

LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: LA EXPERIENCIA MEXICANA EN 1997

Arturo SÁNCHEZ GUTIÉRREZ*

SUMARIO: I. *Fiscalizar y sancionar en medio de la transición.* II. *La experiencia de 1997.* III. *Los informes anuales de los partidos sobre el ejercicio de 1996.* IV. *Los gastos de campaña de 1997.* V. *Hacia la fiscalización en 1998.* VI. *Epílogo.*

A lo largo de las múltiples reformas electorales que han realizado los legisladores mexicanos a partir de 1977, se procuró realizar cambios que repercutieran en el fortalecimiento del sistema de partidos y de los partidos mismos en lo individual. Esto parecía una necesidad urgente, ante las crecientes dificultades internas que por una razón u otra vivían los partidos mexicanos, a la hora de presentarse a participar en la contienda electoral. Adicionalmente, durante los últimos procesos electorales se había establecido como constante la aparición y desaparición de organizaciones políticas que no lograban fortalecer su representación ante la ciudadanía.

Ciertamente, el camino obvio para fortalecer el sistema de partidos en México era, además de mantener un esquema mixto de representación en la Cámara de Diputados a través de asientos de mayoría relativa y de representación proporcional, seguir incrementando las prerrogativas a que tienen derecho los partidos. Por ello, los mecanismos para otorgar financiamiento público y para definir su monto han variado sustancialmente a lo largo de los últimos años. Después de la elección presidencial de 1994, la protesta de los partidos de oposición ya no fue acusar al gobierno y a la autoridad electoral de haber cometido un fraude que cambiara el sentido de los resultados. Ahora el problema se concentraba cada vez más en buscar condiciones equitativas para la competencia entre los partidos.

* Director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos del Instituto Federal Electoral.

La reforma electoral de 1996 se hizo cargo de atender el problema pendiente que se había hecho patente en 1994. Además de modificar las bases para otorgar el financiamiento público y garantizar el acceso permanente a los medios de comunicación, la reforma electoral de 1996 avanzó significativamente en equilibrar las condiciones de la competencia. Ello se atendió mediante la aplicación de una fórmula que combina el reparto de un mínimo igualitario para todos los partidos y un reconocimiento a la fuerza electoral de cada organización, cuando se otorga el financiamiento público y los tiempos en los medios de comunicación masivos.¹

Con todo, más allá del efecto democratizador que tiene en sí mismo el hecho de mejorar las condiciones de la competencia, la tarea de fortalecer a los partidos no podía terminar ahí. Si se reconocía la necesidad de fortalecer a los partidos era porque se había hecho evidente un conjunto más amplio de debilidades que experimentaban dichas organizaciones y que también era necesario atender. Para fortalecer el sistema de partidos se incrementó el mínimo porcentaje que cada organización debe obtener en una elección federal para mantener su registro ante el Instituto Federal Electoral. Hoy, un partido que no obtenga al menos el 2% de la votación en una elección, no sólo pierde su registro ante el Instituto, sino que no puede participar en el siguiente proceso electoral con su misma denominación.² Para fortalecer a las organizaciones como tales, la refor-

1 La fórmula establece que el financiamiento público anual por actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se distribuirá de la siguiente manera: el 30% del total se entregará, en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión; el 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiera obtenido cada partido con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior. Por su parte, los partidos que hubieran obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, obtendrán cada uno, el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. En el año de la elección se les otorgará una cantidad adicional igual para gastos de campaña. En el caso del acceso a los medios de comunicación, los partidos políticos tendrán derecho, en el proceso electoral en el que se elija presidente de los Estados Unidos Mexicanos a 250 horas en radio y 200 en televisión; en el caso de procesos electorales en los que se elija a integrantes del Congreso de la Unión, los partidos tendrán derecho a 125 horas en radio y 100 en televisión. Adicionalmente, en periodo de campañas electorales, contarán con 10,000 promocionales de 20 segundos en radio y 400 en televisión. El tiempo de transmisión y el total de los promocionales se distribuirán entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión de la siguiente manera: el 30% en forma igualitaria y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral. Los partidos políticos sin representación en el Congreso de la Unión obtendrán, cada uno, el 4% del tiempo total y del total de promocionales.

2 Anteriormente el porcentaje mínimo requerido era de 1.5% de la votación. Véase el artículo 32, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales.

ma electoral de 1996 avanzó también en otros terrenos que tienen que ver con facultades explícitas en la ley, mediante las cuales la autoridad electoral realiza tareas de fiscalización de los recursos de los partidos.

Por paradójico que parezca, fiscalizar y transparentar los recursos de los partidos era una demanda política constante de todos los partidos. Para la oposición, la fiscalización traería como consecuencia dar certeza a la ciudadanía de que la competencia electoral se apegaba a la ley y que el partido mayoritario no recibiría más apoyos que los que estaban claramente explícitos en la legislación. Para el partido mayoritario, la fiscalización representaba la oportunidad de demostrar que sus finanzas eran transparentes y que no participaba en los procesos con ventajas adicionales que le permitían ganar. Con ello, adquiriría mayor sentido el establecimiento de topes a los gastos de campaña y una autoridad legítima se encargaría de realizar esa verificación y de informar a la ciudadanía de lo que ocurriera durante el proceso electoral.³ Evidentemente, fiscalizar adecuadamente los recursos de los partidos se convirtió en un reto fundamental del Instituto Federal Electoral para 1997.

