

Menos ruido y más nueces: la fiscalización en la próxima reforma electoral

Camilo SAAVEDRA HERRERA*

SUMARIO: I. *Nulidades, centralización y carga de trabajo*. II. *Desconexión entre financiamiento y fiscalización y heterogeneidad normativa*.

El impacto del dinero en las elecciones ha sido uno de los temas más prominentes en la discusión sobre el funcionamiento de los sistemas democráticos a partir de la denominada tercera ola de democratización.¹ La adopción de reglas más estrictas ha sido la respuesta más común para contener dicho impacto.² En un número importante de países esto ha involucrado la creación de esquemas de financiamiento público a partidos políticos y candidaturas, y de límites a ingresos de fuentes privadas. En otros se han introducido topes de gastos de campaña, así como obligaciones de entregar y revisar informes financieros.³ Aunque las investigaciones

59

LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMA ELECTORAL: ANÁLISIS TÉCNICO...

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional en el Sistema Nacional de Investigadores. Su libro más reciente es *Women in Mexican Subnational Legislatures: From Descriptive to Substantive Representation* (2022), donde fue coautor. ORCID: 0000-0003-3247-0376.

¹ Norris, Pippa y Van Es, Andrea Abel, "Introduction: Understanding Political Finance Reform", en Norris, Pippa y Van Es, Andrea Abel (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

² Falguera, Elin; Jones, Samuel y Ohman, Magus, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, Estocolmo, IDEA Internacional-TEPJF, 2016; Casas-Zamora, Kevin, y Zovatto, Daniel, "The Cost of Democracy: Campaign Finance Regulation in Latin America", *Latin America Initiative, Foreign Policy at Brookings*, 2015, disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/The-Cost-of-Democracy-CasasZamora-Zovatto.pdf>; Van Es, Andrea Abel, "Why Regulate Political Finance?", en Norris, Pippa y Van Es, Andrea Abel (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

³ Van Es, Andrea Abel..., *op. cit.*

sobre las consecuencias de estas regulaciones más rígidas han encontrado datos de sus efectos positivos en las mediciones de integridad electoral,¹ hasta ahora no se cuenta con datos plenamente concluyentes. El aprendizaje más claro que en todo caso se desprende hoy de esta literatura es que la relación entre rigidez normativa e integridad es endógena.² Dicho de otro modo, rigidez e integridad se afectan mutuamente, si una es causa o producto de la otra.

México no ha sido ajeno a estos cambios. Las controversias relacionadas con el acceso y uso de recursos económicos fueron determinantes de las reformas electorales de las últimas tres décadas. La reforma de 1993 incorporó las primeras reglas de fiscalización en respuesta a las donaciones que en aquellos años el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo de diversos empresarios. La de 1996 creó un generoso régimen de financiamiento público para hacer frente a la concentración de recursos que caracterizó a la elección presidencial de 1994.³ La de 2007 buscó contener el financiamiento ilícito que se detectó en los casos Pemexgate y Amigos de Fox, así como la compra de tiempos en radio y televisión por parte de actores privados.⁴ Finalmente, la de 2014 centralizó las atribuciones de fiscalización en la nueva autoridad nacional —el Instituto Nacional Electoral (INE)— en reacción a los cuantiosos recursos que erogó la campaña del candidato que ganó la elección presidencial de 2012.

La centralización de la fiscalización ha sido una de las funciones normativa y operativamente más complejas que ha ejercido el INE en el marco del de por sí entreverado sistema de distribución de competencias que instauró la reforma de 2014.⁵ Pese a ello, y a la estrecha conexión de esta función con el discurso anticorrupción y austeridad del gobierno actual,

¹ *Idem.*

² Norris, Pippa, “Does Regulation Work?”, en Norris, Pippa y Van Es, Andrea Abel (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

³ Becerra, Ricardo; Pedro Salazar, y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Ciudad de México, Cal y Arena, 2000.

⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

⁵ Marván Laborde, María y Saavedra Herrera, Camilo, “V. El sistema nacional electoral”, en López Ayllón, Sergio y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Los sistemas constitucionales: diseño, funciones y resultados. Los dilemas del federalismo mexicano en la construcción de políticas públicas*, México, Mexicanos Contra la Corrupción, 2024, pp. 117-155, dis-

la fiscalización no ha sido un tema central en las propuestas de reforma electoral que se han discutido en tiempos recientes.

En particular, la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, que el presidente de la República presentó el 5 de febrero pasado, no parece estar inspirada en un diagnóstico basado en evidencia sobre los resultados de la aplicación del modelo de fiscalización instaurado en 2014. Aunque parte de su foco de atención es el costo de los procesos electorales, incluido el financiamiento público a partidos y candidaturas, en materia de fiscalización destaca la preservación del modelo de 2014, al cual se suman en todo caso algunas innovaciones, como la de incorporar en la norma fundamental prohibiciones a partidos políticos para utilizar en precampaña y campaña el financiamiento para actividades ordinarias, y obligaciones de reintegrar los recursos remanentes que se les haya otorgado para actividades de campaña.

