

La fiscalización a partidos y candidatos

Alfredo Cristalinas Kaulitz*

1. Financiamiento y rendición de cuentas

Evolución legal del financiamiento público a partidos políticos

Con la reforma electoral de 1977 nace la obligación de financiar a los partidos políticos con dinero público, aunque no se establecieron reglas para determinar los montos ni su distribución; ambos se dejaron a discreción del ejecutivo federal, en particular de la Secretaría de Gobernación (Becerra, Salazar y Woldenberg 2005, 46).

Para 1986, la Comisión Federal Electoral determinaba una bolsa distribuible a partir de dos variables: el “costo mínimo de campaña de diputado”, multiplicado por el número de diputados de mayoría relativa que se hubieran registrado. Del resultado, 50% se repartía proporcionalmente según el número de votos obtenidos por cada partido; la otra mitad, de acuerdo con el número de diputados que tenía cada partido (Córdova 2011, 351).

Entre 1989 y 1990 se contempló clasificar el financiamiento en cuatro tipos, a saber:

* Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del IFE-INE entre 2009 y 2015.

- Por actividad electoral;
- Por actividades generales;
- Por subrogación del estado; y,
- Por actividades específicas

En 1993, se impuso la obligación de otorgar financiamiento según su origen: público, militantes, simpatizantes, autofinanciamiento, por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. También se limitaron los gastos de campaña, se reguló el financiamiento privado y se obligó a los partidos a presentar informes de ingresos y egresos (anuales y de campaña).

En las elecciones presidenciales de 1994, organizadas ya por el entonces IFE, el PRI gastó 71.4% de la bolsa total; el PAN, 17.08%; el PRD, 6.05%; el PT, 1.15% (Cámara de Diputados 2012, 202).

Esta desproporción en la distribución del dinero público generó que, en la reforma de 1996, se establecieran reglas y límites como los que se listan a continuación:

- Preeminencia del dinero público sobre el privado (por mandato constitucional).
- Fórmula para financiar actividades ordinarias: una bolsa distribuíble 30% de forma equitativa y 70% según la votación de la anterior elección para diputados.¹
- Recursos adicionales para financiar gastos de campaña, equivalentes a un tanto igual al ministrado para financiar actividades ordinarias.
- Reembolso de hasta 75% de gastos de los partidos en actividades de capacitación, investigación y tareas editoriales.
- Límites al financiamiento privado: 0.05% por cada individuo sin que la suma de las aportaciones individuales rebasara 10% del total

¹ La bolsa se calculaba a partir de los costos mínimos de campaña, que eran montos determinados por el IFE y que suponían los montos indispensables para poder sufragar una campaña de diputado, una campaña de senador y una de presidente; el número total de diputados y de senadores a elegir, y finalmente, el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión. (Córdova 2011).

de financiamiento público para actividades ordinarias del conjunto de partidos políticos.

- Prohibición de aportaciones anónimas, excepto las obtenidas de colectas en mítines y en la vía pública.

En la reforma electoral de 2007-2008, la fórmula para calcular la bolsa distribuible para actividades específicas cambió las variables a utilizar: el número de ciudadanos registrados en el padrón electoral del IFE [a la fecha de corte de julio de cada año], multiplicado por el 65% del salario mínimo diario vigente para el entonces Distrito Federal, manteniendo la forma de distribución 30-70 establecida en 1996. También cambió el financiamiento adicional para campañas: 50% para elecciones presidenciales y 30% para elecciones intermedias. Se adicionó una subvención de 3% para actividades específicas, haya o no elecciones, y se eliminó el reembolso.

Se dispuso que el financiamiento privado podía provenir de militantes (cuotas ordinarias, extraordinarias, voluntarias, de organizaciones adherentes y cuotas voluntarias y personales de candidatos a sus propias campañas), simpatizantes (la suma de todas sus aportaciones estaba limitada anualmente al 10% del tope de gastos de campaña de la última elección presidencial y las aportaciones individuales no podían exceder del 0.5% anual del ya citado gasto de campaña), autofinanciamiento (conferencias, espectáculos, rifas, sorteos, eventos culturales y ventas editoriales) y rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Se mantuvieron prohibidas ciertas fuentes de financiamiento, vigentes desde 1993, para evitar que intereses fácticos patrocinaran a candidatos y, una vez en el poder, atendieran los intereses de aquéllos.²

Se mantuvo también la prohibición de obtener financiamiento proveniente de personas no identificadas, exceptuando las colectas

² Los entes impedidos para financiar en cualquier forma a partidos y candidatos eran: autoridades federales, estatales y municipales de las tres ramas de gobierno, salvo las establecidas en la ley; dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal –centralizados o paraestatales– y los órganos de gobierno del entonces Distrito Federal; partidos políticos; personas físicas o morales extranjeras; organismos internacionales de cualquier naturaleza; ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; personas que vivan o trabajen en el extranjero; empresas mexicanas de carácter mercantil.

públicas, así como el impedimento para que los partidos solicitaran créditos a la banca de desarrollo.³

La tabla 1, muestra el efecto de las reformas electorales en la distribución del financiamiento público entre los tres partidos con registro más antiguo para las cinco elecciones presidenciales más recientes (incluimos a Morena para mostrar su proporción, un partido relativamente nuevo que resultó ganador en la elección presidencial del 2018).

Tabla 1. Proporción porcentual de la distribución del financiamiento público en años de elección presidencial

Partido	1994 ¹	2000	2006	2012	2018
PAN	20	30	37	36	19.3
PRI	69	41	40	45	25.5
PRD	11	29	23	19	11.5
Morena	-	-	-	-	9.7

Fuente: Elaboración propia.

1/Del Acuerdo del IFE sobre el financiamiento público a partidos políticos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 1994.

(Cifras del financiamiento público de 1997 a 2017. Partidos políticos nacionales 2016 consultado en <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/PartidosPoliticoyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/financiamientopublicopartidosnacionales/financiamiento-publico-97-17.pdf> (último acceso: 30 de Agosto de 2017).

INE/CG339/2017. Acuerdo del Consejo General del INE por el que se establecen las cifras del Financiamiento Público de los Partidos Políticos Nacionales y de Gastos de Campaña del conjunto de Candidaturas Independientes para el ejercicio 2018.

La modificación de 1996 estableció una fórmula que redujo la brecha de distribución del financiamiento público, contribuyendo a que las contiendas sean más equitativas y competitivas.

³ Cf. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 49, párrafo segundo.

Financiamiento a candidaturas independientes

La reforma de 2014 creó, entre otras, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que abrió una nueva época del sistema electoral mexicano. La fiscalización pasó a ser competencia exclusiva del transformado IFE a INE, por medio de la Comisión de Fiscalización, con el auxilio de la Unidad Técnica de Fiscalización.

La nueva legislación mantuvo la fórmula para determinar y distribuir el financiamiento público para los partidos; dispuso, además, que correspondería a cada legislatura local establecer las reglas para otorgar financiamiento local a los partidos políticos nacionales con acreditación estatal y a los partidos locales⁴.

Las restricciones al financiamiento privado incluyeron a todas las personas morales —sin importar si son empresas lucrativas o no— y eliminaron las colectas públicas como mecanismo de financiamiento. Las aportaciones de militantes no deben rebasar dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos; las de simpatizantes pueden darse sólo en procesos electorales.

Sin embargo, con relación a los candidatos independientes, la Legipe dispuso financiamiento público y privado. Para el primero, la bolsa correspondiente se calcula de la misma forma que para un partido de nueva creación⁵. El resultado es el monto al que tienen derecho el conjunto de quienes obtengan el registro de la candidatura independiente como financiamiento público para gastos de campaña.

La primera experiencia del nuevo dispositivo —en las elecciones intermedias de 2015— reveló algunas complicaciones. Una es que se trata de una sola bolsa distribible entre todos los candidatos independientes. Como en 2015, sólo hubo elecciones para la cámara baja, la

⁴ Les obligó a adoptar la misma fórmula que la nacional, todos lo hicieron. Luego la SCJN dijo, con el caso Kumamoto, que tenían libertad para escoger su fórmula propia.

⁵ El procedimiento consiste en: 1) se obtiene el monto total de financiamiento público que corresponde a todos los partidos políticos nacionales para financiar sus actividades ordinarias; 2) de ese monto se aplica el dos por ciento y; 3) se aplica el treinta o cincuenta por ciento, dependiendo si se trata de elecciones intermedias o presidenciales respectivamente.

bolsa permaneció indivisa. En 2018, el Consejo General del INE aprobó el monto de financiamiento para gastos de campaña para el conjunto de candidaturas independientes, por un total de \$42,963,332⁶ distribuidos de la siguiente forma:

Tabla 2. Distribución de financiamiento público para candidaturas independientes (tripartita) Procesos electorales federales 2017-2018

Número de Candidaturas Independientes	A la Presidencia de la República	A una senaduría	A una diputación federal	Total
1	14,321,110	14,321,110	14,321,110	42,963,330

Fuente: Del Acuerdo INE/CG283/2018 del Consejo General del INE, consultado en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95600/CGex2urg201803-28-ap-1.pdf>.

Cada monto, por tipo de candidatura, se dividió entre el número de candidatos. Es el caso que Margarita Zavala y Jesús Rodríguez, al ser candidatos a la presidencia, a cada uno se le asignó la cantidad de \$7,160,555.00

Es importante mencionar que adicional al financiamiento público y privado, los partidos y ahora también los candidatos independientes, gozan de prerrogativas como franquicias postales, franquicias telegráficas y tiempo en radio y televisión.