En este contexto, uno de los factores que le dieron al proceso electoral mexicano de 1997 una serie de características diferentes, fue el relativo al monto del financiamiento público que se entregó a los partidos políticos nacionales. A lo largo de ese año, las ocho organizaciones partidarias que compitieron en las elecciones federales, recibieron del Instituto Federal Electoral un total de \$2'446,723,214.77.⁴ Ello equivale a \$282,858,175.11 de dólares a la cotización actual y no se incluyen las prerrogativas por financiamiento público que cada uno de los estados de la República otorgan a los partidos, de acuerdo con su legislación particular y que no pasan por la tesorería del Instituto Federal Electoral (véase cuadro 1).

3 Adicionalmente, la nueva autoridad electoral no contó, a partir de 1997, con la presencia del secretario de Gobernación como presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con lo que se garantizaba la imparcialidad de la autoridad electoral al tratar este tipo de temas.

4 Dicho financiamiento fue aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en su sesión del 23 de enero de 1997, conforme a las nuevas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Los recursos que se otorgaron corresponden a los rubros de 1) financiamiento para actividades ordinarias permanentes; 2) financiamiento por gastos de campaña; y 3) financiamiento por actividades específicas (investigación, capacitación y tareas editoriales). También se incluyó en ese monto el financiamiento correspondiente a los partidos políticos en el Distrito Federal, ya que sólo por esa vez, de acuerdo con los artículos transitorios de la ley, el Instituto Federal Electoral fue responsable de organizar la elección y de otorgar el financiamiento a los partidos.

Cuadro 1. Financiamiento público a los partidos políticos durante 1997

<i>Partido</i>	<i>Actividades ordinarias</i>	<i>Gastos de campaña</i>	<i>Actividades específicas</i>	<i>Total</i>
PAN	259,956,828.81	259,956,828.81	7,334,453.45	527,248,111.07
PRI	437,011,758.76	437,011,758.76	18,089,139.75	892,112,657.27
PRD	194,531,523.78	194,531,523.78	2,272,992.90	391,336,040.46
PT	92,994,946.66	92,994,946.66	3,947,624.70	189,937,518.02
PC	15,751,920.92	19,689,901.16	2,382,957.21	37,824,779.29
PVEM	15,751,920.92	19,689,901.16	2,151,111.94	37,592,934.02
PPS	7,875,960.46	9,844,950.58	—	17,720,911.04
PDM	7,875,960.46	9,844,950.58	—	17,720,911.04
Total	1,031,750,820.77	1,043,564,761.49	36,178,279.95	2,111,493,862.21

<i>Partido</i>	<i>Financiamiento público para el D.F.</i>	<i>Financiamiento total otorgado por el IFE</i>
PAN	82,388,479.90	609,636,590.97
PRI	113,853,525.96	1,005,966,183.23
PRD	68,717,472.34	460,053,512.80
PT	28,937,996.96	218,875,514.98
PC	6,446,718.32	44,271,497.61
PVEM	28,438,440.76	66,031,374.78
PPS	3,223,359.16	20,944,270.20
PDM	3,223,359.16	20,944,270.20
Total	335,229,352.56	2,446,723,214.77

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Nunca antes los partidos políticos habían contado con montos tan elevados de dinero otorgados por las autoridades electorales. La razón para ello era muy simple: así lo establecía la última reforma a la ley electoral y los artículos transitorios de la misma no daban pie para aprobar un financiamiento menor. A su vez, la ley atendía la redacción del nuevo artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en el mismo 1996, que delegaba en la ley la definición de las reglas a que se sometería el financiamiento de los partidos, “debiendo

garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.⁵ En tanto que se contaba con poca información sobre el monto de los ingresos privados de los partidos políticos y estaba clara la intención de fortalecer a dichas organizaciones, los legisladores consideraron conveniente incrementar sustancialmente el financiamiento público y permitir que, al menos durante 1997, la búsqueda de los recursos no se convirtiera en un obstáculo para que la competencia electoral se desarrollara en condiciones equitativas.

Con todo, el conocimiento público de los montos que se entregarían a los partidos durante 1997, motivó un fuerte debate en la opinión pública. Estaba muy reciente la crisis económica y no resultaba comprensible destinar tanto dinero a los partidos. La autoridad electoral, por su parte, sólo podía responder con la ley que le manda actuar así y asumir la responsabilidad de realizar a fondo las tareas de fiscalización de los recursos de los partidos. Para esto último, el Instituto Federal Electoral tenía una experiencia muy limitada.

I. FISCALIZAR Y SANCIONAR EN MEDIO DE LA TRANSICIÓN

Fiscalizar, casi en cualquier contexto, constituye un acto de molestia. En términos financieros las auditorías a las empresas pueden convertirse en grandes estímulos para mejorar procedimientos, buscar nuevas economías y transparentar su relación con el fisco. Sin embargo, los partidos políticos no son empresas. El motivo de fiscalizar los gastos de los partidos políticos tiene que ver, en primer término, con transparentar la competencia política. Se trata, nada más y nada menos, de dar certeza a la sociedad de que los procedimientos que utilizan los partidos políticos para obtener el voto se apegan a la ley. Pero en segundo término, fiscalizar a los partidos políticos también tiene que ver con la responsabilidad de mostrar a la sociedad que los recursos públicos que se otorgan a los partidos son utilizados en su propio beneficio y no para cualquier otro fin.

Por las razones anteriores, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos se ha convertido en una tarea permanente en las sociedades democráticas, sea cual fuere el mecanismo de fiscalización que se utilice. Por más democrática que sea una sociedad, el riesgo de no fisca-

5 Véase el artículo 41, párr. II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

lizar a los partidos significa abrir una gran cantidad de puertas a mecanismos que distorsionan el sentido mismo de una elección. Cada vez es más evidente que los recursos económicos de los partidos, en especial los que se utilizan para organizar las campañas electorales, tienen mucho que ver con los resultados y, en consecuencia, con quién gobernará un país.

