

El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida

Karolina Mónica Gilas¹

Mikaela Jenny Christiansson²

RESUMEN

El tema del dinero, sus fuentes y su utilización es clave para la política y las elecciones. En México la regulación y la fiscalización de los recursos de partidos y candidatos es considerada indispensable para garantizar la equidad de la contienda. El modelo de fiscalización empleado en las elecciones de 2012, fue considerado ineficiente por los partidos de oposición, quienes promovieron su modificación. El nuevo modelo, aprobado con la reforma de 2014, pretende crear mecanismos para una fiscalización más ágil, realizada a nivel central con el INE como la única autoridad responsable, a través de un sistema informático y en paralelo a las campañas, con la finalidad de tener sus resultados con tiempo necesario para tomarlos en cuenta en la declaración de validez de las elecciones. Este artículo pretende analizar las razones que llevaron a adoptar ese modelo y a evaluar su desempeño en el contexto de viabilidad de cumplimiento de los objetivos propuestos.

Palabras clave: fiscalización, financiamiento de los partidos políticos, reforma electoral 2014, elecciones 2015

1 Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesora Investigadora en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo electrónico: karolina.gilas@te.gob.mx

2 Licenciada en Ciencia Política y en Estadística por la Universidad de Uppsala. Asistente de Investigación en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo electrónico: mikaela.christiansson@te.gob.mx

ABSTRACT

93

The issue of money, its sources and use is highly important to politics and elections. In Mexico, the regulation and control of parties' and candidates' resources is considered essential to ensure a level playing field. The auditing model applied during the 2012 elections was considered inefficient by the opposition parties, which promoted an important legal reform in order to change the auditing rules. The new model, approved in 2014, aims to create a more expeditious mechanism for auditing through an electronic system and developed in parallel to the campaigns, in order to have the results in time to take them into account in the declaration of validity of the elections, and made the INE the only authority responsible for auditing. This paper analyzes the reasons that led to the adoption of this model and evaluate its performance in the context of compliance with the viability of proposed objectives.

Key words: Political parties financing, political parties auditing, 2014 Mexican electoral reform, 2015 Mexican elections

INTRODUCCIÓN

El dinero es un ingrediente clave en el ejercicio de la política y en la estrategia electoral de los partidos políticos; se presume que tiene un impacto importante sobre la eficacia de los partidos y sobre sus posibilidades de ganar las elecciones. Si bien no existe una relación directa y automática entre la cantidad de recursos disponibles para la campaña y los resultados de las elecciones (no necesariamente gana el que más dinero gaste), no se puede negar la importancia de contar con mayores recursos ni influencia de éstos en los procesos electorales y estrategias de los partidos. Más dinero, al menos en teoría, significa más y mejores actos de campaña, anuncios, espectaculares, presencia de candidato, etcétera. Por otro lado, para quienes aportan los recursos, el hacerlo puede significar mayores posibilidades de influir en las decisiones adoptadas por los políticos, lo que puede afectar el principio de igualdad política de los ciudadanos. Generalmente se ha considerado que el financiamiento privado, especialmente el proveniente de grupos de interés y de personas adineradas, lleva a tráfico de influencias y subordinación de los partidos a los intereses de sus donadores, afectando con ello la representatividad y el funcionamiento de

la democracia (Adamany y Agree, 1975:15-6; Lösche, 1993; Peschard, 2005; Woldenberg, 2002).

Los fenómenos negativos relacionados con el uso y abuso de recursos pueden atenderse en diferentes formas. Varios países democráticos han adoptado esquemas de financiamiento público o mixto, en los cuales parte importante de los recursos de los partidos políticos provienen de fondos públicos que el gobierno distribuye entre ellos. En otra ruta, se pretende controlar la entrada de recursos privados en la política. Ese control procura evitar que recursos de fuentes ilícitas, como los provenientes del crimen organizado, del erario público u otras fuentes prohibidas, sean utilizados en la competencia política, garantizando con ello mayor equidad entre los actores y mayor independencia de la política de los poderes fácticos. En algunos casos se introduce también control de los gastos, con lo que se pretende evitar que los competidores incurran en las conductas ilícitas, como la compra de voto. En general, los países democráticos crean diferentes regímenes financieros de los partidos políticos, entendidos como el conjunto de reglas que regulan el financiamiento y la fiscalización, y a través de los cuales pretenden controlar y disuadir los fenómenos negativos relacionados con el uso y el abuso de los recursos.

Las dinámicas del control siempre implican algunas desventajas y complicaciones para su implementación. Así, en la teoría se ha considerado que el financiamiento público, particularmente cuando se trate de cantidades elevadas, tiene efectos negativos sobre los partidos políticos; lo cual conlleva a su burocratización, profesionalización, centralización, en detrimento de la importancia de los militantes (Gidlund, 1991a; Nassmacher, 1989). Los procedimientos de fiscalización, a su vez, son bastante difíciles de diseñar, para que logren disuadir las conductas ilegales y develar las irregularidades importantes como financiamiento paralelo o ilegal (Chacón, 2011).

El presente artículo pretende analizar el desarrollo de fiscalización de campañas electorales en México, con especial atención en las reglas creadas en 2007, aplicables en la elección de 2012, para a partir de ahí, analizar el nuevo modelo introducido por la reforma de 2014 y su desempeño durante el proceso electoral 2014-2015.

El tema de fiscalización estuvo ausente en las regulaciones mexicanas hasta finales de los años ochenta. El sistema autoritario con un partido hegemónico en gran parte fusionado con las estructuras del Estado, no necesitaba diferenciar entre lo público y lo del partido. Fue con el avance paulatino de liberalización del ámbito político y electoral cuando, por primera vez, en 1987, se estableció en el Código Federal la obligación para que los partidos políticos justificaran anualmente el empleo del financiamiento público. Esa obligación no estuvo acompañada de la creación de algún procedimiento de revisión de esos informes, por lo que no llegó a ser más que mera formalidad (Lujambio, 2010). Las regulaciones de fiscalización siguieron siendo bastante laxas, hasta la reforma 2007-2008 que introdujo una revisión seria de los ingresos y egresos de los partidos políticos, todo ello en función de los escándalos de financiamiento paralelo de Pemexgate y Amigos de Fox.

Sin embargo, ya en 1996 se había introducido un procedimiento de revisión de los informes presentados por los partidos políticos respecto de los gastos ordinarios y de campaña, a cargo de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CG IFE). La Comisión podía también realizar investigación a partir de denuncias presentadas por otros partidos o de oficio, en caso de sospecha de cualquier conducta ilegal. La Comisión revisaba, en promedio, el 52% de los recursos ordinarios de los partidos, y el 90% de los gastos de campaña (Díaz y Rivera, 2014: 57-8). A pesar de los alcances de la fiscalización y las sanciones impuestas que superaron 1,100 millones de pesos, bajo ese modelo no se logró disuadir a los partidos de incurrir en violaciones a la normatividad electoral. Las deficiencias del modelo llevaron a una reforma, con la que se pretendía fortalecer los mecanismos de control sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos y disuadir las conductas ilegales.

El nuevo modelo establecido por la reforma de 2007-2008 encargaba la tarea de fiscalizar a la Unidad de Fiscalización de Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (UF del IFE), un órgano con autonomía de gestión, pero cuyos dictámenes requerían de aprobación del Consejo General. La Unidad no estaba limitada por el secreto bancario, fiscal o fiduciario, a cargo de la revisión de los informes que presenten los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos (Arts. 79 al 81 del COFIPE). Bajo ese esquema,

los partidos tenían la obligación de presentar informes trimestrales y anuales de origen y monto de los ingresos recibidos, así como con informes de precampaña y campaña. La Unidad de Fiscalización revisaba los informes y, en caso de encontrar anomalías, notificaba a los partidos para subsanarlos. Al final, debía presentar un dictamen para aprobación del Consejo General del IFE, quien, en caso de irregularidades, imponía sanciones. El dictamen y las sanciones impuestas podían impugnarse ante el TEPJF.

Además del nuevo procedimiento de fiscalización, la reforma establecía también mayores restricciones al financiamiento privado que reciben los partidos políticos:

- Se prohibieron las aportaciones o donativos a los partidos políticos, ya sea en dinero o especie, de los Poderes de la Unión, de los Estados y los Ayuntamientos, de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; de los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; de los organismos internacionales de cualquier naturaleza; de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; de las personas que vivan o trabajen en el extranjero y de las empresas mexicanas de carácter mercantil;
- Las aportaciones de afiliados no podían sobrepasar el 10% del monto establecido como tope de gastos de campaña presidencial anterior.
- El límite de aportaciones de una persona física o moral, correspondía a 0.5% del tope de gasto de campaña presidencial.

