

## PRINCIPALES RETOS DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO DESDE LA PERSPECTIVA DE JORGE CARPIZO: EL CASO DE LA FINANCIACIÓN DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Oswaldo CHACÓN ROJAS\*

Nadie duda que los añejos y predominantes sistemas presidencialistas latinoamericanos se encuentren en crisis desde hace un buen tiempo. Mayores exigencias de contrapesos, equilibrios y descentralización de poder generalmente han partido de la necesidad de transformar dichos sistemas e incluso, en algunos casos, sustituirlos completamente por sistemas de corte parlamentario. Es en el contexto opositor a esta corriente que destaca el trabajo del doctor Jorge Carpizo. Lejos de escuchar el canto de las sirenas, el gran constitucionalista mexicano siempre destacó las ventajas del sistema presidencialista en la región, y la importancia de fortalecerlo para hacerlo viable en un contexto de mayores exigencias democráticas. Para el doctor Carpizo *el sistema presidencial es tan democrático como cualquier parlamentario, e incluso puede contener aspectos más positivos que este último*. Y en sus textos aclaró que cuando se hacía referencia peyorativamente al “Presidencialismo mexicano” no se trataba de un régimen presidencial sino de una deformación del mismo. Carpizo afirma que no hay evidencia empírica que confirme que el cambio a un sistema parlamentario consolidaría la democracia en América Latina, por el contrario traería inestabilidad política. Por lo tanto, más que promover el cambio de régimen, el doctor Carpizo promovía la importancia de blindar el presidencialismo de algunos de sus principales desafíos, como puede ser el debilitamiento del sistema de partidos.

En efecto, afirmaba que si bien actualmente el principal desafío para la democracia en América Latina no es de carácter político, sino social y cultural, hay que continuar perfeccionando los sistemas de partidos en algunos países, y no dar ningún paso atrás en estos aspectos.<sup>1</sup> Afirmaba que

\* Catedrático de derecho electoral (UNACH) e investigador nacional.

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, núm. 119, mayo-agosto de 2007, pp. 325-384, 372 y 373.

el sistema de partidos influye en la calidad del sistema y, a su vez, éste sobre aquél. Las fortalezas del presidencialismo dependen de las características del sistema partidista en el cual se desarrolla. Un sistema de partidos plural y competitivo resulta fundamental para el desarrollo del presidencialismo en un contexto democrático. Y a la inversa, el presidencialismo favorece el sistema de partidos principalmente en dos aspectos.<sup>2</sup> La primera es que en el sistema presidencial, como es el caso mexicano, los ciudadanos conocen con mayor precisión por quién están votando, esto se debe a que los partidos políticos eligen a sus candidatos con anterioridad a las elecciones. La segunda se refiere a que los electores tienen la posibilidad de votar por diversos partidos, es decir, puede votar por un partido para el titular del Ejecutivo y para sus representantes legislativos pueden elegir otro partido, lo cual permite mayor voluntad de diálogo y negociación.

Ahora bien ¿pueden las ventajas del sistema presidencialista identificadas por Carpizo y basadas en un sólido sistema de partidos ponerse en riesgo frente a la incorporación de candidaturas independientes en el juego político electoral?

La democracia mexicana fue consecuencia de sucesivas reformas electorales que permitieron el tránsito de un régimen de partido hegemónico con pocas y en la mayoría de las ocasiones nulas posibilidades de competencia electoral, a un sistema pluripartidista sustentado en un régimen de un oneroso financiamiento público distribuido de manera proporcional entre los partidos, acceso equitativo a medios de comunicación. En la medida en que los partidos se financiaron y accedieron a medios se fueron fortaleciendo, lo cual se ha traducido en condiciones de triunfo para todos. Esos mismos partidos políticos, constituyen el principal garante del Estado mexicano frente a poderes externos, tal y como se demostró con la reforma constitucional de 2007.