Algunos países cuentan con sistemas que facilitan la tarea de fiscalizar a organizaciones como los partidos políticos, dado que existen controles aceptados por todos para registrar todo tipo de ingresos y egresos a través del sistema hacendario. Los partidos se ven en serias dificultades para violar la ley, para recibir ingresos fuera de la normatividad y más aún, para utilizarlos. Ciertamente resulta difícil imaginar un sistema perfecto, por lo que a veces se recurre a mecanismos como la participación de instituciones como la Contraloría Mayor de Hacienda, otros organismos distintos a los electorales o, al estilo canadiense, a la publicación permanente de las finanzas de los partidos. Un mecanismo importante a estudiar es, por ejemplo, dotar a todos de la información de todos, para que entre todos se vigilen mutuamente. Sin embargo, la tarea de fiscalizar a los partidos políticos constituye un asunto por resolver en una gran cantidad de países, en especial en aquéllos en los que la democracia llegó apenas a finales de siglo XX.

Si bien en México la construcción de la democracia es un proceso que ha tomado varias décadas, con evidentes resultados positivos que están a la vista, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos requiere de un esfuerzo particular. Por muchos años, el énfasis de la democratización estuvo puesto en eliminar cualquier posibilidad de realizar fraudes electorales y, posteriormente, en garantizar condiciones equitativas de la competencia electoral. Cuando una sociedad como la mexicana, con una autoridad electoral creíble, conquista la certeza de que los votos valen y de que todos se cuentan adecuadamente, el trabajo de la fiscalización se dificulta. Sobre todo cuando el resultado de la fiscalización se traduce en sanciones económicas importantes para los partidos políticos.

Las dificultades radican fundamentalmente en la falta de costumbre. Podría decirse que no existe una cultura establecida de rendir cuentas. Los partidos políticos enfrentan hoy la creciente insistencia de las autoridades electorales para que reporten de manera pormenorizada todos sus ingresos y egresos. Frecuentemente, los propios aparatos administrativos

de los partidos se ven imposibilitados para recabar y proporcionar la información necesaria. Además, hasta 1996, las actividades de fiscalización de las autoridades electorales fueron suficientemente tenues como para mantener un esquema poco eficiente para el reto que hoy es necesario plantearse.⁶

Con todo, las responsabilidades de las autoridades del Instituto Federal Electoral encargadas de realizar las tareas de fiscalización son más grandes en los momentos actuales. La experiencia acumulada durante 1997 muestra claramente que fiscalizar a los partidos tiene mucho que ver también con el necesario proceso de fortalecer a las organizaciones y al sistema de partidos mismo. Hoy en día, partidos políticos fuertes significa contar con organizaciones que tengan un aparato administrativo eficiente. No se busca simplemente que estén en condiciones de rendir cuentas oportunas y claras sobre el manejo de sus recursos. De hecho, durante las tareas de fiscalización que realizó el Instituto Federal Electoral durante 1997, no fue posible determinar que algún partido hubiera hecho un mal uso de sus recursos, ni que recibieran ingresos fuera de lo que establece la ley. Se trata de que los partidos cuenten con los elementos necesarios para que optimicen el uso de sus recursos y fortalezcan su relación con la sociedad en todos los sentidos. Se trata de que con una mejor administración de los recursos, los partidos encuentren mecanismos más eficientes para realizar sus tareas a menores costos.

Si bien la autoridad electoral, en especial los encargados de realizar las tareas de fiscalización, no tienen atribución alguna para influir en la forma como los partidos deciden organizar su administración, los instrumentos que deben satisfacer los partidos para rendir sus cuentas ante el Instituto Federal Electoral deben coadyuvar a su desarrollo institucional, puesto que la responsabilidad de la autoridad es fortalecer el sistema de representación a través de los partidos.

Fiscalizar y sancionar a los partidos mexicanos en 1997 implicó un complejo proceso de aprendizaje que aún no culmina. El resultado no sólo ha sido un fortalecimiento importante de los aparatos administrativos de los partidos políticos. La autoridad electoral misma enfrenta la nece-

6 Antes de la reforma electoral de 1996, la ley electoral solicitaba informes anuales y de campaña a los partidos políticos, pero no existía una comisión específica que se encargara de realizar estas tareas. Además, las sanciones en caso de que un partido incurriera en alguna falta eran determinadas por el Tribunal Federal Electoral y frecuentemente se trató de sanciones simbólicas que no tuvieron un efecto importante en la corrección de las conductas en cuestión.

sidad de perfeccionar sus instrumentos de fiscalización, incorporar en sus estrategias instrumentos más finos para comprobar y supervisar algunos aspectos de las finanzas de los partidos y al mismo tiempo quitar el énfasis de aspectos ya superados por las propias organizaciones partidarias. El reto es mayúsculo en varios sentidos.

II. LA EXPERIENCIA DE 1997

A partir de la reforma electoral de 1996, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos entró en una nueva etapa, más profunda e intensa. La nueva ley creó, entre otras, una comisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral exclusivamente encargada de realizar las tareas de fiscalización. Se trata de una comisión permanente con funciones bien establecidas en la ley. Ello permitió que las actividades de fiscalización contaran con un marco jurídico definido por el legislador, que diera certeza a sus actos. Por otra parte, fue necesario montar una oficina con el personal técnico especializado para realizar las tareas de fiscalización. Para los miembros de la Comisión era evidente que la meta para 1997 era reforzar sustancialmente las actividades de fiscalización realizadas con anterioridad. Como se puede ver en los cuadros 2 y 3, antes de 1997 los partidos políticos únicamente presentaban un informe sobre el origen y destino de sus recursos cada año. Los montos revisados a los partidos en años anteriores, en comparación con los que se revisaron en 1997, fueron mucho mayores. De suyo, el monto de la documentación revisada implicó un esfuerzo mayor por parte de todos los partidos políticos y de la autoridad electoral misma.

