

DE LA OPACIDAD A LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: LA FISCALIZACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Javier Santiago Castillo · David Ramírez Bernal · Rodrigo Bermúdez Ballesteros



DE LA OPACIDAD A LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: LA FISCALIZACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Javier Santiago Castillo · David Ramírez Bernal · Rodrigo Bermúdez Ballesteros



DIRECTORIO

FRANCISCO JAVIER ACUÑA LLAMAS
COMISIONADO PRESIDENTE

OSCAR MAURICIO GUERRA FORD
COMISIONADO

BLANCA LILIA IBARRA CADENA
COMISIONADA

MARÍA PATRICIA KURCZYN VILLALOBOS
COMISIONADA

ROSENDOEUGUENI MONTERREY CHEPOV
COMISIONADO

JOSEFINA ROMÁN VERGARA
COMISIONADA

JOEL SALAS SUÁREZ
COMISIONADO



COMITÉ EDITORIAL

BLANCA LILIA IBARRA CADENA
PRESIDENTA

ROSENDOEUGUENI MONTERREY CHEPOV
JOSEFINA ROMÁN VERGARA
GUILLERMO MIGUEL CEJUDO RAMÍREZ
ISABEL DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS
PILAR FERREIRA GARCÍA
LILIA MARÍA VÉLEZ IGLESIAS

CRISTÓBAL ROBLES LÓPEZ
SECRETARIO TÉCNICO

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores, no reflejan necesariamente las del INAI.

Derechos Reservados D.R.

**Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales (INAI).**

Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530.

ISBN: 978-607-98312-9-5
Tiraje: 2,000 ejemplares.

Primera edición, octubre de 2019.
Impreso en México, *Printed in Mexico*
Ejemplar de distribución gratuita.

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	
Transparencia y partidos, la larga ruta normativa	17
1.1. Antecedentes	18
1.1.1. La evolución del marco normativo: financiamiento y fiscalización	28
1.2. La legislación vigente	43
1.2.1. El INE y los cambios en la materia	45
1.2.1.1. Del financiamiento a los partidos políticos	48
1.2.1.2. Del financiamiento a candidatos independientes	50
1.2.1.3. De los informes de campaña y precampaña	51
1.2.1.4. Del prorrateo de gastos	53
1.2.1.5. Del sistema contable en línea	55
1.2.2. Sujetos obligados: partidos y candidatos independientes	56
1.2.3. Legislación electoral: Entre la aplicación y las “visiones institucionales”. INE y TEPJF	63
1.2.4. Legislación de transparencia, ¿para qué?	68
CAPÍTULO II	
Fiscalización y rendición de cuentas	81
2.1. Principales cambios de la reforma electoral 2013-2014	81
2.2. La primera prueba: la fiscalización en el proceso electoral 2014-2015	89
2.3. Proceso electoral local ordinario 2015-2016, y el proceso especial de la Ciudad de México	97

2.4. El esquema en plenitud, 2016-2017	106
2.5. Un balance preliminar	118
CAPÍTULO III	
La campaña electoral 2017-2018. La prueba de fuego	121
3.1. Los límites del modelo	129
3.2. El problema del método	140
3.3. El sistema integral de fiscalización: una aspiración	150
3.4. La contabilidad en tiempo real y la terca realidad	157
3.5. El fracaso de las quejas	160
3.6. Los indemostrados “ríos de dinero”	170
3.7. Al final del proceso	180
CAPÍTULO IV	
Balance general y agenda para el futuro	191
ANEXOS	199
BIBLIOGRAFÍA	215



PRESENTACIÓN

Las elecciones de 2018 celebradas en México para elegir presidente de la República, senadores y diputados, entre otras del ámbito local, han sido calificadas por la opinión pública como una elección histórica, abriendo un momento propicio para realizar —desde los esquemas constitucionales y normativos del derecho de acceso a la información pública, como cuadro teórico de esos procesos— un análisis, testimonial-investigativo, sobre los procesos de fiscalización del financiamiento a las campañas políticas, y de uso de recursos y la calificación de la elección por parte del máximo tribunal en la materia.

Ante ese escenario, el INAI se propuso generar un texto que contribuyera al reconocimiento del papel que juegan la fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos, la transparencia y el acceso a la información pública en procesos electorales. El escrutinio de los partidos políticos es una exigencia de la sociedad de carácter inapelable. En 2018, a los partidos políticos se les autorizó un presupuesto de seis mil 778 millones de pesos solo para la realización de las elecciones federales. Sin duda, ese gasto debe pasar por el escrutinio de las instituciones a las que les corresponde realizar la elección —y que los autores las analizan de manera ma-

gistrar— pero también debe quedar expuesta a la mirada y al deseo de conocimiento de una sociedad abierta.

Aun cuando los temas de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos a sus militantes, bases sociales y electores han sido abordados en varias ocasiones por diversas instituciones y analistas, siguen vigentes y han adquirido mayor importancia dada la coyuntura política que se presentó en el país en términos electorales. Y más ahora, que se observa una transformación llena de claroscuros del sistema político.

En este sentido, el presente ensayo aborda el estudio de los procesos electorales desde una perspectiva novedosa, examinando la rendición de cuentas de los partidos políticos desde la experiencia del nuevo modelo de fiscalización de esas entidades, así como de sus obligaciones de transparencia y de acceso a la información. De esta manera, los autores analizan el tema de la transparencia y la rendición de cuentas de los institutos políticos en un sentido muy amplio, incorporando un esquema de rendición de cuentas que no se reduce a la apertura de la información y la protección de datos personales, sino que se amplía al esquema institucional de fiscalización que se ha desarrollado en las últimas dos décadas en el país.

La obra estudia con profundidad y largueza la historia, la legislación, la institucionalización y los mecanismos de la fiscalización a los partidos por parte, centralmente, de la autoridad administrativa (primero el IFE, luego el INE), con la intervención de las respectivas autoridades jurisdiccionales electorales (TRIFE, TEPJF).

El tema es relevante porque analiza el alcance y áreas de oportunidad de una de las últimas reformas que en materia de fiscalización político-electoral se han tenido en el país. Cabe destacar que hasta 2014, cuando se emite la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los partidos políticos eran considerados en el marco legal sujetos obligados indirectos, lo cual, en términos concretos, implicaba que la mecánica de cumplimiento respecto a sus obligaciones de transparencia se efectuaba a través del área especializada del Instituto Federal Electoral. Así, con la reforma de 2014 el acceso a la información y obligaciones de transparencia

pueden solicitarse directamente a los partidos por parte de la ciudadanía, con lo que se ha logrado un gran avance en la apertura e información que reclama la sociedad de los institutos de “interés público” como lo establece la Constitución Política de nuestro país. Esta obra enriquece el debate en materia de fiscalización de partidos políticos, y muestra un análisis de procesos electorales y el interés de la ciudadanía en estar utilizando la herramienta de la transparencia y el acceso a la información.

Comité Editorial del INAI





INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas representa uno de los elementos fundamentales de la democracia contemporánea y de los derechos políticos de última generación. En *El contrato social*, Jean-Jacques Rousseau escribió: “El hombre nace libre, pero en todos lados aparece cargado de cadenas”. La democracia tiende a liberar al ciudadano del despotismo característico de otras formas de gobierno y deposita en él la soberanía que otrora ostentaban por sí y para sí los reyes y déspotas. Y sí, como reza el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), “la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo...”, es decir, el pueblo, el ciudadano, tiene el inalienable derecho a saber lo que se hace y cómo se hace, en su nombre.

De manera que la obligación de los gobernantes y funcionarios del Estado de informar y justificar las decisiones que toman en el ejercicio de sus cargos, y, en su caso, ser sancionados por la inobservancia de sus deberes públicos, se inscribe, entonces, en el núcleo fundamental del sistema democrático de nuestros días, ya que “una de las características definitorias de la democracia liberal es que uno de sus motores fundamentales lo constituye la evaluación del ciudadano respecto del desempeño del gobierno, cuya única fuente

de legitimidad será el cumplimiento cabal de las funciones que la sociedad le haya encomendado” (López Ayllón, 12).

A su vez, la obligación de informar y justificar las decisiones de gobierno implica someterse al escrutinio público. Dar cuenta y cuentas, implica proporcionar a las personas integrantes de la comunidad política de que se trate, la República, la entidad federativa o el municipio, la información de lo actuado, e incluso de lo que se planea hacer. Hasta hace pocos años, tal ejercicio se realizaba mediante los informes de gobierno. Merced a las persistentes exigencias de la sociedad civil, la obligación de rendición de cuentas abandonó su antiguo carácter casi ritual y episódico para constituir, de modo paulatino, un sistema permanente, en el que las instancias especializadas realizan revisiones periódicas del uso de recursos, las metas logradas y la conformidad con la ley de lo actuado, poniendo al alcance del público los resultados de ese ejercicio. Al mismo tiempo, se ha tendido a fortalecer la capacidad de las personas de requerir al gobierno datos e información sobre acciones realizadas y por realizar.

Así, la rendición de cuentas se ha convertido en una acción de levantamiento del velo de la opacidad, de aseguramiento de que las actividades de gobierno se orientan al interés público, y de transparencia. Se escruta y se da cuenta al público de lo escrutado. El círculo virtuoso se complementa con el derecho ciudadano a acceder a la información pública, a conocer paso a paso y sin necesidad de esperar al cumplimiento de plazos legales de revisión por las instancias especializadas, la información que los entes públicos generan, administran o poseen.

La rendición de cuentas involucra, por tanto, el derecho a recibir información, adicional a la que por obligación legal debe ser divulgada por las instancias de gobierno. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder. En materia político-electoral, a la dimensión rendición de cuentas de los partidos políticos se le ha denominado como “fiscalización”.¹ Pero el acto de revisión a cargo de la autoridad fiscalizadora no agota las dimensiones del tema.

1 Se trata de un concepto evasivo que, en palabras de Andreas Schedler, presenta “límites borrosos y una estructura interna confusa”. En este trabajo, la concebimos como “...la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)” (Schedler, p. 12).

El artículo 41 de la CPEUM define a los partidos políticos como “entidades de interés público”. No son instancias de gobierno, pero ejercen recursos públicos y, de modo indirecto mediante sus programas políticos y la acción de sus militantes electos, inciden en las decisiones de gobierno. Tampoco son entes privados, ya que constituyen el medio predominante de acceso al poder y en consecuencia tienen responsabilidad pública. De manera que son unas *rara avis* que requiere un tratamiento especial en cuanto a los mecanismos para transparentar y rendir cuentas de su quehacer.

De ahí que el mecanismo de rendición de cuentas a que se adscriben posea características particulares, acordes con su naturaleza jurídica y política. No son fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), cuyo ámbito está circunscrito a los entes públicos, sino por el Instituto Nacional Electoral (INE); y la fiscalización que se les aplica no versa sobre el cumplimiento de metas y programas de trabajo formalizados, sino sobre el origen, monto y destino de los recursos económicos que emplean, así como del fin legal y acorde a su naturaleza al que aplican los recursos.

Pero la rendición de cuentas no termina allí. Existe un amplio catálogo de rubros informativos que, por disposición de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los partidos deben hacer públicos; asimismo, las personas tienen derecho a solicitar información que se encuentre en poder de las organizaciones políticas y de recurrir al órgano garante, en caso de negativa de acceso o entrega de información incompleta.

De esta manera, la rendición de cuentas de los partidos políticos presenta tres dimensiones: la revisión del legal origen, monto y destino de los recursos económicos que emplean (fiscalización), a cargo de la autoridad electoral; el derecho de las personas a saber, regulado simultáneamente en la normativa electoral y en la de acceso a la información, y el cumplimiento general de sus obligaciones en materia de transparencia, cuya vigilancia se encuentra encomendada al sistema de órganos garantes. Así, la vertiente sancionatoria en caso de incumplimiento, resulta de la acción de dos instituciones especializadas del Estado —el INE y el Instituto Nacional de Trans-

parencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)—, y, sobre todo, se expresa en la capacidad de los ciudadanos de premiar o castigar con su voto el desempeño de los partidos y de los funcionarios, electos o designados, que por su conducto han ejercido cargos públicos.

A diferencia de muy diversos entes privados que reciben recursos públicos y, por tanto, se encuentran obligados a comprobar su correcta aplicación, sin que sea válido auditar los que por sí mismos recaudan de los particulares, los partidos políticos deben dar cuenta de la totalidad de sus recursos, sean estos de origen público o privado. Es equivocada la percepción de que la fiscalización política se encuentra restringida a la revisión del financiamiento público.²

Mediante la acción fiscalizadora del INE, se establece una relación positiva entre partidos y ciudadanos. De manera indirecta, los ciudadanos ejercen control sobre los partidos, al elegir a sus candidatos a los diversos cargos de elección popular. Al transparentarse cuánto y en qué aplican recursos los partidos, así como la conformidad con la ley de sus ingresos y gastos, los ciudadanos adquieren información certera, verídica, que les puede auxiliar a decidir el sentido de su voto, además de la posibilidad que tienen en todo tiempo de requerir información específica a los partidos mediante el ejercicio de su derecho de acceso a la información.

Al hacer referencia al carácter certero de la información resultante del proceso fiscalizador, aludimos a que se trata de información acertada, cierta, verdadera. Esta característica implica una alta responsabilidad para la autoridad fiscalizadora.³ La fiscalización de los recursos que emplean los partidos políticos es un bien público que debe producirse con las más altas exigencias técnicas, pero

- 2 Las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de ciudadanos que buscan convertirse en partido político, nacional o local, y las asociaciones civiles que se constituyen para la búsqueda del apoyo ciudadano en favor de un candidato independiente, no reciben financiamiento público, pero son igualmente fiscalizadas en razón de un importante asunto de interés público: asegurar su independencia económica frente a intereses o financistas particulares.
- 3 Schedler alude al problema de “controlar a los controladores” (*op. cit.*, p. 37). No lo abordaremos aquí. Sin embargo, es de tener presente que la transparencia se opone a ejercicios confidenciales de rendición de cuentas, lo que significa que la información sobre lo revisado implica también información sobre el revisor. Así que en este trabajo será inevitable un pronunciamiento sobre el modo como la autoridad fiscalizadora arriba a algunas conclusiones sancionatorias.

también con realismo y sensibilidad ante la naturaleza de estas asociaciones políticas y las circunstancias en que se desarrolla el quehacer partidista.

Así que la autoridad fiscalizadora no está llamada a constreñir su actuación a la simple ortodoxia contable, ni mucho menos a sobreponer en los hechos realmente acontecidos su particular visión sobre lo que debieron hacer los partidos y candidatos. Los principios de objetividad, profesionalismo, imparcialidad, independencia, certeza, legalidad y máxima publicidad, establecidos en el artículo 30, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, guían y deben guiar un quehacer cuyo destinatario y beneficiario último es el ciudadano. Es menester, en consecuencia, observar qué hace la autoridad en materia de fiscalización política y cómo lo hace, para justipreciar los resultados que ofrece al público e identificar, en su caso, ventanas de oportunidad.

No es cosa menor, pues el correcto uso de los recursos públicos que reciben los partidos y los de carácter privado que les han confiado los ciudadanos, resulta fundamental para el desarrollo de nuestro sistema de partidos, para el fortalecimiento de la democracia, y para asegurar que los partidos no dependan de patrocinadores que les aparten del interés público o que no reciban recursos de manera extralegal o ilegal.

Pero, como hemos señalado anteriormente, la fiscalización constituye solo un aspecto de la rendición de cuentas. Por ello, su análisis debe complementarse con la satisfacción que se brinda al derecho de las personas a saber; la oportunidad y calidad de la información que los partidos deben publicar conforme a las obligaciones de transparencia, tanto comunes como específicas que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la integralidad de las respuestas que se brindan a las solicitudes de acceso a la información y, en su caso, la acción convergente del órgano garante en la materia y de la autoridad electoral.

Para ello resulta relevante analizar el proceso paulatino de origen y desarrollo de la fiscalización política en México, con el fin de ilustrar el marco general al que actualmente responde. Por razones sis-

témicas, de estricta naturaleza política, la materia electoral estuvo en algún momento a la vanguardia de la transparencia proactiva. Sin embargo, el desarrollo de un campo especializado en materia de acceso a la información pública, representado por el INAI y sus correspondientes en las entidades federativas, ha generado nuevas exigencias e incentivado mejores prácticas orientadas a satisfacer de modo más integral el derecho ciudadano a saber y la rendición de cuentas misma. Ello induce una mirada más amplia de la fiscalización política.

El presente trabajo tiene alcances y propósitos específicos. Tiene una misión de divulgación; el recurso a muy diversas fuentes para indagar sobre la materia de cada apartado está al servicio de ese propósito. Es un ensayo sobre una temática poco explorada: la vinculación entre el mundo electoral y el derecho a la transparencia. Al mismo tiempo, pretende poner al alcance del lector una dimensión del mundo electoral cuyo talante técnico a veces resulta incomprensible.

Un punto fundamental reside en sostener que la autoridad electoral no solo debe emitir un pronunciamiento sobre el uso que los entes obligados dan al dinero público y privado que les ha sido confiado y, en su caso, aplicar las sanciones de ley, sino también debe efectuar un esfuerzo de objetividad y pulcritud técnica y jurídica en las revisiones, de manera que la información resultante sea certera, veraz y oportuna, pues solo de esa manera puede contribuir a una opinión pública más y mejor informada y a que el ciudadano cuente con más elementos para emitir su voto.

Para tales propósitos, en el primer capítulo abordaremos la evolución observada en el marco regulatorio, intentando hacer dialogar los dispositivos legales de dos campos interrelacionados, pero que poseen características y expresiones propias, la materia electoral y el campo de la transparencia y acceso a la información.

El segundo capítulo está dedicado a analizar los tres primeros ejercicios de aplicación de la reforma constitucional y legal de 2014 que, entre otros muchos objetivos, se orientó a hacer más expedito y técnicamente más riguroso y claro el modelo de fiscalización, con efectos importantes en cuanto a la oportunidad y certeza de la información que la autoridad fiscalizadora pone a disposición del público.

Finalmente, el tercer capítulo interroga la fiscalización practicada a las campañas federal y locales de 2018, con el fin de explorar los alcances y límites del nuevo modelo de fiscalización. El cúmulo extraordinariamente elevado de información resultante de los procesos fiscalizadores y su naturaleza estrictamente especializada hacen necesaria una mirada panorámica que no se detiene en campañas particulares, sino que intenta identificar problemáticas generales de aplicación del modelo y ventanas de oportunidad para su mejora.

Los objetivos de este trabajo son, ciertamente, limitados, pero constituyen una invitación a propiciar diálogos interdisciplinarios e interinstitucionales que favorezcan el enriquecimiento de nuestra institucionalidad democrática como un todo. Como corresponde a todo sistema democrático, el resultado apetecido para el largo plazo es un conjunto de órganos del Estado dotados de principios más sólidos, mayores destrezas técnicas y mejores prácticas que renueven y fortalezcan el vínculo entre gobernantes y gobernados.





CAPÍTULO I

TRANSPARENCIA Y PARTIDOS, LA LARGA RUTA NORMATIVA

En la actualidad, la democracia como forma de gobierno requiere de reglas y procedimientos que propicien la equidad en las contiendas electorales, pues estas aseguran que la transición del poder sea legítima y legal. De este modo los partidos políticos y recientemente los candidatos independientes, pueden tener la certeza de que el triunfo de su oponente emana de la voluntad popular. No obstante, además de las reglas que garanticen el pluralismo político y la equidad en las contiendas, se requiere de un andamiaje jurídico que garantice el acceso efectivo a la información de los actores que participan en el juego democrático.

El presente capítulo tiene por objeto abordar el desarrollo de la legislación en materia de transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas en dos sentidos. Se pretende, por un lado, dar cuenta del desarrollo de la legislación en materia general, es decir, lo que hace al propio Estado; y por otro, lo que hace a la evolución del marco normativo respecto a la fiscalización y el financiamiento de los partidos políticos a partir de la reforma electoral de 1977, pues son dos aspectos que a lo largo de estos años se han configurado.

También se abordan de manera sucinta los principales cambios a la legislación respecto a la reforma político-electoral de 2014, como antecedente de la elección presidencial de 2018; así como las nuevas responsabilidades de los sujetos obligados respecto a la transparencia y la rendición de cuentas, y las visiones institucionales tanto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y del Instituto Nacional Electoral. Finalmente, el último apartado tiene por objeto plantear la efectividad de la ley ante la renuencia de los partidos por lo que hace a sus obligaciones en este ámbito.

Asimismo, se proporciona un esbozo histórico de los cambios políticos y sociales que se han presentado en nuestro país para la consolidación de un marco más robusto respecto a la transparencia y el acceso a la información. Por ello es necesario señalar que, aunque el camino es largo, aún falta mucho por recorrer, pues el fin último de la ley es asegurar que todo ciudadano tenga garantizado su derecho a saber en qué se gastan y cómo se gastan los recursos públicos destinados al fortalecimiento de la democracia.

1.1. Antecedentes

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas se han constituido como herramientas fundamentales en las democracias representativas del siglo XXI. Pues aquellos elementos han servido como contrapeso para limitar los abusos del poder público, así como las acciones y conductas ilegales de los gobernantes. En el entendido de que la información es poder, la transparencia y la rendición de cuentas funcionan como mecanismos para su ejercicio. En el presente, la democracia, en conjunto con estos elementos, ha conformado un vínculo indisoluble, eficaz contra la corrupción y que da a toda persona la posibilidad, entendida como derecho de acceder, conocer y exigir cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

Sin embargo, a pesar de la relación simbiótica que existe entre estos elementos, es necesario señalar que poseen definiciones y ámbitos de responsabilidad diferentes uno de otro. La transparencia y la rendición de cuentas son conceptos que están estrechamente ligados y cimentados en el principio de acceso a la información. Si

bien el objeto de esta investigación consiste en analizar las obligaciones de transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas, por parte de los partidos políticos y candidatos, es importante abordar la construcción práctica de cada uno de los conceptos señalados con anterioridad de manera general.

La idea no es profundizar en ello, pues el debate sigue vigente, y para muchos especialistas es un campo nuevo del conocimiento con muchas aristas aún inexploradas. No obstante, y por principio metodológico, es importante establecer la distinción entre transparencia, derecho de acceso a la información pública y rendición de cuentas.

I. La transparencia: Tal como lo señala Mauricio Merino (2005), sirve para recordarles a los gobernantes que sus acciones solo se ven justificadas en la medida que correspondan con el interés público. De esta forma la transparencia se refiere a la claridad que se muestra en el desarrollo de todo asunto público, en otras palabras, es poder mirar con lupa toda acción de gobierno, ente público y, en su caso, de todo funcionario. Por consiguiente, la transparencia debe entenderse como la implementación de una política que implica que la información deba estar disponible para cualquier ciudadano. Pero, además, que esta información sea relevante, oportuna y comprensible.

La transparencia, según Fierro y Gil-García (2011), debe tener como mínimo cuatro pilares, que son fundamentales para su correcta implementación:

- 1) Disponibilidad de la información;
- 2) Calidad y utilidad de la información;
- 3) Uso intensivo de las tecnologías de la información y de la comunicación, y
- 4) Estrategias y herramientas de participación y colaboración.

La disponibilidad se refiere a toda aquella información que deben proveer las distintas instancias de gobierno, así como los sujetos obligados, sin la necesidad de que medie solicitud. La calidad y la utilidad se refieren a la posibilidad de que la información generada

pueda ser utilizada de forma significativa por quien la solicite, es decir que esta sea presentada de forma sencilla y clara. El uso intensivo de las tecnologías implica la facilidad de acceso por parte de los ciudadanos, en tanto que la participación y colaboración buscan una retroalimentación entre quienes generan la información y quienes la reciben.

II. El acceso a la información: Implica el reconocimiento de un instrumento legal para que todo ciudadano solicite a sus gobernantes la información generada en el desarrollo de sus funciones. En una connotación más amplia, y según la doctrina jurídica, el acceso a la información consiste en el derecho inalienable que todo individuo tiene a recibir, acceder, investigar, buscar y difundir información; teniendo como garantía fundamental el acceso a todo archivo, registro o documento público (Rosales, 2013).

El acceso a la información debe ser entendido como un asunto importante dentro de toda agenda democrática nacional, pues no debemos olvidar que la democracia, como forma de gobierno y organización política, depende de la libertad de los ciudadanos para participar en el ámbito público. Por ello, es indispensable que el ciudadano cuente con un derecho real de acceso a toda información gubernamental —que no esté clasificada como confidencial— y que este derecho a su vez esté garantizado por la ley. La publicidad de la información se traduce en un mecanismo de vigilancia ciudadana, la cual se reviste de eficacia administrativa haciendo posible transitar al siguiente nivel.

Con la reforma de 2014 se logró que el derecho de acceso a la información se constituyera como un derecho en sí mismo y como una herramienta vital para la protección y la garantía de otros derechos. De esta forma se logra que los gobernados o ciudadanos ejerzan un control o contrapeso respecto al funcionamiento de las instituciones y de los servidores públicos. En consecuencia, la libertad de difundir, investigar y recabar información pública se constituye como una garantía, que implica la transparencia total de todo acto de gobierno.

La transparencia y el acceso a la información, son elementos que, al unirse, dan materialidad y sustento a dos conceptos muy impor-

tantes dentro de la democracia como lo son la libertad de expresión y la libertad de opinión. El derecho de acceso a la información implica que todo ciudadano tiene la entera libertad de investigar, solicitar y recabar cualquier tipo de información de las instituciones públicas. Por su parte el Estado tiene el deber constitucional de garantizar la disposición de la información generada a toda la población en general, siempre y cuando esta sea de carácter público.

Adicionalmente, la transparencia y el acceso a la información, así como la libertad de opinión y de expresión han quedado plasmados en varios documentos y tratados internacionales. Un claro ejemplo de ello es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 19 establece que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.⁴

Aunque cabe señalar que este derecho no se limita a la información gubernamental, pues también involucra la participación de otras instancias. Sin embargo, es el Estado el que está obligado a garantizar en todo momento el acceso a la información, a través de canales, mecanismos y políticas que impliquen una idónea interacción con los ciudadanos.

En México, el derecho de acceso a la información pública se consagró con la reforma del artículo sexto constitucional en 1977, al disponer que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Lo complicado de esta afirmación es que su carácter legal resultó ambiguo y carecía de normatividad secundaria que permitiera llevar a cabo su implementación material. No fue sino hasta 2002 cuando fue aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dando sustento jurídico a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), institución encargada de vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información.

4 Declaración Universal de los Derechos Humanos [<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>]

III. La rendición de cuentas: Parte de un significado elemental, que es “entregar o dar cuentas a alguien” sobre determinada responsabilidad encomendada. Aunque a simple vista pareciera un concepto sencillo, su práctica y operación determina la articulación de un andamiaje jurídico, institucional y procedimental complejo. Eso sin olvidar la participación de un conjunto de actores políticos y sociales. Pedir la rendición de cuentas es fácil, pero trazar y operar una política pública orientada a ello, es una tarea compleja (López Ayllón y Merino, 2009).

De manera concreta, el concepto de rendición de cuentas es distinto de la transparencia y el acceso a la información, pues este debe estar sujeto a un marco jurídico que implica no solo la transparencia de sus actos, ni el acceso a la información generada por los mismos, sino que involucra un conjunto de sanciones en caso de que incumpla con la responsabilidad que se desprende del propio andamiaje jurídico. Por lo que hace a la rendición de cuentas esta se establece como:

[...] una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto [...] (López Ayllón y Merino, 2009).

La rendición de cuentas, en un sentido estricto, es la construcción de una política encaminada al fortalecimiento de la legalidad, y por supuesto, al mejoramiento del entorno democrático. La transparencia y el acceso a la información son herramientas fundamentales para transitar hacia el ejercicio de una función pública responsable y proactiva. Generando así una relación de diálogo entre quien rinde cuentas y aquellos a quienes se las rinden.

Empero, la transparencia y la rendición de cuentas en la democracia mexicana y, sobre todo, con respecto a los partidos políticos, han tenido una larga evolución. Por ello, es necesario realizar un recuento del proceso político y social, gestado durante décadas en nuestro país y que trae como corolario la aparición de las primeras leyes en la materia. El reclamo ciudadano de apertura y acceso a la información trajo consigo la transformación de un régimen caracteri-

zado por la opacidad y la secrecía; del cual los partidos políticos, si bien no forman parte del aparato de gobierno, no estuvieron exentos.

Es importante señalar que el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas no son fenómenos que se hayan dado de manera uniforme entre las distintas esferas públicas. Es decir, mientras que el modelo electoral mexicano sufrió grandes y trascendentales cambios en materia de transparencia, el aparato gubernamental del Estado caminó de manera más lenta. Tuvieron que pasar varias décadas para que el derecho de acceso a la información se concretara y materializara en una ley.

No obstante, y a manera de ilustración, es necesario repasar los antecedentes del acceso a la información. Como parte de la reforma política de 1977, el artículo sexto de la CPEUM estableció el derecho a la información, y que sería garantizado por el Estado (DOF 6/XII/77); sin embargo, este carecía de un marco jurídico regulatorio para su ejercicio. Su discusión, y el cuestionamiento, quedaron detenidos durante décadas.

Solo por citar un ejemplo, en 1992 la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 16 estableció el acceso a los registros y archivos de la administración pública federal como una obligación; sin embargo, y como cosa curiosa, el mismo documento determinaba que este debería verificarse “en los términos previstos en esta y otras leyes”; estas, sin embargo, no existían. El régimen intentó dar sus primeros pasos con respecto al acceso a la información en parte para calmar las aguas turbulentas que había dejado la elección presidencial de 1988. Por ello, como se mencionó anteriormente, el gobierno fijó su atención en el plano electoral, y decidió seguir con la práctica de dar la información a cuentagotas. De esta forma, mientras algunos horizontes parecían estáticos, otros se abrían al cambio político y a la nueva dinámica social.

Las reformas de 1993 y, consecuentemente, la de 1996 representaron un avance para la democracia mexicana y, en términos muy particulares, para fortalecer el sistema de partidos, ya que se estableció un modelo cuyo margen de financiamiento resultó bondadoso; lo anterior, claro, con el fin de asegurar la independencia de los partidos políticos y combatir la corrupción al interior de ellos. De

igual forma se determinó que debía predominar el financiamiento público por sobre el privado, fijando límites para ello.

De esta forma, el empleo de los recursos públicos por parte de los partidos políticos quedó sujeto a la fiscalización del otrora Instituto Federal Electoral (IFE). No obstante, la ley no confería a los ciudadanos derecho alguno sobre la fiscalización, ni derecho a ser informados sobre sus actividades. El código electoral señalaba que tanto el dictamen como el proyecto de resolución, fruto de la fiscalización previamente realizada, debían presentarse ante el Consejo General del IFE (cuyas sesiones son públicas). “Fue por decisión propia de dicho órgano de dirección que se dio difusión amplia a los resultados de la fiscalización” (Peschard, 2007).

Luego de la alternancia política, el gobierno de Vicente Fox Quesada presentó iniciativas en la operación y puesta en práctica de programas destinados a fortalecer la transparencia y combatir la corrupción. No obstante, es necesario señalar, al margen de lo aquí expuesto, que la lucha por la transparencia y el acceso a la información comenzó en 2001 cuando al término de un Seminario de Derecho a la Información celebrado en Oaxaca, un grupo de académicos, periodistas y activistas que pertenecían a algunos organismos no gubernamentales —y que a la postre se conocería como Grupo Oaxaca— firmaron un documento a favor de una Ley de Acceso a la Información (Meraz, 2017). Con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se conceptualizaron varios de los diez puntos impulsados por ese Grupo,⁵ que se consideran fundamentales para la evolución de la transparencia en el país.

