

CAPÍTULO NOVENO

FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CASO DE LA EXPERIENCIA SUBNACIONAL EN MÉXICO

Erika ESTRADA RUIZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Algunos mecanismos de financiamiento de partidos políticos y fiscalización en América Latina desde el parámetro mexicano.* III. *Una reflexión sobre sanciones en materia de fiscalización.* IV. *La experiencia de fiscalización subnacional en México.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias bibliográficas.* VII. *Anexo.*

I. INTRODUCCIÓN¹

El financiamiento y la fiscalización electoral como mecanismos de seguimiento, control, monitoreo y administración de los recursos de los partidos políticos y las candidaturas ha sido un tema poco explorado en América Latina. Aún así, por su trascendencia en términos de promover contiendas equitativas e íntegras en contextos democráticos con distintos niveles de competitividad, toma relevancia para conocer sus efectos. Una de las principales dificultades en torno a la realización de estudios comparados profundos en la materia subyace en la disponibilidad de datos entre un país y otro debido a los distintos modelos de control y contabilidad utilizados, pero también con relación a la diversa profesionalización de los entes electorales, la especificidad de las normativas nacionales y al tratamiento que se le otorga a la información pública, lo que genera distintos niveles de transparencia.

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. La autora agradece la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del #ObservatorioReformas y el apoyo para la actualización del texto de Esteban Manuel Gómez Becerra.

El objetivo de esta investigación es retomar algunas de las reflexiones presentadas en trabajos previos (Estrada Ruiz y Valdés, 2019) y actualizar de manera comparada ciertos aspectos generales entre 17 países de la región, para entender sus modelos nacionales a través de cinco elementos: *a)* el sistema de financiamiento, *b)* el tipo de actividades que permiten financiarse, *c)* el criterio de asignación y límites de recursos: público/privado, *d)* el organismo de control de los recursos, y *e)* el tipo de sanciones.² El análisis atraviesa permanentemente algunas reflexiones desde la experiencia nacional en México y su modelo de financiamiento y fiscalización de partidos políticos. Se expone una experiencia a nivel subnacional que muestra la importancia del trabajo interinstitucional conjunto y transversal en distintos niveles, como vía para despresurizar el trabajo de las autoridades electorales, pero también para fortalecer un sistema nacional de elecciones que depende de esquemas de gobernanza y distribución de responsabilidades.

La experiencia fiscalizadora mexicana desde el Instituto Nacional Electoral (INE) puede suponer un parámetro para América Latina al contar con un servicio profesional especializado, áreas específicas de monitoreo, auditoría, análisis normativo, herramientas informáticas que se han ido robusteciendo entre elecciones, una estructura humana distribuida en todo el país y un esquema de coordinación con otras autoridades financieras y hacendarias. Asimismo, debe considerarse que este modelo supone costos que algunas naciones no pueden absorber como parte de su sistema electoral, y que además requiere una serie de características sistémicas que deben darse para que ese modelo de fiscalización sea eficiente.

En países como México, en donde la legalidad, la legitimidad de las elecciones y las condiciones de equidad en la competencia política han sido cuestionadas desde por lo menos la década de 1980, el incremento de erogaciones con relación al mantenimiento y fortalecimiento de las cualidades procedimentales del modelo electoral, se han aceptado paulatinamente como una vía para procurar la alternancia pacífica del poder, la confianza de la ciudadanía y la asunción de reglas por parte de los contendientes.

La creación de organismos autónomos administradores de las elecciones, como el INE, fueron en gran proporción consecuencia de la conflictividad alrededor de los comicios y sus resultados,³ lo cual no generó únicamente modelos procedimentales más complejos, sino incluso la judicialización

² Los países comparados en este análisis son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

³ Sobre la experiencia mexicana en construcción una jurisdicción electoral especializada, véase Eisenstadt (2003).

electoral, que estuvo relacionada con el incremento en la complejidad de los procesos electorales, y que se refleja en el mayor volumen de regulaciones en la materia con impactos profundos en las formas en que se administra y se ejerce la fiscalización. De tal manera, la comparación presentada ofrece herramientas desde las cuales se pueden abordar análisis específicos, con el fin de proponer intercambios prácticos desde los cuales observar las fortalezas y áreas de oportunidad de cada modelo para analizar en estudios futuros si el incremento de regulaciones y acciones tendentes a implementarlas robustece el control de los recursos, la equidad y la integridad de las contiendas.

II. ALGUNOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y FISCALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA DESDE EL PARÁMETRO MEXICANO

La tarea de fiscalización en cualquier país debe sustentarse en la existencia de normatividad clara que permita, por una parte, eficientar el trabajo de investigación, auditoría y sanción de las autoridades y, por otro, otorgar certeza a los sujetos regulados respecto a la forma en que serán auditados, investigados o sancionados. Hipotéticamente, la mayor regulación de ciertos aspectos en la vida de un país indicaría su relevancia política y social. Lujambio (2007: 822) señala que la densidad normativa en materia de fiscalización reflejaría un mayor interés por tutelar un conjunto amplio de bienes jurídicos que para el caso concreto tocaría también al financiamiento de los partidos políticos.

Teóricamente, las fuentes de financiamiento públicas proveerían escenarios de satisfacción altos para las fuerzas políticas, derivados de la relativa facilidad para obtener recursos, lo cual estaría asociado a la manutención de la equidad en las contiendas en tanto que los partidos políticos conservarían su autonomía y se salvaguardarían de influencias de grupos de poder externos que incluso podrían operar en los márgenes de la legalidad (Córdova y Murayama, 2006). En este contexto, la adición de permitir la financiación con recursos privados adiciona una dimensión de complejidad al monitoreo y control de los recursos, dado que una de las principales dificultades radica en conocer el origen lícito de ellos. Esta situación ha orillado a que las autoridades electorales diseñen sistemas de coordinación con otras entidades del Estado dedicadas a la regulación financiera.

En el caso de México, el INE ha celebrado convenios de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultada para conocer los ingresos y egresos de personas físicas y morales desde una perspectiva recaudatoria, y con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que conoce de

los movimientos entre instituciones financieras privadas. Estas acciones, más la facultad de la autoridad electoral para trascender el secreto bancario, sirven como ejemplo de algunos mecanismos que el Estado mexicano, a través de sus instituciones autónomas y descentralizadas, ha implementado para robustecer la investigación y auditoría de recursos que ingresan y salen de los partidos políticos, y que, por tanto, han permitido la imposición de normas orientadas, en primera instancia, a disuadir y, en el caso más extremo, a sancionar la incorrecta utilización del dinero.

Lujambio (2007: 823) ya había anotado hace casi dos décadas que la clave para una fiscalización profunda y robusta sólo sería funcional de manera transversal cuando distintas instancias del Estado trabajaran de forma combinada, por lo cual estaríamos ante un escenario en el que no sólo se incrementaría el volumen de normativas sobre la materia, sino también el de acciones administrativas, jurisdiccionales, e incluso de inteligencia, que parten de denuncias o de auditorías.

En cuanto a la auditoría, debe decirse que ésta se aboca principalmente a revisar los flujos contables del dinero para a partir de allí detectar irregularidades como ingresos o egresos no reportados, la insuficiencia de la documentación, soporte como contratos, facturas o recibos, y la probidad de las transferencias bancarias. Para ello, organismos como el INE han creado sistemas de contabilidad en línea a los cuales los partidos políticos y las candidaturas tienen acceso para reportar sus gastos. Si bien estos esquemas suponen formas de control y constricción a los entes políticos en lo relativo a la utilización de sus recursos, el principio que rige a este tipo de contabilidad es la confianza y el respeto a la ley, en tanto que es el propio partido el encargado de reportar e informar a la autoridad la forma en que los utiliza. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que aun con un financiamiento mayoritariamente público, los institutos de interés público incurren en irregularidades y delitos que en ocasiones son detectados por la autoridad, y en otras son denunciados por sus oponentes.

En este contexto, el INE ha desarrollado áreas específicas de atención a quejas, investigación y fijación de sanciones que, en conjunto con la función auditora, tratan de abarcar un espectro amplio de posibilidades a través de actividades transversales con instituciones de inteligencia, autoridades federales y subnacionales, tribunales, e incluso iniciativa privada. Dentro de las acciones desarrolladas previstas en la norma electoral mexicana destacan: *a)* la solicitud de informes bancarios, *b)* la solicitud de actividades comerciales y financieras, *c)* la solicitud de antecedentes judiciales, *d)* la solicitud de domicilios para la ubicación de sujetos obligados, proveedores de servicios o personas físicas, y *e)* la indagación en fuentes periodísticas. Todas ellas,

orientadas a generar un cúmulo de evidencias que permitan, en su caso, sancionar las irregularidades detectadas tanto de partidos nacionales y locales como de candidaturas independientes.