Cuadro 2. Comparativo de informes anuales de los partidos políticos
1994-1995-1996
Origen de recursos (ingresos)

Partido	1994	%	1995	%	1996	%
PAN	118,111,790.00	14.64	71,517,899.00	23.81	103,498,884.00	17.04
PRI	599,565,527.00	74.33	165,011,013.00	54.95	302,332,446.84	49.79
PRD	28,074,309.00	3.48	27,641,639.00	9.20	107,484,173.55	17.70
PT	9,173,156.00	1.14	12,372,806.00	4.12	50,219,971.47	8.27
PC	16,817,398.00	2.09	11,881,692.00	3.96	14,293,991.00	2.35

RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

713

PVEM	7,394,118.00	0.92	11,893,894.00	3.96	17,144,896.93	2.81
PPS	17,340,723.00	2.15	0.00	0.00	7,086,138.41	1.17
PDM	10,089,685.00	1.25	0.00	0.00	5,251,515.62	0.87
Total	806,566,706.00	100	300,318,943.00	100	607,212,017.82	100

Aplicación de recursos (egresos)

<i>Partido</i>	<i>1994</i>	<i>%</i>	<i>1995</i>	<i>%</i>	<i>1996</i>	<i>%</i>
PAN	101,204,656.00	13.01	56,939,423.00	19.42	74,746,389.00	18.09
PRI	587,360,166.00	75.54	173,464,069.00	59.18	230,302,605.26	55.72
PRD	28,074,309.00	3.61	27,605,337.00	9.42	50,696,164.21	12.27
PT	12,424,004.00	1.60	12,671,009.00	4.32	20,926,292.66	5.06
PC	17,653,786.00	2.27	12,591,620.00	4.3	12,499,316.00	3.02
PVEM	7,381,675.00	0.95	9,860,656.00	3.36	14,735,226.44	3.57
PPS	14,190,341.00	1.82	0.00	0.00	5,736,677.47	1.39
PDM	9,326,504.00	1.20	0.00	0.00	3,641,256.86	0.88
Total	777,615,441.00	100	293,132,114.00	100	413,284,377.90	100

Cuadro 3. Comparación entre el gasto realizado y auditado durante las campañas electorales de 1994 y 1997

<i>Partido</i>	<i>1994</i>			<i>1997</i>		
	<i>Gasto realizado</i>	<i>Gasto auditado</i>	<i>%</i>	<i>Gasto realizado</i>	<i>Gasto auditado</i>	<i>%</i>
PAN	43,003,758.00	11,753,888.50	27.33	291,354,176.09	240,436,618.49	82.52
PRI	324,681,340.00	48,685,647.00	14.99	422,340,133.29	309,314,494.40	73.24
PRD	19,616,700.00	680,534.42	3.47	278,624,212.49	240,838,433.65	86.44
PT	4,637,703.00	1,809,532.00	39.02	128,653,816.25	66,723,812.11	51.86
PVEM	3,349,219.00	1,644,400.00	49.10	45,217,257.78	44,638,778.12	98.72
PC	4,223,591.00	2,396,345.74	56.74	23,080,054.88	14,633,114.77	63.40
PPS	6,286,604.00	0.00	0.00	11,257,417.81	11,257,417.81	100.00
PDM	3,662,530.00	0.00	0.00	4,076,191.70	2,194,125.07	53.83
PARM	5,319,506.00	0.00	0.00	No participó	No participó	—
Total	414,780,951.00	66,970,347.66	16.15	1,204,603,260.29	930,036,794.42	77.21

Adicionalmente, las tareas de fiscalización enfrentaron la necesidad de adecuar la normatividad del Instituto Federal Electoral en materia de fiscalización y auditoría. Después del proceso electoral de 1994, el Consejo General del Instituto emitió un conjunto de lineamientos a los que se tendrían que adecuar los partidos políticos para la presentación de sus informes. La ley establece que los partidos deben presentar un informe anual del origen y destino de todos sus recursos. Adicionalmente, en los años en que se realicen elecciones, los partidos deben presentar un informe de sus gastos de campaña. Sin embargo, las características de dichos informes debían ser definidas por el Consejo General del Instituto, a partir de los lineamientos que presentara la Comisión de Fiscalización. Con todo, los lineamientos aprobados por el Consejo General, después de las elecciones de 1994, tenían que ser actualizados conforme las nuevas normas establecidas a partir de la reforma electoral de 1996.

Sirva esta reflexión para apuntar los problemas políticos que traen consigo la tareas de fiscalización. En la reforma de 1996, los partidos políticos habían ganado la batalla para hacer de la fiscalización una actividad permanente por parte de la autoridad electoral. A todos les quedó claro que esa era una tarea urgente a realizar y que sólo así se lograría la transparencia en los recursos de los partidos, propio de cualquier sistema democrático. Sin embargo, a la hora de precisar la información que empezaba a solicitar la Comisión de Fiscalización y establecer los criterios para la presentación de los informes, surgieron un conjunto de problemas. Entonces la fiscalización pasó de ser un triunfo de la transparencia financiera y democrática de los partidos, a constituirse como un conjunto de actos de molestia por parte de la autoridad electoral.

