

Las Naciones Unidas contra la corrupción. Hacia una cultura de rechazo a la corrupción en materia electoral (el caso de México)

Ma. Macarita Elizondo Gasperín*

SUMARIO: Introducción. I. La corrupción. Concepto. II. Las políticas de prevención a la corrupción. Sector público. III. Las políticas de prevención a la corrupción. Sector privado. IV. Índice mundial de la corrupción en 2005. Su impacto en materia electoral. V. Conclusión: una estrategia para combatir la corrupción. Auditoría política.

Las cosas que acabarán con la raza humana son: la política sin principios, el progreso sin compasión, la riqueza sin es-

* Egresada con Mención Honorífica y Medalla al Mérito Universitario "Gabino Barreda" en la Universidad Nacional Autónoma de México; catedrática en las materias de Amparo, Técnicas Jurisprudenciales y Poder Judicial en la División de Estudios de Posgrado de la UNAM (con antigüedad académica de más de 18 años); miembro de número del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal y de la Asociación Internacional del Derecho Procesal; miembro fundador del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal (1987), juez instructor en el Tribunal Federal Electoral (1994), asesora del magistrado presidente (1996) y coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1997), y actualmente magistrada del Tribunal Electoral en la V Circunscripción Plurinominal (2000).

fuerzo, la erudición sin silencio, la religión sin riesgo y el culto sin conciencia.

Anónimo

Introducción

El miércoles 14 de diciembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* —y ese mismo día entró en vigor— el decreto promulgatorio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en la ciudad de Nueva York el 31 de octubre de 2003.

La Convención de referencia fue aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 29 de abril de 2004 y ratificada por el presidente de la República el 31 de mayo de ese mismo año.

Los Estados partes —entre los que se encuentra el Estado mexicano— hicieron patente su preocupación por la gravedad de los problemas y amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. En el preámbulo de dicha Convención se refirieron a que los casos de corrupción amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de los Estados, por lo que expresaron que ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo cual hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella, y requiere, en consecuencia, de un enfoque amplio y multidisciplinario para ello.

Se tuvo presente que la prevención y erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados, y para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces, debe haber una cooperación entre sí, con el apoyo y participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las de base comunitaria, creando entre todos ellos una cultura de rechazo a la corrupción.

Incluso, se reconoció —en esta convención de Nueva York— el contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, con vigencia a partir del 29 de

septiembre de 2003 y los instrumentos multilaterales encaminados a prevenir y combatir la corrupción, como son, entre otros:

1. La Convención Interamericana contra la corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1996;
2. El Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 26 de mayo de 1997;
3. El Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos el 21 de noviembre de 1997;
4. El Convenio de derecho penal sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de enero de 1999, y
5. La Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana el 12 de julio de 2003.

Con el decreto promulgatorio de la Convención de Nueva York, se les da el carácter de norma o conjunto de normas obligatorias, en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política nacional.

I. La corrupción. Concepto

En el preámbulo del documento que contiene los postulados de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se hacen una serie de referencias importantes, como se dijo, sobre la gravedad del problema, sobre los vínculos de la corrupción y algunas formas delictivas, especialmente la de la delincuencia organizada y la delincuencia económica, sobre la corrupción que implica el retiro y la utilización de vastas cantidades de activos, en fines distintos de los que debieran ser invertidos, y el problema que de local, ya amenaza convertirse en un fenómeno internacional, y así sucesivamente, pero en

ninguno de sus postulados de este preámbulo se propone una definición de lo que significa *la corrupción* de que trata este documento y que conlleva la gran preocupación de su control y orientación de la actividad humana para apartarla de este vicio.

El *Diccionario de la Lengua Española* define:

Corrupción. (Del lat. *corruptio -onis*, acción y efecto de corromper). Un vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres o de voces. En derecho: Corrupción en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas, en provecho económico, o de otra índole, de sus gestores.

Corromper. (Del lat. *corruptere*, alterar y trastocar la forma de algo). Echar a perder, depravar, dañar, pudrir. — Sobornar a alguien con dádivas o de cualquier otra manera. — Pervertir o seducir a alguien. — Estragar, viciar, corromper las costumbres, el habla, la literatura. — Y coloquialmente: Incomodar, fastidiar, irritar, oler mal.

Podemos entonces, tal vez considerar que el fenómeno de la corrupción, cuya definición no está o no se aprecia o no encuentro en el documento que se analiza de las Naciones Unidas, es un fenómeno mucho más amplio de lo que se plantea en el preámbulo: la corrupción puede ser intencional y dolosa, o no intencional y culposa; por ejemplo, cuando el que corrompe y el que es corrompido tienen la intención de lograr un propósito distinto del que se persigue con la institución que administran, un beneficio personal, en lugar de un beneficio colectivo que le está asignado a esa institución, están cometiendo la corrupción dolosa; y por ejemplo, cuando se designa y se acepta un cargo ya sea administrativo o incluso profesional, a alguien que no tiene la capacidad o la formación necesaria para desempeñar ese cargo y con su actuación imperfecta e ignorante de los elementos científicos y técnicos en que debe fundarse, daña a otras personas o a la comunidad con un ejercicio inapropiado de esa función, están cometiendo también una corrupción, pero en este caso, sin proponérselo, sino como responsable o culpable de su falta de preparación, aunque con consecuencias tan graves como en la corrupción dolosa.