No obstante, esta forma de trabajo, en donde primero se audita y después se verifica a mayor profundidad desde una perspectiva de investigación, no se replica de forma homogénea en todos los países de América Latina; por ejemplo, en naciones como Colombia, Uruguay y Chile se otorga un mayor peso al hecho de que los partidos políticos publiciten y otorguen a la autoridad, informes relativos al uso de sus recursos como una acción de transparencia, rendición de cuentas y contribución a la confianza democrática (Lujambio, 2007: 823).

Un avance en términos de rastreo de los recursos y de la función fiscalizadora en México ha sido la bancarización del dinero. Esto es, que toda transacción entre partidos políticos, candidatos, simpatizantes y proveedores particulares se realice a través de los mecanismos financieros existentes, a fin de dejar constancias de los flujos de los recursos pecuniarios, y con ello facilitar las auditorías y las revisiones contables. En México, este modelo se ha tenido que legislar y reglamentar, con el fin de obligar a las entidades políticas a transparentar sus finanzas. Paulatinamente este modelo ha otorgado resultados positivos, en un contexto en el que la digitalización de las transacciones en diversos ámbitos se ha extendido. Un ejemplo de ello durante procesos electorales anteriores a 2018 en México consistía en los obstáculos para determinar cuándo un contenido propagandístico difundido en redes sociales había sido promocionado o pautado a través de un pago.

Ello obligaba a la autoridad a realizar requerimientos a empresas como *Google* o *Facebook* para conocer sobre casos específicos durante campañas electorales, en donde personas candidatas difundían contenidos sin informar al INE. Una de las dificultades principales residía en los tiempos en que las empresas informáticas tardaban en contestar, lo cual obstaculizaba la sustanciación de procedimientos sancionadores, la determinación de sanciones y, por tanto, la equidad en la contienda. Actualmente, muchas empresas de redes sociales están transitando hacia esquemas de transparencia, que facilitan la tarea de la vigilancia del origen y destino de los recursos al informar públicamente cuándo un contenido ha recibido un pago para su transmisión.

La fiscalización en México ha aportado algunas experiencias, que pueden ser pensadas por los otros países de la región:

- Los mecanismos de auditoría como esquemas de revisión contable han demostrado su insuficiencia cuando no se conjugan con acciones de inteligencia y coordinación interinstitucional con órganos tributarios, instituciones financieras y fiscales en otras materias.

- La regulación sobre la bancarización de los recursos ha resultado una vía fundamental para facilitar las auditorías, pero también la recolección de pruebas que permitan imponer sanciones sólidas a los institutos políticos.
- La digitalización de la contabilidad, tanto de los partidos políticos como de las empresas privadas que les proveen servicios, está transitando hacia condiciones de transparencia que progresivamente permiten conocer de forma más eficiente el flujo del dinero.
- El tiempo para realizar auditorías y sustanciar procedimientos sancionadores en contextos electorales con plazos reducidos es una limitante constante para el adecuado desempeño de las autoridades electorales; por lo cual, implementar modelos de riesgo que concentren estratégicamente las acciones de rastreo de recursos, sobre actores de mayor visibilidad o en donde existen más probabilidades de que se cometan irregularidades que pongan en riesgo la integridad electoral y el sistema de rendición de cuentas, permitiría un desarrollo más efectivo de la fiscalización.
- La experimentación de modelos de fiscalización multinivel y multidimensional en donde se involucre a la ciudadanía, a las organizaciones de observación electoral y a las instituciones electorales subnacionales en el proceso de vigilancia del manejo de recursos por parte de los partidos políticos permitiría un esquema de gobernanza que descargaría a las autoridades electorales de presiones tanto logísticas como organizativas y políticas.

De acuerdo con el #ObservatorioReformas (1977-2022), de 18 países de la región, 15 cuentan con mecanismos de financiamiento público mediante los cuales el Estado otorga recursos a los partidos políticos para sus actividades.⁴ Únicamente Bolivia y Venezuela conservan esquemas eminentemente privados, mientras que el resto han transitado a modelos mixtos. De estos casos, sólo en cinco se otorga financiamiento partidista para actividades electorales, es decir, que pueden ser utilizados durante periodos de campaña política y para la difusión de acciones proselitistas por candidaturas. Mientras que, en diez, el Estado realiza aportaciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias, que comprenden la manutención de sus estructuras burocráticas y sus actividades cotidianas de propaganda, investigación, capacitación y formación política.

En general, se observa una tendencia en cuanto a la asignación de los recursos públicos a tomar en cuenta criterios de desempeño electoral. En

⁴ Véase el anexo “Características del financiamiento y fiscalización en América Latina”.

otras palabras, a repartir el financiamiento con base en los resultados de elecciones anteriores y la representatividad en órganos legislativos, además de configurarse de forma equitativa dependiendo del número de partidos en el escenario político. Ello quiere decir que para los partidos, acceder a una mayor cantidad de recursos, debe mostrar que sus plataformas políticas y sus candidaturas son representativas en términos electorales y en el volumen de votos obtenidos.