El nacimiento y la instrumentación de esta nueva ley, fue parte del compromiso del gobierno con la democracia; el nuevo marco jurídico permitía facilitar la rendición de cuentas y el acceso de la ciudadanía a la información generada por el gobierno (Ruelas, 2016). De esta forma, los esfuerzos de la nueva administración se concentraron en lograr la gobernabilidad democrática mediante el enfoque del buen gobierno, el cual vio en el acceso a la información y la transpa-

5 La importancia de este grupo de académicos y de especialistas es que logró posicionar en la agenda pública el tema del acceso a la información como un derecho de todos los ciudadanos.

rencia un motor de cambio para la mejora del entorno social y como herramienta para el combate a las malas prácticas administrativas.

Como resultado de lo antes expuesto, el 30 de abril de 2002, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual entró en vigor el 12 de junio de ese mismo año. La Ley estableció como principio rector la obligación de los órganos del Estado, y demás instancias dependientes del gobierno, de poner a disposición de los ciudadanos información para su cabal comprensión de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados a las instituciones públicas.

Por primera vez la información pública en manos del gobierno se abrió al escrutinio de la sociedad. Y más trascendental aún, se reconoció que la información en posesión de los órganos del Estado tiene un carácter público, y en ninguna circunstancia es patrimonio de los funcionarios. Con esta medida que la ley adoptó, se limitó el uso de la información a discrecionalidad del gobierno (Martínez, 2014). En 2007, una nueva reforma constitucional en materia de transparencia estableció las bases y principios rectores para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública.

No obstante, a pesar de los avances que la ley y la reforma constitucional representaron para la garantía del derecho de acceso a la información y la transparencia en todo el país, las autoridades y funcionarios públicos hallaron maneras de evadir los compromisos y obstaculizaron el ejercicio efectivo de este derecho.

Cambiar la idea de la opacidad y del encubrimiento por una en donde todo funcionario es responsable de la información que genera, resulta complejo. En términos generales, la reforma constitucional no fue suficiente para que todas las entidades federativas garantizaran el derecho a la información por parte de los ciudadanos, y contaran con un marco normativo útil y de fácil comprensión para los gobernados.

Diez años de constantes cambios, producto de la lucha entre la opacidad y la transparencia y la creciente demanda ciudadana en esta materia, además de cinco reformas al marco constitucional, sirvieron para determinar que, a pesar de todos los esfuerzos, aún

existían vacíos y lagunas en la ley para su aplicación y cumplimiento de entre lo que destaca que:

- Hasta ese entonces existía una asimetría evidente en la garantía del derecho de acceso a la información, que estaba determinada por aspectos territoriales. Es decir, el país contaba con 33 marcos normativos en materia de transparencia, cuyas obligaciones diferían por mucho una de otra. Valga señalar que la mayoría de esas leyes locales eran proteccionistas.
- Existía en la mayoría de ellos, un régimen de excepción como sujetos obligados para fideicomisos y fondos públicos, partidos políticos, así como sindicatos, y personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o, en su defecto, ejercen actos de autoridad.
- Si bien la ley hablaba de sujetos obligados y sobre las obligaciones que tenían los mismos con respecto a transparentar y dar acceso a la información, estos no estaban obligados a documentar todo lo relacionado con sus facultades, competencias y atribuciones; lo cual evidentemente repercutía en el desechamiento por inexistencia. Un claro ejemplo de las limitaciones de los sujetos obligados fue la primera Ley de Transparencia (2002) en Jalisco, pues esta solo contenía 26 artículos y la obligación de publicar información en siete rubros; la segunda Ley de Transparencia (2005) amplió y precisó sujetos obligados, creó el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) como organismo garante, y amplió a 27 los rubros de la publicación de carácter fundamental para todos los sujetos obligados.
- Por otro lado, otro de los grandes vacíos de la reforma es que el otrora IFAI y los organismos garantes locales no eran, en su mayoría, constitucionalmente autónomos y el primero solo era competente respecto a las entidades de la administración pública federal. Según el artículo 60 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos, eran responsables de crear en su estructura una figura que hiciera las veces de organismo garante. Sin embargo, estos carecían de los atributos de autonomía y especialidad.

- Las resoluciones de los organismos garantes eran constantemente impugnadas por los sujetos obligados. Esto limitaba considerablemente su autonomía y especialidad, además de atentar contra el principio de expeditez⁶ en el acceso a la información.
- Estas razones, hacían necesario incluir en la Constitución un nuevo catálogo de sujetos obligados, así como establecer como obligación explícita de generar información y, en tal caso, fijar aquellos casos excepcionales donde procede la inexistencia de esta. Asimismo, se buscó otorgar autonomía constitucional al organismo garante y darle competencia respecto de todos los sujetos obligados (Ruelas, 2016).

Así, el 21 de noviembre de 2013, se aprobó la reforma constitucional en materia de transparencia en el Senado y, posteriormente, en la Cámara de Diputados, para finalmente publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 7 de febrero de 2014. Cabe señalar que la reforma constitucional en materia de transparencia fue uno de los compromisos establecidos en el “Pacto por México”,⁷ firmado el 2 de diciembre de 2012.

6 El principio de expeditez se encuentra plasmado en el artículo 17 constitucional: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”. No es un principio restringido a la materia penal, sino que abarca toda actuación del Estado, como se aprecia en la tesis XXVII.3o. J/16 (10a.), de rubro “Subgarantías de prontitud, eficacia y expeditez contenidas en el Segundo párrafo del artículo 17 de la constitución federal. No son privativas del ámbito judicial, sino que su dimensión de acceso a la justicia comprende los procedimientos administrativos de carácter no contencioso seguidos ante las dependencias del poder ejecutivo”. Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 14, enero de 2015, p. 1691. Se encuentra asociado, también, al derecho de petición contenido en el artículo octavo de la Carta Magna: “A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”. A su vez, “La expresión breve término a que se refiere el artículo 8 constitucional es aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse”. (Tesis aislada número 218148, octava época, del *Semanario Judicial de la Federación*, tomo X, octubre 1992, p. 318).

7 Se denominó “Pacto por México” al acuerdo político firmado en diciembre de 2012 por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto; Gustavo Madero Muñoz, presidente del Partido Acción Nacional; Cristina Díaz Salazar, presidenta interina del Partido Revolucionario Institucional, y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Partido de la Revolución Democrática, al que posteriormente habría de sumarse el Partido Verde Ecologista de México, a través de su vocero Arturo Escobar y Vega. Tenía tres ejes principales, pero se le recuerda por haber propiciado los acuerdos políticos que llevaron a las “reformas estructurales”: energética, laboral y fiscal.

El nuevo marco jurídico representó un avance significativo en la consolidación de la democracia mexicana, pues el monopolio respecto del manejo de la información gubernamental poco a poco fue cediendo terreno frente a la demanda ciudadana por el acceso a este bien público. A partir de la entrada en vigor de esta ley, y con el fin de asegurar el pleno goce y ejercicio del derecho a la información, el andamiaje institucional se ha ido modificando. Sin embargo, hay que regresar a lo planteado en un principio, la transparencia y la rendición de cuentas, son dos conceptos simbióticos que viven y se ayudan uno del otro y que están cimentados en el acceso a la información, aunque el objetivo de cada una de estas herramientas es distinto.

Como corolario a lo antes mencionado, la reforma de 2014 reconoció a los partidos políticos como sujetos obligados directos del régimen de transparencia. Anteriormente eran sujetos indirectos, es decir, que el acceso a su información se realizaba mediante solicitudes dirigidas al otrora IFE. La reforma en comento estableció que era obligación de los partidos políticos dar acceso a los ciudadanos sobre la información que obrara en su poder. Así, dada su naturaleza como entidades de interés público, la ley los obliga a transparentar el uso de los recursos públicos y privados, además de publicar en medios electrónicos datos y documentos que permitan rendir cuentas.

1.1.1. La evolución del marco normativo: financiamiento y fiscalización

Al término de la Revolución Mexicana, y una vez afianzado el pacto que diera legitimidad al nuevo régimen, el acceso al poder del Estado se concentró en un partido hegemónico, que monopolizó el acceso al poder político y a la información de todo aparato u oficina de gobierno. Sin competencia política y sin pluralidad, el sistema logró hacer del partido un instrumento de coerción y control; por un lado, encontró la subordinación de un conglomerado de medios de comunicación, dispuestos a servir al régimen, a cambio de concesiones y prebendas, y por otro, se maquinó un sistema marcado por la corrupción, el corporativismo y el clientelismo político. Estas situaciones, entre otros factores, ayudaron a transitar del caudillismo a un presidencialismo sordo e intransigente. El más claro ejemplo

de opacidad es la discrecionalidad con la que se elegían o designaban los candidatos a cualquier cargo (Salgado, 2012). Durante décadas el Estado mexicano careció de un canal confiable y veraz, que permitiera brindar a los ciudadanos acceso a la información pública gubernamental más elemental, como lo era el perfil de sus propios candidatos.

Durante este período, los partidos políticos vieron relegada su labor de servir como vínculo entre el gobierno y la ciudadanía. Muchos de ellos se insertaron en la clandestinidad y fueron perseguidos por el régimen, situación que recordaba a la época del porfiriato. Por décadas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) logró afianzar su hegemonía en el plano electoral, siendo el único con la capacidad técnica y política para postular candidatos a cargos de elección popular. Sin embargo, a pesar de cumplir con todos los principios formales de legalidad en las elecciones, estas no gozaban de legitimidad, y peor aún, se encontraban ayunas de transparencia. Es decir que el sistema en sí adolecía de principios democráticos (Salgado, 2012).

Derivado de la situación política que vivía el país, la demanda social por la apertura del régimen y la transición hacia la democracia se hicieron cada vez más presentes. Así, se comenzaron a gestar un conjunto de elementos que sacudirían al régimen de manera violenta; “los diversos movimientos sociales como, por ejemplo, el estudiantil de 1968, manifestaron la urgencia de la apertura democrática, pero, sobre todo, corroboraron la necesidad de un cambio en los cauces del quehacer político nacional” (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000). El resultado de dicha agitación puso de manifiesto la debilidad del régimen y su falta de capacidad para reaccionar ante tales situaciones. El final de la década de los sesenta y principios de los setenta, marcaron el rumbo de una serie de reformas que, por primera vez, incluían la participación de diferentes actores políticos dentro del sistema.

El modelo de financiamiento público podemos dividirlo en dos grandes etapas: la primera consiste en el otorgamiento de servicios y bienes por parte del Estado a los partidos políticos y va desde 1963 hasta 1986, y la segunda, que aparece con el financiamiento en dinero como prerrogativa partidaria, a partir de 1986 y hasta el presente (Guerrero, 2008).

Cabe señalar que los primeros antecedentes en materia de financiamiento a los partidos políticos datan de 1963, ya que durante el sexenio del presidente Adolfo López Mateos se promulgó la Ley Electoral Federal, la cual señalaba, entre otras cosas, que los partidos políticos con registro tenían exención del impuesto del timbre, en caso de arrendamiento. Además, se les declaró exentos de pagar los impuestos concernientes a rifas y sorteos que tuvieran como fin el autofinanciamiento para sus actividades. Se eliminó también el pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) en las utilidades provenientes de la enajenación de inmuebles adquiridos por compra o donación, así como por la venta de impresos relacionados con sus funciones públicas. Diez años más tarde, el artículo 39 de la Ley Electoral agregó a la exención impositiva dos nuevas prerrogativas; por un lado, el Estado subsidiaría a los partidos con franquicias postales y telegráficas y, por otro, ofrecería (con la reforma electoral de 1973) acceso gratuito a los partidos políticos a la radio y la televisión (Alcocer, 1993).

Posteriormente, la reforma política de 1977 inició el proceso para lograr “la existencia de elecciones libres, justas y competidas y el igual ejercicio de la libertad de expresión, de prensa, de reunión y de asociación” (Peschard, 2007). Los cambios a la ley se dieron como parte del desgaste del régimen; las demandas de libertad política y derechos sociales tensionaron al sistema hasta permitir el primer paso: se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público y se les dio acceso a prerrogativas, subvencionadas por el Estado. De esta forma el financiamiento y la fiscalización como un instrumento de transparencia y rendición de cuentas a los partidos políticos vino aparejado con el proceso de democratización del país.

Así, la reforma aplicada en aquel año dispuso que, a partir de ese momento, todos los partidos políticos nacionales sin excepción contarían de forma equitativa con elementos mínimos para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del voto. Los recursos financieros otorgados por el Estado no eran propiamente dinero, sino más bien, un conjunto de subsidios estatales que consistían en subvenciones en especie. La cuestión es que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOP-PE) no precisaba los mecanismos o criterios para la asignación de

recursos financieros o de subvenciones en especie, por lo que se otorgaban de manera discrecional por parte de la Comisión Federal Electoral —órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación.

No fue sino hasta la reforma electoral 1986-1987 cuando apareció por primera vez en la legislación secundaria (Código Federal Electoral, DOF 12/II/87), una regulación detallada sobre el financiamiento público a los partidos políticos nacionales. A partir de estos cambios, la entonces Comisión Federal Electoral determinó como elemento sustantivo para el financiamiento el “Costo Mínimo de Campaña de Diputado” que, al multiplicarse por el número total de candidatos registrados a diputados por mayoría relativa por cada partido, dio como resultado el financiamiento a distribuir entre las fuerzas políticas contendientes. Del monto total obtenido, la mitad se distribuía de manera proporcional al número de votos que obtuvo cada partido y la otra mitad era distribuida proporcionalmente entre el número de diputados que tenía cada partido (Código Federal Electoral, artículo. 62).

La importancia de esta reglamentación consistió en que, a partir de ese momento, se creó un nuevo modelo de financiamiento público para los partidos, pues, además de recibir recursos públicos en especie, se otorgó a los partidos financiamiento público en dinero.

Además, desde el punto de vista normativo se estableció que al entregarse recursos financieros a los partidos políticos estos “justificarían anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público” (Código Federal Electoral, artículo 61). Tal disposición además de ser genérica, era laxa, pues no obligaba realmente a los partidos a rendir informes sobre el uso del financiamiento otorgado por el Estado. La consecuencia fue que la utilización del dinero público se mantuvo en la mayor opacidad.

Para 1989-1990,⁸ la fórmula para otorgar financiamiento siguió el mismo principio que en 1986, no obstante, la innovación consistió en establecer tres rubros de financiamiento: 1) actividades generales u ordinarias —como se les conoce ahora—; 2) actividades es-

8 En 1990 el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordenó la creación del Instituto Federal Electoral.

pecíficas, y 3) subrogaciones del Estado. El objetivo principal de la nueva reforma consistió en transformar a la autoridad electoral, que continuaba bajo control del Ejecutivo. Sin embargo, en lo referente a la transparencia y rendición de cuentas no se realizó ningún cambio sustantivo, solo se modificó la redacción de la norma.⁹ Tampoco se estableció regulación alguna sobre la transparencia y rendición de cuentas financieras de los partidos, el artículo en comento únicamente señalaba sanciones a los partidos políticos que “...incumplan con las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto Federal Electoral”.¹⁰ El manto de la opacidad prevalecía.

En la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1993¹¹ se incorporaron en la legislación cinco rubros para el financiamiento a los partidos: público, de la militancia, de los simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento proveniente de los poderes federales, de las entidades federativas o de los ayuntamientos, de las entidades públicas, de los extranjeros, ministros de culto y empresas mercantiles, y se acordó que las aportaciones privadas a los partidos no serían deducibles de impuestos. La legislación permitió las aportaciones de “organizaciones sociales”, como un concepto más del financiamiento por la militancia (Guerrero, 2008).

Por primera vez se estableció la regulación sobre el monto de aportaciones privadas, en el equivalente de hasta 10 por ciento de lo recibido por financiamiento público. También se estableció con precisión el origen de ese tipo de financiamiento y las aportaciones individuales también fueron reguladas; en ningún caso se permitió que fueran superiores al 1 por ciento del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos y el límite a las personas morales se fijó en 5 por ciento.

9 El artículo 49.5 estableció: “Los partidos políticos informarán anualmente al Instituto Federal Electoral el empleo del financiamiento público”, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1990.

10 Artículo 342, Ídem.

11 DOF: 24/09/1993, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4786683&fecha=24/09/1993

En el ámbito de la transparencia y en el camino de la rendición de cuentas, la reforma que se describe es relevante. Además de definir el origen de los recursos en el ámbito de las obligaciones a los partidos políticos, se da el caso de que por primera vez se establecen reglas legales que los obligaban a informar de sus ingresos por cualquier modalidad y sobre el gasto ordinario y el de campaña de manera diferenciada. Además, en ese mismo año, se establecieron los primeros procedimientos, bastante acotados, para que el IFE pudiera realizar la fiscalización sobre el origen y destino de los recursos partidistas. De esta forma, por primera vez se conocieron, con datos oficiales, los gastos realizados por cada partido; la elección presidencial de 1994 fue la primera en contar con la publicación de los gastos de cada ente político (Córdova, 2011). Además, es necesario resaltar la importancia de que por primera ocasión se establecieron sanciones sobre el incumplimiento a las obligaciones en materia de fiscalización, como son las aportaciones de entes prohibidos por la ley y la omisión en la entrega de informes.

Podemos decir que este fue uno de los primeros pasos hacia la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos. Si bien el andamiaje jurídico e institucional no era muy robusto, este nuevo modelo de financiamiento sentó las bases primigenias de la transparencia.

Por un lado, las sanciones a los partidos quedaron a cargo del Tribunal Federal Electoral, destacando su importancia como avance hacia la consolidación de la transparencia. Los topes de gasto de campaña fueron establecidos en la ley, y su determinación quedó en manos del Consejo General del Instituto Federal Electoral para la campaña presidencial; a los consejos locales les correspondió lo referente a las campañas para senador, y a los consejos distritales para diputados federales.

Sin embargo, las transformaciones electorales no se mantuvieron estáticas. Para 1996, y en vista de los logros obtenidos, las exigencias para mejoramiento del nuevo modelo aumentaron. Se procuró que la nueva reforma electoral respondiera al doble imperativo de encaminar las condiciones de mayor equidad en la contienda electoral y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros de los partidos políticos. En palabras de José Woldenberg, uno de los grandes aciertos

de la reforma de 1996 fue que, por primera vez, se dio desde la Constitución la pauta para trazar todo un modelo de financiamiento acorde al contexto y la realidad de los partidos políticos en México.

La reforma se propuso tres grandes objetivos en materia de financiamiento: por principio de cuentas, se encaminó a garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia; asimismo, buscó proteger a los partidos de la injerencia de grupos o corporaciones con poder económico; y, por otro lado, buscó que las operaciones de los partidos políticos se llevaran a cabo con absoluta transparencia. Cabe señalar que también se eliminaron las aportaciones anónimas a los partidos.

En el mismo tenor de la búsqueda de la congruencia entre las leyes secundarias y la Constitución General de la República, el artículo 41 tuvo que ser modificado en su segundo párrafo para disponer que los partidos fueran dotados de elementos mínimos, proporcionados por el Estado para el ejercicio de sus funciones. Y que, sobre todo en lo que se refiere al financiamiento de las campañas electorales, los recursos financieros públicos prevalecieran sobre los privados.

Como parte de los cambios promovidos por la reforma, se redefinieron las modalidades de financiamiento público a fin de procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos; ejemplo de ello, es que se prohibió que personas no identificadas pudieran hacer aportaciones y se establecieron límites para el financiamiento de los participantes. También se previó una mayor fiscalización sobre el origen, manejo y destino de los recursos de los partidos, así como de las diversas agrupaciones políticas, mediante la creación de una instancia especializada, la Comisión de Fiscalización, integrada por consejeros, responsable de la elaboración de los dictámenes técnicos contable de las finanzas partidarias y de su presentación al Consejo General del IFE, cuyas atribuciones robustecieron la aplicación del marco jurídico.

Finalmente, el flujo de recursos públicos a los partidos quedó comprendido en tres modalidades, resaltando algunas especificaciones en el caso de los partidos de nuevo registro y en lo que al financiamiento privado respecta. En el caso de los partidos se estableció que:

1. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, se creó una fórmula con el fin de determinar el monto total a distribuir entre los partidos políticos para financiar dichas actividades. De esta manera, el monto total por este concepto se determinó anualmente: un 30 por ciento se distribuía de forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria, mientras que el 70 por ciento restante se asignaba de acuerdo con el porcentaje de la votación total emitida en el país obtenida por cada partido político con representación en el Congreso, en la elección de diputados inmediata anterior (COFIPE, artículo 49.7). El monto que correspondía a cada partido debía ser asignado mediante entregas mensuales conforme al calendario presupuestal anual.¹²
2. El financiamiento público para gastos de campaña constituyó una réplica del otorgado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes el año de la elección. Es decir, se fijó un monto extra de financiamiento público, el cual era entregado a los partidos en años de elecciones respondiendo al concepto de gasto de campaña.
3. Para actividades específicas como entidades de interés público, en cuyo concepto comprendió los gastos comprobados que realizan anualmente los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como en tareas editoriales. En este rubro el porcentaje de reembolso por las actividades mencionadas pasó de 50 por ciento del monto erogado, previsto en la legislación de 1990, a 75 por ciento (COFIPE, artículo 49.8).

Otro de los grandes cambios en la legislación fue la precisión del financiamiento privado, al quedar este integrado por los siguientes conceptos (COFIPE, artículo 49.11):

- El financiamiento general de los partidos políticos que pro venga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias, las extraordinarias de sus afiliados,

12 Por mandato legal, cada partido político debía destinar anualmente por lo menos 2 por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

las aportaciones de sus organizaciones sociales y las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. El órgano responsable de cada partido tendrá la obligación de expedir y conservar una copia de todas las cuotas y aportaciones acreditadas. Y serán los propios partidos los que definan de manera libre los montos mínimos y máximos respecto a las aportaciones de sus afiliados.

- El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país. En todo caso,
 - I. Ningún partido podía recibir anualmente aportaciones en dinero bajo este concepto por una cantidad superior a 10 por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que correspondía a todos los partidos;
 - II. De las aportaciones recibidas, cada partido tenía la obligación de expedir recibos foliados;
 - III. Asimismo las aportaciones en dinero que realizara una persona física o moral tenían un límite anual equivalente a 0.05 por ciento del mismo concepto de financiamiento público; y las aportaciones de dinero podrían realizarse en parcialidades, en cualquier tiempo.
- El autofinanciamiento se constituía con todos los ingresos obtenidos por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales y de cualquier otra similar que realizaran con el propósito de recolectar fondos. Se estableció como obligación de los partidos reportar los ingresos obtenidos por estas actividades.
- Finalmente, para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podían crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que recibían, de manera adicional a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el artículo en cita.

En lo que se refiere a la fiscalización, se instituyó la creación de la Comisión de Fiscalización dentro del Consejo General del IFE, con-

tando con una estructura especializada cuyo carácter permanente brindó la posibilidad de contar con lineamientos y reglamentos secundarios al COFIPE.¹³

Es decir, el avance logrado con la reforma de 1993 se vio reforzado con la de 1996, pues se dotó al IFE de mecanismos internos que permitieran llevar a cabo la vigilancia de los partidos (Córdova, 2011). Situación que resultó relevante pues, con la reformulación del modelo de financiamiento público, la ley aumentó de manera importante los recursos públicos destinados a los partidos políticos.

Si bien la ley contaba con la fiscalización como mecanismo para la transparencia, el IFE no dimensionó el problema que se avizoraba con el seguimiento puntual a la gran cantidad de recursos asignados para cada una de las fuerzas políticas.

Otro detalle importante de la reforma en comento fue el establecimiento de plazos para la entrega, pues se determinó como obligación de los partidos políticos, a través de sus órganos de fiscalización interna, lo siguiente (COFIPE, artículo 49-A):

1. Presentar informes anuales, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que debían informar de sus ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el ejercicio correspondiente.
2. La presentación de informes de campaña en los que se describía detalladamente los gastos que el partido político y el candidato hubieran realizado, los cuales debían ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir de que concluyeran las campañas electorales.
3. Órgano especializado de fiscalización. Estos informes consisten en la revisión que presenten los partidos políticos sobre el origen y destino de los recursos ordinarios y de campaña que les fueron asignados (COFIPE, artículo 49-B).

13 El área especializada se constituyó como parte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

El COFIPE establecía que la Comisión de Fiscalización del Consejo General contaba con un plazo de 60 días para revisar los informes ordinarios anuales, presentados por los partidos políticos y con otro de 120 días para revisar los informes de campaña. Además, tenía en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido la documentación necesaria para respaldar la veracidad de lo reportado. Es decir, el sistema de fiscalización permitía ampliar la búsqueda de indicios sobre alguna anomalía encontrada en cualquier informe.

Adicionalmente disponía de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debía presentar ante el Consejo General que estaba facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Los partidos podían impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen, e incluso la resolución que, en su caso, llegara a emitir el propio Consejo General.

En el mismo tenor, la legislación electoral estableció, por primera vez y con toda exactitud, los tipos de faltas administrativas en las que podían incurrir los partidos políticos. Entre las que la ley señalaba destacan las siguientes:

- a) Impedir la práctica de las auditorías y verificaciones de la Comisión de Fiscalización del IFE, así como la entrega de la documentación que se les solicitara;
- b) Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estaban expresamente facultadas para ello o solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades;
- c) Aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por concepto de financiamiento de simpatizantes;
- d) No presentar los informes anuales o de campaña en los términos y plazos establecidos, y
- e) Sobrepasar durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados.

De esta forma, el IFE quedó revestido de autoridad para conocer y sancionar las faltas administrativas e irregularidades en que presumiblemente pudiera incurrir un partido político, siempre que se le

respetara su derecho de audiencia. El Consejo General estaba facultado para fijar la sanción correspondiente, tomando en cuenta las circunstancias y gravedad de la falta. En todo caso, las resoluciones del Consejo General podían ser impugnadas ante el Tribunal Federal Electoral.

La reforma de 1996 consolidó la participación de los partidos políticos en la función de vigilancia respecto de sus contrincantes en materia de financiamiento; pues al igual que en otros rubros, la ley contempló por primera vez, la posibilidad de iniciar, mediante queja o denuncia, un procedimiento administrativo que fuera desahogado a través de la Comisión de Fiscalización. Esta, a su vez, debía presentar un dictamen y proyecto de resolución mismo que era presentado ante el Consejo General del IFE. De esta forma la fiscalización de los recursos destinados a los partidos políticos entró en una nueva etapa. Sin embargo, no fue definitiva puesto que, a lo largo de los procesos electorales siguientes, se observaron graves omisiones por parte de la ley, así como la falta de sanciones a los partidos en caso de violaciones reiteradas.

Después de la aplicación de la reforma electoral de 1996, apenas dos años más tarde, se aprobó el primer Reglamento de Fiscalización por el Consejo General del IFE el 16 de diciembre de 1998, que estableció los lineamientos, formatos e instructivos que los partidos políticos debían conocer para la presentación de sus informes. Este nuevo Reglamento sustituyó a toda la normatividad aplicable en la materia, lo que permitió la concentración de todos los instrumentos en materia de fiscalización para un mayor control por parte de la Comisión.

Desde su aprobación por el Consejo General del IFE en 1998, y debido a una intensa transformación política y social del contexto mexicano, y de conformidad con los requerimientos de los procesos de fiscalización por parte del Instituto, las disposiciones contenidas en dicho Reglamento se han ido modificando paulatinamente. De entre las modificaciones sufridas por la normatividad interna destacan las siguientes:

- En el año 2000 se modificaron los términos en los que los partidos políticos y las coaliciones debían presentar sus

- gastos de campaña. Lo anterior con el fin de dotar de una mayor claridad a los informes correspondientes.
- En 2002 se estableció como obligación para los partidos, la firma de la autorización para que el Instituto pudiera acceder a las cuentas de estos frente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Además, se establecieron las reglas generales para que los partidos reportaran los gastos que realizaban con respecto a sus procesos internos.
 - En 2005 se impuso la obligación de presentar, a lo largo de todas las campañas electorales y en tres momentos diferentes, informes especiales e informes anticipados sobre los gastos en general de las campañas. Además, se estableció una nueva clasificación para el reporte de gastos por la contratación de medios; se impusieron reglas adicionales respecto a la celebración de rifas y sorteos; se previó el sistema de confrontas a efecto de ampliar la garantía de audiencia, y se redujeron los márgenes de movimiento y proliferación de dinero en efectivo, estableciendo como regla el uso de medios bancarizados.
 - En 2006 se introdujeron las normas para regular la fiscalización de los Frentes (Agiss, 2008).

Las reformas al Reglamento intentaron, en su conjunto, consolidar el sistema de fiscalización de cara a las elecciones presidenciales de 2006. Es importante señalar que la aplicación efectiva de las normas encuentra sustento en el diseño implementado para la operación de estas y, en este caso, sobre las obligaciones que deben cumplirse de modo que se pueda transitar a un modelo normativo confiable.

No obstante, los indicios de una institución comprometida con la transparencia comenzaron a darse. El 13 de octubre de 1998, el Consejo General del IFE aprobó un acuerdo por el que se ordenó la publicidad y transparencia de los actos de la Dirección Ejecutiva de Administración.¹⁴ Posteriormente, el 17 de abril de 2002, el Consejo General aprobó otro acuerdo por el que se establecieron los contenidos, las modalidades y términos para difundir públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos

14 Publicada en el DOF el 26 de octubre de 1998.

nacionales. Finalmente, el 30 de mayo de 2003, fue aprobado por el Consejo el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹⁵

Dicho reglamento en su transitorio sexto establecía que las solicitudes relativas a los gastos e ingresos de los partidos políticos nacionales debían presentarse ante la unidad de enlace, dado que estos eran contemplados como sujetos obligados indirectos por la legislación en la materia. Más adelante el Consejo modificó el estatus de la Comisión de Transparencia para establecer la instalación del Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹⁶

El modelo electoral de 1996 fue funcional en una gran cantidad de aspectos; sin embargo, a partir de las elecciones presidenciales de 2000,¹⁷ y como consecuencia de una serie de denuncias en relación con el financiamiento de las campañas, se asume que el modelo fue agotado. Esta elección en particular evidenció las fallas en el modelo de auditoría y rendición de cuentas.

Por otro lado, la elección presidencial de 2006 dejó ver algunos recovecos jurídicos respecto a fenómenos vinculados con la centralidad de los medios de comunicación electrónicos, mismos que adquirieron una gran relevancia en el desarrollo de las contiendas electorales. El trasfondo del problema radica en circunstancias muy específicas como: a) la presencia excesiva de la publicidad gubernamental en los medios electrónicos tradicionales; b) opacidad en la compra de publicidad por parte de los partidos políticos; c) el uso de las campañas negativas en contra de un candidato presidencial: Andrés Manuel López Obrador, y d) la compra de publicidad por parte de terceros. Estos fueron algunos elementos que agravaron el desarrollo de las campañas en ese mismo año (Córdova, 2011).

15 Acuerdo CG110/2003.

16 Aprobado en sesión extraordinaria celebrada el 18 de enero de 2008, el Consejo General, mediante Acuerdo CG08/2008, modificó la denominación de la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información, para quedar como Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información.