En el capítulo primero de la referida Convención de Nueva York, "De las disposiciones generales", el artículo 1º, que se refiere a *La finalidad*, desde luego que apunta a prevenir y combatir de forma eficaz este fenómeno de la corrupción, así como a facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica para ese fin; y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. Sin embargo, creo que la intención de un documento como éste —en que se establecen normas para prevenir el fenómeno de la corrupción—, debiera incluir también dentro de sus finalidades el análisis del fenómeno social a profundidad, para conocer sus causas culturales y sociales, que tienen, entre otros muchos orígenes, una fuerte vinculación con la desigualdad de las personas que integran la sociedad; una desigualdad que desmoraliza fuertemente a los sectores marginados al ver cómo los pocos agraciados de la fortuna, que manejan la mayor parte de la riqueza de la comunidad, mantienen ese estado de cosas en que para unos pocos todo y para la mayor parte de las gentes, nada. Y aquí, en un aspecto global y cultural, encontramos una manifestación del fenómeno de la corrupción, una corrupción social, que tiene raíces muy difíciles de esclarecer, pero que allí están presentándose como amenaza a la sociedad entera y a la posibilidad de eliminar ese fenómeno de la injusticia, de la perversidad que provoca la corrupción, y quizá convirtiéndose poco a poco en su actividad cotidiana, por costumbre en las siguientes generaciones, que en algunos casos ya no se vinculan con la desigualdad social, sino en la formación (yo diría de formación) de sus hábitos o actividades cotidianas.

En un intento por definir lo que implica "la corrupción" o por lo menos los "actos de corrupción", uno de los instrumentos multilaterales encaminados a combatirla (y que fue reconocido en la Convención de las Naciones Unidas que se analiza), concretamente la Convención Interamericana contra la Corrupción,¹ precisó los actos de corrupción, tales como:

- a) El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza fun-

¹ Adoptada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, y ratificada por el gobierno mexicano, con el depósito del instrumento correspondiente el 2 de junio de 1997.

- ciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo, y
- e) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.²

Para los fines de impulsar el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales y la consecución de los objetivos de esta

² Esta Convención de Caracas también es aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella. Se dijo que entre aquellos Estados partes que hayan tipificado estos delitos, éstos serán considerados actos de corrupción para los propósitos de dicha Convención. Para la asistencia y cooperación internacional previstas en el marco de esta Convención, cada Estado parte podrá designar una autoridad central o podrá utilizar las autoridades centrales contempladas en los tratados pertinentes u otros acuerdos. Las autoridades centrales se encargarán de formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación a que se refiere esta Convención, que para el caso de México, se constituyen con tal carácter al director general para temas globales, al director general de Asuntos Jurídicos, al director de Cooperación Internacional en la Prevención del Delito, y al subdirector de Cooperación Internacional en la Lucha contra el Narcotráfico y la Corrupción, todos dependientes de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Convención de Caracas, los Estados Partes estimaron conveniente y se obligaron a considerar la tipificación en sus legislaciones de las siguientes conductas:

- a) El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada. (En el caso de México, esto ya está considerado como delito en el Código Penal Federal, en los artículos 210, 211 y 211 bis, que aluden al delito de revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática, así como el numeral 214, fracción IV, del mismo ordenamiento, el cual se refiere al ejercicio indebido de servidor público.);
- b) El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada. (Esta conducta también está considerada como delito en el caso de México, en el Código Penal Federal, primordialmente en su artículo 223, que tipifica el delito de peculado, ya que en sus diversas hipótesis sanciona las conductas tendientes al aprovechamiento para sí o para terceros, dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o en otra causa);
- c) Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado. (Esta conducta está prevista como delito en México en el multicitado Código Penal Federal, particularmente en el nu-

meral 222, fracción II, el cual alude al delito de cohecho en la modalidad de quien de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a un servidor público para que éste haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones, así como en el artículo 221 del mismo Código Penal que tipifica el tráfico de influencia cuando establece que lo cometerá, entre otros, cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público);

- d) La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa. (En México esta conducta también está prevista como delito, principalmente por el ya citado artículo 223 del Código Penal Federal, que alude al peculado.)

Por su parte, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en la ciudad de Nueva York, encontramos una serie de definiciones que nos llevan a pensar en la corrupción como un *delito de los delitos*; parece que de acuerdo con estas definiciones, toda expresión de corrupción está montada en un delito. Sin embargo, como lo hemos expresado antes, el fenómeno es mucho más amplio, y desafortunadamente en este artículo segundo de las definiciones no encontramos una que implique el concepto de la corrupción.

En los artículos 3 y 4 de esta Convención de las Naciones Unidas se trata del ámbito de aplicación del conjunto de normas que estudiamos y de la protección de la soberanía de los Estados partes. Desde luego, son consideraciones muy importantes, porque en el contexto del derecho internacional deben respetarse estos ámbitos de aplicación, e igualmente debe respetarse la soberanía nacional, aunque es paradójico encontrar, por ejemplo, el caso muy reciente del "doble muro de la intransigencia", en donde un país, desde luego dentro de su territorio, pero produciendo consecuencias extraterritoriales,³ realiza este tipo de diques, que podrían ser cuestionados y hasta opues-

³ Esquivel, Jesús, "Cerca Mortífera", *Proceso*, núm. 1521, 25 de diciembre de 2005, pp. 2-25.

tos dentro de las consideraciones globales del tema de que se hace referencia.

II. Las políticas de prevención a la corrupción.

Sector público

El concepto a que se refiere el capítulo II de la Convención de Nueva York relacionado con las medidas preventivas, hace hincapié en la necesidad de establecer políticas de prevención de la corrupción, que:

- Promuevan la participación de la sociedad, y
- Reflejen los principios de:
 1. El imperio de la ley.
 2. La debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos.
 3. La integridad, transparencia y obligación de rendir cuentas.

Aunado al deber de procurar evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.

Cabe recordar que ya desde el año 2000 se creó en México la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, presidida por el secretario de la Función Pública, situación que se hizo del conocimiento de la sociedad mediante la publicación del acuerdo correspondiente efectuada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de diciembre de dicho año y reformado en parte mediante acuerdo diverso publicado en dicho medio el 14 de diciembre de 2005.

