



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Garza García, Juan Antonio
El dinero en los procesos electorales
Espacios Públicos, vol. 9, núm. 18, 2006, pp. 54-70
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601805>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El dinero en los procesos electorales

Fecha de recepción: 30 de marzo de 2006. Fecha de aprobación: 28 de abril de 2006.

*Juan Antonio Garza García**

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar una justificación sobre el financiamiento que reciben los partidos políticos, así como las distintas modalidades en que puede darse. Asimismo se explican las causas por las que las cantidades destinadas a los partidos políticos son tan elevadas, y porqué la autoridad electoral no puede hacer nada frente al reclamo popular por esta situación. Finalmente se detallan los mecanismos de control que existen sobre el manejo de los recursos de los partidos y la complejidad de la relación del dinero con los procesos electorales.

PALABRAS CLAVE: partido político, proceso electoral, financiamiento, fiscalización y transparencia.

ABSTRACT

The present work has the purpose of explain de legal support of the financing of political parties and the different ways in which this financing can be made. It also contains the reasons of why this financing is so expensive and why the electoral authorithies can't do anything about it. Finally we try to explain the way the authority supervises the political parties activities and the complicate relationship between money and politics.

KEY WORDS: political parties, electoral process, financing, auditing capacities, transparency.

* Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor del Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

INTRODUCCIÓN

Para poder abordar claramente la relación existente entre dinero y procesos electorales, así como los aspectos que se encuentran involucrados, es importante hacerlo a partir de cinco temas que consideramos relevantes y que son, en nuestro concepto, los más representativos para exponer la forma en que surgió esta relación, por una parte; y por otra, cómo esta relación se ha venido haciendo cada vez más sólida, constituyendo hoy, uno de los pilares de la actividad electoral en México.

En primer término abordaremos la justificación del financiamiento a los partidos políticos. En este rubro hay que destacar la exigencia ciudadana de mayor transparencia en la gestión de los partidos políticos en el uso de sus recursos, derivado principalmente de la calidad de entidades de interés público que les confieren la Constitución y la ley.

Resulta igualmente importante conocer las diversas modalidades en las que puede darse esta actividad. Al respecto se detallan las disposiciones legales que dan sustento al régimen de financiamiento de los partidos políticos, partiendo de la premisa de que, si bien el financiamiento es una prerrogativa de los partidos políticos, a la vez, les conlleva la obligación de rendición de cuentas. Por esta razón, es necesario contar con un sistema de fiscalización que permita conocer de manera oportuna y adecuada cuál es el monto, el origen y la aplicación de los recursos de estas entidades políticas y, si existieran irregularidades o infracciones a la ley, se pueda reque-

rir la aclaración correspondiente y, si fuera el caso, se aplique la respectiva sanción.

El financiamiento de los partidos políticos, particularmente el destinado a las actividades ordinarias permanentes de los mismos, se otorga con fundamento en las fórmulas y conceptos que el propio código establece; sin embargo, convendría hacer un análisis respecto de si estos elementos o incluso la propia fórmula siguen atendiendo a las necesidades y circunstancias contemporáneas de la sociedad mexicana.

Como ya se dijo, el financiamiento de los partidos políticos implica, a la vez, la obligación de rendición de cuentas. Al respecto, es evidente que en el transcurso del tiempo ha habido avances tecnológicos que han modificado las operaciones financieras. Esto ha generado la necesidad de adecuar el marco jurídico para el control sobre el monto, origen y aplicación de los recursos, a efecto de considerar todas esas modalidades para un adecuado control.

La relación entre el dinero y la actividad político electoral es compleja y de la mayor relevancia. Como último punto se comentarán brevemente dos casos emblemáticos: “Pemexgate” y “Amigos de Fox”, que han puesto de manifiesto no sólo la importancia de esta relación, sino a la vez, que el sistema vigente es vulnerable en algunos aspectos y, por lo tanto, resulta necesaria una revisión y adecuación de la normatividad para un control más eficiente y efectivo. De igual forma, se deja claro que en la función electoral existen órganos jurisdiccionales que, en última instancia, son los encargados de salvaguardar la le-

galidad en el desempeño de los partidos políticos.

JUSTIFICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El artículo 41 constitucional establece que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fines, entre otros, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público; de igual forma, dicho precepto establece que los partidos contarán de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Entre dichos elementos se encuentra el financiamiento para sus actividades ordinarias o de campaña, y por actividades específicas, en su calidad de entidades de interés público, tales como educación y capacitación cívica; investigación socioeconómica y política; y actividades editoriales.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) es donde se encuentran regulados los principios que establece la Constitución en esta materia.

Del referido precepto constitucional podemos desprender los siguientes elementos:

- Los partidos políticos son entidades de interés público. Esto significa que son organizaciones ciudadanas que cumplen fines de relevancia e impacto para la sociedad, como es la integración de los órganos de representación popular. En

este sentido, y dado que sus fines son del máximo interés para el Estado, es necesario que haya vigilancia sobre su actuación, sobre la manera en que obtienen sus recursos y los conceptos o rubros en que los aplican. A la vez, resulta importante garantizar que estas organizaciones, que cumplen un papel fundamental en el Estado, no adquieran compromisos con entidades o grupos privados, del extranjero, de algún credo religioso o con cualquier otro grupo que pudiera implicar o representar intereses distintos de los estrictamente inherentes al Estado democrático.