17 Se trató de los casos conocidos como "Pemexgate" y "Amigos de Fox".

Derivado de lo anteriormente expuesto, quedó estrictamente prohibido para los partidos políticos, precandidatos y candidatos que contrataran o adquirieran, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad, en radio y televisión. Además, tampoco podrían contratar tiempos los dirigentes o afiliados a un partido y las personas físicas o morales para su promoción personal con fines electorales o para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Con estas restricciones, el acceso a los medios de comunicación electrónicos quedó bajo absoluta disposición del Estado.

Debe también mencionarse que el dinero privado que podían recibir los partidos políticos sufrió una modificación. Todas las aportaciones de los simpatizantes o militantes debían estar registradas y no podían exceder el 10 por ciento del tope de la campaña presidencial anterior (COFIPE, artículo 49.11). Además, en 2002, el Consejo General del IFE resolvió difundir públicamente las listas de aportaciones de los simpatizantes, ya que si bien la ley estipulaba la prohibición de las aportaciones anónimas, no establecía la obligación de su publicación. Por lo que el Consejo General tomó la acertada decisión de transparentar las listas de los aportantes, lo cual fue ratificado por el TEPJF el 20 de junio de 2002.

Asimismo, se fortaleció al IFE al reforzar sus funciones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, al dotarlo de herramientas idóneas para fiscalizar y sancionar. Parte de las nuevas reglas, establecidas por dicha reforma, es que se regularon las precampañas y se obligó a los partidos a presentar informes sobre los gastos erogados para las mismas, pues cabe destacar que la reforma estableció períodos y topes de gastos para ellas. Por otra parte, desapareció la Comisión de Fiscalización y se estableció la Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UTFRPP), como órgano técnico especializado, con el ánimo de hacer más técnica y eficiente la práctica de la fiscalización, lo que implicó el robustecimiento del aparato fiscalizador del IFE y permitió hacer auditorías y verificaciones suplementarias, en caso de estimarlo necesario.

La reforma 2007-2008 intentó subsanar importantes huecos del marco jurídico. En general, las reformas anteriores atendieron lagunas en el área de la organización electoral y las condiciones gene-

rales para la equidad de la contienda, es decir, obedeció de manera profunda a cambios con claras repercusiones políticas. Entre otros, el uso de los medios electrónicos por parte de los partidos y el gasto excesivo en publicidad fueron temas que abordó la reforma (Flores, 2013). Es así como la reforma electoral de 2007-2008 condujo al IFE a mayores responsabilidades respecto de sus funciones, y que no necesariamente están ligadas a la organización de las elecciones, sino a aspectos de supervisión y control de los partidos durante el proceso electoral.

Sin embargo, el recuento anterior denota un hecho sustancial. A lo largo de todo el período antes referido, la rendición partidista de cuentas fue concebida como fiscalización, es decir, como la capacidad legal de la autoridad para verificar los ingresos y gastos de los partidos, así como su aplicación a los fines constitucionalmente establecidos. Si bien el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales introdujo paulatinamente la obligación de los partidos de difundir diversos rubros informativos, es inevitable concluir que la vertiente de la transparencia, relativa al derecho de las personas a saber, mostraba amplias debilidades, la principal de ellas consistía en que el acceso a la información partidaria solo era posible mediante la intermediación del IFE.

1.2. La legislación vigente

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el DOF la reforma a diversos artículos constitucionales en materia de transparencia, con la finalidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información. Además, se trazó el camino para la rendición de cuentas, pues como se mencionó en un principio, estos tres conceptos se encuentran concatenados.

Con lo anterior, la intención de la reforma constitucional tuvo un efecto promisorio respecto al fortalecimiento de las atribuciones del órgano garante, ahora denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Así, el artículo segundo transitorio de la reforma al artículo sexto constitucional, mandató al Congreso de la Unión la creación de una Ley General de Transparencia que tuviera impacto en todos

los niveles de gobierno, con el fin de establecer bases, principios generales y procedimientos que tuvieran por objeto armonizar las leyes federales con las locales.

Esta reforma implicó no solo cambios de forma sino de fondo, aunque para muchos especialistas a esta ley aún le faltó mucho camino por recorrer respecto al garantismo del acceso a la información y de la transparencia. Además, la misma limitó el ejercicio de rendición de cuentas, pues en algunas cuestiones no es suficientemente clara respecto a la proporcionalidad entre las omisiones y las sanciones. No obstante, cabe destacar algunas implicaciones importantes de la ley, por ejemplo:

- La reforma trajo consigo la ampliación de los sujetos obligados directos, haciendo un catálogo más amplio en el que se incluyó a los poderes Legislativo y Judicial, a los partidos políticos, a los fondos y fideicomisos, a los sindicatos, a las universidades públicas, y a otras personas morales. Respecto de los partidos, esta reforma llevó a un plano más horizontal la rendición de cuentas a la sociedad. Antes de esta reforma los partidos políticos eran sujetos obligados indirectos, lo que implicaba que la mecánica de cumplimiento respecto a sus obligaciones de transparencia se efectuaba a través del órgano garante del Instituto Federal Electoral.
- Se hizo patente la obligación de los sujetos obligados de publicar, en medios electrónicos, indicadores y estadísticas sobre el desarrollo de sus funciones y el ejercicio del gasto público. Esto implicó que la información pudiera estar disponible en todo momento para el ciudadano.
- Se estableció la obligación de los sujetos obligados de generar información relacionada con sus facultades y competencias, siempre considerando la reserva de ley. Ello implicó una relación más directa con todos los ciudadanos (Ruelas, 2016).
- Se agregaron principios rectores de la actuación del órgano garante federal (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, efectividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad) y se le otorgaron nuevas competencias.

- Se mantuvo que las resoluciones del órgano garante serían definitivas, vinculantes e inatacables y se amplió a siete el número de comisionados del INAI.

A diferencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que obliga a la administración pública federal a la transparencia de sus funciones, la LGTAIP incluyó a los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como a estados y municipios, con el objeto de establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como fomentar la cultura de la transparencia, promover la participación ciudadana en las decisiones públicas y la rendición de cuentas (Bautista, 2015).

De manera muy sucinta, la nueva ley estableció algunas particularidades y diferencias que ponen de manifiesto la envergadura de la reforma. Estos cambios mostraron solo el comienzo de una serie de reformas venideras en otros ámbitos de la vida política nacional. Tal es el caso de la reforma electoral, la cual además de homologar los requerimientos de transparencia introdujo algunas novedades.

Cabe recalcar que, no obstante la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, y de la reforma en materia electoral de 2007 y la reforma constitucional en materia de transparencia del mismo año, los partidos políticos no fueron considerados sujetos obligados directos sino hasta la reforma de 2014.

1.2.1. El INE y los cambios en la materia

Pues bien, una vez abordada de manera general la aprobación y particularidades de la nueva Ley General de Transparencia, es necesario acercarnos al cuerpo normativo que nos atañe y que tiene que ver con la fiscalización de los partidos. A efecto de entrar en materia respecto a la nueva legislación, es necesario partir del principio general de la jerarquía normativa.

Derivado de los ajustes constitucionales y en concordancia con la nueva legislación en materia de transparencia, se emitió la Ley Ge-

neral de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), la cual sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En el mismo tenor se expidió la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), que tiene entre sus peculiaridades, regular en su Título Octavo lo referente a la fiscalización de los partidos políticos. Y, por último, el Reglamento de Fiscalización sufrió algunos cambios con el fin de armonizarlo con la nueva normatividad.

Anteriormente, tal y como se expuso en el apartado de antecedentes, el Instituto Federal Electoral era la autoridad mandatada por la propia Constitución para realizar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en el ámbito federal. De igual forma, antes de la expedición de la LEGIPE, cada entidad federativa, por medio de su Instituto Electoral Local, tenía la responsabilidad de llevar a cabo la fiscalización de los recursos públicos destinados a la realización de las campañas electorales, además de aquellos recursos que involucraban el desarrollo de sus actividades permanentes. Existía entonces una distribución clara de competencias y consonante con el modelo federalista, respecto a la fiscalización de los partidos políticos.

Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 2014, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos en los ámbitos federal y local quedó a cargo del Consejo General del INE. En este sentido, la nueva LEGIPE en su artículo 32, apartado 6, establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tendrá como una de sus atribuciones la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; dicho procedimiento se realizará a través de la Comisión de Fiscalización integrada por cinco consejeros, cuyas actividades son apoyadas por la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).

Es un cambio trascendente. El ámbito de aplicación de la norma contempla tanto el nivel federal como el local, lo que convierte al nuevo INE en la única autoridad fiscalizadora de los procesos electorales. Este diseño condujo a una centralización y sobrecarga de funciones en el INE, situación que incide en el correcto desarrollo de la fiscalización y que, como se verá más adelante, ha traído consecuencias negativas. Con la nueva disposición se pasó de fiscalizar seis mil campañas, a llevar el control de setenta mil, atendiendo por supuesto las innovaciones en la materia (Estrada, 2014).

Sin embargo, ¿cómo entender la fiscalización en el nuevo marco normativo? Para comenzar a dimensionar el problema es importante partir de lo que implica la palabra fiscalizar; por un lado, en dicha actividad se tiene por objeto vigilar, auditar, examinar y verificar que los recursos de los que disponen los sujetos obligados sean empleados en la realización de las actividades que la ley les mandata; por otro lado, se busca que en el desarrollo de dichas actividades no se involucre dinero de fuentes ilegales o no contempladas por la norma. En términos generales, la fiscalización es la suma de actividades destinadas a la verificación del correcto y legal origen, monto y destino de los recursos económicos empleados por los entes políticos (partidos políticos nacionales y locales, agrupaciones políticas nacionales y candidatos independientes).

Por ende, los resultados de una adecuada fiscalización deben ir orientados a contribuir a la consolidación del régimen de partidos, la equidad en las contiendas electorales, y la preservación del interés público, pero también, y sobre todo, a la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Por consiguiente, la equidad en las contiendas electorales se garantiza por la vía del financiamiento público, pues como se vio anteriormente, la ley limita y regula el uso de los dineros privados. La equidad se promueve mediante la vigilancia de los gastos de campaña y el seguimiento oportuno de los topes para el financiamiento privado (Gurza, 2017).

Para concebir de manera clara lo antes expuesto, es necesario partir de que la transformación de fondo respecto al nuevo modelo se dio en dos vertientes o temas. Por un lado, lo referente a la contabilidad de los sujetos obligados, es decir, el nuevo sistema en línea; y por otro, los cambios a la estructura de la fiscalización y el financiamiento a los partidos políticos. Con ello se intentaba atacar las problemáticas que se presentaron en las elecciones anteriores¹⁸. Para un mejor análisis es necesario explicar de forma sucinta los cambios más importantes impactados en la legislación vigente, así como sus posibles implicaciones.

18 Gilas, K. M. y M. Christiansson (2015), "El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida". Ponencia presentada en el XXVI Congreso Nacional de Estudios Electorales, organizado por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales en Monterrey, Nuevo León, 13-16 de octubre de 2015.

1.2.1.1. Del financiamiento a los partidos políticos

La fórmula para el cálculo de asignación del financiamiento público no se modificó y quedó establecida en los mismos términos de la aprobada en 2007. De esta forma el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se fijó anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65 por ciento del valor diario del salario mínimo válido en el Distrito Federal¹⁹ (ahora Ciudad de México, en tanto que el salario mínimo se ha remplazado por la Unidad de Medida y Actualización). El 30 por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y, el 70 por ciento que reste, de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. De manera adicional se entrega 50 por ciento de financiamiento para campaña presidencial y 30 por ciento en elecciones intermedias. Asimismo, se otorga 3 por ciento para la realización de actividades específicas como entidades de interés público (investigación socioeconómica y política, tareas editoriales y educación y capacitación política). Se elimina la libre compra en medios electrónicos de comunicación, para utilizar exclusivamente tiempos del Estado.

Por otro lado, el financiamiento privado sufrió ligeras modificaciones. Pues la reforma eliminó el tope general de financiamiento de este rubro, manteniendo solamente los límites para cada tipo de aportación, con lo que se eleva la cantidad total de recursos que podrán recibir los partidos por este concepto. De esta forma el financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

- Las aportaciones de militantes, en dinero o en especie, tendrán como límite el 2 por ciento del financiamiento público ordinario.
- Las aportaciones de simpatizantes, en dinero o en especie, podrán ascender al 10 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

19 Para los partidos políticos de carácter local, el órgano encargado de la distribución será el organismo público local electoral y el método de distribución se hará con base en el salario mínimo de la zona geográfica (UMA).

- Las aportaciones de los precandidatos y candidatos, en dinero o en especie, tendrán como máximo el 10 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.
- Las aportaciones de carácter individual de los simpatizantes, en dinero o en especie, tendrán como límite el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

Todas las aportaciones que provengan de fuentes de financiamiento privado deben quedar registradas y los partidos tienen la obligación de expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y el RFC del aportante (LGPP, artículo 56.3); así como entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación (LGPP, artículo 56.5). Es muy importante señalar que todas las aportaciones en especie deben hacerse constar mediante un contrato entre el partido político y el aportante, dentro del cual se establecerá el valor de los bienes o servicios aportados, y el monto total de la aportación, todo respaldado por una factura.

Ahora bien, si en este rubro la ley no se modificó de fondo ¿cómo es posible que en tan solo un par de años los partidos políticos hayan obtenido un mayor financiamiento? En 2014 los partidos políticos tenían una bolsa asegurada de seis mil 195 millones de pesos; un año después —una vez aplicada la reforma— nueve mil 649 millones de pesos; y en 2016 obtuvieron ocho mil 447 millones de pesos (Montalvo, 2016).

La razón estriba en que las diversas fórmulas existentes en las entidades federativas fueron uniformadas con el parámetro nacional. Se aplicó la multiplicación del 65 por ciento del salario mínimo vigente en la región geográfica de que se trate (en los hechos UMA), por el padrón electoral de la entidad. De esta forma, se produjo un aumento súbito, inmediato, de los montos de financiamiento político en el ámbito estatal.

1.2.1.2. Del financiamiento a candidatos independientes

El financiamiento de los candidatos independientes es de reciente aparición, como lo es esa misma figura jurídica, y presenta las siguientes características:

Financiamiento público: Para el otorgamiento de este es utilizada una fórmula de distribución que abarca las distintas candidaturas independientes, la cual está basada en una asignación en conjunto, como si se tratara de un partido de nuevo registro. La fórmula consiste en dividir en partes iguales los montos según el cargo a elegir: 33.3 por ciento entre las candidaturas postuladas al cargo de presidente; 33.3 por ciento entre todas las fórmulas al cargo de senador, y 33.3 por ciento entre todas las fórmulas al cargo de diputado. En caso de existir una única candidatura postulada por cargo, se estableció que no podrá recibir más del 50 por ciento del monto (Salgado y Hernández, 2018). Para esta última elección, el monto total otorgado fue de 42 millones 963 mil 332 pesos (INE/INE/CG283/2018).

*Financiamiento privado:*²⁰ Este se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes. Los candidatos independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, de cualquier persona física o moral.

En lo que respecta a las aportaciones de carácter privado para el apoyo a los candidatos independientes se sujetarán a los siguientes límites: las aportaciones de los candidatos independientes a su propia campaña y las de sus simpatizantes, en dinero o en especie, tendrán como límite el 10 por ciento del tope de gasto establecido para la elección de que se trate (LGIPE, artículo 399.1).

Por ningún motivo, los candidatos independientes pueden solicitar créditos de la banca de desarrollo ni recibir aportaciones de per-

20 La Sala Superior del TEPJF resolvió mediante el SUP-JDC-274/2018 que el límite de las aportaciones individuales que pueden realizar a la candidatura independiente los simpatizantes, corresponde a un monto equivalente al 0.5 por ciento del actual tope de gastos de campaña de la elección actual de que se trate; y el límite de las aportaciones individuales que puede realizar el candidato independiente a su campaña, corresponde a un monto equivalente a 10 por ciento del actual tope de gastos de campaña de la elección de que se trate.

sonas no identificadas para el financiamiento de sus actividades. Para el manejo de los recursos de campaña se deberá utilizar una cuenta bancaria para ese fin y todas las aportaciones deberán realizarse únicamente en esta cuenta mediante cheque o transferencia bancaria.

1.2.1.3. De los informes de campaña y precampaña

En cuanto a las precampañas, la ley establece que deben presentarse informes por cada uno de los precandidatos registrados y para cada tipo de precampaña, en donde se especifique el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados durante el período que estas comprendieron. Para el cumplimiento de esta actividad la legislación otorga el plazo de diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas para su entrega. Los candidatos y precandidatos tienen como obligación la presentación de estos informes, por lo que, en caso de presentarse alguna irregularidad o inconsistencia, estos pueden ser sujetos a una sanción. La omisión en la presentación del informe tiene como consecuencia la negativa de registro como candidato.

Por su parte, los plazos para la fiscalización de las campañas son aún más cortos. Este cambio sustancial presenta una nueva modalidad respecto de los informes, pues ahora comprende la entrega de informes parciales. Los partidos y candidatos deberán presentar un informe por cada treinta días de campaña. Este modelo implica que la Unidad Técnica de Fiscalización estará revisando y auditando los ingresos y egresos de los partidos y candidatos, simultáneamente al desarrollo de la campaña (Gilas y Christiansson, 2015). No obstante, y como elemento negativo de dicha reforma, los plazos que tiene el Instituto para revisar los informes presentados por todos los contendientes suman un máximo de 37 días con las siguientes fases:

- Una vez entregados los informes de gastos de campaña, la UTF contará con diez días para revisar la documentación presentada.
- Si durante la revisión la UTF detecta inconsistencias, errores u omisiones, se les notificará a los partidos políticos

para que en cinco días presenten las aclaraciones correspondientes.

- Después del último informe, la UTF contará con diez días para emitir el dictamen consolidado y el proyecto de resolución.
- La Comisión de Fiscalización del INE contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la UTF.
- Una vez aprobados por la Comisión de Fiscalización, se someterán a consideración del Consejo General los proyectos para que estos sean votados en un término improrrogable de seis días (LGPP, artículo 79).

Es necesario señalar que, adicionalmente a la fiscalización de ingresos y gasto en los procesos electorales, la UTF también tiene como obligación la revisión de ingresos y egresos que se vinculan con la operación ordinaria de los partidos políticos, tanto en el ámbito federal como local. Por ello la fiscalización de las campañas y precampañas, y la fiscalización por concepto de operación ordinaria, son operaciones que requieren de una simultaneidad y un trabajo extraordinario por parte de la unidad responsable. Todo este proceso se fundamenta en cuatro ejes de actividad, los cuales proporcionan la evidencia para comprobar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos obligados.

Primero, está la auditoría, la cual incluye la revisión de operaciones y entrega de informes, además del soporte documental y los registros en el sistema de contabilidad. Segundo, el monitoreo de medios mediante el cual se realiza la verificación de la propaganda en vía pública, medios impresos e internet, y que tiene como objetivo detectar gastos no reportados. Tercero, las visitas de verificación, las cuales están orientadas a procesar y obtener evidencia del desarrollo de casas y eventos de campaña. Cuarto, el cruce de información con terceros, el cual se aplica por medio de la confronta y que permite ir más allá del secreto bancario, fiscal y fiduciario (Gurza, 2017).

Sin embargo, a pesar de contar con un engranaje técnico y jurídico tan robusto, el Consejo General constantemente detecta fallas en el proceso de fiscalización, lo que evidentemente repercute en el ajuste de criterios y la subsanación de errores por parte del Con-

sejo General. Errores como la mala aplicación de la fórmula del prorrateo o la duplicación de testigos respecto a la verificación de espectaculares, son muy usuales (Cortés, 2017). No pretendemos abundar en la evidencia sino más bien en su implicación de fondo.

Entre los aspectos positivos del nuevo sistema para la fiscalización de las precampañas, campañas y actividades ordinarias, en el caso de los partidos, se encuentran los siguientes: 1) la cooperación entre entidades especializadas, pues permite a la Unidad Técnica de Fiscalización enlazarse de manera inmediata con los sistemas de organismos como el Servicio de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que pueden proveer información relevante sobre las finanzas de partidos y candidatos y 2) la implementación de un sistema de contabilidad en línea sofisticado, que conduce a registrar y conocer, en tiempo real, los movimientos financieros de los sujetos obligados.

No obstante, uno de los aspectos negativos que presenta el innovador sistema, es que este solo sirve para el rastreo de los gastos a través de los medios electrónicos y bancarizados. El gran reto de la fiscalización en el futuro será el seguimiento y rastreo de los flujos de dinero en efectivo, que son los que representan trabajo más arduo para su fiscalización. Pero de ello se hablará en otro capítulo.

1.2.1.4. Del prorrateo de gastos

En 2012, el PRI reportó que a su candidato presidencial se le asignó solo el 1 por ciento de un total de 50 por ciento del gasto, de una gran cantidad de eventos en donde participaba con otros candidatos de su mismo partido. Y de esta forma se evitó que el candidato presidencial rebasara el tope de gasto fijado para tal caso. Esto era posible ya que el Reglamento de Fiscalización permitía que los partidos pudieran distribuir la mitad de los costos de los eventos entre el total de los candidatos beneficiados bajo un criterio establecido por los propios partidos, es decir, la ley permitía discrecionalidad por parte de estos. Lo anterior, evidentemente, resultó en una simulación contable para reducir el

costo de una campaña y aumentar, a modo de favorecer, el costo de otras. La nueva ley establece restricciones y fija montos para cada uno de estos supuestos (Ugalde, 2014).

El Cuadro 1 muestra el prorrateo del gasto entre las campañas beneficiadas, atendiendo a los criterios dispuestos en el artículo 32 del Reglamento.

Cuadro 1.
Prorrateo conforme al artículo 83, apartado II
de la Ley General de Partidos Políticos

Inciso	Presidente %	Candidato a Senador %	Candidato a Diputado Federal %	Candidato local %
a)	40	60	-	-
b)	60	-	40	-
c)	20	50	30	-
d)	15	35	25	25
e)	40	-	-	60
f)	20	60	-	20
g)	40	-	35	25
h)	-	70	30	-
i)	-	50	30	20
J)	-	75	-	25
k)	-	-	50	50

Fuente: Cuadro contenido en el Reglamento de Fiscalización respecto al prorrateo de los gastos genéricos por tipo de campaña (p.208).

Se entenderá que un gasto beneficia a un candidato cuando concurra en alguno de los supuestos siguientes: a) que se mencione el nombre del candidato postulado por partido o coalición; b) que se difunda la imagen del candidato, o c) que se promueva el voto en favor de dicha campaña de manera expresa.

Por ejemplo, respecto a los gastos genéricos de campaña, la ley los define como los realizados en actos de campaña y de propaganda, en los que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña. También son actos de campaña y propaganda aquellos en los que, aunque no se permita identificar a algún candidato o tipo de campaña, sí se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición y se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique a un partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales (LGPP, artículo 83.1).

Los partidos políticos tienen la obligación de llevar un registro contable acerca de todas y cada una de las actividades comerciales que realizan, el trabajo de la Unidad Técnica es poder reconocer de manera concreta, cada uno de los supuestos establecidos en la ley. Discrepancias interpretativas respecto al prorrateo de los gastos genéricos, han generado críticas en contra del INE y, en especial, de la comisión encargada de llevar a cabo la revisión de los gastos. Este es, sin lugar a dudas, un tema que ha traído y seguirá despertando un debate acalorado por parte de las fuerzas políticas y los ciudadanos.

1.2.1.5. Del sistema contable en línea

Según el artículo 196, numeral 1 de la LGIPE, la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, es el órgano encargado de llevar a cabo la recepción y revisión integral de todos y cada uno de los informes presentados por los partidos políticos y candidatos independientes. La exhaustiva revisión de los informes que presentan respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por concepto de financiamiento, así como la investigación respecto a las quejas interpuestas por las distintas fuerzas políticas y, en su caso, los candidatos independientes, son atribuciones de la Unidad Técnica de Fiscalización.

Para que el INE pueda realizar una fiscalización minuciosa, la nueva regulación contempla la implementación de un sistema informá-

tico para contabilidad en línea y un padrón de proveedores para controlar el gasto erogado por parte de los partidos. A partir de estos elementos, el Instituto Nacional creó el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) y el Registro Nacional de Proveedores (RNP).

El SIF es la plataforma en internet que utilizan los partidos políticos y candidatos independientes para registrar sus operaciones de ingresos y egresos ante el INE. Por lo tanto, la transparencia en este caso es proactiva, pues es responsabilidad de los sujetos obligados transparentar y rendir cuentas sobre el uso de los recursos otorgados (Instituto Belisario Domínguez, 2017).

Pero como se mencionó con anterioridad, el problema central de este sistema es que omite el rastreo de los flujos de efectivo. No obstante, su ayuda será fundamental, dadas las innovaciones tecnológicas. Hasta ahora se han mencionado solo algunos de los cambios implementados por la nueva reforma en materia de fiscalización.

1.2.2. Sujetos obligados: partidos y candidatos independientes

Es de insistir en que la transparencia y la rendición de cuentas se han transformado en elementos esenciales de todo sistema democrático representativo. Se han convertido en piedra angular de las libertades, pues suponen una forma en que los gobernados, las personas comunes, pueden controlar el ejercicio del poder público, ya que es través del acceso a la información y la transparencia como se cimientan las bases para una rendición de cuentas efectiva.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece puntualmente un marco jurídico por virtud del cual se desprende que los partidos políticos son sujetos obligados directos en materia de acceso a la información. Queda pendiente una clara definición del lugar que ocupan los candidatos independientes en este nuevo esquema normativo, pues no se sabe con claridad si estos deben tener las mismas responsabilidades en materia de transparencia (como veremos más adelante, la LGIPE establece obligaciones totalmente distintas entre los partidos políticos y los candidatos independientes).

El objetivo de la transparencia, respecto a los sujetos obligados, consiste en reducir las incertidumbres en el ejercicio de sus funciones, limitar sus ilegalidades, y prevenir y remediar sus abusos, a través del escrutinio público y la rendición de cuentas.

Los partidos políticos se han consolidado como parte esencial de las democracias representativas, pues se consideran el medio idóneo y legalmente constituido para articular los intereses de los distintos sectores de la sociedad. Sirven como un canal de comunicación respecto de las necesidades de los distintos grupos de ciudadanos y el gobierno. Es decir, se conciben como intermediarios entre la esfera pública y la privada, un conjunto de personas que buscan acceder al gobierno por medio de elecciones y mediante la asociación de personas que comparten determinada ideología (Peschard, 2008). La CPEUM reconoce que los partidos políticos tienen entre sus fines, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público y, a su vez, servir como un vínculo entre los ciudadanos y los gobernantes.

La reforma político-electoral de 2014 reconoció explícitamente el derecho de los ciudadanos a solicitar el registro para participar como candidatos a cargos de elección popular. Es así que los candidatos independientes pueden llegar a constituir un nuevo vínculo con la sociedad. Pero si corresponde no solo a los partidos políticos, sino también a los ciudadanos, el participar en la conquista del poder, resulta una obligación de ambos rendirle cuentas a la ciudadanía.

El Reglamento de fiscalización establece en su artículo 223 numeral 5, que algunas de las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas por parte de los aspirantes y candidatos independientes de manera general son:

- Presentar su informe de apoyo ciudadano y de campaña.
- Reportar, en los informes respectivos, los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a la obtención del apoyo ciudadano o campaña.
- Reportar todos los ingresos en efectivo recibidos y depositados a la cuenta bancaria abierta exclusivamente para la administración de los ingresos y gastos por la obtención del apoyo ciudadano y campaña.

- Solicitar o recibir recursos mediante aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, y en ninguna circunstancia por parte de personas no autorizadas por la Ley de Instituciones.
- No exceder el tope de gastos campaña o apoyo ciudadano establecido por el Consejo General.
- Designar a un responsable de la rendición de cuentas.
- Vigilar que se expidan recibos foliados por los ingresos recibidos para la obtención del apoyo ciudadano y campaña.

Es importante señalar que la reforma de 2014 instituyó un modelo de fiscalización novedoso pero complejo en su construcción normativa y operativa. Esa complejidad incidió en el quehacer institucional de la autoridad electoral nacional, como responsable única de la fiscalización de partidos políticos y candidatos independientes, sujetos estos últimos que no contaban con las estructuras idóneas para atender puntualmente las obligaciones legales y reglamentarias de sus ingresos y gastos. Solo por mencionar algunos ejemplos, un gran número de candidatos independientes no pudo pasar la etapa de recolección de firmas debido a la complejidad de entrega de los informes (Flores, 2018).

Según el reglamento de fiscalización en su artículo 223, la rendición de cuentas es la obligación que tienen los partidos políticos, candidatos de partido y candidatos independientes, de informar y explicar de manera transparente y clara los montos, uso y destino de los recursos que utilizan para sus actividades.

Por otro lado, el mismo Reglamento establece que los partidos políticos tendrán como obligaciones de transparencia las siguientes actividades:

- Presentar los informes de gastos de precampaña o campaña de sus precandidatos y candidatos.
- Respetar el tope de gastos de precampaña y campaña establecidos por el Consejo General.
- Reportar la información correspondiente mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.
- Expedir recibos foliados por los ingresos recibidos para sus precampañas y campañas.

- Verificar que los egresos realizados sean pagados con cheque de la cuenta Bancaria Autorizada Por el Comité Ejecutivo Nacional o Comités Ejecutivos Estatales que contengan la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, que sean nominativos y que se documentan con facturas que cumplen con requisitos fiscales.

De esta forma, al analizar las obligaciones que tienen tanto partidos políticos como candidatos independientes, podemos apreciar que existe una asimetría muy marcada entre ambos sujetos obligados en lo referente a la rendición de informes de fiscalización. Este análisis quedará pendiente, pues la idea es mostrar cada una de las obligaciones en lo general.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, una de las innovaciones que trajo consigo la reforma en materia de transparencia de 2014 fue la inclusión de los partidos políticos como sujetos obligados. Pues esto supone que ellos deberán contar con mecanismos internos para recibir, procesar y dar respuesta de manera directa a toda solicitud de información que presente un ciudadano.

Por otro lado, el INAI se trasforma en el **órgano garante** de dar seguimiento y sancionar el incumplimiento de las obligaciones en la materia de los partidos políticos de carácter nacional. Por ello las resoluciones que este órgano determine serán inatacables y, en su defecto, podrán ordenar a los partidos la entrega de la información requerida que esté contemplada por la ley. Lo cual implica que, por primera vez, las decisiones que funden inconformidad entre los partidos no podrán ser apeladas ante el Tribunal Electoral, como sucedía con el órgano garante, autoridad del otrora IFE.

Se han mencionado en este apartado las obligaciones de los candidatos independientes y de los partidos políticos respecto a la fiscalización y a la transparencia que establece el INE. Sin embargo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, les impone a los partidos políticos y también a los candidatos independientes y a las agrupaciones políticas como nuevos sujetos obligados directos, la responsabilidad de brindar y transparentar cierta información.

En números llanos, los partidos políticos tienen 78 nuevas obligaciones de transparencia: 48 de orden común contempladas en el artículo 70 de la ley en comento; y 30 específicas contempladas en el artículo 76. De entre estas destacan su padrón de afiliados o militantes; acuerdos o resoluciones de los órganos de dirección; los convenios de participación entre partidos y organizaciones civiles; contratos y convenios para el arrendamiento o compra de bienes y servicios. Así como los montos de cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por militantes; los montos autorizados de financiamiento privado, y el directorio de los órganos de dirección.

El Cuadro 2 muestra un análisis de los cambios más importantes respecto al nuevo régimen de sujetos obligados directos por parte de los partidos y el anterior en donde era sujetos obligados indirectos.