Para que las actividades de fiscalización tuvieran el desarrollo esperado por la Comisión de consejeros, los nuevos lineamientos que aprobaría el Consejo General del Instituto fueron objeto de una larga negociación y diálogo con los partidos políticos. Ello motivó incluso una serie de aclaraciones y precisiones por parte de la Comisión de Fiscalización que finalmente permitieron su aplicación durante 1997. Fue necesario establecer criterios muy particulares para definir procedimientos que permitieran a los partidos, por ejemplo, acreditar un porcentaje de gastos de

campana en los distritos rurales del país, con comprobantes que no reunieran los requisitos fiscales correspondientes.⁷

En el caso de gastos de campana, se estableció que, por concepto de viáticos y transporte, en los distritos rurales el 60% de los gastos deberán comprobarse con documentación que reúna requisitos fiscales, en tanto que el 40% de los gastos se podrán comprobar a través de una bitácora. En los distritos mixtos el 70% de los gastos deberán comprobarse con documentación que reúna requisitos fiscales, en tanto que el 30% de los gastos se podrán comprobar a través de la bitácora. En los distritos urbanos el 80% de los gastos deberán comprobarse con documentación que reúna requisitos fiscales, en tanto que el 20% de los gastos se podrán comprobar a través de la bitácora.

Durante 1997, la Comisión de Fiscalización realizó dos grandes trabajos relativos a la verificación de las finanzas de los partidos políticos. El primero tuvo que ver con el informe anual que presentaron los partidos políticos correspondientes al ejercicio de 1996, y el segundo estuvo vinculado con los gastos que realizaron los partidos durante la campana electoral de 1997. El 27 de marzo de 1998, los partidos políticos presentaron al Instituto Federal Electoral su informe anual correspondiente al ejercicio de 1997. A partir de esa fecha la Comisión de Fiscalización del Consejo General, con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, inició la revisión. Esta será la tercera experiencia de fiscalización que realizará la actual Comisión.

Las experiencias de 1997 fueron muy aleccionadoras para todos: para los partidos, para la misma Comisión de Fiscalización, para la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y para el Consejo General en pleno. Una de las grandes diferencias era que el Consejo General, con base en el nuevo Código electoral, estaba facultado para emitir y votar el dictamen correspondiente y aplicar las sanciones a que hubiera lugar. Ello representaba una responsabilidad novedosa y un compromiso evidente con el cumplimiento de los principios rectores del Instituto, entre

7 En el caso de los informes de gastos de campana, debido a que por su naturaleza diversos gastos menores no podrian ser comprobados con documentos que reúnan los requisitos fiscales correspondientes, se permite que hasta el 10% del gasto que se ejerza en cada campana electoral, pueda ser reportado con una bitácora en la que se señalen con precisión los siguientes conceptos: fecha, lugar en el que se efectuó cada erogación, monto, concepto del gasto, nombre o razón social, y domicilio de la persona a quien se efectuó el pago.

los que destacan certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.⁸

Adicionalmente, el calendario establecido en la ley para la revisión de los informes anuales de los partidos correspondientes a 1996, implicaban que la Comisión de Fiscalización emitiera su dictamen el 30 de mayo de 1997, para que el Consejo General del Instituto lo votara y aplicara las sanciones correspondientes. El problema era que el 30 de mayo coincidía con la última etapa de la campaña electoral de 1997. Cualquier partido que resultara sancionado vería su campaña afectada por las resoluciones de la Comisión de Fiscalización. Con todo, la Comisión de Fiscalización, como cualquier autoridad de auditoría y fiscalización, no podía anteponer ningún tipo de interés político para emitir su dictamen. Hacerlo así hubiera traído serias consecuencias para la credibilidad del Instituto en su conjunto, precisamente cuando estaba en curso un proceso electoral.

Esta experiencia pone sobre la mesa una reflexión más sobre las implicaciones políticas de fiscalizar. Ningún esfuerzo fiscalizador tendrá éxito en materia de partidos políticos, si no está arropado en un contexto de credibilidad ante la ciudadanía. Por ello, el trabajo operativo de la fiscalización tiene que ser, por definición, muy cuidadoso y delicado, puesto que está en juego no sólo el prestigio de la autoridad electoral, sino el de los partidos mismos. Nada sería más lamentable que el resultado de la fiscalización generara injustamente una imagen equivocada de las operaciones de un partido político. Ello implica destinar importantes recursos, humanos y materiales, de alta calidad, a las tareas de fiscalización.

En relación con la fiscalización de los informes anuales de los partidos, las experiencias fueron muy aleccionadoras. Descubrimos, por principio, que los partidos políticos se vieron sometidos a un tipo de demandas, por parte de la autoridad electoral, para las cuales no contaban con los aparatos administrativos suficientes para responder adecuadamente. No obstante que las características de la fiscalización que se realizaría estaban anunciadas y que se seguirían los principios generalmente aceptados para cualquier auditoría, la realidad mostró que existen características propias del país y la sociedad que dificultan el registro integral de los ingresos y egresos de los partidos.

⁸ Véase el artículo 69, párr. 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Comisión de Fiscalización enfrentó la realidad de la falta de una cultura de rendimiento de cuentas, la geografía misma del país, la dificultad de las organizaciones partidarias para acumular comprobantes de ingresos y egresos, con los requisitos fiscales correspondientes, contabilizados a lo largo de 32 entidades, cada una con características propias.⁹

Para la presentación de los informes anuales de los partidos, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos consideró oportuno organizar cursos para los responsables de las finanzas de los partidos. Se buscó responder las dudas que generaba la instrumentación del nuevo marco regulatorio, se ofrecieron recomendaciones de orden contable y se dieron a conocer los procedimientos, formas de revisión y los criterios que se utilizarían en el proceso de fiscalización.

Este tipo de actividades resulta indispensable, porque la autoridad electoral no debe guiarse por una actitud encaminada a encontrar las fallas de los partidos. La fiscalización, en el caso de los partidos políticos, debe partir de una actitud de buena fe y de credibilidad a lo declarado por las organizaciones. Así actúa la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto, en parte porque es necesario aceptar que todas las comisiones están en un proceso de perfeccionamiento de los mecanismos de revisión de los ingresos y egresos de los partidos.

