

La reforma electoral 2014 y su impacto en el sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México

Mtra. Cecilia Aida Hernández Cruz¹

Dra. Karolina M. Gilas²

Resumen

La reciente reforma electoral en México (2014) implementa cambios importantes en el sistema de financiamiento y fiscalización de partidos políticos, en primer lugar establece una causal de nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña o por haber recibido recursos de procedencia ilícita. Para brindar viabilidad a dicha causal de nulidad, establece un nuevo sistema de fiscalización el cual tendrá que ejecutarse en paralelo al desarrollo de las precampañas y campañas, con la finalidad de obtener el informe final antes de la etapa de la calificación de la elección. Este mecanismo obliga a los partidos políticos a llevar a cabo la contabilidad de acuerdo a reglas homogéneas a través de un sistema informático. En cuanto al financiamiento, las nuevas reglas elevan los límites del financiamiento privado. Esta ponencia pretende analizar esos cambios a la luz de las reformas anteriores y del impacto que dichos cambios podrán tener en el desarrollo de los procesos electorales.

Palabras clave: financiamiento, fiscalización, partidos políticos, nulidad electoral

Introducción. El camino al modelo de financiamiento restrictivo a los partidos políticos en México.

El tema de financiamiento de los partidos políticos empezó a adquirir relevancia con la universalización del sufragio, cuando los recursos privados dejaron de ser suficientes para llevar a cabo una campaña y ganar un puesto de elección popular. Desde aquel momento cambió la lógica

¹ Directora de Divulgación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y estudiante del programa de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México ceciliahc@hotmail.es.

² Profesora-Investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación karolina_gilas@hotmail.com.

de operación de los partidos, de hacer campaña y financiarla, así como la manera de conseguir apoyo del electorado. Como consecuencia, el financiamiento y la fiscalización se convirtieron en los aspectos centrales de las regulaciones de funcionamiento de los partidos políticos (Joignant, 2013).

Después de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los ordenamientos constitucionales han dotado a los partidos políticos de reconocimiento e incluso seguridad financiera estatal para el cumplimiento de sus fines (Orozco, 2008).

En la mayoría de los países democráticos el financiamiento de los partidos políticos es total o parcialmente público. La literatura existente afirma que las regulaciones para incorporar el financiamiento público a los partidos políticos responden a la necesidad de “evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias”, el objetivo de su implementación además, es lograr condiciones más equitativas de competencia y pluralidad de partidos en la contienda, generar mayor transparencia y disminuir posibles prácticas corruptas, al intentar la búsqueda de recursos por parte de los partidos políticos para solventar sus gastos ordinarios y de campaña (Zovatto, 2007:754; Aparicio, 2007).

Dentro de las desventajas que puede generar este modelo se encuentran: la dificultad del ejercicio de la libertad de expresión de los entes limitados para financiar a los partidos con quienes comparten intereses, insuficiencia de fondos de partidos nuevos para tener una real competencia con otros más añejos, dependencia del erario público y con ello desvinculación con el votante, percepción de un gasto excesivo para el financiamiento político por parte de la ciudadanía y, búsquedas ilegales de financiación ante el fenómeno mundial del crecimiento de los gastos ordinarios y de campañas (Argadoña, 2001; Aparicio, 2007; Zovatto 2007).

En México, la importancia de los partidos políticos como herramienta indispensable para la democracia, ha tenido un largo y lento camino. La historia política fue protagonizada únicamente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1929 hasta 1989, creando con ello un sistema de partido único y gobierno hegemónico resistente a la oposición. El quiebre de esa hegemonía comienza justamente en 1989 cuando por primera vez el PRI pierde una gubernatura a manos del Partido Acción Nacional (PAN) en el estado de Baja California.

No obstante la hegemonía priista, la tradición constitucional en la regulación de las aportaciones públicas a los partidos políticos data de la Reforma Constitucional de 1977; sin embargo, como lo afirma Lorenzo Córdova (2011) no es sino hasta la reforma de 1993 en donde se generan cambios

importantes en la materia y, sobre todo, de aplicación efectiva. Sin embargo, la importancia de aquella reforma constitucional de 1977 radica en que se brinda el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público y; en este sentido, obliga al Estado a protegerlos y asegurarles las condiciones indispensables para su desarrollo (Núñez, 2004), dicha reforma incorporaba prerrogativas a los partidos políticos como las franquicias postales y telegráficas, tener acceso permanente a la radio y televisión, disponer de los medios para sus tareas editoriales, gozar de exención de impuestos y pago de derechos. La gran debilidad de esta reforma fue que no se previó un criterio que determinara la equidad en la distribución de recursos y mucho menos un sistema de rendición de cuentas (Lujambio, 2010).