La ausencia de un diagnóstico basado en evidencia hace que en el contexto actual resulte conveniente contribuir al debate público y la discusión especializada con información sólida que permita identificar las debilidades del modelo vigente. En el marco del ejercicio de análisis sobre los aspectos fundamentales que debería atender una futura reforma electoral, que ha llevado a cabo el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México, a continuación, se abordan dos puntos que son particularmente relevantes a la luz de la experiencia de la última década: la relación entre nulidades, centralización de la fiscalización y carga de trabajo, y la desconexión entre las reglas de fiscalización y financiamiento; y la heterogeneidad normativa que caracteriza a estas últimas.

I. NULIDADES, CENTRALIZACIÓN Y CARGA DE TRABAJO

La controversia alrededor de la fiscalización de la elección federal de 2012 estuvo marcada, como se dijo antes, por el ostensible gasto del candidato que ganó la Presidencia de la República. Estos recursos, por la discrecionalidad que permitían las normas vigentes, no se reflejaron en su contabilidad, sino en la de otras candidaturas de la coalición que lo postuló:

ponible en: <https://contralacorrupcion.mx/los-sistemas-constitucionales-los-dilemas-del-federalismo-mexicano-en-la-construccion-de-politicas-publicas/>

181 de las 510 candidaturas federales de esa coalición rebasaron sus respectivos topes de gasto.⁶ Aunque la referida discrecionalidad fue uno de los principales problemas, la reforma fue mucho más allá de ese tema, e instauró un modelo de distribución de competencia centralizado en el INE, el cual se acompañó de sanciones mucho más rígidas en la materia, las cuales quedaron integradas al artículo 41 constitucional, donde se estableció como causales de nulidad al rebase de topes de gasto y al uso de recursos de fuentes ilícitas.

Uno de los reflejos de la introducción de estas dos nulidades fue la reducción significativa de los plazos para revisar los informes que se presentan en el marco de las precampañas y campañas, y de los procesos que realizan las personas que aspiran a una candidatura independiente para obtener el apoyo de la ciudadanía que se requiere para la postulación. Hasta 2014, el entonces Instituto Federal Electoral contó con 98 días para revisar y resolver los informes de precampaña, y 158 para los de campaña. A partir de 2014, en cambio, el INE ha contado, respectivamente, con 47 y 37 días para concluir la fiscalización de precampañas y campañas, de modo que los resultados del ejercicio de esta función lleguen antes de la calificación de la elección, para que, por tanto, sea posible aplicar las nuevas causales de nulidad.

62

La adopción de reglas más estrictas no ha venido acompañada de evidencia que permita reconocer sus efectos disuasivos ni sancionadores. En la década que ha transcurrido desde la adopción del actual modelo, son pocos los casos en los que se han aplicado las nuevas causales de nulidad. El más célebre de ellos es el de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura de Coahuila en 2017, la cual, como resultado de una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, terminó por no rebasar el tope de gastos como el INE lo había determinado en varias oportunidades.⁷

⁶ Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrece: las consecuencias de la reforma electoral de 2014 en la fiscalización de las elecciones”, en Guillen, Diana; Monsiváis Carrillo, Alejandro y Tejera Gaona, Héctor (coords.), *México 2012-2018: ¿erosión de la democracia?*, México, UAM-Instituto Mora-Juan Pablos Editor, 2019.

⁷ Saavedra Herrera, Camilo, “Una nulidad que no fue. Reflexiones sobre fiscalización y justicia electoral a propósito del rebase efímero de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura de Coahuila”, en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, 2021.

Con todo, las nuevas causales de nulidad no han sido inocuas. Su incorporación, sumada a la centralización de la fiscalización, ha supuesto un crecimiento exponencial de la carga de trabajo de las autoridades electorales. Bajo el modelo previo, el IFE revisó durante los 158 días con los que contó los 1,605 informes que presentó el mismo número de candidaturas que se postularon en el marco del proceso electoral federal 2011-2012. Seis años después, en los 37 días de los que dispone, el INE fiscalizó los casi 21 mil informes —desde 2014 se entregan por periodos de treinta días— de poco menos de 18 mil candidaturas —2,053 federales y 17,699 locales—que contendieron en el proceso 2017-2018.⁸

Pese al aumento significativo de la carga de trabajo, el INE logró avances importantes en materia de transparencia y rendición de cuentas identificables, por ejemplo, en la posibilidad de conocer hoy con oportunidad la información financiera de partidos y candidatos y, por tanto, las dimensiones a las que asciende no sólo la omisión del cumplimiento de obligaciones de entregar informes, sino el subreporte de ingresos y gastos. No obstante, en un contexto en el que es imposible que las capacidades institucionales crezcan de manera a las atribuciones, la carga de trabajo produjo efectos en la capacidad de la autoridad electoral para identificar recursos originalmente no reportados por partidos y candidaturas.

