

IV. PARTIDOS, FISCALIZACIÓN Y SANCIONES

XIII. PLAN B: IMPACTO EN EL USO Y VIGILANCIA DEL DINERO EN LA POLÍTICA

Gabriela BAENA¹

El presente texto se distribuye en tres apartados. El primero explica cuáles son las diferencias entre esta reforma y otras que han ocurrido en materia electoral en el país. En el segundo apartado se realiza un recorrido histórico sobre las modificaciones más importantes que se han dado en materia de fiscalización con el paso de los años, iniciando en 1990 y terminando en la reforma de 2014. Finalmente, se destacan algunas de las modificaciones más relevantes que contiene el denominado Plan B en materia de fiscalización electoral.

I. EL PLAN B ES DIFERENTE A OTRAS REFORMAS

De 1990 a 2014 México ha pasado por cinco reformas electorales que han sentado las bases de la vida democrática en el país como la conocemos. Todas estas reformas comparten tres características:

1. Estaban impulsadas principalmente por las fuerzas políticas de oposición. No por el partido en el gobierno.

Lo anterior es importante ya que esto ocurría así, toda vez que lo que se buscaba era generar más y mejores condiciones de competencia y equidad en la contienda para lograr acceder a los cargos de representación popular.

2. Estaban respaldadas por un consenso entre las distintas fuerzas políticas.

Los grandes cambios en materia electoral que se suscitaron con las reformas, de acuerdo con Córdova, “han sido una manera de resolver problemas y de ajustar las reglas para incorporar soluciones a las demandas de la oposición y a los reclamos de ésta tras comicios conflictivos”².

¹ Gabriela Baena es egresada de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha participado en investigaciones en materia anticorrupción, así como estudios de feminismos y democracia en Uruguay. Actualmente trabaja en el Instituto Electoral de la Ciudad de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8699-0639>

² Córdova Vianello, Lorenzo, “Apuntes de cara a una posible reforma”, en. *Voz y Voto*, número 352, 4-6, 2022.

3. Las reformas que transformaron el sistema electoral se realizaban con suficiente antelación al proceso electoral.

Uno de los principios rectores de la función electoral es la certeza. Para que exista certeza es indispensable contar con procedimientos claramente establecidos y conocidos para dar un seguimiento preciso a todas las fases del proceso electoral. En caso de existir cambios de fondo a la manera en la que se organizan las elecciones es preferible que estos cambios ocurran de manera gradual y, en todo caso, se realicen cuando no estén cargos como el de la presidencia en juego.

En el caso esta reforma se observa que no se cumple con ninguna de estas tres condiciones. Por lo contrario, en este caso la reforma es impulsada por parte del partido político que ostenta el gobierno, a pesar de que estas reglas han permitido la generación de alternancia de poder para las distintas fuerzas políticas.

II. RECORRIDO HISTÓRICO SOBRE LOS CAMBIOS RELEVANTES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

En México se han promovido una serie de reformas que tuvieron entre sus objetivos generar mayores condiciones de confianza fortaleciendo el sistema electoral y, a su vez, al sistema de partidos a través de la generación de más y mejores condiciones de equidad entre ellos. A continuación, se destacan los cambios más relevantes que trajeron las reformas en materia de fiscalización:

1990

- El 11 de octubre de 1990 se crea formalmente el Instituto Federal Electoral como un esfuerzo por generar confianza entre la ciudadanía.
- Se identificó cuál era el costo de una elección y se estableció una fórmula que para determinar el monto del financiamiento público que le correspondería a cada partido político, de acuerdo con el apoyo recibido a través de votos. De esta manera, la primera fórmula que se estableció fue la siguiente:

El número de candidatos registrados por Mayoría Relativa se dividía entre dos para asignar a los partidos una mitad en una cantidad proporcional al

número de sus votos y la otra mitad proporcional al número de sus diputados. Lo anterior fue importante ya que por primera vez el financiamiento a los partidos políticos quedó registrado en una reforma.

