

Financiamiento y fiscalización de los recursos en el sistema electoral mexicano*

Francisco Javier Guerrero Aguirre**

Antecedentes

Desde la década de 1970, el sistema electoral mexicano concibió como un derecho de los partidos recibir financiamiento público, es decir, los partidos políticos en México subsisten y trabajan electoralmente, de manera fundamental, a través del financiamiento que les da el Estado mexicano. En este sentido, la evolución del tema marca en buena medida la evolución del derecho electoral mismo y, lo que es más importante, la evolución de la competitividad entre partidos en el sistema electoral mexicano.

En 1996 se introdujo una premisa que modificó profundamente las reglas y la estructura de los recursos: el financiamiento público debía prevalecer sobre el financiamiento privado. Como consecuencia, la tendencia de incrementar el financiamiento partidista, a su encarecimiento, fue acompañada de la tendencia a revisar de manera cada vez más clara el origen, la aplicación y el destino de dichos recursos. Como sucede seguramente en muchas democracias latinoamericanas, existe presión por parte de la opinión pública para que los partidos políticos gasten menos, y para que ese gasto sea fiscalizado de manera más concreta y más clara por parte de la autoridad.

* Este texto está basado en la transcripción de la intervención de Francisco Javier Guerrero Aguirre en el marco del panel *Financiamiento: oportunidades e inequidades*, ofrecida en el marco del Seminario internacional “Elecciones: institucionalidad y democracia”.

** Consejero del Instituto Federal Electoral (IFE), México. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Kent en Canterbury, Inglaterra, donde también obtuvo el grado de Maestro en Análisis de Conflictos Internacionales. Es licenciado en Derecho por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En los años 2007 y 2008 se llevó a cabo en México una profunda reforma constitucional en materia electoral. Esta reforma tuvo algunos objetivos muy claros para el tema del financiamiento y la fiscalización del sistema de partidos:

1. reducir el financiamiento público de los partidos;
2. evitar al máximo el ingreso de dinero de fuentes ilegales a la política, como el crimen organizado y el narcotráfico;
3. limitar las aportaciones privadas para evitar que las candidaturas o los partidos dependieran de fuentes de financiamiento no públicas;
4. regular incluso las precampañas de los partidos, cosa que es una novedad importante en México;
5. fortalecer los mecanismos de vigilancia, y
6. regular y vigilar el destino de los recursos de los partidos políticos que pierden el registro.

El sistema político mexicano tenía ocho partidos hasta antes de la elección federal del 2009; sin embargo, actualmente son siete partidos los que tienen registro ya que uno de ellos no alcanzó el mínimo necesario para continuar registrado. Esto implicó un proceso de revisión de cuentas, ya que en el pasado no había un mecanismo de rendición de cuentas efectivo ante la desaparición algún partido, problema que irritaba profundamente a la ciudadanía.

La reforma electoral de 2007 y 2008 también introdujo ajustes al sistema de financiamiento para reducir los montos destinados a partidos, a partir de lo cual hay algunas consideraciones novedosas. Primero, la fórmula para el financiamiento público se hizo más simple. Se acotó el financiamiento privado al que pueden acceder los partidos y, quizá la más importante que ha tenido un efecto, en mi opinión, fundacional: se prohibió la compra de *spots* en medios electrónicos por parte de los partidos políticos. Hoy en México, los partidos políticos no pueden adquirir con recursos propios *spots* en televisión y en radio. Por

otro lado, se disminuyeron los topes de campaña y se elevó a rango constitucional la prohibición para hacer aportaciones a los partidos políticos a través de campañas pagadas por terceros en radio y televisión. En otras palabras, los partidos políticos no sólo no pueden adquirir *spots*, tampoco pueden hacerlo terceros a nombre de ellos. También se crea una instancia autónoma y técnica que es otra institución fundacional: la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Esta es una unidad técnica de alta especialización que se encarga de hacer los procesos de revisión del financiamiento. Por último, y muy importante, se elimina el secreto bancario, fiduciario y fiscal, algo que tiene el potencial de cambiar sustantivamente la manera en que se revisan los gastos de los partidos.