Posteriormente, la reforma electoral de 1987 incorporaba un sistema de reparto de recursos con base en un criterio electoral que funcionaba a través del costo mínimo para una campaña de diputado, determinado por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa que hubieran sido registrados y del monto obtenido, la mitad se distribuía de forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido y la otra mitad proporcionalmente al número de diputados por partido (Córdova 2011). Otro elemento relevante fue el establecimiento, en el Código Federal Electoral, de que los partidos políticos justificaran anualmente el empleo del financiamiento público, sin embargo, ante las ausencias legales del mecanismo para la revisión de los informes, la implementación no fue exitosa. (Lujambio, 2010).

México ha optado por caminar hacia una ruta de mayores restricciones al financiamiento privado, sobreponiendo casi de forma total, el financiamiento estatal. Lorenzo Córdova (2011) describe las características de la reforma electoral de 1990, con la introducción de 4 rubros de financiamiento público:

- a) Por actividad electoral: otorgado con base en el número de votos obtenidos en las elecciones de diputados y senadores.
- b) Por actividades generales: correspondiente al 10% del rubro actividad electoral otorgado de forma igualitaria.
- c) Por subrogación: 50% de los salarios que percibían los legisladores.
- d) Por actividades específicas: reembolso de hasta 50% de los gastos realizados en actividades de capacitación, investigación y difusión de la cultura democrática.

El primer gran salto llegó con la reforma de 1993, la cual introdujo además normas que limitaban el financiamiento privado, mecanismos para fiscalizar los gastos; mismos que si bien no fueron efectivos, permitieron poner al debate el tema de la equidad en las elecciones. Se incorporó

la prohibición de realizar donativos por parte organismos federales, empresas, ministros de culto, personas físicas o morales extranjeras, y estableció límites a los donativos de los simpatizantes (Lujambio, 2010). Además, incorporaba la obligación para los partidos de contar con un órgano de finanzas, así como de entregar un informe anual de ingresos y gastos.

Con el debate sobre la mesa sobre el tema de la equidad en la contienda, llegó la reforma de 1996. Con esa normativa se establecía claramente la supremacía del origen público de los recursos de los partidos políticos: se prohibieron las aportaciones anónimas, “se ajustaron los límites de las aportaciones individuales al 0.05% del monto total del financiamiento público ordinario y la suma de las aportaciones no podía rebasar el 10% del total del financiamiento ordinario”; se dotaba de autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) y se crean una serie de reglas para la asignación y fiscalización del financiamiento a los partidos políticos. Aunado a ello, el Tribunal Electoral, máxima autoridad en materia electoral pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación (Aparicio, 2007; Córdova, 2011:354). Es quizá desde entonces uno de los roles más importantes que juega el órgano administrativo electoral en México, administrar los recursos directos y las prerrogativas a los partidos políticos y, con ello, su fiscalización. Arturo Núñez (2004) afirma que esta reforma tuvo el claro objetivo de “contribuir a la conformación de un sistema de partidos realmente competitivo”, a través de tres objetivos específicos: mejorar las condiciones de competencia electoral, transparentar el origen y aplicación de recursos y proteger a los partidos políticos de tentaciones económicas que pusieran en riesgo su independencia.

El monto para financiamiento de actividades ordinarias era determinado por los costos mínimos de campaña (para senador, diputado y presidente), los montos estaban determinados por el IFE; asimismo, se consideraba el número total de diputados y senadores y el número de partidos con representación en el Congreso. El total, se distribuía en un 30% de forma igualitaria y 70% de forma proporcional a la última votación de diputados (Córdova 2011). Además del financiamiento directo, se introdujo un esquema de prerrogativas de acceso a los medios de comunicación a través de los tiempos del Estado. La reforma de 1996 enmarcó las elecciones de 1997, 2000, 2003 y 2006. Es quizá la implementación de esta reforma, aunada a otros elementos de tipo social, uno de los elementos que permitieron en el año 2000 la alternancia partidista y la llegada a Los Pinos, del PAN con su candidato Vicente Fox.

Sin embargo, los conflictos electorales generados en las elecciones presidenciales de 2006³, marcaron la pauta para pensar en una nueva reforma que “respondiera a las demandas por garantizar

³ En las elecciones presidenciales de 2006 la diferencia entre el candidato ganador del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa y el segundo lugar, Andrés Manuel López Obrador de la Coalición Por el Bien de todos (PRD, PT,

el cumplimiento o enfrentarse al deterioro de las funciones principales del sistema electoral: la función política de acomodar en las urnas los conflictos o desajustes esenciales de la sociedad y su correlativa función técnica de traducir el voto en posiciones de poder” (IFES, 2009: 5).

La reforma constitucional de 2007 y su reforma legal, impactó de nueva cuenta al modelo de financiamiento y fiscalización, imponiendo procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, así como sanciones por incumplimiento, luego de los escándalos generados por los casos Pemexgate y Amigos de Fox.