1994

- Se establecieron reglas para el control de las finanzas de los partidos políticos tanto en el financiamiento público como en el privado. Antes de la reforma de este año no había normas en las que se hablara del financiamiento privado.
- Los cinco rubros permitidos para el financiamiento de los partidos políticos fueron: recursos públicos, recursos de militantes, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros.
- El financiamiento que quedó prohibido fue: dinero proveniente de gobiernos federales, estatales, ayuntamientos, así como de dependencias públicas, ministros de culto, asociaciones religiosas, de extranjeros o de organizaciones internacionales, así como de asociaciones mercantiles.
- Se establecieron “topes de gasto” con el objetivo de lograr equidad en la contienda.
- Los informes de ingresos y gastos fueron otro medio que permitió dar seguimiento a las finanzas de los partidos. Gracias a esto fue posible la realización del primer análisis de informes de campaña.
- Con todas estas modificaciones en la reglamentación, se acordó instalar una comisión para la revisión de informes, lo que más tarde llevaría a la consolidación de la Comisión de Fiscalización.
- Ya en la Comisión de Fiscalización se logró identificar una disparidad importante en cuanto al financiamiento otorgado a los partidos políticos para sus campañas electorales.
- Se integró la figura de Consejeros Ciudadanos, los cuales jugaron un papel importante en la detección de inconsistencias durante la revisión de informes de campaña.

1996

- A partir de esta reforma se le dotó al Instituto Federal Electoral de autonomía plena al separar la función electoral del Poder Ejecutivo.
- Se fijaron nuevas reglas y límites para que existiera preeminencia del dinero público sobre el privado.
- Se estableció una nueva fórmula: 30%-70%, el doble para campañas electorales y financiamiento para actividades específicas.
- Se buscó tener contiendas electorales en el que las y los candidatos logren competir por los cargos, con posibilidades reales de acceso.

2007

- Cambió el financiamiento para campañas, quedando de la siguiente manera: 50% para elecciones presidenciales, 30% para elecciones intermedias.
- Se mantuvieron prohibidas fuentes de financiamiento proveniente de gobiernos federales, estatales, ayuntamientos, dependencias públicas, ministros de culto, asociaciones religiosas, de extranjeros o de organizaciones internacionales, así como de asociaciones mercantiles para evitar que intereses fácticos intervinieran en los comicios.
- Se creó una Unidad de Fiscalización autónoma.
- Los sujetos que pueden ser sometidos a procedimientos sancionadores aumentaron: partidos políticos, agrupaciones políticas, dirigentes partidistas, precandidaturas, candidaturas, personas observadoras electorales, concesionarias de radio y televisión, particulares que infrinjan las normas de financiamiento, personas servidoras públicas que transgredan la prohibición de difundir propaganda gubernamental.

2014

- Se estableció un Sistema Nacional que trató de homogeneizar las normas y los procedimientos técnico-electorales en todo el país.
- Nuevas causales de nulidad de las elecciones:

- Si se rebasa el tope de gastos de campaña en un 5% del monto total autorizado.
- Compra y adquisición de tiempos de radio y televisión.
- Recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en campañas.
- El porcentaje de votación requerido para que los partidos mantengan el registro incrementó, ahora se requeriría del apoyo de al menos el 3% de votación, antes únicamente se requería el 2%. En caso de pérdida del registro, se procede a realizar la liquidación del partido político.
- En esta reforma se otorga al Instituto Nacional Electoral (INE) la competencia exclusiva para fiscalizar todos los ingresos y gastos de los Partidos Políticos a nivel nacional, con posibilidad de delegar esta facultad al Organismo Público Local Electoral.
- Se estableció un seguimiento a las actividades realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización de forma oportuna a través de la Comisión de Fiscalización.
- El sistema de fiscalización se innovó con el objetivo de buscar realizar una fiscalización que se denominó “en tiempo real”, y se podrían imponer sanciones.

III. PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES DEL PLAN B EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

El 28 de abril de 2022 se inició en la Cámara de diputados el análisis del dictamen que contenía la propuesta de reforma electoral constitucional impulsada desde el poder Ejecutivo. Sin embargo, luego de haberse rechazado entre el 6 y 7 de diciembre por la oposición, inició la puesta en marcha del denominado “Plan B”, en el cual se observa un retroceso importante en algunos de los logros en materia de fiscalización. A continuación, se destacan tres aspectos esta reforma que ponen en riesgo la equidad en la contienda:

I. No se verifica que se regresen los remanentes del financiamiento público por parte de los Partidos Políticos al concluir cada ejercicio fiscal

La Ley General de Partidos Políticos es una de las cuatro leyes que tiene modificaciones en este Plan B.³ Uno de sus cambios más importantes se puede identificar en el artículo 23, el cual les habilita a los partidos políticos la posibilidad de aplicar sus remanentes de financiamiento público para el pago de sanciones.

Es decir, con esta nueva autorización se les otorga a los partidos políticos la posibilidad de generar ahorros de los recursos públicos que les sobren, en cualquiera de sus modalidades, para que con estos recursos puedan pagar sanciones monetarias impuestas por la autoridad electoral siempre que incurran en faltas que establezcan como sanción el pago de multas.

II. Cambios en la estructura orgánica de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE)

Una de las modificaciones que sufre la Ley General de Partidos Políticos es en el artículo 8, en el cual se condiciona que cualquier OPLE realice la fiscalización de ingresos y egresos de partidos políticos sólo si existen causas excepcionales que así lo ameriten, mismas que deberán estar debidamente justificadas y contar con una mayoría en el Consejo General de al menos 8 votos a favor.

La delegación de la facultad de fiscalización a los OPLE ya existía, pero lo que resulta realmente preocupante es que se prohíbe la existencia de áreas y estructuras operativas y organizacionales en materia de fiscalización si el INE no delega esta función; asimismo, se prohíbe ejercer recursos para estos fines.

Valdría la pena considerar esta prohibición: en caso de que el INE requiera delegar esta facultad al OPLE, y este al no contar con una estructura que pueda asumir estas responsabilidades, no podría realizar adecuadamente las labores de revisión en materia de fiscalización en el ámbito local. Además, otro aspecto a considerar es que esta parte de la estructura de los OPLE(s) también realiza labores como la liquidación de los partidos políticos que pierden el registro, la fiscalización

³ El dictamen modifica la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

de Organizaciones Ciudadanas que pretenden constituirse como Partidos Políticos Locales, de Agrupaciones Políticas Locales, entre otras.

Existen antecedentes importantes, como lo ocurrido en Ciudad de México en 2020. A través de su área de fiscalización, el Instituto Electoral de la Ciudad de México detectó que la organización *Enréd@te por México A.C.* recibió depósitos en efectivo por parte de personas no identificadas en un periodo corto de tiempo, excediendo el monto máximo permitido para aportaciones de este tipo. En el voto razonado del Consejero Ernesto Ramos Mega⁴ se detalla que el valor de estas aportaciones llegó hasta los 3 millones de pesos.

Sin la existencia de estas áreas técnicamente especializadas en materia de fiscalización, en el ámbito local muy difícilmente se lograrían detectar de manera oportuna estos casos en los que se evita que organizaciones que infringen la ley lleguen a constituirse como partido político.