Si consideramos que el tope de gastos de campaña presidencial de la elección del 2018 ascendió a \$429,633,325.00, podemos advertir que las candidaturas independientes se encontraban en franca desventaja, pues el financiamiento público que recibirían apenas representaba el 1.6 % en relación al tope de gastos, por lo que el TEPJF, resolvió declarar la inaplicación del artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación a la porción normativa que establece que el financiamiento privado que reciban los candidatos independientes “no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate” (SUP-JDC-222/2018).

⁶ Acuerdo INE/CG339/2017 del Consejo General del INE por el que se establecen las cifras del financiamiento público de los partidos políticos nacionales y de gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes para el ejercicio 2018.

Por primera vez no se aplicó el principio de la prevalencia del dinero público sobre el privado permitiendo que este último fuera suficiente para financiar los gastos, siempre y cuando se respetara el tope de gastos de campaña.

En acatamiento a esa sentencia, el Consejo General del INE determinó los límites de financiamiento privado que podrían recibir los candidatos independientes que se postularon para un cargo federal de elección popular durante el periodo de campaña para los procesos electorales ordinarios concurrentes de 2017-2018, el límite de financiamiento privado que podrían recibir las y los candidatos independientes, por concepto de aportaciones de simpatizantes o el mismo candidato, durante el periodo de campaña en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, en dinero o en especie, fue el resultado de restarle al tope de gastos de campaña que les correspondía, el financiamiento público al que tuvieron derecho. Para el caso de las candidaturas a la presidencia, el límite de aportaciones privadas correspondió a \$422,472,770. El límite de aportaciones individuales quedó como sigue:

**Tabla 3. Límite de aportaciones individuales que podrán realizar los candidatos independientes, y simpatizantes
Proceso Electoral Federal 2017-2018**

Elección	Tope de gastos de campaña (A)	Límite de aportación individual de la y los candidatos (A*10%)	Límite aportación individual de simpatizantes (A*0.5%)
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	429,633,325	42,963,332	2,148,166

Fuente: Del Acuerdo INE/CG426/2018 del Consejo General del INE consultado en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95865/CGex201804-27-ap-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Desde la aparición del principio de financiamiento mixto de la política, se argumentó, que el financiamiento público fuera prevalente en la política electoral mexicana como una buena práctica para evitar la “*captura del estado*” por parte de intereses privados. Veinticinco años después de ese argumento y a la luz de la sentencia del TEPJ y del Consejo General del INE, cabe cuestionar si este principio se rompió solo para el caso de las candidaturas independientes por un tema de equi-

dad, o si en realidad hay que repensar el modelo de financiamiento y su proporción entre dinero público y privado.

¿Debemos mantener la prevalencia del dinero público sobre el privado?

Ante una eventual reforma en materia político-electoral, el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas es uno de los debates que se antoja más álgido, porque se ha convertido en la bandera de Morena que conoce el bono político que representa la oferta de reducir el dinero público destinado a este rubro.

El diputado federal Sergio González Luna propuso el 8 de abril de 2019, por ejemplo, modificar a la baja el porcentaje de la Unidad de Medida y Actualización para pasar del 65 al 33% y se multiplique por el número de empadronados en el Registro Federal de Electores. Los partidos PRI, PAN, PRD, PVEM, PT y MC, se opusieron a esta propuesta y además plantearon que la fórmula de distribución del 70-30 se modifique para que se incremente la proporción igualitaria.

El uso del dinero abre el riesgo de que se utilice para la compra de votos, lo que corrompe la voluntad de la ciudadanía y resta legitimidad a los resultados, de ahí que la fiscalización se haya incorporado como un elemento importante para la calificación de la elección. Según cálculos de María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde, el dinero ilegal que no se reporta puede ser hasta diez veces más que el gasto reportado al INE.

Al hacer una proyección sobre esa base con la elección federal del 2018, los partidos políticos gastaron en sus campañas poco más de 2 mil 800 millones de pesos⁷, entonces supondríamos que, al menos 20 mil millones de pesos provinieron de fuentes ilegales como personas morales, aportantes anónimos, recursos públicos, entre otros, y fueron utilizados para cubrir gastos no reportados a la autoridad fiscalizadora.

Si como se avizora, se realiza un ajuste a la baja al monto del financiamiento público de los partidos políticos sin modificar las reglas del financiamiento privado, se ampliarán la brecha entre oferta y demanda

⁷ Del portal del INE “Rendición de cuentas y resultados de la fiscalización” ubicado en <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/proceso-electoral-federal>.

del dinero con la consecuencia de que se hará más grande la ilegalidad. Además, si se ajustan al alza los topes de gastos de campaña (para que se acabe con la simulación de operaciones y entonces se reporten todos los gastos) se propiciaría un efecto devastador en la legitimidad de las elecciones como consecuencia del uso del dinero en los procesos electorales.

No obstante, en realidad quien más invierte ¿gana las elecciones? Regresemos a los informes de ingreso y gasto reportados al INE en la elección federal del 2018 para conocer si, quienes ganaron las 365 posiciones en disputa, fueron quienes gastaron.

Tabla 4. Candidaturas ganadoras en su respectiva elección vs. gastos totales en sus informes

Cargo	¿Es quien más gastó?		Total
	Sí	No	
Presidente	-	1	1
Senadores MR	7	57	64
Diputado federal MR	107	193	300
Total	114	251	365

Fuente: Elaboración propia a partir de la integración de los informes de ingresos y gastos de los candidatos ganadores en la elección federal.

MR=Mayoría Relativa.

Como se puede observar, solo el 31% de las candidaturas ganadoras, reportaron haber tenido el mayor monto de gastos que sus contrincantes para el mismo cargo. Destaca el caso de la elección presidencial donde el actual Titular del Ejecutivo, Andrés Manuel López Obrador, reportó haber gastado apenas el 51% (156 millones de pesos) respecto del candidato Ricardo Anaya Cortés quien, según su informe de ingresos y gastos de campaña, erogó 357.8 millones de pesos.

A sabiendas del fenómeno sociopolítico de la elección presidencial y su efecto dominó en el resto de las candidaturas, al menos en 2018 la mayoría de quienes ganaron, no fueron los que gastaron más en sus respectivas competencias electivas. Así que, en esta ocasión, gastar más no garantizó el triunfo en las urnas.

Régimen fiscal de partidos políticos y candidaturas independientes

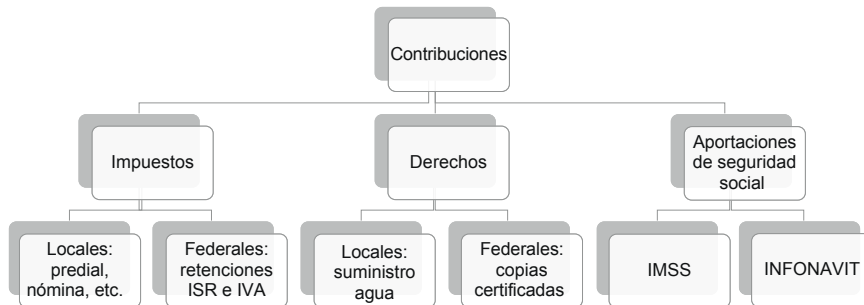
En años recientes, la fiscalización electoral ha evidenciado el incumplimiento casi generalizado de los partidos respecto de sus obligaciones fiscales y de seguridad social; por ello importa subrayar que el régimen especial que les otorga la Ley General de Partidos Políticos de ninguna manera constituye una exención total al pago de los impuestos.

Las actividades que sí están libres de gravamen son las siguientes:

- a) Aquéllas relacionadas con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines.
- b) Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie.
- c) Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y, en general, para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.
- d) Respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables (LGPP 2014, Artículo 66).

Por lo tanto, los partidos tienen que pagar los impuestos y derechos que a continuación se listan de manera enunciativa mas no limitativa:

Ilustración 1. Contribuciones a cargo de los partidos políticos



Fuente: Elaboración propia a partir de la interpretación del artículo 68 de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo cierto es que SAT, IMSS e INFONAVIT no han ejercido sus facultades de comprobación para determinar las contribuciones omitidas de los partidos políticos y así recuperarlas por la vía persuasiva o coactiva, dejando a la Comisión de Fiscalización del INE la obligación de dar aviso a las autoridades fiscales competentes de tales faltas, sin eficacia real en la recaudación.

Asimismo, el artículo 55 de la Ley General de Partidos Políticos establece: “las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento”; sin embargo, este beneficio no está armonizado con la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que hace nugatoria su aplicación.

El principal reto del modelo de fiscalización es identificar las operaciones realizadas por entidad federativa pues, como es sabido, los partidos políticos tienen un solo Registro Federal de Contribuyentes, lo que para efectos fiscales representa un solo sujeto obligado.

Para facilitar la identificación de las operaciones relacionadas con los gastos de los partidos políticos, el INE y el SAT han establecido el “Complemento INE”,⁸ el cual debe ser utilizado por todos los contribuyentes que vendan, enajenen, arrenden o proporcionen bienes o servicios de manera onerosa a los partidos políticos y asociaciones civiles

⁸ Para mayor información, véase http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/factura_electronica/Paginas/Complemento_INE.aspx.

(tratándose de aspirantes y candidatos independientes). Debe incorporarse en todas las facturas que se emitan a partidos y asociaciones. Su uso es obligatorio desde el 1 de mayo de 2016, aunque complicaciones de comunicación y tecnológicas (adaptar las herramientas de facturación) retrasaron su implementación.

La reforma electoral de 2014 no definió con claridad la personalidad jurídico-fiscal de los candidatos independientes. Si bien se estipuló la creación de una asociación civil⁹, el problema radica en que las facturas deben ser expedidas invariablemente a su nombre (Legipe 2014, Artículo 404, párrafo segundo), situación que propicia un efecto fiscal adverso al candidato independiente, pues no existe un régimen temporal y especial de un contribuyente que decide participar con esa condición en los procesos electorales.

