

La credibilidad institucional como reto de la democracia mexicana

Antonio Santiago Becerra

Analista político.

México es un país ávido de instituciones fiables. Una mirada retrospectiva permite visualizar la persistencia histórica de la desconfianza social hacia las instituciones públicas. Esta desconfianza es un lastre tradicional del sistema político y constituye un reto de gran magnitud para la democracia mexicana.

Es por ello que el cambio democrático en México se ha orientado fundamentalmente a generar confianza en el circuito de las instituciones públicas. Dado el punto de arranque de la democratización, su objetivo central no ha sido -como en los países de Europa del Este- construir desde cero las instituciones y prácticas propias de la democracia (partidos políticos, elecciones periódicas, etc.), sino hacer creíbles las existentes o sustituirlas por otras dignas de confianza.

Así, por ejemplo, se buscaba que el sistema de partidos se volviese competitivo y por tanto creíble; que las elecciones fuesen transparentes y apegadas a la legalidad; que la alternancia en el poder fuera factible y que la división de poderes hiciera honor a su nombre. Los avances de la credibilidad en estos ámbitos son indudables y en buena medida explican lo que conocemos como la transición gradualista de México.

No obstante ello, existen aún múltiples ámbitos en los que la credibilidad gubernamental es nula o incipiente. Basta una mirada al mapa de la administración pública para poner mientes en que la desconfianza de los ciudadanos no abandona todavía un sinnúmero de instituciones federales, estatales y municipales. Remontar este pernicioso déficit constituye uno de los grandes retos del avance democrático mexicano.

El asunto ha sido planteado por Carlos Elizondo Mayer-Serra en los siguientes términos: "En pocos temas existe un acuerdo tan claro sobre su importancia, como en la necesidad de buscar mecanismos para recuperar la confianza en el gobierno. Sin esta confianza, sería muy complejo generar los bienes públicos

que la sociedad mexicana requiere para convivir democráticamente y la economía para crecer sostenidamente. Sobran ejemplos de políticas públicas de loables objetivos que son insostenibles por la poca confianza de la sociedad en el gobierno".¹

El visible déficit de confianza y las maneras de subsanarlo tienen, como se dijo al principio, una importancia crucial para el devenir social y político; sobre todo porque México dista de ser un país puntero en lo que a simpatía por la democracia se refiere. Según una encuesta aplicada en 17 países de América Latina en el año 2001, sólo 46% de los mexicanos encuestados respondió que ésta es preferible a cualquier otra forma de gobierno, y apenas 26% dijo estar satisfecho con la democracia de su país.²

Las fuentes de la desconfianza

Es evidente pues que la democracia de México requiere legitimarse plenamente, y uno de los requisitos centrales es que las instituciones obtengan con amplitud la confianza ciudadana. El primer paso para ello es responder a una pregunta obligada: ¿De dónde ha fluido el descrédito?, es decir, ¿cuáles son las fuentes que abastecen la desconfianza? Para responder no se requiere ir lejos: las causas básicas que mantienen en números rojos la credibilidad de buena parte de las instituciones públicas son la corrupción y la ineficiencia.

Respecto a la primera, Gerald Caiden ha señalado certeramente que: "Nada destruye tanto la credibilidad de las instituciones públicas como la corrupción en los círculos oficiales o la mínima sospecha de que las manos de los gobernantes están sucias. La corrupción mina la confianza de la gente en sus instituciones; ensombrece profundamente las políticas y las acciones oficiales; destruye la confianza en el sistema tributario y en el pago de impuestos destinados a proyectos públicos que parecen obedecer únicamente a intereses privados y llenar los bolsillos de otras personas; desvía los recursos públicos de donde realmente se necesitan hacia empresas riesgosas probablemente sobrevaluadas y subaprovechadas; burla la aplicación justa de las leyes y la veracidad de los presupuestos y cuentas públicas. En resumen, la corrupción contribuye a perforar la gobernanza como hacen las termitas con la madera".³ Pero si la corrupción socava la credibilidad con la contundencia planteada por Caiden, la ineficiencia es también un factor poderosamente corrosivo y puede tener más peso en el repudio público que la propia corrupción. Si esta última infringe la ley y desvía los recursos de manera inmoral y perniciosa, la ineficiencia los desperdicia, provoca incumplimientos, frustra las políticas públicas y muestra la fea cara de la incompetencia gubernamental. Cuando ambas coinciden en una institución o en un conjunto de ellas sus efectos sobre la credibilidad son devastadores. Éste es precisamente el drama del entramado

institucional mexicano. Éste es el nudo gordiano al que se enfrenta la democracia de México para legitimarse y legitimar a la clase política.