Un hallazgo importante es que 13 países no imponen límites a los financiamientos privados; quedan excluidos de este grupo Argentina, Chile, Colombia y México, por lo cual al parecer existe una tendencia en la región a relajar las medidas sobre financiamiento. A pesar de ello, algunos de estos países establecen restricciones sobre el origen de las aportaciones privadas. Entre ellos se distinguen Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, que prohíben la financiación por entidades como empresas, organizaciones políticas, sociales e Iglesia (Estrada Ruiz y Valdés, 2019).

III. UNA REFLEXIÓN SOBRE SANCIONES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

El sistema jurídico se sustenta en gran medida en la posibilidad de la aplicación de sanciones ante el incumplimiento de la norma. De hecho, el sistema de obligaciones que se crea a través de las leyes funciona no de una forma deontológica, sino más bien disuasiva ante el hecho de la punición que supone desacatarla (Tamayo, 1986: 31). De esta manera, la creación de un régimen fiscalizador que constriña a los partidos políticos consiste primero en una forma de disuasión, pero también un sistema de sanciones que justamente eviten que los sujetos de derecho sean acreedores de ellas (Kelsen, 1982: 25).

De acuerdo con Casas y Zovatto (2015: 33), la mayoría de los sistemas de fiscalización de partidos políticos transitan por esquemas que van desde la aplicación de multas hasta la pérdida de registros, dado que aquellos que solamente se sustentan en mecanismos de rendición de cuentas sin la imposición material de una consecuencia aparecen como modelos débiles, que podrían contribuir a la violación de las leyes y el menoscabo de la confianza (Schedler, 1999: 15). En los países de América Latina, los distintos Estados han adoptado modelos sancionatorios diversos, lo que indica una tendencia a otorgar relevancia a la materia de la fiscalización y financiamiento de los partidos políticos (tabla I).

TABLA I. TIPO DE SANCIONES

<i>País</i>	<i>Actos de campaña extemporáneos</i>	<i>Contratación de publicidad</i>	<i>Publicación de encuestas</i>	<i>No rendir cuentas oportunamente</i>	<i>Rebasar límites de gasto</i>	<i>Fuentes o montos ilegales</i>
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Chile	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Ninguna expresa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ecuador	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí	Sí	Sí	No aplicable	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	No	No aplicable	No	No aplicable	Sí
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	No aplicable	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	No	Sí	Sí	No aplicable	Sí
República Dominicana	No	No	No aplicable	No	No aplicable	Sí
Uruguay	No	No	No aplicable	Sí	No aplicable	Sí
Venezuela	Ninguna expresa	Sí	Sí	Sí	Ninguna expresa	Sí

FUENTE: Estrada Ruiz y Valdés (2019).

Los ejemplos anteriores muestran de forma somera la diversidad de sanciones que cada legislación interna prevé ante eventuales conductas contrarias a las normas sobre el financiamiento político. Dentro de esta diversidad destaca el establecimiento de multas como la modalidad sancionatoria más

utilizada, contexto que se corrobora con los datos de la tabla I en la columna relativa al tipo de sanciones por país. Ante la multiplicidad de sanciones, es factible suponer que desde una perspectiva positiva se puede afirmar que la proporción de las sanciones es acorde a la observancia y valor de los bienes jurídicos tutelados, como la equidad en la contienda, la transparencia y la rendición de cuentas. Casas y Zovatto (2015: 306) han señalado que el exceso de normas y acciones punitivas podrían generar efectos contraproducentes en el régimen, en el sentido de que los institutos políticos busquen formas de eludir la ley bajo una lógica de costo-beneficio.

IV. LA EXPERIENCIA DE FISCALIZACIÓN SUBNACIONAL EN MÉXICO

La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 por la que se reestructuró el sistema nacional de elecciones en México tuvo entre sus efectos más visibles la creación de un organismo administrativo electoral autónomo de carácter nacional y 32 organismos locales en cada una de las entidades federativas, lo que significó en términos jurídicos y operativos una redistribución de competencias y funciones en dos niveles que ha concentrado en el INE algunas de las facultades con las que anteriormente contaban las autoridades estatales, conservando además otras que las leyes ya le conferían.