Un elemento de ese modelo de fiscalización que iba adquiriendo cada vez mayor relevancia fue la regulación de topes de gastos de campaña y precampaña. La facultad de determinar sus montos fue otorgada al CG IFE, y la legislación incluía entre los egresos a los cuales aplicaba el tope los gastos de propaganda (realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares), operativos de campaña (los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares), en propaganda en diarios,

revistas y otros medios impresos (realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto) y de producción de los mensajes para radio y televisión (realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo). El COFIPE establecía como sanción al partido que rebasase el tope de gastos una amonestación, multa o reducción del financiamiento público correspondiente (Gilas, 2013).

El mismo proceso de fiscalización duraba aproximadamente un año y concluía con la aprobación de los informes consolidados en julio del año posterior a la elección. Los partidos tenían 60 días a partir de la jornada electoral, para presentar los informes de campaña. Y la ley establecía periodos amplios para las diferentes etapas de revisión que realizaba la Unidad de Fiscalización y para que los partidos atendieran posibles faltas u omisiones. Los resultados de este procedimiento se daban a conocer a un año de la jornada electoral, demasiado tarde para ser tomados en cuenta a la hora de calificación de la elección o para impedir que un candidato que haya violentado las reglas tome posesión de su cargo (de acuerdo con los plazos, los resultados de la fiscalización de la campaña presidencial de 2012 iban a concluir, a más tardar, el 30 de julio de 2013). La legislación preveía la posibilidad de que el IFE estableciera un procedimiento extraordinario de fiscalización, con plazos más breves, pero la práctica y la experiencia del proceso electoral de 2012 demostraron que esa ruta no era viable. El procedimiento “abreviado” duraba seis meses, y en el caso de análisis de los ingresos y gastos de la campaña presidencial de aquel año, ese tiempo no resultó ser suficiente para el análisis y la acreditación de las irregularidades (Hernández y Gilas, 2014).

Las elecciones de 2012 dejaron en evidencia las limitaciones del modelo de fiscalización, que resultó demasiado lento, ineficiente, no logró disuadir la comisión de irregularidades y, en consecuencia, no generó confianza en los resultados avalados por el IFE. Durante el proceso electoral 2012, desde el inicio de las campañas se habían levantado acusaciones fuertes hacia el candidato ganador por el presunto rebase de tope de gastos de campaña. En consecuencia, ya en mayo de 2012, a petición de la Coalición “Movimiento Progresista”, quien señalaba un posible rebase de tope de gastos de campaña por parte del

candidato Enrique Peña Nieto, el Consejo General del IFE había aprobado un procedimiento acelerado de fiscalización de la campaña presidencial. El procedimiento “rápido” iba a concluir en enero de 2013, ya después de la toma de posesión por el candidato electo, lo que demostró la incompatibilidad de los plazos para el ejercicio del control de gastos con los plazos que establece la legislación electoral para la calificación de la elección y toma de protesta de los candidatos electos. Bajo el principio de “definitividad” que rige a la materia electoral y que significa que los sucesos de una etapa particular del proceso no pueden ser revisados ni revocados en las etapas posteriores, y que una vez que un candidato electo asuma el cargo no hay posibilidades de destituirlo a pesar de haber acreditado violaciones importantes a la normatividad electoral, llegamos a la lógica de “el infierno no existe”. Las sanciones como amonestaciones o multas no logran disuadir las conductas ilegales; resulta más conveniente violar la norma y ganar, que apegarse a ella y perder el poder³. Esa incompatibilidad se vuelve aún más patente considerando que los dictámenes aprobados por el IFE no eran definitivos, sino que todavía podían ser impugnados ante el Tribunal Electoral. La resolución definitiva podía llegar años después como demuestra el caso Monex⁴, que fue resuelto en febrero de 2015, a dos años y medio de la jornada electoral a la que estaba vinculado.

Al concluir la revisión de los informes de gastos de campaña, resultó que, efectivamente, hubo rebase de tope de gastos, pero no de parte del candidato que había sido señalado como presunto transgresor de la norma. Conforme al dictamen consolidado, fue Andrés Manuel López Obrador, candidato de

3 En ese contexto es importante destacar la reciente sentencia del TEPJF relativa a la estrategia de publicidad del Partido Verde Ecologista de México. La Sala Superior consideró que el Partido, al emitir mensajes idénticos como informes de labores de sus legisladores y como parte de su propaganda electoral de campaña, había trastocado el modelo de comunicación existente y consideró pertinente sancionarlo con una multa equivalente al 50% del financiamiento público ordinario correspondiente a ese Partido (SUP-REP-120/2015 y acumulados). En total, entre el 3 de marzo y el 8 inmediatos posteriores, el TEPJF impuso al PVEM 10 diferentes multas que alcanzaron la suma de 185.6 millones de pesos. Esos criterios podrían significar el regreso de multas altas, de tiempos de “Pemexgate”, que tal vez tengan un efecto disuasivo más fuerte.

4 El caso Monex tenía que ver con presunto financiamiento paralelo de la campaña del candidato de la Coalición “Compromiso por México”, Enrique Peña Nieto. Las investigaciones del IFE y su revisión por parte del TEPJF concluyeron que se trataba de utilización legal de los recursos del partido político, que fueron destinados, a través de tarjetas del Banco Monex, para financiar la actividad de la estructura operativa de la jornada electoral. El IFE determinó reclasificar ese gasto, ya que el partido lo había reportado como parte del gasto ordinario, mientras que debió ser considerado como parte de gasto de campaña. Finalmente, la Sentencia del TEPJF (SUP-RAP-5/2013 y acumulados) señaló que el análisis realizado por el IFE fue correcto, solamente ordenó investigar de nuevo, el destino de casi seis millones de pesos que fueron erróneamente considerados como parte de gastos ordinarios.

la Coalición “Movimiento Progresista”, quien rebasó el tope de gasto por el monto de 46 millones de pesos. En total, 195 campañas rebasaron los topes de gastos. De ellas, 149 fueron de los candidatos a diputados y dos candidatos a senadores de la Coalición “Compromiso por México”: la mayoría de sus diputados electos habían rebasado el tope en 49, millones de pesos, aunque su campaña presidencial se mantuvo dentro de los límites. En caso de la Coalición “Movimiento Progresista”, sus diputados rebasaron el límite por un monto de 49 millones de pesos (Dictamen, 2013).

Esas diferencias, rebases tan frecuentes en las campañas de los legisladores y el hecho de que la campaña de Andrés Manuel López Obrador fue la única que rebasó el tope, se deben a diferentes estrategias de prorrateo que adoptaron los partidos políticos. El prorrateo es la manera en la que los gastos genéricos y los derivados de actividades que promueven a varios candidatos al mismo tiempo, se dividen entre las campañas beneficiadas. El COFIPE en aquel entonces establecía que ese tipo de egresos deberían distribuirse de la siguiente manera: la mitad en partes iguales entre las campañas beneficiadas y la otra mitad conforme a la determinación que tomen los partidos. Así, de los gastos de las campañas de 2012 la Coalición “Movimiento Progresista” asignaba el 17.5% a la campaña presidencial y lo demás a las de diputados y senadores, mientras que la Coalición “Compromiso por México” asignaba solamente el 1% a la campaña presidencial y el 99% restante, a las de los legisladores (González, 2014; 107). Ese procedimiento, a pesar de ser legal, fue amplia y duramente criticado por ser un mecanismo para “esconder” un rebase de tope de gastos y dejar alguna de las campañas “limpia”.

Así, el proceso electoral 2012 reveló todas las fallas del sistema de fiscalización. En primer lugar, demostró, de manera contundente, la incompatibilidad de los plazos para la fiscalización de los gastos de campaña con los tiempos electorales, de calificación de la elección y de toma de posesión por los candidatos electos. En un contexto cada vez más preocupado por las condiciones de equidad en la contienda, ese desfase resultó ser una causa de crisis que puso en tela de juicio la capacidad de las autoridades de detectar irregularidades en el uso de los recursos de manera oportuna, que permitiera sancionar a los partidos y candidatos que hubiesen transgredido la norma. Quedó evidente también el problema de la acreditación del rebase de tope de gastos.