En términos generales, las instituciones públicas conjugan en su actividad cotidiana el doble estigma administrativo de la corrupción y la ineficiencia. Basta recordar los hallazgos dados a conocer en los meses recientes por los órganos de fiscalización superior y los de control interno, para caer en cuenta que esta realidad ha llegado al presente mexicano.

La construcción de credibilidad

Ahora bien, apuntados los grandes factores que obstaculizan la credibilidad debemos pasar al tema de su edificación en el contexto del avance democrático. Y esto nos conduce a preguntar si existe al menos algún caso en que la corrupción y la ineficiencia hayan sido ostensiblemente superadas y en el que, como consecuencia, se haya logrado la credibilidad institucional; de ser así, cabría preguntarnos si la ruta seguida para ello tiene la misma viabilidad de éxito en el resto de los casos.

La primera pregunta puede responderse, sin titubeos, afirmativamente. El caso más visible es el del Instituto Federal Electoral (ife), que ha logrado lo que hasta hace no muchos años se consideraba improbable: organizar elecciones dignas de confianza. Conviene recordar que los procesos electorales fueron invadidos por el descrédito y la desconfianza a medida que se desvanecía la época de partido casi único y la oposición pudo disputar de "tú a tú" un creciente número de cargos de elección popular.

La historia electoral comenzó entonces a plagarse de conflictos interpartidistas y desasosiego social ante una realidad que amenazaba con permanecer y complicarse. El clímax de la desconfianza y el conflicto se alcanzó en la elección presidencial de 1988, merced a la controversia entre el Frente Democrático Nacional y el Partido Revolucionario Institucional. La presidencia de la República continuó en manos del pri, pero la autoridad electoral quedó en entredicho y la magnitud de la suspicacia ciudadana hizo recordar la que se generó en 1940 por la contienda entre Almazán y Ávila Camacho.

El ife nació en esas circunstancias como fruto del conflicto y la desconfianza, y con la encomienda de organizar elecciones creíbles. El Instituto ha cumplido esa misión y las elecciones federales se han ganado la confianza de los partidos políticos y los ciudadanos, al tiempo que dejaron de ser focos de

desavenencia.

Para traspasar el umbral del descrédito, los diseñadores y operadores del ife utilizaron la fórmula que se antoja infalible: cerrarle las puertas a la corrupción política -en este ámbito, el fraude electoral- e impulsar la eficiencia del proceso conducente a las elecciones; la credibilidad se construyó conjugando las dos condiciones básicas a que aludimos al principio: abatimiento de la corrupción y fortalecimiento de la eficiencia.

Sin esto último, las elecciones pudieron seguir pareciendo amañadas aun cuando se realizaran con honestidad, pues credenciales no entregadas a tiempo, casillas no instaladas, funcionarios de casilla improvisados, etc., suelen alimentar la convicción de que existen actos malintencionados. Las acciones ineficientes se convierten así en fuentes abastecedoras de desconfianza, donde la ineficacia es percibida como corrupción.

Es necesario agregar, sin embargo, que la confianza social en el ife no se generó sólo por el bloqueo a la corrupción y el impulso de la eficiencia. Desempeñaron también un papel relevante los resultados electorales, ajenos a la voluntad del ife, que para efectos de la credibilidad constituyeron una especie de factor suerte. Para estar de acuerdo con ello basta preguntarnos qué sería de la confianza en el Instituto si las elecciones intermedias de 1997 y la presidencial del 2000 no hubiesen sido adversas al pri. Con toda seguridad puede responderse que ante esa realidad el nivel de confianza en las elecciones no sería el mismo. El triunfo de la oposición constituyó sin duda un elemento significativo para que el ife consolidara su prestigio y las elecciones federales pasaran a ser vistas como procesos fiables.

Sólo que, en general, las instituciones públicas no pueden esperar a que las suerte las socorra para ganarse a plenitud la confianza ciudadana. El grueso del entramado institucional podrá conseguir credibilidad exclusivamente por la vía de un esfuerzo integral que logre socavar las posibilidades de la corrupción y la ineficiencia.

