

Gastos de campaña... rumbo al 2006*

Rita Balderas Zavala**

Ricardo Rodríguez Pia***

El tema de gastos de campaña que erogan los partidos políticos está convirtiéndose en la columna vertebral de la competencia electoral dada la inequidad en la distribución de los recursos públicos. Sin duda, el esfuerzo hecho por instituciones como el IFE, para generar una legislación que regule la asignación y vigile el ejercicio del dinero ha sido de vital importancia para la vida política del país. Sin embargo, como en muchas otras cosas, este marco regulativo contiene vacíos y ambigüedades que no permiten el esclarecimiento y la transparencia de asuntos como por ejemplo los Amigos de Fox y el Pemex Gate.

En nuestros días, uno de los más importantes debates en materia de legislación electoral alrededor del mundo, es el que se organiza en torno a la fiscalización, financiamiento y regulación de los dineros de los partidos políticos. En América Latina, este tema ha cobrado interés a partir de la década de los noventa luego de haberse iniciado el llamado proceso de transición a la democracia dado que, en esos años, comenzaron una serie de reformas electorales en materia de gastos que se asignan y que erogan los partidos políticos.

* Agradecemos la colaboración para la realización de este artículo a la Lic. en Comunicación Artemiza Michel.

** Lic. en Sociología, UAM-Azcapotzalco.

*** Lic. en Estadística, Universidad Autónoma de Chapingo

No obstante, particularmente en México, las reformas en esta materia comenzaron en la década de 1960, de manera indirecta, tomando relevancia central en el año 1991, donde la discusión estaba organizada a partir del eje de la competencia electoral entre partidos. Para ese momento, la intención era que dichas instituciones se convirtieran en entidades de interés público transparentes en cuanto a su normatividad y ejercicio de dinero, y sobre todo, que entre ellos hubiera más equidad en la contienda por el poder.

Por tal motivo, en 1993 se elabora una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) específicamente en relación al financiamiento privado que recibía cada partido, obligándolos con ello a entregar informes, de ingresos y

gastos tanto anuales como de campaña. No obstante, analistas y expertos en materia electoral continuaron expresando su descontento por la evidente inequidad de la distribución de gastos y con ello en los comicios.

Es así que en la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, específicamente en el año 1996, se dio paso a lo que ha sido considerado como una vasta reforma electoral que por el método del consenso, habría de significar un ejercicio profundo con amplio sentido democratizador para desterrar de las elecciones mexicanas la incertidumbre y el conflicto.

La formulación de dichas modificaciones estuvo inspirada en el análisis de derecho comparado de tres sistemas electorales; el Norteamericano, el Español y el Alemán, teniendo

el doble cuidado de no navegar avances de otros sistemas , y por otra parte, de no implementar soluciones ajenas a nuestra realidad política.

De esta manera, las reglas de operación que fueron discutidas, aprobadas y que siguen vigentes son las siguientes:

- El tope máximo de los gastos de campaña, tiene que ser fijado a más tardar el último día de noviembre del año anterior al de la elección.

- Debe de ser igual a la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de Diputado, que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.

- El resultado anterior, debe multiplicarse por 300, equivalente al número de distritos uninominales en que se divide el territorio nacional; y así finalmente dividir la cantidad anterior, por el número de días que dura la campaña para diputado y presidente*.

- La prevalencia, por mandato constitucional, del financiamiento público sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.

- La supresión de las disposiciones relativas al otorgamiento de financiamiento público que distinguían entre el registro definitivo y el registro condicionado de los partidos políticos, en virtud del establecimiento de un procedimiento único, para que una organización política obtenga su registro como partido político nacional.

- La eliminación del régimen especial de financiamiento público relacionado con el porcentaje mínimo de votación requerido por un partido político, para conservar su registro definitivo, en virtud de la supresión de la doble moralidad del registro y de la fijación en 2% del porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve, en todo caso, su registro.

- La prohibición de aportaciones de personas no identificadas y el establecimiento de nuevos límites al financiamiento de simpatizantes

- Una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos (y las agrupaciones) políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General

del Instituto Federal Electoral) y la asignación de importantes atribuciones en la materia.

Al mismo tiempo y de acuerdo a las reglas de operación, el financiamiento que ingresa a los partidos políticos para gastos de campaña se recibe de la siguiente manera:

- *De simpatizantes:* incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas, dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley.

En este sentido, este tipo de financiamiento no podrá ser mayor al 0.05% del financiamiento público asignado a actividades ordinarias.

