

VISIÓN INTEGRAL DE LA FISCALIZACIÓN. JORGE CARPIZO. UN HOMBRE EXTRAORDINARIO

María de la Luz MIJANGOS BORJA

SUMARIO: I. *Organismo especializado en el combate a la corrupción.*
II. *Fiscalización de los partidos políticos.* III. *Hacia un Sistema Integral de Fiscalización.* IV. *Colofón.*

Decir que Jorge Carpizo fue un hombre extraordinario parece un lugar común, pero yo diría que es más bien el punto de partida de todo lo que a él se refiere.

Las últimas conversaciones que tuve con Jorge Carpizo estuvieron referidas a la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización. Tenía, en estos temas, una posición radical y contundente, porque partía de una de las cualidades que lo caracterizó: la honestidad intransigente. Sí hay temas en los que no puede haber concesiones. Uno de ellos es la administración de recursos, más aún si se trata de recursos públicos, porque son de todos los mexicanos.

Por eso en este artículo me referiré a tres temas: un organismo especializado en combate a la corrupción, la fiscalización de partidos políticos, y un sistema de fiscalización. Asuntos en los que tuve el privilegio de oír sus puntos de vista, aunque lo que aquí plasmo sea totalmente mi posición.

I. ORGANISMO ESPECIALIZADO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La corrupción en México es un mal generalizado que ha pasado a ser parte de nuestra idiosincrasia. Es un mal que no es privativo de lo público. Es una tarea pendiente porque los esfuerzos por combatirla han sido vanos. Las instituciones que en lo público se han diseñado para ello no han tenido los resultados que se esperaban. En lo privado, la cultura de la “transa”,

como una contravención ingeniosa de la ley, ha permeado hasta la médula de la sociedad.

El grado de corrupción que impera es alarmante y, si bien por su naturaleza es un concepto de difícil medición, los índices que se han elaborado al respecto, sitúan a México consistentemente entre los países más corruptos del continente americano y muy por encima de los niveles de otros países con un desarrollo económico similar. La organización especializada en el estudio de la corrupción, Transparency International (su capítulo en México es Transparencia Mexicana) en un estudio de 2012, situó a México en la posición 105 de 173 en el mundo. Esto significa que el nivel de corrupción en el sector público en México es similar al de países mucho menos desarrollados como Filipinas, Bolivia, Gambia y Malí. Más aún, de 32 países americanos en su estudio, México ocupa el lugar 22 y de 34 países de la OECD, México ocupa el lugar 34.¹

Región	Posición de México en el índice de corrupción	Total de países de la región estudiados
América	22	32
G20	17	19
OCDE	34	34
Total del estudio	105	173

Fuente: Transparency International, *Corruption Perception Index 2012*.

La corrupción es una hidra de muchas cabezas que exige respuestas múltiples y complejas. La dinámica de cambio institucional ha demostrado ser insuficiente en México, pues se han concentrado casi todos los esfuerzos institucionales para democratizar y cambiar al país, en las prácticas y reglas electorales, y se han descuidado el resto de las instituciones y prácticas. Un poder judicial fuerte e independiente, por poner un ejemplo, de nada sirve, si no existe una reforma profunda al Ministerio Público que lo dote de autonomía constitucional. En México es imprescindible construir un sistema de integridad nacional contra la corrupción, que entre

¹ Transparency International, *Corruption Perception Index 2012*, disponible en <http://www.transparency.org/cpi2012/results>. Si bien este índice mide la percepción que tienen los ciudadanos acerca de la corrupción del sector público de su país, no es fácil medir este fenómeno pues por su propia naturaleza es un acto que se esconde y no deja rastros físicos. Por este motivo, la percepción de la corrupción es un indicador válido y usado comúnmente en la literatura especializada como indicador de la corrupción de las instituciones de un país.

otras medidas, además de los cambios de diseño institucional necesarios, parta de las siguientes premisas: 1) la de la coordinación y vinculación entre todas las instituciones de investigación y resolución, federales y locales, que enfrentan la corrupción; 2) la de perfeccionar los mecanismos de combate a la corrupción política porque ésta tiende a convertirse en corrupción pública, una vez que integran los órganos de poder y para ello es necesario: incrementar las atribuciones de fiscalización de los órganos electorales, publicitar los procedimientos de fiscalización a partidos y agrupaciones políticas, derogar el financiamiento privado, y perfeccionar las reglas y principios de equidad para la competencia política; 3) lograr en los órganos de rendición de cuentas (*accountability*) horizontal (tribunales, Ministerio Público, órganos de control externo, electorales, etcétera), mayores niveles de autonomía e independencia, así como de vigilancia ciudadana; 4) dirigir la lucha contra la corrupción no solo a los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sino a todo el apartado del Estado y a los factores reales de poder; 5) propiciar mayores niveles de participación y deliberación social en las decisiones públicas; 6) transparentar de manera radical (procedimientos y resultados), el aparato del Estado; 7) generar una cultura de la rendición de cuentas; 8) revisar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos (políticas penales, administrativas, civiles, laborales, etcétera); 9) modernizar la administración pública y consolidar el servicio civil de carrera; 10) garantizar, fomentar y promover los derechos humanos, es decir, orientar toda la actividad del Estado a su promoción, desarrollo y respeto.²

El combate a la corrupción debe ser una tarea prioritaria, debe ser un componente de toda política pública para evitar su perversión. Para ello la definición de lo que entendemos como corrupción debe ser lo más amplia posible.