Los especialistas señalan que las campañas mexicanas cuestan mucho más de lo que establece como tope, conforme a las reglas previstas por la legislación, la autoridad electoral. Se estima que “por cada peso presupuestal para financiar campañas, puede haber al menos cuatro pesos adicionales de financiamiento no reportado de fuentes diversas e ilegales” (Ugalde y Guzmán, 2013). Otras estimaciones mencionan 700 millones de pesos como costo de una campaña para gobernador, cuando el límite promedio es de 200 millones. Las relaciones entre los precios oficiales y reales de otros tipos de campañas son similares (Aguilar, 2015). En 2015, el tope de gastos para la campaña de diputado federal por el principio de mayoría relativa es de 1,260,038.34 pesos, lo que equivale a 21,000 pesos por cada día de campaña, o 3.36 por cada votante. En caso de la campaña presidencial de 2012, con el tope de 336,112,084.16. Esos montos equivalen, respectivamente, a 3,734,578.71 y 3.85 pesos (por día y por votante). Analizando esas cifras resulta altamente probable que haya rebase de tope de gastos, y que éste sea frecuente. Sin embargo, el modelo de fiscalización que operaba con base en el modelo establecido en 2007, resultó ser deficiente en la acreditación de los excesos y en su detección temprana. Finalmente, el tercer problema fueron las reglas del prorrateo. Como se señaló anteriormente, las estrategias de los partidos de distribución de gastos genéricos generaron controversias y una impresión de irregularidades o intentos de esconder los gastos verdaderos.

Esos tres fenómenos: la incompatibilidad de las fechas de fiscalización y declaración de validez de las elecciones, dificultades en acreditar irregularidades en el uso de recursos y la “trampa” del prorrateo fueron las razones principales que motivaron la adopción del nuevo modelo en la reforma 2014.

EN VIVO Y EN LÍNEA. EL NUEVO MODELO DE FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS

La reforma se enfocó en los temas de contabilidad y fiscalización, intentando con ello resolver las problemáticas que se presentaron en las elecciones anteriores. Las reglas de financiamiento sufren cambios menores, aunque significativos. El primer cambio está relacionado con el financiamiento público y, respondiendo a la tendencia centralizadora de la reforma, unifica la fórmula de cálculo del financiamiento público ordinario. A partir de 2015 las Entidades

Federativas deben distribuir entre los partidos el monto correspondiente al 65% del salario mínimo vigente en la zona en la que se encuentra la entidad, multiplicado por el número de ciudadanos en la lista nominal correspondiente (Art. 51.1, Inciso a) de la LGPP).

La segunda modificación tiene que ver con el financiamiento privado. La reforma elimina el tope general de financiamiento privado, manteniendo solamente los límites para cada tipo de aportación, con lo que se eleva la cantidad total de recursos que podrán recibir los partidos (Art. 56 de la LGPP), conforme a lo siguiente:

TABLA 1

TIPO DE APORTACIÓN	LÍMITE*	MONTO MÁXIMO 2015*
Aportaciones de militantes, en dinero o en especie	2% del financiamiento público ordinario	\$78'190,916.06
Aportaciones de simpatizantes durante el Proceso Electoral Federal 2014- 2015, en dinero o en especie	10% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior	\$37'406,344.57
Aportaciones de los precandidatos y candidatos durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015, en dinero o en especie	10% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior	\$37'406,344.57
Aportación individual de los simpatizantes durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015, en dinero o en especie	0.5% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior	\$1'870,317.23
Aportaciones de los aspirantes a candidatos independientes durante el periodo para la obtención del apoyo ciudadano en el Proceso Electoral Federal 2014-2015, en dinero o en especie	Tope de gastos para obtención de apoyo ciudadano	\$112,037.36

Aportaciones de los candidatos independientes en el Proceso Electoral Federal 2014-2015, en dinero o en especie	10% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior	\$126,003.83
---	--	--------------

*Límites establecidos con base en el Art. 65 de la LGPP y 374 de la LEGIPE.

†Límites conforme al Acuerdo INE/CG17/2015.

Fuente: elaboración propia.

Todas las aportaciones privadas deben quedar registradas y los partidos deben expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y el RFC del aportante (Art. 56.3 de la LGPP); así como entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente, deberán estar a nombre de quien realice la aportación (Art. 56.5 de la LGPP). Las aportaciones en especie deben hacerse constar en un contrato entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y deben ser soportados por una factura (Art. 56.4 de la LGPP).

La reforma introduce también reglas homogéneas de contabilidad, que debe ser pública y llevarse a cabo a través de un sistema informático, donde los partidos realizaran sus registros en línea (Arts. 59 y 60.2 de la LGPP). El desarrollo del sistema de contabilidad en línea está a cargo del INE[□] y debe implementarse para fiscalizar los gastos de todas las campañas y precampañas. La herramienta debe permitir registrar todas las operaciones que realicen los partidos, facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales, generar, en tiempo real, estados financieros de los partidos y facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles (Art. 60.1 de la LGPP). El Reglamento de Fiscalización (RF) señala que, además, el sistema deberá verificar en forma automatizada la veracidad de las operaciones e informes reportados por los sujetos obligados, así como permitir cruzar la información proporcionada por los partidos y candidatos con las fuentes externas (facturas electrónicas, Registro Federal de Contribuyentes, Declaraciones Anuales e informativas, Registro Nacional de Proveedores y de las operaciones relevantes o inusuales). Finalmente, para cumplir con el principio de transparencia y máxima publicidad, el sistema deberá permitir

el acceso de cualquier persona interesada a la información reportada por los sujetos obligados y auditada por el INE (Art. 35 del RF).

103

El INE adquiere la facultad exclusiva de fiscalizar los gastos ordinarios y de campaña de los candidatos y partidos políticos, tanto a nivel nacional como local (Art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo). La tarea de fiscalización queda en manos del Consejo General del INE, quien la realizará a través de la Comisión de Fiscalización, con la Unidad Técnica de Fiscalización como un órgano auxiliar, lo que implica regreso al modelo anterior a la reforma 2007 (Díaz y Rivera, 2014). Asimismo, se establecen nuevos procedimientos de fiscalización de gastos de precampañas y campañas, que se llevarán a cabo en paralelo, con el desarrollo de las mismas, para concluir antes de la fecha de calificación de la elección.

A partir del proceso electoral 2014-2015, se modifica de manera sustancial la presentación de los informes. En cuanto a las precampañas, se deben presentar los informes para cada uno de los precandidatos registrados y para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados. La legislación otorga el plazo de diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas, para su entrega. Los candidatos y precandidatos se vuelven responsables solidarios del cumplimiento de los informes, lo que significa que, en caso de irregularidades, pueden ser sancionados independientemente de los partidos políticos (Art. 79.1, Inciso a), Fracciones I al IV de la LGPP).

La revisión de los informes debe ser expedita, por lo que la Unidad Técnica de Fiscalización tiene solamente 15 días para el estudio de los informes de precampaña. En caso de encontrar errores u omisiones, deberá avisar al partido político o aspirante y otorgarle el plazo de siete días para presentar aclaraciones o rectificaciones. Posteriormente, la Unidad tiene diez días para emitir el dictamen consolidado y el proyecto de resolución respectivo, y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión tiene seis días para aprobar los proyectos y, una vez aprobados, deberá presentarlos ante el Consejo General en un plazo de 72 horas. El Consejo General, a su vez, cuenta con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación (Art. 79.1, Inciso c) de la LGPP). Esos plazos significan que, en el desarrollo del proceso electoral federal de 2015, el día 4 de abril, cuando inicien las campañas, el Consejo

General del INE tendrá que estar sesionando para revisar y aprobar los dictámenes de fiscalización de gastos de campaña (7 semanas después de la conclusión de las precampañas).

Los plazos para fiscalización de las campañas son aún más breves. Además, un cambio sustancial introduce una nueva modalidad de presentación de los informes, que será parcial: los partidos y candidatos deberán presentar un informe por cada treinta días de campaña, último de ellos, dentro de los tres días posteriores a su conclusión (Art. 79.1, Inciso b) de la LGPP). Ese modelo implica que la Unidad Técnica estará revisando y auditando los ingresos y egresos de los partidos y candidatos, simultáneamente al desarrollo de la campaña. Tiene diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada con cada informe parcial. En caso de encontrar errores u omisiones, los partidos tendrán solamente cinco días para presentar sus aclaraciones o rectificaciones. Al concluir la revisión del último informe parcial, la Unidad Técnica tiene diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión, a su vez, cuenta con seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, y éste debe votarlos en un término improrrogable de seis días (Art. 79.1, Inciso d) de la LGPP). Así, el proceso de fiscalización de gastos de campaña debe durar, como máximo, 34 días, lo que para 2015 establece la fecha límite para el 7 de julio.