Autofinanciamiento: se refiere a todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otro similar que realicen, con el propósito de hacerse de fondos. Es importante, que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político debe reportar los ingresos obtenidos por este concepto en los informes correspondientes. *Este tipo de financiamiento, no tiene un porcentaje específico, que funcione como tope de gastos en este rubro.*

- *Por rendimientos financieros:* este se refiere al generado a través de fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley. *Este tipo de financiamiento, tampoco tiene explícito el porcentaje del cuál no deben excederse.*

También se hace explícito que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie:

1. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley.

2. Las Dependencias, Entidades de Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal.

3. Los Partidos Políticos, personas físicas o morales extranjeras.

4. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.

* Fuente: Instituto Federal Electoral, <www.ife.org.mx>.

5. Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
6. Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Como es claro, ha habido históricamente modificaciones que son muestra de un esfuerzo por regular las actividades económicas y financieras de los partidos políticos. Sin duda, esto nos remite a un intento de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos. No obstante, a pesar de la legislación y del trabajo de diversos actores, sigue existiendo ambigüedad e inequidad lo que dejado un hueco donde han podido entrar el delito y la corrupción.

Para ilustrar esto es necesario traer a colación las elecciones presidenciales de 2000 y mostrar a través de dos ejemplos: Pemex Gate y Amigos de Fox, cómo es que se dieron los hechos y de qué manera se dio la intervención de la autoridad en materia.

Las elecciones del 2000

Sin lugar a dudas, el reparto de los recursos para las elecciones del año 2000 permitió una contienda electoral más equitativa. El tope para ese año fue por la cantidad de: \$491,816,870.75. La distribución de los recursos públicos se llevo a cabo de la siguiente manera:

PAN	\$335.767.829,30
PRI	\$455.120.507,44
PRD	\$326.705.109,66
PT	\$105.152.662,47
OVEM	\$116.946.859,98
CDPPN	\$26.793.859,37
PCD	\$26.793.859,37
PSN	\$26.793.859,37
PARM	\$26.793.859,37
PAS	\$26.793.859,37
DSPPN	\$26.793.859,37
total	\$1.500.456.125,07

Fuente: Cifras registradas por el IFE. <www.ife.org.mx>.

Las elecciones del año 2000 fueron escenario de escándalos en materia de gastos de campaña, debido a la emergencia pública de dos hechos que ponían en duda el funcionamiento de esta nueva legislación, uno es el caso de los Amigos de Fox y el otro, el Pemex Gate.

Los amigos de Fox

Como es de conocimiento general y público, Vicente Fox Quesada llegó a la presidencia de la República apoyado por

fuertes grupos empresariales que se hicieron llamar amigos de fox. En principio, se manejaba un discurso que aludía sólo al apoyo individual más que monetario de estos grupos a la campaña el candidato Panista. Sin embargo, luego de la elección presidencial, el ahora senador Priista Enrique Jackson presentó a la prensa nacional una serie de cheques donde se aparecían claramente montos de dinero que superaban el tope de gastos de campaña y que sin lugar a dudas habían sido aportados por este grupo de empresarios.

Luego de la denuncia, el Instituto Federal Electoral emprendió una investigación, la cual arrojó que en efecto 9 empresas apoyaron de manera ilegal al candidato Panista, lo que podía poner en peligro la estabilidad política del país pues para ese momento, Vicente Fox ya había sido electo Presidente Constitucional.

La cantidad aportada por estas empresas era aproximadamente de 91 millones 227 mil 572 pesos con 23 centavos, cantidad que rebasaba lo permitido por la legislación. Además, el grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Senadores, apporto la cantidad de 675 mil 188 pesos, segundo recurso ilegal.

Pese a ello, las atribuciones del IFE lo limitaban para ir más allá de una averiguación con base en los informes entregados por la coalición PAN-PVEM luego de las elecciones. De esta manera, se determinó que de acuerdo a los límites legales y las normas establecidas en la legislación de gastos de campaña, ambos partidos serían acreedores a una multa económica por las siguientes cantidades:

- PAN : \$360, 971, 039. 40 (trescientos sesenta millones novecientos setenta y un mil treinta y nueve pesos 40/100 M.N.)
- PVEM: •\$184, 198, 610. 05 (ciento ochenta y cuatro millones ciento noventa y ocho mil seiscientos diez pesos 05/100 M.N.).

El Pemex Gate

En el mes de enero del año 2002, la Procuraduría General de la República comienza una investigación contra Rogelio Montemayor líder del Sindicato de Petróleos Mexicanos. La razón, un desvío de dinero para la campaña del candidato Prisita Francisco Labastida Ochoa.