Para ilustrar mejor esta condición, considérese un contribuyente que decide participar en la elección presidencial de 2018 como candidato independiente. Supóngase que se trata de una investigadora de la UNAM que percibe al año trescientos noventa mil pesos y que no tiene otro patrón, por lo que no está obligada a presentar declaración anual, pues sus impuestos son calculados, retenidos y enterados por la propia Universidad. La investigadora decide participar en la elección presidencial y obtiene el registro de su candidatura; constituye su asociación civil y recibe cuarenta millones de pesos de financiamiento público para gastos de su campaña,¹⁰ dinero que usa en su totalidad.

En este supuesto, al finalizar el ejercicio fiscal de 2018, la candidata independiente se ubicará en los siguientes supuestos:

1. Percibirá trescientos noventa mil pesos de su actividad como investigadora en la UNAM y en principio no estaría obligada a presentar declaración anual.

⁹ La asociación civil deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal, estar inscrita ante el Servicio de Administración Tributaria y abrir una cuenta a nombre de la persona moral referida con la que deberá administrar todos los ingresos y gastos de campaña.

¹⁰ Supóngase que es la única candidata independiente registrada para la elección presidencial.

2. En la asociación civil se habrían recibido depósitos por cuando menos cuarenta millones de pesos de financiamiento público para gastos de campaña, ¿los debe declarar? Recuérdese que la asociación civil tiene un RFC diferente al de la candidata independiente.
3. Discrepancia fiscal en términos del artículo 91 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, debido a que el monto de sus erogaciones es superior a los ingresos declarados por el contribuyente. Mientras que las facturas fueron expedidas con los datos fiscales de la candidata independiente, los depósitos (ingresos) fueron recibidos en cuentas bancarias a nombre de la asociación civil.

En consecuencia, la candidata independiente pasará de un ingreso acumulable para la determinación del ISR de trescientos noventa mil pesos a cuarenta millones trescientos noventa mil pesos; no se puede acreditar las retenciones de ISR e IVA que la asociación civil haya realizado por las operaciones con personas físicas por la compra de bienes o prestación de servicios pues se trata de contribuyentes distintos.

Retos operativos de la rendición de cuentas de partidos políticos y candidaturas independientes

La reforma electoral de 2014 incorporó los resultados de la fiscalización de campañas como parte del proceso electoral. La Unidad Técnica de Fiscalización del INE debe comprobar los ingresos y gastos de partidos políticos y candidatos independientes de las elecciones locales y federales de manera expedita.

La contabilidad es un proceso que capta, clasifica, valúa y registra operaciones. Por esta última es que se puede rendir cuentas. De ahí que determinar sus características y procedimientos fuera el primer reto del INE. Para cumplir la ley, hubo que montar un sistema de contabilidad único para registrar las operaciones, y hacer esto con su respectiva documentación comprobatoria.

Para contar con información veraz, confiable y oportuna, el régimen financiero de los partidos políticos contempla: un sistema de registro y fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos; estados financieros periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados

en términos monetarios; y uso de manuales de contabilidad y conservar la información contable por un término mínimo de cinco años.

El INE ha puesto a disposición de los partidos políticos y candidatos una herramienta informática que permite registrar y comprobar adecuadamente sus operaciones; presentar todos sus informes (anuales, trimestrales, de precampaña y campaña) y facilitar su fiscalización y la generación de información pública (para cumplir con las obligaciones de transparencia).

Surgieron problemas para todos. Primero, poco tiempo para desarrollar e implementar el sistema, lo mismo que para entenderlo y aprender a usarlo; segundo, la dependencia que tienen los sujetos obligados para que proveedores de bienes y prestadores de servicios cumplan con sus obligaciones de inscripción en el Registro Nacional de Proveedores y usen el “Complemento INE”; y tercero, las limitaciones tecnológicas y de comunicaciones tanto de la autoridad electoral como de los sujetos obligados.

La Ley General de Partidos Políticos definió como atributos del sistema de contabilidad que éste fuera “en línea” y “tiempo real”. Su traducción práctica está en el Reglamento de Fiscalización del INE (publicado el 9 de agosto de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*). El primer concepto se refiere al registro de las operaciones bajo las siguientes modalidades: captura unitaria de las pólizas contables (y su respectiva documentación soporte); carga por lotes o carga masiva de pólizas contables y registro directo a los sujetos beneficiados, es decir gastos prorrateados. Todo ello mediante el Sistema Integral de Fiscalización —disponible en el portal del INE— y con acceso controlado (claves de usuario y contraseñas previamente asignadas). Por el segundo concepto se entiende el registro contable de las operaciones de ingresos (cuando se realizan) y egresos (cuando ocurren) y hasta tres días posteriores.

Las exigencias operativas de ambos principios ameritarían que partidos políticos y candidatos independientes planearan, programaran, presupuestaran, ejecutaran y controlaran los recursos que emplean en las precampañas y campañas. Eso no ocurre; de ahí que las multas que ha aplicado el INE del 2016 al 2018 estén más relacionadas con registro extemporáneo de operaciones que con financiamien-

to ilegal, gastos no reportados o subvaluados y rebase de topes de gastos de campaña.

Tabla 5. Multas impuestas por el Consejo General del INE a los partidos políticos por registrar extemporáneamente sus operaciones

Momento del registro extemporáneo	Multa (miles de pesos)		
	2016	2017	2018
Antes del primer oficio de errores y omisiones	49,610.31	62,622.36	80,080.76
Después de errores y omisiones hasta antes del último período	25,571.07	4,581.02	21,271.45
Después del último oficio de errores y omisiones	16,293.26	17,680.16	23,773.98
Total	91,474.64	88,883.54	125,126.19

Fuente: Elaboración propia a partir de los dictámenes consolidados y las resoluciones del Consejo General del INE correspondientes a las elecciones locales de 2016 y 2017 y federal 2018.

Hay que reconocer al INE por generar instrumentos normativos, y ahora técnicos, para cumplir cabalmente la función fiscalizadora, misma que inicia con el registro de operaciones, continúa con la rendición de cuentas, le sigue la fiscalización —con las consecuencias que más adelante se verán— y concluye con la transparencia. Esta última permite acceder al detalle de ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos.

2. Fiscalización: alcances y limitaciones

Alcance legal del término “fiscalizar”

Auditar, revisar, examinar y fiscalizar no son sinónimos; su uso indistinto en dispositivos legales es un error. La auditoría tiene como objetivo aumentar el grado de confianza de los usuarios de la información que se audita (Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2017); para ello, se emite una opinión sobre si esa información está valuada y presentada de conformidad con un marco de referencia.

Examinar y revisar se refieren al trabajo de atestiguar y su principal diferencia entre ellos radica en el nivel de seguridad de reducir los riesgos de auditoría. El primero es más seguro que el segundo porque están directamente ligados a la naturaleza y alcance de las operaciones a auditar; sin embargo, las características técnicas de la verificación de los informes de campaña requieren mayor profundidad y certeza.

El tipo de acciones que realiza una autoridad administrativa como el INE, para comprobar que los partidos políticos y candidatos cumplan con las disposiciones establecidas en materia de registro de operaciones de ingresos y gastos, así como la presentación de informes, se acerca más a la auditoría denominada “de legalidad” o “integral”.

La Sala Superior del TEPJF en la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-46/2009 indicó:¹¹

La fiscalización es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia y se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia o de seguimiento de una actividad determinada a efecto de establecer que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas para tal efecto.

Aquí se aprecia con claridad que todas las técnicas de indagación disponibles en los trabajos de auditoría son válidas, siempre que tengan como objetivo establecer si los partidos y candidatos se sujetan al marco de la ley, que para el caso concreto, el propio Tribunal señala:

La actividad fiscalizadora tiene por objeto comprobar la situación jurídica y financiera de los sujetos pasivos, con el fin de verificar el exacto cumplimiento de sus obligaciones y deberes para proceder, en su caso, a su regularización, así como a la imposición de la sanción correspondiente.

Es importante resaltar que la fiscalización a partidos y candidatos no termina con un dictamen, sino que a partir de los hallazgos en los que se determinan actos y omisiones contrarios a la ley de parte de los partidos

¹¹ Interpuesto por el PAN en contra de la designación de Alfredo Cristalinas Kaulitz como Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión ordinaria de veintisiete de febrero de dos mil nueve.

políticos y candidatos, procede la imposición de multas que, una vez que han quedado firmes, se realizan los descuentos respectivos directamente de las ministraciones de financiamiento público futuras hasta cubrir el monto total.

Fiscalización electoral

Por sus facultades exclusivas en la materia, la Unidad Técnica de Fiscalización ha actuado en las elecciones federales y locales desde el 2015. Sin embargo, 2018 fue su prueba de fuego, por todos los cargos en disputa como se advierte en la tabla siguiente:

Tabla 6. Cargos en disputa por tipo de elección

Tipo de elección	2015 ¹	2016 ²	2017 ³	2018 ⁴
Entidades	17	13	4	30
Gobernador	9	12	3	9
Diputados locales	387	239	34	585
Ayuntamientos	1,009	548	270	1,614
Presidente	-	-	-	1
Senadores	-	-	-	64
Diputados federales	300	-	-	300
Total	1,705	799	307	2,573

Fuente: Elaboración propia. Incluye solamente cargos de mayoría relativa de senadores, diputados federales y diputados locales, así como elecciones bajo el sistema de partidos.

1/ (Calendario Electoral 2015 2015).

2/ (Calendario Electoral 2016 2016).

3/ (Calendario Electoral 2017 2017).

4/ (Calendario electoral 2018, 2018).