- Los partidos políticos deberán contar con elementos equitativos para llevar a cabo sus actividades. Lo anterior es así, porque si bien cada uno de los partidos políticos cumple la función de contribuir a integrar la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, las autoridades deben garantizar que todos cuenten con elementos para cumplir de manera adecuada sus fines. Resultaría ilegítimo que mientras que un partido pueda obtener un monto considerable de recursos por contar entre sus militantes a personas posibilitadas para ello, otros no tuvieran sino los recursos mínimos indispensables para su operación. En este sentido, la equidad se refleja en mismas condiciones de financiamiento a todos los partidos, por una parte, y en establecer topes y límites a los recursos que los partidos políticos pueden allegarse de las distintas fuentes legalmente permitidas,

por la otra. De hecho, es en este sentido que el legislador optó por establecer de manera clara que el financiamiento público deberá prevalecer, en todo momento, respecto de cualquier otra modalidad de financiamiento.

- Los partidos políticos deben tener un manejo transparente de sus recursos. Últimamente la sociedad mexicana ha mostrado un interés creciente en conocer el importe de los recursos que se otorgan a los partidos políticos, pero más que el importe, el origen y la aplicación de los mismos. Es un legítimo interés social conocer el destino de los recursos que el propio Estado otorga a dichas entidades, máxime cuando han existido algunos casos en que la operación financiera de algunos partidos ha sido cuestionada de manera severa.

Sería interesante hacer un muy breve recuento histórico respecto de la regulación que del financiamiento a partidos políticos han tenido diversas leyes electorales.

Si bien las leyes electorales que han estado en vigor en la historia mexicana han previsto, de alguna u otra forma, un sistema de prerrogativas de los partidos, no existía un sistema de financiamiento propiamente dicho. Por ejemplo, las leyes de 1953 y 1973, si bien establecían algunas prerrogativas como la de acceso a radio y televisión; un régimen fiscal preferente; exenciones en materia de rifas y sorteos, reducción de gravámenes o cargas en la celebración de contratos, entre otras, no contemplaban un sistema de financiamiento para los partidos políticos.

Por su parte, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), de diciembre de 1977, estableció también un sistema de prerrogativas, del cual se podría destacar el hecho de que se previera que para la realización de sus publicaciones mensuales y trimestrales, se otorgarían a los partidos políticos los recursos indispensables, tales como: papel, impresión, distribución y los medios para mantener su propio cuerpo de redactores, conforme a las normas relativas (artículo 49, sección B, incisos a, b y c) lo cual, sin duda, constituye un antecedente de lo que hoy conocemos como actividades específicas, aunque tampoco existió un esquema de financiamiento público propiamente dicho.

Más tarde, con la promulgación del Código Federal Electoral en 1987 se estableció un sistema precario de financiamiento (artículo 61), según el cual, además de las aportaciones que recibieran los partidos políticos por sus militantes y simpatizantes, tendrían derecho al financiamiento que se determinara con base en los elementos contemplados en la propia ley. Dicho ordenamiento ya preveía expresamente rubros como los costos mínimos de campaña a partir del estudio que para el efecto presentara la Comisión Federal Electoral; el número de diputados electos; votación válida obtenida por cada partido político; entre otros.

Respecto de la asignación de los recursos, se previó que el financiamiento se recibiría en tres anualidades, durante los tres años siguientes a la elección, es decir, los de la duración de la Legislatura que se eligió. En

la primera anualidad se entregaría el 20%; la segunda correspondería al 30%, mientras que la última sería de 50%, pudiendo ser, la segunda y tercera ministraciones, incrementadas a juicio de la propia Comisión Federal Electoral.

De igual forma, se establecía la restricción del financiamiento a aquellos partidos cuyo índice de votación no fuera igual o superior a 1.5% de la votación nacional para la conservación de registro, independientemente de que hubiere obtenido curules en la elección de diputados de mayoría relativa.

En cuanto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), de agosto de 1990, éste estableció mayor precisión respecto del esquema de financiamiento. A semejanza del código de 1987, se preveía que los partidos contarían con financiamiento público, adicional a las aportaciones que obtuvieran por parte de sus militantes y simpatizantes; sin embargo, se precisaban las modalidades de este financiamiento (artículo 49 del COFIPE original), para determinar el financiamiento por actividad electoral; financiamiento por actividades generales como entidades de interés público; financiamiento por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos; así como financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público. De igual forma, se contemplaron factores de cálculo del financiamiento por actividad electoral como los costos mínimos de campaña; diputados y senadores a elegir; entre otros. De igual forma, el COFIPE establecía

que el financiamiento se entregaría en tres ministraciones anuales, de 20%, 30% y 50%, respectivamente.