Cuadro 2.
Comparativo sobre algunas características
de los distintos regímenes de los partidos políticos

Régimen de sujetos obligados indirectos	Régimen de sujetos obligados directos (reforma 2014)
<ul style="list-style-type: none"> • Como sujetos obligados indirectos, implica que la mecánica de cumplimiento de sus obligaciones era a través del IFE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los sujetos obligados (partidos políticos) deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus funciones o competencias (artículo 6, apartado V. CPEUM).
<ul style="list-style-type: none"> • El IFE, a través del Órgano Garante de la Transparencia y su Comité de Información, regulaba a los partidos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Con la reforma político electoral de 2014 se expidió la Ley General de Partidos Políticos.

<ul style="list-style-type: none"> • Toda persona solo podía ejercer su derecho de acceso a la información de los partidos, a través del IFE, y siempre y cuando mediara una solicitud. Esto para la información específica (COFIPE, artículo 41). 	<ul style="list-style-type: none"> • Los partidos políticos nacionales y locales, las agrupaciones políticas nacionales y las personas morales constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente, según corresponda, deberán poner a disposición del público y actualizar lo dispuesto en el artículo 70 de la LG-TAIP y que hace referencia a información específica.
<ul style="list-style-type: none"> • Las resoluciones del órgano garante del IFE podían ser impugnables por los partidos políticos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las resoluciones del órgano garante de la transparencia y acceso a la información son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.
<ul style="list-style-type: none"> • La determinación final de la calidad de la información (libre acceso, reservada, confidencial o inexistente) de los partidos políticos recaía en los órganos competentes del otrora IFE (comité u órgano garante). 	<ul style="list-style-type: none"> • Toda la información en posesión de los partidos políticos es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional (artículo 6, numeral I. CPEUM).
<ul style="list-style-type: none"> • Las obligaciones de transparencia de los partidos políticos (COFIPE, artículo 42) incluyen información a nivel nacional, estatal, municipal y/o regional, delegacional y distrital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se creó el Sistema Nacional de Transparencia el cual permite una adecuada comunicación entre los distintos órdenes de gobierno, para una adecuada interacción con la ciudadanía.

El IFE era el responsable de varias fases de los procedimientos de acceso a la información y de la definición de la información de los partidos:

- ✓ Gestión de las solicitudes de acceso.
- ✓ Determinación final de la calidad de la información.
- ✓ Publicación de cierta información en internet.
- ✓ Supervisión de obligaciones en materia de transparencia.

La plataforma nacional de transparencia contará con los siguientes sistemas:

- ✓ I. Sistema de solicitudes de acceso a la información;
- ✓ II. Sistema de gestión de medios de impugnación;
- ✓ III. Sistema de portales de obligaciones de transparencia, y
- ✓ IV. Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

Fuente: Elaboración propia.

La demanda de rendición de cuentas de los partidos políticos ha sido desde hace unas décadas, una exigencia ciudadana que apenas comienza a rendir sus primeros frutos. En el contexto internacional, no solo los partidos políticos mexicanos tienen la obligación de entregar cuentas sobre el estado que guardan sus finanzas; con la nueva ola de derechos sobre la rendición de cuentas, son muchos los países en todo el mundo que le exigen esa información a los partidos. Empero, México es, nos atreveríamos a decir, el único país en donde la rendición de cuentas no solo emana de las leyes electorales, como es el caso de casi todas las naciones, sino que ahora las obligaciones de los partidos en esta materia están sujetas al escrutinio de dos autoridades nacionales especializadas y encargadas de monitorear el cumplimiento, el INAI y el INE (Cfr. Laborde y Navarro, 2016).

Además, la labor del INE por lograr una mejor fiscalización de esos recursos también se ha incrementado. Estructuralmente la fiscalización ha evolucionado a un plano más proactivo, que involucra a los propios candidatos en tiempos electorales. Mención especial merece la capacidad del INE para detectar el uso de recursos que corresponden al gasto ordinario de los partidos políticos y que se solía aplicar a las campañas. Esta vigilancia se ha vuelto cada vez

más integral y eficaz, pues contrasta lo que se registra contablemente con lo que se observa en campo, permitiendo que cada vez sea más difícil ocultar gastos en materia electoral.

La ley, aun con sus aciertos y limitantes, ha permitido a los ciudadanos exigirles a los partidos, y ahora también a los candidatos independientes, que rindan cuentas sobre los recursos que reciben, provenientes de los impuestos de millones de ciudadanos. Sin embargo, es claro que los objetivos de transformación de la fiscalización van más allá de garantizar equidad en la contienda electoral; puede entenderse que en el fondo busca la ampliación del horizonte de la transparencia y de la rendición de cuentas mediante el establecimiento de mecanismos capaces de dar seguimiento puntual a los recursos utilizados, no solo durante el desarrollo de las campañas electorales, sino también en el de sus actividades cotidianas.

Cabe reconocer, sin embargo, que el énfasis que históricamente se ha brindado a la fiscalización, en tanto que revisión técnica, ha tendido a opacar la dimensión del derecho a saber. Hay allí una gran ventana de oportunidad para que la convergencia de las dos instituciones encargadas de verificar obligaciones partidistas en materia de transparencia y acceso a la información pública propicie un salto cualitativo para una rendición de cuentas más integral.

1.2.3. Legislación electoral: entre la aplicación y las “visiones institucionales”. INE y TEPJF

Los organismos de fiscalización son la primera línea de defensa de la sociedad en contra de la corrupción o de las prácticas corruptas por parte de los gobernantes, sobre todo porque tienen encomendadas dos de las actividades más trascendentes del ciclo administrativo: la revisión y evaluación de sus actividades y la auditoría gubernamental sobre el uso de los recursos públicos. No obstante, la batalla es siempre desigual porque el servidor público corrupto utiliza el conjunto de elementos puestos a su disposición (recursos materiales, financieros, servidores públicos, estructuras, experticias, normas, etcétera) para obtener ganancias ilegales (Márquez, 2009). En el plano electoral sucede lo mismo, pues el interés de la autoridad está puesto en que los recursos públicos y privados otor-

gados para la realización de actividades políticas, cumplan con su cometido, sin simulaciones ni desvíos.

La fiscalización y sus alcances en la dimensión legal han tenido avances importantes con la última reforma electoral gracias a que se otorgó al INE la facultad de monitorear el gasto de los partidos a través de los reportes que estos generan y entregan, así como mediante las nuevas modalidades que la reforma estableció (Instituto Belisario Domínguez, 2017). Hasta aquí todo marcha bien, pues a pesar de la enorme labor que implica fiscalizar miles de campañas en los procesos electorales concurrentes, la labor de la autoridad fiscalizadora ha sido razonablemente eficiente.

Sin embargo, surge el problema de situaciones en las que las decisiones no dependen de la simple aplicación de la norma sino de la interpretación de esta. Es decir, cuando no basta con solo aplicar a rajatabla lo mandado por el marco normativo, sino dada la naturaleza jurídica, se tiene que verificar que la aplicación de la ley se da bajo los parámetros del respeto al debido proceso. Y más complejo aún, cuando las visiones de las autoridades encargadas de brindar certeza en los procesos electorales tienen criterios distintos sobre un mismo tema.

La discusión entre el TEPJF y el INE, tiene ya larga data. Han existido resoluciones de la autoridad jurisdiccional que han causado polémica y disenso entre algunos consejeros del INE. El ejemplo más notable, y que detonó una controversia acalorada entre autoridades, fue el caso de la equidad en la elección de gobernador de Coahuila. El Tribunal le dio la razón al Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, ha sido muy complicado conocer de primera mano la postura del Tribunal, ya que desde hace algún tiempo la Coordinación de Comunicación Social ha eludido conceder entrevistas con los magistrados.

La consejera Pamela San Martín, en su momento, expresó que ciertas decisiones tomadas por los magistrados no permitían afianzar los procedimientos para lograr una mejor fiscalización de los recursos de los partidos políticos y de los candidatos independientes (Herrera, 2017). Tal es el caso de la de los criterios para el prorrateo de gastos y la eliminación de erogaciones que los partidos realizaron en la red social Facebook.

“Aunque el tribunal sancionó al priista Miguel Ángel Riquelme por repartir gastos incluso con candidatos que no formaron parte de su coalición, no tuvo consecuencias en incrementar el monto de su rebase de topes de gastos de campaña” (Herrera, 2017). No obstante, el mensaje que se envía a la sociedad es el de dos instituciones cuyos temas se pesan en una balanza distinta, y eso a la larga suele acarrear problemas mayores. Un punto nodal en donde debe existir homologación de criterios es el referente al prorrateo, pues estas son las reglas que permiten la adecuada fiscalización de una campaña, y ante la rendición de cuentas no puede haber criterios distanciados entre autoridades.

Otro asunto que permitió evidenciar la postura de ambas instituciones fue que el INE, de cara a los comicios presidenciales de 2018, impulsó la creación de lineamientos que garantizaban la equidad entre los contendientes electorales y limitaban la promoción personalizada de los servidores públicos. Sin embargo, el tema fue nuevamente interpretado por el Tribunal Electoral, a petición de algunos interesados y finalmente estos criterios fueron revocados.

El caso que tal vez suscitó mayor atención mediática, debates ríspidos y mayor distancia entre ambas instituciones, fue el de Jaime Eliodoro Rodríguez, alias “el Bronco”, quien finalmente participó en la contienda presidencial, a pesar de no haber reunido el porcentaje de firmas requeridas, ya que un gran número resultaron apócrifas. El Tribunal determinó que los procedimientos llevados a cabo por el INE no se habían sujetado al debido proceso al no concedérsele el derecho de audiencia,²¹ por lo tanto, resolvió que Jaime Rodríguez debía continuar en la contienda electoral. Esta situación puso de manifiesto que las autoridades electorales aplican criterios distintos. El problema en concreto entre los consejeros del INE y los magistrados del TEPJF estriba en la forma en la que deben ser reparadas —de presentarse— las afectaciones a los derechos humanos.

En su sentencia, el Tribunal determinó, en forma un tanto especulativa, que de haberse revisado los registros que no fueron verificados durante el procedimiento, Jaime Rodríguez Calderón sin

21 Debido a la imposibilidad material de reponer el procedimiento, el TEPJF ordenó al INE otorgarle el registro dando por cumplido el porcentaje de apoyos requeridos por la ley.

problema hubiese podido alcanzar el umbral exigido de firmas para la obtención de su registro. Con esta interpretación los magistrados determinaron que la única forma de reparar el derecho de audiencia violado, y por supuesto, el derecho humano consagrado en los tratados internacionales, era otorgarle la candidatura al Bronco.

Esta visión doctrinalmente garantista, se contrapone a otras opiniones que consideran que la reparación del derecho lesionado debió consistir únicamente en ordenar al INE la reposición del tramo procedimental en el que se omitió el derecho de audiencia. Armando Ríos Piter, otro aspirante a candidato presidencial independiente, se encontró en la misma situación, pero no recibió el mismo tratamiento en la instancia jurisdiccional (Palacios, 2018).

En el caso más recurrente de las sanciones económicas que el INE impone a los partidos suele concluir con disminuciones ordenadas por la autoridad jurisdiccional. Si el castigo orientado a las malas prácticas de los partidos y candidatos, debe tener una visión integral y estar apegado al marco jurídico vigente, debieran existir entre ambas autoridades, criterios orientadores para las sanciones a los distintos actores políticos, pues no se trata de ver quién tiene la razón, sino de crear una sinergia para beneficio y correcto desarrollo de la función electoral.

Se sabe que el Tribunal creó una Unidad de Apoyo Jurisdiccional para dar seguimiento, evaluación y dictaminación de la información relativa a los procedimientos de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Esto resulta importante, no solo por el creciente número de reportes de fiscalización que se resolverán en los próximos procesos electorales, sino también porque el TEPJF tiene un rol preponderante en la determinación final sobre multas y sanciones a los partidos en los procesos de fiscalización (Instituto Belisario Domínguez, 2017).²²

22 Al término de las campañas, sin embargo, aún no es perceptible la acción de esta Unidad. Pareciera que en el ámbito jurisdiccional subsiste la aversión a la contabilidad y los números, pues los recursos de apelación de los partidos políticos continúan sin incursionar en el modo y criterios de la auditoría practicada, por lo que el dictamen correspondiente se erige como verdad inamovible desde la que el Tribunal construye los razonamientos que motivan de sus resoluciones.

Este rubro cobra particular relevancia, pues como se ha documentado en trabajos de investigación y análisis, el Tribunal ha favorecido en diversas ocasiones criterios legales que reducen las multas aplicadas a partidos. Por mencionar algunos datos, durante la primera década de la fiscalización electoral, el IFE impuso mil 601 multas y sanciones a los partidos políticos. Las sanciones fueron desde amonestaciones públicas (sanciones no monetarias), hasta 101 millones de pesos a un partido que no entregó informes. Entre 1996 y 2005 los partidos políticos han impugnado mil 160 multas, esto es, 72 por ciento del total. Por su parte, el TEPJF entre 1997 y 2006 ha confirmado 847 multas (73%), mientras que ha revocado o modificado 313 (27%). Estas multas provienen de 84 sentencias, es decir, cada sentencia contiene, en promedio, 13.8 multas.

Por citar un ejemplo, el IFE impuso al Partido Acción Nacional (PAN) la cifra de 73 multas, de las cuales impugnó 41, es decir, el 56 por ciento, quedando “firmes” las 32 restantes. Se dice que una multa queda “firme” cuando al no haber sido impugnada, el IFE puede proceder a su cobro de manera definitiva. De las 41 multas impugnadas por el PAN, el TEPJF le ha confirmado 26, es decir, el 63 por ciento, y revocado o modificado¹⁵. En resumen, el PAN, habiendo impugnado 16 por ciento menos que el promedio de todos los partidos, ha ganado 10 por ciento más de casos.

Respecto al Partido Revolucionario Institucional, el otrora IFE le ha impuesto 223 multas, de las cuales ha impugnado 190, es decir, el 85 por ciento, quedando 33 sin controvertir. De las multas impugnadas, el TEPJF le ha confirmado 114, que representan el 60 por ciento, y le ha modificado o revocado 76. En números llanos el PRI ha impugnado 13 por ciento más que el promedio y ha ganado 13 por ciento más de apelaciones.

El IFE le impuso al Partido de la Revolución Democrática (PRD) 299 multas, de las cuales ha impugnado 271, es decir, el 91 por ciento, quedando sin controvertir 28. El TEPJF le ha confirmado 205 multas, es decir, 69 por ciento, y modificado o revocado 66. Esto significa que el PRD ha impugnado 19 por ciento más pero solo ha ganado 4 por ciento más de casos que el promedio.

Finalmente, el resto de los partidos se han hecho acreedores a mil seis multas, de las cuales han sido impugnadas 658, es decir, el 65 por ciento, quedando firmes 348. De ese total de multas impugnadas, el TEPJF les ha confirmado 502, que equivalen al 76 por ciento, y modificado o revocado 156. Esto implica que habiendo impugnado 7 por ciento menos que el promedio, han perdido 3 por ciento más de casos.²³

Sería importante cuestionar si el modelo de multas que se aplica a los partidos políticos es el ideal para cambiar su conducta en materia de violaciones a la legislación en temas de dinero y campañas. Por todos es bien sabido que los partidos abusan constantemente de las legislaciones e incumplen con sus obligaciones. Sin embargo, cuando el INE toma un criterio unificado como autoridad electoral competente, el Tribunal ejerce un contrapeso que elimina el debate y se termina acatando una resolución cuyo sustento no siempre es el más adecuado o el más convincente para la ciudadanía.

Las sanciones deben ser proporcionales a las faltas cometidas por los partidos políticos y deben buscar cambiar patrones de conducta de partidos y candidatos en el uso de recursos. Pero lo más importante es lograr la unificación de criterios entre las autoridades que dan certeza al actuar de la función electoral. No se trata de generar antagonismos, sino un diálogo consensuado con miras a la consolidación democrática.

1.2.4. Legislación de transparencia, ¿para qué?

Si bien se han logrado sentar las bases para la garantía plena del derecho de acceso a la información y en los últimos años el país ha vivido un avance muy importante en esta materia, aún falta mucho por hacer. En la actualidad existen mecanismos y canales que permiten a toda la ciudadanía en general, acceder de manera casi inmediata a la información que cada uno requiere. Pero aun con este conjunto de herramientas siguen existiendo huecos normativos y deficiencias técnicas que limitan el acceso a la información. Falta

23 Díaz Domínguez, Alejandro (2017), *La (ir)relevancia de la ley en la primera década de fiscalización electoral en México*, en *Política y gobierno*, 24(1). Recuperado en: [<https://goo.gl/tGT7A1>]

también que los ciudadanos se involucren más con las instituciones encargadas de vigilar y sancionar el cumplimiento de la normatividad en materia de transparencia.

No obstante, la transparencia y el acceso a la información son instrumentos que fortalecen el diálogo y la interacción entre el gobierno y los ciudadanos. El artículo sexto, numeral 1 de la Constitución establece:

[...] toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos [...] es pública y solo podrá ser reservada por razones de interés público y seguridad nacional.

A fin de reducir las asimetrías existentes en el ejercicio de este derecho, la reforma de 2014 ha impulsado una homologación normativa a escala nacional, a fin de dotar a todas las constituciones y ordenamientos legales locales, de herramientas que permitan garantizar a todas las personas su derecho de acceso a la información pública.

De esta forma, la transparencia y el acceso a la información se instituyen como un derecho humano fundamental. Y este se ha convertido en un derecho cercano a los ciudadanos que les permite incidir, cuestionar y opinar sobre los resultados de sus gobernantes. Con la nueva legislación en materia de transparencia, todas las instituciones de gobierno tienen el compromiso de proporcionar a la ciudadanía libre acceso a la información sobre trámites y servicios, programas públicos, o bien proporcionar datos sobre el ejercicio de la función pública, como aspectos de gasto y gestión.

En 2015, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) consultados en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016,²⁴ la información más consultada por parte de los ciudadanos fue la siguiente: Organización y actividades de las instituciones de gobierno (51.6%);

24 Para la realización de dicha encuesta el porcentaje se calculó dividiendo la población que consultó alguna página de internet por tema de consulta, entre la población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más que consultó una página de internet del gobierno, multiplicado por 100. Las personas encuestadas pudieron seleccionar más de un tema.

Información sobre servidores públicos (39.1%); Programas de participación ciudadana (37.2%); Uso de recursos públicos (30.4%); Contratos de obras públicas o servicios (22.9%); Estados financieros y deudas del gobierno (19.8%); otros (13.3%).

Del mismo estudio se desprende que los medios utilizados en la última solicitud, el 60.4 por ciento optó por dirigirse personalmente a las oficinas de transparencia de los sujetos obligados; el 25.1 por ciento lo hizo a través de la plataforma nacional de transparencia (internet); el 6.4 por ciento lo hizo por escrito libre, y finalmente el 7.1 por ciento a través de otros medios como el correo electrónico o por teléfono.

El estudio en comento evidencia los temas que más interesan a los ciudadanos y, por otra parte, los medios por los cuales se está teniendo una mayor captación de solicitudes. Por lo que podemos deducir que, a pesar de algunas deficiencias, las plataformas digitales se han consolidado para el ejercicio del acceso a la información.

Por otro lado, según el reporte del propio INAI las solicitudes de acceso han aumentado considerablemente, tal y como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3.
Número de solicitudes y respuestas atendidas por los sujetos obligados

Tipo de solicitud	2003-2014	2015	2016	2017	2018*	Total
Solicitudes de datos personales	221,616	33,053	41,837	42,201	37,098	375,805
Solicitud de información pública	935,774	138,450	205,166	223,335	188,898	1,691,623
Total de solicitudes	1,157,390	171,503	247,003	265,536	225,996	2,067,428

Respuestas de datos personales	184,561	27,184	32,682	33,799	30,483	308,709
Respuestas a solicitudes de información pública	831,217	122,561	180,905	205,006	174,234	1,513,923
Total de respuestas	1,015,778	149,745	213,587	238,805	204,717	1,822,632
Porcentaje de solicitudes atendidas oportunamente	97.0	98.6	98.9	98.2	99.4	97.6

Fuente: Dirección General de Evaluación, con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia e información proporcionada por los sujetos obligados, INAI.

* Al 29 de noviembre de 2018.

De manera particular es importante hacer un breve análisis de los partidos políticos y sus deberes de transparencia. La legislación vigente establece que es obligación de los partidos divulgar no solo lo relacionado al ejercicio de los recursos, sino también todo lo concerniente a los mecanismos referentes a la integración de órganos internos, la designación de funcionarios al interior de sus estructuras, así como lo relacionado a la selección de candidatos a algún cargo de elección popular, entre varios aspectos más (Peschard y Astorga, 2012). El advenimiento de una ley que implique una transparencia más allá del gasto de los recursos públicos se ha hecho posible. Y no es para menos, pues al ser el principal vínculo entre los ciudadanos y el acceso al poder estos deben presentar su plataforma política, así como los principios que rigen su actuar en la sociedad.

No obstante, los partidos al ser las instituciones más importantes en la conformación del poder político requieren de ciertos cuidados e implicaciones técnicas con respecto a sus funciones. De aquí que haya surgido la necesidad de transparentar el uso de sus recursos materiales, monetarios y humanos, pues este tipo de mecanismos permiten tener un mayor control sobre ellos y una mejor vigilancia por parte de los ciudadanos.

La restricción del dinero privado se da mediante un conjunto de disposiciones y normas orientadas a limitar el uso de estos recursos, es por ello que la ley expresa la prohibición de obtener recursos de personas o entidades extranjeras o internacionales, de ministros de culto o de agrupaciones religiosas, así como de empresas de carácter mercantil. El uso indebido de los recursos ocasiona la corrupción y la corrupción genera a su vez desconfianza, ocasionando un continuo desgaste de credibilidad. Por ello, gran parte de sus obligaciones de transparencia son relativas al origen, destino o las diversas rutas que el recurso pueda tener dentro de sus actividades. Así, la legislación en esta materia garantiza por mandato de ley el acceso a la información de los partidos como sujetos obligados. La transparencia es una importante fuente de legitimidad y esta garantiza que los procesos electorales se lleven a cabo de una manera justa y competitiva.

En el caso mexicano la palabra *partido* ha perdido tanta credibilidad que los nuevos partidos políticos la han dejado fuera de sus denominaciones. La encuesta presentada por el INEGI en 2017 muestra esta realidad, por primera vez se midió la confianza que los ciudadanos tenían sobre los partidos políticos. Los resultados reflejaron la escasa credibilidad de estos organismos de interés público entre los ciudadanos, pues solo el 17.8 por ciento de la población mayor de 18 años mencionó tener confianza en los partidos políticos, ubicándolos en el nivel más bajo de las 22 instituciones evaluadas (Miguel, 2018).²⁵

Existen diversas razones por las cuales los partidos han desarrollado una gran desconfianza entre los ciudadanos, destacan el clientelismo y las prácticas corruptas, entre otros. Cabe señalar que, durante mucho tiempo, fueron fugitivos de las obligaciones de transparencia, pese a los esfuerzos de la autoridad electoral, pues desde la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, se omitió su definición como sujetos obligados directos, situación que se repitió en el texto constitucional en la reforma de 2007.

25 Otras de las instituciones que reportaron un muy bajo nivel de desconfianza fueron las cámaras de Diputados y Senadores con un 20.6 por ciento de aceptación.

Como ya se ha señalado, no fue sino hasta la reforma de 2014 que se les integró como sujetos obligados directos. De esta forma los partidos pasaron de ser sujetos indirectos, a convertirse en uno de los sujetos con más obligaciones de transparencia, ya que, de acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los partidos políticos deben cumplir con 48 obligaciones comunes, contempladas en el artículo 70, y, adicionalmente, 30 obligaciones específicas contenidas en el artículo 76.

En el artículo 76, que corresponde específicamente a los partidos políticos nacionales y locales—pero que también incluye a las agrupaciones políticas nacionales y las personas morales constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente—, destacan los siguientes rubros relativos a los recursos que deben transparentarse:

- a) Contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios.
- b) Los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos.
- c) Los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por sus militantes.
- d) Los montos autorizados de financiamiento privado.
- e) El listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas.
- f) Los tiempos que les corresponden en canales de radio y televisión.
- g) El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos.
- h) Informes sobre el gasto del financiamiento público ordinario recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.
- i) Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los descuentos correspondientes a sanciones.
- j) El estado de situación financiera y patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores.

- k) El listado de fundaciones, asociaciones, centros o institutos de investigación o capacitación o cualquier otro que reciban apoyo económico de los partidos políticos, así como los montos destinados para tal efecto.

Los resultados de la primera evaluación diagnóstica sobre las obligaciones de transparencia que deben presentar los sujetos obligados en sus sitios de internet ya a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), se presentaron en agosto de 2017 y arrojaron los primeros indicadores sobre cumplimiento de obligaciones.

Dicha evaluación se realizó bajo un puntaje de 100 unidades con cuatro mil 367 criterios de evaluación arrojando los siguientes resultados: PRI, 86.85; PAN, 80.46; PVEM, 79.92; PES, 78.80; MC, 67.39; Panal, 65.63; PT, 52.72; PRD, 39.41, y Morena, 8.94 (Montejo, 2017).²⁶ Para 2018 los resultados arrojados en la segunda evaluación 2018 fueron los siguientes: PRI, 89.68; PAN, 90.48; PVEM, 90.48; MC, 99.21; Panal, 80.95; PT, 31.75; PRD, 49.21, y Morena, 73.02. Únicamente el PES no presentó información en su portal (*El Universal*, 2018).

Los datos presentados colocan al PRI como el partido mejor evaluado, mientras que Morena presentó mejoras sustanciales después de recibir una muy baja evaluación. Las malas prácticas, por lo regular, tienen un reflejo en la información sobre los recursos. Así, la principal forma de limitación al uso indebido de recursos consiste en un marco jurídico que permita la observación de la información financiera de los partidos. El transparentar sus flujos financieros también permite a los ciudadanos evaluar el desempeño de los partidos y formarse un criterio a la hora de votar.

Por otro lado, al ser sujetos obligados directos, los partidos ahora tienen la obligación jurídica de dar respuesta a las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos. El Cuadro 4 muestra el comportamiento de los partidos respecto a este tema.

26 El 21 de agosto de 2017, el INAI presentó la verificación del cumplimiento de las 48 obligaciones de transparencia comunes y 122 obligaciones específicas con las que deben cumplir 862 sujetos obligados, para las cuales se establecieron lineamientos y los formatos en los que debe presentarse la información.

Cuadro 4.
Número de solicitudes de información
presentadas a los partidos políticos

Partido político	2016	2017	2018*	Total	SIP **	Solicitudes de acceso y corrección de datos personales	Total
Partido Acción Nacional (PAN)	293	782	486	1,561	1,515	46	1,561
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	345	759	501	1,605	1,564	41	1,605
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	270	541	361	1,172	1,144	28	1,172
Partido del Trabajo (PT)	128	407	201	736	728	8	736
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	118	309	247	674	661	13	674
Movimiento Ciudadano (MC)	97	229	237	563	550	13	563
Morena	281	655	733	1,669	1,630	39	1,669
Partido Encuentro Social (PES)	124	269	211	604	592	12	604
Nueva Alianza	70	175	157	402	386	16	402

Fuente: Dirección General de Evaluación con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia e información proporcionada por los sujetos obligados.

* Al 29 de noviembre de 2018.

** SIP: solicitudes de información pública

De este modo, la transparencia, más allá de ser un simple requisito legal para el funcionamiento de los partidos, se vuelve, incluso, una necesidad para ellos, pues es a través de estos mecanismos que les dan la oportunidad de reivindicar su actuar de cara a la sociedad y les devuelve su capacidad de actuar como vehículo entre los ciudadanos y el acceso al poder.

Sin embargo, cabe una breve consideración respecto de los resultados de la evaluación diagnóstica. La ley establece obligaciones específicas para los partidos políticos. Por tanto, la evaluación de cumplimiento no puede estar orientada a valorar aproximaciones; es decir, los sujetos obligados que no cumplen a cabalidad ameritarían una sanción proporcional al tramo que les separa del 100 por ciento en la evaluación. Por supuesto que siempre será útil observar el comportamiento en el tiempo de los indicadores, con vista a propiciar mejoras. De igual manera, puede ser prudente el establecimiento de una etapa de transición entre una fase de opacidad y una nueva de transparencia, inaugurada por la ley. Pero ante las inobservancias a obligaciones legales o su cumplimiento meramente parcial no puede dejar de recaer una consecuencia jurídica, una sanción. Una adecuada fase transicional impone, en el primer momento, la sanción más reducida para posteriormente incrementarla en caso de reincidencia. Corroborado el incumplimiento o el cumplimiento deficiente, lo que resta es un ejercicio, siempre arduo y propicio al debate, del tipo y monto de sanción que de acuerdo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar resulta aplicable para disuadir la evasión o trasgresión de la ley. De otro modo, se despoja a la norma jurídica de su carácter imperativo, de su observancia obligatoria y la rendición de cuentas resulta incompleta.

El tema es relevante, pues la constitución de los partidos políticos en sujetos obligados directos se inscribe en un proceso de perfeccionamiento del modelo democrático y ocurre en un contexto de preocupante descrédito de los sistemas de partidos en México y el mundo. Así que las demoras de aplicación o la ausencia de consecuencias jurídicas tienden a ser leídas por la sociedad como continuación de lo que amplios sectores perciben como un contexto de impunidad que crean por sí y para sí los partidos políticos. En esa indeseable hipótesis, la capacidad reformadora de la normativa de transparencia se ve mermada y, con ello, la oportunidad que repre-

senta para el mejoramiento de los vínculos entre los partidos y la sociedad, así como para el empoderamiento de los ciudadanos que no es otra cosa que la reformulación de las reglas que rigen el quehacer político.

No obstante, es preciso señalar que en la evaluación diagnóstica correspondiente a 2018, la totalidad de los partidos políticos logró la máxima calificación de cumplimiento. El caso más notable fue Morena, que pasó de 8.9 en 2017, al 100 en el siguiente año; seguido del PRD, que registró una mejora de 39.4 a 100 en el mismo lapso. ¿Significa esto que los partidos han asumido a plenitud sus obligaciones de transparencia y han logrado transformar positivamente sus procedimientos internos en favor de la información que obligatoriamente deben brindar a la sociedad a través de sus sitios de internet y de la PNT? Es posible. La vigilancia del órgano garante y la información de cumplimiento que genera seguramente constituyó un incentivo; posiblemente también tuvo importancia la constitución de órganos partidistas encargados de la transparencia, mandatada por la ley.

Pero si bien es relevante el cumplimiento pleno de los muchos rubros que cubre las obligaciones de transparencia, el panorama resulta incompleto si no se analiza la velocidad y calidad de respuesta a las solicitudes de acceso que formulan las personas. En este plano, el panorama es menos halagüeño. Las solicitudes de información pública dirigidas a los partidos saltaron de 699 en 2017 a dos mil 73 en 2018. Es natural, ya que el proceso electoral dio inicio en octubre de 2017 y, entre diciembre de ese año y febrero del siguiente, los partidos emprendieron sus procesos de selección interna de candidatos. La conflictividad suele derivar de ello y episodios polémicos sobre las dirigencias partidistas del PAN y el PRD pudieron traducirse en mayor demanda de información.