Adicionalmente, la ley electoral mexicana fue muy sabia al establecer entre los procedimientos de la revisión, un mecanismo que permite a la autoridad y a los partidos, corregir errores y omisiones y realizar las aclaraciones pertinentes durante el proceso de revisión. En los casos en que la autoridad detecte algún error en los informes presentados por los partidos, la Comisión de Fiscalización está en posibilidad de comunicarlo oficialmente al partido para que en un término de diez días se presente la información complementaria, se realicen las aclaraciones y se resuelva

⁹ Entre los nuevos problemas que desde ahora enfrenta la Comisión de Fiscalización del Consejo General, se encuentra el de la concurrencia en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, por parte de las autoridades electorales federales y estatales. En principio, resulta fácil deducir que la autoridad federal fiscalice los recursos y gastos federales y, a su vez, la autoridad estatal, los locales. Sin embargo, los partidos políticos nacionales tienen una sola personalidad jurídica, por lo que administran sus recursos y ejercen su gasto sin que pueda diferenciarse el ámbito de competencia en el que se aplicaron dichos recursos, sobre todo en el rubro de gastos de operación ordinaria. También se da la concurrencia en las transferencias internas de recursos que realizan los partidos en el ámbito federal a gastos de campañas locales y viceversa. Esto hace necesario que las autoridades electorales lleguen a acuerdos de ámbitos de competencia y rubros a fiscalizar para evitar obstaculizar las revisiones de los recursos de los partidos nacionales y las dobles sanciones por una misma falta.

así cualquier duda. Si al finalizar el plazo establecido por la ley para realizar la revisión permanecen los errores o la Comisión no cuenta con las aclaraciones suficientes, el dictamen correspondiente lo reporta y el Consejo General emite las sanciones correspondientes.¹⁰

III. LOS INFORMES ANUALES DE LOS PARTIDOS SOBRE EL EJERCICIO DE 1996

Como se mostró en el cuadro 2, en la revisión efectuada en 1997, sobre los ingresos y egresos de los partidos en 1996, los ocho partidos que contaban con su registro ante el Instituto Federal Electoral erogaron \$413,284,377.90, lo que en términos de dólares, a la cotización actual equivale a \$47,778,540.79. Aproximadamente el 66.54% de lo erogado por los partidos políticos fue revisado por la Comisión de Fiscalización, mientras que en los años anteriores dicho porcentaje alcanzaba cuando más el 16.15%. Cabe mencionar que el total del financiamiento que obtuvieron los partidos en 1996 fue de \$607,212,017.82, al combinar el financiamiento público con el privado. Dichas cantidades se muestran en el cuadro 4.

En términos de fiscalización de los ingresos de los partidos, la autoridad electoral revisó todas las partidas de financiamiento, pues uno de los temas más debatidos durante la reforma electoral de 1996 fue precisamente la necesidad de tener controles claros sobre las formas como los partidos políticos podían hacerse de recursos. El cuadro 5 muestra la forma como los partidos declararon haber erogado los recursos de que disponían. Como se trataba de un ejercicio en el que no hubo proceso electoral federal, los gastos de los partidos se destinaron a la operación ordinaria de los partidos. La ley no define claramente qué es lo que debe entenderse por “operación ordinaria” de los partidos, por lo que no existen más limitaciones para el tipo de gastos que deseen hacer los partidos que los que marca la misma ley en términos de gasto corriente.

La revisión de las finanzas de los partidos durante 1997 tenía una carga política importante, dado que se realizó durante el proceso electoral, además de que los pormenores de la revisión tuvieron que ser discutidos con los partidos en muy poco tiempo, dadas las recientes reformas in-

¹⁰ Véase el artículo 49-A, párr. 2, inciso b, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cuadro 4. Origen de recursos (ingresos)

<i>Partido</i>	<i>Saldo inicial</i>	<i>Financ. público</i>	<i>Financ. militantes</i>	<i>Financ. simpatiz.</i>	<i>Financ. ren. fin. fon. y fid.</i>	<i>Otros conceptos</i>	<i>Total</i>
PAN	14,578,476.00	70,468,855.00	8,302,055.00	360,389.00	6,311,057.00	1,343,592.00	103,498,884.00
PRI	(8,453,055.91)	269,543,197.22	6,370,318.84	21,137,352.37	3,268,016.47	3,218,976.77	302,332,446.84
PRD	36,302.00	102,473,074.22	1,225,236.36	—	1,134,480.95	2,587,252.55	107,484,173.55
PT	(298,203.00)	45,404,702.88	—	3,383,434.65	269,036.94	1,461,000.00	50,219,971.47
PC	(664,883.00)	12,981,697.00	423,300.00	168,520.00	110,357.00	1,245,000.00	14,293,991.00
PVEM	2,033,237.96	13,437,523.36	—	—	662,478.34	176,000.00	17,044,896.93
PPS	2,101,715.87	4,648,632.78	—	—	789.76	335,000.00	7,086,138.41
PDM	7,775.52	4,648,632.78	—	2,565.00	47,542.32	399,200.00	5,251,515.62
Total	9,341,365.44	523,606,315.24	16,320,910.20	25,052,261.02	11,803,758.78	10,766,021.32	607,212,017.82

Cuadro 5. Aplicación de recursos (egresos)

