

Propuesta de Transparencia Mexicana para el Establecimiento de un Programa de Monitoreo sobre el Financiamiento de Precampañas Políticas

¿Por qué la Propuesta de un Programa de Monitoreo?

La legislación electoral vigente en México ha dado pasos importantes para regular y fiscalizar la recepción y administración de recursos públicos y privados por los partidos políticos y sus candidatos en procesos electorales. Sin embargo existe un vacío legal en la legislación electoral en relación con el financiamiento y administración de las denominadas “precampañas” políticas, por medio de las cuales un ciudadano busca ser candidato a un cargo de elección popular.

Transparencia Mexicana, desde su creación en 1999 y hasta ahora, decidió mantenerse al margen de una participación activa en la observación del financiamiento de la actividad política. Esta decisión fue tomada por el Consejo Rector de Transparencia Mexicana considerando que se debía dar oportunidad a la ley electoral vigente, y a las facultades del órgano federal encargado de la organización y seguimiento de los procesos electorales, de demostrar sus alcances.

Hoy es evidente que uno de los puntos más débiles de la actual legislación, como ocurre en muchas latitudes, es el vinculado al financiamiento de las “precampañas”, las cuales en nuestro sistema jurídico se regulan exclusivamente por el derecho privado. Transparencia Mexicana reconoce que éste es un tema del cual eventualmente las legislaturas federales y locales deberán hacerse cargo y la Organización hace un llamado público al respecto. Sin embargo, los hechos se adelantaron a una nueva normatividad, de tal manera que varios políticos recorren ya el país en busca de una candidatura y organizan en paralelo comités, grupos e instituciones de apoyo. Todos, los llamados precandidatos o aspirantes, organizaciones que los acompañan, legisladores, partidos políticos, autoridades electorales, y por supuesto la sociedad en su conjunto, tenemos la obligación de buscar fórmulas que procuren la credibilidad final del ciudadano de que los procesos de elección de representantes populares, fueron conducidos con apego a la legalidad y con transparencia.

La propuesta que Transparencia Mexicana hace hoy para el establecimiento de un programa de monitoreo del financiamiento de precampañas políticas constituye la decisión de la Organización de contribuir y participar activamente en alcanzar estos fines. Esta propuesta se realiza en respuesta a la solicitud realizada a Transparencia Mexicana por parte de dos “precandidatos”, el Dr. Jorge Castañeda y el Lic. Felipe Calderón Hinojosa, de diseñar un mecanismo apropiado para el monitoreo del financiamiento de sus precampañas. La propuesta sin embargo se extiende a otros ciudadanos que se encuentren en actividades de

precampaña con aspiraciones a ser candidatos a la presidencia para las elecciones federales del 2006 y que deseen comprometerse a participar en el programa.

Transparencia Mexicana considera que es una obligación derivada de nuestros objetivos acudir a estas solicitudes en el entendido de que se trata de innovar en un ámbito que resulta estratégico para la legitimidad final de nuestros procesos electorales. Se busca a través del programa propuesto que cualquier ciudadano esté en condiciones de conocer los aspectos centrales de todo donativo que incide en el financiamiento de la política pública preelectoral

Queda claro que el anonimato de los donantes, fenómeno por cierto si no universal, sí muy extendido, es un aspecto no deseado pero ineludible, dada las circunstancias actuales de la vida política del país. Sin embargo, el anonimato no es un obstáculo insalvable para avanzar en un conocimiento preciso y confiable de ciertas características del financiamiento de la política. La legislación civil puede utilizarse para proporcionar mecanismos que garanticen al ciudadano el acceso a información central de un precandidato en su actividad política. En este sentido, la aportación de Transparencia Mexicana al sistema político consiste en el diseño de una metodología formal, replicable y verificable que proporciona una herramienta de confiabilidad y transparencia de las precampañas electorales en beneficio de la ciudadanía (incluyendo al precandidato). Esta metodología está basada en la decisión unilateral de la persona denominada precandidato para sujetarse voluntariamente a un sistema cívico de reglas y procesos que generan garantías y salvaguardas para los aportantes, para el ciudadano interesado, para la ciudadanía en general y para el orden institucional, ante la ausencia absoluta de regulación en esta materia.