Como ya ha sido antes, entre los gastos que deben reportar los partidos y candidatos en sus informes de precampaña y campaña, la ley (Art. 76.1 de la LGPP) incluye los gastos de propaganda (realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares), gastos operativos de la campaña (sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares, incluyendo los gastos relativos a las estructuras electorales), gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos (realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto), gastos de producción de los mensajes para radio y televisión (realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción;

así como los demás inherentes al mismo objetivo), gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción, gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados; así como la plataforma electoral y cualquier otro gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral. Finalmente, el costo de la propaganda que fue colocada durante las precampañas y que permanece en la vía pública, concluido dicho proceso o una vez que el partido postule a sus candidatos, serán considerados para efectos de los gastos de campaña y deberán ser reportados en los informes correspondientes (Art. 79.1, Inciso a), Fracción V de la LGPP). Finalmente, la reforma modifica la distribución de los gastos genéricos, estableciendo reglas estrictas del prorrateo, conforme a lo siguiente:

TABLA 2

Presidente	Candidato a senador	Candidato a diputado federal	Candidato local
40%	60%		
60%		40%	
20%	50%	30%	
15%	35%	25%	25%
40%			60%
20%	60%		20%
40%		35%	25%
	70%	30%	
	50%	30%	20%
	75%		25%
		50%	50%

Fuente: elaboración propia.

La ley define a los gastos genéricos de campaña como los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña;

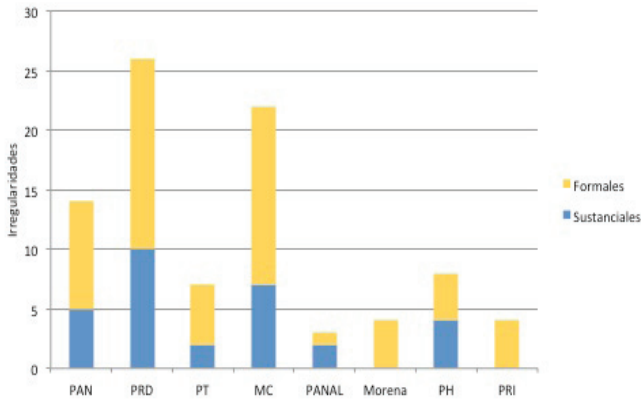
cuando no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición y cuando se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales (Art. 83.1 de la LGPP). Las modificaciones descritas que introduce la reforma 2014 generaron un régimen financiero de los partidos políticos aún más complejo y regulado. A continuación se analizan los resultados de su primera aplicación durante el proceso electoral 2014-2015. (106

FISCALIZACIÓN EN LAS ELECCIONES DE 2015

En este primer ejercicio del nuevo modelo, el INE fiscalizó 7,389 informes de precampaña de diputados federales, gobernadores y diputados locales, emitiendo las resoluciones correspondientes entre el 3 de febrero y el 3 de junio de 2015, dependiendo de los distintos periodos de precampañas. Además, la autoridad revisó los 11,799 informes de campaña de diputado federal, gobernador y diputado local presentados, emitiendo las resoluciones correspondientes el 20 de julio de 2015, con una semana de retraso, y mes y medio después de la jornada electoral.

A nivel federal, el INE revisó 4,557 informes de precampaña, de los cuales 4,505 fueron de partidos políticos y 52 de aspirantes a candidaturas independientes. El Instituto detectó 161 irregularidades, de las cuales 88 corresponden a los informes de los partidos políticos y 73 a los informes de los aspirantes. Los partidos políticos que cometieron mayor número de irregularidades son PRD, Movimiento Ciudadano y el PAN (70.5% (62/88) del total).

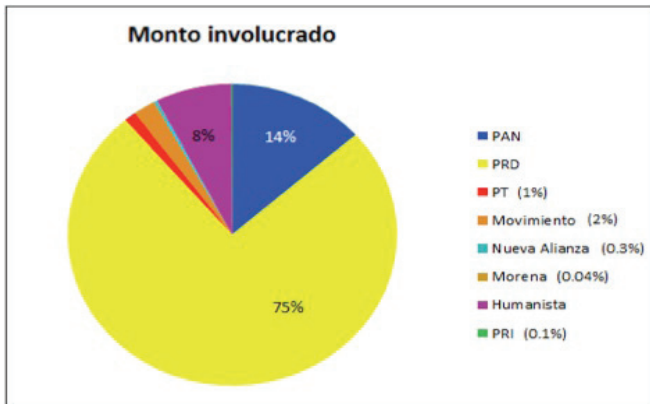
GRÁFICA 1



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

De las 161 irregularidades detectadas en los informes de partidos, 69 (el 42.9%) fueron sustanciales, involucrando un monto total de \$3,204,408.10 (según la distribución que se muestra en el gráfico siguiente). Las irregularidades cometidas por los aspirantes a candidatos independientes involucraron un monto total de \$340,335.40. A primera vista, pareciera que las irregularidades de los precandidatos involucraron montos mucho más altos que las de los aspirantes, sin embargo, tomando en cuenta el número total de precandidatos y de aspirantes, se hace evidente que el monto promedio involucrado en las irregularidades de cada aspirante es casi diez veces mayor al promedio de cada precandidato.

GRÁFICA 2



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

A nivel local, respecto de todos los informes de las campañas locales a gobernador, el INE detectó solamente 42 irregularidades en los 76 informes de precampaña de gobernador, entre las cuales 35 corresponden a los informes de precandidatos y 7 a los informes de aspirantes a candidaturas independientes. En total, se calificaron como irregularidades sustanciales a 21 de estas, lo que corresponde a un 50%. Las irregularidades detectadas en los informes de precampaña involucraron un monto total de \$4,401,861.06, casi en su totalidad (99.3%) correspondiendo a los informes de los partidos políticos. Cabe destacar que el monto involucrado en los 76 informes de precampaña de gobernador sobrepasó casi con un millón de pesos el monto involucrado en los 4,557 informes de precampaña federal.

Además, el INE detectó 124 irregularidades en los 2,756 informes de precampaña de diputado local, entre las cuales 98 (79.0%) fueron irregularidades sustanciales. Las irregularidades detectadas en los informes de precampaña de los partidos políticos ascendieron a \$1,944,972.30, mientras que las detectadas en los informes de los aspirantes a candidaturas independientes involucraron una suma de \$344,602.95.⁵

Para resumir, la información central de la fiscalización de los informes de precampaña de los partidos políticos y de apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes se detalla en la siguiente tabla.

TABLA 3

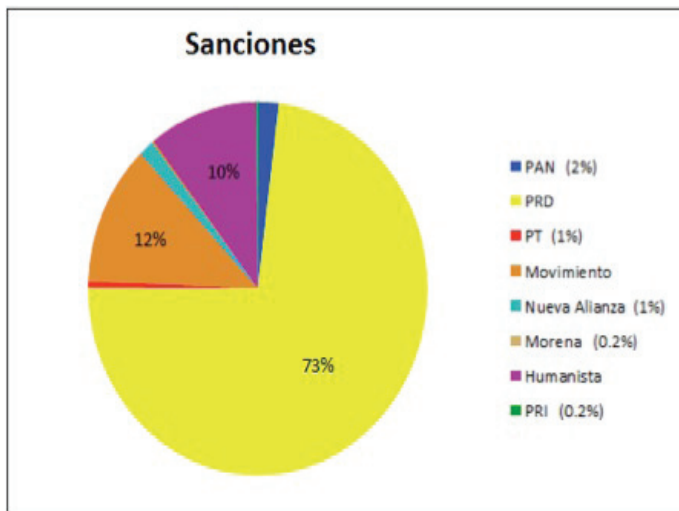
	Federal	Gobernador	Diputado local	Total
Informes	4,557	76	2,756	7,389
Irregularidades	161	42	124	327
Irregularidades sustanciales	69	21	98	188
Monto involucrado	\$ 3,544,743.50	\$ 4,401,861.06	\$ 2,289,575.25	\$10,236,179.81

Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

⁵ El cálculo no toma en cuenta la fiscalización de los informes de precampañas locales en Campeche, Jalisco y Michoacán, dado que el INE no ha publicado la información completa de estos procesos en su página web. Tampoco incluye la fiscalización de los informes de Chiapas.

Como resultado de las irregularidades detectadas en las precampañas federales, el Instituto sancionó a los partidos políticos y los precandidatos por un total de \$1,543,348.90, de acuerdo con la distribución que se muestra en el gráfico. Los aspirantes a candidaturas independientes fueron sancionados por un total de \$975,329.54, por lo que el INE impuso sanciones por un total de \$2,518,678.44 por motivo de irregularidades detectadas en los informes de precampaña y de apoyo ciudadano, donde poco más de una tercera parte de las sanciones corresponde a los aspirantes.