Financiamiento público de los partidos políticos

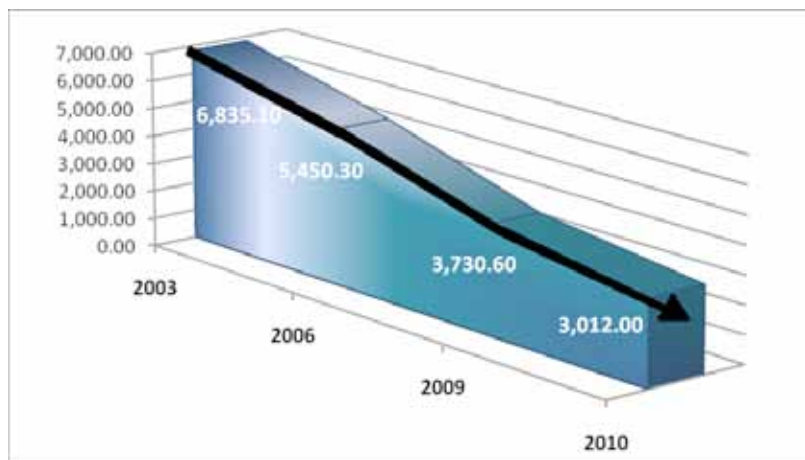
¿Cómo funciona el financiamiento público de los partidos? Las prerrogativas en materia de financiamiento público están establecidas en el artículo 41 de la Constitución, que dice:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos y sus campañas debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Es decir, el mecanismo de financiamiento está orientado a que el Estado mexicano pueda apoyar a los partidos con los recursos, a efecto de que no queden sujetos a intereses particulares.

El financiamiento público para los partidos que mantengan su registro después de cada elección se compondrá de las ministraciones destinadas para sostener varios tipos de financiamiento. El financiamiento público ordinario, es decir, el del funcionamiento de los partidos, independientemente de que se esté desarrollando o no un proceso electoral; el financiamiento público por cada campaña, y el financiamiento por actividades específicas, además de mecanismos de financiamiento privado, que también están considerados en la ley.

Cuaderno de Capel 56



Como se puede apreciar en el gráfico, con la reciente reforma se ha logrado la reducción del financiamiento público en todos sus elementos: en el ordinario, en el de campaña y en el de actividades específicas. De ahí la disminución, tan importante, de 6.835 a 3.012 millones de pesos mexicanos en el año 2010, que responde a la petición reiterada de la ciudadanía.

El financiamiento público ordinario se obtiene multiplicando el total de personas inscritas en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. Esto se reparte de la siguiente manera: 30% de manera igualitaria entre los partidos y 70% de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección inmediata anterior de diputados federales. Es decir, los rendimientos financieros que obtienen los partidos dependen, por un lado, de su pertenencia al sistema de partidos y, por otro, del *performance* de la acción electoral que tengan.

Ahora bien, el Instituto Federal Electoral (IFE) sólo organiza la elección presidencial y las elecciones de senadurías y diputaciones; los partidos, además, están en competencia en todos los procesos locales, en las 32 entidades federativas. Del financiamiento por campaña, el 50% debe dirigirse a actividades

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

ordinarias, cuando se trata de elecciones federales, y el 30% a actividades ordinarias, cuando son solamente elecciones federales intermedias, es decir, para diputaciones federales.

Existe un financiamiento etiquetado en la ley que se refiere a las actividades específicas. Se trata de dinero que debe destinarse a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y tareas de carácter editorial. También se calcula a partir del 30% de financiamiento para actividades extraordinarias, que se reparte de manera igualitaria, y 70% de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior.

El conjunto de factores hasta aquí descritos ha impactado a la baja el monto global. Sin embargo, hay otro componente igualmente significativo que incide en la misma dirección y es otra parte fundamental de la reforma constitucional, que es la reducción de los tiempos de campaña. En la elección presidencial del 2006 la campaña presidencial duró 161 días, mientras en el 2009 la campaña legislativa duró sólo 60 días, es decir, el Estado mexicano ha estado trabajando para hacer que las campañas sean más cortas, cosa que también se refleja en un gasto menor para los contribuyentes.

El financiamiento privado también se desdobra en varios componentes. Por un lado, está el financiamiento por militancia, que se refiere a las cuotas por afiliación, las aportaciones de candidaturas y de las organizaciones vinculadas a los partidos. Por otro lado, está el financiamiento por simpatizantes, que es cualquier aportación a los partidos en dinero o especie. La Constitución pone límites a los recursos privados al determinar el tope máximo que tendrán las aportaciones de simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente para cada partido el 10% del tope de gastos establecido en la última campaña presidencial. La intención de esta medida es no permitir que el capital se apodere de los partidos políticos y que sus aportaciones sean de acuerdo a lo que establece la ley.

Existe, además, una prohibición para comprar *spots* promocionales que ha tenido algunas consecuencias. Antes de la

reforma se consideraba como derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempo en radio y televisión para difundir mensajes con fines electorales. No obstante, a partir de 2008 los partidos políticos no pueden comprar con el financiamiento que reciben ningún tipo de *spot* en radio y televisión. El acceso a la radio y televisión se reconceptualiza y se vuelve una prerrogativa de los partidos utilizable sólo a través de los tiempos del Estado, de los cuales el IFE es el administrador. Cualquier mensaje de radio y televisión que pase en las pantallas o en los radios mexicanos tiene que pasar necesariamente por la administración del Instituto Federal Electoral.