Estas nuevas reglas del juego siguieron la ruta marcada desde la reforma de 1990, de establecer mayores restricciones a las aportaciones privadas y de los propios partidos políticos, con la clara intención de controlar posibles abusos y, con ello, deterioro de la equidad en la contienda. Los principales cambios fueron los siguientes:

- Se restringen las aportaciones o donativos a los partidos políticos, ya sea en dinero o especie, de los Poderes de la Unión, de los Estados y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley; de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; de los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; de los organismos internacionales de cualquier naturaleza; de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; de las personas que vivan o trabajen en el extranjero y de las empresas mexicanas de carácter mercantil.
- Las aportaciones de afiliados no podrían sobrepasar el 10% del monto establecido como tope de gastos de campaña presidencial anterior. El límite de aportaciones de una persona física o moral, corresponde a 0.5% del tope de gasto de campaña presidencial.
- La fórmula para determinar el financiamiento público anual para actividades ordinarias se modifica, multiplicando 65% del salario mínimo vigente por el número total de inscritos en el padrón electoral. El 70% del financiamiento ordinario sería distribuido considerando la votación nacional emitida en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior y el 30% restante se distribuiría en forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso.

Convergencia) fue de 0.56%. López Obrador no reconoció el triunfo electoral de su contrincante y se desató una polémica que llegó hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), máximo órgano encargado de resolver las disputas electorales. El candidato de la Coalición por el Bien de Todos, alegaba fraude electoral por el gran número de irregularidades presentadas en el proceso electoral. Ante las irregularidades reconocidas por el órgano, se dio un recuento del 9.07% del total de casillas instaladas. Finalmente el TEPJF validó las elecciones y declaró a Calderón Hinojosa Presidente Electo.

- Se incorporan obligaciones a los partidos para destinar al menos el 2% de sus recursos públicos a actividades de capacitación e investigación. Para ello, se establece la distribución del equivalente al 3% anual correspondiente al monto anual por actividades ordinarias.
- Se establece la repartición del 30% del financiamiento público de manera igualitaria y el 70% con base al porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados anterior.
- En cuanto a los gastos de campaña, los partidos recibirían adicionalmente el 50% del financiamiento ordinario anual y el 30% cuando solo se renueve la Cámara de Diputados.
- Los partidos políticos con registro posterior a la última elección tendrían o los que hubieran mantenido el registro, sin tener representación en las Cámaras, recibirían el 2% correspondiente a actividades ordinarias, el 2% correspondiente a gastos de campaña, según el tipo de elección y se beneficiarán del 30% del financiamiento público repartido de forma igualitaria. (IFE, Sitio Reforma Electoral 2007-2008).

Con el fin de dotar de una mayor equidad en la contienda, esta reforma cambia el esquema en el acceso a los medios de comunicación, estableciendo al IFE como el único administrador de los tiempos del Estado para fines electorales; excluyendo a cualquier persona física y moral de hacerlo; se crea un Comité de Radio y Televisión para conocer y aprobar las pautas de transmisión de mensajes de los partidos y garantizar que la prerrogativa sea otorgada de manera imparcial y equitativa (Valdés).

La reforma de 2007 sofisticó los mecanismos fiscalización y de rendición de cuentas al crear una unidad especializada para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, que en el cumplimiento de sus atribuciones, no estaba limitada por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Se imponen obligaciones a los partidos políticos para presentar informes trimestrales y anuales de origen y monto de los ingresos recibidos, así como informes de precampaña, informes de campaña; dichos informes serían revisados por la Unidad de Fiscalización y, en caso de encontrar anomalías, notificar a los partidos para subsanarlos. Al final, la Unidad debería presentar un dictamen que sería aprobado por el Consejo General del IFE y en su caso, generar sanciones en caso de irregularidades. Dicho informe podría ser impugnado por los partidos políticos ante el TEPJF.

Como se puede observar, las reformas generadas desde 1977, pero sobre todo a partir de la reforma de 1993, han ido sumando restricciones al modelo de financiamiento privado, limitando las aportaciones de otros actores diferentes al Estado, apostando con ello que mayores restricciones y regulaciones más sofisticadas, permitirán un mejor control de los recursos y brindarán mayor equidad en la contienda, generarán mayores oportunidades de competencia para partidos políticos

pequeños, garantizarán mayor equidad en el acceso al financiamiento directo y, sobre todo, en el acceso a las prerrogativas y a los medios de comunicación.

Lo que es un hecho, es el fenómeno mundial de la mediatización de las campañas electorales, lo cual incrementa los costos al requerir de asesores, encuestas, publicidad, imagen, etc. (Argadoña, 2001: 5).

No obstante, en México la consecución de un modelo restrictivo a las aportaciones privadas continúa, como podremos observar con la reciente reforma electoral de 2014; sacrificando con ello, quizá, una mayor vinculación de los partidos políticos con el votante o con otros actores interesados en la contienda electoral o en el peor de los casos, buscando mecanismos alternativos “ilegales” para obtener beneficios económicos de otros actores.

El contexto de la reforma. La elección presidencial de 2012.