Este esquema de financiamiento estuvo vigente hasta la reforma política de 1996, realizada con la finalidad de procurar condiciones más equitativas para todos los partidos políticos.

Entre las últimas adecuaciones en el sistema de financiamiento, encontramos las siguientes:

- El financiamiento público prevalecerá respecto de cualquier otra modalidad de financiamiento;
- Se prohíbe recibir aportaciones de personas no identificadas;
- Se prohíbe solicitar créditos de la banca de desarrollo;
- Se precisan los rubros de financiamiento público, al establecelo por actividades ordinarias permanentes y por actividades de campaña;
- Se precisan los elementos de la fórmula base para el cálculo del financiamiento;
- Se determinó el otorgamiento de financiamiento para los partidos políticos de registro reciente;
- A diferencia de los códigos de 1987 y de 1990, se determinó que las administraciones de financiamiento se entregaran de manera mensual.
- Respecto del financiamiento para actividades de campaña, se determinó que en el año electoral correspondiente, se entregaría un monto equivalente al determinado por concepto de actividades ordinarias permanentes;

- En cuanto al financiamiento por actividades específicas, se determinaron los rubros de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales, las cuales serían reembolsadas en un porcentaje no superior al 75% del gasto comprobado, siempre y cuando dichas actividades, a juicio de la autoridad, fueran susceptibles de financiamiento al encuadrar fehacientemente en alguno de los rubros correspondientes.

Como puede observarse, el esquema de financiamiento vigente es producto de un proceso evolutivo que ha venido atendiendo a las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar, tratando de garantizar no solamente que todos los partidos políticos cuenten con recursos y condiciones más equitativas de competencia, sino a la vez, garantizar que organizaciones privadas e incluso extranjeras no puedan intervenir en algún sentido en la actividad o gestión de los institutos políticos nacionales.

MODALIDADES DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A continuación se expondrá brevemente las modalidades de financiamiento que actualmente prevé el COFIPE y sus características esenciales, para explicar inmediatamente después, la manera en que éstas se traducen en la obligación de rendición de cuentas.

- *Financiamiento público.* Corresponde a los recursos que el Instituto Federal

Electoral (IFE) otorga a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes y el de sus actividades de campaña. Esta modalidad es la que debe de prevalecer sobre cualquier otro tipo de financiamiento, por lo que en ningún caso el financiamiento privado podrá ser mayor al que reciban los partidos por parte del IFE.

- *Autofinanciamiento.* Corresponde a todas aquellas actividades que los partidos políticos realizan, como conferencias, conciertos, venta de artículos promocionales, colectas en mítines y en la vía pública, entre otras, para allegarse de recursos provenientes de los ciudadanos. Dado que este tipo de financiamiento se refiere a eventos de carácter impersonal o masivo, el COFIPE no obliga a los partidos a identificar a los aportantes.
- *Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.* Corresponde a los ingresos obtenidos por los partidos políticos, derivados de los instrumentos financieros mencionados, sin que se permita a dichos institutos políticos invertir sus recursos en inversiones o instrumentos que impliquen especulación.
- *Financiamiento por la militancia.* Corresponde a las aportaciones, en efectivo o en especie, que realizan los ciudadanos que están registrados ante los distintos partidos políticos como militantes de los mismos. Por militantes se entienden aquellos ciudadanos que se encuentran afiliados al partido político y tienen derechos y obligaciones al interior del mismo, como el pago de cuo-

tas, entre otras. Cada partido político establece el límite de éstas aportaciones en su reglamento interno respectivo, debiendo notificar al IFE cada año su decisión de modificar o confirmar dicho límite.

En el caso de los candidatos, si bien éstos ostentan la representación del partido político que los postula para acceder a un cargo de elección popular, se encuentran sujetos a un régimen especial, según el cual sus aportaciones estarán determinadas por los montos que cada partido político acuerde, en ejercicio de su atribución de autoorganización, atendiendo por supuesto, a los topes de gasto y a la prevalencia del financiamiento público sobre cualquier otra modalidad.

- *Financiamiento por simpatizantes.* Corresponde a las aportaciones en efectivo o en especie que realizan los simpatizantes de los partidos políticos, quienes a diferencia de los militantes, no se encuentran afiliados al partido político ni tienen derechos y obligaciones al interior del mismo, pero tienen una relación de simpatía con éste. El límite de aportaciones de los simpatizantes se determina cada año, en el mes de enero, una vez que el IFE aprueba el financiamiento público que se otorgará a los partidos, bajo el criterio de que ningún simpatizante podrá aportar a algún partido político, en el año, un monto superior al 0.05% del monto de financiamiento de partidos políticos por concepto de actividades ordinarias permanentes. Además, ningún partido político podrá recibir, por concepto de aportaciones de simpatizantes, un monto superior al

equivalente al 10% del financiamiento por actividades ordinarias permanentes aprobado para los partidos políticos ese mismo año.