GRÁFICA 3



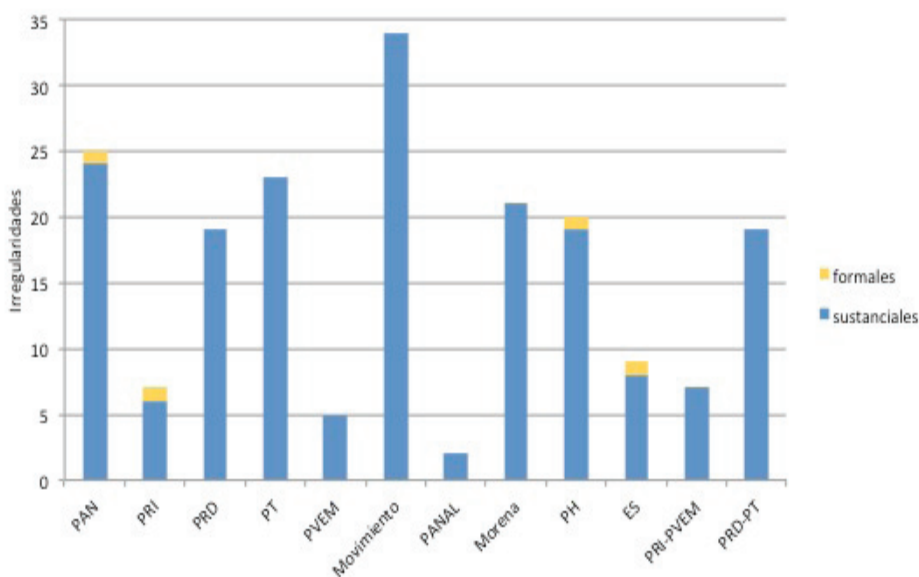
Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Además, el INE sancionó a 10 precandidatos federales con la pérdida o cancelación de registro (6 del Movimiento Ciudadano y 4 del Partido Humanista), por omitir presentar sus respectivos informes de precampaña. Por otra parte, el Instituto no sancionó a ningún aspirante a candidato independiente a nivel federal con la pérdida o cancelación de registro por irregularidades en los informes sobre la obtención de apoyo ciudadano. Entre los cinco que fueron omisos en presentar el informe, uno renunció y los demás, por otras razones, no obtuvieron el registro. Como consecuencia de las irregularidades detectadas en los informes de precampaña de gobernador, el INE canceló cinco registros, uno de un precandidato y cuatro de aspirantes a candidaturas independientes,

y emitió sanciones por un monto total de \$5,437,323.80, correspondiendo el total a los partidos políticos.

En cuanto a las campañas, el INE recibió 5,332 informes de los candidatos a diputado federal, 5,290 de candidatos de partidos y 42 de candidatos independientes. En total, la autoridad detectó 246 irregularidades, siendo 55 de los candidatos independientes y 191 de los partidos políticos y las coaliciones, según la distribución que se muestra a continuación:

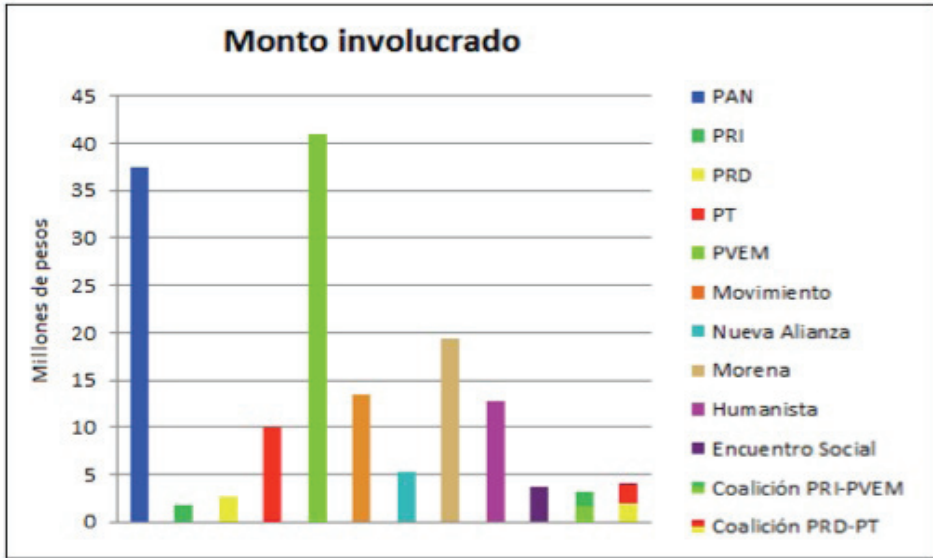
GRÁFICA 4



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Del total de las 246 irregularidades detectadas, 238 fueron sustanciales, lo que corresponde a un porcentaje de 96.7%. Las irregularidades involucraron un monto total de \$160,292,506.24, la gran mayoría –\$154,627,601.83– correspondieron a los informes de los partidos políticos y las coaliciones. Los montos más altos involucrados corresponden al PVEM y al PAN, como se desprende del siguiente gráfica.

GRÁFICA 5



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Además, entre estas irregularidades, se encontraron en total 14 casos de rebase del tope de gastos de campaña, involucrando un monto total de \$1,474,394.74, así como 190 casos de financiamiento ilícito (o de origen desconocido), por un monto total de \$3,337,166.66. A nivel federal no se detectó ningún caso de financiamiento público ilícito.

Respecto de las elecciones de gobernador, el INE recibió 197 informes de campaña en los cuales la autoridad detectó 203 irregularidades, de las cuales 195 corresponden a los informes de los partidos políticos y 8 a los candidatos independientes. El 84.7% (172/203) de las irregularidades fueron sustanciales; el monto total involucrado en las irregularidades es \$40,159,623.81. El INE detectó solamente un caso de rebase de tope de gastos de campaña, ocho casos de financiamiento ilícito y un caso de financiamiento público ilícito, todos correspondiendo a los informes de campaña de los candidatos de los partidos políticos. En relación a esas violaciones, la autoridad determinó sanciones por un monto total de \$44,116,657.12, todo en respuesta a irregularidades de los partidos políticos. Los casos de rebase de topes de gastos de campaña, de

financiamiento ilícito y de financiamiento público ilícito fueron sancionados con multas.

En la fiscalización de los 6,270 informes de campaña de los candidatos a diputado local el Instituto detectó 504 irregularidades, de los cuales 317, o el 54.4%, fueron sustanciales. Las irregularidades involucraron un monto total de \$85,319.766.66, la gran mayoría (el 99.1%) correspondiente a las irregularidades detectadas en los informes de los partidos. Entre las irregularidades detectadas destacan cuatro casos de rebase de topes de gastos de campaña, 90 casos de financiamiento ilícito –89 de los partidos políticos y uno de un candidato independiente– y un caso de financiamiento público ilícito.

El INE sancionó a 361 precandidatos y 55 aspirantes a candidaturas independientes a diputado local con la cancelación de su registro, siendo en total 416 registros cancelados. Además, la autoridad emitió multas por un monto de \$27,571,358.14 por irregularidades detectadas en los informes de precampaña, todo correspondiente a los partidos políticos. En total emitió sanciones por la cantidad de \$108,724,850.48 como resultado de la fiscalización de los informes de campaña. Este monto incluye las sanciones por los casos de rebase de topes de gastos de campaña, de financiamiento ilícito y de financiamiento público ilícito, los cuales no conllevaron la nulidad de ninguna elección.⁶

Los datos claves de la fiscalización de los informes de campaña de los candidatos de partido y los candidatos independientes se muestran en la siguiente tabla, de la cual se desprende, entre otras cuestiones, que el INE revisó 11,799 informes y emitió sanciones por un monto total de \$200,452,130.05.

TABLA 4

	Federal	Gobernador	Diputado local	Total
Informes	5,332	197	6,270	11,799
Irregularidades	246	203	504	953
Irregularidades sustanciales	238	172	317	727

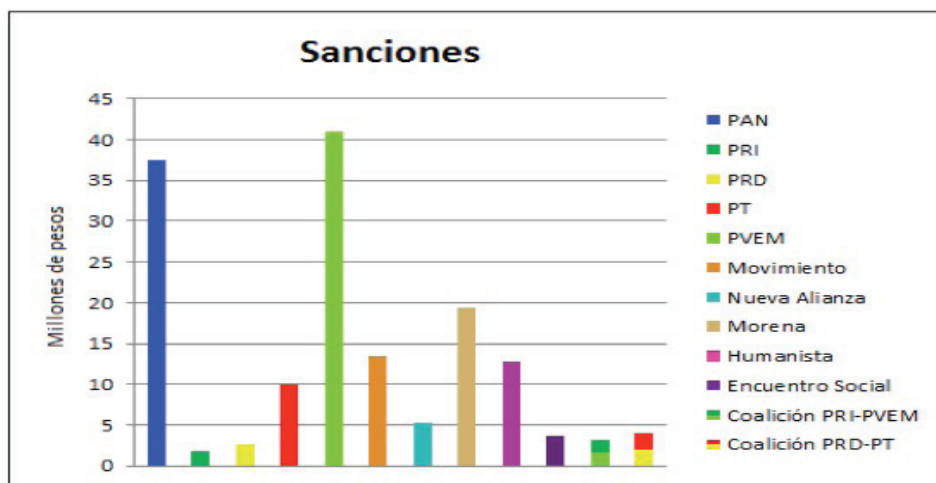
6 Este párrafo no toma en cuenta la fiscalización de los informes de la precampaña local en Campeche, dado que el INE no ha publicado la información completa de este proceso en su página web. Tampoco incluye la fiscalización de los informes de Chiapas.