Una de las mayores dolencias del modelo de financiamiento mexicano, es definitivamente los mecanismos de fiscalización. Como hemos visto, en México se ha pasado de tener ausencias legales sobre la forma de revisión de los ingresos y gastos de partidos, a contar con una regulación con mecanismos sofisticados (e incluso poco prácticos) institucionalizados para la revisión y vigilancia de ingresos y gastos de los partidos. Pese a los avances y una robusta regulación, estos mecanismos no han logrado la efectividad esperada y no han logrado disuadir a los actores políticos de transgredir las normas relativas a las fuentes de financiamiento y los topes de gastos de campaña⁴.

Uno de los problemas del esquema de fiscalización eran los plazos para la presentación y evaluación de los informes. Hasta antes de la última reforma, el procedimiento de fiscalización de gastos de campaña se basaba en una revisión de los informes presentados por los partidos políticos conforme a las fechas y etapas establecidas en el COFIPE. Los partidos tenían 60 días a partir de la jornada electoral para presentar los informes de campaña, y la ley establecía periodos amplios para las diferentes etapas de revisión que realizaba la Unidad de Fiscalización y para que los partidos atendieran posibles faltas u omisiones. Los resultados de este procedimiento se daban a conocer a un año de la jornada electoral, demasiado tarde para ser tomados en cuenta a la hora de calificación de la elección o para impedir que un candidato que haya violentado las reglas tome posesión de su cargo (de acuerdo a los plazos, los resultados de la fiscalización de la campaña presidencial de 2012 iban a concluir, a más tardar, el 30 de julio de 2013). Esa incompatibilidad de las fechas y las

⁴ De acuerdo al dictamen sobre los informes de gastos de campaña, todos los partidos –excepto Nueva Alianza– rebasaron los topes de gastos de campaña autorizados (IFE 2013).

deficiencias del modelo en general fueron uno de los temas muy debatidos durante el proceso electoral presidencial de 2012.

Durante las campañas de la elección presidencial de 2012 la Coalición “Movimiento Progresista” promovió quejas por presunto rebase de tope de gastos de campaña por parte del candidato de la Coalición “Compromiso por México”, Enrique Peña Nieto. A esa acusación, en la parte final del proceso, se sumarían las acusaciones por financiamiento encubierto, paralelo, de procedencia desconocida y prohibido por la ley (Banco MONEX), “compra de votos” a través de distintos mecanismos y modalidades (tarjetas Soriana), y aportaciones económicas por cuatrocientos millones de pesos, provenientes de personas morales de carácter mercantil (todos ellos estudiados por el TEPJF en el juicio SUP-JIN-359/2012). En ese contexto, y con el objetivo de “coadyuvar en el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas”, el Consejo General del IFE decidió realizar un procedimiento extraordinario de la revisión de las finanzas de los partidos y coaliciones. Sin embargo, con todo y la reducción de los plazos de actuación de la autoridad, los resultados de esa revisión iban a darse a conocer el 30 de enero de 2013, dos meses después de la toma de posesión por el Presidente electo (IFE 2012).

Es importante señalar que, debido a la complejidad de aquella elección en particular, y de las acusaciones por financiamiento ilícito, el procedimiento abreviado no resultó funcional. El dictamen propuesto por la Unidad de Fiscalización no fue aprobado por el Consejo General del IFE, por lo que se pospuso su discusión hasta julio de mismo año, alegando falta de tiempo para analizar el contenido del dictamen. Cuando finalmente se logró la aprobación del dictamen, en julio de 2013, este demostró incumplimiento de las normas electorales por parte de todos los actores (excepto el PANAL), y abrió una discusión acerca de la viabilidad de esas reglas y de amplio margen de interpretación que dejaba a los partidos y la autoridad electoral, especialmente respecto de las reglas de prorrateo.

El problema de fondo de las elecciones llevadas a cabo en el marco de la reforma de 2007 y que se hizo patente en las elecciones presidenciales de 2012, en cuanto al tema que nos ocupa, consistió en que pese a los esfuerzos institucionales por regular los topes de gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación y limitar al máximo las aportaciones privadas, los partidos no reportaron de forma adecuada sus gastos; los informes de la Unidad de Fiscalización no llegaron de forma oportuna para sancionar las irregularidades y, sobre todo, las sanciones no fueron lo suficientemente enérgicas para que los partidos escarmentaran.

De nueva cuenta, como en otros temas, las regulaciones exigen más que los hechos y las cuentas sean cobradas por la ciudadanía que, ante los impases presentados, confía cada vez menos en los partidos políticos y en su democracia. Esta afirmación puede ilustrarse, por ejemplo, en los reportes de Latinobarómetro para México, en los cuales se puede apreciar que en el año 2002, luego de la alternancia en la presidencia de la República, se tuvo un pico del 63% de respaldo a la democracia, mientras que, en 2013 se tiene un 37% de apoyo a la democracia, la cifra más baja desde que comenzaron a realizarse encuestas en México en 1995. Desde luego, intervienen múltiples factores en este hecho, por ejemplo los aspectos de percepción económica de la ciudadanía y los problemas de inseguridad; sin embargo, no podemos descartar que los escándalos generados por los usos irregulares de los recursos económicos por parte de los partidos políticos, aunado a la cobertura mediática y la incorporación de las redes sociales a la vida cotidiana como medio de información, hayan contribuido a formar una opinión negativa sobre la democracia (Latinobarómetro, 2013).