Esta redistribución y concentración de funciones, entre las que destaca la fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos, han generado la percepción en la ciudadanía y en ciertos segmentos de la opinión pública —a veces por desconocimiento y a veces con una clara intención política— de que los organismos públicos locales electorales (OPLE) son innecesarios y, en todo caso, constituyen una carga económica para la Federación. El sustento de la existencia de un sistema nacional y subnacional se encuentra en la necesidad de hacer eficiente un modelo administrativo electoral coordinado transversalmente que reconoce la diversidad de dinámicas locales, originadas en procesos sociales, culturales e históricos diversos, que han resultado en la conformación de sistemas políticos y de partidos diferenciados entre cada entidad de la República.

En la Ciudad de México, los procesos sociales que se han desarrollado en las últimas dos décadas han configurado un escenario político de alta competencia, en el cual se han experimentado transiciones y alternancias partidistas en la jefatura de Gobierno, en el órgano Legislativo y en las 16 demarcaciones que la conforman, además de la frecuente integración a las

contiendas electorales de partidos políticos emergentes, y más recientemente de candidaturas independientes.

Ello significa una presión permanente para el INE en términos de supervisar el origen y el destino de los recursos que los sujetos obligados utilizan en su gasto ordinario, en aquel que se les asigna de forma temporal para el sostenimiento de sus campañas políticas y el que se establece específicamente para la realización de estudios, capacitación y tareas editoriales.⁵

De estas tres modalidades, sin duda la que mayor trabajo representa para la autoridad electoral nacional es la tocante a las campañas, debido a que se combina con los gastos ordinarios y específicos anuales y se incrementa dependiendo del número de cargos a elegir y la cantidad de sujetos obligados suscritos en cada contienda. Para 2021, el financiamiento total asignado a los partidos políticos y candidaturas independientes que alcancen registro en la capital, de acuerdo con lo proyectado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), ascenderá a 455,559,612 pesos, de los cuales 137,341,010.67 corresponderán a gastos de campaña.⁶

Este monto se complejiza si se toma en cuenta que en la entidad se renovarán 66 diputaciones en el congreso local, 16 titularidades de alcaldías y 160 concejalías, por las cuales competirán diez partidos políticos, de los cuales nueve tienen registro nacional y uno local. Si todas las fuerzas políticas cubren la totalidad de los puestos a postular, esto equivale a 660 aspirantes a diputaciones, 160 aspirantes a titularidades de alcaldía y 2,560 concejalías, además de aquellas personas sin partido que alcancen su registro.

Este contexto ha requerido que en todas las elecciones concurrentes celebradas desde 2014 se dedique en los convenios de colaboración y coordinación signados entre la autoridad nacional y la local, un apartado relativo a la fiscalización que establece la distribución de tareas, así como las directrices para generar mecanismos de previsión y planeación compartidos. Para el caso del convenio relativo a la elección de 2021, se estipulan las actividades que el IECM deberá realizar bajo la premisa de mantener un intercambio de información y comunicación permanente con el INE, entre las cuales destacan: establecer los topes de gasto de campaña y precampaña, revisar y supervisar que las asociaciones civiles conformadas por las personas candidatas sin partido cuenten con los requerimientos de ley, otorgar asesoría sobre el uso de las prerrogativas a las personas contendientes, observar los procedimien-

⁵ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, artículo 333, párrafos I, II y III.

⁶ Datos disponibles en los acuerdos del Consejo General del IECM identificados con las claves IECM/ACU-CG-094/2020 e IECM/ACU-CG-007/2021.

tos necesarios para la integración de personas precandidatas y candidatas en el Sistema Nacional de Registro (SNR), informar oportunamente sobre las modificaciones o disoluciones relativas a coaliciones, candidaturas comunes y renunciadas, además de coadyuvar permanentemente en el monitoreo de propaganda en la vía pública.⁷

Si bien el INE cuenta con el capital humano y una infraestructura suficiente de mecanismos informáticos y técnicos para la realización de auditorías y seguimiento de los recursos de los sujetos obligados, el IECM tiene una ventaja comparativa con 33 órganos distritales desconcentrados distribuidos por toda la ciudad con personal experimentado en el conocimiento del territorio y capacitado para coadyuvar en las verificaciones en campo requeridas por la autoridad fiscalizadora nacional. Aunado a lo anterior, el IECM realiza una tarea fundamental a nivel subnacional en cuanto a salvaguardar los principios de transparencia, imparcialidad y equidad en la contienda, al detentar en sus atribuciones las de vigilar que los recursos utilizados por las asociaciones políticas que pretenden instituirse como partidos políticos locales se encuentren utilizados conforme a la ley, lo que constituye un primer filtro para las acciones de fiscalización que el INE realizará posteriormente.