Monto involucrado	\$160,292,506.24	\$40,159,623.81	\$85,319,766.66	\$200,452,130.05
Rebases	14	1	4	19
Financiamiento ilícito	190	8	90	288
Financiamiento público ilícito	0	1	1	2

Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

En cuanto a las irregularidades detectadas en las campañas federales, la autoridad impuso sanciones a los partidos políticos por una suma de \$151,901,564.62, siendo este el total, ya que los candidatos independientes solamente fueron sancionados con amonestación pública. Los 12 casos de rebase del tope de gastos de los partidos fueron sancionados por \$1,360,824.72, y los 182 casos de financiamiento ilícito de los partidos por \$3,851,646.98. Los dos casos de rebase y los ocho casos de financiamiento ilícito de los candidatos independientes, sin embargo, fueron sancionados con amonestación pública. La distribución de las sanciones entre los partidos se muestra en la siguiente gráfica; se debe resaltar que las sanciones de cada partido son muy similares a los montos involucrados en las irregularidades de los mismos.

GRÁFICA 6



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Cabe resaltar que los aspirantes a candidatos independientes solamente fueron sancionados por multas en el caso de los informes de precampaña en las elecciones federales. En las precampañas a nivel local y en las campañas solamente fueron sancionados con amonestación pública o, en el caso de omitir a entregar el informe de precampaña, con la cancelación de su registro. Para dar una vista general de las sanciones impuestas por el INE, se resume la información anterior en la siguiente tabla.

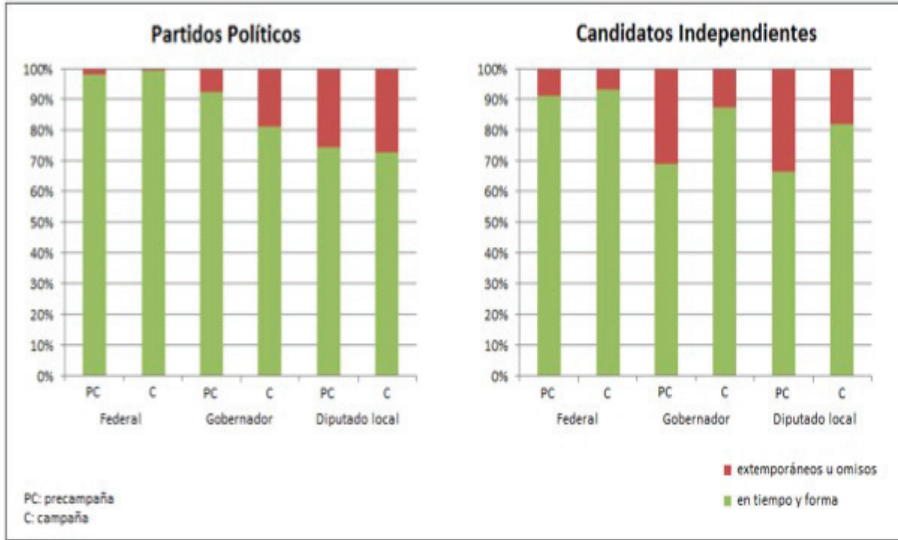
TABLA 5

	Federal	Gobernador	Diputado local	Total
Cancelación de registro	10	5	416	431
Sanciones, precampaña	\$2,518,678.44	\$5,437,323.80	\$27,571,358.14	\$35,527,360.38
Sanciones, campaña	\$151,901,564.62	\$44,116,657.12	\$108,724,850.48	\$304,743,072.22
Elecciones anuladas	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Como se muestra en el gráfico de abajo, hubo más casos de informes extemporaneos u omisios por parte de los candidatos independientes que los postulados por los partidos. La única excepción son los informes de campaña en las elecciones locales, donde los candidatos independientes cumplieron mejor que los partidos con el requisito de entregar en tiempo y forma. También cabe destacar que el cumplimiento de los partidos políticos y de los candidatos independientes en general era mayor en las elecciones federales que en las locales, y entre las locales era mayor en las elecciones de gobernador que en las de diputados locales, como se desprende de la gráfica.

GRÁFICA 7



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Como ya se mencionó, el INE detectó 88 irregularidades que involucraron un monto total de \$3,204,408.10 en las precampañas federales y 73 irregularidades que involucraron un monto total de \$340,335.40 en su revisión de los informes de los aspirantes a candidaturas independientes. Considerando que hubo casi diez veces más informes de partidos que de aspirantes, se podría concluir que los aspirantes incumplieron con las provisiones legales en materia de financiamiento en un porcentaje más elevado que los precandidatos, pero esto sería una falacia, ya que en la revisión de los informes de los partidos se agrupan todas las irregularidades de una misma provisión como una sola irregularidad independiente del número de informes en incumplimiento, mientras que en el caso de los aspirantes sus irregularidades, obviamente, no se agrupan. Sin embargo, lo que sí se puede inferir es que el monto promedio involucrado (monto involucrado dividido por el número de informes) en las irregularidades cometidas por los aspirantes era casi diez veces más alto que el monto promedio involucrado de los precandidatos, como se muestra en el siguiente esquema.

ESQUEMA 1



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

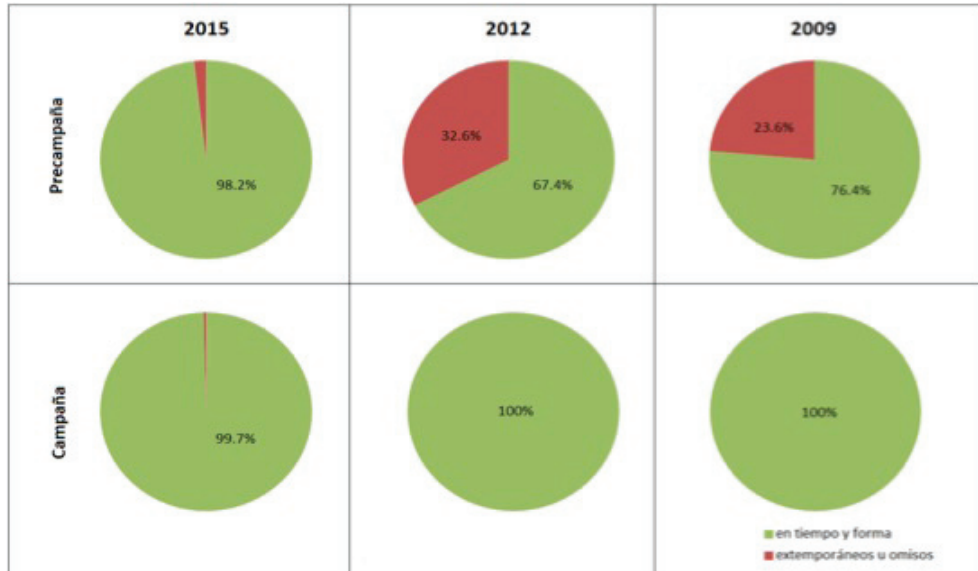
Además, parece que el INE impuso sanciones mucho más altas a los aspirantes que a los partidos, dado que la sanción promedio de los aspirantes era casi 55 veces más alta que de los precandidatos. De hecho, mientras la autoridad impuso sanciones a los partidos políticos correspondientes al menos al 50% del monto involucrado (\$1,543,348.90 comparado con \$3,204,408.10), el porcentaje correspondiente de las sanciones de los aspirantes de candidaturas independientes era casi 300% (\$975,329.54 comparado con \$340,335.40). No queda claro si esta diferencia se explica en la severidad de las irregularidades de los aspirantes frente a los precandidatos o si era política de la autoridad sancionar a los aspirantes de manera más severa. Esto es incluso más incierto tomando en cuenta que, como ya se mencionó, los aspirantes y los candidatos independientes no fueron sancionados con multas en ningún otro momento, ni por los informes de precampañas locales, ni por los informes de campañas federales o locales. Esto, a pesar de que en general el monto promedio involucrado en las irregularidades de los aspirantes y los candidatos independientes era más alto que el promedio de los precandidatos y candidatos de los partidos políticos.