El debilitamiento de estos problemas endémicos tiene que llegar a un punto en que la ciudadanía perciba claramente los cambios, ya sea por vivencia directa o porque los medios de comunicación den cuenta de las evaluaciones practicadas sobre el particular. Y con esto llegamos a un aspecto crucial en lo que a generación de confianza se refiere: impulsar la honradez y la eficiencia suele ser un proceso insuficiente, es necesario además hacerlo del

conocimiento público, sobre todo cuando se trata de instituciones cuyo buen desempeño no puede ser visualizado por la ciudadanía partiendo de su experiencia cotidiana sino por lo que le dan a conocer los órganos evaluadores.

Promover la cultura de la legalidad y la eficiencia exige alabar a las instituciones que muestren un desempeño plausible; el problema es que en México no existe una cultura de la alabanza por los saldos institucionales favorables. El país cuenta ya con un entramado institucional amplio y diverso para detectar y combatir actos corruptos y acciones ineficientes. Se dispone de medios de comunicación que actúan con libertad y fustigan los ilícitos de la administración pública, pero no existen acciones destinadas a evidenciar lo contrario, es decir, a publicitar en qué instituciones se observan ventajas comparativas en materia de honestidad y eficiencia. Instrumentar acciones de este tipo estimularía el buen desempeño administrativo.

No perdamos de vista que, en última instancia, lo que se busca es transformar la cultura de la administración pública, y en tal cometido no basta la educación en valores de integridad personal ni las sanciones por los desempeños indeseables; se requiere además el elogio por lo contrario. En esta lógica, se hace necesario que los órganos de control interno y externo desplieguen un esfuerzo sistemático para difundir, tanto los hallazgos que ameriten crítica y castigo, como los que reflejen mejoría en el uso de los fondos públicos.

Ahora bien, lograr el impacto que en este sentido se requiere tiene como requisito sine qua non que las instituciones de referencia pasen la prueba de la confianza ciudadana. En el caso de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), el máximo órgano de control interno en México, su credibilidad podrá afianzarse en la medida que su universo de auditorías y sanciones no se circunscriba al pasado priista e incluya visiblemente a la administración panista. Sólo así el trabajo de esta institución dejaría de ser visto como una estrategia partidista y pasaría a ser percibido como lo que en sentido estricto debiera ser, un mecanismo de autocontrol del poder Ejecutivo.

La decisión clave del presidente de la República en este asunto tiene sólo dos opciones. La primera es propiciar que la Secodam actúe como un auténtico instrumento de control interno, con el profesionalismo y la imparcialidad que esto requiere. La segunda es preservarla como punta de lanza de la imagen presidencial y como un mecanismo de amenaza y presión hacia los adversarios políticos del régimen, pero sin la visión objetiva que se requiere

para debilitar la cultura de la corrupción en los espacios del Ejecutivo.

Por lo que hace a la Auditoría Superior de la Federación, el órgano máximo de control externo, el mayor escollo para impulsar su eficacia y credibilidad es su pertenencia a la Cámara de Diputados en el contexto de una cultura patrimonialista que ha dificultado que los legisladores reconozcan, en la práctica, la autonomía técnica y de gestión que la Constitución confiere a ese organismo.

En particular, la LVIII Legislatura ha evidenciado, desde sus inicios, que carece de la vocación democrática indispensable para impulsar el control externo de la administración pública. Ello se hace visible, por ejemplo, en la relación jefe-subordinado que los diputados se esmeran en imponer a la entidad fiscalizadora, la cual está constitucionalmente facultada para auditar a la propia Cámara. El inconveniente de tal actitud patrimonialista es significativo, porque si el titular del órgano opta por la sumisión y el exceso de cautela para mantenerse en el puesto, la fiscalización superior puede quedar condenada a la fragilidad y el subdesarrollo, en menoscabo del combate a la corrupción y la promoción de la eficiencia.

Lo más grave de la situación es que los diputados no han dado muestras de que efectivamente les interese abatir las conductas corruptas. Más allá del discurso, no han participado en la formulación de planes y estrategias para promover la cultura de la rendición de cuentas, tarea ésta que, atendiendo al espíritu constitucional, a ellos prioritariamente compete. Pero su pasividad ha dejado esa relevante labor casi exclusivamente en manos del Ejecutivo, que dada la proporción de los recursos públicos que maneja es el principal obligado a rendir cuentas. Ello no quiere decir, ni con mucho, que sea cuestionable que este poder promueva la cultura de referencia; lo lamentable es que el gran ausente en esta tarea sea el Legislativo.