Lo curioso es ver que, en el establecimiento de los órganos encargados de esas políticas de prevención, incluye en el estudio al sector público y al sector privado, concediéndole, desde luego, un peso específico a aquél. Sin embargo, aunque hace una referencia al Poder Judicial y al Ministerio Público, queda fuera del contexto de esta prevención de la corrupción el Poder Legislativo; y nos preguntamos: ¿qué sucede con una ley injusta, una ley contraria a la vida humana en sociedad, una ley que implique en sí misma la corrupción que se pretende prevenir y que por no haber sido impugnada en su oportunidad, ésta sea aplicable?, ¿qué sucede con las omisiones y las accio-

nes legislativas contrarias a las múltiples promesas de campaña que conquistaron el voto ciudadano? Esto quedó fuera, por ahora, del contexto de este documento internacional objeto de estudio. Tal situación me hace recordar la leyenda, que venía impresa, por cierto, en un disco compacto emitido por la Secretaría de Gobernación de México, correspondiente a la *Compilación Jurídica octubre 2000*, 2ª edición, la cual decía:

La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un comprometimiento de su razón ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general.

En materia electoral, lo que sí se precisa en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es que este Poder Legislativo adopte las medidas legales que él considere apropiadas, en consonancia con los objetivos de esa Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, a fin de:

1. Establecer criterios para la candidatura y elección a cargos públicos.
2. Aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y cuando proceda respecto de la de los partidos políticos.

Los anteriores fines también son aplicables para el sector público encargado de adoptar las medidas administrativas en esos rubros electorales. Tal es el caso, en México, del Instituto Federal Electoral, cuyo Consejo General, en días pasados, concretamente el 10 de noviembre de 2005,⁴ precisó los criterios y alcances de la llamada "tregua navideña",⁵ la cual compromete a todos los partidos políticos para que se

⁴ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, un día antes de la publicación de la Convención de Nueva York, esto es, el 13 de diciembre de 2005, denominado: "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen criterios a los partidos políticos para que asuman el compromiso de abstenerse de realizar en forma definitiva cualquier acto o propaganda que tenga como fin promover de manera previa al inicio formal de las campañas del proceso electoral federal 2005-2006, a quienes serán sus candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para dicho proceso".

⁵ Cabe recordar que nos referimos a la etapa preparatoria del proceso electoral federal 2005-2006.

abstengan de realizar en forma definitiva, entre el 11 de diciembre de 2005 y el 18 de enero de 2006, cualquier acto o propaganda para promover a sus candidatos a la Presidencia de la República. Dicho acuerdo —que es de aplicación federal y por tanto excluye los procesos locales—, fue aprobado por la mayoría de los consejeros electorales y recibió el visto bueno de todos los partidos políticos, por lo que tiene “carácter obligatorio y de estricta observancia”.

El citado acuerdo fue construido con la debida fundamentación legal, apoyado en:

1. Normas constitucionales y legales en materia electoral.
2. Las facultades del Consejo General.
3. La jurisprudencia, tesis relevantes y criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶ y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁷ que definen los actos anticipados de campaña, el ejercicio de la libertad de expresión en la materia, así como el señalamiento específico de la procedencia para que la autoridad electoral cubra las lagunas legales para salvaguardar la finalidad de los actos electora-

⁶ Tesis jurisprudencial 1/2004 y 65/2004, que precisan que: a) la precampaña electoral se identifica con la contienda interna de los partidos políticos y por tanto forma parte del sistema constitucional electoral; b) los precandidatos sí pueden realizar proselitismo siempre que se limiten a promocionarse para alcanzar la candidatura de su partido político y no la obtención del voto del ciudadano para el cargo de elección popular, y c) los procesos de selección interna de candidatos culminan con la postulación de los mismos por parte del partido político.

⁷ Tesis relevante S3ELQ23/98 de la Sala Superior establece que los procedimientos de selección interna de candidatos en el seno de los partidos no constituyen actos anticipados de campaña, al no tener como fin la difusión de la plataforma electoral o pretender la obtención del voto del ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.

El criterio emitido por dicha Sala Superior en el expediente SUP-JRC-235/2004 refiere que la omisión legal no puede interpretarse como una autorización para realizar actos anticipados de campaña, su prohibición tiene por objeto garantizar una participación igualitaria y equitativa a los partidos políticos contendientes ante el electorado, evitando que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la campaña política respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de su plataforma electoral y en mayores recursos económicos, de ahí que si algún candidato o partido político realiza actos de campaña electoral sin estar autorizado para ello, ya sea fuera o durante alguna contienda interna o habiendo sido designado, en la etapa previa al registro, es procedente se imponga la sanción respectiva al encontrarse promoviendo el voto. De dicho criterio se desprende que es acto anticipado de campaña toda

les y fortalecer la equidad y la confianza de los ciudadanos en las condiciones de la competencia electoral.

Dice a la letra:

ACUERDO:

PRIMERO.- Para fortalecer el valor de la equidad, es criterio del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecer del 11 de diciembre de 2005 hasta el 18 de enero de 2006 como período para que los partidos políticos se abstengan de realizar cualquier acto o propaganda que tenga como fin promover a sus candidatos para ocupar el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de que cualquier otra actividad realizada fuera de los tiempos señalados y en atención a sus características pueda ser considerada como acto anticipado de campaña.

SEGUNDO.- Los actos señalados en el acuerdo anterior implican, además de lo establecido por los artículos 182 y 182-A del Código, la difusión de publicidad y realización de actos promocionales a

actividad de promoción directa para el cargo de elección popular, o vinculada directamente al partido político o con la presentación de algún programa de gobierno, el cual se considera equivalente a una plataforma electoral.