Paradójicamente, este empoderamiento partidista ha venido acompañado de un fuerte desgaste en el ánimo y la confianza de un sector importante de la población. En el centro de los cuestionamientos se encuentran los mismos argumentos advertidos hace ya algunos años por Michels o Mosca, es decir, los excesos y abusos de las elites partidistas (la oligarquía de hierro), su falta de sensibilidad para atender las inquietudes e intereses de la ciudadanía, etcétera. Es por ello que la propuesta de reconocer constitucionalmente a las candidaturas independientes, y romper con ello el monopolio partidista de acceso al poder público, ha cobrado una enorme popularidad, al grado que el 9 de agosto de 2012 se publicó en

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 375 y 376.

el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer las candidaturas independientes. Particularmente, se reformó la fracción II del artículo 35, en la cual se señala dentro de los derechos del ciudadano: “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.

La incorporación de las candidaturas independientes al sistema político electoral mexicano implica muchos desafíos, pero quizá ninguno como aquellos derivados de las reglas de su financiamiento y fiscalización.

La fiscalización electoral constituye un reto irresuelto en el mundo. Es un tema complejo. Si vemos los clásicos de la teoría de los partidos políticos, en ninguno encontramos un análisis o estudio sobre el tema del control del financiamiento. Si bien hay algunos autores como Duverger, que realizan un análisis en relación con los modelos de financiamiento de los partidos políticos, en ninguno vamos a encontrar un estudio clásico en torno al control del financiamiento en la política. Hablamos de un tema novedoso, que en los últimos años ha adquirido una gran relevancia ante la emergencia de distintos escándalos en el mundo relacionados a supuesto financiamiento ilegal en las campañas. No hay ninguna democracia en el mundo que se haya escapado a este tipo de escándalos; hace unos meses, una agencia internacional encabezada por Kofi Annan, llegó a la conclusión de que justamente este tema del control del financiamiento en la política electoral constituye la principal amenaza para la integridad de las elecciones en el mundo. La regulación constitucional de las candidaturas independientes no contribuye a aminorar el tamaño del desafío.

Los procesos de fiscalización se dividen en etapas, que constituyen los ejes a través de los cuales se realiza el control del financiamiento político electoral.<sup>3</sup> Si nos atenemos al análisis comparativo tanto a nivel internacional, como a nivel regional en el caso de Zacatecas y Quintana Roo, los candidatos independientes suelen sujetarse prácticamente a las mismas obligaciones de control a las que están obligados los partidos políticos. Prácticamente en ningún caso, se identifican diferencias de control entre las obligaciones de los partidos políticos y las de los candidatos indepen-

<sup>3</sup> Cfr. Chacón Rojas, Oswaldo, *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, México, Fontamara, 2011.

dientes, sin embargo los candidatos independientes no son lo mismo que un partido político y por lo tanto al recibir un trato similar, están obligados a construir y a generar distintos espacios de responsabilidad.

Hablemos del proceso de fiscalización en nuestro país, como ya dije está dividido en etapas. La primera de ellas tiene que ver con el establecimiento de reglas de financiamiento que faciliten el control. El financiamiento político electoral está regulado prácticamente en todo el mundo, el 70% de las democracias en el mundo reconoce la posibilidad de que haya financiamiento público y privado, solo el 30% de las democracias en el mundo reconoce únicamente la posibilidad de que haya financiamiento privado, ninguna democracia en el mundo reconoce exclusivamente el financiamiento público, o es mixto o es exclusivamente privado, pero ¿cuál es el modelo de financiamiento que facilita el control o fiscalización de los gastos en el caso de las candidaturas independientes? ¿Favorece el control de financiamiento de las candidaturas independientes, un financiamiento exclusivamente público o uno exclusivamente privado, o uno mixto?

Definitivamente los modelos de financiamiento público facilitan el control ya que al existir evidencias del ingreso es muy fácil acreditar el egreso, lo cual no sucede en el caso de los fondos privados. Este tipo de ingresos son muy poco reportados por los partidos, predominan las subdeclaraciones y simulación en los informes financieros partidistas, los partidos tienen pocos incentivos para presentar un informe real de sus gastos, y la autoridad tiene generalmente muy pocos elementos o herramientas para acreditar lo que no se reporta. Una enorme cantidad de esos fondos se maneja en efectivo y al margen de los registros contables partidistas. Desde esta perspectiva, indudablemente las candidaturas independientes, se verían favorecidas si adoptamos un sistema de financiamiento público que, sin embargo, no resulta quizá del todo viable en términos prácticos, pues no sabemos si la bolsa del Estado sea suficiente o pueda alcanzar para poder financiar campañas de candidatos independientes.