Existen diversas orientaciones teóricas para definir lo que debe entenderse por corrupción.³ La que propongo en este artículo, y que he desarrollado en otros trabajos académicos,⁴ es la siguiente:

Corrupción es la violación a un deber posicional, contenido en el sistema normativo, para la obtención de un beneficio extraposicional no inherente al cargo o la función.

² Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, UNAM-Porrúa, 2005, pp. 159 y ss.

³ Véase *ibidem*, pp. 47-107.

⁴ *Ibidem*, p. 62.

Me refiero a deberes y no a obligaciones como Garzón Valdés⁵ porque el concepto de deber es más amplio⁶ que el de obligación y en el tema de la corrupción no hay que dejar resquicios por donde se pueda eludir la responsabilidad.

Las normas del sistema pueden ser reglas o principios. La regla es una norma determinada que tiene una estructura que parte de una premisa mayor o antecedente, una premisa menor o cópula de deber ser y una consecuencia o sanción. La contravención a una regla da lugar a un ilícito típico. Un principio es una norma jurídica que enuncia un valor reconocido por el sistema implícita o explícitamente. La contravención a un principio da lugar a un ilícito atípico.⁷

El tipo de beneficio que derivan de la corrupción y que obtiene el sujeto corrompido es de índole muy diversa. Puede ser un beneficio personal directo o puede ser indirecto a beneficiarios previamente determinados. Es de naturaleza muy diversa: económico, profesional, político, sexual, etcétera. El tipo de beneficio es tan amplio que algunos autores hablan hasta del “buen trato en medios de comunicación”⁸ como una posibilidad de retribución por actos corruptos.

La definición de corrupción que adopte la reforma constitucional será trascendental para el tipo de combate a la corrupción que se tenga y para el diseño del órgano encargado de llevarla a cabo.

En esta definición solo nos referimos al corrupto y no al corruptor. De crearse un organismo que vigile y combata la corrupción, una decisión importante a tomar es si este órgano solo se dedicaría a la investigación y sanción de los corruptos o también lo haría respecto a los corruptores. En cualquier caso, la ley que cree este órgano debe contemplar integralmente el fenómeno y remitir a otros ordenamientos lo que ésta no sancione.

⁵ Véase Garzón Valdés, Ernesto, *Calamidades*, Barcelona, Gedisa, 2004, p. 212. Para este autor “la corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decididores con el objeto de obtener un beneficio personal del agente que soborna o a quien extorsionan a cambio de beneficios para el sobornador o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado”.

⁶ El deber se entiende como la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo prescribe una norma. Por el contrario, en la obligación hay un vínculo jurídico que obliga a cumplir con la norma.

⁷ Cardenas Gracia, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005. Véase el apartado IV del capítulo 6 “La violación a principios jurídicos”.

⁸ Villoria Mendieta, Manuel, *La corrupción política*, Madrid, Síntesis, 2006, p. 53. “... los beneficios privados para el corrupto son también muy amplios; pueden consistir en dinero, pero también en regalos no monetarios, y, últimamente, es muy importante el trato en medios de comunicación afines al corruptor...”.

Las características de un órgano que combata la corrupción, propongo, son las siguientes: su naturaleza debe ser la de un órgano constitucional autónomo. La corrupción no es privativa de uno de los poderes, o de un nivel gubernamental, por lo tanto no debe estar supeditado a ninguno de los poderes.

La autonomía no solo debe ser orgánica y de gestión, sino también presupuestal para que esa no sea la vía de presión al organismo. En contrapartida debe contar con mecanismos de supervisión precisos que involucren a órganos establecidos por otros poderes. Por ejemplo, que sea auditado por la Auditoría Superior de la Federación pero que la determinación de responsabilidades sea realizada por el Consejo de la Judicatura, o viceversa.

Debe ser un órgano colegiado que a la vez no sea gravoso para el erario. La colegiación permite que las decisiones importantes sean analizadas por más de una persona y que no haya información relevante que pueda permanecer oculta por la presión de quienes sientan afectados sus intereses. La colegiación de los órganos previene la cooptación de sus facultades directivas al aumentar los costos de influir sobre sus decisiones, razón por la cual es importante que un órgano de esta naturaleza sea colegiado.

El nombramiento de los titulares y mandos medios y superiores de primer nivel debe ser riguroso e involucrar a diversos actores de carácter público y privado. Es importante consultar a la sociedad civil y a organizaciones académicas y profesionales sin que este trámite se convierta en un requisito que comprometa a los candidatos. La temporalidad de la designación podría ser de cuatro a siete años, de forma escalonada para cada uno de los miembros, pero sin posibilidad de reelección para no crear el incentivo de tomar decisiones que no afecten a posibles futuros electores.