Define la Constitución y la ley que ningún partido, precandidatura o candidatura por sí misma o a través de un tercero, podrá contratar o adquirir tiempo en cualquier modalidad en radio y televisión. Este fue el nudo importante que se tuvo que desatar para la reconciliación política de México después de la competida elección de 2006, año en el que el gasto por este rubro ascendió a 1.678,60 millones de pesos mexicanos aproximadamente. En 2009 no hubo gasto alguno por este concepto.

Fiscalización y rendición de cuentas de los partidos políticos

Antes de la reforma electoral, la fiscalización era una tarea asignada a la extinta Comisión de Fiscalización de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE. Este órgano estaba integrado por consejeros electorales, quienes dirigían y supervisaban el desarrollo de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para luego someter los resultados a la consideración del Consejo General. Típicamente, la fiscalización consistía en realizar auditorías de ingresos y gastos de los partidos a partir de los informes que ellos mismos presentaban o bien, a partir de diversas quejas por el uso, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

¿Cómo ha ido cambiando la trayectoria de la fiscalización en México?

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

1. A partir de 1993 los partidos políticos tienen la obligación de rendir informes, de contar con regulaciones para el financiamiento privado y de imponer topes a los gastos de campaña.
2. De 1998 data el primer reglamento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
3. Entre 2002-2006 se dan cambios a ese primer reglamento.
4. 2007-2008: reformas a la Constitución y al Código Federal Electoral, creándose la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Esta absorbe las tareas de la antigua Comisión de Fiscalización y asume otras muy novedosas. Cuenta con autonomía de gestión dentro del IFE.

La Unidad de Fiscalización tiene a su cargo varias funciones. Presenta al Consejo General los reglamentos en materia de fiscalización, así como los procedimientos relativos al desahogo de quejas. También recibe y revisa los informes que deben presentar los partidos políticos y otras entidades sujetas a fiscalización e instruye los procedimientos administrativos. Expide normas generales en materia de contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos. Insta los procedimientos de liquidación de partidos que pierdan su registro. Requiere personas físicas y morales relacionadas con las operaciones que realicen los partidos políticos, cuando se trate de uso, origen y destino de recursos.

La reforma electoral también aumentó las obligaciones de rendición de cuentas de los partidos políticos, es decir, están más fiscalizados que nunca antes en la historia de México. Desde el año 2008 la unidad de fiscalización no sólo revisa informes anuales y de campaña, también obliga a los institutos políticos a presentar informes trimestrales en ejercicios no electorales, informes de precampaña para cada una de las precandidaturas a cargos de elección popular, así como un reporte de gastos de procesos internos y selección de candidatos. Los partidos políticos mexicanos sí deben tener unidades internas de tesorería, de fiscalización, porque son severamente revisados por el IFE y el no cumplimiento de las disposiciones de financia-

miento y fiscalización les puede traer multas cuantiosas que luego impactan el ejercicio electoral que tienen. Esta práctica de fiscalización no tiene precedente en el sistema electoral mexicano.

La democracia y sus instrumentos implican siempre un compromiso de las instancias y las agencias involucradas. Si no hay corresponsabilidad entre partidos, autoridad electoral y ciudadanía para el proceso de fiscalización, es difícil actuar. Si esta cooperación social e institucional se mantiene y se refuerza, las elecciones por venir bajo el nuevo esquema de financiamiento, comunicación y regulación estarán cabalmente aseguradas. Como se señaló, la consecuencia inmediata del cambio de fórmula a partir de la reforma para determinar el monto de financiamientos fue una reducción significativa del gasto destinado a los partidos. En el caso mexicano, uno de los motores de esta reforma electoral ha sido que los partidos políticos gasten menos y que la democracia sea más efectiva. El hecho de que el acceso a la radio y la televisión ocurra ya exclusivamente en los tiempos del Estado, la reducción del tope máximo de los gastos de campaña y la regulación del gasto en el período de precampañas, en conjunto han provocado una reducción muy importante en la necesidad de implicar recursos durante la competencia electoral.

Finalmente, y como una consecuencia de esta reforma, el IFE vivió uno de los desafíos más importantes: amplió el universo de los sujetos regulados. El IFE vigila con mayor cuidado a estos sujetos y ha incluido múltiples actores a las disposiciones y obligaciones electorales, que ahora pasan por un mecanismo mucho más efectivo de fiscalización y de revisión de cuentas.