En este sentido, en noviembre de 2020 el Consejo General del IECM aprobó una resolución, que representa un precedente relevante, en la cual la materia fiscal electoral significó un elemento sustancial para determinar la procedencia de registro de un partido político local cuya asociación primigenia, habiendo cubierto la mayoría de los requisitos que impone la ley en cuanto a la verificación de asambleas, determinación de su estructura directiva, generación de sus documentos constitutivos y construcción de su padrón de afiliaciones, intentó defraudar a la autoridad ocultando la procedencia de los recursos con los que financió sus actividades.⁸

En enero de 2020, la asociación civil “Enred@te por México” presentó ante el IECM el escrito de intención para constituirse como partido político local, por lo cual la autoridad se dispuso a dictaminar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma, entre los cuales se considera el no haber cometido infracciones al “Reglamento de Fiscalización de los Re-

⁷ Extraído del convenio señalado, identificado con la clave INE/DJ/80/2020.

⁸ Resolución del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, respecto de la procedencia de la solicitud de registro como partido político local presentada por la organización “Enred@te por México, A.C.”, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SCM-JDC-141/2020, identificada con la clave IECM-RS-CG-12-2020.

cursos de las Organizaciones de Ciudadanos que Manifiesten su Interés en Constituirse como Partido Político Local”. Sobre ello, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (CIPECM) establece en su artículo 265 que todas las organizaciones que tienen por objeto buscar su registro como partidos políticos tienen la obligación de reportar mensualmente el origen y destino de los recursos privados que obtengan y utilicen para el sostenimiento de sus actividades, soportando debidamente sus ingresos y erogaciones conforme a la norma general que rige a las asociaciones civiles. Esto quiere decir que tanto las aportaciones de afiliados y simpatizantes en efectivo o en especie, los ingresos de autofinanciamiento, las donaciones, entre otros, deben contar con el respaldo documental, consistente en contratos, facturas y recibos que sustenten su contabilidad y el flujo del dinero.

De una primera revisión a los informes de la asociación civil, se detectaron ingresos por 2,225,000 y 3,002,400 pesos en dos rubros que en apariencia se encontraban adecuadamente soportados por la documentación contable. El primero, por la presunta venta de boletos al público para la entrada a conferencias celebradas en diversas alcaldías, y el segundo, proveniente de supuestas aportaciones de afiliados y simpatizantes.

En apego a la norma, el sujeto obligado fue cuidadoso en reportar ambos montos a la autoridad, utilizando incluso el sistema bancario-financiero para resguardar el efectivo y contar con los comprobantes que ampararan el manejo del recurso. Sin embargo, en junio de 2020, la Secretaría Ejecutiva del IECM recibió una visita de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la cual se alertaba de la posible ilicitud del origen de los recursos obtenidos por “Enréd@te por México” durante 2019. En atención a este aviso, y con base en la evidencia ofrecida por la UIF, la unidad de fiscalización del IECM se encontró en condiciones de examinar algunos aspectos relativos a la procedencia del dinero reportado por la asociación civil, a través de una reconsideración de la normativa, y se determinó que si bien la existencia de los recursos se hizo del conocimiento de la autoridad, no se acreditaba que su origen estuviera exento de una infracción a la ley.

Una vez que las sospechas se hicieron de conocimiento del sujeto indiciado, se concluyó para el primer rubro, debido a que la asociación no fue capaz de sostener, mediante pruebas idóneas, que la venta de boletos se hubiera consumado en las condiciones de modo, tiempo y lugar que presumió, ni a las personas que supuestamente acudieron a las conferencias; además, incurrió en diversas contradicciones e inconsistencias en sus alegatos.

En cuanto al monto relativo a las aportaciones de simpatizantes, el esquema que la asociación utilizó para introducirlo al sistema financiero develó un resquicio legal en el reglamento de fiscalización que el sujeto obligado trató de aprovechar para omitir soportar debidamente cada ingreso. En esencia, éste consistió en fragmentar el monto total en dos niveles piramidales: uno en la base que supuestamente correspondía a contribuciones individuales menores sustentadas a contrarrecibo, y otro intermedio desde el cual, a partir de conjuntos de supuestos aportantes, se hicieron depósitos bancarios por cantidades globales sin infringir los topes establecidos por la norma. Empero, los recibos del primer nivel exhibidos por la asociación no proveyeron a la autoridad elementos de convicción suficientes para acreditar que en efecto la persona que se señalaba en ello fuera identificable y pudiera considerarse el origen lícito del recurso.⁹