Sobre todo, se reflejan en el índice de recurrencia calculado por el INAI (INAI, solicitudes de acceso). El derecho de las personas de recurrir ante el órgano garante en aquellos casos en que previa presentación de una o varias solicitudes les sea negada la información o se les entregue incompleta o en formatos no comprensibles fue ejercido durante 2017 en 111 ocasiones; para el año siguiente, el número de recursos interpuestos creció a 215. El mayor crecimiento

porcentual (17.3) correspondió al PRD, cuyas respuestas en materia de acceso fueron recurridas en 43 ocasiones, cuando el año anterior sumaban cuatro. Por su parte, el PAN fue recurrido en 32 casos, y en 2017 lo fue en 14. Mención especial requiere Morena. En 2017, las solicitudes de información registradas sumaron 121, para alcanzar 438 en el año siguiente, en tanto que los recursos interpuestos disminuyeron de 80 a 75, lo que llevó a una notable disminución de su índice de recurrencia del 66.1 a 17.1.

Las cifras generadas por el INAI sugieren, por una parte, conflictividad interna, pero también débiles prácticas informativas de los partidos. En el caso de Morena, el método de selección de candidatos consistió en la aplicación de encuestas en aquellos casos en los que no se lograra consenso. Al observar los temas de las solicitudes de acceso, se encuentra que este partido recibió 24, una cantidad muy superior a sus adversarios, pero paradójicamente solo hubo cuatro en materia de selección de candidatos, cuando a los partidos restantes se les solicitó información sobre este tema en cantidades mucho mayores: 42 PRD, 38 PRI, 30 PES y PT y PVEM con 22 cada uno.

El análisis temático de las solicitudes de acceso a la información revela un interés mucho mayor por el uso de los recursos de los partidos. 516 solicitudes, que representan el 18.61 del total, versaron sobre *Contratos y adquisiciones*. El 8.44 por ciento (234 solicitudes) aludieron a *Gastos de campaña*, cantidad solo igualada por las solicitudes respecto de su *Padrón de afiliados*. El tercer rubro en importancia corresponde a *Estatutos y documentos internos*. El *Presupuesto* alcanzó 205 solicitudes (7.39%), y los gastos de operación 187 (6.74%), en contraste con demandas de información sobre sus prerrogativas, que implicaron solo cinco solicitudes.

Si asumimos que las temáticas a que aluden las solicitudes de acceso revelan el grado de interés de las personas en aspectos fundamentales de los partidos, cabría destacar la importancia del uso de recursos económicos. Si a los rubros anteriormente comentados se suman solicitudes sobre el sueldo de los dirigentes que se formularon en 144 ocasiones, encontraremos que el interés de las personas por esta dimensión de la vida partidaria alcanza 46.38 por ciento del total, sin contar otras temáticas que fueron aludidas en menor medida.

Es así que el uso partidista de los recursos económicos que les han sido confiados constituye un importante punto de convergencia entre el derecho de acceso a la información pública y la fiscalización de los recursos de las organizaciones políticas. Se trata de un asunto relevante, pues enuncia el alto grado de interés de la sociedad en la rendición de cuentas en el campo partidista.

La información específicamente solicitada mediante el derecho de acceso escapa al limitado horizonte de este trabajo. No obstante, el elevado número de solicitudes agrupadas en el rubro genérico de *Gastos de campaña*, que ocupa el segundo lugar solo igualado por el *Padrón de afiliados*, y que admite vinculación lógica y operativa con el rubro informativo que concentra el mayor volumen de solicitudes, relativo a contratos y adquisiciones, hace suponer que el mayor interés informativo apunta hacia la equidad en las contiendas electorales, en lo que concierne a cuánto y en qué aplican recursos económicos los partidos y sus candidatos.

Ello sugiere una amplia y relevante área de oportunidad para la colaboración institucional entre la autoridad electoral administrativa y el órgano garante de la transparencia y el acceso a la información. Como veremos en el siguiente capítulo, la normativa electoral, entre otras cosas, instauró un nuevo modelo de fiscalización con el que las revisiones que antaño se efectuaban una vez concluidas las campañas electorales, hoy se practican simultáneamente con estas. Suponiendo que las solicitudes de acceso impliquen en alguna medida la pretensión de corroborar gastos que los solicitantes hubieran observado y que hubieran sido ocultados a la autoridad fiscalizadora, el conocimiento de tales solicitudes específicas podría constituirse en un valioso coadyuvante para la identificación de posibles gastos no reportados o bien para hacer más precisas las acciones de verificación en campo de los gastos aplicados a las campañas.

Entretanto, los datos que arroja la estadística de respuesta a las solicitudes de acceso a la información y la interposición de recursos legales ante el órgano garante denotan que los partidos políticos están logrando dar cumplimiento razonable a sus obligaciones en esta materia.





CAPÍTULO II

FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La relación entre la política y el dinero es naturalmente compleja, siempre polémica e invariablemente propiciadora de teorías conspirativas. El capítulo anterior nos ha mostrado el tránsito normativo de la absoluta oscuridad al avance de la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos de los partidos políticos.

El fin de este capítulo es recorrer las dificultades y ventanas de oportunidad que la actividad fiscalizadora de los tres primeros ejercicios ha presentado, ubicándola en el contexto político escabroso en que se dieron estos ejercicios. Sobre todo, porque las tensiones que se vislumbraban en la siguiente contienda presidencial imprimieron un alto grado de controversia a los procesos electorales intermedio y locales de este período.

2.1. Principales cambios de la reforma electoral 2013-2014

La reforma de 2014 instituyó un modelo de fiscalización novedoso, pero complejo en su construcción normativa y operativa. Esa complejidad incidió en el quehacer institucional de la autoridad electoral nacional, como responsable única de la fiscalización. También se

complicó su instrumentación en los partidos políticos, que no contaban con las estructuras idóneas para atender puntualmente las obligaciones legales y reglamentarias de sus ingresos y gastos.

Asimismo, la fiscalización de los recursos que reciben y emplean los partidos políticos es una materia especialmente propicia para la controversia. La fiscalización es una moneda que tiene dos caras, por un lado, los informes presentados y faltas cometidas por los partidos, y por el otro, la acción revisora y de investigación de esos informes o gastos realizados no incluidos en los mismos, con la consecuente aplicación de sanciones por parte de la autoridad.

Podemos decir que el objetivo del nuevo modelo de fiscalización es múltiple: desplegar un sistema nacional de fiscalización que implique nuevas pautas de operación de los partidos en lo relativo a su actuación articulada a nivel nacional y local; mejorar la oportunidad contable de ingresos y gastos mediante un sistema informático nacional en el registro en tiempo real de las operaciones tanto nacionales como locales, y propiciar una mejor fiscalización, mediante la plena aplicación de las normas de información financiera, la exigencia de revelación suficiente en los registros contables, y el impulso a la bancarización que minimice las operaciones en efectivo, poco rastreables y por tanto riesgosas.

El cambio normativo generó inicialmente resistencias en las estructuras electorales partidarias, por la conocida persistencia de las rutinas y la indisposición a admitir que el cambio legal se traduce en una mayor supervisión sobre la estructura fiscalizadora; y, en el campo partidario, por dispositivos que reducen la discrecionalidad en la justificación de gastos. Por otro lado, también hay que señalar la ausencia en los partidos políticos de una infraestructura, material y humana, adecuada para un manejo eficaz de los sistemas contables que incidiera favorablemente en una mayor transparencia y la consecuente rendición de cuentas.

Ejemplo de ello fue la distribución de costos entre las campañas que sean beneficiadas con propaganda, conocido en el medio como prorrateo, y que suscitó una amplia y encendida polémica a propósito de la elección presidencial anterior. Tras la reforma de 2014, los partidos deberán ajustar dichos costos a porcentajes precisos

e inamovibles de distribución, a diferencia de lo que ocurría en el pasado cuando los partidos podían determinar los porcentajes de distribución al entregar el informe de gastos.

Por otra parte, el nuevo modelo dispone que el rebase de topes de gastos de precampaña o de campaña constituye una causal para negar el registro del candidato o bien para declarar la nulidad de la elección, respectivamente. La nulidad de una elección también se decreta si se comprueba que un partido o candidato recibió financiamiento de fuentes prohibidas.

A estas complejidades se suma que el nuevo modelo de fiscalización política ha sido aplicado por una sola autoridad nacional, tanto para los procesos electorales federales como para los de las entidades federativas, lo que para 2015 implicó la revisión de algo más de 16 mil informes de campaña. Lo anterior hizo necesario un nuevo diseño institucional que otorga a una comisión de consejeros electorales la supervisión de los quehaceres de la instancia técnica fiscalizadora, así como mecanismos informáticos de registro para hacer más eficaces y oportunas las revisiones y producir resultados en el brevísimo plazo de quince días en el caso de precampañas y de diez en el de campañas.

Por otra parte, se refuerzan los mecanismos de verificación y monitoreo de anuncios espectaculares; propaganda en vía pública, en medios impresos e internet, así como eventos proselitistas. Junto con ello, hay una apelación a la participación de la ciudadanía en la vigilancia del gasto, particularmente en campañas, pues los avisos de contratación a que están obligados los partidos y los resultados del monitoreo serán públicos. De manera que cualquier ciudadano podrá denunciar propaganda no reportada. Con ello, se ha intentado avanzar hacia la máxima publicidad y se favorece el control social sobre el gasto de campañas.

Con esta reforma, la revisión de los informes, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de los recursos, de la contabilidad y de la situación financiera de los partidos políticos, quedó a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización, quien a su vez es supervisada por la Comisión de Fiscalización y aprueba los proyectos de resolución que en su oportunidad son conocidos y, en su caso, avalados por el

Consejo General del INE. Las facultades de comprobación del INE en materia de fiscalización comprenden las auditorías, verificaciones, inspecciones y otras indagaciones para obtener evidencia respecto de operaciones, saldos e informes para establecer el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones del origen y aplicación de recursos de partidos políticos y candidatos.

Entre sus procedimientos, se encuentran las pruebas de auditoría siguientes:

1. El monitoreo de anuncios espectaculares en calles y avenidas durante la precampaña y campañas; de medios impresos, que implica reunir y revisar la propaganda electoral en diarios, revistas y otros medios impresos; y monitoreo de internet que implica revisar las redes sociales de candidatos y partidos.
2. Visitas de verificación: son las diligencias de carácter administrativo que ordena la Comisión de Fiscalización y que tienen por objeto corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes presentados por los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes, aplicable a casas de campaña y eventos públicos de campaña.
3. Confirmaciones con terceros: es la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización de requerir información a personas físicas y morales, públicas o privadas, relativa a operaciones celebradas con partidos políticos y candidatos independientes. La UTF también puede solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Unidad de Inteligencia Financiera y al Sistema de Administración Tributaria, informes de operaciones que se presuman de origen ilícito.
4. Tecnologías de la Fiscalización: operación de herramientas tecnológicas diseñadas para cumplir el mandato constitucional de fiscalizar a partidos políticos y candidatos de todo el país, en tiempo real, con reglas homogéneas y con el objeto de contar con los resultados de auditoría antes de la calificación de la elección, tal como se establece en la reforma de 2014.

Como ya se ha referido, y con la finalidad de cumplir con este último punto, el INE implementó el Sistema Integral de Fiscalización, plataforma de internet que utilizan los partidos políticos y candidatos independientes para registrar ante el INE sus operaciones de ingresos y egresos. El SIF se integra de la siguiente manera: a) módulo de contabilidad, configurado para registrar operaciones del día a día, lo que permite subir evidencias de operaciones (facturas, contratos, fotos, etc.) y generar informes; b) módulo de fiscalización que permite consultar los reportes de ingresos y egresos que los partidos políticos nacionales, locales y candidatos independientes capturan en el sistema, y c) módulo de transparencia, destinado a ofrecer información veraz y oportuna a la ciudadanía respecto del ingreso-gasto de los sujetos obligados (INE, diseño y alcances, 23).

Estos tres módulos se ven complementados con la carga de información de fuentes internas y externas, que permite confrontar lo registrado por los partidos con la información generada o recolectada por el propio INE, así como cruzar información con el Sistema de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Asimismo, la reforma dispuso la creación de un Registro Nacional de Proveedores, que es el instrumento de la Comisión de Fiscalización del INE que permite a la Unidad Técnica verificar a las personas físicas y morales que estén celebrando contratos de bienes y servicios con los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGDE), la cual establece que solo podrán proveer bienes y servicios a los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes, aquellos proveedores inscritos en el padrón del Registro Nacional de Proveedores del Instituto Nacional Electoral (LGDE 2014, fracción XXI, artículo 7).

Los plazos para fiscalizar precampañas y campañas de partidos y candidatos independientes en todo el territorio nacional fueron reducidos. En primer lugar, durante las campañas electorales, los partidos y candidatos deben entregar sus informes de campaña a la Unidad Técnica de Fiscalización por períodos de treinta días contados a partir del inicio de la campaña y se presentan dentro de los tres días siguientes a la conclusión de cada mes. Posteriormente, la

Unidad revisa dichos informes y se informa de errores y omisiones a partidos y candidatos para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Del análisis de sus respuestas, la Unidad emite un dictamen que presenta a la Comisión de Fiscalización, quien a su vez revisa y aprueba dichos documentos para someterlos a consideración del Consejo General. Para mayor claridad, en el Cuadro 5 se describen los plazos e instancias del proceso fiscalizador.

Cuadro 5.
Días para la revisión de informes de campaña

Acto	Revisión de informe por parte de la UTF	Aclaración de partidos y candidatos a las observaciones emitidas por la UTF	Revisión del último informe de la UTF	Comisión de Fiscalización (COF) conoce y aprueba dictámenes y proyectos de resolución	COF somete a consideración del Consejo General del INE ambos documentos
Días	10	5	10	6	6
	Una vez entregados los informes de gastos de campaña, la UTF contará con diez días para revisar la documentación presentada.	La UTF revisará los ingresos y egresos e informará a los partidos la existencia de errores u omisiones y los prevendrá para que en cinco días presenten las aclaraciones.	Después del último informe, la UTF contará con diez días para emitir el dictamen consolidado y el proyecto de resolución.	La COF contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la UTF.	Una vez aprobados por la COF se someterán a consideración del Consejo General los proyectos para que estos sean votados en un término improrrogable de seis días.
Total: 37 días					

Fuente: Elaboración propia, a partir de plazos de ley.

Lo anterior representa beneficios concretos no solo en la celeridad del procedimiento de la fiscalización, que pasó de 159 días a 37, sino, también, en la transparencia y máxima publicidad, pues se involucra a la ciudadanía en la rendición de cuentas y la fiscalización; se promueve el escrutinio de las instancias públicas; se fomenta el voto informado, y se favorecen la certeza, oportunidad y equidad.

En resumen, podemos señalar que la reforma electoral de 2014 produjo cuatro ejes de la fiscalización a partidos y candidatos que son:

1. Fiscalización Nacional: la fiscalización electoral del INE buscó fortalecerse mediante un nuevo modelo de fiscalización, con el cual asume la función de dictaminar y resolver lo relativo a la revisión de informes de gastos de los partidos políticos de todos los procesos electorales, federales y locales. Con lo que se convierte en fiscalizador único, que emite y aplica una normativa única en materia de fiscalización para todo el territorio nacional.
2. Fiscalización Expedita: la fiscalización deberá realizarse de forma simultánea con el proceso electoral para que los resultados sean expeditos, es decir, que el dictamen y proyecto de resolución tendrán que estar aprobados antes de la toma de posesión de los funcionarios electos. Adicionalmente, el financiamiento político y su fiscalización cobran gran relevancia, ya que la fiscalización tendrá consecuencias más allá de lo económico, al disponerse que el rebase de los topes de gasto de precampaña, podrá ser sancionado con la cancelación del registro del infractor o con la pérdida de la candidatura que haya obtenido, al tiempo que el rebase de gastos de campaña tendrá como consecuencia la nulidad de la elección, si tal conducta es determinante para el resultado de la elección.
3. Fiscalización Moderna: en este rubro se encuentra la adopción de tecnologías de avanzada como el Sistema Integral de Fiscalización, el cual es una plataforma de internet específicamente diseñada para que los partidos realicen en línea sus registros contables; y el Padrón Nacional de Proveedores. Se trata de mecanismos de monitoreo de gastos que llevan a la fiscalización más allá de la sola revisión de los informes presentados por partidos y candidatos.

4. Fiscalización Transparente: de conformidad con el Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos. Consonante con ello, el Sistema Integral de Fiscalización incluyó un “módulo de transparencia”, mediante el cual se pretende, a futuro, ofrecer de oficio a las personas interesadas información certera sobre las finanzas partidistas, casi al mismo tiempo que esta es registrada en el “módulo de contabilidad”.

La importancia de lo anterior se advierte en una escala comparada. Mientras en el proceso electoral de 2012, el IFE revisó cerca de seis mil informes, en los procesos electorales concurrentes de 2015 y 2018 superó con creces ese número. Lo cual ha representado una sobrecarga de trabajo importante y, por ello, la necesidad de implementar mecanismos que le permitan hacerla más expedita. Llevar a cabo una revisión de estas proporciones requiere de la profesionalización de sus auditores, lo que quedó pendiente en el diseño del nuevo modelo de fiscalización.

Si bien el modelo de fiscalización que gestó la reforma electoral de 2014 es noble en términos de celeridad y transparencia, su implementación y funcionamiento fueron complejos; de ahí que el modelo fue sufriendo ajustes a lo largo de estos años. Son diversos los aspectos normativos y técnicos que se han tenido que ajustar sobre la marcha. Baste mencionar que el Reglamento de Fiscalización tiene prácticamente el mismo número de artículos que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y ha sido modificado en seis ocasiones, tres reformas y adiciones aprobadas por el Consejo General —prácticamente una por año, si consideramos que la última reforma se realizó en 2017— y tres para atender acatamientos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, al transformar al Instituto Federal Electoral en autoridad nacional (Instituto Nacional Electoral) como ente organizador de las elecciones federales, con injerencia en las facultades electorales del ámbito local, y fiscalizador único se sobrecargó funcional y políticamente a la nueva institución. Dicha sobrecarga produjo en gran medida debilidades en la revisión y dictaminación de ingresos y egresos

de partidos y candidatos, así como errores en la calificación de faltas en los proyectos de resolución. Lo anterior fue un factor para que iniciara una larga ruta de impugnaciones y revocaciones de dictámenes y resoluciones emitidas por el Consejo General del INE.

2.2. La primera prueba: la fiscalización en el proceso electoral 2014-2015

Conforme a la legislación federal y local en materia electoral, durante el mes de octubre de 2014 se dio inicio al calendario electoral, que consideró el desarrollo de comicios en el ámbito federal para elegir diputados federales al Congreso de la Unión; asimismo, en los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán. En el Cuadro 6 podemos apreciar el número de cargos de elección popular que serían electos en 2015, así como candidatos registrados, montos y actividades realizadas en la fiscalización del proceso electoral 2014-2015.

Cuadro 6.
 Numeralia en materia de fiscalización.
 Proceso Electoral 2014-2015

Elección de diputados federales 9 elecciones de gobernador 17 elecciones locales	14,827 candidatos 2,667 federales 12,160 locales	2,305 cargos de elección popular
1,099,619 operaciones registradas en el SIF	Monitoreo en 300 distritos electorales Evidencia de 40,406 testigos espectaculares, bardas, mantas, entre otros	Montos involucrados en campañas 6,352 mdp Ingresos 3,151 mdp Gastos 3,201 mdp

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

El 10 de julio de 2015, a 33 días de celebrada la Jornada Electoral del 7 de junio, la Comisión de Fiscalización del INE inició la aprobación de los dictámenes consolidados de los informes de campaña y los proyectos de resolución respecto a las irregularidades encontradas en la revisión de dichos informes. Revisó los informes correspondientes a 12 mil 914 candidatos, de los cuales dos mil 667 fueron candidatos federales y diez mil 247 candidatos locales.

La Unidad Técnica de Fiscalización del INE recibió los informes a través del Sistema Integral de Fiscalización, en el cual se registró un total de un millón 60 mil 674 operaciones de partidos y candidatos. De cada operación se comprobó y verificó la existencia de la documentación soporte: movimientos bancarios, existencia de cheques, de contratos, de facturas, de recibos, entre otras.

Los registros contables de los partidos se contrastaron con el monitoreo del INE en todo el territorio nacional, con visitas de verificación de personal del Instituto y con la información aportada por las autoridades hacendarias y financieras del país.

Para el caso de anuncios espectaculares se realizaron tareas de monitoreo en los 300 distritos electorales en que se divide la geografía del país; se obtuvo la evidencia de 40 mil 66 testigos que incluyen espectaculares, vallas, panorámicos, entre otros. De estos, los partidos políticos y candidatos no habían reportado 15 mil 966, es decir, más de una tercera parte. Así, con el monitoreo del INE y tras dar oportunidad a los actores políticos de acreditar esos gastos, el INE identificó erogaciones no reportadas en ese tipo de propaganda por nueve millones 825 mil pesos, que se traducirían en una sanción equivalente.

La Comisión de Fiscalización acordó los criterios de sanción antes de conocer las irregularidades y los actores que las cometieron; así, se aplica la misma norma a todos los partidos y candidatos. Por ejemplo, “no informar gasto” se sancionó con el 150 por ciento del monto involucrado; “no comprobar gasto” con el 100 por ciento de la cifra identificada; y la “no presentación de informes”, el “no uso del Sistema Integral de Fiscalización” o la “no apertura de cuentas bancarias” para los candidatos, se sancionó tomando como referencia el 30 por ciento del tope de gasto de la campaña

involucrada, local o federal según sea el caso. También se sancionó realizar en efectivo pagos mayores a 90 días de salario mínimo, con el 100 por ciento del monto.

Asimismo, se aplicaron los criterios de prorrateo definidos en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos y en el Reglamento de Fiscalización del INE que señala que los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, de acuerdo con lo siguiente: a) como gastos genéricos de campaña, se entenderá los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña; b) los gastos genéricos en los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición, y c) en los casos en los que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos, o los contenidos de sus plataformas electorales. De esa manera, se combate la evasión de gastos efectivamente aplicados a las campañas, al tiempo que se previene que la dispersión puramente artificial de gasto, sin sustento legal ni beneficio real a la campaña, se traduzca en la subestimación del gasto efectivamente aplicado.

El 11 y 12 de julio de 2015, la Comisión de Fiscalización del INE aprobó los dictámenes y proyectos de resolución de las campañas federales correspondientes a la elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como los correspondientes a las elecciones locales de Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

El agregado de los ingresos reportados en las cuentas de campañas electorales federales de los partidos y candidatos, equivalió a mil 59 millones de pesos, de los cuales fueron erogados mil 20 millones. La Comisión de Fiscalización aprobó proponer al Consejo General sanciones por 131 millones de pesos por faltas detectadas en los informes de las campañas federales. A continuación, en el Cuadro 7, se precisa la distribución de esas sanciones entre partidos políticos y coaliciones.

Cuadro 7.

Distribución de sanciones entre partidos políticos y coaliciones

Partido/Coalición	Sanciones millones de pesos
Partido Acción Nacional	3.4
Partido Revolucionario Institucional	0.9
Partido de la Revolución Democrática	4.0
Partido del Trabajo	9.3
Partido Verde Ecologista Mexicano	56.9
Movimiento Ciudadano	13.7
Nueva Alianza	1.1
Morena	13.0
Partido Humanista	13.0
Encuentro Social	5.7
Coalición PRI-PVEM	4.4
Coalición PRD-PT	5.7
Total	131.1

Fuente: Elaboración propia con base en la resolución del Consejo General del INE.

Asimismo, se identificaron 14 rebases de topes de gasto de campaña en el caso federal, de ellos, 13 correspondieron a candidatos derrotados y uno a un ganador. Este último caso se dio en Quintana Roo, donde el ganador obtuvo una diferencia de votos respecto al segundo lugar de 15.75 por ciento, superior al 5 por ciento considerado en la norma, por lo que no se actualizó el segundo factor que debe tomarse en cuenta para la nulidad de la elección.

De los nueve dictámenes aprobados para campañas locales se identificaron mil 110 millones de ingresos en las cuentas bancarias de los partidos, de los cuales acreditaron gastos por 928 millones de pesos. Las sanciones contenidas en esos nueve proyectos de resolución alcanzan los 182.2 millones de pesos (Cuadro 8).

Cuadro 8.

Sanciones por entidad federativa (orden alfabético)

Entidad federativa	Sanciones millones de pesos
Baja California Sur	15.6
Distrito Federal	33.8
Guerrero	12.1
Jalisco	54.7
Morelos	3.6
Querétaro	7.5
San Luis Potosí	30.0
Sonora	11.2
Yucatán	13.7
Total	182.2

Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos de resolución para campañas locales.

En estas nueve entidades se identificaron 17 rebases de topes de campaña. De ellos, cinco son candidatos ganadores, pero ninguno tiene un porcentaje de diferencia respecto al segundo lugar menor al 5 por ciento. Hubo dos candidatos a gobernador en que se identificó rebase de tope, son los candidatos a la gubernatura de Baja California Sur por el Partido Acción Nacional (con un rebase de seis mil 676 pesos (0.06%) y el de la Coalición PRI-PVEM con 2.9 millones de pesos (21.7%).

Respecto de los dictámenes correspondientes a Campeche, Colima, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León y Tabasco, se revisaron ocho mil 656 informes de ingresos y gastos de cuatro mil 739 candidatos: 38 candidatos a gobernador, mil 720 candidatos a diputados, dos mil 855 candidatos a ayuntamientos y 126 candidatos a juntas municipales; de los cuales 37 corresponden al cargo de ayuntamientos, 16 corresponden al cargo a

diputados y dos corresponden al cargo a gobernadores de candidatos independientes. En las siete entidades, compitieron diez partidos nacionales y veinte partidos con registro local, y se formaron cinco coaliciones.

La auditoría se enfocó en la revisión de los gastos que representan mayor importancia relativa para los sujetos obligados. Se trata de gastos en contratación de espectaculares, publicidad en medios impresos, publicidad en internet, gastos en casa de campaña y gastos en actos de campaña.

Para el caso de espectaculares, se realizó monitoreo en las siete entidades y se obtuvo la evidencia de 561 testigos en el ámbito local, de los cuales los partidos políticos en conjunto no habían reportado 221, equivalente al 39 por ciento. Derivado del ejercicio de campo realizado por la UTF es que los sujetos obligados los incorporaron a sus informes, a excepción de los espectaculares, que fueron sancionados y acumulados a los informes respectivos por mandato de autoridad; esta acumulación junto con diversas irregularidades detectadas en este rubro, generaron sanciones por seis millones 221 mil pesos.

En lo que se refiere a medios impresos, se realizó el monitoreo en las siete entidades y se obtuvo la evidencia de mil 636 testigos, de los cuales los partidos políticos en conjunto no habían reportado un total de 100, equivalente al 6 por ciento; derivado de la revisión realizada por la UTF, los sujetos obligados las incorporaron a sus informes, a excepción de las inserciones, que fueron sancionadas y acumuladas por mandato de autoridad; esta acumulación junto con diversas irregularidades detectadas en este rubro, generaron sanciones por un millón 893 mil 145 pesos.

Respecto de las casas de campaña se realizaron visitas de verificación en las siete entidades, se obtuvo la evidencia de 19 casas de campaña no reportadas por los partidos políticos, los sujetos obligados las incorporaron a sus informes, a excepción de las casas que fueron sancionadas y acumuladas por mandato de autoridad; esta acumulación junto con diversas irregularidades detectadas en este rubro, generaron sanciones por 379 mil 120 pesos.

En lo que toca a actos de campaña, se solicitó la agenda de eventos políticos a los candidatos de las siete entidades y se obtuvo la programación de los eventos, de los cuales los partidos políticos no reportaron gastos correspondientes a siete eventos, cuyos gastos fueron acumulados a los informes respectivos; esta acumulación junto con diversas irregularidades detectadas en este rubro, generaron sanciones por un millón 256 mil 961 pesos.

Finalmente, para el caso de producción de promocionales de radio y televisión, se verificaron los anuncios publicitarios registrados ante el Comité de Radio y Televisión del INE, los partidos políticos en conjunto no habían reportado los gastos de producción de un total de 123 anuncios publicitarios; derivado de la verificación realizada por la UTF los sujetos obligados incorporaron a sus informes esta acumulación junto con diversas irregularidades detectadas en este rubro, lo que les generó un monto de siete millones 500 mil 947 pesos por concepto de sanciones.

Para sancionar los gastos no reportados, la UTF utilizó una matriz de precios de productos y servicios, de donde tomó los costos más altos, identificados en cada entidad federativa, para sancionar y acumular dicho costo a los gastos de precampaña o campaña. La problemática de este criterio fue que, en las periferias de las entidades, los costos de un producto o servicio eran menores a los que se ofrecían en las capitales, o viceversa; incluso, existieron casos donde no hubo forma de comparar en la entidad el servicio contratado por partidos y candidatos.

Se detectaron siete informes de candidatos con rebase en tope de gastos de campaña, de los cuales cinco corresponden a candidatos al cargo de ayuntamiento: tres en Michoacán, uno en el Estado de México y uno en Tabasco, y finalmente dos candidatos al cargo de diputado local en Campeche (Cuadro 9).

En total, se consideraron sanciones por 95 millones de pesos a los partidos políticos en estas siete entidades. Si se suma al resto de dictámenes votados, las sanciones en las entidades federativas ascienden a un total de 277 millones de pesos; además, si se toman

Cuadro 9.
Sanciones por entidad federativa

Entidad federativa	Sanciones millones de pesos
Campeche	2.90
Colima	5.05
Estado de México	35.39
Guanajuato	19.04
Michoacán	12.75
Nuevo León	8.60
Tabasco	11.46
Total	95.19

Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos de resolución para campañas locales.

en cuenta los 131 millones de pesos en sanciones correspondientes a las campañas federales, la Comisión de Fiscalización propuso sanciones por 408 millones de pesos.

En suma, en el proceso electoral 2014-2015 se revisaron 38 mil 621 informes, lo cual fue una muestra del reto que representó para el INE la fiscalización simultánea de ingresos y gastos de las elecciones federales y locales. La experiencia permitió advertir al menos los siguientes retos:

1. La transparencia de los ingresos y egresos de los partidos políticos en las campañas fue materia pendiente, ya que el módulo de transparencia del Sistema Integral de Fiscalización no quedó consolidado.
2. La dinámica de las campañas políticas demostró ser mayor que los plazos establecidos para reportar gastos.
3. Existió un gran número de gastos no reportados, por lo que se hizo necesario incrementar las verificaciones en campo.

4. Se debían precisar criterios para sancionar las subvaluaciones y sobrevaluaciones de los gastos reportados por los partidos políticos, ya que los costos de servicios y productos varían dependiendo de la zona geográfica del territorio nacional.
5. Afinar la matriz de precios, excluyendo valores extremos y poco reales.
6. Avanzar hacia otro tipo de sanciones, no únicamente económicas; en ocasiones, la capacidad económica de los partidos es menor a las sanciones impuestas.
7. En el caso de los candidatos, tanto independientes como de partido, encontrar mecanismos para identificar su capacidad económica, con vista a hacer efectiva su responsabilidad solidaria.
8. Dada la carga de trabajo, se hace necesario repensar el modelo nacional de fiscalización en términos de coadyuvancia; explorar posibilidades para que los institutos electorales locales acompañen al INE en las tareas de la función fiscalizadora. Sin embargo, como veremos adelante, lejos de optar por esta posibilidad, la función fiscalizadora radicalizó su centralización.