Como referencia, el 31 de enero de 2006 el Consejo General aprobó, para el mismo año, un financiamiento para los partidos políticos de \$ 2, 068, 375,613.73, lo que significa que ningún simpatizante podrá aportar durante este año un monto superior a \$ 1,034,187.60 y ningún partido podrá recibir aportaciones de simpatizantes por un monto superior a \$ 206,837,561.37.

Respecto de las aportaciones de simpatizantes y de militantes, cabe mencionar que tanto el COFIPE como el Reglamento de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos, establecen que pueden realizarse bajo la modalidad de aportaciones en efectivo y en especie para cada una de las cuales se establecen características, lineamientos y requisitos específicos.

Independientemente de las características, modalidades o limitantes que se establezcan, por el hecho de que la ley otorgue determinadas prerrogativas a los partidos políticos, éstos adquieren la obligación de rendir cuentas respecto del manejo, uso o aprovechamiento de dichas prerrogativas, con dos finalidades específicas: la transparencia y la eventual sanción de infracciones o incumplimientos a la normatividad.

FUNDAMENTO Y JUSTIFICACIÓN DE LA FÓRMULA DE FINANCIAMIENTO PARA PARTIDOS POLÍTICOS

Hasta aquí se han destacado como elementos de la estrecha relación dinero – procesos electorales la justificación del otorgamiento de financiamiento a los partidos políticos, así como las modalidades que han previsto diversos ordenamientos que han tenido vigencia en el país, para que este financiamiento sea posible.

Ahora habrá que referirse a otro elemento que, si bien está previsto en la normatividad, es necesario analizarlo de manera independiente, dada la gran importancia que tiene en la determinación del financiamiento público. Nos referimos a la fórmula prevista por el COFIPE para el cálculo del monto de financiamiento y los criterios de asignación del mismo a cada uno de los partidos políticos, incluyendo a aquellos que obtuvieron su registro con posterioridad al último proceso electoral.

De acuerdo con el párrafo 7 del artículo 49 del COFIPE, cada año se determinarán, con base en los estudios que presente el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, los costos mínimos de campaña de diputado, senador y Presidente de la República, tomando en consideración los costos determinados para el año inmediato anterior, actualizándolos con el valor del índice nacional de precios al consumidor para ese mismo año; así como los factores que el propio Consejo General determine. Una vez determinados los costos mínimos de campaña, se procede como sigue:

El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base en lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de presidente.

La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes.

Es un reclamo constante y creciente el hecho que se otorgue a los partidos políticos una suma considerable de recursos, mismos que, según se opina comúnmente, podrían ser aplicados a otros rubros nacionales. Sin embargo se trata de disposiciones establecidas en la ley, frente a las que la autoridad electoral no tiene margen de maniobra. En este sentido, nos referiremos a la integración de los costos mínimos de campaña, con base en los estudios que debe presentar el Consejero Presidente del IFE, y tratar de explicar, las razones por las que

el financiamiento resulta una suma considerable.

La única ocasión en que se han realizado los estudios referidos anteriormente fue en 1997 y, a partir de ese año, sólo se han venido actualizando con el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de cada año. Cuando en 1997 se planteó el “costo mínimo de campaña” como la suma mínima indispensable para que un candidato pudiera llevar a cabo una campaña “aceptable”, se consideraron, entre otros, los siguientes rubros de gasto:

- Sueldo para el equipo de campaña, durante la duración de la misma;
- Arrendamiento de local;
- Arrendamiento de vehículo;
- Consumo intensivo de combustible durante la duración de la campaña;
- Instalación de línea telefónica;
- Costo de uso intensivo del servicio telefónico;
- Papelería y accesorios;
- Instalación eléctrica;
- Costo de rotulación de mantas;
- Costo de pinta de bardas;
- 50 millares de volantes;
- 5 millares de pancartas;
- Alquiler de equipo de sonido para vehículo;
- Alquiler de equipo de sonido para local cerrado;
- Renta de local cerrado;
- Mobiliario de oficina;
- Computadora, impresora y fax;
- Uso de teléfono celular;
- Propaganda en radio, televisión y prensa.

Como se puede observar, se trata de una lista más bien enunciativa y no limitativa que no necesariamente incluye todos los aspectos o los más importantes de una campaña. Si bien se trata de rubros referenciales, tal vez, a casi 10 años de distancia, convendría evaluar, estudiar si acaso dicho estudio sigue siendo suficiente para la determinación de los rubros de gasto y, posteriormente para el cálculo del financiamiento o bien, si se debiera realizar un nuevo estudio que contemple la naturaleza actual de las campañas y, en general, que responda a la realidad y a las circunstancias de la sociedad mexicana. Tal vez pudiera ser momento de que se elaborara nuevamente el estudio a que se refiere el Código, a efecto de garantizar que los rubros de gasto que se incluyen, efectivamente corresponden a necesidades de campaña y no, por el contrario, se trata de rubros que han caído en desuso o en la obsolescencia y, por tanto, han dejado de corresponder a la realidad.