Probablemente la actitud de los perdedores y las declaraciones realizadas por estos en torno a la confiabilidad de los resultados electorales y de la actuación de las autoridades electorales contribuye de una manera importante en generar la desconfianza y descontento ciudadano. La actuación de las mismas autoridades también da pie a sospechas y fomenta la desconfianza, como por ejemplo en el caso de la votación del Consejo General del entonces IFE en el caso Monex⁵.

Como lo hemos manifestado en el primer apartado con el recuento histórico de los cambios en el modelo de financiamiento podemos concluir que en México ante una crisis electoral llega una reforma, y 2014 no fue la excepción. Como lo veremos a continuación, la nueva reforma constitucional en materia político electoral (2014), en lo referente al modelo de financiamiento, ha intentado contrarrestar las fallas del sistema que se mostraron en el contexto de la elección presidencial de 2012, en particular en lo relativo a las limitaciones para las aportaciones privadas, a centralizar el sistema de fiscalización y estrechar sus procesos de tiempo; así como exigir mayores informes a los partidos políticos sobre el uso de los recursos.

⁵ Ante el empate durante la votación en el Consejo, el consejero Sergio García Ramírez, quien por su cercanía con los dueños de la empresa se había retirado de las discusiones de ese caso por seis meses, se incorporó a la sesión, con el visto bueno de los demás consejeros, para dar el voto decisivo para no multar al PRI (Ramos 2013).

El nuevo sistema de fiscalización

El financiamiento de los partidos en México es predominantemente público, y así se mantiene después de la reforma 2014 (Murayama, 2014). Los partidos registrados reciben recursos públicos para las actividades ordinarias, específicas y de campaña, que la autoridad electoral administrativa (antes el IFE, ahora el Instituto Nacional Electoral) distribuye entre ellos, de acuerdo a la regla 30-70. Es decir, el 30% de los mismos se distribuye en partes iguales, y el 70% de acuerdo a los resultados electorales obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior (art. 41, base II de la CPEUM y art.50.1 de la LGPP). Los partidos políticos también tienen derecho a recibir recursos de los estados y ese derecho se mantiene (art. 116, fracción IV, inciso g de la CPEUM).

Para acceder al financiamiento, conforme a la reforma 2014 los partidos tendrán que haber obtenido por lo menos el 3% de la votación válida emitida (art. 41, base I, de la CPEUM). El cambio del umbral (porcentaje de votación requerido) para acceder a las prerrogativas, incluyendo el financiamiento público, puede tener un efecto reductor sobre el sistema de partidos en México. Se asume que mientras más altos requisitos se imponen a los partidos políticos para mantener el registro y acceder a las prerrogativas, se vuelve más difícil cumplir con ellos, por lo que los partidos pequeños, que no cuenten con un fuerte apoyo de los votantes, pueden no alcanzar el porcentaje requerido y, en consecuencia, perder su registro. Además, la cantidad de votos necesaria para acceder a las prerrogativas se eleva aún más con el cambio en la base sobre la cual se calcula: anteriormente era el 2% de la votación total emitida (art. 101, inciso b, del COFIPE), mientras que la reforma lo establece en el 3% de la votación válida emitida (art. 41, base I, de la CPEUM).

En cuanto al financiamiento privado, la reforma modifica algunas reglas y elimina el tope máximo anual de 10% de financiamiento privado para permitirles mayores ingresos. Así, las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, destinadas a ser utilizadas en las campañas, no pueden superar el 10% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior (art. 56.2, inciso b) de la LGPP). Las aportaciones de militantes, a su vez, no pueden exceder el 2% del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate (art. 56.2, inciso a) de la LGPP).

Se mantiene la prohibición de las aportaciones anónimas (art. 55.1 de la LGPP) y los partidos tienen la obligación de expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y el RFC del aportante (art. 56.3 de la LGPP). Además, los partidos deberán entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas

del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación (art. 56.5 de la LGPP).

A partir de la reforma, las aportaciones en especie deben hacerse constar en un contrato entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y deben ser soportados por una factura (art. 56.4 de la LGPP).

El decreto de la reforma constitucional obligaba al legislativo a incluir en la ley de partidos los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos (Segundo transitorio, fracción I, inciso g), punto 2 de la CPEUM). Por ello, la Ley General de Partidos Políticos establece un nuevo régimen de contabilidad, que será aplicable a todos los partidos políticos y se regulará a mayor detalle a través de los reglamentos que expida el Consejo General del INE (art. 59 de la LGPP).