<i>Partido</i>	<i>Gtos. op. ordinaria</i>	<i>%</i>	<i>Gtos. efec. camp. pol.</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Saldo</i>	<i>%</i>
PAN	74,746,839.00	100.00	0.00	0.00	74,746,839.00	100.00	28,752,045.00	27.78
PRI	230,302,605.26	100.00	0.00	0.00	230,302,605.26	100.00	72,029,841.58	23.82
PRD	50,696,164.21	100.00	0.00	0.00	50,696,164.21	100.00	56,788,009.34	52.83
PT	20,926,292.66	100.00	0.00	0.00	20,926,292.66	100.00	29,293,678.81	58.33
PC	12,499,316.00	100.00	0.00	0.00	12,499,316.00	100.00	1,794,675.00	12.56
PVEM	14,735,226.44	100.00	0.00	0.00	14,735,226.44	100.00	2,309,670.49	13.55
PPS	5,445,985.61	94.93	290,691.86	5.07	5,736,677.47	100.00	1,349,460.94	19.04
PDM	3,641,256.86	100.00	0.00	0.00	3,641,256.86	100.00	1,610,258.76	30.66
Total	412,993,686.04	99.93	290,691.86	0.07	413,284,377.90	100.00	193,927,639.92	31.94

cludidas en la ley y la responsabilidad del Instituto Federal Electoral de aplicar, desde ya, un tipo de fiscalización diferente al llevado a cabo con anterioridad. Con todo, fue importante mantener el diálogo estrecho, aunque apresurado, con los partidos políticos.

Muy pronto empezaron a aparecer problemas en el proceso de revisión, pues ante la información solicitada, algunos partidos argumentaron que no estaban en condiciones de traer a la ciudad de México la información y documentos comprobatorios que estaba en manos de sus comités en los estados de la República. Por otra parte, el proceso de revisión estaba transcurriendo cuando la mayor parte de los trabajos del Instituto estaban destinados a organizar el proceso electoral de 1997.

Las lecciones de la revisión de los informes anuales de los partidos fueron múltiples para todos. Los partidos políticos asumieron la responsabilidad de fortalecer sus áreas de administración y finanzas. La presentación posterior de sus informes de gastos de campaña así lo muestran. La autoridad electoral, por su parte, empezó a evaluar los resultados de su trabajo y perfeccionó sus instrumentos de auditoría y revisión para los ejercicios posteriores. Se trató de un aprendizaje muy rápido en condiciones particularmente difíciles.

Quizá uno de los temas más importantes a destacar como experiencia de la revisión que se comenta, fue haber descubierto que ningún partido podía ser sancionado, a juicio de la Comisión de Fiscalización, por malos manejos de sus recursos. Los problemas más frecuentes radicarón en las dificultades que enfrentaron los partidos políticos para presentar en tiempo y forma la información solicitada por el equipo de fiscalización.

IV. LOS GASTOS DE CAMPAÑA DE 1997

Como se mostró en el cuadro 3, en 1997 los ocho partidos que participaron en la elección federal erogaron \$1,204,603,260.29, lo que en términos de dólares, a la cotización actual equivale a \$139,260,492.51. El 77.21% de dichas erogaciones fueron revisadas por la Comisión de Fiscalización. En el caso de la campaña electoral de 1994 se había revisado el 16.15% de los gastos que realizaron los partidos en ese entonces. Cabe mencionar que ningún partido rebasó los topes de gastos de campaña establecidos por la autoridad competente y que todos los partidos cumplieron con la obligación de presentar los informes correspondientes.

En el caso de los informes de gastos de campaña, el Instituto Federal Electoral recibe un informe por cada campaña realizada, por lo que un partido que participó en todas las elecciones de 1997, debía presentar 300 informes correspondientes a las campañas para diputados federales; un informe de la campaña para senadores electos por el principio de representación proporcional; un informe de la campaña de jefe de gobierno del Distrito Federal y 40 informes correspondientes a las campañas para diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ello implicó revisar más de un millón y medio de comprobantes, revisar su correcta contabilidad y mantener un estrecho contacto con los partidos políticos para realizar las aclaraciones que fueran necesarias.

Algunos de los temas más relevantes de la experiencia tenida se muestra en el cuadro 6, donde se compara la forma como los partidos erogaron sus recursos en 1994 y 1997.

Cuadro 6. Integración de los gastos de campaña por concepto de gasto durante los procesos electorales de 1994 y 1997

<i>Concepto de gasto</i>	<i>1994</i>	<i>%</i>	<i>1997</i>	<i>%</i>
Gastos de propaganda	146,342,939.00	35.28	266,900,010.53	22.16
Gastos operativos	163,676,529.00	39.46	275,094,823.99	22.84
Gastos en prensa, radio y TV	104,761,483.00	25.26	662,608,425.77	55.01
Total	414,780,951.00	100.00	1,204,603,260.29	100.00

La diferencia más evidente está relacionada con los montos erogados en las dos elecciones. Ello obedece a las diferencias legales que estaban prevalecientes en las dos campañas en relación con el financiamiento público de los partidos. Pero llama fundamentalmente la atención que el 55.01% de los egresos de los partidos en 1997 se destinaron a los gastos en prensa, radio y televisión.

Son muchas las reflexiones que se desprenden de ese hecho. Sin embargo, conviene aquí hacer referencia a las implicaciones de esta realidad para las tareas de fiscalización. La legislación mexicana establece topes de gastos de campaña a cada candidato. En otras palabras, no es el partido el que en su conjunto está limitado para rebasar un límite, sino que cada candidato, dependiendo del puesto por el que está compitiendo, tiene un tope máximo. Ello evita que el partido concentre todos los recursos en la elección más importante y que la competencia sea efectivamente equi-

tativa entre todos los partidos. El cuadro 7 muestra los topes de gastos de campaña que estuvieron vigentes durante la elección de 1997.