El registro del patrimonio de los titulares y el análisis de su evolución, es sin lugar a dudas un aspecto que debe formar parte de la regulación de este órgano. Sin embargo, hay que renovarlo porque la declaración patrimonial se ha vuelto algo rutinario. Es necesario pasar al registro de los signos externos de riqueza como viajes, coches, relojes, etcétera, esta regulación alcanzaría a todos los servidores públicos adscritos al órgano, para evitar las triangulaciones.⁹

⁹ En este punto hay que tener una visión moderna porque el uso y disfrute de bienes se ha vuelto casi tan importante como la propiedad de los mismos. Por ejemplo, está la prohibición de los fideicomisos “ciegos”, esto es poner el patrimonio en un fondo o en un fideicomiso en el que no son evidentes las empresas o los intereses. *Cfr.* Transparencia Internacional. Capítulo Chileno, *Normativa sobre conflicto de intereses y Legislación sobre Fideicomiso Ciego*, Documento de trabajo núm. 9, agosto de 2009. También, hay que tener

Anexo al anterior punto, está la regulación de los conflictos de intereses, la seguridad y control en el acceso a la información privilegiada y las restricciones y control de actividades públicas y privadas con posterioridad a la terminación del encargo.

En otros países existe la “declaración de intereses privados”. En este punto se deben declarar: las actividades previas realizadas en los últimos años sean remuneradas o de beneficencia; las empresas o sociedades con las cuales se tenga cualquier vínculo.

En cuanto a sus atribuciones debe contar con amplias atribuciones de investigación que superen el secreto bancario, fiduciario y fiscal y debe administrar los registros patrimoniales y de intereses.¹⁰ El punto de quiebre es qué hacer con la determinación de las responsabilidades administrativas, penales o la responsabilidad patrimonial del Estado.¹¹

La determinación de la presunta responsabilidad administrativa debe estar en este órgano; sin embargo, la sanción de este tipo de responsabilidades exige de un rediseño de lo que conocemos como jurisdicción administrativa. El procedimiento para sancionar a un servidor público debe estar en manos de un juez que lo lleve a cabo para que se cuenten con altos estándares de prueba y en general con las garantías del debido proceso y no se resuelva todo como en la actualidad con una audiencia.

La responsabilidad penal obliga a repensar si este órgano especializado debe ser autónomo, como es nuestra propuesta, o una fiscalía especializada de la Procuraduría General de la República. Sostengo que debe ser un órgano autónomo.

cuidado en no caer en excesos que regulan minucias y dejan fuera a lo relevante, como las normas sobre ética y probidad en el ejercicio de la función pública del Gobierno de Chile que en su artículo 7 señala como prohibición de los servidores públicos utilizar en actividades o viajes particulares el millaje que ofrecen las líneas aéreas por vuelos nacionales o internacionales cuando ese beneficios haya derivado de viajes que hayan obtenido como autoridades o funcionarios y que hayan sido financiados con recursos públicos, DFL No.1/19.653 art. 62. DO 17.11.2011. En todo caso hay que crear una cultura de diferenciación entre lo público y lo privado.

¹⁰ La desaparición o transformación de la Secretaría de la Función Pública es necesaria. Sin embargo se deben replantear las áreas de planeación y de control interno en las dependencias del ejecutivo para que sean verdaderos instrumentos de mejora de la gestión pública.

¹¹ El último párrafo del artículo 113 constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la responsabilidad objetiva y directa del Estado por lo dados que se causen a los bienes o derechos de los particulares con motivo de una actividad administrativa irregular. Los recientes desastres causados por los fenómenos meteorológicos en viviendas, cosechas, escuelas, carreteras entre otros nos hace reflexionar sobre este tipo de responsabilidad.

De hace muchos años un reclamo de la sociedad, académicos y de los partidos políticos¹² es la autonomía del Ministerio Público. En ese contexto, el órgano especializado en el combate a la corrupción sí podría contar solo con las facultades de investigación y consignar al Ministerio Público sus hallazgos, pero en los términos jurídicos existentes actualmente es mejor considerar un esquema de coordinación con la Procuraduría.

Entre sus facultades debe estar la de poder investigar a entes privados. No se trata solo de combatir a la corrupción de personajes menores, sino también la que involucra las decisiones fundamentales del Estado en las que en últimas fechas hemos visto involucradas a grandes corporaciones transnacionales.

Será importante cuidar la delimitación de las áreas que se yuxtaponen con el crimen organizado y la vinculación con los organismos estatales e internacionales de combate a la corrupción.

II. FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En nuestros días la corrupción política roza a las elecciones y ello constituye una razón más para la fiscalización de los partidos políticos.