Además del crecimiento exponencial en el número de informes a revisar (de 2012 a 2018 se incrementó siete veces), está la dimensión política de la fiscalización. En 2017, por ejemplo, Coahuila tuvo una elección para gobernador muy cerrada; la diferencia entre el primero y segundo lugar fue de 2.45%; según el Consejo General del INE determinó que el ganador rebasó en 7.91% el tope de campaña, lo que en

principio la ubicaba en causal de nulidad; sin embargo, luego de un ir y venir del asunto entre el Consejo General y el Tribunal Electoral, se determinó que el candidato ganador no rebasó los topes de gastos de campaña.

Para fiscalizar correctamente a los partidos, el INE despliega recursos humanos y sigue una estrategia, como lo establece el documento “Marco Legal”, que acompaña a los dictámenes consolidados y que, entre otras actividades, describe las siguientes:

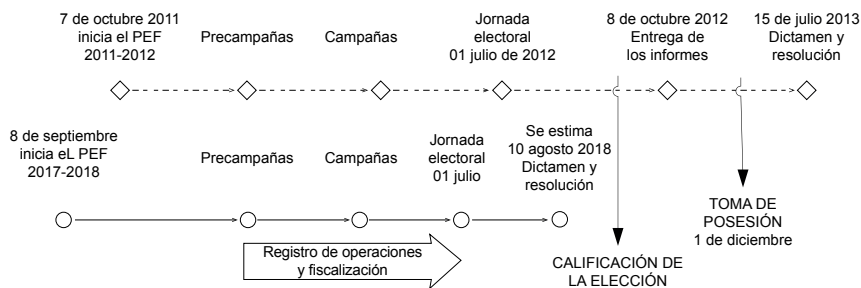
1. Utilización de sistemas para el apoyo de la fiscalización:
 - a. *Registro Nacional de Proveedores (RNP)*. Permite que registren sus datos las personas físicas o morales que vendan, enajenen, arrienden o proporcionen bienes o servicios; el objetivo es contar con un sistema que permita identificar a los proveedores que enajenan bienes o prestan servicios a los sujetos obligados.
 - b. *Sistema Integral de Fiscalización (SIF)*. El objetivo de este sistema es contar con una aplicación informática basada en criterios estandarizados para la captación, clasificación, valuación y registro de los ingresos y gastos relativos a las campañas locales de los Procesos Electorales; integra la información de diversas fuentes, permite la creación de repositorios de información, documentos y datos explotables por la autoridad.
 - c. *Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEI)*. El objetivo es contar con un sistema que contribuya a la detección de anuncios espectaculares colocados en la vía pública y facilitar la búsqueda de información en medios impresos de circulación nacional y local, respecto de toda publicidad y propaganda, para cotejarla con lo reportado por los partidos políticos, coaliciones, candidatos y candidatos independientes.
2. *Revisión de gabinete*. Se verifican atributos de ocurrencia, integridad, exactitud, corte de operaciones, clasificación y existencia en el registro y documentación de las operaciones, representa la realización de pruebas de cumplimiento cuyo resultado define las pruebas sustantivas a ejecutar.
3. Procedimientos de indagación:
 - a. *Visitas de verificación a eventos y casas de campaña*. De la agenda que se registra en el SIF, se determinan los eventos a

verificar. Personal del INE asiste a los eventos para identificar y recolectar evidencias de gasto como: templete, sillas, carpas o lonas, renta de la locación (cuando así procede), equipo de sonido, transportación, cuadrillas, utilitarios, etc. Al finalizar la visita, se levanta un acta.

- b. *Monitoreo en páginas de Internet.* Este procedimiento es útil para la determinación de eventos públicos o la producción de videos no reportados, además sirve como constancia de la adquisición de servicios en plataformas de redes sociales como *Twitter, Facebook e Instagram.*

Los procedimientos se aplican en precampañas y campañas; en cada etapa, los hallazgos se notifican vía los oficios de errores y omisiones, que constituyen la garantía de audiencia de los partidos y candidatos. Por su parte, el procedimiento de confronta personal permite aclarar los disensos de criterios o valoración de pruebas; siempre se realiza cuando menos un día antes del vencimiento para dar respuesta por escrito a los oficios de errores y omisiones por parte de los partidos o candidatos.

Ilustración 2. Momentos clave del proceso de fiscalización Contraste elección presidencial 2012 y 2018



Fuente: Elaboración propia a partir del calendario del proceso electoral 2012, la aprobación del dictamen consolidado y resolución derivado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de las campañas del Proceso Electoral 2011-2012, así como el calendario del proceso electoral 2018 publicado por el TEPJF, así como en el portal del INE.

La modificación no es menor: más allá del volumen de los informes, el poco tiempo que tiene el INE para revisarlos constituye un riesgo de detección,¹² así como fallas al debido proceso.

Resultados de la fiscalización y sus efectos en las elecciones (el caso de las elecciones de 2018)

La elección presidencial de 2012 marcó el fin de un modelo de fiscalización organizado alrededor de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, un ente con autonomía constitucional creado apenas en la reforma de 2007. Se regresó a un esquema en el que la Comisión de Fiscalización era la responsable de dirigir las tareas de una Unidad Técnica. A decir del Senado de la República, lo que motivó dicha reforma fue:

“En su momento, esa modificación... [constitucional] atiende a la premisa de que de esta manera la responsabilidad en un tema tan delicado [fiscalización que puede ser causal de nulidad] no se diluye; quienes adoptan las decisiones al respecto pueden ser claramente identificados [consejeras y consejeros de la Comisión de Fiscalización], lo que les obliga a asumir los costos de sus errores u omisiones. Además, permite que el órgano de dirección superior [el Consejo General del INE] se involucre en todas las etapas del proceso y no se limite a pronunciarse sobre el dictamen consolidado que se le presente. La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos interviene desde la elaboración del reglamento correspondiente y de los lineamientos que los Ople están obligados a observar, hasta la revisión de los resultados de los informes de los partidos y de las auditorías que se apliquen.”¹³

¹² Es el riesgo de que los procedimientos aplicados por el auditor para reducir el riesgo de auditoría a un nivel aceptablemente bajo no detecten la existencia de actos u omisiones que representen violaciones a las disposiciones legales en la materia. Ello propicia que el auditor sobrevalore u omita observaciones que pudieran ser graves.

¹³ Exposición de motivos de la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014.

Si bien se entiende la necesidad de trasladar a la Comisión de Fiscalización la carga política de una tarea por naturaleza agreste —fiscalizar implica necesariamente actos de molestia de una autoridad administrativa— no debe ignorarse que, justamente por esa misma naturaleza, se debe respetar la independencia técnica y profesional de la Unidad de Fiscalización, pues son sus especialistas quienes aplican conocimientos, destrezas y habilidades en la detección de actos u omisiones que violentan la norma y vulneran los principios de equidad y legalidad.

A continuación, se estudian los resultados de la revisión de los informes de campaña de las tres elecciones presidenciales de 2006, 2012 y 2018; el objetivo es ilustrar lo que aquí se llama “fuerza de fiscalización”, esto es, la efectividad para detectar hechos irregulares tales como el ocultamiento o la subvaluación de ingresos y/o gastos durante las campañas, cuyo monto involucrado es la base para la determinación de las multas. Debe reconocerse que los resultados no son comparables operativamente, pues la reforma de 2007-2008 fortaleció el aparato fiscalizador, al aumentar el personal disponible y extender las facultades para agilizar y profundizar en las investigaciones, así como la supresión del secreto bancario.

Tabla 7. Integración de multas derivadas de la revisión de los informes de campaña en elecciones presidenciales (Cifras en miles de pesos. Valores constantes al año 2000)

Partido	2000 ¹		2006 ²		2012 ³		2018 ⁴	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
PAN	5,290.68	25.3	13,239.90	17.3	3,309.69	1.6	31,238.05	10.5
PRI	1,316.90	6.3	39,593.87	51.7	118,930.51	58.0	110,028.25	37.1
PRD	14,333.13	68.4	20,333.13	26.6	81,204.29	39.6	18,223.68	6.1
Resto	-	0.0	3,410.89	4.5	1,540.54	0.8	136,961.30	46.2
Total	20,940.71		76,577.79		204,985.02		296,451.28	

Fuente: Elaboración propia a partir del documento “Sanciones impuestas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos” del INE.

1/ Coalición Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y PVEM; Coalición Alianza por México, integrada por PRD, PSD, Convergencia, PSD y Alianza Social.

2/ Coalición Alianza por México, integrada por el PRI y PVEM; Coalición por el Bien de Todos, integrada por el PRD, PT y Convergencia.

3/ Coalición Compromiso por México, integrada por el PRI y PVEM; Coalición Movimiento Progresista, integrada por el PRD, PT y MC.

Cifras nominales a valores históricos impuestas por el Consejo General del IFE. No incluye acatamientos.

4/ Coalición Todos por México, integrada por el PRI, PVEM y Panal; Coalición Por México al Frente, integrada por el PAN, PRD y MC; Coalición Juntos Haremos Historia, integrada por Morena, PT y PES.

Como se advierte en la tabla 9, el monto de las sanciones impuestas en 2012 es casi diez veces mayor a las de 2006, ello sin considerar los casos de “Pemexgate” y “Amigos de Fox”.

En 2012 se presentó una iniciativa infructuosa para anticipar los resultados de la revisión de los informes de campaña de la elección presidencial. El 16 de mayo de 2012, el Consejo General aprobó un acuerdo por el que se anticipaba en cinco meses la entrega del Dictamen Consolidado y el Proyecto de Resolución, derivado de la llamada “fiscalización anticipada” a los informes de campaña de los candidatos a la presidencia. El 8 de octubre de ese mismo año se recibieron los informes de los candidatos del PAN, Compromiso por México (PRI-PVEM), Movimiento Progresista (PRD-PT-MC) y Panal. El 6 de febrero de 2013, el Consejo General decidió, por mayoría, devolver a la

Unidad de Fiscalización el dictamen y el proyecto de resolución sobre las irregularidades detectadas en los informes de campaña.