El Código también hace mención que el Consejo General podrá aplicar los factores que considere procedente. Si bien esta mención pudiera interpretarse como un alto margen de discrecionalidad a favor de la autoridad para mover a la alza o a la baja el monto de financiamiento, no es tal. El IFE ha aplicado estos factores para hacer, en efecto, ajustes, pero no atendiendo a la presunta discrecionalidad que la ley le delega, sino en atención a circunstancias que se han presentado de manera imprevista y que generan que se realice un ajuste. Por ejemplo, para 2004, se hizo un ajuste a la baja, para reducir, en la medida de lo posi-

ble, el impacto del ajuste presupuestal aplicado por la Cámara de Diputados al IFE. Por el contrario, en 2005, dado que existían algunos remanentes, se determinó otorgarlos a favor de los partidos políticos, por lo que se estableció un breve incremento. En 2006, de igual forma, hubo un ligero ajuste a la baja en el financiamiento de los partidos políticos, para reducir el impacto de la reducción presupuestal de más de mil millones de pesos al IFE. Como se observa, si bien estos factores pudieran considerarse discrecionales en el sentido de que la autoridad determina cuándo aplicarlos o no, no lo son en el sentido de que no atienden a expectativas o intereses personales o de grupo, sino que se aplican en atención a una circunstancia o situación imperante y que impacta de manera importante en la gestión del Instituto Federal Electoral y los partidos políticos.

Así las cosas, para 2006, además de la fórmula referida anteriormente, se consideraron el Índice Nacional de Precios al Consumidor, que fue del 3.33%, y el factor de 0.97911598231162070, por lo que los costos mínimos de campaña aprobados por el Consejo General fueron los siguientes:

Para diputados	\$ 380,074.44
Para senadores	\$ 768,283.45
Para presidente	\$ 258, 557,684.48

De acuerdo a lo anterior, es claro que el financiamiento se determina por la estricta aplicación de la fórmula y demás criterios previstos en la ley; sin que la autoridad electoral cuente con margen de discrecionalidad alguno para exceptuar dichas disposiciones o aplicar criterios diversos. A propósito de esto último, vale la pena referir que hace poco, cuando se determinó el financiamiento para los partidos políticos durante 2006, algún representante de partido comentó que la suma determinada le parecía excesiva y que consideraba que parte de esos recursos podrían destinarse a emergencias nacionales. La respuesta que se le otorgó, aunque mal interpretada, pero correcta, fue que el IFE carecía de atribución legal alguna para destinar recursos que le fueron asignados para la actividad estrictamente electoral, para rubros diversos de gasto, pues el presupuesto lo determinaba y asignaba la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Esto es relevante, porque pone de manifiesto que, aun ante una situación tan apremiante y lamentable como la que entonces se ponía de referente, ningún órgano público puede destinar recursos que le han sido asignados en calidad de presupuesto a otros rubros o apartados, lo anterior, a pesar del clamor social sobre una causa o circunstancia.

Respecto de la asignación de los recursos, la reforma de 1996, cuyo mayor mérito fue lograr condiciones más equitativas de competencia para todos los partidos políticos, determinó que, del gran total calculado con los criterios expuestos, cada partido político de registro reciente contaría con un 2% de dicho importe. En cuanto a los demás partidos, el 30% del financiamiento se distribuirá de manera igualitaria y el 70% restante se asignará en atención a su fuerza electoral. Como ejemplo, revisemos la asignación del financiamiento público ordinario para 2006, partiendo del supuesto de que, como les comentaba anteriormente, se determinó una bolsa total, luego de un breve ajuste, de \$ 2, 068, 375,613.73.

Partido Político	Financiamiento público por actividades ordinarias permanentes 2006
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	613,405,424.52
Partido Acción Nacional (PAN)	555,866,537.74
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	360,710,804.15
Partido del Trabajo (PT)	135,071,426.34
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	190,667,799.64
Convergencia	133,100,713.12
Nueva Alianza	39,776,454.11
Alternativa	39,776,454.11

SISTEMA DE CONTROL

El hecho de que los partidos políticos tengan previsto a su favor un catálogo de “prestaciones” les genera la obligación de rendir cuentas sobre el monto, origen y aplicación de las mismas y les coloca, a la vez, en la posibilidad de ser sancionados por la autoridad para el caso de que incurran en alguna infracción o incumplimiento a la normatividad.

Para que este sistema de derechos-obligaciones tenga un funcionamiento adecuado, es necesario que exista un marco normativo que contemple, en efecto, supuestos de carácter general que se presentan con alta frecuencia; pero a la vez, exista la posibilidad jurídica de poder colmar vacíos legales y poder atender un supuesto de carácter especial no previsto originalmente en la norma. Al respecto, como se sabe, el Instituto Federal Electoral cuenta con la atribución de emitir la normatividad interna que resulte necesaria para el cumplimiento de sus fines; por otra parte, al menos en lo que a sistema de prerrogativas y fiscalización se

refiere, si bien el Código establece los criterios generales a aplicar, no contempla supuestos de alta especificidad pero que también requieren atención de la autoridad. De igual forma, el marco jurídico debe adecuarse en atención a los avances normativos, tecnológicos o de cualquier otra índole que impacten sobre el objeto que regulan, pues de otra forma dicha normatividad se vería excedida y, por lo tanto, sería obsoleta e inútil.