La equidad en la contienda se ha convertido en el hilo conductor del discurso en las reformas electorales. En la reforma constitucional de 2007 la centralidad estuvo en los medios de comunicación. Sin embargo, con la administración de los tiempos del Estado en materia política por parte del Instituto Federal Electoral, se corrigió solo uno de los flancos de muchos que presenta el binomio dinero-elecciones.¹³

¹² Jorge Carpizo insistió en este tema, en uno de sus últimos artículos “¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 24, enero-junio de 2011, pp. 141-167, incluyó entre sus propuestas “... transformar las procuradurías de justicia —las dependencias ministeriales, en verdaderos órganos constitucionales autónomos, cuyos ejes serían: adecuado nombramiento de los procuradores, la creación de los Consejos del ministerio públicos y los de la policía de investigación”. p. 164. Años antes, Jaime Cárdenas había hecho una serie de propuestas que incluían la autonomía del Ministerio Público véase Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

¹³ El binomio puede ser más general como dinero y partidos, así denominó Jorge Alcocer el libro que compiló y que ya en 1993 destacaba la preocupación que existe por regular controlar este fenómeno. Véase Alcocer V., Jorge, *Dinero y Partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

Adicionalmente, la citada reforma estableció el régimen de fiscalización de los partidos políticos nacionales a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral denominado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.¹⁴ Se creó un órgano con amplias atribuciones constitucionales que no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Esta Unidad tiene tres atribuciones de fiscalización fundamentales: 1) respecto del origen y monto de los recursos que reciben los partidos políticos; 2) respecto del ejercicio de esos recursos; 3) respecto al destino.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determinó que la Unidad de Fiscalización ejerciera sus atribuciones básicamente a través de la revisión de Informes que obligatoriamente deben presentar los partidos políticos. Hay cuatro tipos de informes.

En primer lugar los partidos políticos deben presentar informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciben de forma ordinaria, sobre cómo los administran y sobre su destino final. Este tipo de informes puede ser trimestral o anual.

Los informes trimestrales se presentan dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre de que se trate y contienen los ingresos y gastos realizados por el partido en ese periodo. La obligación de presentar este tipo de informes se suspende durante el año del proceso electoral.

Los informes anuales se presentan dentro de los primeros sesenta días del año siguiente al del ejercicio que se informa. Se deben reportar todos los ingresos que se obtuvieron y todos los gastos que se erogaron para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para las actividades específicas que les ordenan las normas.¹⁵ Junto a este informe se debe presentar el estado consolidado de la situación patrimonial para conocer los activos, pasivos y el patrimonio que incluye un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido. Todos estos informes deben estar autorizados y firmados por un auditor externo.

¹⁴ En otros países existe un sistema mixto en el cual a las Juntas Electorales les corresponde revisar el cumplimiento de las normas relativas a los ingresos y gastos de las campañas y a la Entidad de Fiscalización Superior la fiscalización el control de los recursos públicos que de forma ordinaria se entregan a los partidos. Véase Cortes Bureta, Pilar, *Recursos públicos y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

¹⁵ De acuerdo con el artículo 78, numeral 1, inciso c, del COFIPE las actividades específicas de los partidos políticos son las de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y las tareas editoriales de los partidos políticos. A este rubro le deben destinar un 3% del monto que corresponde a las actividades ordinarias. También, deben destinar anualmente por lo menos del financiamiento público que re-

Financiamiento ordinario de los últimos ocho años a precios nominales

	2006	2007	2008	2009
Total	\$2,068,375,613.73	\$2,669,483,591.88	\$2,538,574,217.09	\$2,731,629,587.70
	2010	2011	2012	2013
Total	\$2,910,057,120.41	\$3,119,352,241.63	\$3,361,120,841.57	\$3,563,925,973.66

Fuente: Cifras de DEPPP disponibles en www.ife.org.mx

Durante los años en que se realiza el proceso electoral también hay informes de precampaña y de campaña. La obligación de presentar informes es a cargo del partido político pero debe presentarlo por cada uno de sus precandidatos a cargo de elección popular registrado para cada tipo de precampaña y se deben presentar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión de la precampaña.

Los informes de campaña se presentan para cada una de las campañas especificando los gastos que en un ámbito territorial el partido político y el candidato hayan realizado, de aquí surge la diferencia entre gastos directos —los del candidato— y gastos centralizados —los que realiza el partido— y el principio de aplicación de los gastos en función del lugar de origen de la campaña. Los partidos presentan un Informe preliminar con datos al 30 de mayo del año de la elección dentro de los 15 primeros días de junio y el Informe final se presenta dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral, que al ser hábiles nos lleva hasta después de la calificación de la elección presidencial.

La primera vez que se aplicó este modelo de fiscalización fue en las elecciones intermedias de 2009. Sin embargo, realmente se puso a prueba en la elección presidencial de 2012. Su aplicación denotó insuficiencias estructurales y de diseño y deficiencias en la interpretación.