Por lo que hace a la Tesis Relevante S3EL003/2005 la misma Sala Superior ha reconocido el derecho de los partidos políticos a hacer del conocimiento de la autoridad electoral administrativa, los actos irregulares de proselitismo electoral de sus adversarios políticos que vulneren el principio de igualdad en la contienda; aptitud jurídica que se deriva del ejercicio de sus atribuciones de vigilancia de los procesos electorales al ser corresponsables en el correcto desarrollo de los comicios.

La Tesis relevante S3EL034/2004 se refiere a que los partidos políticos tienen la calidad de garantes de la vida democrática al señalar que las infracciones que cometan militantes y simpatizantes del propio partido, constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante, y que ante dicho supuesto, el grado de responsabilidad del partido se determina en función de su aceptación o tolerancia de las conductas realizadas dentro de las actividades propias del partido.

Por último, la tesis S3EL120/2001 emitida por la Sala Superior advierte que ante el surgimiento de situaciones extraordinarias no previstas por la ley, es necesario completar la normatividad en lo que se requiera, atendiendo siempre a las cuestiones fundamentales que se contienen en el sistema jurídico, además de mantener siempre el respeto a los principios rectores de la materia, aplicados de tal modo que se salvaguarde la finalidad de los actos electorales y se respeten los derechos y prerrogativas de los gobernados, dentro de las condiciones reales prevaletientes y con las modalidades que impongan las necesidades particulares de la situación.

través de actos públicos tales como mítines, giras o reuniones públicas en general para tal fin. La generación de actos de propaganda mediante anuncios espectaculares, bardas y otros similares; la transmisión de mensajes o *spots* publicitarios de cualquier naturaleza en prensa, radio y televisión, o por cualquier otro medio electrónico, impreso o publicitario, que tenga como fin promocionar a cualquier precandidato o candidato postulado a presidente de la República; durante el período antes señalado, así como publicidad contratada en prensa, radio y televisión, para la promoción de partidos políticos, con fines de propaganda electoral.

TERCERO.- En términos del artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el partido político será garante del cumplimiento del presente acuerdo frente a sus candidatos, militantes y simpatizantes.

CUARTO.- El Instituto continuará aplicando las normas y procedimiento necesarios para fiscalizar las actividades realizadas por los partidos políticos en forma previa al inicio de las campañas electorales federales; para resolver los casos que por sus características puedan ser considerados como actos anticipados de campaña; así como para revisar los hechos contrarios al presente Acuerdo. El cumplimiento de dichas atribuciones se hará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los criterios y tesis relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Derivado de lo anterior, el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el pasado 15 de diciembre de 2005, envió una carta a los presidentes de los partidos políticos nacionales y a los representantes de partidos políticos y consejeros del Poder Legislativo ante dicho Consejo General, haciendo referencia a dicho acuerdo y precisando los criterios de abstención que deben observarse incluso durante el acto mismo del registro de la candidatura presidencial, pues el plazo para el registro corre del 1º al 15 de enero de 2006, y el acuerdo tiene vigencia hasta el 18 del mismo mes y año. Además señala que todo acto contrario al acuerdo podrá ser revisado a través de los procedimientos de queja (que recordemos que se instauran a petición de parte o de oficio) para aplicar las

sanciones correspondientes, por lo cual "...el Instituto Federal Electoral confía en que los partidos políticos y sus precandidatos mantendrán el compromiso de garantizar el pleno cumplimiento del Acuerdo".⁸

Todos los gobernadores de la República, conjuntamente con los titulares de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Federal Electoral y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, firmaron en Torreón, Coahuila, el "Pronunciamiento por la civilidad democrática para coadyuvar en la legalidad, transparencia y equidad del proceso electoral federal del 2006", donde manifestaron, desde el 14 de noviembre de 2005, el interés de la nación en procurar y contribuir a la garantía de un proceso electoral apegado a la civilidad, bajo un ambiente de respeto y convivencia pacífica.⁹

Por otra parte, es indudable que los medios de comunicación juegan un papel fundamental para informar a la población sobre las actividades de los partidos y sus candidatos, y ello no debe ser razón para que pretendan ejercer militancia e influir en la orientación del voto ciudadano. Los concesionarios de radio y televisión son usufructuarios de un bien del dominio directo de la nación y cuya actividad es de interés público, por lo que deben contribuir al fortalecimiento de la democracia y cumplir con los principios de objetividad, equidad e imparcialidad. Los espacios informativos de las actividades de campaña y los que se dediquen a todos y cada uno de los partidos y sus candidatos deben estar basados en criterios que impliquen igualdad de oportunidades, a efecto de que ningún contendiente tenga ventaja sobre otro en función de su fuerza electoral, con la mira a contender en condiciones de equilibrio en el proceso electoral. Para ello, la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, en su sesión ordinaria celebrada el 1º de diciembre de 2005, aprobó los "Lineamientos Generales aplicables en los noticiarios de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos o coaliciones", en los que, entre otras cosas, se precisa que haya equidad:

⁸ Se publicó en diversos medios, como *El Universal*, pp. 1 y 10; *Reforma*, p. 13; *Rumbo de México*, p. 1B; *El Financiero*, p. 45; *La Prensa*, p. 35; *Impacto-El Diario*, p. 9; *La Crisis*, pp. 7 y 20; *El Economista*, p. 44, y *Milenio-Diario*, p. 6.

⁹ Vid. revista *Proceso*, diciembre de 2005.