De acuerdo a lo anterior, si bien desde 1997 el Consejo General del IFE emitió lineamientos en materia de fiscalización, estos criterios normativos se han venido adecuando a las circunstancias jurídicas y fácticas prevalentes en la realidad contemporánea de los partidos políticos. La última modificación al Reglamento respectivo fue la del 10 de noviembre de 2005 y se hizo precisamente con la finalidad de incorporar a la normatividad en materia de fiscalización supuestos que no estaban previstos, pero ya constituían una constante en el manejo de los recursos, por parte de los partidos políticos. No es objeto exponer a detalle dicha normatividad, sin embargo, vale la pena destacar algunos de los supuestos que se incorporan a la misma:

- Se autorizan aportaciones de simpatizantes a través de las líneas telefónicas 01-800 y 01-900, ya sea bajo la modalidad de aportaciones de simpatizantes propiamente dichas o bien, actividades de autofinanciamiento;
- Transferencias electrónicas mediante el uso del número CLAVE;
- Comprobantes emitidos por Internet, así como la firma electrónica o NIP;
- Una mejor regulación de los contratos que celebren los partidos políticos para la adquisición de bienes o servicios;
- Precisión en las normas para la celebración de juegos, rifas y sorteos;
- Exención al IFE de los secretos bancario, fiduciario y fiscal a través de una autorización expresa de los partidos políticos para que el IFE solicite a las instancias correspondientes la información sobre el manejo financiero de los partidos políticos y de cualquier otra persona que influya en su esfera jurídica;
- Nueva normatividad en la adquisición de tiempos en radio y televisión;
- Prohibición de bonificaciones, condonaciones, descuentos o cualquier otro acto que pueda traducirse en un beneficio inequitativo de un partido político respecto de los demás;
- Mejores mecanismos de confronta con otras autoridades, electorales y de otra índole, en los distintos niveles de gobierno, para efectos de fiscalización;
- Nuevas características de comprobantes de gastos;
- Nuevos límites y requisitos a las aportaciones en efectivo o en especie provenientes de simpatizantes o militantes.
- Se incorpora un apartado de transparencia, para garantizar que los ciudadanos cuenten en todo momento con plena información de los recursos que cada partido obtuvo y la forma y rubros en que los gastó. Si bien ya se publicaban diversos rubros de la fiscalización, éstos se ampliaron de manera importante.

Las anteriores son sólo algunas de las características actuales de la normatividad, pero es claro que este nuevo reglamento queda, a la vez, sujeto a las innovaciones normativas o tecnológicas para seguir respondiendo a las características del manejo financiero de los partidos y, por ende, que siga siendo un instrumento eficiente de control. Se trata, pues, de una actividad constante de la autoridad electoral, con la finalidad de garantizar en todo momento el irrestricto apego a la legalidad, pero también a la certeza, la objetividad y la transparencia que rigen la función electoral.

CASOS RELEVANTES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO – FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En los apartados precedentes se han expuesto los elementos más relevantes que determinan esta compleja relación dinero-proceso electoral. A continuación se explicarán muy brevemente dos casos que han puesto de manifiesto, por una parte, la vulnerabilidad del sistema normativo electoral respecto de actos que pudieran implicar simulación o fraude a la ley; y por otra, que en ocasiones la literalidad en la interpretación o aplicación de la ley constituyen un obstáculo para la oportuna actuación de la autoridad frente a supuestos constitutivos de infracción, incluso de carácter flagrante.

Estos dos casos, que han sido del conocimiento público, -Pemexgate y Amigos de Fox-, han presentado, en sus respectivos momentos, grandes retos para las autoridades, administrativa y jurisdiccional,

para resolver sobre supuestos y situaciones no necesariamente incluidos en la normatividad.

a) Pemexgate

El 23 de enero de 2002, el PRD denunció que el PRI había recibido fondos de la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) por un importe de 500 millones de pesos, el cual no fue reportado en el informe de campaña correspondiente.

De las investigaciones y diligencias realizadas por el IFE, así como de la valoración de las pruebas aportadas por las partes, la Comisión de Fiscalización determinó que el partido denunciado recibió en efectivo recursos que no reportó en su informe de campaña. La falta cometida por el PRI se consideró particularmente grave, por lo que la imposición de la pena debía ser, a juicio de la autoridad, no sólo sancionatoria, sino disuasiva para la repetición de estas conductas. En este sentido, el IFE determinó castigar al Partido Revolucionario Institucional con una sanción pecuniaria equivalente a mil millones de pesos, exigible de la siguiente manera:

- Supresión de la totalidad de ministraciones durante 2003, a partir del mes siguiente a aquel en que la resolución quedara firme.
- Supresión de 50% de las ministraciones a partir de enero de 2004 y hasta que se acumule el monto de la sanción.