1. *Insuficiencias estructurales y de diseño*

A. *Se parcializa el fenómeno de los recursos de los partidos políticos*

La fiscalización en México, generalmente, está parcializada. La Auditoría Superior de la Federación revisa la cuenta pública y no toma en cuenta las acciones que pudieran vincular en el ejercicio de la función pública

ciben para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Artículo 78, numeral 1, inciso a, fracción V.

a quien antes fue candidato a un cargo. La división entre quienes tienen la atribución de fiscalizar es un espacio de impunidad. El tema de los recursos que los partidos políticos utilizan en sus campañas debe tener una visión integral que permita investigar a todos aquellos que tienen relación con los candidatos hasta años después de que concluyeron las campañas.

B. No se cuenta con una regulación homogénea y armónica de las finanzas de los partidos políticos

La calidad de la información es muy importante para la fiscalización. Debe existir una contabilidad única para todos los partidos, pero debe ir más allá de las normas de registro, para visualizar el fenómeno financiero en su conjunto.¹⁶ Esto es, debe incluir una regulación sobre el manejo de efectivo y el financiamiento a partidos.

El caso conocido como MONEX que en síntesis fue un contrato de mutuo con interés entre el Partido Revolucionario Institucional y la empresa Alkino Calidad y Servicios S. A. de C. V., para la disponibilidad inmediata de recursos monetarios a través de tarjetas de prepago, dejó al descubierto que los contratos con particulares son una vía que escapa —en una visión reduccionista de la rendición de cuentas— al control de la Unidad de Fiscalización y puede ser un mecanismo de financiamiento que puede dar lugar a la simulación de aportaciones.

Es importante además, que acorde con los avances tecnológicos, la contabilidad de los partidos políticos esté en línea y sea capturada en tiempo real, no solo para efectos de la oportunidad en la fiscalización, sino para que no pueda ser modificada o alterada con posterioridad y quede el registro de cualquier cambio que se realice.

C. Las atribuciones del Consejo General se redujeron a la aprobación de sus dictámenes y resoluciones

La reforma electoral al Cofipe en 2008 desapareció la Comisión de Fiscalización integrada por consejeros electorales, ello los dejó en el “limbo de la ignorancia” a la hora de aprobar los dictámenes pues éstos de conformidad

¹⁶ Ángel Rodríguez López señala que existen diversas razones para la implementación de un modelo contable normalizado: 1) para la adecuada gestión de sus recursos; 2) por el hecho de obtener financiamiento público; 3) para contar con legitimidad; 4) por razones éticas y de credibilidad; 5) por el volumen de sus operaciones y actividades que es similar al de grandes empresas. *Cfr.* Rodríguez López, Ángel, *Contabilidad y financiación de los partidos políticos*, Madrid, Edición Fiscal CISS, 2011.

con el artículo 84, numeral 1, inciso *d*, del Cofipe se presentan al Consejo General tres después de que fueron concluidos. Es evidente que en setenta y dos horas no se puede revisar un dictamen que integra la información de miles de millones de pesos, con lo cual la aprobación se convierte en una mera formalidad que deja el trabajo de la Unidad sin dirección.

D. Oportunidad de la fiscalización

La fiscalización tiene como objetivo detectar infracciones o violaciones a la ley a fin de imponer sanciones que buscan inhibir comportamientos financieros contrarios a la ley. Lo que se pretende evitar básicamente es la inequidad en la contienda y la corrupción política. Ambas finalidades, pero sobre todo la primera, tienen su oportunidad política antes de la calificación de la elección. La aprobación de los dictámenes y de las resoluciones correspondientes tanto del Informe de campaña como del ordinario se presenta más de un año después de que acabó el proceso electoral. En consecuencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la calificación de la elección¹⁷ no cuenta con elementos para valorar si la contienda fue equitativa en términos de la igualdad de oportunidades, del gasto efectuado y de la probable existencia de irregularidades como aportaciones prohibidas o compra de votos.

E. No se reguló el problema del clientelismo

Para Villoria Mendieta¹⁸ hay diferentes tipos de clientelismo el electoral, el burocrático y el de partido. En el clientelismo electoral el cliente es un votante que otorga su voto al partido por mayores favores y beneficios materiales por las promesas hechas personalmente por el candidato. Es lo contrario a aplicar políticas de forma objetiva y universal.

La regulación en el Cofipe sobre presión o coacción al voto es muy difícil de probar porque requiere de elementos objetivos como la determinancia en el sentido del voto que elevan el estándar probatorio. Es

¹⁷ El artículo 210, numeral 6, del Cofipe prescribe que la etapa de dictamen y declaración de validez de la elección, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esa elección. Por su parte, el artículo 58 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone que los juicios de inconformidad relativos a la elección presidencial a más tardar el 31 de agosto del año de la elección. Con lo cual los primeros días de septiembre suele calificarse la elección, mucho antes de que siquiera se haya presentado el Informe Final de los ingresos y gastos de campaña.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 190.

indudable que la entrega de propaganda electoral impresa o adherida a objetos, la entrega de tarjetas intercambiables por bienes o servicios, y las promesas personalizadas deben estar perfectamente definidas y tener límites claros o estar prohibidas por la legislación.