El caso se desarrolló a través de diversos procedimientos en materia penal, electoral y administrativa, así como uno de extradición en contra de Rogelio Montemayor y uno de desafuero en contra de dos dirigentes del Sindicato.

La cantidad citada por el IFE sobre la irregularidad es por un monto de: \$48'040,512.05. Finalmente se determinó que el PRI era acreedor a una sanción que representa el

1.30% de la administración del financiamiento público para sus actividades ordinarias anuales.

En ambos casos, la actuación del IFE estuvo limitada dado que la legislación no le permite ir más allá en sus atribuciones de fiscalización y vigilancia. Por otro lado, sus acciones parecen no más que un intento por mantener la estabilidad política, sancionando a los partidos, sin que ello se traduzca en la anulación del proceso electoral.

No obstante y pese a que el Instituto Federal Electoral ha dado cierre definitivo en ambos casos, es evidente que tanto para los expertos como para la opinión pública en general, han quedado lagunas y huecos que muy probablemente lleven a una desventaja a ciertos partidos en las futuras elecciones de 2006.

Rumbo al 2006

Una de las grandes preocupaciones a las que se enfrenta por ahora el IFE, es la futura elección presidencial de 2006. Dicha coyuntura política, no sólo esta envuelta de expectativas y de tensiones de carácter partidista y político sino también de la responsabilidad que tiene el IFE como actor garante de elecciones transparentes y competitivas, lo que nos une con el asunto relacionado al dinero que se asigna y se eroga en campañas.

En este sentido el IFE ha determinado para 2006, un presupuesto que asciende a 12 mil 920 millones de pesos. El monto representa un incremento del 55% en relación al presupuesto de las elecciones del 2000¹

Así mismo, el tope de gastos está establecido de la siguiente manera:

Tope para	Individual	Total Nacional
Diputado	\$ 976,746	\$ 293,023,669
Senador	\$ 1, 974,395	\$ 537,035,707
Presidente	\$ 632, 931,124	\$ 632,931,124
Total		1,462,990,500

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE, <www.ife.org.mx>

Al parecer todo está listo en materia de financiamiento, sin embargo, podemos enumerar tres hechos que pueden poner en riesgo la transparencia y credibilidad de la elección. Por un lado, en este juego de protagonismos políticos más que de competencia partidista, está el asunto de

las pre-campañas. No cuenta con reglas claras de operación por lo que cada partido decide cuánto dinero se asigna a los candidatos, lo que pone sin lugar a dudas en desventaja a los actores o partidos pequeños por no contar con los recursos suficientes para la competencia y peor aún, se desconoce el origen de los recursos pues no se hace entrega al IFE de ningún informe sobre ello.

Por otro lado, la discusión de lo altamente costosas que resultan las elecciones. El presupuesto asignado para 2006 sobrepasa los recursos destinados del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) al rubro de Desarrollo Social.

Finalmente, ha raíz de esto el IFE ha tenido que enfrentarse a descalificaciones por parte de precandidatos como Andrés Manuel López Obrador quien en su intento por consolidar su propuesta de financiamiento social a través de llamadas telefónicas además de violar la legislación pone en duda la integridad de una de las instituciones que más aporta en el proceso de la consolidación democrática.

Consideraciones Finales

Como se ha mostrado subrayadamente, la legislación de gastos de campaña tiene algunas ambigüedades que han permitido a los partidos violentarla sin que ello se traduzca en la anulación de la elección. Lo que el país enfrenta en el 2006 no sólo en términos económicos sino más en su traducción política es que el dinero público que se otorga a los partidos en general y más específicamente para gastos de campaña sobre pasa lo destinado a otros asuntos que resultan más prioritarios como la seguridad y la pobreza. Sin riesgo a equivocarse podemos aseverar que en México se llevan a cabo las elecciones más caras de Latinoamérica y mientras no se lleve a cabo una reforma en términos de reducción de gastos no habrá un avance sustantivo en términos de competencia electoral dado que, el poder se disputa entre sólo tres fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD:

Por otro lado, el Instituto Federal Electoral tiene como desafío garantizar la contienda de 2006 transparente y equitativa y no sólo eso sino que ahora se enfrenta al protagonismo de actores que han descalificado sus acciones poniendo en tela de duda su trabajo y así, poniendo en riesgo la credibilidad de los ciudadanos de que su voto será respetado.

No nos queda más que decir que a pesar del reconocimiento del esfuerzo y trabajo hecho por el IFE nuestros procesos encaminados a la consolidación democrática continúan siendo lentos y desarticulados.

¹ Fuente: Reforma, agosto 18 de 2005, <www.reforma.com>