Objetivo del Programa

Monitorear el financiamiento de las actividades de un ciudadano denominado “precandidato” que pretende convertirse en candidato a la Presidencia de la República, no sólo en cuanto a principios contables y financieros, sino en cuanto a compromisos de licitud, ética, transparencia y aceptabilidad cívica y razonable del origen, administración y destino de los recursos de su precampaña; y que permita a la ciudadanía contar con información para evaluar tales principios y compromisos, en beneficio tanto del electorado, de la ciudadanía en general, así como de los propios patrocinadores y del precandidato.

Lineamientos del Programa

Dos son los ejes centrales de la participación de Transparencia Mexicana en el Programa como organización ciudadana ajena a la precampaña política: i) dar fe del grado en el que el precandidato cumple los compromisos asumidos en el Programa; ii) verificar el funcionamiento del programa como mecanismo de monitoreo contable de la administración

de la precampaña y como mecanismo de transparencia de las características generales del financiamiento y gasto de precampaña. Desde el punto de vista del precandidato el eje central de su participación la constituye su decisión libre y voluntaria de participar y cumplir con los compromisos asumidos en el mismo.

El Programa tiene como objetivos específicos:

- Que los precandidatos participantes se comprometan públicamente al cumplimiento de una serie de principios de probidad y transparencia en la obtención, administración y gasto de los recursos de precampaña;
- Que exista un mecanismo para que la ciudadanía pueda evaluar el cumplimiento de estos compromisos;
- Que el mecanismo permita la publicidad de las características generales del financiamiento a las precampañas, si bien respete la voluntad de donantes de salvaguardar el anonimato público en su participación en el financiamiento de la precampaña;
- La creación de un registro de las aportaciones a la precampaña que posteriormente pueda ser comparable con la relación y comprobación de gastos de precampaña del precandidato;
- La definición por parte del precandidato de la finalidad que se le dará, en su caso, al balance final de los ingresos y egresos de la precampaña.

Desarrollo del Programa

El Programa contará con cuatro elementos principales:

- a) el compromiso cívico de transparencia por parte del precandidato y de quien sea responsable dentro de su precampaña de recabar y en su caso administrar los fondos de precampaña;
- b) el mecanismo para el registro de los donativos;
- c) el mecanismo para la publicidad de las características del financiamiento y gastos de la precampaña, y;
- d) la evaluación técnica sobre el cumplimiento de compromisos del precandidato y la contabilidad general del financiamiento de la precampaña.

La relación entre los elementos del Programa y las obligaciones de los participantes en el mismo estarán establecidas en un Convenio Marco. Los instrumentos jurídicos y programas específicos que darán origen a los diferentes elementos constituirán anexos y partes integrales del Convenio Marco.

I. El Convenio Marco

Las Partes

Las Partes del Convenio serán el Precandidato, la persona física o moral responsable de recabar los fondos para la precampaña (para propósitos de este documento se le denominará en adelante el Comité de Precampaña) y Transparencia Mexicana, en su calidad de facilitador y evaluador del Programa.

Obligaciones Indispensables de las Partes

El Precandidato y el Comité de Precampaña se deberán obligar a lo siguiente:

1. Suscribir el Compromiso Cívico de Transparencia y Probidad.
2. Participar en un fideicomiso, el Precandidato en calidad de fideicomisario, y el Comité de Precampaña en calidad de fideicomitente, que constituirá el vehículo principal para la recepción de todos los bienes translativos de dominio que constituyan el financiamiento de la precampaña.
3. Reportar directamente a Transparencia Mexicana, mediante el mecanismo acordado con el Precandidato, todos los servicios a título oneroso o gratuito que se aporten a la precampaña
4. Acordar las siguientes reglas sobre aportaciones a la precampaña:
 - a) Todos los ingresos de la precampaña en moneda serán aportadas al fideicomiso por el Comité de Precampaña a nombre del donante.
 - b) Si el donativo se realiza a través de un cheque, éste será endosado al fideicomiso por parte del fideicomitente, con la leyenda “depósito a nombre del donante”.
 - c) Si el donativo se realiza en efectivo, éste se recibirá por el fideicomitente contra recibo, quien solicitará que el donante se identifique plenamente. El fideicomitente depositará el donativo en el fideicomiso en las cantidades recibidas por el donante y entregará la información de identificación al Comité Técnico del fideicomiso.
 - d) Todos los depósitos en efectivo mayores a \$20,000 pesos M.N. o su equivalente en moneda extranjera, pasarán a una cuenta aparte del fideicomiso, en tanto el Comité de Precampaña verifica la identidad del donante a plena satisfacción del Comité Técnico del fideicomiso.
 - e) En caso de que se recibiese un donativo del cual se desconoce la identidad del donante, pasará a un rubro reservado de la cuenta del fideicomiso en