El sistema de contabilidad se llevará a cabo a través de un sistema informático, donde los partidos realizarán sus registros en línea. El INE tendrá el acceso irrestricto a toda la información contenida en los registros contables de los partidos (art. 60.2 de la LGPP). Con ello, se impone a los partidos tienen la obligación de entregar al Instituto sus estados financieros en un plazo de 72 horas, con un corte al momento de la solicitud (art. 61.1, inciso f) de la LGPP).

La ley introduce también un registro de contratos que celebren los partidos políticos. Esa información deberá ser presentada por los partidos políticos (art. 61.1, inciso f) de la LGPP):

- Fuera de los procesos electorales, de manera trimestral;
- Durante las precampañas y campañas, en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción.

La fiscalización de los recursos abarca tanto los ingresos y egresos ordinarios de los partidos políticos, como los realizados durante los procesos electorales. Sin embargo, el tema de los gastos en campañas es el más sensible y difícil de controlar y, al mismo tiempo, tiene mayor impacto en la percepción ciudadana de los resultados electorales.

Las nuevas reglas que establece la reforma en el artículo 41 constitucional y en el Segundo transitorio parecen indicar que el nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña se estará desarrollando en paralelo a las campañas electorales. El art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, establece que el Instituto Nacional Electoral (INE) será encargado de realizar la

fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos.

Los partidos políticos tienen la obligación de presentar los informes de gastos ordinarios, de precampaña y de campaña. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros será también responsable de la presentación de esos informes que, a su vez, serán revisados por la Comisión de Fiscalización, la cual deberá elaborar los dictámenes consolidados y presentarlos ante el Consejo General del INE (art. 77 de la LGPP). La legislación establece procedimientos distintos para la fiscalización de los gastos relativos a los procesos electorales, que cambian por completo respecto de la regulación anterior.

Al igual que el COFIPE, la Ley General de Partidos Políticos enumera los gastos que se entienden como gastos de campaña (art. 76.1 de la LGPP), como son:

- Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
- Gastos operativos de la campaña: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;
- Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada;
- Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;
- Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
- Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;

- Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral.

La ley señala que los gastos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones durante los procesos electorales, no se consideraran dentro de los gastos de campaña (art. 76.2 de la LGPP).

Además, todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales, con la única excepción del gasto relativo a estructuras electorales que, como se vio en el apartado anterior, se considera parte del gasto ordinario (art. 76.3 de la LGPP).

Los informes de precampaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados, a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas. A partir de la reforma los candidatos y precandidatos se vuelven responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña; en caso de sanciones, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran (art. 79.1, inciso a), fracciones I al IV de la LGPP).

Finalmente, la propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, serán considerados para efectos de los gastos de campaña y deberán ser reportados en los informes correspondientes (art. 79.1, inciso a), fracción V de la LGPP).

La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá 15 días para la revisión de los informes de precampaña. En caso de encontrar errores u omisiones, la Unidad avisará al partido político para que este, en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. Una vez concluidos los plazos, la Unidad contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión contará con seis días para aprobar los proyectos y, una vez aprobados, deberá presentarlos ante el Consejo

General en un plazo de 72 horas. El Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación (art. 79.1, inciso c) de la LGPP).

Los informes de campaña deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo. En ese caso el candidato también es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos (art. 79.1, inciso b) de la LGPP).

Para los informes de campaña, la Unidad Técnica deberá revisar y auditar, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña. Para ello, contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada con cada informe parcial. En el caso de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, se otorgará un plazo de cinco días (contados a partir de la notificación), para que el partido presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión tendrá un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, y este debe votarlos en un término improrrogable de seis días (art. 79.1, inciso d) de la LGPP).

Todos los informes de la Unidad Técnica deberán contener el resultado y la conclusión de la revisión, la mención de los errores o irregularidades que se hubiesen encontrado, así como señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos (art. 81 de la LGPP).

Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal el dictamen consolidado. En ese caso, el Consejo General del Instituto deberá remitir al Tribunal el dictamen consolidado de la Unidad Técnica y el informe respectivo (art. 82 de la LGPP).

Los gastos genéricos de campaña son los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña; cuando no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna

política pública o propuesta del partido o coalición y cuando se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales (art. 83.1 de la LGPP).

La nueva legislación termina con la flexibilidad en distribuir los gastos entre varios candidatos promocionados a través del mismo elemento de propaganda y establece reglas estrictas de prorrateo (art. 83.2, incisos a) al k) de la LGPP).

Otra de las novedades de la reforma que surge como resultado de la coyuntura política durante la elección presidencial de 2012 son dos causales de nulidad relacionadas con los aspectos financieros de los procesos electorales. El artículo 41, base VI, de la Constitución establece que será causal de nulidad de la elección el rebase del tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Además, se determina que dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. La misma Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5% (art. 41, base VI de la CPEUM y art. 78 bis, 2 de la LGSMIME).