La decisión tuvo dos intenciones: primera, que la Unidad de Fiscalización elaborara nuevos dictámenes (para todas las elecciones); segunda, que en ellos se definieran uno a uno, con toda claridad, cada gasto al que se le aplicó el prorrateo¹⁴ por beneficiar a más de una campaña, precisando además el criterio para admitir o determinar el número de candidatos promovidos.

El 10 de julio de 2013, el Consejo General volvió a analizar los proyectos de dictámenes originales. Determinó devolverlos para que se revisara el prorrateo de los gastos de beneficio conjunto en que concurrían campañas federales y locales; para separar los candidatos con gastos conjuntos que no formaban parte de coaliciones, aun cuando sus partidos hubieran suscrito convenios de coalición parcial; y para fundamentar mejor la decisión de declarar improcedente la clasificación de las operaciones de la coalición Movimiento Progresista, que había presentado una nueva contabilidad.

Fue hasta el 15 de julio de 2013, poco más de un año después de la jornada electoral, que el Consejo General del IFE, en sesión extraordinaria, por siete votos a favor y uno en contra (el del consejero electoral Alfredo Figueroa Fernández), aprobó un paquete de sanciones por 341 millones 877 mil 56 pesos por diversas irregularidades detectadas en los ingresos y egresos de partidos políticos y coaliciones en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

También se determinaron rebases a los topes de campaña en ciento noventa y cinco candidaturas, entre ellas la del candidato a la presidencia postulado por la coalición Movimiento Progresista encabezada por el PRD. En la tabla 10 se desglosan por partido y coalición la integración del tipo de campaña que se ubicó en este supuesto de rebase.

¹⁴ El prorrateo consiste en la asignación distribuida de un mismo gasto a dos o más campañas beneficiadas. De acuerdo con el artículo 83 de la Legipe, se entiende que una campaña se beneficia del gasto, cuando: se mencione el nombre del candidato postulado por el partido o coalición; se difunda la imagen del candidato; o, se promueva el voto a favor de dicha campaña de manera expresa.

Tabla 8. Cuantificación de candidaturas que rebasaron los topes de gastos de campaña, 2012

Partido/Coalición	Candidaturas con rebase			Total
	Presidente	Senadores	Diputados	
Partido Acción Nacional	-	-	2	2
Partido Revolucionario Institucional	-	-	28	28
Partido Verde Ecologista de México	-	2	-	2
Coalición Compromiso por México	-	2	149	151
Coalición Movimiento Progresista	1	2	9	12
Total	1	6	188	195

Fuente: Elaboración propia a partir del Dictamen Consolidado y Resolución derivados de la revisión de los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

En esa elección se fiscalizaron 1,605 informes de campaña de partidos y coaliciones que buscaban repartirse 365 cargos de elección popular, sin considerar los de representación proporcional. El gasto total después de la revisión fue de poco más de 2 mil 572 millones de pesos.

Los resultados de la fiscalización de 2000 y 2012 motivaron que las reformas electorales tuvieran el propósito de cortar el camino a la simulación y a la violación de los principios de equidad y legalidad. La reforma de 2014 incorporó candados adicionales:

1. Establecer la facultad exclusiva de fiscalizar los recursos de los partidos políticos (actividades ordinarias y de procesos electorales) y de candidatos independientes, así como de liquidar aquellos partidos que pierdan su registro.
2. Incorporar el sistema de contabilidad en línea y en tiempo real.
3. Prever la fiscalización concomitante en precampañas y campañas y su conclusión antes de la calificación de la elección.
4. Prohibir la contratación de servicios financieros (monederos, créditos) mediante intermediarios no regidos por las autoridades, así como la eliminación del financiamiento con particulares vía contratos de mutuo.
5. Prever la nulidad de la elección cuando la diferencia entre primero y segundo lugares sea menor al cinco por ciento o se rebasen los topes de gastos de campaña en al menos cinco por ciento.

6. Erigir nuevamente a la Comisión de Fiscalización como el órgano responsable en la materia.

Para el proceso electoral 2017-2018, el Consejo General del INE, mediante el acuerdo INE/CG505/2017, aprobó el tope de gastos para la elección presidencial por un monto de \$429,633,325.00 pesos.

Para fortalecer el principio constitucional de equidad en la contienda, la propia Carta Magna prevé en el artículo 41, base VI, la causal de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña, cuando se tenga acreditado un rebase de tope de gastos de campaña en un 5% del monto total autorizado, y cuando éste sea determinante. La determinación se presumirá cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al 5%. El modelo de fiscalización prevé reglas claras en su reglamento, donde se establece que la violación determinante, podría conllevar a la máxima sanción posible: la nulidad de una elección.

El Secretario Ejecutivo del INE, mediante oficio INE/SCG/2111/2018, hizo del conocimiento al TEPJF que después de analizar y aprobar los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos independientes relacionados con el proceso electoral federal de 2018, no hubo rebase del tope de gastos de campaña de ninguno de los cuatro candidatos a la Presidencia de la República, en tanto todos los contendientes se ajustaron a los límites señalados para tal efecto.

En sesión extraordinaria, que se extendió durante más de doce horas, se desahogaron 435 quejas relacionadas con 10 mil 500 millones de pesos de gastos e ingresos en las campañas de 17 mil 699 candidatos analizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización. En 2018 concurrieron las elecciones presidencial, legislativa, nueve gubernaturas y cargos de representación en el ámbito local en 30 entidades. El 6 de agosto de 2018, el Consejo General del INE discutió y aprobó los dictámenes y resoluciones producto de la revisión de los informes de campaña.

También se determinaron rebases a los topes de campaña de cincuenta y seis candidaturas. En la tabla 12 se desglosan por partido y coalición la integración del tipo de campaña que se ubicó en este supuesto de rebase.

Tabla 9. Cuantificación de candidaturas que rebasaron los topes de gastos de campaña, 2018

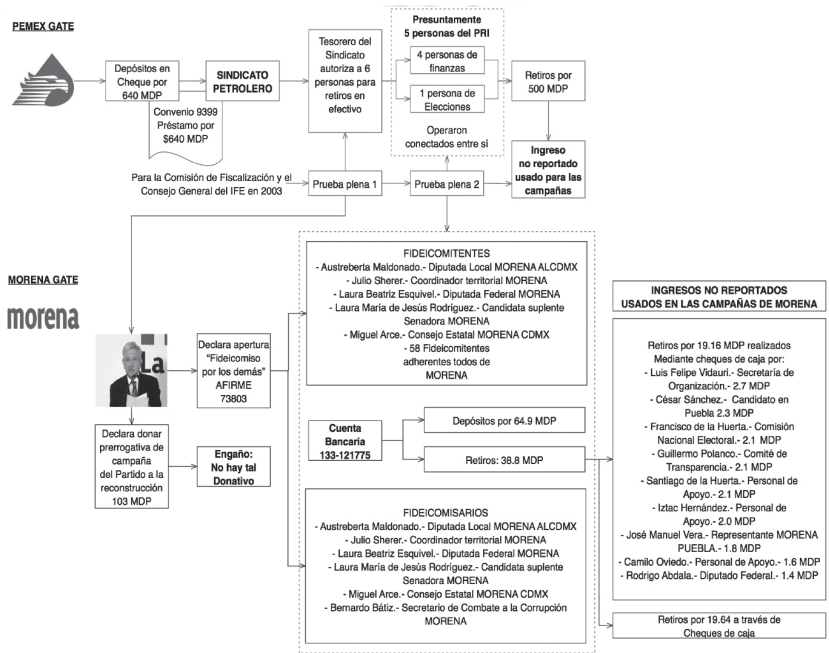
Partido/Coalición	Candidaturas con rebase				Total
	Presidente	Senadores	Diputados	Local	
Partido Acción Nacional	0	1	0	1	2
Partido Revolucionario Institucional	0	0	1	2	3
Partido de la Revolución Democrática	0	0	1	2	3
Partido del Trabajo	0	0	0	3	3
Partido Verde Ecologista de México	0	0	0	2	2
Movimiento Ciudadano	0	0	0	0	0
Partido Nueva Alianza	0	0	0	2	2
Morena	0	0	0	2	2
Partido Encuentro Social	0	0	0	0	0
Partido Humanista	0	0	0	1	1
Independiente	0	0	0	2	2
Coalición Por México al Frente	0	0	6	13	19
Coalición Todos por México	0	0	0	7	7
Coalición Juntos Haremos Historia	0	0	0	8	8
Otro	0	0	0	2	2
Total	0	1	8	47	56

Fuente: Elaboración propia a partir del Dictamen Consolidado y Resolución derivados de la revisión de los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales del Proceso Electoral Federal 2017-2018.

La elección de 2018 tuvo su escándalo, el “Morenagate”, la creación de un fideicomiso para apoyar a los damnificados del sismo del 19 de septiembre de 2017 (independientemente del objeto) no fue avisado al INE, quien luego de seguir la ruta del dinero, determinó la “operación carrusel” de seis personas que se formaban en el cajero para depositar 50 mil pesos de forma reiterada. Según la autoridad, al fideicomiso ingresaron 78.8 millones de pesos: 44 a través de depósitos en efectivo, 19.7 vía transferencias bancarias y 14.7 en cheques de caja, mientras que egresaron 64.4 millones a través de cheques cobrados en efectivo por miembros del partido.

Establecido lo anterior, la autoridad resolvió que Morena constituyó el fideicomiso para “allegarse de recursos como un mecanismo de financiamiento alterno a las reglas al financiamiento” establecidas en la ley. Algún paralelismo con el caso “Pemexgate” como a continuación se ilustra:

Ilustración 3. Paralelismos de “Pemexgate” y “Morenagate”



Fuente: Elaboración propia.