tanto el Comité de Precampaña verifique la identidad del donante a plena satisfacción del Comité Técnico del fideicomiso. Tratándose de donativos realizados en colectas públicas, el Comité de Precampaña entregará una lista de las personas presentes en la colecta, si ésta fue organizada mediante invitación personal, así como la información detallada del lugar y forma de organización de la colecta. En todo caso permanecerá el dinero en cuenta separada hasta que el Comité Técnico cuente con información satisfactoria de la identidad y legalidad del origen de los donativos. La carga y responsabilidad de asegurar y demostrar la identidad y legalidad del origen de los donativos le corresponde al Comité de Precampaña.

- f) Los fondos depositados en la cuenta especial aparte del fideicomiso, de las cuales no se pueda otorgar información suficiente sobre la identidad y legalidad de su origen permanecerán en el fondo hasta el fin de la precampaña y serán entonces donados a (Institución(es) de Beneficencia), de común acuerdo entre Transparencia Mexicana y el precandidato.
 - g) No se podrán recibir aportaciones cuyo origen provenga de recursos públicos, ya sea de nivel federal, estatal o local.
 - h) No se podrán recibir aportaciones de partidos políticos extranjeros.
5. Aceptar que si en la opinión del Comité Técnico existieren dudas sobre la legitimidad del origen de uno o una serie de donativos se iniciará un proceso de revisión de los mismos. La verificación estará a cargo del Comité de Precampaña. Acordar que en caso de que la duda persistiera y fuera seria, se materializaría la condición suspensiva para el retiro de Transparencia Mexicana del Programa y terminación del fideicomiso.
 6. Aceptar la publicidad de las características generales del financiamiento recabada en una base de datos y cuyos principales indicadores se encuentren disponibles en la página de internet de Transparencia Mexicana.
 7. Obligarse a entregar al Fideicomiso comprobantes periódicos de todos los gastos de precampaña para que el Comité Técnico pueda verificar que los gastos corresponden al financiamiento recibido.
 8. Aceptar que al igual que en el caso de los ingresos, se hagan públicas las características generales de los gastos de precampaña.
 9. Aceptar que Transparencia Mexicana pueda hacer pública la evaluación general del Comité Técnico sobre la relación entre ingresos y gastos de precampaña, así como el balance final de los mismos.
 10. Aceptar que Transparencia Mexicana realice un pronunciamiento público al final de la precampaña sobre el funcionamiento del Programa.

11. Determinar a la firma del Convenio, previo visto bueno de Transparencia Mexicana, la institución o instituciones de beneficiencia que recibirán el dinero que se encuentra en la cuenta especial de fondos no plenamente identificados, así como determinar el destino del balance, en caso de ser positivo, de los ingresos y egresos de precampaña.
12. Sufragar todos los gastos del Programa de Monitoreo.

Transparencia Mexicana se obligará a lo siguiente:

1. Preparar los documentos constitutivos del Programa.
2. Escoger la institución financiera que constituirá el fideicomiso.
3. Nombrar a los tres miembros del Comité Técnico, quienes serán personas no relacionadas con ningún partido político, agrupación política nacional o asociación alguna que participe en política electoral y que cuenten con la capacidad técnica y probidad para desempeñar las labores encomendadas.
4. Establecer la base de datos para recabar la información proporcionada por el Comité Técnico, el Precandidato y la persona física o moral responsable del financiamiento de la campaña sobre las características generales del financiamiento y gastos de la precampaña y publicar estos datos en su página de internet.
5. En su capacidad de verificador del Programa, realizar una evaluación final del funcionamiento del mismo, realizar una declaración pública al respecto, y publicar el balance final de los ingresos y egresos de la precampaña en la página de internet.
6. Encargarse del diseño general del Programa previa consulta con el precandidato.