También se establece que las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes (art. 78 bis, 1 de la LGSMIME). Se considerarán como violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados (art. 78 bis, 4 de la LGSMIME). Asimismo, se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral (art. 78 bis, 5 de la LGSMIME).

Finalmente, en caso de declararse la nulidad de una elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar el candidato sancionado, pero el partido que lo postuló, sí (art. 41, base VI de la CPEUM y art. 78 bis, 3 de la LGSMIME).

Perspectivas del nuevo modelo

Como muchas otras de las reformas electorales, la de 2014 pretende responder a la problemática particular que se ha presentado durante el proceso electoral de 2012. Respecto del financiamiento y fiscalización, la reforma tuvo como objetivo incrementar los montos del

financiamiento de los partidos a través del financiamiento privado, dotar de celeridad los procesos de fiscalización para obtener la información sobre posibles rebases de tope de gastos de campaña o recibimiento de recursos ilegales antes de la declaratoria de validez de las elecciones o la fecha de toma de posesión por los funcionarios electos. Con ello, los mecanismos establecidos por la reforma pretenden construir un sistema en el cual las posibles infracciones se conozcan en un momento oportuno y evitar que quienes lleguen a ocupar un cargo de elección lo hagan violando la ley. Indudablemente, es un noble propósito, pero queda en el aire la pregunta sobre su diseño y su viabilidad, especialmente en relación con los siguientes aspectos:

Fondos no reportados. La reforma pretende disuadir del uso de recursos ilícitos y públicos, estableciendo una causal de nulidad relacionada con esa violación. Sin embargo, el nuevo sistema de fiscalización no resuelve el problema de fondos no reportados. La auditoría de las finanzas, por sí sola, no es una herramienta que permite detectar los recursos ilegales. Como sostiene Agiss, “de un ejercicio de auditoría convencional únicamente se va a desprender si el partido utilizó con apego a la normatividad los recursos que declara haber recibido y gastado. En otras palabras, la auditoría no es capaz, por sí misma, de detectar incumplimientos de otra índole, tales como recursos provenientes de fuentes prohibidas, contabilidades paralelas y otros considerados como sustantivos. Esto es así porque las contabilidades no suelen exhibir este tipo de irregularidades, ya que son los partidos quienes las presentan ante la autoridad fiscalizadora” (Agiss, 2008: 45).

Bajo ese esquema son los partidos políticos quienes reportan sus ingresos, y las posibilidades de que pretendan ocultar algunos de ellos se mantienen latentes. Si bien la autoridad, el INE, gozará de mejores instrumentos para allegarse de la información financiera, los tiempos del procedimiento probablemente no permitirán que las investigaciones realizadas sean efectivas. El tiempo que se requiere para rastrear movimientos financieros ilegales, debido a la complejidad del problema, suele ser largo. Por otro lado, siempre queda el problema de aportaciones en especie o en efectivo, difíciles de rastrear y comprobar.

Carga de trabajo. A partir de la reforma, el INE se convierte en la única autoridad nacional, fiscalizadora de las finanzas de partidos, candidatos y campañas. Esto significa que, en los tres meses que duran las campañas electorales federales, en la próxima elección intermedia, el INE tendrá que fiscalizar los gastos de campaña de 500 diputados federales, 8 de gobernador, 699 diputados locales y 1051 ayuntamientos, un total de 2,258 cargos electivos. Tomando en cuenta que hay 10 partidos nacionales con registro, y asumiendo que todos ellos van a postular los candidatos a todos los cargos (y sin contar a los posibles candidatos independientes y a los partidos locales), el número de informes que habrá que revisar asciende a 22,580. En cuanto a los informes de

precampaña, ese número se disparará incluso varias veces, en función del nivel de competitividad al interior de los partidos políticos. A pesar de la construcción de una plataforma informática diseñada especialmente para el control de gastos e ingresos de los partidos políticos (está en curso y debe quedar lista antes de 30 de diciembre de 2014), queda en el aire la pregunta sobre la posibilidad de revisar esa cantidad de información en un tiempo tan breve, especialmente si se espera un nivel de minuciosidad suficientemente alto para detectar las irregularidades y empleo de recursos ilícitos.

Principio de máxima publicidad. La aplicación de este principio puede tener efectos positivos para la efectividad del control de las finanzas de los partidos. El hecho de que la ciudadanía y los medios de comunicación tengan acceso a la información sobre ingresos y gastos de los partidos aumenta la probabilidad de que las irregularidades salgan a la luz pública. Aunque en el modelo mexicano, esto no necesariamente suceda a tiempo para prevenir toma de posesión por los candidatos electos que han incurrido en manejos financieros ilícitos, la presión de la opinión pública y la exposición de los actores políticos y donadores involucrados puede ser un poderoso factor de disuasión. Por supuesto, las reglas de transparencia de la información financiera no son libres de tensión con el derecho de participación y asociación de los individuos, ya que, al hacer públicos los nombres de las personas y montos donados se está dando una invasión a la vida privada de las personas (Peschard, 2005: 38-42).