2.3. Proceso electoral local ordinario 2015-2016, y el proceso especial de la Ciudad de México

La magnitud de la fiscalización en 2016 fue superior a la de 2015, no solo por la realización de un mayor número de elecciones, sino por el incremento de las elecciones de gobernadores que, de manera natural, imprimen una mayor tensión política.

Fue así como el INE, a través de la UTF, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General, revisó ingresos y gastos de pre-campaña, obtención de apoyo ciudadano y campaña relativo a los comicios electorales extraordinarios realizados en Colima, para elegir el cargo de gobernador, y de los ayuntamientos de Chiautla, Estado de México; Omitlán, Hidalgo; Centro, Tabasco, y Zacatecas, Zacatecas, representando la revisión de informes de 30 candidatos.

Además, las elecciones ordinarias fueron de 12 gobernadores, de 12 congresos locales y 400 ayuntamientos en 13 entidades federativas y dos procesos extraordinarios que derivaron del mismo, así como de la realización de una elección no contemplada que dio origen a la conformación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Los procesos electorales locales dieron inicio en el mes de septiembre de 2015, en Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

La jornada electoral del 5 de junio de 2016 se celebró en 13 entidades federativas para elegir a 12 gobernadores, 388 diputados locales y 966 ayuntamientos. En esa misma fecha se sufragó en la capital del país para elegir 60 diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

El 14 de julio, el Consejo General del INE aprobó 13 resoluciones sobre el mismo número de dictámenes consolidados. La magnitud de la documentación revisada para realizar la fiscalización fue de 122 mil 938 pólizas incorporadas al sistema de contabilidad en línea y los movimientos bancarios que realizaron ocho mil 279 candidatos. La revisión de los informes arrojó más de mil 500 millones de pesos en ingresos y gastos por mil 512 millones.

Las sanciones impuestas fueron de 130 millones 952 mil pesos —cantidad preliminar—, pues estaba sujeta a posibles modificaciones como consecuencia de las resoluciones del TEPJF por impugnaciones presentadas por los partidos políticos. Es relevante comentar que la mayoría de las sanciones “...impuestas a los partidos políticos y candidatos, responden en general a errores y/u omisiones en los reportes de ingresos y gastos” (COF, 2016).²⁷

La realización de las funciones de fiscalización tanto de los procesos electorales como de la operación ordinaria, implicó intercambiar información con el Servicio de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Comisión Nacional Bancaria y de

27 Informe Anual 2016 de la Comisión de Fiscalización.

Valores, entre otros, quienes en el ámbito de sus atribuciones corroboraron el origen y destino del dinero, así como la veracidad de las operaciones financieras de los partidos, candidatos y terceros. De igual manera, se compulsaron las operaciones con el Registro Nacional de Proveedores para verificar que las contrataciones de bienes y servicios se hubieran realizado con proveedores registrados (COF, 2016).²⁸

La magnitud de la fiscalización puede observarse en el Cuadro 10:

Cuadro 10.
Numeralia en materia de fiscalización.
Proceso electoral 2016

<p>12 elecciones de gobernador 1 Proceso Especial (CDMX) 1 Proceso Intermedio (BCN)</p>	<p>8,271 candidatos locales entre gubernaturas, diputaciones, ayuntamientos, presidentes de comunidad y síndicos</p>	<p>1,226 cargos de elección popular</p>
<p>Fueron registradas 122,938 pólizas en el SIF</p>	<p>Evidencia de 17,457 testigos espectaculares, bardas, mantas, entre otros</p>	<p>Montos involucrados en campañas</p> <p>Ingresos 1,500 mdp Gastos 1,512 mdp</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

En 2016, a propuesta de los consejeros electorales, se modificaron normas y criterios del Reglamento de Fiscalización. Más allá de los cambios en el Reglamento, el Consejo General del INE debió tomar acuerdos para definir criterios en esta materia. Es así como el 30 de marzo de 2016 resolvió que no era posible establecer medidas

²⁸ Ídem.

cautelares en materia de fiscalización, debido a la naturaleza de los actos fiscalizables (INE/CG161/2016).²⁹

Con base en ello, el proyecto aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral declaró improcedente la adopción de medidas cautelares en materia de fiscalización debido fundamentalmente a que, en la perspectiva del principio de legalidad, no existe norma alguna que faculte a la autoridad electoral administrativa para tomar ese tipo de decisiones. La razón implícita, de orden sistémico, apunta a que la aplicación de medidas cautelares podría constituirse como un nuevo campo de contienda “judicializada”, que implicaría detener actividades de campaña lo cual, al final, resultaría válido y legal, con daño irreparable a estrategias novedosas, que pudieran representar nuevas y más eficaces acciones de vinculación de los candidatos con su electorado.

Por otro lado, es de poner especial atención al principio de certeza, pues la imposición de medidas cautelares solo procede respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos, pero no así respecto de hechos futuros de realización incierta o partes de una acción.

Lo anterior se relaciona con otro principio fundamental en el desarrollo de toda acción en el terreno electoral, la equidad; ya que si las medidas cautelares se aplicaran, una de las acciones inmediatas posibles sería la inhabilitación de las cuentas bancarias de los partidos políticos en plena campaña o precampaña, el impedimento para distribuir propaganda ante la sola y especulativa acusación de estar financiada con recursos ilícitos, o constituir un gasto excesivo y presuntamente violatorio de los topes de gasto de campaña.

Esa inhabilitación, sustentada en “supuestos”, representaría un daño irreparable para el candidato y el partido político en el breve marco de una campaña; se afectaría con ello la equidad en la contienda.

29 Las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales, cuyo objeto es suplir interinamente la falta de una resolución, previendo el peligro en la dilación y asegurando al mismo tiempo su eficacia. El fin de las medidas cautelares, es detener por completo la acción presumiblemente antijurídica, para evitar que continúen sus efectos, en tanto se resuelve el fondo de la controversia.

Agreguemos un argumento más desde la perspectiva de los derechos humanos. En los hechos, la fiscalización no admite valoraciones preliminares sobre gastos aislados; siempre implica pronunciamientos sobre el fondo y sobre el conjunto de gasto, por lo que se atendería contra el principio de presunción de inocencia. Además, el artículo 17 constitucional plantea que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, *completa* e imparcial.

También es necesario tomar en cuenta que desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas un hecho aislado no contribuye a su materialización. Menos aún el supuesto de un hecho futuro. La transparencia y la rendición de cuentas son eficaces si se realizan sobre hechos ciertos y comprobables.

Por otra parte, en la perspectiva de la inhibición de conductas contrarias a la normativa, debe tenerse presente que el nuevo modelo de fiscalización hace de este ejercicio una revisión que ya no se realiza después, sino *durante* las campañas y que la ley exige la emisión de sus resultados *antes* de la toma de posesión de quienes hayan resultado vencedores. De manera que las conductas antijurídicas tienen consecuencia casi inmediata, sin que sea menester la medida cautelar.

En el mismo mes de abril de 2016 se presentó otro caso relevante. El Consejo General había resuelto que los precandidatos de Morena a las gubernaturas en Durango y Zacatecas, omitieron la presentación del informe de ingresos y gastos a que les obliga la ley. En consecuencia, con base en el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, correspondía la pérdida del derecho a su registro como candidatos.

Al respecto, la autoridad jurisdiccional, emitió dos resoluciones revocatorias. Consideró que no se trataba de una omisión plena, sino simplemente de una entrega extemporánea. La diferente tipificación de la falta implicó una consecuencia distinta, por lo que la resolución ordenó aplicar una multa y no la pérdida del derecho al registro.

Ya anteriormente, también en el caso de Durango, el Tribunal había indicado que, si no se hizo del conocimiento directo del precandidato la presunta omisión, la reposición de la garantía de audiencia implicaba retrotraer todos los actos al momento en que el gobernado debía presentar pruebas y alegatos en su defensa.

Hay que destacar que el TEPJF no eximió de responsabilidad a los otrora precandidatos; concluyó que hubo incumplimiento, pero con consecuencias distintas a las determinadas por el INE.

Sin embargo, al resolver sobre extemporaneidad, el TEPJF no precisó sus modos y alcances; pareciera que da lo mismo la entrega con un día de retraso que en la mesa misma del Consejo General, cuando se está analizando el dictamen y proyecto de resolución.

Esa indefinición del Tribunal sobre la extemporaneidad, incentiva las infracciones y hace más difícil la labor fiscalizadora, pues la entrega del informe no es mero trámite, sino que constituye la base para la revisión de ingresos y gastos de cada precampaña y campaña. De ahí que sea trascendente el tema de la oportunidad en la entrega de informes financieros de los partidos ya que constituye uno de los ejes nodales del nuevo modelo de fiscalización electoral.

Por lo que concierne al debido proceso, el respeto al derecho de audiencia que la Constitución otorga a los gobernados no es gesto benevolente, sino deber inexcusable de todo acto legal y legítimo de autoridad. Sin embargo, tal garantía debe practicarse de manera acorde a la naturaleza y características de la materia electoral y no simplemente como reflejo condicionado de una aplicación letrista de la ley.

En el vertiginoso proceso de una precampaña o campaña, el procedimiento tradicional, que entiende la notificación personal como entrega en propia mano y en papel, no solo resulta cuasi impracticable por la dispersión geográfica de las candidaturas y las consiguientes dificultades de acceso a numerosas comunidades, sino que además puede obrar en favor de la elusión. Es así que vale la pena explorar medios alternativos que cumplan el mismo propósito de poner en conocimiento del presunto infractor las faltas que se le imputan, para que este tenga la oportunidad de alegar lo que a

su derecho convenga. La notificación electrónica, en tal contexto, ha tenido un desarrollo accidentado por la renuencia del Tribunal a tenerla por válida, pero es una opción promisoriosa.

Finalmente, sobre este tema, todas y cada una de las faltas deben incluirse en el oficio de errores y omisiones ya que este documento constituye el medio eficaz para la garantía de audiencia, por lo que la recepción de documentación fuera del plazo otorgado en él no debiera ser tomada en cuenta, ya que presiona sobre los brevísimos plazos en que deben emitirse resultados de fiscalización para ser efectivos, particularmente en los casos de rebase de topes de gastos de campaña.

El 14 de julio de 2016, el Consejo General del INE aprobó las quejas y los proyectos de dictamen y resolución de los recursos económicos ejercidos por los partidos políticos en las 14 entidades federativas que celebraron comicios de carácter local. Fue un ejercicio arduo, pues implicó la revisión de más de 120 mil operaciones de ingreso y ejercicio de gasto realizadas por los partidos políticos y candidatos independientes, en apenas 33 días.

Como hemos visto, la ley dispone que partidos y candidatos deberán emplear una contabilidad “en línea”; es decir, que las operaciones deberán registrarse en un plazo máximo de tres días a partir de que se hayan convenido, pagado o recibido los bienes y servicios. No fue así. A lo largo de cinco semanas se entregaron reportes que daban cuenta de cantidades muy menores de registros contables. No se trataba de exhibir a nadie, sino de alertar al respecto e indicar que la autoridad haría cumplir la ley.

Apenas en la última semana de la campaña electoral se hizo el registro contable de casi el 70 por ciento de las operaciones de ingreso-gasto. La tensión sobre la fiscalización es evidente. La revisión que la ley prevé se realice *durante* las campañas, en los hechos debió hacerse con posterioridad a estas, con efectos perniciosos sobre la profundidad del análisis y la posibilidad de recibir información de otras autoridades y proveedores para corroborar la veracidad de lo asentado contablemente. Es obvio que esta conducta no abona el sendero de la transparencia establecido en la ley y merma la calidad de la rendición de cuentas.

Por ello no debiera ser motivo de sorpresa la cantidad de sanciones económicas que se aplicaron a todos los partidos y candidatos independientes por igual. Del total de multas impuestas, que ascendió a 390 millones 115 mil 857.79 pesos para partidos y 11 millones 154 mil 317.45 pesos para candidatos independientes, casi un tercio corresponde a registros contables extemporáneos. Las sanciones corresponden con la gravedad de su efecto; se aplicó 10 por ciento del monto implicado si el registro fue extemporáneo, pero dentro del mes; 15 por ciento ocurrió antes de recibir el oficio de errores y omisiones, y 30 por ciento cuando se hizo a requerimiento de la autoridad.

No obstante la pertinencia de estas sanciones, cabe tener presente una experiencia desafortunada, también de 2016, en que hubo algunos excesos de la autoridad electoral como, por ejemplo, considerar trasposos entre cuentas, pólizas de corrección habituales en toda contabilidad, o bien asientos de cargo y abono como operaciones distintas. En diversos casos se generaba una ficción, según la cual los partidos habrían realizado operaciones por montos que multiplicaban hasta por veinte veces los recursos efectivamente utilizados. La aplicación de un criterio puramente mecánico, desdeñoso de las circunstancias de la campaña y la naturaleza de cada registro contable en la cuantificación de las extemporaneidades, aunque tendiente a disminuir, continúa representando una importante área de oportunidad en la labor fiscalizadora. De ahí que para que la acción de la autoridad contribuya eficazmente a la transparencia y la rendición de cuentas debe ser técnicamente pulcra, tomando en cuenta la naturaleza específica de los partidos políticos como entidades de interés público.

Otro dato significativo es que la fiscalización detectó un total de 38 rebases de topes de gastos de campaña. Se trata de una causal de nulidad que por primera ocasión se aplicó en las 14 entidades que celebraron comicios. La mayor parte de ellos ocurrió en Tlaxcala, con ocho candidatos a presidentes de comunidad y seis a presidentes municipales, seguidos por Zacatecas, en donde nueve candidatos a presidente municipal de los diversos partidos rebasaron los topes, y Oaxaca con siete candidatos a concejales de ayuntamientos. Los rebases oscilaron entre 0.65 y 56.85 por ciento.

Por otra parte, en 2016, durante la etapa final de la fiscalización del proceso electoral de ese año, la Sala Superior del TEPJF ordenó al INE incorporara al Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) a personal de la Unidad Técnica de Fiscalización. De acuerdo con la resolución recaída al SUP-RAP-148/2016, la UTF desarrolla una función especializada en el Instituto y es parte integral de las actividades sustantivas del INE, por lo que su personal debía ser incorporado al SPEN.

Esta medida podría coadyuvar a enriquecer la visión contable de campañas y partidos políticos mediante la especialización del personal en materia electoral. Es así, porque un buen auditor no necesariamente es un buen fiscalizador, cuando ignora los valores, propósitos y formas de materialización del conjunto de actos constitutivos de la materia electoral, entre las que se inscribe la función fiscalizadora como componente armónico y no como ámbito con lógica propia. Se trata de cultura organizacional, un tema poco atendido en el INE y que no resulta de implementación sencilla, debido, por una parte, a la carencia de una conceptualización de la labor fiscalizadora que involucre las diversas perspectivas disciplinarias que concurren en ella y no se reduzca a un simple y llano ejercicio de auditoría descontextualizado y, por otro lado, a la vorágine que rodea a esta actividad que nunca cesa y deja escaso tiempo para la formación del personal en metodologías, estilos de trabajo, éticas laborales y profesionales, y técnicas de investigación.

La cultura organizacional resulta trascendente en la vía de favorecer un “modo institucional correcto” de abordar la materia de trabajo desde enfoques interdisciplinarios, conforme a los valores democráticos y los principios rectores de la institución, para superar vicios comunes de las profesiones aisladas, como por ejemplo, la propensión que denotan muchos abogados a renunciar a la teoría de la interpretación para aplicar las normas de modo letrista, antes que literal, y el subjetivismo de auditor que rehúsa admitir interpretaciones diversas de las que, a veces en forma predeterminada, ha establecido. En unos y otros, favorecería la superación del prejuicio antipartidista tan común en nuestra endeble cultura política y que en la fiscalización se concreta en la visión de los partidos y candidatos como presuntos infractores a los que se debe exhibir, antes que la

detección y demostración objetiva e imputación debida de conductas que, sin filias ni fobias, deben tener consecuencias jurídicas.

La resolución SUP-RAP-148/2016 de la Sala Superior abrió un gran campo de oportunidades que no ha sido posible aprovechar, pues el concurso mediante el cual se integró el personal de fiscalización al Servicio Profesional Electoral no pudo ser concluido sino hasta bien entrado 2017, en la víspera del proceso electoral más vasto de la historia de México y, sorprendentemente, significó la sustitución de casi dos tercios del personal que tradicionalmente ocupaba puestos en la Unidad Técnica de Fiscalización.

No obstante, en un contexto difícil de transición entre un modelo fiscalizador y otro nuevo, con problemas estructurales irresueltos y con escaso tiempo para la realización de los trabajos, la fiscalización del proceso electoral 2016 mostró avances importantes en cuanto a transparencia y celeridad ya que el Módulo de Transparencia funcionó razonablemente y el sistema de contabilidad coadyuvó a fiscalizar en tiempo real a partidos políticos y candidatos. Empero, la fiscalización en tiempo real no correspondió con los registros de ingresos y gastos de partidos políticos, precandidatos y candidatos, por lo que las sanciones impuestas por no utilizar el sistema se incrementaron considerablemente.

Asimismo, en este año existieron resoluciones del Tribunal, que representaron retrocesos en la materia, como fueron la revocación de sanciones impuestas por el Consejo General del INE que negó el registro de candidatos por no presentar informes de ingresos y gastos. Finalmente, es menester señalar de nueva cuenta que no atender la garantía de audiencia de partidos, precandidatos y candidatos, así como errores técnico contables, produjeron un alto número de revocaciones a sanciones impuestas por la autoridad fiscalizadora.

2.4. El esquema en plenitud, 2016-2017

La autoridad electoral tuvo que hacerse cargo de la fiscalización de las elecciones extraordinarias de 2016 en dos municipios de Hidalgo y Zatecas, cuya revisión se extendió al ejercicio 2017, con procesos electorales extraordinarios en un municipio de Oaxaca y siete en Tlaxcala.

Se fiscalizaron campañas en cuatro elecciones locales: Coahuila de Zaragoza, Estado de México, Nayarit y Veracruz de Ignacio de la Llave; con tres cargos de gobernador, 34 diputados locales, 270 presidentes municipales y 138 regidores; en suma 445 puestos de elección popular correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017. Todo parecía indicar que no se darían mayores complicaciones en cumplir con la revisión financiera de los partidos políticos, pues la magnitud del trabajo era mucho menor que en los dos años anteriores, como puede verse con claridad en el Cuadro 11:

Cuadro 11.
Numeralia en materia de fiscalización.
Proceso electoral 2017

3 elecciones de gobernador 43 distritos 270 ayuntamientos 138 regidores	3,254 candidatos y candidatos independientes	445 cargos de elección popular fiscalizados
88,246 pólizas registradas en el SIF	101,782 muestras de espectaculares y medios impresos 2,794 visitas de verificación	Montos involucrados en campañas Ingresos 789 mdp Gastos 764 mdp

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

El resultado de la expectativa de la entrega de informes de campaña en relación al número de candidatos fue satisfactorio, pues solo el 2.5 por ciento de los candidatos fueron omisos en entregar los informes a que estaban obligados y el 2.7 por ciento fueron entregados extemporáneamente. En esta información nos percatamos que, con dificultades, el nuevo modelo de fiscalización va asentándose en la práctica de los candidatos y partidos políticos. Aunque continuó prevaleciendo un retraso significativo en el registro de las pólizas. Los datos absolutos se pueden observar con claridad en el Cuadro 12:

Cuadro 12.

Información de la presentación de informes.
Proceso electoral 2017

Número de candidatos y candidatos independientes	Informes esperados	Informes presentados por período		Oportunidad en la entrega de informes		Informes omisos
		1er período	2do período	1er período	2do período	
3,254	3,717	3,172	449	3,520	101	96

Durante 2017 se impuso a diversos sujetos obligados por concepto de sanciones el monto de 19 millones 682 mil 587.67 pesos.³⁰ De esta cantidad destaca la proporción aplicada a los partidos políticos nacionales:

Cuadro 13.

Monto total de sanciones impuestas a
sujetos obligados durante el Proceso electoral 2017

Partidos políticos	Monto pesos	Porcentaje %
Nacionales	18,356,147.31	93.26
Locales	948,633.53	4.83
Otros sujetos	377,806.83	1.92

Cuadro 14.

Monto de sanciones impuestas
a cada partido político nacional. Proceso electoral 2017

30 Derivado del procedimiento oficioso relacionado con los representantes de casilla en el Estado de México, se impusieron diversas sanciones a los sujetos obligados; sin embargo, dichas cifras no son consideradas, pues fueron acatadas con posterioridad. Aquí puede identificarse una alternativa de mejora, pues se pone escasa atención al ajuste de cifras en la información pública, para presentarla en forma consolidada, es decir, distinguiendo información que aún puede ser modificada en sede jurisdiccional y la que ya constituye "cosa juzgada".

Partidos políticos nacionales		
Partido	Monto Pesos	Porcentaje %
PAN	3,617,600.33	18.38
PRI	2,782,364.44	14.14
PRD	2,138,258.44	10.86
PT	1,943,513.62	9.87
PVEM	1,056,922.72	5.37
MC	1,222,484.66	6.21
PANAL	1,674,292.77	8.51
Morena	3,028,738.52	15.39
PES	891,971.81	4.53
Subtotal	18,356,147.31	93.26

Cuadro 15.

Sanciones impuestas a partidos políticos locales.
Proceso electoral 2017

Partidos políticos locales		
Partido	Monto Pesos	Porcentaje %
Campesino Popular	5,254.90	0.03
Partido Joven	90,251.20	0.45
Revolución Coahuilense	5,254.90	0.03
Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila	77,038.70	0.38
Partido de la Revolución Socialista (Nayarit)	770,833.83	3.84
Subtotal	948,633.53	4.73

Cuadro 16.

Sanciones impuestas a otros sujetos obligados.
Proceso electoral 2017

Nombre	Monto pesos	Porcentaje %
C. Luis Enrique Terrazas Seyffert, entonces candidato independiente a presidente municipal	365,200.00	1.82
C. Héctor Miguel Mendoza Contreras, entonces candidato independiente a presidente municipal de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Veracruz	2,415.68	0.01
C. Jorge Luis Mendoza Velarde, entonces candidato al cargo de presidente municipal de Martínez de la Torre, Veracruz	10,191.15	0.05
Subtotal	377,806.83	1.88

Es natural que los partidos políticos señalaran que las sanciones relatadas y otras más, relativas a gastos no reportados o no comprobados, fueron severas. Pero también lo es que las conductas infractoras vulneran la equidad y transparencia que todos los ciudadanos deseamos para nuestras contiendas electorales.

La fiscalización de los recursos que reciben y emplean los partidos políticos en las campañas electorales alcanzó su punto más álgido en las elecciones locales realizadas en este año. El 17 de julio de 2017, en el Consejo General del INE, todos los partidos se quejaron de los criterios conforme a los cuales se les imponían sanciones por faltas cometidas en los procesos electorales de Nayarit, Veracruz y, sobre todo, Coahuila y Estado de México. La controversia es natural

ya que no existe acuerdo posible entre auditor y auditado. Esta vez, sin embargo, los partidos tuvieron una dosis de razón mucho mayor que la habitual.

Es necesario traer a la atención tan solo sobre un tema de los muchos que se abordaron y que comentamos como una de las debilidades de la operación del modelo en el proceso electoral 2014-2015. El Reglamento de Fiscalización dispone que cuando un gasto no haya sido reportado y sea detectado por la autoridad, su costo será valuado conforme al valor más alto de la matriz de precios que al efecto se elabore. Pero el TEPJF, en diversas sentencias, ha señalado que dicha matriz debe referirse a bienes o servicios similares al que se reprocha y que los precios de referencia deben recabarse en el ámbito geográfico más cercano al del sitio en que se cometió la falta.

Por ello sorprendió que numerosas valuaciones practicadas por la autoridad aludieran, por ejemplo, a costos de casas de campaña situadas en la capital de la entidad federativa y se aplicaran, sin mesura ni matiz, a municipios serranos. Otro ejemplo fue que el costo de un evento en salón de hotel capitalino en el que se contrató hasta coffee break se aplicó por igual a otro sin ningún servicio celebrado en el salón de juntas de un comisariado ejidal.

Es verdad que, ante el ocultamiento de gastos, la autoridad no puede ni debe hacer un cálculo exacto de precios reales, pero también lo es que “inflar” sin razón suficiente y explícita un gasto no reportado abona poco a la certeza y la correcta impartición de justicia. En las elecciones ordinarias y extraordinarias celebradas, pueden identificarse costos que la autoridad valúa y que resultan insólitamente elevados. En la sesión del Consejo General en la que se resolvió la aplicación de sanciones, se exhibieron banderas que distan mucho de las estrambóticas dimensiones calculadas por la unidad técnica y, por supuesto, del precio atribuido, que superó incluso el de un anuncio espectacular.

Podrá decirse que todo es resultado del afán de auditores noveles de acreditar su compromiso y empeño en función de las faltas que determinan o descubren. Es posible. Pero tal vez la explicación más realista es que los auditores se vieron abrumados por el trabajo,

estaban poco capacitados respecto de lo que dispone con exactitud el Reglamento, recibieron instrucciones poco claras y ante la dificultad de confeccionar una matriz por cada ámbito geográfico optaron por una de alcance estatal. Como quiera que sea, incurrieron en un ostensible error técnico que ocasionó las encendidas y justificadas protestas de los partidos.

El Consejo General acordó el ajuste de las matrices de precios, pero solo en aquellos casos señalados expresamente. Hubo muchos más. Entre tanto, queda como enseñanza la importancia del método. No basta con que la autoridad ejerza sus atribuciones con la mejor intención y empeño; se requiere un proceder técnicamente pulcro, pues de lo contrario se suscitan todo género de especulaciones.

De las elecciones de 2017, la de gobernador en Coahuila se convirtió en motivo de abierta desavenencia entre las autoridades electorales. A principios de octubre, el INE determinó que el candidato de la coalición “Por un Coahuila Seguro” rebasó en 10.5 por ciento el tope de gastos de campaña. La resolución del Tribunal condujo a que el rebase disminuyera hasta situarse en 1.61 por ciento, con lo que la elección coahuilense no sería objeto de nulidad.

Empero, en la sesión del lunes 30 de noviembre de 2017, al resolver una queja interpuesta por el Partido Acción Nacional, el INE resolvió que la coalición “Por un Coahuila Seguro” (PRI, PVEM, PANAL, Socialdemócrata Independiente, Partido Joven, Partido de la Revolución Coahuilense y Partido Campesino Popular) había omitido reportar un millón 461 mil 600 pesos aplicados a la producción y posproducción de 84 videos que fueron difundidos en Facebook. También determinó sumar la parte por 362 mil 272.26 pesos que correspondía al candidato a gobernador, por inserciones periodísticas no reportadas. A ello habría que agregar los gastos no declarados que subsistieron de la anterior resolución jurisdiccional, por 310 mil 621.62 pesos. La suma final alcanzó dos millones 134 mil 493.88 pesos, con lo que se configuró un rebase de 11.09 por ciento de los gastos de campaña.

La resolución del INE apuntó que se distinguieron 151 videos que eran de manufactura casera, que habían sido sancionados o se li-

mitaban a reproducir fragmentos de eventos. Respecto de las inserciones de prensa, indicó que si bien no hubo solicitud del voto se acreditó un beneficio de ellas a las diversas campañas de Coahuila, entre las que figuraba la de gobernador.

En su defensa, la coalición adujo que los gastos de producción de videos estaban reportados y únicamente omitieron la presentación de muestras, por lo que la falta devenía puramente formal y, además, se reprocharon videos duplicados y algunos que ya habían sido sancionados. Naturalmente, la coalición impugnó la resolución del INE.

El 24 de noviembre, el TEPJF modificó las resoluciones INE/CG447/2017, INE/CG501/2017 e INE/CG513/2017, respecto de los temas de representantes de casilla y generales, videos en internet que no habían sido reportados y, por tanto, el rebase al tope de gastos de campaña. El Tribunal resolvió sancionar como mera falta formal los formatos CRCG, que la Coalición ganadora presentó hasta el 20 de junio y que estaban fechados ese día, es decir, 16 días después de la jornada electoral. Adujo un dudoso tecnicismo: que el asunto a dilucidar era si se les había pagado o no a los representantes generales y de casilla, antes que si los formatos se habían requisitado a tiempo. Deja un riesgoso precedente, con el que los infractores pueden “fabricar” pruebas de descargo. Nuevamente, la extemporaneidad quedó en la indefinición.

En aquellos casos en los que no se presentó formato o documento alguno para acreditar la gratuidad de la representación del día de la jornada electoral, o habiéndolo presentado no reunían los requisitos de nombre, firma o clave de elector, dispuso la sanción económica. El caso es que se disminuyó el gasto no declarado de 610 mil 134.94 pesos a solo 146 mil 472.10 pesos, que se sumaron para el cálculo de rebase.

También dejó sin efectos la omisión de registrar y comprobar los gastos correspondientes a gastos de producción de 82 videos difundidos en internet. Decía la sentencia que la notificación del procedimiento a la coalición ganadora fue defectuosa. Por tanto, dejó insubsistente el monto de un millón 461 mil 600 pesos, para disminuirlo a solo 34 mil 800 pesos, por dos videos; la cantidad fue sumada al tope.

Es verdad que la actuación del INE debe ajustarse estrictamente a la legalidad y que, al actuar en el campo del derecho sancionador electoral, sus interpretaciones deben responder a la regla de estricto derecho. Es un valor sustancial en todo proceso democrático y todo acto de autoridad. No debe pasarse por alto que, con frecuencia que debiera enmendarse de raíz, el INE rebasa sus límites o imputa conductas sin probanzas suficientes, con el subjetivo parecer de los auditores como única razón de fondo.

Una vez más, se demostró que el INE aplica la normativa con severidad que muchas veces luce excesiva y poco apegada a las dinámicas de campaña y conductas realmente desplegadas, mientras que el Tribunal enfatiza la garantía de audiencia y, con ánimo presumiblemente benevolente, revoca resoluciones sin explicitar demasiado desde el punto de vista técnico-contable.

No se trata de conceder total razón a una u otra instancia. En temas complejos e interdisciplinarios, nadie acierta del todo, pero tampoco se equivoca por completo. Lo que resultó evidente es que ambas instituciones transitan por caminos interpretativos divergentes. Tampoco es para sorprenderse por ello, pero sí es de lamentar el débil o inexistente diálogo interinstitucional que propicie resoluciones más sólidas y favorezca la certeza en materia electoral. Por el contrario, se abonó a la desconfianza y a las teorías de la conspiración que no requieren demasiada evidencia para acusar parcialidad en el actuar de las autoridades.

El hecho inalterable, la verdad jurídica, fue que, con dicha resolución, Miguel Ángel Riquelme Solís tomó protesta como gobernador de Coahuila, pues el rebase de gastos de campaña en que incurrió alcanzó solo el 1.61 por ciento. En consecuencia, no fue determinante para el resultado electoral, al no actualizarse los extremos normativos para la nulidad de la elección.

Si la fiscalización es controversial por su propia naturaleza, su ejercicio exige desapego frente a objetivos e intenciones políticas, objetividad superior y el uso de métodos contables y jurídicos adecuados a cada situación que se analiza. Este es un tema que deberá cuidarse frente a cualquier escenario político.

La elección de Coahuila mostró que el conflicto electoral local, en este caso por la fiscalización, desbordó ese ámbito y se convirtió en un conflicto nacional, al intervenir el INE y las dirigencias nacionales de los partidos políticos. Lo que llevó a una polarización de las posiciones de las autoridades electorales con unos o con otros partidos. Este conflicto se derivó del proceso de centralización, que ha llevado a que las autoridades, en lugar de ser administradoras del proceso electoral y mediadoras entre los conflictos interpartidistas, sean empujadas políticamente a ser parte en los litigios electorales.