II. Compromiso Cívico de Transparencia

La declaración será suscrita por el precandidato. Una declaración adicional será suscrita por el Comité de Precampaña del precandidato. Las declaraciones incluirán por lo menos, según corresponda, los siguientes compromisos específicos:

- El compromiso de que todos los fondos recibidos, en la extensión de su conocimiento, son de origen legítimo;
- El compromiso de canalizar todos los donativos a través del Programa;
- El compromiso de reportar mediante el mecanismo establecido los servicios donados o en préstamo a la precampaña;

- El compromiso de reportar todos los gastos de precampaña, conforme a buenas prácticas contables, al Comité Técnico del Fideicomiso.

III. Registro de Donativos

El Fideicomiso

El principal vehículo para el registro de donativos será un fideicomiso. El fideicomiso es una institución jurídica mediante la cual uno o varios fideicomitentes transmiten la titularidad de bienes o derechos a un fiduciario para ser destinados a ciertos fines lícitos y determinados. El beneficiario del fideicomiso se denomina fideicomisario.

El Fideicomitente

En este caso el fideicomitente sería la persona física o moral responsable del financiamiento de la precampaña (Comité de Precampaña en este documento), quien haría la aportación inicial de los fondos existentes en la precampaña al momento del establecimiento del fideicomiso mediante cuentas auditadas de todos los ingresos y gastos realizados con anterioridad. [El fideicomiso permitiría que los donantes depositaran directamente sus contribuciones al fideicomiso, con lo cual se adherirían al fideicomiso como fideicomitentes. Esto permitiría que el fideicomiso contara con información del donante y llevara un registro fiel del origen y naturaleza de las donaciones. Esta opción también aseguraría a los donantes la confidencialidad toda vez que la información estaría protegida por el secreto fiduciario y bancario en la extensión y a través de las excepciones que acuerden las partes en el contrato de fideicomiso. También les daría mayores seguridades de que sus donaciones se aplicarán a los fines del fideicomiso exclusivamente: el financiamiento de la precampaña]

El Fiduciario y el Comité Técnico

El fiduciario es por ley una institución de crédito. La elección del fiduciario le correspondería a Transparencia Mexicana. El fiduciario está obligado a conocer y registrar la identificación de los donantes (fideicomitentes) por mandato de la “Resolución por las que se expiden las Disposiciones de carácter general a que se refieren los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular”.¹

Mediante el contrato de fideicomiso se establecerían las reglas sobre los montos aceptables en donativos en efectivo, los fines del fideicomiso (fondos destinados para financiar la precampaña del precandidato), y los controles contables para la comprobación de los gastos de precampaña.

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo del 2004.

El Comité Técnico del fideicomiso sería el órgano encargado de aprobar periódicamente que se continuara destinando los fondos a los fines del fideicomiso, sujeto a ciertos controles contables tales como la presentación, en plazos razonables, de los comprobantes de gastos de precampaña una vez destinados al fideicomisario. El fideicomiso establecería adicionalmente tres tipos más de reglas en relación con las funciones del Comité Técnico:

a) el mecanismo mediante el cual el Comité Técnico solicitaría información adicional a la persona física o moral responsable del financiamiento de la precampaña sobre el origen de un donativo o patrón de donativos, y en su caso, de existir sospechas serias sobre el origen, dar por terminado el fideicomiso;

b) las facultades del fideicomiso para proporcionar a Transparencia Mexicana la información sobre las características generales de los ingresos y gastos de precampaña, para su publicación, y;

c) las facultades del fideicomiso para determinar si los gastos comprobados corresponden a los ingresos del fideicomiso conforme a buenas prácticas contables, informar a Transparencia Mexicana de su evaluación, e informar a Transparencia Mexicana el balance del fideicomiso una vez concluida la precampaña.

Los miembros del Comité Técnico también están obligados a guardar confidencialidad sobre la identidad de los donantes bajo el secreto fiduciario de ley. Los miembros del Comité Técnico recibirán remuneración por el trabajo realizado de acuerdo a las sesiones en que hayan participado. Esta remuneración se pagará de los fondos de precampaña. El Comité Técnico será nombrado por Transparencia Mexicana y serán personas ajenas a la participación en organización políticas electorales, serán independientes, con la capacidad técnica de desempeñar las funciones del órgano y de buena fama pública.