Desde esa perspectiva, parece ser poco probable que todo el andamiaje institucional y la construcción de nuevas herramientas y aparato dedicado a la fiscalización logre los resultados esperados.

Bibliografía

- Agíss Bitar, Fernando. 2008. *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*. México: TEPJF. http://intranet/publicaciones/Temas_selectos/temas_fiscalizacion.pdf (Consultado el 7 de octubre de 2014)
- Aparicio Castillo, Javier y Pérez Martínez, Jacaranda Ma. 2007. “Financiamiento público a partidos políticos. En: Instituto Electoral del Distrito Federal. *Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano*, Vol. III - Sistema Político Electoral. México: IEDF. p 211-232.
- Argadoña, Antonio. 2001. “La financiación de los partidos políticos y la corrupción de las empresas”. *Papeles de ética, Economía y Dirección*, n° 6.

- Chacón Rojas, Oswaldo. 2011. *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*. México: Editorial Fontamara.
- Córdova Vinaello, Lorenzo. 2011. “El financiamiento a los partidos políticos en México. En Zovatto Daniel y Pablo Gutiérrez (coords.) *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: OEA, Internacional IDEA, UNAM.
- CPEUM. 2014. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: TEPJF
- De Lassé, Rolando. 2008. *Equidad en la contienda electoral. Casos sobre topes de campaña*. Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. México: TEPJF. http://intranet/publicaciones/Serie_comentarios/11_equidad.pdf (Consultado el 7 de octubre de 2014)
- Fundación Internacional de Sistemas Electorales. IFES. 2009. Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada. Primer informe, mayo 29. Disponible en: <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI- InformesOrganismosInternacionales2009/docs/Informe-IFES.pdf> (Consultado el 5 de octubre de 2014).
- Gilas, Karolina Monika. 2013. “Rebase de tope de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano”. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. No. 12. <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2013-04-012-101.pdf> (Consultado el 7 de octubre de 2014)
- IFE 2012. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Programa de Fiscalización a los partidos políticos y coaliciones propuesto por la unidad de fiscalización, respecto de los ingresos y gastos de campaña, relativos a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos para el Proceso Electoral Federal 2011-2012 y se aprueba la presentación anticipada del dictamen consolidado y proyecto de resolución de la misma elección presidencial*. 16 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Mayo/CGext201205-16/CGe160512ap9.pdf> (Consultado el 7 de octubre de 2014)

- 2013. *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral Respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de los candidatos de los partidos políticos y coaliciones correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012*. 15 de julio de 2013. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2013/Julio/CGext201307-15_01/CGe150713rp4.pdf (Consultado el 7 de octubre de 2014)
- Joignant, Alfredo. 2013. “La democracia y el dinero: Vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos”. *Política y gobierno*. Vol. 20 no.1. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372013000100006&script=sci_arttext (Consultado el 7 de octubre de 2014)
- LEGIPE. 2014. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: TEPJF
- LGPP. 2014. *Ley General de Partidos Políticos*. México: TEPJF
- Murayama, Ciro. 2014. “El método del molcajete”. *Voz y voto*. Enero 2014. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/comunicacionsocial/resumen/resumen/pdf/2014/140114.pdf#page=17> (Consultado el 7 de octubre de 2014)
- Núñez Jiménez, Arturo. 2004. “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos. México”. En Griner, Steven y Daniel Zovatto *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA e Internacional IDEA.
- Orozco, José de Jesús. 2008. “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”. En Zovatto, Daniel. *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM, Internacional IDEA.
- Peschard, Jacqueline. 2005. *Transparencia y partidos políticos*. Serie Cuadernos de Transparencia. México: IFAI. Disponible en: <http://mail.lapaz.gob.mx/transparencia/pdfs/08.pdf> (Consultado el 7 de octubre de 2014)
- Ramos, Dulce. 2013. “¿Por qué el IFE perdonó al PRI por el caso Monex?” *Animal Político*. 24 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/01/por-que-el-ife-exonero-al-pri-de-una-multa-en-el-caso-monex/> (Consultado el 10 de octubre de 2014)

Zovatto, Daniel. 2007. “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”. En Nohlen, Dieter, *et. al. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México; FCE, IIDH, Internacional IDEA, TEPJF, IFE, Universidad de Heidelberg, segunda edición. P. 744-794.

Latinobarómetro. Informe 2013. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. (Consultado el 9 de octubre de 2014).

Lujambio, Alonso. “Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México. Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/AI/electmex5/finan_fiscal.html. (Consultado el 5 de octubre de 2014).

Valdés Zurita, Leonardo. “Reforma Electoral 2007-2008. Análisis comparativo de la reforma electoral, constitucional y legal 2007-2008”. Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_Electoral/link_intro.htm. (Consultado el 5 de octubre de 2014).