Por otra parte, el voto popular como elemento originario y la adhesión a la ley en el ejercicio de la autoridad, constituyen piedras basales de la legitimidad del Estado moderno, que lo diferencian de otras formas de dominación, presentes y pretéritas. El tema fue relevante en el proceso que se analiza, ya que hubo sanciones aplicadas a casi todos los partidos en 2017, por la supuesta omisión de presentar permisos para el uso de plazas públicas, pese a la libertad que otorga el artículo sexto constitucional y que el artículo 244 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales incluso permite y regula el uso de locales gubernamentales, y por la notificación extemporánea de eventos de campaña.

Las leyes electorales locales, la LGIPE y el Reglamento de Fiscalización no disponen obligación alguna de los partidos y sus candidatos de obtener el permiso de la autoridad para la celebración de actos de campaña, ni podrían hacerlo. Estas actividades se realizan al amparo de las libertades constitucionales y no son objeto de permiso previo; a lo más, deben dar aviso de actos que interrumpan la vialidad.

Sin embargo, en los dictámenes y proyectos de resolución de ese año, se aplicaron sanciones por no presentar permisos y recibos de pago de los derechos correspondientes. El tema amerita reflexión. En el pasado la policía municipal pretendía disolver reuniones públicas de carácter político, aduciendo que no estaban permitidas. De poco servía invocar la libertad de expresión y de reunión constitucionalmente establecidas y, generalmente, los militantes de partidos distintos del hegemónico terminaban disfrutando la hospitalidad municipal en alguna celda.

Es paradójico que una institución nacional comprometida con el desarrollo democrático sancionara un tema así. Además, que se hiciera en el marco de la fiscalización que mira únicamente al origen, monto y destino de los recursos económicos empleados en la actividad política, que carece de facultades de control sobre las actividades de los candidatos. Lo anterior indica una débil consciencia del régimen de libertades y una marcada propensión a reprochar lo que desde el subjetivo parecer del auditor debió hacerse, sin existir norma legal que funde ese tipo de señalamientos. Indica, también, debilidades en la supervisión.

Otra problemática fueron las agendas de actividades de los candidatos. El artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización dispone que cada semana los partidos y sus candidatos deberán incluir en el Sistema Integral de Fiscalización su agenda de los eventos que pretendan realizar, con siete días de anticipación como mínimo. El SIF establece dos apartados, en uno se registran los eventos “onerosos” y en otro los “no onerosos”. ¿Por qué estos últimos? Porque pudiera ocurrir que en ellos sí se aplicaran recursos y estos no fueran reportados a la autoridad.

El caso es que en ningún lugar se indica qué se entiende por evento de campaña. Los auditores optaron por una interpretación alejada de la realidad: toda actividad que realicen los candidatos. Así, en el listado de eventos que se sancionaron por haberse realizado sin los siete días de antelación, se observaron reuniones del candidato con uno o dos interlocutores o reuniones con sus equipos de campaña.

También figuraron actividades rutinarias en una campaña o que no implicaban costos directos, como recorridos a pie por una localidad, visitas a domicilios particulares en los que el único gasto es alguna propaganda general de campaña o propaganda de mano, por lo demás reportada por separado.

El tema adquiere proporciones insólitas en la contienda por la gubernatura de Nayarit. En el oficio de errores y omisiones, se requirió a la coalición “Juntos por ti”, un “informe detallado” de las razones por las que diversos eventos agendados se habían cancelado. El aviso de cancelación que dispone el reglamento había sido oportunamente remitido, pero el oficio demandaba explicación de las

razones de ello. En el dictamen correspondiente, se omitió referir el largo alegato de la coalición sobre el inconstitucional desbordamiento de atribuciones en que incurría la UTF, al pretender ejercer actos de supervisión sobre las actividades de su candidato en lugar de constreñirse a los recursos económicos que en su caso se hubieran utilizado. El dictamen reproduce solo unas cuantas líneas y da por subsanada la observación debido a que “el candidato no tenía tiempo para atender tales eventos”, lo que jamás se argumentó. No hubo sanción, pero es delicada la pretensión controladora.

Esta aplicación mecánica de un instrumento destinado a favorecer una mejor fiscalización, tiene efectos imprevistos e indeseados. La UTF no puede estar presente en todas y cada una de las actividades agendadas por los candidatos y su análisis se concreta a medir los siete días de antelación sin reparar en el carácter y circunstancias de cada evento, desechando las explicaciones de los partidos. Se sancionan entrevistas radiales y se envía el mensaje a los medios de que deben anticipar sus invitaciones a los candidatos sin que importen criterios de oportunidad periodística, pues de lo contrario estos serán sancionados. Del lado de los candidatos, la sanción de extemporaneidad por esta causa adquiere el carácter de una prohibición que no encuentra fundamento en la ley de la materia y que, por tanto, deviene en inobservancia del principio de legalidad en su vertiente de reserva de ley.

Muchas veces, en el marco de algún mitin, habitantes del poblado vecino piden al candidato que se traslade a su localidad para que sus pobladores también sean escuchados; según la UTF, acceder a tales peticiones acarrea invariablemente una multa. Equivale a otorgar permiso previo y revela una profunda incomprensión de la intensa y cambiante dinámica de una campaña, en la que los candidatos deben aprovechar todas las oportunidades para la difusión de sus propuestas, como aconseja la mercadotecnia electoral.

No afirmamos que estos desbordamientos de atribuciones sean deliberados. Antes bien, apuntan a una débil conducción, a una visión burocrática, a falta de capacitación y al frágil o ausente diálogo interdisciplinario, particularmente con los abogados de la Dirección de Resoluciones y Normatividad de la propia UTF.

La fiscalización política es demasiado importante para dejarla solo en las manos de los auditores, por más capaces y empeñosos que sean y, nos consta, lo son. Para que la fiscalización cumpla su propósito, debe aplicar ley y justicia; solo así fortalecerá al INE como la institución promotora de la democracia y la legalidad electoral, como un buen ejemplo del Estado democrático de derecho.

En materia de fiscalización de recursos, el proceso electoral de 2017 mostró que la función fiscalizadora del Instituto Nacional Electoral se encontraba en plenitud; no obstante, la centralización fiscalizadora tuvo deficiencias en cuanto a la carga de la prueba en conductas infractoras y en la definición de conceptos. Ambas situaciones polemizaron y nacionalizaron conflictos del ámbito local.

2.5. Un balance preliminar

Los objetivos de transformación de la fiscalización van más allá de garantizar equidad en la contienda electoral, buscan la ampliación del horizonte de la transparencia, como preámbulo de la obligada rendición de cuentas de los recursos públicos y privados utilizados por los partidos políticos para sus actividades. Es aquí donde los criterios técnicos pueden ejercer un papel trascendental para ampliar u obstaculizar el horizonte de la transparencia en el ámbito de la fiscalización.

Por otro lado, la desconfianza social, aunada a la superficialidad de las opiniones de los analistas son un terreno fértil para la sospecha, sobre todo en las campañas. Se dirá que los candidatos presuntamente vinculados con prácticas ilícitas son hábiles para el ocultamiento o que el INE no tiene capacidad para detectarlos. Sin embargo, en el plano de los hechos, los millones de pesos empleados para las campañas electorales, solo excepcionalmente y por montos menores tienen un origen desconocido. Los mecanismos de monitoreo de que dispone la autoridad permitieron contrastar lo reportado por los candidatos con lo observado en las campañas. En general, los ingresos corresponden con los gastos.

Por supuesto, no sería sensato negar que existieron recursos que partidos y candidatos no declararon a la autoridad, que no fueron

detectados y, por ende, no fiscalizados. Sin embargo, el uso de mecanismos de verificación, más amplios y eficaces, rindieron frutos, a pesar de las dificultades conceptuales y técnicas.

Por otra parte, los sistemas que utilizó el INE para su labor fiscalizadora no están diseñados para detectar dinero de origen presuntamente delincinencial. Para ello, requerirían el monitoreo de todos los flujos que ocurren en el conjunto de la actividad económica, lo que escapa a las posibilidades y facultades del INE. En contrapartida puede decirse que lograron un control razonable de los recursos empleados en la actividad política. La labor fiscalizadora del INE evolucionó.

No obstante, como vimos a lo largo de este capítulo, los avances normativos y técnicos de la fiscalización derivados del nuevo modelo no estuvieron exentos de dificultades conceptuales, normativas y técnicas. Muchas de ellas quedaron como materias pendientes del modelo y fomentaron desconfianza en los procesos electorales:

1. Debilidad para definir conceptos referentes a actividades de campaña.
2. Carga de pruebas deficiente para sancionar a partidos políticos.
3. Inobservancia al derecho constitucional de garantía de audiencia.
4. Resistencia de partidos políticos y candidatos para transparentar en tiempo real ingresos y egresos en precampañas y campañas.
5. Visión burocrática de la fiscalización que omite considerar realidades distintas de áreas geográficas, lo que resulta relevante en las sobrevaluaciones y subvaluaciones, y en la integración de matrices de precios utilizadas para sancionar gastos no reportados.
6. Falta de capacitación del personal de la UTF. A pesar de que auditores y abogados se incorporaron al SPEN vía concurso público en 2017, el Programa de Formación Profesional es materia pendiente, máxime que los Lineamientos de la materia exentan de este programa a los miembros del SPEN que participen en procesos electorales. Dado que el INE fiscaliza permanentemente, año con año, procesos

electorales locales o federales, parece que, con esta excepción, personal de la UTF quedará exento de cursar dicho programa.

7. Falta de diálogo interinstitucional entre la autoridad fiscalizadora (INE) y la autoridad jurisdiccional (TEPJF). Como se revisó en este capítulo, la mayoría de resoluciones polémicas del Instituto fueron revocadas, sin que las salas del Tribunal motivaran su decisión con criterios técnico-contables.
8. Desgaste mediático e institucional por el escalamiento a escala nacional de conflictos electorales locales.
9. Sentencias que vulneran ejes del nuevo modelo: pérdida de registro de candidatura por no presentar informes, subvaluación de gastos, gastos no reportados, entre otros.

Los problemas señalados no solo requieren de ajustes técnicos y normativos, sino de cambios en la cultura política, en que los miembros de los partidos y candidatos asuman con toda responsabilidad las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas. Lo cual, por supuesto, nos lleva a postular que aún no contamos con el sistema de fiscalización deseable, pero sin duda vamos por el camino correcto.



CAPÍTULO III

LA CAMPAÑA ELECTORAL 2017-2018. LA PRUEBA DE FUEGO

Como se ha señalado en el capítulo anterior, la reforma constitucional y legal de 2014, produjo un nuevo modelo de fiscalización política, con el propósito de favorecer la equidad en las contiendas electorales, fortalecer la rendición de cuentas y consolidar la transparencia en el origen, monto y destino de los recursos, públicos y privados, que se emplean en la actividad político-partidaria.

Es adecuado retomar las principales características del nuevo modelo, a fin de valorar sus alcances y limitaciones a la luz de la campaña electoral federal de 2018.

Como se ha señalado antes, la segunda innovación fundamental de la reforma, adicional a la figura de fiscalizador único nacional, tiene expresión en la esfera técnica, pero no se detiene en ella. La Ley General de Partidos Políticos introdujo la llamada contabilidad en tiempo real. En su oportunidad, el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización fijó como plazo máximo para el registro contable de las operaciones tres días contados a partir de que los bienes o servicios son pactados, recibidos o pagados, lo que ocurra primero.

Con ello, se transformó el antiguo modelo que fiscalizaba el uso de recursos al final de cada campaña electoral o ejercicio anual, conforme a los principios de auditoría de anualidad y posterioridad; que se constreñía a la revisión de los informes rendidos por los sujetos obligados; y que hacía una revisión de documentos físicos.

El nuevo modelo tiende a la fiscalización en forma simultánea al desarrollo de las campañas electorales, procura el uso oficioso de fuentes informativas adicionales a los solos informes de gastos anuales o de campaña, y se efectúa mediante la revisión de comprobantes electrónicos.

Hasta 2014 los partidos políticos, tanto para su operación nacional como local, hacían uso de los sistemas contables e informáticos disponibles en el mercado que estimaban convenientes. La Ley General de Partidos Políticos dispuso que la contabilidad de los entes obligados se realizara en un llamado Sistema Integral de Fiscalización, generado y administrado por el INE.

En consonancia con ello, se generó, anexo al Reglamento de Fiscalización, un más amplio y preciso catálogo de cuentas que debe ser utilizado por todos los sujetos obligados, tanto del ámbito local como nacional, destinado a propiciar que una misma operación comercial tuviera idéntico tratamiento contable en todos los partidos. El objetivo de ambos instrumentos consistió en el logro de información homogénea y comparable, al tiempo que facilitaba el rastreo de gastos de campaña que solían presentarse como si se tratara de operaciones correspondientes al ejercicio del gasto ordinario o bien que se registraban en el ámbito local cuando correspondían a la esfera federal. Con ello, la fiscalización política en general y la fiscalización de las campañas electorales en particular, adquirieron mayor fortaleza, se propició una rendición de cuentas de mayor calidad.

El cambio de modelo podría condensarse de la siguiente manera:

Modelo anterior:

- Revisión *posterior* a las campañas.
- El partido como centro de costos.
- Confusión institucional y normativa entre ámbitos local y federal.

- Aplicación de prorrates con posterioridad al registro contable, en la entrega de informes de gastos de campaña.
- Revisión de informes con escaso contraste entre información de fuentes externas y los propios informes.
- Revisión “en papel”.
- Sanción económica al partido y, por excepción, al candidato.
- Permisión de recibos de reconocimiento por actividades políticas en todo el gasto, tanto ordinario como de campaña.
- Registro del gasto en representantes generales y de casilla en el informe anual de gasto ordinario.
- Posibilidad de diferir el registro contable de los gastos.

Nuevo modelo:

- Revisión durante las campañas.
- Los candidatos como centro contable.
- Fiscalizador único y normativa única.
- Prorrato predeterminado, debiendo informarlo diez días antes del inicio de las campañas y aplicarlo al registrar cada operación.
- Uso intensivo de monitoreos.
- Contabilidad en línea y en tiempo real.
- Responsabilidad solidaria del candidato y rebase de topes de gastos de campaña como causal de nulidad de la elección.
- Permisión de recibos de reconocimiento por actividades políticas exclusivamente en campaña.
- Registro del gasto en representantes generales y de casilla en el informe de gastos de campaña.
- Registro al día *con* documentación comprobatoria.

Tales cambios normativos tenían como propósito último imprimir oportunidad, certeza y claridad en los resultados de la fiscalización, a fin de propiciar contiendas más equitativas.

Cabe tener presente que, por mandato constitucional, las entidades federativas han modificado paulatinamente sus calendarios electorales para hacer coincidir la renovación de al menos un cargo local de elección popular con una elección federal. Así, el proceso electoral de 2017-2018 implicó la concurrencia de la elección de los tres

cargos electivos federales con al menos un cargo en 30 entidades federativas. Fue la elección más vasta y compleja de la historia democrática de México.

Un factor adicional de complejidad estuvo representado por el derecho de los partidos políticos de celebrar coaliciones de tres tipos: total, parcial y flexible, que podían ser distintas en la elección federal y en cada una de las locales. Es así que, no obstante que todos los partidos formaron parte de una coalición, también en algunos casos presentaron candidatos bajo su solo emblema partidista. El Cuadro 17 da cuenta del elenco de candidaturas en el ámbito federal.

Cuadro 17.

Candidaturas en el ámbito federal en el proceso electoral 2017-2018

Candidaturas federales 2017-2018	
Partido	Candidaturas
PAN	21
PRI	197
PRD	21
PVEM	197
PT	10
MC	21
NUAL	196
Morena	10
ES	8
Por México al Frente	343
Todos por México	163
Juntos Haremos Historia	355
Independiente	54
Total	1,596

Fuente: INE, "Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatos independientes a los cargos de Presidente de la República, Senadores y Diputados federales del proceso electoral federal 2017-20180".

Los candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional no requieren realizar actos de campaña por sí mismos, pero tampoco están legalmente impedidos para ello. Es así que diversos candidatos plurinominales manifestaron al Instituto Nacional Electoral que realizarían actividades de campaña. El panorama es el que se muestra en el Cuadro 18:

Cuadro 18.
Candidatos plurinominales por partido
que manifestaron realizarían actividades de campaña

Partido	Candidatos plurinominales
PAN	1
PRI	215
PRD	27
PVEM	0
PT	1
MC	13
NUAL	3
Morena	27
ES	162
Total	449

Fuente: INE, “Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatos independientes a los cargos de Presidente de la República, Senadores y Diputados federales del proceso electoral federal 2017-2018”.

La consecuencia en términos de fiscalización fue que debió planearse la revisión de dos mil 45 contabilidades, uno por cada candidato a un cargo federal de elección popular. Contemporáneamente y considerando el carácter concurrente de al menos una elección

local en treinta entidades federativas, fue menester la apertura de contabilidades para 15 mil 646 candidatos a cargos locales. De manera que el elenco total de candidaturas ascendió a 17 mil 691.

Ahora bien, la LEGIPE establece que las campañas a presidente de la República y a gobernador tendrán una duración de noventa días, en tanto que las de diputados, senadores y ayuntamientos se desarrollarán en un lapso de sesenta. Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) prescribe que los entes obligados deberán presentar informes de gastos de campaña por cada treinta días de actividades proselitistas.

De modo que los 17 mil 691 candidatos federales y locales ven multiplicados por dos, y en algunos casos por tres, sus informes de campaña. Al final, el universo de informes a fiscalizar ascendió a 22 mil 685, una cifra sin precedente cuya sola cuantía indica la complejidad de la función fiscalizadora. Como resultado de los oficios de errores y omisiones, “los sujetos obligados remitieron 27 mil 51 informes más. En total se analizaron 57 mil 563 informes” (Murayama, 352-353). Por añadidura, ese vasto y muy diverso universo debió ser dictaminado, caso por caso, en el brevísimo plazo de veintinueve días.³¹

Pero el dictamen y resolución que deben recaer a cada uno de los 57 mil 563 informes no constituyen un simple pronunciamiento en torno a cifras agregadas, a un total de ingresos o de egresos. Implica una valoración respecto de correcto y legal origen, monto y destino de los recursos empleados y estos, a su vez, se aplican a una multitud de actividades. De manera que, tan solo en el ámbito federal fue necesario analizar 165 mil 703 operaciones que concretaron dos mil 686 millones de pesos de ingresos y dos mil 618 millones de pesos en gastos correspondientes a las elecciones de presidente, senadores y diputados (Murayama, 353).

Por lo tanto, la numeralia en materia de fiscalización del proceso de 2017-2018 se concreta como se muestra en el Cuadro 19:

31 La elección se celebró el 1° de julio y el Consejo General del INE resolvió lo conducente el día 6 de agosto.

Cuadro 19.

Numeralia en materia de fiscalización.
Proceso electoral 2017-2018

Elección de presidente, senadores y diputados federales	17,691 candidatos	17,242 cargos de elección popular
9 elecciones de gobernador	1,596 federales*	2,045 contabilidades*
30 elecciones locales	15,646 locales	
57,563 informes	5,010 recorridos, 105,520 testigos de propaganda, 15 mil 273 constancias. de monitoreos en internet y redes sociales, 6,999 testigos de monitoreo de medios impresos	Montos involucrados en campañas federales y locales 10,527.3 Ingresos 5,334.7 mdp Gastos 5,192.6 mdp

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral. Incluye 449 candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional que realizaron actividades propagandísticas por sí mismos.

Los montos de recursos que en calidad de prerrogativa se proporcionan a los partidos políticos muestran el orden de magnitud de la fiscalización, pues representa la parte fundamental de la cuantía del dinero a revisar. El financiamiento público para gastos de campaña, en el ámbito federal, fue el que se muestra en el Cuadro 20.

En el ámbito local, el erario de las diversas entidades, vía el respectivo Instituto Electoral del Estado, también otorgó su propio financiamiento para gastos de campaña. Al término del proceso fiscalizador, los saldos finales consignados en los dictámenes muestran que los entes obligados utilizaron recursos lícitos de origen privado equivalentes al 12 por ciento del financiamiento público.

Cuadro 20.

Financiamiento público para gastos de campaña en el ámbito federal por partido, proceso electoral federal 2017-2018

Partido político nacional	Monto pesos
PAN	413,959,570
PRI	547,448,337
PRD	248,099,843
PVEM	184,250,503
PT	118,422,174
MC	170,792,057
NUAL	132,257,500
Morena	207,457,219
ES	125,479,420
Total	2,148,166,623

Fuente: INE, "Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatos independientes a los cargos de Presidente de la República, Senadores y Diputados federales del proceso electoral federal 2017-2018".

De manera que los recursos totales válidamente empleados en las campañas y federales y que fueron objeto de revisión ascendieron a diez mil 527 millones de pesos. De ellos, las elecciones de presidente de la República, senadores y diputados federales, registraron dos mil 686 millones de pesos en ingresos y dos mil 618 millones de pesos en egresos. Por lo que hace a las elecciones locales, los ingresos fueron por dos mil 648 millones de ingresos y los gastos por dos mil 574 millones de pesos.

Para enfrentar este desafío, el Instituto Nacional Electoral dispuso de mil 344 servidores públicos, tanto para la revisión de los cargos federales como locales, integrados como se observa en el Cuadro 21.

Cuadro 21.

Personal del Instituto Nacional Electoral dispuesto para la revisión de los informes de campaña para los cargos federales y locales, proceso electoral federal 2017-2018

Cargo	Servicio Profesional Electoral	Rama administrativa	Temporal	Total
Director de Auditoría	1	0	0	1
Coordinador	2	0	0	2
Subdirector	10	0	5	15
Jefe de Departamento	36	0	32	68
Enlaces de Fiscalización	32	0	0	32
Auditor	111	3	512	626
Monitorista (sic)	0	0	600	600
Total	192	3	1,149	1,344

Fuente: "Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatos independientes a los cargos de Presidente de la República, Senadores y Diputados federales del proceso electoral federal 2017-2018", Instituto Nacional Electoral.

Por supuesto, el incremento de personal eventual hizo necesario destinar recursos adicionales por 281 millones de pesos para el fortalecimiento de las labores de fiscalización; casi 380 por ciento más de presupuesto que el proceso electoral anterior (San Martín, a).

3.1. Los límites del modelo

Los recursos humanos suplementarios guardan relación con la magnitud y complejidad de las tareas fiscalizadoras. La sesión en

la que el Consejo General resolvió respecto de los dictámenes y resoluciones puestos a su consideración, denotan la aceptación general de los representantes partidistas y del candidato independiente a la Presidencia de la República, ya sea por azoro, por imposibilidad de un análisis minucioso en los seis días de que dispusieron para pronunciarse, o bien, por aceptación de los resultados.

No obstante, cabe hacer algunas consideraciones respecto de la calidad de la función fiscalizadora de 2018. El primer dato que salta a la vista es la carga de trabajo que representa. La revisión de 57 mil 563 informes y de las operaciones que los conforman se antoja excesiva; hace casi imposible una revisión pausada y pormenorizada. Es verdad que no se amerita la revisión a fondo de cada una de las operaciones y que, previamente a las campañas, la Comisión de Fiscalización aprueba los llamados “alcances de revisión”, en los que define los rubros prioritarios y el porcentaje para la revisión; de manera que en términos de las técnicas tradicionales de auditoría se logran niveles razonables de revisión que hacen presumir de modo fundado que las operaciones restantes presentan la misma característica y, por tanto, el dictamen que recae resulta razonablemente certero.

Sin embargo, tal proceder topa con dificultades que no pueden ser soslayadas. Si se observa en el Cuadro 21, se apreciará que el personal suplementario no forma parte del servicio profesional electoral, es contratado con carácter eventual. Ello quiere decir que se trata de profesionales que, si bien pueden tener alguna experiencia en materia de auditoría, solo por excepción conocen las características y modos de operación del ente auditado, y las dinámicas de una campaña electoral.

No es un tema menor. Concebida como auditoría simple y llana, la revisión deviene en acto mecánico de identificación de concordancias y discordancias contables, así como una constatación de si los registros contables cuentan con todos y cada uno de los elementos documentales que la norma reglamentaria exige para la comprobación del ingreso o el gasto; se reduce a la comprobación de una “ortodoxia contable” que no tiene sino un efecto muy menor en los objetivos sistémicos de la fiscalización. En materia electoral suele decirse que todas las elecciones se parecen, pero ninguna es igual

a otra. Las entidades federativas presentan prácticas societarias particulares. En algunas, son habituales las caravanas propagandísticas, en tanto que otras ponen acento en mítines ambientados por grupos musicales y en otras la ciudadanía exige que en la campaña le sean ofrecidas comidas multitudinarias. Podrá calificarse la adecuación de ese tipo de actos a las normas reglamentarias y cuestionarse su eficacia propagandística, pero no puede negarse que constituyen un hecho social que incide en el diseño de las campañas.

El tema, observado desde la perspectiva estrictamente técnica, hace recordar que la auditoría gubernamental se ha constituido como una especialidad en sí misma, diversa de la auditoría aplicable a las empresas productivas. Acaso sea menester concebir a la fiscalización política como una especialidad distinta, en razón de la específica y particular naturaleza de las asociaciones políticas cuya actividad no se orienta al logro de beneficios económicos ni metas programático-presupuestales sino a la obtención del voto.

El hecho es que el desdén por la dinámica local y la determinación de procedimientos artificialmente estandarizados genera incertidumbre entre los auditores noveles y los induce a señalar como conducta infractora un hecho que a su colega de junto le parece mera rutina de campaña. Es verdad que el tema se mitiga o resuelve mediante la capacitación y el eficaz funcionamiento de los tramos de control. Pero la revisión de los diversos dictámenes por entidad federativa, e incluso en el propio dictamen federal sugiere que la velocidad revisora exigida por los exiguos plazos legales, la magnitud del trabajo y la concentración de la capacitación en los aspectos técnico-contables y el desarrollo de habilidades en la consulta del sistema integral de fiscalización, con vagas referencias al sistema electoral y de partidos y a la sociología electoral, operan en forma desfavorable a la supervisión cercana y a un tratamiento homogéneo, lo que se traduce en una dependencia excesiva de la particular visión y experiencia de vida del auditor.

Por ello resulta significativo que los dictámenes acrediten criterios de valoración de ingresos y gastos relativamente homogéneos, sin que dejen de ser perceptibles criterios disímolos sobre operaciones específicas. No obstante, la excesiva dependencia de las visio-

nes particulares de los auditores, particularmente cuando son de muy inmediata incorporación, de cara a una revisión de amplias magnitudes que debe ser desplegada en un breve plazo, no favorecen un escrutinio muy profundo ni una supervisión cercana. El resultado es que la calidad de la función fiscalizadora encuentra un límite casi infranqueable. Los resultados son, ciertamente, oportunos, veloces, pero no siempre certeros.

Tampoco son resultados necesariamente claros. La vorágine fiscalizadora a que hemos aludido y que genera el modelo centralizado, hizo necesaria la modificación del formato de dictamen. Anteriormente, los dictámenes intentaban explicitar las razones por las que se consideraba que la comprobación entregada se apartaba de la normativa. Para la elección federal y local de 2018, más allá de apartados cuasi formales, la parte sustantiva del dictamen se reduce a un simple cuadro. En una sola columna se exponen, de modo extraordinariamente parco, las consideraciones de la autoridad respecto de las presuntas faltas cometidas por los entes obligados.³² Algunos ejemplos:

Del análisis a la respuesta del sujeto obligado en donde manifiesta que no existe norma alguna que exija a los medios de comunicación la programación de ejercicios noticiosos con la antelación de siete días, la obligatoriedad de la norma en cuestiones de fiscalización corresponde al sujeto obligado (partidos políticos nacionales, partidos políticos con registro local, coaliciones, frentes o agrupaciones políticas, organización de observadores electorales, organizaciones de ciudadanos, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes...). Cabe señalar que la norma es clara al establecer que los registros de los actos públicos se deberán registrar el primer día hábil de cada semana y con antelación de al menos 7 días a la fecha en que se lleven a cabo los eventos.

De la revisión al SIF y a la respuesta que presenta el sujeto obligado respecto a los demás hallazgos identificados por la UTF y que se

32 Los dictámenes de 2017 y 2018 suprimieron un apartado relevante que se incluía desde 2011, intitulado "Información socialmente útil", en el que se plasmaba de modo condensado y en cuadros informativos las dimensiones y resultados de la fiscalización. Hoy, información crucial, por ejemplo, cuántos candidatos rebasaron los topes de gastos de campaña, debe buscarse caso por caso en los dictámenes de cada partido. Es un significativo retroceso en la política tradicional del IFE-INE de información proactiva.

relacionan en el Anexo 14_Obs 18 del Oficio de Errores y Omisiones INE/UTF/DA/32518/18 ahora Anexo 2_P1 del presente dictamen, en los casos señalados con (2), no fueron atendidos, toda vez que **no fue posible conciliar los hallazgos reportados por la UTF, con la evidencia adjunta a los registros contables en el SIF**, por lo que no se considera que los gastos por dichos hallazgos se encuentren vinculados y con el soporte documental que lo acredite, por tal razón la observación **no quedó atendida...**Para efectos de cuantificar el costo de los ingresos y gastos no reportados por el sujeto obligado en beneficio de sus candidatos, se utilizó la metodología en términos del artículo 27 del RF descrito en el apartado correspondiente del presente dictamen.

La respuesta del sujeto obligado se consideró insatisfactoria, toda vez que, aun cuando argumenta que dada la naturaleza y complejidad del manejo las operaciones, le impidieron registrar las operaciones en el tiempo que establece la norma electoral, sin embargo, de la verificación en el SIF, se constató que omitió realizar el registro contable de la operación en tiempo real, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación; por tal razón, la observación **no quedó atendida** (INE, Dictamen federal). (Énfasis añadido).

En el primer caso, actos propios de los medios noticiosos, que se rigen por criterios de oportunidad y pertinencia periodística, se traducen en sanción económica en aquellos casos, casi todos, en los que no se hubiera incluido la entrevista en la agenda de eventos del candidato con siete días de antelación.

Equivale a una prohibición sin fundamento normativo, derivada de la aplicación mecánica de un dispositivo reglamentario aplicable únicamente a los candidatos por eventos que ellos programan. Se genera así una situación en la que los candidatos no pueden conceder entrevistas periodísticas que favorecen su aspiración si no son solicitadas y reportadas al INE con siete días de anticipación. Tiene efectos significativos sobre las campañas, entendidas como un conjunto de actos en los que los candidatos toman contacto con sus electores en la búsqueda del voto. Por añadidura, el tema nada tiene que ver con el uso de recursos económicos, por lo que se encuentra fuera de la materia de fiscalización y, aun si así no fuera, soslaya por completo el principio de auditoría de importancia

relativa, pues actividades que no implican gasto no tienen efectos sobre la labor revisora ni sobre el correcto y legal origen de los recursos empleados en las campañas.

El segundo caso constituye una afirmación dogmática. El ente obligado señala que la información requerida por la autoridad en el oficio de errores y omisiones sí se encuentra incorporada en el Sistema Integral de Fiscalización. La conclusión del auditor es que no logra conciliarla con la evidencia, sin hacer referencia alguna a la razón de ello. Este tipo de casos son abundantes. Suele ocurrir que los auditores no verifiquen las manifestaciones de los entes obligados en su respuesta al oficio de errores y omisiones, por carga de trabajo o por impericia en el manejo del SIF.