En países como en Chile, se han adoptado medidas muy parecidas a la que se adoptó en Zacatecas, es decir, si bien hay fondos públicos para las campañas de candidatos independientes, estos se entregan una vez concluidas las campañas siempre y cuando se haya alcanzado cierto umbral de votos. Es decir, el candidato independiente puede recuperar parte de lo invertido, pero durante la campaña invierte de su bolsa. En algunos casos como en España se permite el financiamiento a través de la banca.

Si ninguna de estas propuestas resultara viable para financiar con recursos públicos las campañas de los candidatos independientes enfren-

taremos graves problemas en términos de fiscalización. Los fondos privados son ese elefante que está en nuestra sala y que no podemos sacar. Resultan sumamente complicados de acreditar, fiscalizar, y controlar.

El segundo aspecto del modelo de fiscalización tiene que ver con el establecimiento de reglas de gasto, ya no de ingreso sino de egreso. En este caso, se presentan distintas obligaciones para los partidos políticos, que ahora también se traspolan para los candidatos independientes, estas reglas se refieren básicamente a tener un sistema contable, que facilite la revisión de sus egresos, recibos foliados de sus ingresos, la concentración en una sola cuenta bancaria de dichos ingresos y contratos en el caso de aportaciones por especie; en el caso de Zacatecas y de Quintana Roo, erogaciones de los pagos que sean mayores a los cien días de salario mínimo a través de cheques nominativos y otra obligación que tiene que ver con registrar a un responsable financiero de las campañas de los candidatos independientes, en fin toda una gama de elementos de control para facilitar justamente la acreditación de los gastos.

En esta parte nos encontramos con un desafío, los partidos políticos generalmente tienen áreas financieras especializadas responsables de integrar los informes de ingreso y gasto electoral, cuentan con una estructura que tiene cierta continuidad de trabajo, que cumple con ciertos perfiles y requerimientos técnicos. El problema es que en el caso del candidato independiente no cuenta con esa infraestructura. Lo anterior sin lugar a dudas traerá consecuencias en términos de la calidad de los informes financieros que dichos candidatos deberán reportar a la autoridad electoral.

Otro reto obedece a los incentivos que este tipo de candidatos tienen para realizar actos de promoción antes de los plazos establecidos. En el caso de Quintana Roo, se establecen sanciones específicas como la prohibición para participar en este proceso previo si hay actos anticipados. Pero la experiencia que hemos tenido en el país es que es muy difícil acreditar los actos anticipados, pues suelen presentarse de manera simulada, además de que en la mayoría de las ocasiones las sanciones no se concretizan.

Hay un aspecto interesante en materia de regulación de gasto en la normatividad de Quintana Roo que tiene que ver con la obligación a los candidatos independientes al registrar una planeación de su gasto. Me parece fabuloso, es un elemento que contribuye y facilita, por supuesto, las tareas de control y que bien valdría la pena recogerlo para otras esferas y para otras experiencias.

El siguiente paso en el proceso de fiscalización tiene que ver, ya no con las reglas de ingreso y egreso sino con el proceso mismo de revisión de los informes que se presentan. En el caso de la presentación de informes si nos vamos a la experiencia de nuestros sistemas de partidos políticos vamos a encontrar que hay muchos problemas para integrar los informes financieros, los partidos políticos se enfrentan con el reto de que muchos de los candidatos, al no ser ellos sujetos responsables, no se sienten realmente comprometidos a presentarle al partido todos los soportes de ingreso y de egreso que realizan o que obtienen durante su campaña. En el caso de los candidatos independientes al ser ellos los sujetos responsables, sí encontramos un incentivo de responsabilidad. Mientras los candidatos de partidos políticos, no tienen incentivos para cumplir o para rendir cuentas, en términos de sus ingresos y egresos, los candidatos independientes sí lo tienen, al ser ellos los sujetos responsables directos.