Cuadro 7. Topes de gastos de campaña durante el proceso de 1997

<i>Cargo</i>	<i>Tope de gastos</i>
Diputado federal	\$676,091.52
Senadores de RP (32 puestos)	\$176,265,567.95
Diputados a la Asamblea Legislativa del D.F.	\$507,069.25
Jefe de Gobierno del Distrito Federal	\$28,556,005.13

Como se mencionó anteriormente, dichos topes operaron y fueron respetados por todos los partidos, pero verificar que hubiera sido así implicó desarrollar los medios de comunicación que no estarían destinados a una campaña en particular, sino a un conjunto de candidatos. En consecuencia, fue necesario pedirles a los partidos políticos que hicieran un prorrateo de los gastos realizados entre las campañas que se vieran beneficiadas por los mensajes transmitidos. De esa manera, la autoridad electoral tendría la información precisa de cuánto había erogado cada candidato, incluyendo los gastos centralizados que realizara el partido en esta materia.

Adicionalmente, la autoridad electoral pidió muestras de los mensajes transmitidos por los partidos políticos para verificar que en efecto se refirieran a las campañas que estaban reportadas por los partidos. Este procedimiento implicó un esfuerzo especial por parte de los partidos y de la autoridad electoral. Sin embargo, era necesario mostrar a la ciudadanía que no se habían violado los topes de gastos de campaña en ningún caso, pues ese era un elemento más para fortalecer la legitimidad de la elección en su conjunto. Ganare quien ganare, la elección había transcurrido conforme a la ley.

Sirva este ejemplo para apuntar la importancia de contar con instrumentos precisos de fiscalización para cuidar todos los aspectos relativos a la elección. En la medida que siga avanzando el aprendizaje conjunto sobre lo que en el fondo debe significar el trabajo de revisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos, la fiscalización será cada vez más un elemento para la confianza y credibilidad y menos una actividad de molestia para los partidos políticos. Es en este sentido que la fortaleza de los partidos políticos también pasa por la consolidación de sus apa-

ratos administrativos y en el fomento entre sus militantes de una nueva cultura en la que la competencia electoral en el México de finales del siglo XX implica saber rendir cuentas claras.

V. HACIA LA FISCALIZACIÓN EN 1998

Sin duda la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral enfrenta este año un reto aún mayor que el de 1997. La experiencia tenida muestra que es necesario ajustar y precisar el marco normativo con el que se realizan las revisiones de los ingresos y egresos de los partidos políticos. De la propia experiencia se pueden deducir algunos elementos que es necesario reforzar en los instrumentos de fiscalización y otros que quizá puedan ser manejados de otra manera para no caer en excesos de reglamentación que no tengan beneficios evidentes en el proceso de revisión y sí hagan más complejo el trabajo de los partidos.

Esta reflexión debe ser planteada a partir de un diálogo estrecho entre todas las autoridades involucradas y las propias organizaciones partidarias. El paso fundamental está dado al haber incorporado desde 1997 un conjunto de criterios de fiscalización, que desde ya, imprimen un criterio de certeza al manejo de los recursos de los partidos políticos.

Con todo, existen nuevos problemas que desde ahora enfrenta la Comisión de Fiscalización del Consejo General. Se trata de afrontar las consecuencias de la actualización de las legislaciones electorales de cada uno de los estados que conforman la República mexicana y que tienen autoridades propias encargadas de organizar los procesos electorales locales. Algunas de dichas legislaciones otorgan también financiamiento público a los partidos políticos y están obligadas a realizar tareas de fiscalización, lo que al menos hace necesario que las autoridades electorales tengan una definición clara de los ámbitos de su competencia para realizar tareas de fiscalización. Cabe tomar en cuenta que la legislación electoral debe considerar a los partidos como una unidad con una personalidad jurídica, y no como institutos divididos en el número de entidades en que participan.

Por su parte, por ejemplo, el Instituto Federal Electoral está obligado a revisar una norma constitucional que fue incorporada a la legislación en 1996 y que establece que el financiamiento público de los partidos debe prevalecer sobre el financiamiento privado. Para ello es necesario conocer los montos totales del financiamiento público que reciben los

partidos en todo el país, al igual que la totalidad del financiamiento privado. Ello obliga a la autoridad electoral federal a contar con la información necesaria que le permita hacer dicha verificación. Sin embargo, resulta fundamental respetar la soberanía de los estados de la República y revisar hasta dónde la autoridad electoral puede o no fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos destinados exclusivamente a las elecciones locales.

Problemas de este tipo implican también un proceso de diálogo con una gran cantidad de actores y autoridades que será necesario sostener a lo largo de este año. Se trata de precisiones jurídicas que no quedaron del todo claro en las leyes que regulan la actividad electoral y que podrían ser motivo de conflicto si no se realiza una reflexión adecuada y se establecen los convenios de colaboración entre las instancias competentes.

VI. EPÍLOGO

Este trabajo deja pendientes una gran cantidad de temas vinculados con la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos. Se buscó establecer las dificultades y problemas que es necesario afrontar cuando un país se adentra en este tipo de asuntos. Se trata de problemas técnicos envueltos en una situación política particular que es necesario resolver para alcanzar la meta de dar transparencia a los recursos de los partidos políticos.

Quizá el tema más complejo, que deliberadamente no se abordó en este trabajo tiene que ver con las sanciones a que debe hacerse merecedor un partido político que incurra en faltas graves. Aquí se enfrenta una paradoja: no existe ningún procedimiento en las leyes mexicanas a través del cual un partido que incurra en falta y que a su vez haya ganado la elección, pierda el puesto de representación popular que obtuvo. Simplemente los tiempos que implica el trabajo cuidadoso y responsable de la fiscalización harían eso imposible de aplicar. Sin embargo, con los procedimientos actuales se ha avanzado mucho en hacer transparentes a la sociedad los ingresos y egresos de los partidos políticos. Seguramente existen mecanismos alternativos. Con todo, el camino por el que ha optado México resultó adecuado para iniciar la solución a un problema que está presente en muchas de las democracias modernas.