- En el número de entrevistas realizadas a los miembros de los diferentes grupos políticos.
- En los reportajes elaborados sobre las campañas a lo largo de la República.
- En la presencia de representantes de todos los partidos y coaliciones en los programas de análisis, así como en los debates.
- En la forma de privilegiar las notas entre los partidos.
- En distinguir entre el anecdotario de campaña y la oferta política de los candidatos.
- En la presentación de las notas, a través de una sección dedicada especialmente a las campañas electorales, para que los radioescuchas y televidentes puedan identificar las alternativas que se presentan y sepan que la nota más importante no siempre corresponde a un mismo partido.
- En los recursos técnicos para cubrir las actividades de campaña de los diferentes candidatos, utilizando el mismo tipo de lenguaje en imagen, el mismo formato, para que cada ciudadano modele su criterio con base en información transmitida con la mejor calidad posible y centre su atención en los contenidos de las campañas.

La corrupción electoral se refiere a conductas que transgreden principios y valores desarrollados en el ámbito de la cultura política, razón por la cual la noción de "corrupción electoral" se encuentra más directamente desarrollada con la educación y el ambiente político de cada sociedad, con los hábitos y costumbres, que con el derecho positivo, pues no debe confundirse "corrupción electoral" con "delito electoral", ya que se discierne la corrupción no por referencia a la ley penal, sino por referencia a unos valores acerca de los que la colectividad considera que es correcto en la contienda electoral, valores cuyo reconocimiento social les hace constituir un código de ética política; de ahí que se diga que

... la corrupción electoral es transgresión de un conjunto de normas más extenso que la ley, implícito ciertamente en la legalidad reinante, pero que están inscritos, además, en las doctrinas decada ideología política y en un sentimiento colectivo de moralidad...

Más eficaz en la lucha contra la corrupción electoral es toda acción que se cumpla en el cultivo de la moralidad pública y el desarrollo de la transparencia de los procesos electorales. En la lucha contra este mal podemos esperar mejores resultados de un tratamiento no penal del fenómeno, consistentes en medidas tales como: educación ciudadana, mecanismos de participación democrática, procedimientos de impugnación de elecciones ante autoridades administrativas y judiciales, aplicación de sanciones de naturaleza política (la anulación de la elección, la inhabilidad permanente para aspirar a cargos de elección popular) a los partidos que incurran en prácticas contrarias a la moralidad electoral.¹⁰

Recordemos que los códigos de ética en la función pública son importantes guías de conducta para los funcionarios gubernamentales y herramientas de prevención de la corrupción. Esas normas no sólo prohíben las prácticas corruptas sino que describen y procuran evitar situaciones que induzcan a la violación de los deberes oficiales.¹¹ México ya cuenta con el Código de Ética de los Servidores Públicos;¹² el Código de Ética del Gobierno Federal; el Código de Conducta de Presidencia de la República¹³ y el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.¹⁴ Esperemos poder conocer en breve los que se relacionen con el Poder Legislativo y los organismos constitucionales autónomos.

Igualmente, los códigos de ética que han ido paulatinamente aprobando los institutos políticos permiten, hacia el interior de cada partido político, establecer los parámetros de su actuación, con la intención de generar conciencia colectiva.

¹⁰ Hernández Becerra, Augusto, "Corrupción electoral", *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), UNAM y otros, tomo I, p. 273.

¹¹ http://www.worldpolicias.com/espanol/codigos_de_etica.html

¹² Oficio-circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, 31 de julio de 2002.

¹³ Estos dos últimos de fecha 18 de noviembre de 2005, consultables en la página web www.presidencia.gob.mx

¹⁴ Aprobado el 9 de noviembre de 2004 en sesión solemne del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y consultable en su página web www.scjn.gob.mx

De hecho, recientemente en el "Seminario Internacional: Nuevos Retos de la Democracia en México", celebrado en noviembre de 2005, en la ciudad de Cocoyoc, Morelos (México), con la participación de las Naciones Unidas, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, así como diversas autoridades electorales locales y algunas instituciones de educación superior del país, se hizo notar la importancia de establecer cuestiones éticas en la contienda electoral, concluyendo incluso que es necesario que los mismos ordenamientos jurídicos recapitulen elementos éticos subyacentes.

Sin embargo, con la insistencia de no caer en un exagerado positivismo ideológico o bien en un formalismo ético, no debe perderse de vista que ambos lados de la balanza, bajo el fiel equilibrio de su existencia, son necesarios y su utilidad es evidente, máxime que la complejidad de la sociedad contemporánea y el cambio acelerado que estamos viviendo en los últimos tiempos generan en el mundo una desorientación social.¹⁵

Según los términos de esta Convención de Nueva York, cada Estado parte deberá garantizar la existencia de un órgano u órganos, encargados de prevenir la corrupción, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno. En efecto, cada Estado parte procurará aplicar en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas; además, procurará establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades que correspondan y se establezcan las sanciones respectivas.

III. Las políticas de prevención a la corrupción. Sector privado

Nos parece de especial trascendencia el artículo 13 de la Convención de Nueva York al conceder la participación de la sociedad en

¹⁵ Vid. Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, *Temas selectos del derecho electoral. Formación y transformación de las instituciones*, México, IEECh, 2005, p. 620.

sus diferentes postulados de este precepto, porque, efectivamente, la corrupción tiene el doble aspecto: del que corrompe y del que es corrompido. No se da la corrupción solamente con uno de estos elementos. En todas sus formas aparece la duplicidad o la complicidad del que corrompe y del que es corrompido.

Por lo que se refiere a las políticas y prácticas de prevención de la corrupción, se establece que cada Estado parte mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, lo cual vincula, como se dijo, a la sociedad civil de cada país firmante, la que se debe expresar a través de foros de análisis, artículos de investigación y publicaciones y manifestaciones diversas en los medios de comunicación.¹⁶

También en el sector privado deberán adoptarse medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría y cuando proceda se deberán aplicar sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento.