En la elección de 2012, el IFE identificó 184.9 millones de gasto no reportados, a los cuales se sumaron 210.6 millones derivados de ajustes y reclasificaciones de gasto, y otros 0.9 millones de correcciones en el prorrateo, lo cual dio como total de 394.5 millones, equivalentes al 15.34% del gasto total. A partir de 2015, es decir, desde que el INE se encarga en exclusiva de la fiscalización, el gasto no reportado respecto como porcentaje del gasto total disminuyó a menos de la mitad, salvo en 2017, cuando superó el 25% a causa, en gran medida, de la menor carga de trabajo que implicó fiscalizar a candidaturas locales en sólo cuatro entidades del país.⁹

Con base en la información presentada en esta sección, es posible señalar que una futura reforma electoral requiere ponderar las consecuencias que ha generado la combinación de centralización con reglas más rígidas. A la luz de los resultados que ha generado el diseño del modelo actual, pareciera ser más útil privilegiar la transparencia y rendición de

⁸ Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrece...”, *op. cit.*

⁹ *Idem.*

cuentas por encima de la posibilidad de imponer sanciones, que en la práctica lucen poco eficaces. Ello pasaría por hacer ajustes a las nulidades relacionadas con la fiscalización y, por tanto, a los plazos de los que dispone la autoridad fiscalizadora para revisar y entregar resultados.

II. DESCONEXIÓN ENTRE FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN Y HETEROGENEIDAD NORMATIVA

Las dificultades que se observan en el ejercicio de la función de fiscalización no se limitan a lo estrictamente relacionado con las normas que la regulan. De hecho, parte de estas dificultades derivan de la desconexión que prevalece entre gran parte de las normas que regulan la fiscalización con las que corresponden al financiamiento. En cuanto a este último, conviene recordar que la reforma de 2014 trasladó al ámbito local la fórmula para el cálculo y asignación del financiamiento público directo que estaba vigente en el ámbito federal desde 2008, pero preservó en las autoridades locales —legislativas y de administración electoral— las facultades de legislar y determinar los límites a ingresos de fuentes privadas, topes de gasto, los plazos de precampaña y campaña y el registro de precandidaturas, y aspirantes a candidaturas.

Como ha sido ampliamente documentado, el traslado de la fórmula federal al ámbito local generó un aumento de los recursos totales que se otorgan a los partidos políticos y, por tanto, en más dinero en las campañas. Por su parte, la preservación en cada ámbito de las atribuciones para definir los topes de gasto provocó una heterogeneidad normativa considerable. En la ausencia de un parámetro común para determinar cuánto puede gastar cada precandidato o candidato, las entidades han establecido los topes con libertad. Por ejemplo, existen entidades como México o Chiapas donde los topes de gasto para diputaciones locales son varias veces mayores a los que se aplican a las diputaciones federales, aun cuando los distritos a los que corresponden las primeras son más pequeños con los de las segundas.

El problema de la heterogeneidad ha sido visible también en la dificultad de realizar la fiscalización en el contexto dinámico de registro y sustitución de precandidatos y candidatos en periodos de precampaña y campaña no coincidentes. La conjunción de una función nacional de

fiscalización con una competencia local de registro de precandidatos y candidatos bajo plazos no alineados dificulta el flujo de información entre autoridades y genera incentivos para el desarrollo simulado de precampañas. Bajo este esquema, la autoridad nacional ha tenido dificultades para conocer con oportunidad a qué sujetos debe fiscalizar, lo cual provoca que los resultados de la fiscalización no siempre lleguen con oportunidad a las autoridades locales, que son las que tienen a su cargo desplegar distintas acciones a partir del registro de candidatos.

La reflexión sobre la futura reforma electoral requiere tomar en cuenta la conveniencia de vincular a la fiscalización y el financiamiento con mayor solidez y, del mismo modo, contribuir a reducir la heterogeneidad normativa que genera incentivos perniciosos para los actores políticos y dificultades operativas para las autoridades. La conexión entre financiamiento y fiscalización pasa, por ejemplo, por acortar la distancia entre financiamiento para actividades de campaña y los topes de gasto. La reducción de la heterogeneidad normativa, por su parte, está relacionada con el alineamiento desde la ley de plazos locales y federales, y el establecimiento de parámetros comunes para la definición de topes de gasto y, en general, de límites a ingresos y gastos.