El caso evidencia, por una parte, que la fiscalización que realiza el Instituto Federal Electoral debe perfeccionarse, pues esta irregularidad no se percibió en la revisión del informe correspondiente, sino a través de las diligencias realizadas a partir de una queja interpuesta por un partido político; por otra parte, el Partido no fue sancionado por el monto de 500 millones, porque aunque los hubiera reportado, no se trataba de una aportación legalmente prohibida, ni dicha aportación habría implicado el rebase del tope de gasto correspondiente. La infracción radicó en que se omitió hacer el reporte correspondiente, lo que fue considerado por la autoridad como un acto de simulación que atentaba contra el principio de transparencia que debe regir la actividad y la gestión de los partidos políticos. Estos criterios fueron confirmados por la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

b) Amigos de Fox

El 23 de junio de 2000, el entonces representante del PRI ante el Consejo General del IFE interpuso una queja en contra de la coalición “Alianza por el Cambio” integrada por los partidos políticos Acción Nacional y Verde Ecologista de México por presuntas irregularidades en el origen y aplicación de los recursos utilizados para la campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República, Vicente Fox, consistentes esencialmente en aportaciones provenientes de empresas de carácter mercantil, así como de sujetos extranjeros.

Como parte del procedimiento de sustanciación de la queja, el IFE solicitó a diversas instituciones información sobre la operación bancaria de los partidos denunciados, así como de diversos sujetos relacionados que habían realizado aportaciones a los mismos. Ante la negativa de dichas instituciones para otorgar esa información, amparándose en el secreto bancario, el IFE no tuvo elementos de convicción para comprobar la comisión de la irregularidad por lo que, en un primer momento, determinó desechar la queja.

Inconforme con esa determinación, el PRI interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), instancia que determinó, incluso vía jurisprudencia, que los secretos bancario, fiduciario y fiscal no son oponibles al Instituto Federal Electoral cuando éste ejerce sus atribuciones de fiscalización. En este sentido, determinó devolver el expediente a la responsable para que se allegara de los elementos necesarios y determinara, en su caso, la existencia de la infracción, resolviendo lo conducente.

Esta resolución del TEPJF tuvo dos efectos: por una parte, todos los sujetos involucrados interpusieron demandas de amparo, alegando que se estaban violando sus garantías individuales al permitírsele a una autoridad de carácter distinto al financiero poder revisar su comportamiento financiero. Por otro, las autoridades en materia bancaria y financiera adujeron la inaplicabilidad de la jurisprudencia emitida por la sala superior del TEPJF dado que

no eran sujetos de la normatividad ni de las autoridades en materia electoral.

Otro elemento relevante en este caso es el relativo a la temporalidad de la investigación. Cuando el TEPJF ordenó la reapertura del caso, el IFE inició diligencias de investigación tendentes a la eventual comprobación de las infracciones denunciadas, a partir de septiembre de 1999, respecto del PAN y de diciembre del mismo año, respecto del PVEM, meses en que Vicente Fox fue reconocido como candidato a la Presidencia de la República por uno y otro partido, respectivamente, para después constituir la coalición “Alianza por el Cambio”.

Inconforme con tal determinación, el PRI recurrió nuevamente a la sala superior del TEPJF, ya que a su juicio, las investigaciones debían referirse a un período más amplio, pues Vicente Fox había realizado actos proselitistas con amplia anticipación al del período respecto del que el IFE estaba realizando sus diligencias de comprobación. En esta nueva impugnación se confirmó la decisión del IFE y se estableció un criterio de la mayor relevancia en el sentido de que las obligaciones de fiscalización inician cuando el partido y el candidato han establecido un vínculo público en el sentido de que dicho ciudadano, y no otro, será candidato a determinado cargo de elección popular. Todo acto de proselitismo previo a dicha declaratoria se enmarca en el ejercicio de la libertad de expresión de todo ciudadano.

Luego de las diligencias de investigación y de que el IFE, después de un largo proceso litigioso pudo acceder a la informa-

ción bancaria de diversos sujetos, luego de que éstos se desistieron de sus demandas de amparo, el IFE determinó que los partidos integrantes de la coalición habían incurrido en diversas irregularidades y, por lo tanto, resolvió castigar al PAN, con una sanción económica equivalente a \$ 360, 971,039.40; y al PVEM una multa de \$ 184, 198,610.05. Estas sanciones fueron impugnadas ante el TEPJF.

Cuando el Tribunal resolvió en definitiva las impugnaciones interpuestas, determinó que el IFE había hecho una incorrecta valoración de los elementos del expediente y, por otra parte, había procedido de manera errónea al valorar de forma aislada e interdependiente cada una de las infracciones en que incurrieron los partidos coaligados. Al respecto, determinó que si bien se había realizado una pluralidad de conductas, todas ellas repercutían sobre el mismo bien jurídico tutelado, que era el financiamiento de los partidos políticos. Así, a partir de un exhaustivo ejercicio de interpretación, se decidió integrar el ilícito denominado “financiamiento paralelo” y establecer la responsabilidad de los partidos políticos. En este sentido, dicho órgano jurisdiccional acordó modificar las sanciones impuestas para quedar como sigue:

- PAN: Supresión total de ministraciones del financiamiento público, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, por el período necesario para cubrir un monto equivalente a \$ 399, 135,803.60.
- PVEM: Supresión total de las ministraciones del financiamiento público, para el sostenimiento de sus actividades or-

dinarias permanentes, por el período necesario para cubrir un monto equivalente a \$ 98, 717,713.91.