En esta convención se señala de una forma muy clara que cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y lucha contra la corrupción y para sensibilizar la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Establece además que cada país firmante se compromete a establecer en su normatividad que las personas perjudicadas como consecuencia de un acto de corrupción tendrán derecho a indemnización por daños y perjuicios.

Todos los Estados miembros deberán alentar la cooperación entre los organismos nacionales y el sector privado y cooperarán a nivel

¹⁶ Cabe hacer notar que existe en México el denominado Movimiento Nacional Anticorrupción (MNA), como una forma de manifestación de la sociedad organizada, con el lema: "La corrupción es la destrucción".

internacional en asuntos penales, así como prestarán asistencia en las investigaciones y procedimientos correspondientes a cuestiones civiles y administrativas relacionadas con la corrupción, además en el caso de una investigación el sistema jurídico interno establecerá los mecanismos necesarios para salvar todo obstáculo que pueda surgir como consecuencia de la aplicación de la legislación relativa al secreto bancario.

Una de las medidas importantes para enfrentar la corrupción, es mediante acciones encaminadas a abatir la desinformación y la ignorancia. Quien sabe sus derechos y la manera de ejercerlos está en condiciones menos propensas para aceptar la realización de actos corruptos. La educación cívica juega un papel decisivo.¹⁷

Entre las medidas que la Convención de Nueva York sostiene como un deber para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como la amenaza que ésta representa, están:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
- d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias

¹⁷ Recientemente el Instituto Federal Electoral y la Universidad Autónoma Metropolitana renovaron un convenio de colaboración, mediante el cual establecen las bases para la organización y desarrollo de actividades conjuntas en materia de investigación y acciones científicas para promover la educación cívica y contribuir a la consolidación de la cultura política democrática en México. En el marco de este acuerdo se dio a conocer un estudio sobre el abstencionismo en las elecciones federales de 2003. La investigación revela que ya desde 1991 el abstencionismo ha ido en ascenso alcanzando su punto más alto en las elecciones federales de 2003 con una tasa del 58.6%. En varios estados los niveles de abstencionismo llegaron a rebasar el 60% como en Baja California (69%), Chiapas (68%) y Guerrero (67%). *Vid.* Torres, Alejandro, "Elecciones sin legitimidad si hay abstencionismo", *El Universal*, 14 de diciembre de 2005, Nación, p. 15.

para garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros, y salvaguardar la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En términos generales, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un intento muy importante para establecer un mejor y más sano horizonte en la vida social y en las relaciones internacionales del futuro. Merece todo el apoyo, como el que le ha dado el Ejecutivo Federal (en el caso de México) con su promulgación, pero requiere de una investigación más profunda, para evitar que al amparo de este buen propósito se desarrollen formas de corrupción que mantengan a la sociedad dividida.

IV. Índice mundial de la corrupción en 2005. Su impacto en materia electoral

Transparencia Internacional realizó un informe global de la corrupción en el año 2005 (Barómetro), que dio a conocer precisamente el Día Internacional Anticorrupción; esto es, el 9 de diciembre pasado, y en el que presentó los resultados de una encuesta de opinión pública realizada en 69 países del mundo, considerando países de ingresos altos, bajos o medios, buscando entender cómo y de qué manera la corrupción afecta la vida de las personas comunes.¹⁸

La investigación se basó esencialmente en preguntar a las personas encuestadas su opinión respecto de los sectores de la sociedad que consideran más corruptos y cuáles son las esferas de la sociedad que se ven más afectadas, si la corrupción ha aumentado o disminuido y si prevalecerá en mayor o menor medida en el futuro examinando los tipos de soborno y la manera en la que se realizan, incluyendo aquellos en los que se soborna para la obtención de servicios públicos a los que la ciudadanía tiene derecho.

¹⁸ *Vid.* El Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional (El Barómetro), llevado a cabo por Gallup Internacional para Transparencia Internacional entre los meses mayo y octubre de 2005 y dado a conocer el 9 de diciembre de 2005. Departamento de Investigación y Política. Secretaría de Transparencia Internacional. Alt Moabit 96, 10559 Berlín, Alemania.

A. ¿Cuáles son los sectores más afectados por la corrupción?

En este aspecto, llama la atención que en 45 de los 69 países que participaron en la encuesta, los partidos políticos fueron percibidos como las instituciones más corruptas de la sociedad, presentando un aumento respecto del año anterior.

En casi todos los países, la ciudadanía cuestionó sus sistemas de partidos. Entre los países de ingresos altos y medios, los ciudadanos de Francia, Italia, Grecia, Japón, Israel y Taiwán, México, Panamá, Argentina y Costa Rica tenían serias dudas sobre la integridad de sus partidos. Cabe señalar que el público en 10 de los 12 países de más bajos ingresos cubiertos por la encuesta clasificó otros sectores, tales como la policía y la aduana como más corruptos que los partidos.

Es interesante resaltar que los países asiáticos, Europa Oriental y América Latina calificaron a sus partidos políticos como las instituciones más corruptas, ubicando en segundo lugar a los parlamentos y las legislaturas, demostrando su inquietud acerca de la corrupción en sus sistemas políticos.

Sólo en algunos países se percibe a la policía como una institución más corrupta que los partidos políticos; asimismo, en América Latina la preocupación se extiende al sistema legal y judicial, ya que se calificaron los sistemas de impartición de justicia como una de las tres más corruptas.

Los medios de comunicación recibieron una puntuación general media, a pesar de haberse externado preocupación, ya que son un terreno fértil para que se dé la corrupción.

Es importante destacar que ningún país señaló al sistema educativo, los servicios públicos o el ejército como instituciones más corruptas. Sólo en países de América Latina se externó la preocupación de que la corrupción pueda extenderse al sector de los servicios públicos debido al frecuente contacto con el público y las transacciones en efectivo que se realizan entre los particulares y estas entidades de gobierno.