F. Redefinir la eficacia del tope a los gastos de las campañas

En este punto las posiciones son diametralmente opuestas. Hay quienes quisieran que el rebase fuera una causal de nulidad de la elección¹⁹ y hay quienes proponen que desaparezca por no estar acorde con la realidad. Lo que es cierto en ambas posiciones es que la forma en la que actualmente se regula el tope de gastos es ineficaz pues culmina en una sanción que de ninguna manera es disuasoria, al tiempo que se propicia la simulación y la opacidad porque es de todos sabido que los costos reales de una campaña electoral están por encima de los límites que al respecto marca el Consejo General en función de la fórmula legal determinada para este efecto.

2. Deficiencias en la interpretación

En la fiscalización del proceso electoral federal 2011-2012 quedó de manifiesto que reforma electoral constitucional no fue debidamente traducida en las normas secundarias y reglamentarias, lo que propició que la interpretación de la Unidad de Fiscalización o de la mayoría del Consejo General fuera en contra de la transparencia, la equidad y la rendición de cuentas. A continuación expongo algunos casos.

A. La autonomía de gestión se entendió como autonomía técnica

El artículo 41 constitucional, Base Tercera, apartado D, prescribe que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General dotado de *autonomía de gestión*.²⁰ La in-

¹⁹ Hace veinte años, en un artículo publicado a propósito de un seminario sobre financiamiento de los partidos políticos escribía que aunque se ha demostrado que el efecto disuasivo de las sanciones es mínimo no por ello hay que dejar de realizar los controles necesarios y señalar las conductas para que éstas no queden impunes. Igualmente comentaba la gravedad de las penas en otros países al exceder el máximo legal permitido para los gastos electorales o por falsificar la información contenida en sus declaraciones que llegaba a penas de prisión o a la inelegibilidad como candidato. *Cfr.* Mijangos Borja, María de la Luz, “Control sobre el financiamiento a los partidos políticos”, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 199-216.

²⁰ Énfasis añadido.

interpretación que en el reglamento y en los hechos se hizo confundió que la Unidad de Fiscalización fuera un órgano técnico, entendiendo por ello un órgano especializado, conformado por servidores públicos calificados en la fiscalización, con el hecho de que contaran con autonomía para: *i*) establecer sus procedimientos internos de auditoría; *ii*) no presentar al Consejo General sus criterios, y *iii*) que sus dictámenes fueran modificados.

B. Clasificación del gasto y prorrateo

En este punto existieron tres interpretaciones que causaron distorsiones. La primera se refiere a la forma de clasificar los gastos que benefician al candidato directamente de aquellos que son genéricos porque hacen referencia al partido político. En el reglamento de fiscalización la división entre gastos directos y gastos centralizados se realizó tomando en cuenta su origen, esto es la cuenta de la cual provenían. Sin embargo, lo anterior da lugar al problema de los gastos que realiza el partido pero que benefician directa y exclusivamente a un candidato, lo que en los hechos —pero no en derecho— es un gasto directo.

Aunado a lo anterior existieron otros dos problemas asociados directamente al problema del prorrateo²¹ del gasto centralizado o aplicación del gasto a cada una de las campañas beneficiadas. El método que se utilizó fue el del artículo 77 numeral 1 del Reglamento. Esta norma se conforma de dos incisos. En el primero de ellos, en el inciso *a*, la división, de por lo menos el 50% del gasto, se realiza en partes idénticas entre las campañas beneficiadas. Sin embargo la norma no define lo que debe entenderse por campaña beneficiada a la diversidad de gastos²² y de variables como la inclusión y el tamaño del nombre e imagen del candidato, la presencia en los eventos, la forma de comprobar el gasto y sobre todo el elemento territorial.

²¹ De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua prorratear es: “Repartir una cantidad entre varias personas, según la parte que proporcionalmente toca a cada una”.

²² El artículo 229 contiene una clasificación de los gastos de campaña que es la que se toma en cuenta para definir el tope de gastos. Los divide en gastos de propaganda; gastos operativos de la campañas; gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, gastos de producción de los mensajes en radio y televisión. Los gastos de propaganda se subdividen en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria, por señalar algunos. Los gastos operativos de la campañas comprenden los sueldos del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, etcétera.

En el aspecto territorial quiero detenerme para señalar que el artículo 83, numeral 1, inciso *d*, señala expresamente que los informes de campaña están referenciados al ámbito territorial correspondiente a cada candidato por lo que la Unidad de Fiscalización debió haber presentado al Consejo General a aprobación un acuerdo mediante el cual la contabilidad y prorrateo que realizaran los partidos debería ser de carácter distrital, para que los Informes reflejaran fielmente los gastos efectivamente realizados para cada campaña y que el criterio del beneficio que se utilizó fuera lo más cercano a la realidad. Por el contrario, la Unidad de Fiscalización permitió que el prorrateo se hiciera de forma conjunta, ya fuera nacional, lo cual podría dar lugar a prorratear un gasto entre 365 campañas,²³ o agrupando estados o en el mejor de los casos por entidad.