El proceso de fiscalización tiene el gran reto de acreditar todos aquellos recursos privados que los partidos políticos no reportan y todos aquellos actos de simulación que están presentes en los informes de los partidos políticos. La mejor manera de afrontar ese desafío, es acompañando las tareas de revisión documental de acciones concurrentes durante el desarrollo de las campañas y durante el proceso de revisión. Durante el desarrollo de las campañas, los actos de verificación, visitas en las casas de campaña o las oficinas donde están los registros contables, los ejercicios de concatenación y por supuesto los monitoreos, resultan claves, como lo acaba de demostrar el proceso de fiscalización 2012. Estos mecanismos son la vía más eficaz para poder acreditar lo que los partidos no reportan, porque se trata de gastos que dejan huella, registro, rastro, principalmente los gastos callejeros. Antes de la reforma de 2007 la actividad del monitoreo se facilitaba, porque no estaba prohibida la contratación de espacios en radio y televisión, ahí se concentraba el principal rubro de gasto que deja rastro, pero al prohibirse ese gasto la autoridad fiscalizadora se ha visto obligada a salir a la calle a recoger evidencias de gasto que puedan servir para contrastar en el momento procesal oportuno los informes de los partidos políticos. Aquí el desafío que presentan las candidaturas independientes, va en el sentido de si la autoridad competente de realizar esta tarea de investigación realmente tiene la infraestructura y la capacidad para llevarla a cabo ante el cúmulo o número de candidatos independientes que pudieran presentarse.

Otro aspecto que tiene que ver con el modelo de fiscalización es del régimen sancionatorio y en este sentido los candidatos independientes, si nos atenemos a la experiencia comparada, están sujetos a las mismas

sanciones que los partidos políticos, es decir, las amonestaciones, las multas, y en algunos casos como en Zacatecas ya se contempla la nulidad, es decir el rebase de tope de gastos de campaña ya es causal de nulidad en este estado. Aquí el punto o el reto tiene que ver más bien con la falta de garantía para el cumplimiento de multas. En el caso de un partido político siempre se puede garantizar el pago a través de la reducción o retención de ministraciones a los partidos políticos, pero en el caso de los candidatos independientes cómo nos garantizamos el cumplimiento de sanciones en el caso de posibles sanciones de carácter económico.

Finalmente, en general las candidaturas independientes fomentan actos de simulación porque básicamente se financian a partir de aportaciones privadas con todo lo que ello implica. A esto hay que sumarle que modelos tan restrictivos como el mexicano, fomentan este tipo de situaciones, es decir, topes de gasto muy limitados, demasiadas restricciones a las aportaciones privadas, restricciones en materia de compra de espacios en radio y televisión, generan incentivos o motivos para la simulación. Por ello la experiencia a nivel internacional nos dice que aquellos modelos de financiamiento altamente restrictivos son muy difíciles de hacer valer.

En la atención a los desafíos que implica la emergencia constitucional de esta nueva figura, como en muchos otros retos de la vida institucional de México, resulta conveniente aproximarse a la sapiencia y legado del propio Carpizo. El jurista mexicano recomienda que ante la necesidad de adoptar medidas institucionales siempre es importante analizar detenidamente la evolución política del Estado y de sus instituciones, los problemas económicos, sociales y culturales, el entorno internacional y regional.<sup>4</sup> En la búsqueda de soluciones institucionales hay que tener muy presentes las peculiaridades del país, su evolución política, las causas de los problemas y del funcionamiento del sistema como un todo, no olvidarnos del factor tiempo y lugar, de la eficacia de las instituciones en diversas épocas y circunstancias. De no atender las recomendaciones del doctor Carpizo correremos el riesgo de que la radiografía salga movida, lo cual puede conducirnos a un diagnóstico equivocado de la situación y, lo que es peor, a la adopción de medidas que no resuelvan sino que complique aún más el problema.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, pp. 376 y 377.