B. ¿Cuáles son las esferas de la vida que se ven más afectadas por la corrupción?

La corrupción afecta la vida política más que el entorno de negocios o la vida personal o familiar de los ciudadanos. Esto parece ser un problema global que va en aumento, ya que se presentó un incremento con respecto al porcentaje evaluado en 2004.

En México se hizo énfasis además en que la corrupción afectaba en gran medida las vidas personales de los ciudadanos. A nivel general, parece haber un vínculo entre el nivel de ingresos y la medida en la que los participantes creen que la corrupción afecta sus vidas personales. Los participantes con bajos ingresos son más negativos con respecto a los efectos de la corrupción en sus vidas personales comparados con los ciudadanos de ingresos medios y altos. Esto es lógico, ya que las familias más pobres tienen menos recursos con los cuales protegerse de los efectos de la corrupción.

C. ¿Cuánto cuesta pagar sobornos?

Los sobornos y las sumas requeridas varían de país a país. En algunas latitudes, los sobornos pueden ser pagados con mayor frecuencia, pero las sumas pueden ser más pequeñas, y a la inversa, en otros contextos pueden ser menos frecuentes pero mayores las sumas.

Debe recordarse que el ingreso per cápita y el poder adquisitivo son diferentes en cada país, lo que significa que la importancia económica de los sobornos difiere de un contexto a otro.

En el curso del último año, se reportó que en México, en promedio, algunos ciudadanos pagaron \$166 dólares en sobornos, pero si se considera la suma total de sobornos pagados respecto del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, las cantidades por familia en México representan del 10% hacia abajo.

D. ¿Cuál es la forma adoptada por los sobornos?

Además de la diferencia en la frecuencia de los sobornos, también varían sus formas.

Una gran mayoría de ciudadanos en Bolivia, República Dominicana, México, Perú y Paraguay declararon que se les había solicitado un soborno directamente a ellos. En cambio, en Europa Central y Oriental, en países como Lituania, Rumania, Rusia, Serbia y Ucrania, informaron que los sobornos pagados no habían sido requeridos directamente. Los resultados en estos países indican que, en muchos contextos, los sobornos son un requerimiento implícito.

Asimismo, se percibió que en países como Rusia y latinoamericanos, entre los cuales se encuentra México, de manera general, se ofrecen para evitar problemas con las autoridades, ya que es posible que estos sobornos hayan sido requeridos tácitamente, o bien, los procesos burocráticos hayan sido demorados, para solicitar con mayor razón estos fondos ilegales.

Es importante destacar que, no obstante lo anterior, más del 50% de los participantes en países como México, Bolivia, Ecuador y Guatemala declararon que no habían pagado sobornos para acceder a servicios públicos a los que tenían derecho; se dice que ello pudiera implicar que el acceso a los servicios en estos países es más fácil y transparente.

El Barómetro Global de la Corrupción correspondiente al año 2005 proporciona una fotografía de las percepciones y experiencias de los ciudadanos de todo el mundo respecto de la corrupción en sus países. Nuevamente, los hallazgos de ese año reflejan la desconfianza del público en los sistemas políticos y de justicia nacionales, con los partidos políticos, los parlamentos, la policía y el Poder Judicial percibidos como los sectores más afectados por la corrupción.

Los partidos políticos recibieron el peor puntaje en general, y fueron considerados el sector más corrupto en 45 de los 69 países. Este resultado refleja un empeoramiento de la opinión global sobre éstos, ya que el año pasado 36 de un total de 62 países los calificaron como las instituciones más corruptas. Los parlamentos recibieron un puntaje igualmente malo, indicando la preocupación generalizada sobre los efectos de la corrupción en los sistemas políticos.

La corrupción sigue siendo un tema de gran preocupación para los ciudadanos de todo el mundo, que señalan sus sistemas políticos, judiciales y legales primero y antes que nada. No obstante, mientras que la corrupción política se considera un problema mayor en muchos países, también queda claro que los sobornos y los actos de corrupción menor representan una carga muy pesada para muchas de las naciones más pobres.

V. Conclusión: Una estrategia para combatir la corrupción. Auditoría política

La corrupción tiene múltiples causas en las que están involucrados diversos sectores de la sociedad, y requiere de diversas estrategias multidisciplinarias que permitan, por un lado, conocer y evaluar sus dimensiones, y por otro, proponer acciones que vayan encaminadas a su prevención y eventual sanción, pues, como se sabe, ya ha dejado de ser un problema local para convertirse en una incidencia multinacional.

Efectivamente, el combate a la corrupción prevé la participación de la sociedad organizada en un esfuerzo integral y a fondo.

La lucha contra la corrupción debe abarcar tres clases de acciones:

- a) *Destructivas*: que combatan y eliminen los actos corruptos que ya se manifiestan;
- b) *Constructivas*: constituidas por medidas orientadas a estructurar positivamente una sociedad de valores, que procure una cultura de civilidad, y prevea y evite hacia el futuro actos de corrupción, y
- c) *De seguimiento*: mediante mecanismos de información y rendición de cuentas con acciones de evaluación periódica que ponderen incidencias y nuevos caminos.

Esa lucha contra la corrupción dará mayores resultados si se complementa en forma mancomunada con el esfuerzo del gobierno y la sociedad civil. Es clara la responsabilidad directa de los gobiernos para actuar sobre el particular, pero su éxito dependerá en cierta medida de la participación y convicción de toda la población en sus diferentes estadios en general, a fin de aprovechar todas las instan-

cias sociales para abatir la corrupción, incluyendo, claro está, a los medios de comunicación masiva.