Por esto y otros hallazgos, la autoridad sancionó al partido con 197 millones de pesos, multa que el Tribunal Electoral revocó al considerar que no existieron indicios de uso de recursos públicos y/o partidarios.

3. Origen y uso del dinero en las campañas

Sancionar actos y omisiones no es eficiente

La percepción de que los partidos se financian de forma ilegal y rebasa con mucho los topes de gastos de campaña y que el INE es pasivo ante esas conductas, no puede ser revertida sólo con multas. Los incentivos de acceder al poder, a cualquier precio, son ilimitados. Como ya se vio, desde 1977 los partidos políticos tienen asegurado financiamiento público para desactivar los riesgos asociados al patrocinio privado —dinero a cambio de contratos y subvenciones ilegales una vez en el poder—. De ahí que en cada reforma se añadan prohibiciones al financiamiento privado, hasta llegar a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos¹⁵.

Los partidos políticos tienen prohibido recibir aportaciones de personas no identificadas y eso quiere decir que no pueden realizar colectas públicas. El mismo régimen de prohibiciones se reproduce en la Legipe para los aspirantes y candidatos independientes (Legipe 2014, artículos 401 y 402).

Si contamos con un marco regulatorio riguroso en materia de financiamiento y gasto, con una autoridad fiscalizadora solvente y con facultades que le permiten realizar investigaciones profundas y oportunas, hay que preguntarse por qué no se puede evitar el financiamiento

¹⁵ “Artículo 54.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y en ninguna circunstancia:

a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;

b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;

c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;

d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

f) Las personas morales, y

g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

2. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.”

ilegal y el uso de dinero en efectivo con el fin de omitir el reporte de los gastos de campaña.

Pareciera que inyectar fondos ilegales a las campañas es inherente a los procesos democráticos; resulta casi imposible erradicar ese mercado de intercambios (Chacón Rojas 2011). Ello nos conduce a la visión de un mercado de oferta y demanda de recursos bajo intereses particulares alejados de los principios democráticos, donde la prevalencia de demanda de recursos aumenta el riesgo del dinero ilícito en las campañas, al que llamaremos riesgo inherente.

En la fiscalización de campañas se actualizan tres tipos de riesgo: el inherente, el de detección y el de auditoría. El *riesgo inherente* es el natural a toda campaña: el candidato necesita dinero para pagar eventos, transportación, alimentos, publicidad en vía pública, espectaculares, producción de mensajes para radio y televisión, redes sociales, brigadistas, entre otros gastos. Se incluye también lo que los patrocinadores ofrecen por apostar al triunfo del candidato con la promesa de ganancias futuras.

El *riesgo de detección* se da cuando los procedimientos de indagación aplicados por los auditores presentan fallas en su diseño o ejecución; también cuando no se practican de forma homogénea a todos los partidos y si no se obtiene evidencia suficiente y adecuada de los hallazgos o bien que no se respete el debido proceso.

El *riesgo de auditoría* es que los oficios de errores y omisiones y los dictámenes incluyan observaciones por actos u omisiones que realmente no lo son o, más grave, no se observen actos u omisiones que constituyan violaciones a las normas en materia de financiamiento y gasto de partidos políticos y candidatos.

Debido al gran número de informes y al poco tiempo para revisarlos, la combinación de los tres riesgos es una bomba de tiempo; es muy probable que ocurran y podrían afectar gravemente la certeza y legalidad, vulnerando la confianza en la Institución.

De una revisión a los oficios de errores y omisiones y a los dictámenes consolidados de las elecciones desde el 2015, se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización basa el diseño de sus procedimientos en pruebas sustantivas, es decir, en la verificación de la corrección del monto de las transacciones, exactitud de los saldos y veracidad de los informes.

Esas pruebas carecen de antecedentes que permitan dirigir los esfuerzos de los auditores a aquellas operaciones que representen un alto riesgo. Los hallazgos son siempre los mismos: omisión y subvaluación de gastos, en contados casos rebase de toques de gastos de campaña; y, ocultamiento de fuentes de financiamiento. Las documentales que acompañan a los hallazgos dan cuenta de actos y omisiones, pero de forma aislada, carente de un análisis de conductas que permitan ejercer otro tipo de acciones para revertir los incentivos de violación de la norma por el del cumplimiento voluntario de la ley.

Conductas evasivas de partidos políticos y candidatos en procesos electorales

Transitar del modelo de fiscalización que sanciona actos u omisiones, al que elabora análisis sistémicos para determinar conductas que aquí se llaman “de evasión”, puede ser un avance en el diseño e implementación de procedimientos de auditoría, lo que permitiría a su vez, determinar correctamente la naturaleza, alcance y oportunidad de aplicación de las pruebas que minimicen los riesgos: inherente; de detección, y de auditoría.

A continuación, se analizan las conductas de evasión más frecuentes en las que incurren partidos políticos y candidatos en los procesos electorales:

a) Aportaciones en efectivo subvaluadas

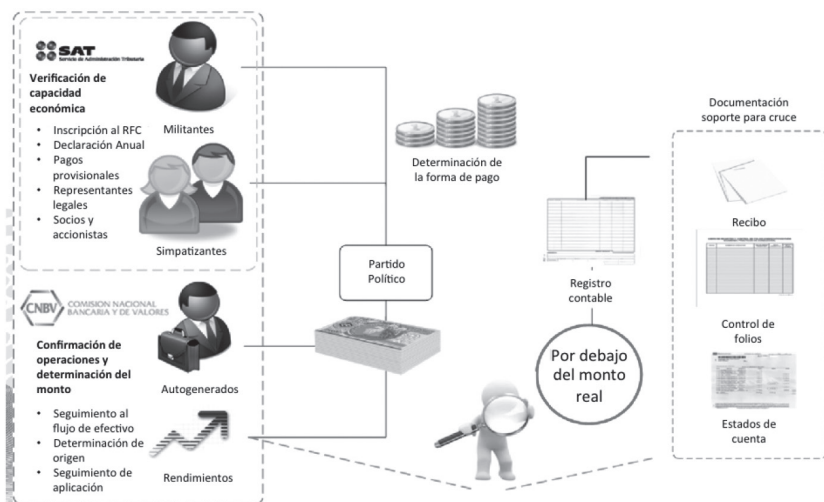
Se usa para no rebasar los límites de aportaciones de simpatizantes y militantes, también buscan tener fuertes cantidades de dinero en efectivo para erogaciones que no serán reportadas, pues no se bancarizan. Esta situación propicia inequidad en el proceso.

El artículo 28 del Reglamento de Fiscalización establece que, si de la información reportada por los partidos políticos y candidatos, la Unidad Técnica de Fiscalización determina que aquélla se encuentra 20% por arriba o por debajo del valor contenido en la matriz de precios,¹⁶ procederá a imputar la diferencia como un ingreso de origen prohibido.

¹⁶ Valor que se determina con el procedimiento del artículo 27 del mismo Reglamento.

En realidad, el procedimiento precitado es un trabajo de gabinete, lo que limita la identificación de la veracidad en la entrega de los bienes o la prestación de los servicios. Ello quiere decir que no existen procedimientos para determinar si los proveedores de bienes o prestadores de servicios en realidad realizaron las operaciones y si el valor de sus contraprestaciones está, cuando menos, equiparada al costo de venta.

Ilustración 4. Subvaluación de aportaciones en efectivo



Fuente: Elaboración propia.

Las confirmaciones realizadas con el SAT y con la CNBV simplemente revelan el valor nominal previamente pactado entre partidos políticos, candidatos y proveedores de bienes y prestadores de servicios. Los contratos, las facturas y los comprobantes de pago coinciden entre sí, por lo que el INE no ha aplicado el procedimiento del artículo 28 del Reglamento de Fiscalización.

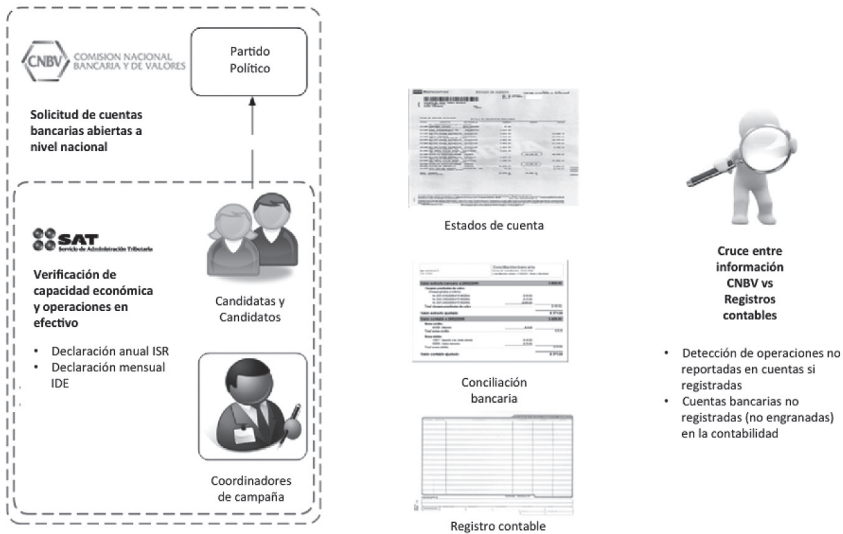
b) Aportaciones en efectivo no registradas

Los partidos y candidatos obtienen recursos para erogaciones que no serán reportadas, quiere decir que tanto el ingreso como el gasto serán omitidos pues han sido pagadas en efectivo; pretenden ocultar su origen cuando provienen de fuentes no autorizadas por la ley como se verá. Se detectan confirmando con terceros.