III. Modificación de las sanciones en materia de fiscalización

Con la nueva reforma se deroga la posibilidad de suspensión o cancelación del registro como sanción en caso de que personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular y candidaturas independientes cometan infracciones como:

- a) Realización de actos anticipados de precampaña o campaña.
- b) Solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas.
- c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña.
- d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña.
- e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos.⁵

⁴ Ramos Mega, Ernesto. *Voto razonado respecto a la "Resolución mediante la que se aprueba el dictamen de la unidad técnica especializada de fiscalización en acatamiento de la sentencia emitida por la sala regional Ciudad de México del tribunal electoral del poder judicial de la federación en el expediente SCM-JDC-141/2020, por la que se aprobó ordenar la reposición de actuaciones en el proceso de revisión de los informes mensuales de los ingresos y gastos realizados por la organización de ciudadanos denominada enréd@te por México, A.C., en el desarrollo de sus actividades tendientes a obtener el registro legal como partido político local en la Ciudad de México, correspondientes a 2019", 2021.*

<https://ramosmega.files.wordpress.com/2021/03/voto-razonado-consejero-ermenred40te-.pdf>

⁵ Artículo 445. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, <https://www.ine.mx/compendio-normativo/>

Únicamente las consecuencias se limitan a penalizaciones económicas que serán calculadas en proporción al financiamiento público que reciba cada partido político. Eliminar sanciones graves como la posibilidad de pérdida del registro en una candidatura podría incentivar a que ocurran estos actos que van en contra de la equidad en la contienda, toda vez que no existe una infracción de por medio que afecte las candidaturas de los partidos políticos.

Finalmente, sobre el tema de las sanciones, también vale la pena destacar que la Ley General de Partidos Políticos prevé que la autoridad electoral no pueda reducir o retener más del veinticinco por ciento de la ministración mensual del financiamiento público ordinario de Partidos Políticos, por concepto de sanciones, multas, descuentos, remanentes u otros conceptos salvo algunas excepciones⁶.

IV. CONCLUSIONES

Las reformas electorales en México han sido una constante que ha caracterizado a nuestro sistema democrático. Sin embargo, luego del recorrido histórico realizado en estas páginas se observa que, en cuanto al tema de fiscalización, se había tenido el objetivo de buscar generar condiciones de competencia cada vez más favorables para todos los partidos que contendieran por un cargo de elección popular.

Esta reforma no presenta una continuidad en los logros alcanzados, por el contrario, plantea una serie de posibilidades que pondrían en condiciones de ventaja a un partido político sobre los otros. Por ejemplo, los partidos que reciben mayor cantidad de recursos podrían generar más ahorros, ya que a su vez podrían tener más remanentes. Anteriormente, el uso de dinero exclusivamente asignado o etiquetado fue un tema que se buscó regular y cuidar para evitar desviaciones, con las nuevas disposiciones este candado en el uso de recursos se desdibuja.

Por otra parte, al no prever controles de fiscalización en el ámbito local y en caso de no robustecer la estructura de personal desde el propio INE, difícilmente se podrían tener casos de éxito en la detección del uso irregular de recursos de organizaciones que operen a nivel local.

⁶ Artículo 23. Ley General de Partidos Políticos, 2014, <https://www.ine.mx/compendio-normativo/>

Además, vale la pena hacer énfasis en que obligar a los OPLE(s) a generar cambios en su estructura, especialmente en las áreas que actualmente fiscalizan, también es un atentado a su autonomía técnica y de gestión, la cual les permite decidir de manera independiente, cómo realizan la organización y distribución de las tareas al interior de la institución.

Finalmente, en cuanto a las sanciones en materia de fiscalización, es importante considerar que ante escenarios en donde los partidos políticos realizan un uso irregular de recursos, que anteriormente podían ser sancionados hasta con la pérdida de registro de sus candidaturas, ahora estas faltas a la ley pueden ser pagadas a través de remanentes, con lo cual los partidos podrían calcular que porcentaje de sus remanentes les permite incurrir en infracciones sin que esto les genere ninguna afectación real.

Las reformas no van a tener efectos positivos por sí mismas, para que estas sean útiles en los procesos de democratización es importante contar con condiciones mínimas necesarias como la generación de consensos, tiempos más amplios para realizar análisis serios e intercambio de opiniones de diferentes actores, así como tener objetivos claros que garanticen la continuidad de logros consolidados, como es la equidad en la contienda. Condiciones que no se cumplen en esta reforma.