La interpretación del artículo 177, numeral 1, inciso *a*, que realizó la Unidad de Fiscalización causó confusión, distorsiones, simulación, porque se introdujeron elementos para parecer que se beneficiaba una campaña y en algunos casos permitió la aplicación de criterios diferenciados entre los partidos.

En el inciso *b* del citado artículo se hace referencia al resto del gasto que no se prorrateó con el método del inciso *a* y que puede ser hasta de un 50%. Aquí se dice que se tomarán en cuenta los criterios y bases que cada partido o coalición adopte *en concordancia con las campañas beneficiadas*. Con independencia de la constitucionalidad de esta norma, la Unidad de Fiscalización se quedó con la primera parte de la norma y permitió que los partidos libremente le presentaran los porcentajes que se aplicarían a cada campaña sin tomar en cuenta que debía hacer una concordancia, esto es una correspondencia con la campaña que se señala como beneficiada.

Las diferencias que se presentaron entre los partidos dio lugar a sensibles diferencias entre los gastos de un candidato y otro y a que una de las finalidades de la fiscalización —la equidad en la contienda— no se cumpliera. Si bien se argumentó que esta norma había sido aplicada en ocasiones anteriores, sin embargo en otras elecciones había obedecido a la falta de una fiscalización especializada y dejaba a la buena fe de los partidos el que ellos que tenían el mayor conocimiento de sus finanzas dijeran en qué porcentaje había sido beneficiada cada campaña. Esto resultó injustificable cuando el modelo de fiscalización contempló un órgano técnico, como antes dije, altamente especializado.

²³ 300 candidatos a diputados, 64 candidatos al Senado y 1 candidato presidencial.

C. *Coaliciones parciales*

La interpretación que la Unidad de Fiscalización realizó de la coalición parcial fue la del máximo beneficio, dando lugar a situaciones inequitativas para la coalición total y los partidos políticos que participaron en la contienda. Si bien el artículo 98.2 del Cofipe establece que, “los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gasto de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, *como si se tratara de un solo partido*”. En otras palabras, no podrán sumar sus topes de campaña para poder gastar más que los partidos no coaligados o las coaliciones totales, la Unidad de Fiscalización permitió que el PRI prorrateara entre todas las campañas.²⁴

Durante el proceso electoral federal 2011-2012, el PRI y el PVEM realizaron un total de 510 campañas: 220 en coalición más 145 cada uno de forma separada. La otra coalición y los partidos políticos realizaron 365. Por lo tanto al tratar a la coalición al PRI y PVEM como una sola unidad tendrían la posibilidad de prorratear el gasto centralizado entre 145 cuentas de campaña adicionales. Por lo que se refiere al tope de gastos de campaña la situación es similar, el umbral de topes de gastos de campaña presidencial, de senadores y diputados en conjunto para cada partido y para la coalición total fue de 977 millones de pesos, para la coalición parcial fue de 673.3 millones de pesos, pero si le sumamos los topes de gasto de campaña de las 145 campañas que formaron parte de la coalición el límite ascendería a 1280 millones de pesos.

D. *Interpretación restrictiva de las normas*

La experiencia de este proceso de fiscalización dejó al descubierto que la visión de la fiscalización fue reduccionista que en lo jurídico prevaleció el formalismo y en lo contable la óptica registral, aunque ambas estuvieran o fueran contrarias a la realidad. La superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal no fue lo suficientemente contundente para lograr investigaciones que cumplieran con los fines de la fiscalización.

Faltó maximizar el principio de rendición de cuentas al que están obligadas todas las personas e instituciones que utilicen recursos públicos, como los partidos políticos, y contar con un programa amplio de auditorías, visitas e inspecciones a partidos y empresas contratantes

²⁴ Véase al respecto el voto particular que presentó el consejero electoral Benito Nacif Hernández, en la aprobación del dictamen consolidado y el proyecto de resolución relativo a los informes de gasto de las campañas presidencial, de senadores y diputados para el proceso electoral federal 2011-2012.

con ellos, aprobado por el Consejo General antes del inicio del proceso electoral, así como con una serie de convenios de colaboración para que el Sistema de Administración Tributaria, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación auditaran los gastos de los particulares y gobiernos de los tres niveles a fin de que no hubieran aportaciones prohibidas, desvió de recursos públicos o utilización de programas gubernamentales con fines electorales.

III. HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN

El ejemplo práctico que aquí he comentado y la necesidad de un órgano especializado en el combate a la corrupción nos indican que se requiere de un sistema integral de fiscalización. Esto es, de la conjunción de todos los órganos de fiscalización en conjunto estructurado con estrechos vínculos entre sí.

Los dilemas que tiene que superar este sistema son dos: la autonomía y la temporalidad.