El Fideicomisario

El fideicomisario será el precandidato, quien es el beneficiario del fideicomiso, y quien podrá designar a un representante legal para que haga uso de los fondos destinados por el fideicomiso a la precampaña. El contrato de fideicomiso establecería que todos los fondos recibidos se destinen inmediatamente al fideicomisario. Esto puede realizarse, por ejemplo, mediante una cuenta de cheques manejada por persona facultada para ello por el precandidato, en la que se depositarían los fondos del fideicomiso, y con ello se aseguraría la continuidad del flujo de dinero para el financiamiento no interrumpido de la precampaña. El fideicomisario se obligará a presentar comprobantes de los gastos de precampaña periódicamente y de no hacerlo, podría dar lugar a que el Comité Técnico ordenara la suspensión del destino de los fondos.

El Registro de los Servicios Donados a la Precampaña

El fideicomiso puede recibir donativos en especie únicamente cuando se transmite la titularidad sobre el uso o la propiedad de dichos bienes. En el caso de servicios donados a la precampaña, como sería por ejemplo, tiempo donado, préstamos de autobuses u otros

medios de transporte, etc., el registro de estos servicios tendría que hacerse mediante la presentación de esta información directamente a Transparencia Mexicana, quien la ingresaría a una base de datos para su difusión. Transparencia Mexicana se comprometería a respetar la confidencialidad de los nombres de los prestadores cuando éstos así lo solicitaran.

IV. Mecanismo para la Publicidad de las Características del Financiamiento y Gastos de Precampaña

Este mecanismo podría consistir en una base de datos y su publicación en la página de internet de Transparencia Mexicana. La información sería proporcionada por el Comité Técnico del fideicomiso (conforme a la autorización correspondiente establecida en el contrato del fideicomiso) y por el Comité de Precampaña (en relación con los servicios donados y, en su caso, la información de las características de los donativos y gastos anteriores al establecimiento del fideicomiso). La información básica que podría publicarse sería la siguiente:

- Montos de los donativos provenientes de personas físicas nacionales
- Montos de los donativos provenientes de personas físicas extranjeras
- Montos de los donativos provenientes de personas morales nacionales
- Montos de los donativos provenientes de personas morales extranjeras
- Número de donativos en efectivo
- Número de donativos en títulos de crédito (cheques)
- Misma información sobre donativos traslativos de dominio en especie
- Misma información sobre préstamos en especie
- Monto total de donativos
- Monto de gastos por categorías: publicidad, salarios, transporte, etc.
- Una tabla con los porcentajes que representan los distintos indicadores de donativos y gastos en el monto total de los mismos.

V. Naturaleza y Alcance de la Evaluación Técnica del Programa

Al finalizar la precampaña y darse por terminado el Programa, Transparencia Mexicana emitiría una evaluación general de su funcionamiento, resaltando, en su caso, el valor del mismo y de la participación voluntaria y conforme a la buena fe del precandidato, como un paso importante para transparentar el financiamiento de precampañas políticas a la luz de la falta de regulación de las mismas en nuestro derecho electoral. Para tal propósito podría ser conveniente que Transparencia Mexicana participara, mediante uno de sus miembros, en el Consejo Técnico del Fideicomiso, sin voz, ni voto, como observador del Programa. En este pronunciamiento se podría informar también sobre los aspectos generales de la evaluación del Comité Técnico y el balance de las cuentas de precampaña.

Fechas de Inicio y Terminación

El monitoreo del financiamiento empezaría a operar a partir del establecimiento del Programa, una vez suscrito el Convenio Marco y establecido el fideicomiso. Sin embargo, las partes del Convenio podrían acordar la difusión de la información relativa a los donativos y gastos anteriores al establecimiento del Programa. En ese caso se realizaría mediante un balance contable auditado de los ingresos y gastos de precampaña anteriores a la firma del Convenio. La primera aportación al fideicomiso estaría constituido por el dinero resultado del balance del ejercicio anterior. Las características generales de esa misma información deberán reflejarse en la página de internet que para tal efecto establezca Transparencia Mexicana.

El Programa se dará por terminado en la fecha en que el Precandidato sea designado candidato al cargo de elección popular y que por dicho hecho deba ser regulado por las leyes e instituciones electorales mexicanas; en cualquier fecha por acuerdo de las Partes; en la fecha en que el precandidato declare públicamente su intención de no participar más en el proceso preelectoral; o en la fecha en que Transparencia Mexicana se retire del programa conforme al mecanismo establecido en el mismo.