En ambos casos, la autoridad electoral local determinó que la asociación civil infringió las disposiciones contenidas en el artículo 32 del reglamento de fiscalización con relación al artículo 267 del CIPECM, relativas a los entes impedidos para realizar aportaciones, dado que, en sentido contrario, no fue posible generar certeza sobre quiénes habían otorgado la totalidad de los recursos. Con tal de dimensionar la falta, es necesario mencionar que el monto máximo de financiamiento que las organizaciones ciudadanas podrían ejercer para desarrollar sus actividades tendentes a la obtención de registro como partidos políticos locales orientados a contender en el proceso electoral 2020-2021, era de 9,077,851.44 pesos, lo cual corresponde al 30% del tope de gastos de campaña para la elección de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México en el proceso electoral local ordinario 2017-2018.¹⁰

Así, la determinación del Consejo General del IECM, en el sentido de negar el registro a “Enréd@te por México” es de especial trascendencia, al desplegar esfuerzos para evitar la integración al sistema político de la ciudad de entidades de interés público financiadas ilícitamente o cooptadas por intereses y compromisos con determinados grupos de poder capaces de vulnerar la equidad en la contienda, la representación ciudadana y el modelo democrático nacional. Finalmente, resulta necesario mencionar que esta experiencia nos ha otorgado algunas reflexiones y ha evidenciado áreas de

⁹ Las características que los recibos de aportaciones deben contener se encuentran en el artículo 33 del Reglamento de Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que Manifiesten su Interés en Constituirse como Partido Político Local.

¹⁰ Aprobado mediante el Acuerdo del Consejo General del IECM identificado con la clave IECM/ACU-CG022/2018.

oportunidad, que deberán ser aprovechadas, con el fin de mejorar el modelo de fiscalización subnacional.

V. CONCLUSIONES

El presente texto ha descrito de forma general algunos modelos de financiamiento y fiscalización en países de la región latinoamericana a través de sus características principales, como la forma en que el Estado regula el acceso y utilización del dinero y los controles y sanciones que se imponen a los institutos políticos. Una tendencia que puede observarse es la creciente financiación mediante recursos públicos de las actividades ordinarias de los partidos, lo cual podría indicar que este tipo de esquemas se orientan no sólo a garantizar contiendas equitativas e íntegras durante periodos electorales, sino también la estabilidad cotidiana de los sistemas de partidos. Lo anterior se refleja en sistemas de control de los ingresos, egresos y rastreo del origen y destino de los recursos enmarcados en sistemas normativos que privilegian las multas y las sanciones —pérdidas de registro de candidaturas o suspensión del financiamiento— como medidas, en primera instancia, de disuasión del incumplimiento de la ley y, finalmente, de equilibrio del escenario político partidista.

El ejercicio comparativo permite suponer que existen dos fenómenos en la región similares a los ocurridos en México durante la última década, relativos a la densificación normativa en la materia y la mayor injerencia de las instituciones electorales nacionales como entidades reguladoras. A nivel subnacional, la experiencia mostrada en la Ciudad de México transita hacia la confirmación de la hipótesis de que a mayores regulaciones y complejidad del sistema de fiscalización, se hace más necesario generar modelos de gobernanza con una perspectiva multinivel que despresuricen a las autoridades fiscales, bajo la compartición interinstitucional de tramos de responsabilidad, en donde se puedan incluir trabajos de inteligencia e investigación.

El contexto descrito en el párrafo anterior puede ser útil en la delimitación de líneas futuras de investigación académica, desde donde se analicen la densidad y el tipo de normativas y mecanismos de control de financiamiento vigentes en cada nación y la forma en que las autoridades las gestionan y las ejecutan, con base en parámetros que puedan medir su eficiencia y sus impactos en el sistema de partidos y en la equidad y la integridad de las elecciones.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, 2015, *El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y MURAYAMA RENDÓN, Ciro, 2006, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Ciudad de México, Cal y Arena.
- EISENSTADT, Todd, 2003, *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- ESTRADA RUIZ, Érika y VALDÉS ZURITA, Leonardo, 2019, “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel y VALDÉS ZURITA, Leonardo (eds.), *Derecho electoral latinoamericano: un enfoque comparativo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica-IDEA Internacional e Instituto Nacional Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso, 2007, “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (coords.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1977-2022, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/financiacion/>.
- SCHEDLER, Andreas, 1999, “Conceptualizing accountability”, en SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F., *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Nueva York, Lynne Rienner Publishers.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, 1986, *El derecho y la ciencia del derecho. Introducción a la ciencia jurídica*, Ciudad de México, UNAM.