Además, es necesario que se apliquen de una manera óptima y correcta los presupuestos autorizados hacia los parlamentos o congresos de los países, quienes deberían rendir cuentas a la sociedad de una forma abierta y transparente, no sólo de la aplicación de los recursos, sino y acaso más de las acciones emprendidas, avances y resultados obtenidos con el ejercicio de cada presupuesto, mismo del que participan los grupos parlamentarios y los representantes populares, así como investigar e integrar la información básica sobre la actuación de los institutos políticos para fundamentar acciones que, por un lado, les den seguimiento a las propuestas planteadas a la sociedad durante los procesos electorales y, por otro, permitan mejorar su desempeño y gestión.

A su vez, habrá que fortalecer, con elementos sólidos y eficaces de control y evaluación, el buen uso de los recursos públicos, que impidan actos de corrupción y fomenten el arraigo de una cultura de honestidad, eficiencia, transparencia y de rendición de cuentas.

También se considera indispensable una transformación de las instancias de control y fiscalización de los partidos políticos, pues del Informe de las Naciones Unidas sobre la corrupción antes analizado (Barómetro) se desprende que la percepción de la comunidad en los distintos países es que existe un índice elevado de corrupción dentro de éstos, y sólo con autoridades autónomas e independientes se podrá actuar conforme a derecho ante la ocurrencia de los ilícitos, esto con el fin de generar una legitimidad democrática.

Por su parte, para frenar el elevado abstencionismo que puede ser una consecuencia de la desconfianza de la población en los partidos políticos y en sus Congresos o Parlamentos, se requiere como una de tantas medidas a considerar, que candidatos y partidos cumplan sus promesas de campaña, y para ello pudiera pensarse en acciones encaminadas a la *evaluación* del espacio de la plataforma electoral destinado al control y registro de los programas de acción o proyectos por realizar, para su respectiva *compulsa* con los actos realizados y las metas alcanzadas durante el período del gobierno en que hayan participado dichos candidatos electos y partidos políticos. La diferencia será el rango de incumplimiento que bajo índices o márgenes de tolerancia permita expresar con auténtica objetividad si dicho candi-

dato o partido político seguirá mereciendo el voto ciudadano. Cumplió o no cumplió. Trabajó o no. Una especie de contraloría política de funciones (auditoría política), como una forma de rendir cuentas, y evaluar los resultados. Ello se basa en diversas explicaciones:

1. Esa función debe estar encomendada a una instancia de gobierno que disponga de amplia independencia o autonomía, con respecto a los intereses políticos de los evaluados e integrada con representantes de la sociedad civil.
2. El fenómeno del abstencionismo y los resultados finales de la función política del gobierno, no sólo dependen de cuestiones vinculadas a la corrupción, sino de otros factores, como pueden ser la desilusión popular respecto de las ofertas partidarias, en cuanto al abstencionismo; y la presencia de situaciones imprevistas y sin control en cuanto a los resultados finales de la función política y legislativa.
3. Todas las encuestas efectuadas en el año 2005 sobre la corrupción revelan implícitamente, desde la otra cara de la moneda, un porcentaje importante de la actividad sana de la administración pública, realizada por un amplio sector de funcionarios honestos, capaces y leales a los principios y valores, y de colaboradores del sector civil que salvan la vida armónica de la comunidad y el buen gobierno de la misma, en cuyas manos colegiadamente pudiere estar bien encomendada la referida función evaluatoria de la contraloría política.
4. El combate a la corrupción y a las conductas equivocadas del sector de la administración pública y de la sociedad, que las practica, ha de equilibrarse con el reconocimiento, el estímulo y el fomento del buen gobierno y de la sana participación de la comunidad honesta y leal a los intereses sociales y de la patria.
5. Recordemos que los partidos políticos son quienes articulan las demandas de la sociedad o de los grupos sociales, lo cual es cumplido en gran parte a través del proceso electoral. Son los candidatos los que perciben los problemas de sus electores, y para ello sus campañas se orientan preponderantemente a ese fin. El otorgamiento de las preferencias del electorado a los partidos políticos les indica a éstos la cercanía entre sus

ideas y programas con los problemas que la ciudadanía aspira resolver con el sistema político vigente.¹⁹ Actualmente no existe un puente de comunicación directa y veraz entre lo antes dicho y los resultados de la función o gestión política, esto es, entre los proyectos o planteamientos para alcanzar el poder político, con los resultados del ejercicio de dicho poder. ¿Dónde está la evaluación de lo actuado? ¿Se cumplió con las propuestas de campaña? ¿Los miles de votos ciudadanos canalizados hacia un proyecto político merecieron su aval?

Un grado de corrupción político-electoral es, luego entonces, el ofrecimiento y aceptación de promesas a cambio del voto ciudadano sin que existan actos en el ejercicio de las funciones públicas enderezados al cumplimiento de lo prometido, por lo que una de las medidas importantes para enfrentar esa corrupción estaría constituida por el conjunto de acciones encaminadas a abatir la desinformación y la ignorancia generando puentes de comunicación y evaluación entre lo planteado o prometido y lo realizado o legislado; con ello se sensibiliza a la opinión pública, se transparenta y garantiza el acceso eficaz de la ciudadanía a la información del quehacer político-legislativo, lo que conllevará a reflejar paulatinamente la confianza de la sociedad en general en los sistemas políticos, principalmente en los partidos políticos y en los parlamentos o congresos legislativos integrados por sus entonces candidatos.

Responsabilidad y eficacia gubernamentales, cumplimiento de promesas y obtención de resultados positivos de gobierno constituyen los retos de los candidatos electos y los institutos políticos cuyos compromisos y obligaciones no sólo se centran en el proceso electoral en el que participan, sino y acaso más en la forma como ejerzan por años la función para la cual se constituyen como las opciones más convincentes.

¹⁹ Fernández Baeza, Mario, "Partidos políticos", *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), UNAM y otros, tomo II, p. 975.