CONCLUSIÓN

¿Es más efectivo el nuevo modelo de fiscalización? Empezando con una comparación temporal de los procesos electorales federales de 2015, 2012 y 2009, parece que el nuevo modelo de fiscalización ha llevado a un mejor cumplimiento de la obligación de entregar los informes de precampaña en tiempo y forma: en 2015, el 98.2% de los actores obligados entregaron en tiempo y forma sus

informes de precampaña, mientras el porcentaje correspondiente en 2012 fue el 67.4% y en 2009 el 76.4%. Por lo anterior, no se nota una diferencia importante en el cumplimiento de la obligación de entregar los informes de campaña en tiempo y forma.

GRÁFICA 8



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

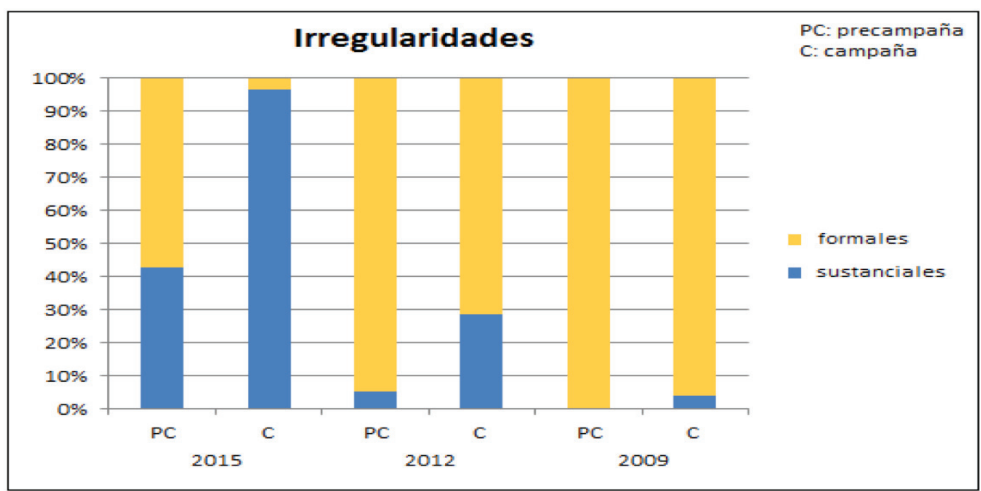
Entre las 161 irregularidades detectadas en los informes de precampaña, 69, o el 42.9%, fueron sustanciales o de fondo. Esto es una proporción significativamente más alta que en los dos procesos electorales federales anteriores (5.4% en 2012 y 0% en 2009). Se notó un desarrollo similar en la fiscalización de los informes de campaña: entre las 246 irregularidades detectadas, 238, o el 96.7%, fueron sustanciales, mientras el porcentaje correspondiente en 2012 fue de 28.6% y en 2009 de 4.09%.

Sin embargo, el incremento en el porcentaje de irregularidades sustanciales detectadas no significa que haya aumentado la capacidad del Instituto de llevar a cabo la investigación y detectar las irregularidades graves. La proporción más alta deriva de la reducción drástica del número de irregularidades formales. Como prácticamente todos los actores presentaron sus informes en tiempo y

forma, el número de las irregularidades formales decayó, y de las sustanciales creció de manera artificial.

El hecho de que la capacidad del INE de detectar violaciones graves no ha mejorado deriva de los datos presentados en el apartado anterior: entre las campañas federales, de gobernadores y diputados locales (11,799 informes en total), se han detectado únicamente 19 casos de rebase de tope de gastos de campaña, 288 de financiamiento ilícito y 2 de financiamiento público ilícito.

GRÁFICA 9



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

En cuanto a los montos involucrados en las irregularidades en los informes de precampaña y de campaña de los partidos políticos 2015 y 2009, estos son muy similares.⁷ En 2015 las irregularidades en los informes de precampaña involucraron poco más de tres millones de pesos, mientras que el número correspondiente a 2012 era relativamente mayor a los cinco millones. Las sanciones en ambos casos corresponden más o menos al 50% del monto involucrado. El monto involucrado en las irregularidades detectadas en los informes de campaña de 2015 y 2009 es casi idéntico, cerca de 155 millones de pesos en 2015 y de 157 millones en 2009. En las sanciones resultantes, sin embargo, se nota

7 En este caso no se hace comparación con 2012, porque en ese año también hubo elecciones presidenciales y de senadores por lo que los montos fueron más altos. Además, no se incluyen los informes de los aspirantes y los candidatos independientes 2015, dado que no existía una figura comparable en 2009.

una diferencia importante: en 2015 las sanciones corresponden casi al 100% del monto involucrado, mientras en 2012 las sanciones representan el 20% del monto involucrado. Más que demostrar una mejora de la fiscalización, esto más bien demuestra un cambio de política del INE.⁸

TABLA 6

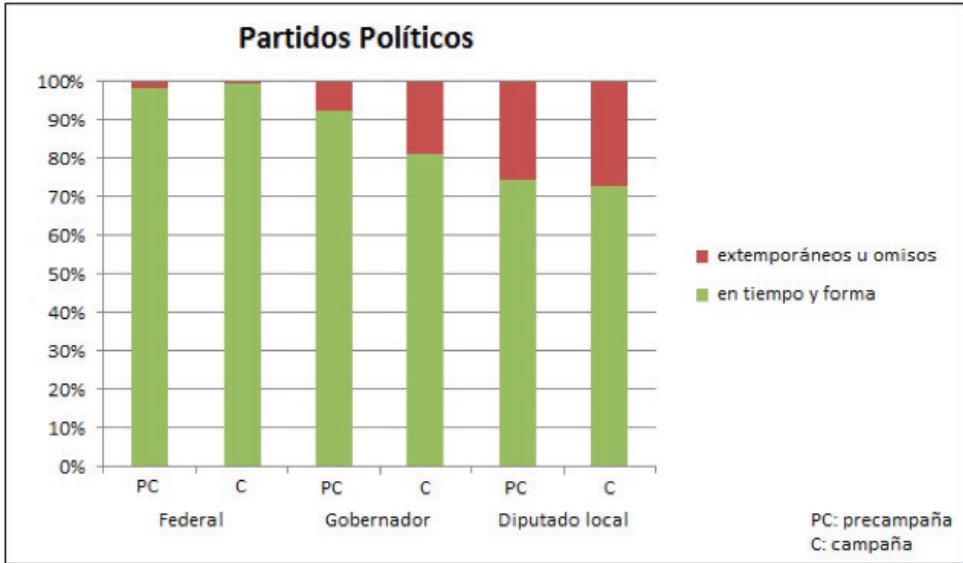
	2015	2009		
	Monto involucrado	Sanciones	Monto involucrado	Sanciones
Precampaña	\$3,204,408.10	\$1,543,348.90	\$5,363,706.45	\$2,617,857.12
Campaña	\$154,627,601.83	\$151,901,564.62	\$156,927,765.46	\$32,707,666.31

Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Haciendo una comparación de la fiscalización en 2015 de las distintas elecciones, y retomando un gráfico incluido anteriormente, se desprende que los partidos cumplen mejor con la obligación de presentar los informes en las precampañas que en las campañas, y en las elecciones federales más que en las de gobernador, y en estas, mejor que en las de diputado local. El cumplimiento de este requisito es clave, porque la presentación extemporánea de los informes dificulta la fiscalización y los informes omisos incluso imposibilitan la fiscalización de los mismos.

8 Para fines comparativos hay que tomar en cuenta que en los montos no se considera la inflación.

GRÁFICA 10

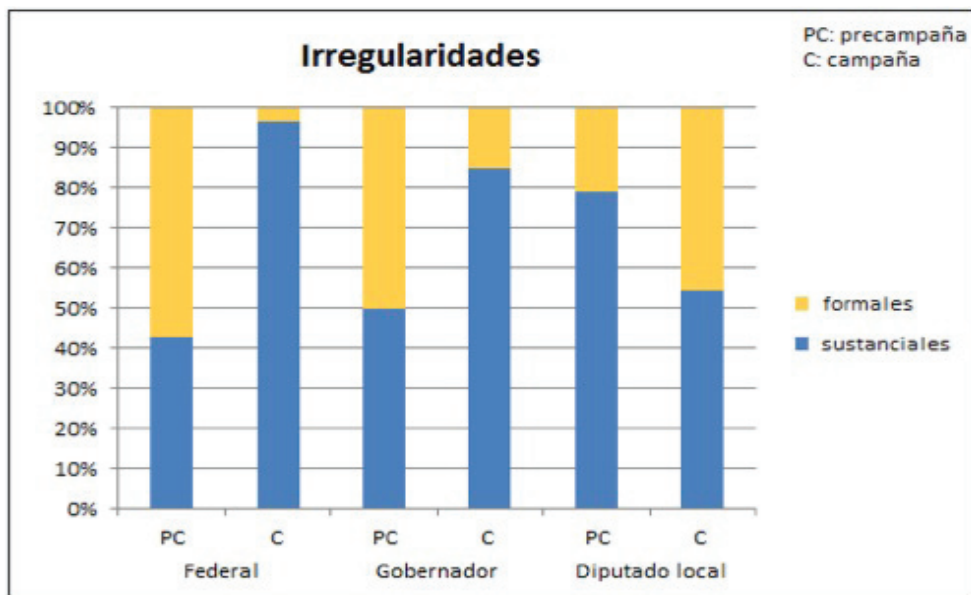


Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

En lo relativo a la proporción de irregularidades sustanciales detectadas en los informes de precampaña y campaña de las varias elecciones, parece haber tendencias opuestas en los informes de precampaña y los de campaña. En los informes de precampaña, esta proporción es más alta al nivel local, mientras en los informes de campaña es más alta al nivel federal. De hecho, de la revisión de las resoluciones de la fiscalización de los informes de campaña se desprende una fiscalización más detallada al nivel federal. Por ejemplo, al nivel federal muchas irregularidades se relacionan con ingresos y gastos no reportados, detectados a través de monitoreo, o en otras palabras, con ingresos y gastos no incluidos en los informes, mientras en los informes locales se detecta un número menor de irregularidades de este tipo. Una posible explicación es que el Instituto haya enfocado la mayoría de sus fuerzas en la revisión de los informes de campaña, considerando las precampañas como de menor importancia.