VII. ANEXO

CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Sistema de financiamiento</i>	<i>Tipo de actividades financiadas</i>	<i>Criterio de asignación y límites: público/privado</i>	<i>Órgano de control</i>	<i>Tipo de sanciones</i>
Argentina	Público y privado	Electoral y partidarias ordinarias	El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. Sí se imponen límites a los financiamientos privados.	Órgano de justicia electoral	Multas, inhabilitación para recibir fondos y para ejercer cargos.
Bolivia	Privado	No tiene	No existen criterios de asignación para el financiamiento público. No existen límites al financiamiento privado.	Órgano electoral	Multas por partido político.
Brasil	Público y privado	Electoral y partidarias ordinarias	El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado.	Corte electoral	Multas por partido político.

<i>País</i>	<i>Sistema de financiamiento</i>	<i>Tipo de actividades financiadas</i>	<i>Criterio de asignación y límites: público/privado</i>	<i>Órgano de control</i>	<i>Tipo de sanciones</i>
Chile	Público y privado	Electoral y partidarias ordinarias	El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. Si se imponen límites a montos de financiamiento privado.	Servicio electoral	Multas por partido político y a los contribuyentes que violen la normativa de aportaciones. Inhabilitación para postularse y ejercer cargos.
Colombia	Público y privado	Electoral	El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos, resultados electorales y representatividad legislativa. Si se imponen límites a financiamiento privado durante las campañas electorales.	Órgano electoral	Multas por partido político.
Costa Rica	Público y privado	Electoral y partidarias ordinarias	El financiamiento público se asigna conforme a los resultados electorales. No especifica límites al financiamiento privado.	Tribunal Superior de Elecciones	Multas por partido político.

<i>País</i>	<i>Sistema de financiamiento</i>	<i>Tipo de actividades financiadas</i>	<i>Criterio de asignación y límites: público/privado</i>	<i>Órgano de control</i>	<i>Tipo de sanciones</i>
Ecuador	Público y privado	Electoral y partidarias ordinarias	El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. No especifica límites al financiamiento privado.	Órgano electoral	Multa por partido político y sanciones penales a los responsables económicos de los partidos políticos.
Haití	Público y privado	Electoral	El financiamiento público se asigna conforme a los resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado.	Órgano electoral	Multas a partidos políticos e imposibilidad de recibir fondos en siguientes elecciones.
Honduras	Público y privado	Electoral	El financiamiento público se asigna conforme a criterios de equidad entre partidos políticos. No existen límites al financiamiento privado.	Órgano electoral	Multas a donantes y a partidos políticos.
México	Público y privado	Electoral y partidarias ordinarias	El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. Sí se imponen límites al financiamiento privado.	Consejo General del Instituto Electoral	Multas a partidos políticos, candidatos, inhabilitaciones temporales, pérdida de registro e interrupción del financiamiento público.

<i>País</i>	<i>Sistema de financiamiento</i>	<i>Tipo de actividades financiadas</i>	<i>Criterio de asignación y límites: público/privado</i>	<i>Órgano de control</i>	<i>Tipo de sanciones</i>
Nicaragua	Público y privado	Electorales	El financiamiento público se asigna conforme a los resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado.	Contraloría General de la República	Multa a partido político y aporiantes, así como suspensión de derecho a votar y ser votado.
Panamá	Público y privado	Electorales y partidarias ordinarias	El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado.	Tribunal Electoral	Multa a partido político e interrupción de un porcentaje del financiamiento público.
Perú	Público y privado	Electorales y partidarias ordinarias	El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado.	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Multa a organización o candidato, así como sanciones penales.
Paraguay	Público y privado	Electorales y partidarias ordinarias	El financiamiento público se asigna conforme a los resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado.	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Multas por partido político y candidato, además de suspensión de un porcentaje del financiamiento público.

<i>País</i>	<i>Sistema de financiamiento</i>	<i>Tipo de actividades financiadas</i>	<i>Criterio de asignación y límites: público/privado</i>	<i>Órgano de control</i>	<i>Tipo de sanciones</i>
República Dominicana	Público y privado	Electoral y partidarias ordinarias	El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado.	Junta Central Electoral	No existen sanciones.
Uruguay	Público y privado	Electoral	El financiamiento público se asigna conforme a los resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado.	Corte Electoral	Multas a responsables de campaña y partidos políticos, así como eliminación del financiamiento público.
Venezuela	Privado	Sin datos	No existen límites al financiamiento privado.	Consejo Nacional Electoral	No especifica sanciones.

FUENTE: elaboración propia con base en los datos del #ObservatorioReformas (1977-2022).