El tema de la autonomía está referido a la independencia de los poderes constituidos y de los poderes fácticos, pues tendrá que revisar a quien participó en su nombramiento y a quien puede iniciarle una guerra que eventualmente acabará en su destitución. Los incentivos para no fiscalizar o para simular son muy grandes y perversos. Las garantías de inamovilidad a sus titulares no son suficientes, aunque indudablemente son necesarias.

El sistema de fiscalización es una red de protección porque en la medida que los casos de corrupción no permanecen ocultos en la reserva de los procedimientos y se aumenta el número de personas que tienen conocimiento de él, se inhibe la posibilidad de presionar.

La coordinación del sistema de fiscalización debe estar, entonces en un ente autónomo. Jorge Carpizo siempre impulsó la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación,²⁵ sin embargo, al día de hoy no se ve entre las reformas respecto de las cuales los partidos han señalado su imperiosa aprobación, ni siquiera se vislumbra entre las posibles.

La falta de autonomía de la Auditoría Superior de la Federación minimiza su liderazgo y le resta la presencia que debe tener como entidad superior de fiscalización.

²⁵ Véase Ackerman, John y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

Sería recomendable que en la creación de un órgano especializado en el combate a la corrupción se contemplara la creación de un sistema de fiscalización, que tuviera como cabeza a un órgano autónomo.

En este sistema deben estar integrados los órganos internos de control que deben estar dentro de las áreas de planeación o mejora regulatoria de cada Secretaría, institución, u órgano autónomo. El control interno es necesario, pero no con una visión sancionadora sino de acompañamiento y avance de la función pública.

Deben formar parte también todos los órganos que realizan fiscalización o control externo. Aquí encontramos a las entidades superiores de fiscalización pero también a órganos como la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral y a otros órganos que seguramente realizan estas funciones en áreas estratégicas como las telecomunicaciones o energía.

En cuanto a la temporalidad el principio de anualidad que rige a las entidades superiores de fiscalización las ha limitado para conocer situaciones que no forman parte del ejercicio que están revisando. En este sentido, el sistema de fiscalización deben contar con un procedimiento de avisos o remisiones para aquellas situaciones que rebasen en el tiempo —hacia atrás o hacia delante— un año fiscal o calendario.

Adicionalmente, la visión temporal tiene otra dimensión: la de la secuencia en los favores o beneficios de la corrupción. El beneficio extrapositional que obtiene el corrupto se da en un momento, pero la violación al deber puede darse en otro posterior, con lo cual la detección del mismo es inviable en un sistema como el que tenemos actualmente. Cada vez es más frecuente leer en la prensa internacional que los aportantes a las campañas electorales obtienen los mejores contratos una vez que el candidato gana la elección respectiva.

Las grandes licitaciones deben llevar a una revisión de sus ganadores hasta cinco años atrás en cuanto a vínculos, donativos y otros contratos conexos. Por lo que las áreas de riesgo, que están perfectamente detectadas, deben tener una fiscalización secuenciada. Solo en un sistema integral de fiscalización se dará un combate efectivo a la corrupción.

IV. COLOFÓN

Algunas de estas reflexiones formaron parte de mis últimas conversaciones con Jorge Carpizo. En una de las últimas llegamos a la conclusión que

era necesario que la Universidad retomara el liderazgo en esta materia y creara un Programa sobre la Fiscalización.²⁶

Revisé, con ayuda de otros amigos, la Legislación Universitaria que requiere que dos o más facultades o Institutos participen en su conformación para que crear esa interdisciplinariedad necesaria. Ahí se quedó el proyecto.

Este programa tendría tres fines primordiales: 1) contar con un espacio en donde se llevara a cabo investigación específica sobre las mejores prácticas en materia de fiscalización; 2) resolver el dilema “quién fiscaliza al fiscalizador”. En este Programa Universitario se contaría con un observatorio que pudiera incluso llegar a replicar algunas auditorías²⁷ para garantizar no solo la estricta observancia de los procedimientos sino también que los resultados no dejaran de lado —por decir lo menos— hallazgos relevantes; 3) fomentar la cultura de la honestidad. La revisión de los programas educativos requiere poner en el lugar que le corresponde a la corrupción e impulsar una cultura ética laica.

Así llegábamos al interminable e insoluble punto de debate: a pesar de los buenos diseños institucionales, las cualidades personales de los hombres que las dirigen hacen la diferencia. Pocos hombres extraordinarios como Jorge Carpizo, pero al menos requerimos mujeres y hombres comprometidos con la honestidad y con un gran amor a México como lo fue él.

²⁶ Como el Programa Universitario de Estudios de Género creado en 1992 que ha consolidado los estudios en esta materia a través de investigaciones de alto nivel.

²⁷ En el Reino Unido la National Audit Office trabaja en el seno de INTOSAI (International Supreme Audit Organization) las “peer reviews” —revisiones entre pares— para fortalecer la credibilidad e integridad de los órganos de fiscalización. Este comité emitió una guía a la cual se deben sujetar este tipo de auditorías.