GRÁFICA 11

121

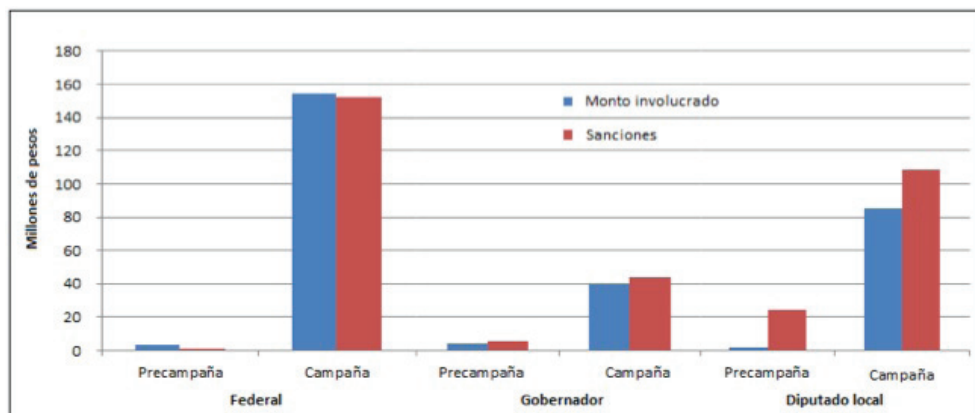


Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Finalmente, de la gráfica de abajo⁹ se desprende que los montos involucrados y las sanciones son significativamente más altos en las campañas que en las precampañas. Los montos en promedio más altos pertenecen a la elección de gobernador, dado el bajo número de precandidatos y candidatos en esta elección. Cabe destacar que el criterio general fue sancionar las irregularidades por el 100% del monto involucrado, pero que por alguna razón esta regla no se aplicó en la fiscalización de las elecciones de diputados locales, donde las sanciones, de forma clara, rebasan el 100% de los montos involucrados.

⁹ Los montos relativos a la precampaña de diputados locales no incluyen los correspondientes a Campeche, Jalisco o Michoacán, dado que el INE no ha publicado la información completa de estos estados.

GRÁFICA 12



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

La revisión minuciosa de la información que deriva del ejercicio de fiscalización realizado en el proceso electoral 2014-2015 deja en evidencia los errores en el diseño del nuevo modelo. En lugar de un mecanismo más eficiente y capaz de detectar irregularidades, tenemos uno más caótico e ineficaz. Las nuevas reglas complicaron el procedimiento de fiscalización, hicieron menos factible una revisión profunda de las finanzas de los partidos y dejaron del lado los problemas principales del dinero en la política mexicana: financiamiento paralelo, topes de gastos demasiado bajos y el predominio de recursos públicos, muy altos, pero insuficientes para financiar el juego político. Finalmente, no se hicieron cargo de que la fiscalización basada en la información proporcionada por los partidos políticos nunca será suficiente para detectar dos fenómenos que el legislador consideró como los más graves, sancionándolos con una nulidad electoral: el rebase de tope de gastos y el financiamiento ilegal. Seguimos con los problemas diagnosticados a partir del modelo 2007: “Mientras los efectivos controles sobre la utilización del subsidio público sólo son posibles a un alto costo para las autoridades encargadas, las regulaciones sobre el financiamiento privado son de muy dudosa efectividad. La autoridad administrativa se encuentra muy bien dotada para identificar con claridad los flujos del dinero público de los partidos políticos, pero no así para detectar con claridad el de los recursos privados cuando no se registran en la contabilidad de los partidos. Se ha avanzado considerablemente en las labores de investigación de la

información que proporcionan los partidos, pero poco se ha hecho respecto de los recursos que no se reportan” (Chacón, 2011: 161).

123) La ambición legislativa de revisar el 100% de los informes de campaña, a profundidad y en cuarenta días, es pura ilusión. No importa cuántos más recursos se inviertan ni cómo pudiera robustecerse la autoridad electoral, es algo imposible de lograr. Es probable que la publicación obligatoria de toda la información financiera de los partidos, acompañada por una revisión detallada de una muestra de los casos, pudiera ser más efectiva en disuadir a los actores políticos de cometer ilícitos. Al mismo tiempo, debería cambiar el enfoque de fiscalización y, en lugar de dedicar tanto tiempo y esfuerzo en revisar los gastos, analizar a profundidad los ingresos de los partidos, ya que esos son los verdaderos focos de corrupción y tráfico de influencias. Por otro lado, sería conveniente realizar una revisión de nuestro sistema de financiamiento a los partidos políticos y al mecanismo de establecimiento de los topes de gastos de campaña, que parecen estar muy alejados de la realidad política. Resumiendo, es necesaria una revisión del modelo introducido por la reforma 2014 y corrección del mismo, pero basada, esta vez, en un análisis de las medidas en función de los objetivos propuestos y de su viabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Adamany, David W. y Agree, George E. (1975). *Political Money*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Agíss Bitar, Fernando (2008). *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, TEPJF, México, disponible en: http://intranet/publicaciones/Temas_selectos/temas_fiscalizacion.pdf
- Aguilar Camín, José Antonio (2015). “Precios ocultos de la democracia mexicana”, en *Milenio Diario*, 29 de enero, México.
- Chacón Rojas, Oswaldo (2011). *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, Editorial Fontamara, México.
- De Lassé, Rolando (2008). *Equidad en la contienda electoral. Casos sobre topes de campaña*. Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, TEPJF, México, disponible en: http://intranet/publicaciones/Serie_comentarios/11_equidad.pdf
- Gidlund, Gullan (1991). “The nature of public financing in Nordic states”, en Matti Wiberg (ed.), *The Public Purse and Political Parties*, Finnish Political Science Association, Helsinki, pp.173-85.
- Gilas, Karolina Monika (2013). “Rebase de tope de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 12, disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2013-04-012-101.pdf>
- Hernández, Cecilia y Karolina Gilas (2014). “La reforma electoral 2014 y su impacto en el sistema de regulación financiera de los partidos políticos en México”. Ponencia presentada en el XXV Congreso Internacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. San José, Costa Rica, del 11 al 14 de noviembre.
- Joignant, Alfredo (2013). “La democracia y el dinero: vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos”, en *Política y gobierno*, vol. 20, núm. 1, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372013000100006&script=sci_arttext

- Lösche, Peter (1993). "Problems of party and campaign financing in Germany and the United States -some comparative reflections", en Arthur B. Gunlicks (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Westview Press, Boulder, pp. 219-230.
- Murayama, Ciro (2014). "El método del molcajete", en *Voz y voto*. Enero, disponible en: <http://www.te.gob.mx/comunicacionsocial/resumen/resumen/pdf/2014/140114.pdf#page=17>
- Nassmacher, Karl-Heinz (1989). "Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany", en Herbert Alexander (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, pp. 236-67.
- Peschard, Jacqueline (2005). *Transparencia y partidos políticos*. Serie Cuadernos de Transparencia, IFAI, México, disponible en: <http://mail.lapaz.gob.mx/transparencia/pdfs/08.pdf> (Consultado el 7 de octubre de 2014)
- Ugalde, Luis Carlos y Mario Guzmán (2013). "En las urnas: Más dinero, más corrupción", en *Nexos*, 1 de agosto,
- Woldenberg, José (2002). "El financiamiento a la política", en *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IJ-UNAM.
- Zovatto, Daniel (2007). "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos", en: Dieter Nohle, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH, Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, IFE, FCE, México.
- Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de Mola *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, TEPJF, México.