En general, es gracias a denuncias (“Pemexgate”, “Amigos de Fox”), que se conocen este tipo de actividades, lo que evidencia las limitaciones inherentes a los procedimientos del régimen formal bajo el que actúan las autoridades administrativas. El manejo clandestino para obtener y aplicar dinero en efectivo lo hace prácticamente imperceptible para el SAT (proveedores), para la CNBV (sistema financiero) y para el INE (partidos políticos y candidatos).

Las visitas de verificación a casas de campaña y eventos que realiza personal de la Unidad Técnica de Fiscalización se anuncian previamente, lo que permite a partidos políticos y candidatos tomar las precauciones para que solamente se vea lo que han reportado.

Ilustración 5. Aportaciones en efectivo no registradas



Fuente: Elaboración propia

c) Aportaciones en especie no registradas

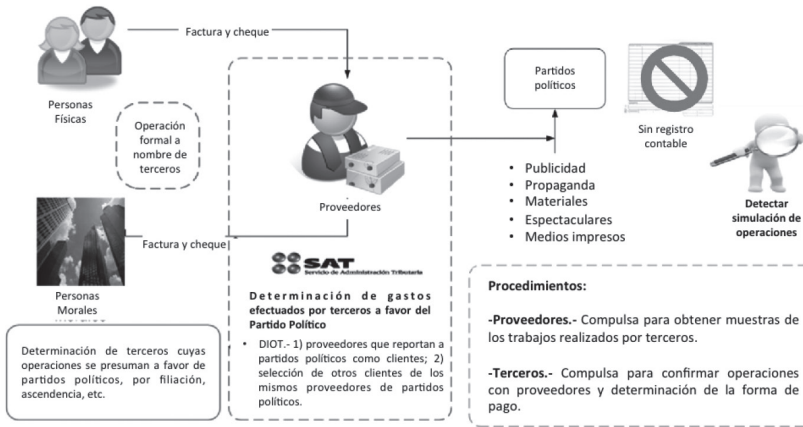
Pretenden ocultar el financiamiento de fuentes no autorizadas; son difíciles de detectar y tienen que ser valuadas pues carecen de valor nominal, es decir, no están amparadas por una factura, un recibo o un comprobante de pago. Se identifican mediante procedimientos orientados a detectar erogaciones realizadas por terceros con proveedores, cuyos beneficios recibe el partido político.

En este caso, los bienes o servicios se reciben directamente sin que medie contrato, factura o forma de pago; por ello no se registran. En general, este tipo de aportaciones está asociado a gastos operativos de campaña: uso o goce temporal de inmuebles para casas de campaña, trasporte del candidato, de su equipo de trabajo o de simpatizantes a los mítines y, en otros casos, alimentación, despensas y en ocasiones más onerosas, electrodomésticos.

Por lo que hace a los utilitarios que entregan los partidos políticos y candidatos, la reforma electoral de 2014 precisó que aquéllos deben ser primordialmente de materiales textiles, por lo que artículos que antes se distribuían —electrodomésticos, teléfonos celulares, tabletas electrónicas e incluso motocicletas— ahora están prohibidos y son consideradas dádivas. Ello significa que, si la Unidad Técnica de Fiscalización detecta que se entregaron, el monto se valúa en términos del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización; el resultado se acumula a los gastos de campaña y se multa al partido por considerarse que el gasto no corresponde a un objeto partidista¹⁷.

¹⁷ Los fines legales de los partidos políticos son: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, si un partido realiza gastos que se apartan de estos fines, se considera como gasto no objeto partidista, como ejemplo de estos gastos no objeto podemos enunciar: donaciones a fundaciones; pago de servicios funerarios aún de militantes; pago de mastografías; becas escolares, entre otros.

Ilustración 6. Aportaciones en especie no registradas

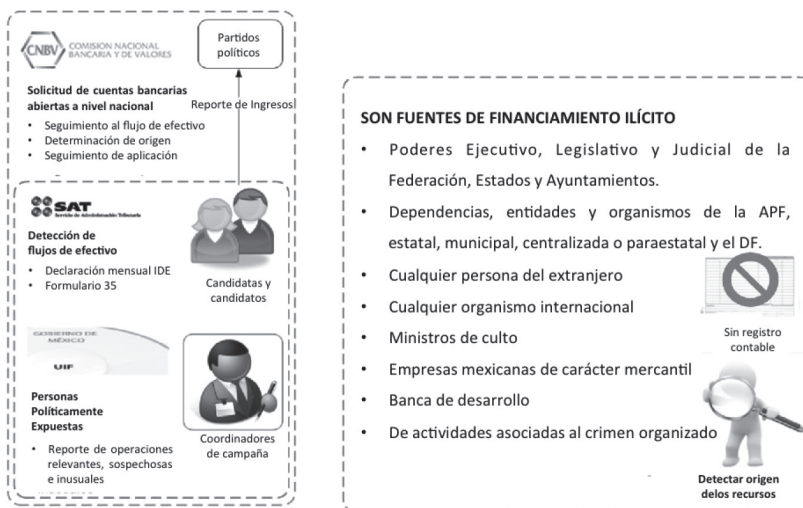


Fuente: Elaboración propia

d) Aportaciones ilegales en efectivo

El partido o candidato se colude con particulares para beneficio mutuo. Para los primeros, no reportar aportaciones que alterarán la equidad y legalidad de la contienda; para los segundos, no pagar impuestos, evasión penada en la ley.

Ilustración 7. Aportaciones ilegales en efectivo



Fuente: Elaboración propia

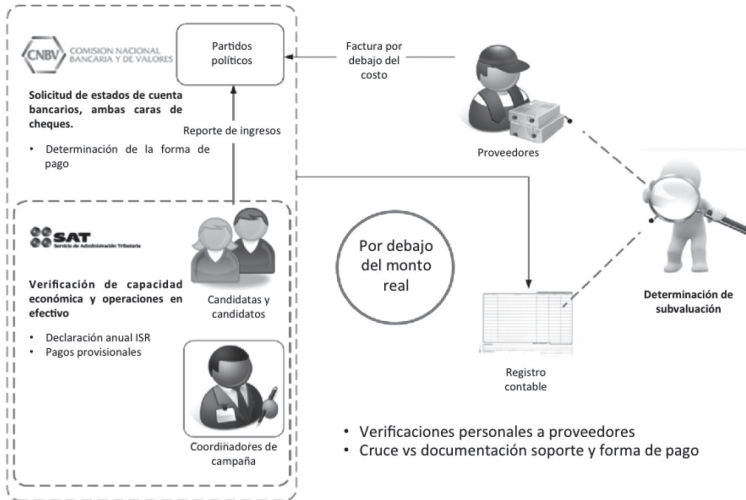
e) Gastos de campaña subvaluados

Proveedores y prestadores de servicios manipulan a la baja sus precios, incluso por debajo del costo de producción; las facturas y los comprobantes de pago establecen valores que en un mercado abierto no podrían sostenerse. La pretensión es que, al sumar los gastos subvaluados, no se rebase el tope de gastos de campaña.

Procede en estos casos el artículo 28 del Reglamento de Fiscalización ya enunciado. Para determinar la matriz de precios, deben cumplirse cinco requisitos:

1. **Homologación**, identificación de atributos de los bienes o servicios a ser valuados, esto quiere decir que se deben delimitar todas sus características.
2. **Zona geográfica**, esto es que los bienes tienen que corresponder al mismo lugar donde se adquieren los bienes o servicios.
3. **Temporalidad**, el momento en que ocurren las operaciones.
4. **Fuente de los valores**, es decir la información con la que se alimenta la matriz de precios, puede provenir de proveedores inscritos o no en el Registro Nacional de Proveedores, cámaras industriales, asociaciones y otros gremios reconocidos en las actividades que se pretenden valorar.
5. **Comparabilidad**, los atributos cuantitativos y cualitativos de los bienes o servicios a valorar deben ser similares y consistentes.

Ilustración 8. Gastos de campaña subvaluados



Fuente: Elaboración propia

f) Gastos de campaña no reportados

Busca también evitar el rebase de los topes de gastos de campaña. La diferencia es que, en este caso, la atención está en no dejar evidencia de las transacciones, esto es, no hay pedidos, contratos, facturas ni formas de pago. Cuando se pregunta por ellos a los involucrados, en general se deslindan.

Ilustración 9. Gastos de campaña no reportados



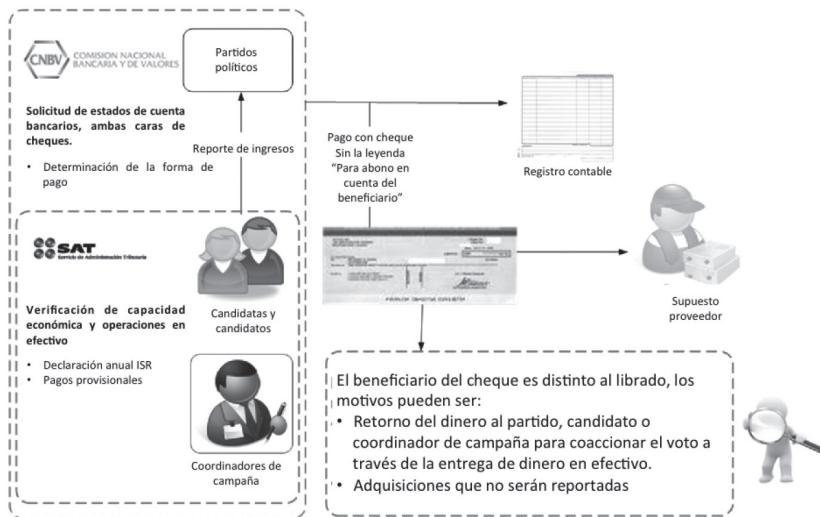
Fuente: Elaboración propia

g) Simulación de operaciones

A partir de la adquisición sobrevaluada de bienes o prestación de servicios tanto en el gasto ordinario como el gasto de precampañas y campañas, partidos y candidatos obtienen un “retorno” en efectivo, previamente pactado, generando un disponible que puede ser utilizado discrecionalmente sin que se reporte a la autoridad.