Hay que destacar la importancia que este caso tuvo para que tanto el nuevo reglamento de fiscalización, como las recientes reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, establezcan de manera expresa la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal al IFE, cuando ejerce sus atribuciones en materia de fiscalización. Se trata, sin duda, de un claro ejemplo de la manera en que, a partir de casos concretos, se puede construir normatividad que atienda a los nuevos retos de la materia.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En los últimos 25 años nuestro país ha construido un sistema electoral equitativo y confiable. Esto ha sido posible gracias a la realización de una serie de reformas electorales que contribuyeron a gestar la democracia competitiva de nuestros días. Hoy, en una nueva etapa, debemos abocarnos a consolidar nuestras instituciones democráticas.

En esta fase de consolidación democrática, nuestro país enfrenta una serie de obstáculos y problemas que pueden ser agrupados en dos grandes rubros. El primer grupo tiene que ver con la creciente importancia del dinero en la política, mientras que el segundo grupo está relacionado con la desconfianza de la ciudadanía en la actividad política, incluyendo a los partidos políticos.

En el caso de México, la reforma electoral de 1996 aumentó el financiamiento público a los partidos para promover la equidad

en la competencia y para limitar la tentación de los partidos de recurrir a fuentes ilegales de financiamiento. Sin embargo, visto a distancia, sin un sistema de fiscalización suficientemente acabado y eficaz, los altos montos de financiamiento público dirigidos a los partidos contribuyeron indirectamente a encarecer el costo tanto de campañas electorales como de las propias elecciones.

Actualmente, algunos cálculos muestran que, en términos de financiamiento público, el costo por voto ha aumentado considerablemente en las elecciones federales de los últimos años. Por ejemplo, un cálculo del IFE revela que en las elecciones federales de 2000, el costo por voto emitido fue de \$ 581.00 Para 2003 este costo aumentó a \$ 964.00.

Se ha argumentado que es necesario reducir el financiamiento público que reciben los partidos políticos. Sin embargo, si esto se hace sin reducir primero el costo de las campañas, podríamos terminar en una situación donde el financiamiento sería menor, pero los costos de campaña serían los mismos. Esto podría llevar a que los partidos recaudaran mayores fondos de cualquier fuente, legal o ilegal, para compensar ese menor financiamiento. Para evitar este problema, primero es necesario reducir los costos de las campañas.

Una vez que los partidos requieran menos recursos para ser competitivos, podrían de manera gradual y escalonada, reducirse los montos de su financiamiento público. El reto radica en ofrecer certeza en cuanto a los montos disponibles y al mismo tiempo

asegurar una tendencia gradual de reducción del financiamiento a los partidos, sin que ello se traduzca en inequidad o insuficiencia de recursos en la competencia electoral.

En años recientes, la credibilidad de los partidos políticos ante la ciudadanía se ha visto deteriorada debido, entre otros factores, a importantes escándalos de corrupción y opacidad en el manejo de cuantiosos recursos –públicos y privados– para campañas políticas. Amplios sectores de la ciudadanía consideran que la transición a la democracia en México permitió el nacimiento de un sistema de partidos competitivo, pero no ha propiciado aún que los partidos sean instituciones abiertas y transparentes.

Las disposiciones legales actuales no permiten el pleno acceso a la información de los partidos políticos por parte de la ciudadanía. Hoy en día no existe disposición legal alguna que obligue a los partidos políticos a cumplir con obligaciones de transparencia. El artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece el carácter público de los informes que presenten los partidos políticos al IFE, así como las auditorías y verificaciones que ordene el Instituto y señala que cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Sin embargo, ésta no es una obligación de los partidos, sino que ha sido transferida al

propio Instituto Federal Electoral. Por este motivo, el Instituto se ha visto limitado en algunos casos para proporcionar a la ciudadanía información de los partidos que no obra en sus archivos. Por todo lo anterior, la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos deberá ser un gran objetivo de las reformas electorales de nueva generación.

Las transformaciones político-electorales que México ha experimentado durante las últimas décadas han sido de enorme magnitud. Todos los mexicanos nos podemos sentir orgullosos de estos avances democráticos, en cuya realización los organismos electorales desempeñaron un papel central. Sin embargo, el desarrollo democrático del país está lejos de haber concluido, y se requieren ahora importantes reformas legislativas para combatir el desencanto ciudadano, el abstencionismo y para prevenir el financiamiento ilícito de partidos y campañas. Por ello, es fundamental que durante los próximos años trabajemos para lograr una democracia que sea más participativa, de mayor calidad, que rinda cuentas y que cueste menos a los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

Código Federal Electoral (1987), México, Porrúa.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales (COFIPE) (1996), México.

“Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)” (1979), en *Leyes y Códigos de México*, México, Porrúa.