Si bien la Auditoría Superior de la Federación ha desplegado esfuerzos plausibles en la materia, éstos se ven limitados por su insuficiencia presupuestal y, sobre todo, porque la autonomía técnica y de gestión que la Constitución le otorga está cercenada en la práctica por la férrea cultura patrimonialista de los diputados, que actúan con la impúdica consigna de que "el auditor que se mueve no sale en la foto". Este fue el caso de Gregorio Guerrero Pozas, a quien los diputados no ratificaron en 2001, sin que mediara para el efecto la argumentación justificativa que la ley exige; el único argumento, extraoficial por cierto, fue formulado por el diputado presidente de

la Comisión de Vigilancia, Manuel Galán Jiménez, en el sentido de que "no lo ratificamos porque no lo nombramos nosotros sino la anterior Legislatura". Tal declaración es absurda y refleja con nitidez meridiana la cultura patrimonialista.⁴

Otro síntoma grave de que la bota camaral pisa fuerte sobre la autonomía técnica y de gestión del órgano fiscalizador se observó en julio del presente año. En una junta de la Comisión de Vigilancia, los diputados ordenaron auditar las donaciones hechas por dependencias del Ejecutivo en 2001 y 2002 a diversas asociaciones civiles, e informaron que se reunirían con el auditor superior para conocer las investigaciones en proceso sobre el caso Pemex. Esto último implicaría violentar el marco legal, el cual impide que los resultados de las auditorías se den a conocer antes de la entrega oficial del informe respectivo. Así que, al margen de la teórica autonomía, los diputados ordenan qué auditar y ponen al auditor superior entre la espada y la pared: o permite que sojuzguen al órgano técnico, violen la ley y desvirtúen el espíritu de la Constitución, o asume la defensa de la autonomía y la legalidad con el riesgo de que le soliciten su renuncia.

De manera que el control externo o fiscalización superior, que por definición debe ocupar el lugar central en la vigilancia del gasto público, enfrenta condiciones de fragilidad y desprotección que le impiden cumplir cabalmente su responsabilidad y ejercer el papel rector que le corresponde en el proceso general de la rendición de cuentas. La citada situación es preocupante para las posibilidades de desarrollo del país, para la legitimación de su democracia y, desde luego, para la credibilidad de las instituciones públicas. ¿Cómo confiar en que estas últimas usan con honestidad y eficiencia los recursos públicos, si los órganos que las evalúan no son suficientemente autónomos, sólidos, estables y, por tanto, creíbles?

¿Qué hacer, entonces, para que el principal instrumento contra la corrupción y la ineficiencia deje de estar sojuzgado por el Legislativo? Lo primero es reconocer que la autonomía técnica y de gestión establecida por la ley no ha resultado suficiente para que la Auditoría Superior pueda realizar su encomienda sin interferencias. A partir de allí, debe buscarse la fórmula idónea para acceder a una etapa en que esta institución, y las que hacen lo propio en los estados, sean efectivamente autónomas y sus titulares tengan la protección legal suficiente para evitar que el riesgo de que se les destituya crezca de manera directamente proporcional a la calidad de su desempeño.

Es improbable, sin embargo, que de los propios legisladores salga la iniciativa para dar ese paso, que iría en sentido contrario a su inclinación

patrimonialista. Esta inclinación, afortunadamente, no es homogénea, pues en el ámbito de las entidades federativas se ha iniciado una tendencia a superar a la Federación en lo tocante al grado de autonomía de los órganos superiores de fiscalización; Veracruz es un buen ejemplo de ello, y los resultados son halagüeños.

De cualquier forma, y dado que la citada tendencia de los estados no es aún generalizada, parece necesario que las organizaciones sociales y los medios de comunicación pongan especial interés en el asunto de la autonomía del control externo, y no dejen su evolución al libre albedrío de los legisladores; en otras palabras, es prioritario crear un entorno social de exigencia para impedir que éstos decidan libremente, a la medida de sus propios prejuicios e intereses, hasta dónde debe llegar el poder de la fiscalización superior y cuándo debe renunciar el auditor que repudie la sumisión y el acatamiento

1 Carlos Elizondo Mayer-Serra, prólogo de Para recobrar la confianza en el gobierno, Fondo de Cultura Económica, México.

2 "Latinobarómetro", Este País, febrero de 2002.

3 Gerald Caiden, "Gestión y política pública", II semestre de 2001.

4 Véase Antonio Santiago Becerra, "La cultura de la corrupción", Este País, núm. 132, marzo de 2002.