La Unidad Técnica de Fiscalización realiza circularizaciones también conocidas como confirmaciones o compulsas con los proveedores y prestadores de servicios para tratar de determinar operaciones no registradas; sin embargo, cada día es más frecuente que los terceros relacionados y sus clientes, partidos políticos y candidatos, se pongan de acuerdo respecto de las cantidades y precios en los que pactan sus contraprestaciones, por eso son pocas las diferencias determinadas por la autoridad.

Ilustración 10. Simulación de operaciones



Fuente: Elaboración propia

4. Recomendaciones para fortalecer la fiscalización

A lo largo de este capítulo se han descrito algunos aspectos relevantes de la fiscalización y su evolución, modificaciones que buscaban propiciar contiendas competitivas, equitativas e imparciales. Las reformas de 2007 y 2014 han permitido contar con una fiscalización más robusta, especializada y ahora expedita, de la cual podemos destacar algunas fortalezas y debilidades:

Tabla 10. Fortalezas y debilidades del modelo de fiscalización vigente

Rubro	Fortalezas	Debilidades
De la Comisión de Fiscalización	La Comisión de Fiscalización, es un colegiado que se involucra en todo el proceso, desde la creación de las normas hasta la elaboración de los dictámenes y resoluciones.	Riesgo de vulnerar la práctica objetiva e independiente de los trabajos de fiscalización, por intervenciones individuales de los integrantes de la Comisión de Fiscalización.
De la Unidad Técnica de Fiscalización.	Personal con capacidad técnica y diligencia profesional. Cuenta con juicio profesional formado a partir de la experiencia de revisiones anteriores.	Centralización de los trabajos de fiscalización. No se ha optado por delegar la fiscalización de campañas de bajo riesgo en los OOPPLLEE.
Fuentes disponibles para la Revisión	Se dispone de documentación soporte en línea y tiempo real. Acceso al secreto bancario, fiduciario y fiscal. Se pueden hacer compulsas a proveedores y prestadores de servicios.	No se realizan cruces preliminares a partir del análisis de riesgos. Los auditores no conocen el funcionamiento detallado del SIF, llegan al extremo de imprimir las pólizas en lugar de consultarlas en línea. No se realizan cruces masivos y en línea con el SAT para la detección de operaciones simuladas. Los proveedores y prestadores de servicios pueden no contestar y solamente se hacen acreedores a una multa
Confiability de la información registrada por los partidos y candidatos.	El Registro Nacional de Proveedores proporciona precios de referencia de bienes y servicios, también se cuentan con todas las facturas emitidas a los partidos y candidatos lo que permite construir la matriz de precios para la valoración de gastos no reportados.	Los valores de bienes y servicios proporcionados por los proveedores y los partidos políticos no siempre corresponden a valores razonables, por lo que se encuentran subvaluados, situación que hace difícil al INE construir un valor confiable. Esa situación ha propiciado que el TEPJF revoque sus resoluciones para conformar una nueva matriz de precios.

Continuación.

Rubro	Fortalezas	Debilidades
Oportunidad de los resultados de la fiscalización y sus efectos	La fiscalización forma parte del proceso electoral y debe considerarse en la calificación de la elección.	<p>En el caso de elecciones locales, el calendario de fiscalización obliga a los tribunales locales a decretar una ampliación de plazo en la calificación de la elección, siempre y cuando no exceda la fecha de toma de posesión del candidato electo.</p> <p>El reducido tiempo para concluir los trabajos de fiscalización ha propiciado errores de detección, vulneraciones al debido proceso y falta de precisión en las observaciones dentro de los oficios de errores y omisiones.</p>

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presentan algunas áreas de mejora en la fiscalización para fortalecer los procedimientos y garantizar la certeza y la legalidad.

Sobre las facultades de comprobación

1. **Visitas domiciliarias a proveedores y prestadores de servicios.** Con una orden de auditoría, visitar los domicilios de terceros relacionados con partidos políticos para comprobar que no se trata de empresas fachada, que cuenta con las capacidades económicas y operativas para la venta de bienes o prestación de servicios y para obtener evidencia suficiente, adecuada y directa de las operaciones con partidos políticos. No sustituye las confirmaciones que se realizarían en operaciones de bajo riesgo, en tanto que las visitas propuestas estarían enfocadas a operaciones de mediano y alto riesgo.
2. **Delegación de facultades de comprobación.** No se trata de la facultad de delegar la fiscalización a los organismos públicos electorales locales —ya establecida en la Legipe—, sino de la facultad que tendría la Comisión de Fiscalización para delegar determinados procedimientos al personal del propio INE (enlaces de fiscalización) en las juntas locales y distritales más importantes del país, para firmar, por ejemplo: órdenes de visitas domiciliarias referidas en el punto anterior; confirmaciones a proveedores de bienes y prestadores de servicios de bajo

riesgo, así como a particulares que realizan aportaciones en los procesos electorales; visitas de inspección a eventos públicos y mítines (visitas sorpresa) que mejorarían su efectividad.

3. **Facultades para presunción de ingresos y gastos.** Establecer expresamente en la Legipe la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización para presumir gastos a partir de la acreditación de elementos suficientes y adecuados que sustituyan los contratos, facturas y formas de pago; por ejemplo, entrega de dádivas y los gastos del día de la jornada electoral que generalmente se traducen en transporte, alimentos o apoyo económico.

De los aspectos técnicos contables

4. **Aprobación de la matriz de precios.** La Unidad Técnica de Fiscalización debería contar con un área especializada encargada de elaborar y actualizar permanentemente una matriz de precios que cumpla con el procedimiento establecido en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización y la Norma de Información Financiera NIF A-6 “Reconocimiento y valuación”. La matriz debería construirse a partir de diversas fuentes como proveedores y prestadores de servicios inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, cámaras, asociaciones y demás agrupaciones relacionadas con los bienes y servicios que adquieren los partidos políticos y candidatos.

Una vez conformada o actualizada, la Unidad Técnica de Fiscalización debería someterla a la aprobación de la Comisión de Fiscalización para su posterior publicación en el *Diario Oficial de la Federación* para convertirse en precio de referencia del valor de mercado en cada entidad federativa. Todos los precios 20% arriba o abajo del valor podrían ser objeto de revisión.

5. **Calificación de la conducta de proveedores y prestadores de servicios.** A partir de la inscripción en el Registro Nacional de Proveedores de los resultados de la revisión de los informes anuales, de precampaña y de campaña, así como de investigaciones a terceros relacionados con partidos políticos y candidatos ya referidas en el punto uno, elaborar una “lista negra” de aquellos en los que se identifiquen conductas directas, individuales o colectivas contrarias a la ley, algo muy parecido a lo

que hizo el SAT con los contribuyentes que ha calificado como Empresas que Facturan Operaciones Simuladas (EFOS), publicarlas en el *Diario Oficial de la Federación* y profundizar en los procedimientos de revisión cuando se detecte que los partidos y candidatos hayan registrado en el Sistema Integral de Fiscalización operaciones con estas empresas.

De la administración y fiscalización de los recursos

6. **Fideicomisos para partidos y candidatos.** Esta figura ya se encuentra considerada parcialmente en la Ley General de Partidos Políticos, pero solamente para la inversión de recursos. La propuesta consiste en utilizar esta figura en las campañas electorales para todo tipo de candidato. Desde su constitución, un fideicomiso debería estar acotado en su objetivo y en el tiempo, a la promoción de una candidatura en un proceso electoral determinado; el partido postulante y en su caso los partidos en coalición son fideicomitentes que aportan los recursos para financiar las campañas; el fideicomisario, quien ostenta la candidatura, y la fiduciaria, la institución financiera de su elección. Por su parte, la Unidad Técnica de Fiscalización puede integrar el comité técnico o erigirse como el órgano de vigilancia dentro del fideicomiso. Con ello se realiza la fiscalización justo en el momento en que se aprueban las operaciones de ingreso y gasto dentro del comité.
7. **Modelo de fiscalización inteligente.** El INE ya cuenta con el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en el que los partidos políticos y candidatos reportan detalladamente cada una de sus operaciones de ingresos y gastos, presentan sus avisos de contratación y demás declaraciones informativas que la Unidad Técnica de Fiscalización utiliza para cruces internos y verificaciones cuando se requiere. A partir de esta fuente de datos interna, se propone crear un ducto de fiscalización dentro del SIF que, a partir de algoritmos de digestión, realice una programación parametrizable que permita calificar el riesgo de las operaciones en el momento en que éstas ocurren. Dicha calificación podría estar categorizada en bajo, medio y alto riesgo, con la vinculación operativa de procedimientos más o menos profundos en función de su riesgo.

8. **Certificación de competencias de responsables financieros de candidatos.** Esta propuesta consiste en la generación de conocimientos y habilidades de aquellas personas que serán responsables de la administración, registro y presentación de los informes de candidatos de cualquier procedencia (partidos o independientes). Requiere la construcción de una estrategia de gestión de conocimientos impartidos, ya sea directamente por el INE o mediante empresas especializadas en ese tipo de capacitación. Se trata de que partidos y candidatos acompañen el proceso de profesionalización que ya inició el INE con la incorporación del personal de la Unidad Técnica de Fiscalización (excepto la Dirección de Programación) al Servicio Profesional Electoral.

Estas propuestas están basadas en las mejores prácticas y en la experiencia del ejercicio constante y estructurado de la fiscalización. El objetivo es fortalecer la fiscalización de las campañas, promover entre partidos políticos y candidatos el cumplimiento voluntario de sus obligaciones y anticipar riesgos ante el incumplimiento de estas. ¶