Lo sorprendente es que, al recurrir las resoluciones, los entes obligados se encuentran que, a diferencia de lo acontecido en los procesos electorales de 2015 a 2017, la instancia jurisdiccional rehúsa a consultar el SIF para corroborar que la documentación reprochada como omisa sí figura adjunta al registro contable. En múltiples resoluciones del Tribunal revisadas, no se identifica un solo caso en que se haya procedido a la corroboración de una prueba que fue ofrecida por los recurrentes. Un buen ejemplo es la resolución recaída al expediente SUP-RAP 66/2018, aduciendo que, ¡en su respuesta al oficio de errores y omisiones, el recurrente debió vincular los hallazgos de la autoridad con cada una de las pólizas que amparan el gasto!, pero no efectúa acción alguna de las demandadas por el recurrente.

Finalmente, en el tercer caso, el ente obligado señala que al reprochar registros contables extemporáneos la autoridad administrativa le requirió ¡estados de cuenta bancarios!, mismos que entrega. El auditor hace *tabula rasa* de su error, controvierte lo que el sujeto obligado jamás manifestó y emite una conclusión sancionatoria.

El análisis de las conductas que se estiman punibles en el dictamen y que posteriormente se sancionan en la resolución, sobre todo cuando se emplea el método comparativo entre candidaturas que contienen por el mismo cargo, arroja una extraordinaria recurrencia al uso de los mismos argumentos para casos que no siempre son idénticos. Pareciera que se recurre a un catálogo de respuestas del

que se toma aquella que parece adecuarse más al hecho que se reprocha, con independencia de las circunstancias particulares que le rodean.

La fiscalización implica situaciones en las que el ente obligado no anexa uno o varios de los elementos de comprobación reglamentariamente establecidos, tales como copias de cheques, recibos, facturas, testigos del bien o servicio recibido. En estos casos, la conclusión es sencilla y puede concretarse a señalar la documentación omitida. Otros, como los señalados anteriormente y, muy en particular, la tipificación de conductas como “gasto no reportado”, ameritarían consideraciones más amplias, un análisis más exhaustivo, lo que no ocurre. El resultado es la aplicación de sanciones sobre bases poco claras y, con ello, se debilita la transparencia a que propende la fiscalización.

Por añadidura, tal formato de dictamen pareciera en exceso mecánico; ofrece las mismas respuestas a casos que no son sino superficialmente iguales. Tal proceder ha sido objetado por la consejera electoral Pamela San Martín Ríos y Valles:

[...] vale la pena un ejercicio: ¿alguien se daría cuenta qué entidad o partido se está fiscalizando si los dictámenes no vinieran acompañados de su nombre en el título?, ¿seríamos capaces de distinguir entre el dictamen de Chiapas y Coahuila solo mirando el contenido de las observaciones? Me parece que no, me parece que los dictámenes podrían ser sustituidos de una entidad por otra con facilidad, pues no se advierten en las mismas actividades de fiscalización específicas, acordes a la entidad, el municipio o el distrito sujeto a análisis (San Martín, b).

Hay un dato que no puede pasarse por alto. Al ingresar, en la plataforma del INE, a la sesión del Consejo General del 6 de agosto de 2018, en la que se tomaron las resoluciones sobre el tema, el punto 2 del orden del día se intitula “Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización y Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatos independientes a los cargos de Presidente de la República Mexica-

na, Senadores y Diputados Federales del Proceso Electoral Federal 2017-2018”. Sin embargo, solo es consultable la resolución; el dictamen no es localizable en toda la plataforma del INE. En cambio, los dictámenes correspondientes a cada entidad federativa sí se proporcionan en una liga denominada “anexos del dictamen”.³³ Es de resaltar que esta información deviene fundamental para la transparencia de la actividad fiscalizadora sobre los partidos políticos.

La velocidad requerida por el modelo para la emisión de resultados de fiscalización tiene impacto en una técnica fundamental de auditoría: la confirmación de operaciones, también denominada *circularización*. Erogaciones que se realizan en los días finales de la campaña, difícilmente pueden ser confirmadas por los proveedores. El segundo oficio de errores y omisiones, en la casi totalidad de los dictámenes revisados, refiere un amplio número de peticiones de información confirmatoria a proveedores de bienes y servicios que, sin embargo, aún no cuentan con respuesta al encontrarse dentro del plazo razonable que se les otorga para ello.

En tal circunstancia, ante discrepancias entre lo reportado por el ente obligado y lo informado por el proveedor, surge el dilema de pasar por alto algún hallazgo de auditoría o bien de imponer una sanción sin otorgar al ente obligado la garantía constitucional de audiencia ya que, contrariamente a la práctica habitual, no basta con notificarles que se ha pedido la confirmación, sino que para el debido proceso resulta indispensable poner en conocimiento del presunto infractor la respuesta específica emitida por el proveedor.

Por supuesto, la naturaleza siempre polémica de la fiscalización, en la que no es de esperar convergencia de opiniones entre el fiscalizador y el fiscalizado, puede propiciar señalamientos de inequidad o mala fe. Las falencias, temas debatibles o insuficientemente demostrados, y debilidades en la exhaustividad del análisis, pueden atribuirse a impericia, afán punitivo del auditor a cargo de cada revisión o cualquier otro factor personal. Sin embargo, pareciera cada

33 No obstante, es necesario destacar que el INE proporciona un elevado volumen de información desagregada, en una saludable política de transparencia proactiva. Es consultable en la liga <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/descarga-de-reportes>. Empero, durante las campañas no estuvieron disponibles los “estados de cuenta” considerados en el diseño del SIF y que sí se proporcionaron en los comicios de 2015, 2016 y 2017.

vez más evidente que la inusitada carga de trabajo que debe desahogarse en un plazo excesivamente breve constituye la explicación más razonable.

Así las cosas, pareciera conveniente introducir ajustes en el modelo nacional de fiscalización. La reducción de tiempos de fiscalización es congruente con la conversión del rebase de topes de gastos de campaña en causal de nulidad de la elección. Desde el punto de vista de la ciudadanía, la conclusión de los procesos electorales en el más breve plazo posible a partir de la emisión del voto, representa un importante factor de certidumbre. Sin embargo, la magnitud de las campañas a fiscalizar en un calendario electoral que condensa la contienda pacífica por el poder de todo el país en una sola fecha, y la velocidad con que deben emitirse resultados enfrentan problemas técnicos de no escasa importancia.

Cabe reflexionar respecto de la incidencia de estos dos factores, magnitud y velocidad, en la calidad de la fiscalización. La experiencia indica que operan en contra de una revisión más exhaustiva, que contribuya más a la certeza y disminuya la discrecionalidad e incluso arbitrariedad de quienes tienen a su cargo esta importante tarea de Estado.

El tema no es menor, pues incide en la calidad y agenda de la deliberación pública. Es común que la mirada se detenga en las sanciones que se imponen, antes que en el modo como se acreditaron las conductas infractoras. Más en una profecía que se autocumple sobre la inmoralidad o ineptitud administrativa de los partidos y candidatos que en un análisis de sus apegos y desapegos a la normativa, así como de las causas de ello.

En ese contexto, no es extraño que el debate en la correspondiente sesión del Consejo General estuviera centrado en el *quantum* de las sanciones contenidas en los proyectos de resolución. Dos consejeras y un consejero estimaban que la modificación a la baja de los porcentajes de sanción respecto del monto de dinero involucrado en las infracciones resta efectos disuasivos a las sanciones y constituye una incongruencia respecto de procesos electorales locales anteriores e incluso de la precampaña. La mayoría, en cambio, consideró que:

[...] las mejores sanciones no son las más cuantiosas ni mucho menos las que buscan las notas de escándalo, sino que en cada aplicación se deben valorar los elementos de la conducta, las circunstancias y las capacidades de los sujetos obligados para hacerlas más justas racionales y equitativas, aunque sean menores a las de los ejercicios anteriores (Andrade, 384),

ya que

[...] las sanciones deben tener la función de inhibir conductas infractoras de los sujetos obligados y no destruir a los sujetos obligados o no hacerlos inviables como organizaciones políticas permanentes (Rivera, 371).

Los criterios de sanción que suscitaron el debate son los siguientes:

- a. El egreso no reportado se sanciona con el 100% del monto involucrado en cada conducta.
- b. El egreso no comprobado que vulnera únicamente el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización, se sanciona con el 50% del monto involucrado en cada conducta.
- c. El evento registrado de manera extemporánea, pero antes de su celebración se sanciona con 1 UMA.
- d. El evento registrado de manera extemporánea y después de su celebración se sanciona con 5 UMA.
- e. Las sanciones impuestas deberán ejecutarse de manera tal que la retención máxima de la ministración mensual de financiamiento ordinario no exceda el 25% (veinticinco por ciento) de la ministración que reciban los sujetos obligados.

El diferendo no impidió que todos los consejeros por igual e incluso algunos representantes de los partidos políticos manifestaran su reconocimiento por la labor fiscalizadora realizada. Y es que, en efecto, más allá de diferendos puntuales la fiscalización política mexicana, en general, ha logrado su cometido al incentivar equidad y legalidad en el uso de los recursos económicos que se emplean en las contiendas por el poder.

Lo anterior no obsta para intentar la identificación de áreas de mejora. Revisitar el modelo de fiscalización resulta relevante en la vía de lograr revisiones de mayor profundidad, que aporten certeza a la

rendición de cuentas y diriman, en uno u otro sentido, los naturales diferendos entre fiscalizador y fiscalizado. La certeza no es un valor menor. Las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a todo gobernado, en la esfera administrativa sancionadora se traducen en la obligación de la autoridad de demostrar razonablemente que el presunto infractor efectivamente desplegó las conductas que se le atribuyen, pues de lo contrario estaríamos en presencia de un ejercicio arbitrario de la autoridad, ajeno al Estado democrático de derecho.

Desde el punto de vista de la transparencia, las insuficiencias de la demostración o acreditación de conductas infractoras y la imposición de sanciones sin el sustento adecuado, inciden en el derecho humano de los ciudadanos a saber. Les provee de información que no corresponde fielmente con los hechos acontecidos y los conduce a construir una opinión distinta de la que eventualmente formularían si contaran con información certera.

Y es que la razón última del derecho a saber consiste precisamente en la provisión de elementos que permitan a cada persona construir un juicio o criterio respecto de los hechos sociales, ya sea que deriven de la actuación de autoridades o de otro tipo de entes como los partidos políticos y sus candidatos. La certeza tiene trascendencia, también, en un propósito central de la democracia que vincula el derecho a saber con el derecho al voto. Nos referimos a que la democracia exige una opinión pública más y mejor informada. Sin tal elemento, el ciudadano ve obstaculizada su autonomía moral, es decir, su capacidad para tomar decisiones sobre los asuntos públicos en forma libre, conforme al interés colectivo y al bien común.

De ahí que el debate sobre el modelo de fiscalización y sus problemas de aplicación no se encuentre restringido al ámbito puramente electoral y técnico, sino que adquiere relevancia en el contexto de la concreción y preservación del Estado democrático de derecho, en la emisión de un voto libre pero también informado, y en el derecho humano a saber, en este caso sobre el manejo financiero de los partidos, como precondition de una participación efectiva y activa de las personas en la esfera pública.

3.2. El problema del método

En términos formales y materiales, la fiscalización política mexicana suele entenderse como un ejercicio de auditoría. Al tener como objeto la revisión de operaciones de carácter económico de los entes obligados, ciertamente lo es. Pero también es algo más. Su realización y fines no están referidos a la fortaleza financiera o los fundamentos económicos de los entes obligados, sino a principios y propósitos de carácter social y a la legitimidad de los gobernantes y representantes populares.

Pero atendiendo exclusivamente a la labor de auditoría, que sin ser única constituye el núcleo de la fiscalización, cabe interrogarse por el método empleado para la revisión del ingreso, monto y destino de los recursos económicos empleados en las campañas electorales federales de 2018.

La llamada “auditoría por alcances” representa el método más ampliamente utilizado. De manera previa al inicio de la auditoría, y/o derivado de una primera revisión “de gabinete”, se determinan los rubros de las cuentas contables del auditado que serán objeto de revisión, así como el porcentaje de dinero u operaciones a revisar, es decir, el tamaño de la muestra. La revisión misma y los hallazgos, harán aconsejable profundizar en la revisión de rubros específicos o bien mostrarán que el porcentaje revisado es representativo de la situación económica del auditado, por lo que resulta innecesario analizar el resto.

En materia electoral ocurren cosas distintas. La Comisión de Fiscalización emite los llamados “alcances de fiscalización”. Pero al revisar todos y cada uno de los dictámenes, es sencillo percatarse que nunca se da cuenta del porcentaje que alcanzó la revisión en los rubros prioritarios. Parecieran revisiones al 100 por ciento. Podrá postularse que ello es necesario debido al interés público y al impacto negativo que el uso de recursos económicos podría tener sobre el sistema representativo.

Pero si la auditoría por alcances ha acreditado su eficacia, la exigencia de revisiones al 100 por ciento, toda proporción guardada, equivaldría a postular que las encuestas por muestreo deben ser

sustituídas por un censo en el que se consulte la opinión de todos y cada uno de los individuos que conforman el universo a conocer, o bien a suponer que una encuesta es más confiable en la medida en que aumenta el número de sus entrevistas sin considerar que ello solo incrementa los costos y el tiempo de realización sin incidir en el nivel de confianza; es decir que resulta impactante pero ocioso, infructuoso.³⁴

El caso es que, en materia electoral, al menos desde 2012, se practican revisiones totales sin explicación sobre la razón metodológica por la que debió profundizarse en el número de registros contables revisados. Al final queda la impresión de que las revisiones se realizan a la manera tradicional, pese a que por mandato de la LGPP la contabilidad de los entes obligados se efectúa en un sistema informático.

Volveremos al Sistema Integral de Fiscalización más adelante. Por ahora cabe referir que, en 2014, en el marco de las deliberaciones internas respecto de esta herramienta informática, en paralelo con un más robusto Reglamento de Fiscalización, el entonces titular de la Unidad Técnica de Fiscalización propuso, sin que se registraran objeciones, una metodología de auditoría que sería acorde con el sistema informático y que aprovecharía sus ventajas.³⁵

Los cambios propuestos podrían sintetizarse de la siguiente manera:

Auditoría por alcances

- Identificación de estructura de ingreso-gasto
- Determinación de rubros de revisión según su importancia relativa
- Determinación de un porcentaje “razonable de revisión”

34 Un dato curioso. El dictamen federal manifiesta explícitamente que: “se realizó la revisión del 100% de presidentes y 50% de senadores, diputados federales y gastos reportados por todos los sujetos obligados, que en lo individual reflejan los montos siguientes...” Una expresión oscura bajo un modelo de riesgo, que además pasa por alto que el mayor monto de comprobación se realizó en el tramo final de la campaña. ¿La revisión dejó de hacerse *pari passu* con la campaña o en realidad se practicó al final y del modo tradicional?

35 Posteriormente, el ya para entonces extitular, hizo una afortunada, aunque en algunos puntos discutible, síntesis de las fortalezas y debilidades del Modelo de Fiscalización. Véase Alfredo Cristalin Kaulitz, “La fiscalización de partidos políticos y candidatos”, en Luis Carlos Ugalde y Saúl Hernández (Coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Integralia y TEPJF, México 2017.

- Revisión de la pertinencia de la documentación comprobatoria y verificación de existencia de todos y cada uno de los documentos reglamentariamente mandatados

Modelo de riesgo

- Identificación de conductas
- Uso de un algoritmo para determinar:
 - ✓ Discrepancia contable
 - ✓ Incongruencia contable
 - ✓ Signos externos
- Generación de “productos de programación”, y
- Revisión de operaciones conforme a su importancia relativa:
 - ✓ Ante situaciones de riesgo medio, aplicación de pruebas de cumplimiento
 - ✓ Ante situaciones de riesgo alto, aplicación de pruebas sustantivas (Cfr. INE, Diseño, 29 ss)

En el propio 2014, el Consejo General aprobó el diseño y ruta de construcción del Sistema Integral de Fiscalización. El documento tenía como premisa esta segunda metodología, la del modelo de riesgo. Por ello llama la atención la persistencia de la auditoría por alcances.

Al hacer uso de la palabra, en un tono desbordadamente elogioso, respecto de los dictámenes y proyectos de resolución alusivos a los procesos electorales federal y locales de 2018, el consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova, aludió a las “...actuaciones realizadas por el personal del Instituto Nacional Electoral con parámetros de inteligencia financiera y Modelos de riesgo”. Más adelante reiteró:

Los resultados de la fiscalización que están a nuestra consideración, constituyen la primera experiencia en la que el Modelo de Fiscalización de 2014 se aplica con plenitud; funcionaron todos los módulos del Sistema, se aplicó el enfoque de inteligencia financiera y la metodología de Modelo de Riesgo, se generó una red de sinergias con las instituciones bancarias, hacendarias y fiscales, para obtener información útil y oportuna (Córdova, a, 356).

Sin embargo, los parámetros de inteligencia financiera y el Modelo de Riesgo no se perciben en los dictámenes, pese a que en la estructura de la UTF se ha incorporado una Dirección de Modelo de Riesgos.

En el “Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización y Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatos independientes a los cargos de Presidente de la República Mexicana, Senadores y Diputados Federales del Proceso Electoral Federal 2017-2018”, se da cuenta del número de solicitudes de información giradas a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria, y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como a militantes, simpatizantes y proveedores de los entes obligados.

Sorprende su escaso número, un total de 278 solicitudes, pero es de tener presente que los reducidos tiempos de la revisión no favorecen la red de sinergias a que aludió el consejero presidente. Lo que cuenta por ahora es un dato. En nota al pie del cuadro sobre las solicitudes giradas, la Unidad Técnica precisa que “En el caso de los aportantes y proveedores, solo se realizaron confirmaciones en caso de tener indicios de posibles movimientos inusuales o indicios que generen faltas a la normativa aplicable” (Dictamen campaña 2018, 17). ¿Inteligencia financiera, intuición o profecías que se autocumplen? No es posible saberlo, porque no se explicitan los indicios ni los posibles movimientos inusuales detectados de manera previa a las solicitudes de información.

Al efecto, es de llamar la atención que se ordena la instauración de un procedimiento oficioso “...con la finalidad de identificar el origen real *de la totalidad de las aportaciones* realizadas durante el período de campaña del candidato independiente al C. Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón”. La razón que se aduce es que seis de sus simpatizantes aportaron recursos para la campaña. Sin embargo,

[...] el comportamiento de los movimientos reflejados en los estados de cuenta bancarios son por cifras inferiores a las aportaciones; salvo

en días previos (de 1 a 5 días) en los que realizaron la aportación, que fue un ingreso superior a lo reportado durante el período de enero a mayo de 2018... Por lo tanto, al advertir que hubo flujo de efectivo inusual *en los estados de cuenta bancarios de los aportantes*, esta autoridad no tiene certeza del origen del recurso con que se realizaron las aportaciones (INE/CG1096/2018, 132). (Énfasis añadido).

Nada tiene de sorprendente que, en el caso de las personas políticamente expuestas, como lo son los candidatos a cargos de elección popular, la Unidad de Inteligencia Financiera realice seguimientos cercanos a su flujo de efectivo, en términos de la Ley antilavado (SHCP y Elizondo).³⁶ Pero en este caso se trata de particulares que aportaron dinero a una campaña y cuyas cuentas bancarias registran un nivel de ingresos entre enero y mayo, para alcanzar uno superior en los días previos a su aportación. De ahí que se presuma una posible simulación, según la cual su cuenta bancaria personal habría sido utilizada para que terceros hicieran aportaciones subrepticias. Es posible que tal conducta se acredite; lo que por ahora sorprende es que, sin explicación, se escruten cuentas de particulares.

Un caso similar, relativo a la simulación de aportaciones por particulares en Huixquilucan, a favor del Partido Acción Nacional y su candidato a la Presidencia de la República fue resuelto en la sesión del 18 de julio por el Consejo General del INE. En este caso, resulta claro que la cuantía de las tres aportaciones, por medio millón de pesos, superó el “monto de seguridad” establecido, lo que hizo necesaria la aplicación del artículo 16 del Acuerdo del Consejo General INE/CG597/2017, “por el que se determinan las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de precampaña para el Proceso electoral ordinario 2017”, que reza: “En el caso de las personas que realicen aportaciones, en lo individual o en su conjunto, superiores a los 240 mil pesos, se hará del conocimiento de las autoridades hacendarias y financieras. En caso de que el monto de aportación no corresponda con la capacidad económica del donante, para fi-

36 Siguiendo las recomendaciones del intergubernamental Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), para la SHCP, “...se entiende por PEPS a aquel individuo que desempeña o ha desempeñado funciones públicas destacadas en un país extranjero o en territorio nacional, considerando, entre otros, a los jefes de Estado o de gobierno, líderes políticos, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales o funcionarios o **miembros importantes de partidos políticos**...”

nes electorales se analizará como posible aportación de un ente prohibido”. Se impuso una multa por tres millones de pesos, equivalente al 200 por ciento del monto involucrado en la infracción (INE/CG637/2018).

Sin embargo, en el caso de Jaime Rodríguez Calderón surgen interrogantes sobre el indicio que hizo aconsejable la solicitud de información, ya que los depósitos ascendían a 239 mil 419, 100 mil y un millón de pesos. Así que solo este último rebasaba los 240 mil pesos. ¿Acaso la Unidad de Inteligencia Financiera revisa de oficio el flujo de efectivo de todo aportante a un candidato o partido? ¿Una aportación convierte automáticamente a una persona privada en una persona políticamente expuesta? ¿Por qué no se empleó un mecanismo análogo para indagar sobre las aportaciones de personas identificadas al fideicomiso “Por los demás”, que superaban el “monto de seguridad”? La Dirección de Modelo de Riegos de la propia UTF, según se lee en la resolución respectiva, realizó cruces de información, pero no se da cuenta de sus resultados específicos ni qué tipo de cruces efectuó.

Adicionalmente, hay que señalar que los nombres y apellidos de los aportantes, cuya conducta infractora aún deberá demostrarse, fueron plasmados en la resolución del INE. Es un caso interesante de aparente colisión entre dos derechos, el de la colectividad a saber y el de los involucrados a la privacidad en un momento procesal en el que solo existen indicios. Asimismo, no se esclarece la razón por la que seis aportaciones “sospechosas” hacen necesario el escrutinio pormenorizado de la totalidad de las aportaciones recibidas por el candidato. Un tema insuficientemente aclarado en el que la información que se pone al alcance de la ciudadanía no es del todo certera ni comprensible, por lo que los logros en materia de rendición de cuentas no corresponden con la débil transparencia de este asunto.

Este caso contrasta con el tratamiento brindado al resto de las campañas. En las resoluciones pueden observarse diversas conductas que se tipifican como “aportación de ente prohibido”, pero la revisión de los oficios de errores y omisiones y del dictamen mismo, permite concluir que se trata de aportaciones realizadas por personas inscritas en el régimen fiscal de las personas físicas con actividad empresarial.

Contra toda lógica democrática, el INE las concibe como empresas, debido a que no son distinguibles sus ingresos personales de los que percibe como resultado de una actividad empresarial. Se trata de miles de personas, particularmente profesionistas, impedidas de facto a participar en política, ya que no deben pagar cuotas como militantes, ni hacer aportaciones como simpatizantes, so pena de generar una sanción para el partido. Así que un régimen fiscal se erige, a decir del INE, en una condición de ciudadanía disminuida. Sorprendentemente, el TEPJF y a despecho de que el régimen fiscal no es aludido por la Constitución entre los requisitos de ciudadanía, resolvió infundada una queja sobre el particular.

La cuestión es que en los dictámenes no se percibe ningún otro caso en el que los aportantes hayan registrado movimientos inusuales en sus cuentas bancarias *personales*, ya que la fiscalización está orientada hacia los candidatos y sus partidos, no hacia los particulares.

Acaso la explicación estribe en que no fue posible mayor exhaustividad en la revisión debido a las ya referidas limitaciones que impone el modelo de fiscalización, pero también por la persistencia de una metodología de auditoría por alcances, en versión INE, que exige un elevado esfuerzo de revisión de cuentas menudas, de dudosa importancia relativa.

Cabe considerar las limitaciones que suelen presentarse en la práctica de auditorías, según la autorizada opinión del exdirector de la Unidad Técnica de Fiscalización:

En la fiscalización de campañas se actualizan tres tipos de riesgo: el inherente, el de detección y el de auditoría. El primero 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. Incluye también lo que los patrocinadores ofrecen por apostar al triunfo del candidato bajo 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, cuando no se obtiene evidencia suficiente y adecuada de los hallazgos, o bien, cuando no se respeta 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 autoridad electoral (Cristalinas, 237).

Ocurre, sin embargo, que la bomba no estalló, pese a que el tiempo llegó a su límite. Concentrados en el *quantum* de las sanciones, todos hemos fallado en el análisis pormenorizado y crítico de la razonabilidad de las infracciones que se sancionan. El impresionismo puramente escatológico que permea el ambiente político y de opinión pública respecto de la fiscalización oscurece la necesaria visión integral respecto de las conductas efectivamente desplegadas, el juicio crítico respecto de su valoración por la autoridad fiscalizadora y el tratamiento que de ellas hace, en su oportunidad, el órgano jurisdiccional.

Pareciera que la auditoría se erige como un arcano asequible únicamente a los iniciados. Las deliberaciones en el Consejo General suelen aludir a las sanciones, y solo en mucho menor medida a las conductas sancionables y el modo como se determinaron y acreditaron. Las resoluciones del Tribunal, por su parte, parecieran abreviar en un análisis comparativo de los agravios expuestos por el recurrente y el informe justificado que en cada caso rinde la UTF, para determinar cuál de los escritos resulta más convincente. En el extremo, da por ciertas manifestaciones de la autoridad fiscalizadora que no corresponden siquiera con lo expresamente argüido en los dictámenes.

Un botón de muestra: al dolerse la coalición “Por Tabasco al Frente” de una sumatoria mal hecha y exhibir como prueba la tabla de

Excel contenida en el anexo correspondiente, la resolución omite la simple operación de aplicar el comando de sumatoria del mismo programa informático, para señalar que se trataba de dos conclusiones sancionatorias, cuando es evidente que no es así. Pareciera que se limitó a tener por cierta la justificación de la Unidad. No es el único caso, en el Tribunal pareciera existir aversión a los temas contables; no se incursiona en ellos y, por tanto, sus resoluciones pueden exhibir lúcidas disertaciones jurídicas, pero construidas sobre bases contables algo más que endebles.

Todo esto indica la importancia del método. Por una parte, las condiciones institucionales, normativas y estrictamente empíricas en que se despliega la labor fiscalizadora hacen poco fructífera la práctica de auditorías a la manera tradicional; exigen una metodología distinta, con capacidad para identificar los puntos de riesgo alto o medio en la revisión y emprender en ellos un análisis de mayor profundidad que permita esclarecer lo realmente ocurrido y su alejamiento de la norma, antes que empeñarse en construir de cualquier manera la “verdad jurídica”.

Es esclarecedora, al respecto, la autorizada afirmación del exdirector de la Unidad, quien señala que

[...] 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... El reducido tiempo para concluir los trabajos de fiscalización ha propiciado errores de detección, vulneraciones al debido proceso y observaciones imprecisas en las observaciones dentro de los oficios de errores y omisiones (Cristalinas, 246).

Al mismo tiempo, la aplicación efectiva de una metodología más acorde con la labor fiscalizadora y más potente para el logro del objetivo plasmado en la normativa permitiría superar la situación relativa a “...que las multas que ha aplicado el INE en 2016 y 2017 estén más relacionadas con registro extemporáneo de operaciones que con financiamiento ilegal, gastos no reportados o subvaluados y rebase de toques de gastos de campaña” (Cristalinas, 226), y que nuevamente se presentó en 2018, en que

[...] como puede observarse, una gran cantidad de los conceptos de multa que esta autoridad impuso, están íntimamente relacionados con lo que podría denominarse como una investigación de gabinete —entendiendo por esta aquella que se realiza a partir de la información que los propios partidos y candidatos nos fueron proporcionando a lo largo de las campañas electorales— (San Martín, a 31).

Hay un dato adicional que amerita reflexión. La lectura de los dictámenes de campaña local arroja un elevado número de candidatos, particularmente de Morena, que presentaron informes “impecables”. En palabras de la consejera Pamela San Martín,

[...] de 15 mil 418 candidatos locales, debería de llamarnos la atención de que hay cinco mil 967 a los que esta autoridad no les encontró gasto no reportado alguno; lo cual equivale a más de una tercera parte de los candidatos locales. Este dato, naturalmente, puede tener dos explicaciones plausibles: ya sea que los candidatos, en este proceso electoral, observaron conductas intachables en las que decidieron reportar todos sus gastos a esta autoridad; o ya sea que las tareas de investigación emprendidas por esta autoridad no están alcanzando a abarcar la fiscalización de la totalidad de las campañas (San Martín, a, 38).

Al respecto, valdría una revisión a fondo. Según conversaciones con candidatos de diversos partidos, los abanderados de Morena hicieron una campaña de escasa actividad propagandística; muchos sencillamente no realizaron eventos de campaña, confiados en que la fuerza de atracción de su candidato presidencial les redituara votos, e incluso les daría el triunfo. En una fiscalización que dedica tal atención a lo que los propios partidos reportan y lo convierte en el volumen más elevado de conclusiones sancionatorias, el tema ciertamente debió encender alertas.

Posiblemente la adopción o aplicación cabal de una metodología por modelos de riesgo permita una fiscalización de calidad superior, más certera y con mayor claridad en cuanto a la demostración y/o explicación de las conductas infractoras. Con ello, la fiscalización podría prestar un mayor y mejor servicio al derecho ciudadano a conocer, al poner a disposición del público información aún más certera y relevante.

3.3. El sistema integral de fiscalización: una aspiración

El Sistema Integral de Fiscalización es una herramienta central para la labor revisora. El cúmulo de documentos y operaciones de ingreso-gasto que deben ser valorados es, como hemos afirmado, vasto y complejo. Las campañas electorales están pobladas de acciones propagandísticas cuya expresión contable no siempre resulta nítida ni sencilla.

La revisión de 593 mil 513 registros contables en los procesos electorales federal y locales que involucran ingresos por cinco mil 334.7 millones de pesos y gastos por cinco mil 192.6 millones de pesos deviene casi inviable cuando los tiempos legalmente establecidos para ello se han reducido dramáticamente. En una indeseable hipótesis, la fiscalización política podría convertirse en un ejercicio de simulación o en revisiones selectivas que no se encuentren sustentadas en criterios metodológicos. De ahí el acierto del legislador al disponer la creación de un sistema informático de contabilidad y del INE al complementarlo con un módulo de fiscalización y uno más de transparencia, lo que dio lugar no a un sistema de contabilidad, sino a un sistema integral de fiscalización, el SIF.

Como se recordará, el sistema tuvo un inicio accidentado, ya que la empresa privada originalmente contratada para su confección no cumplió sus compromisos en los plazos establecidos. El Consejo General del INE resolvió, entonces, que fuera desarrollado por el personal de informática del propio INE, con la asesoría y apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Como todo programa informático, ha sido objeto de mejoras y desarrollos progresivos. A la fecha, el sistema ha alcanzado su versión 4.0.

En términos ideales, el SIF debiera emplear minería de datos para detectar incongruencias contables o discrepancias contables, identificar registros contables cuya documentación comprobatoria se encuentra incompleta y emitir alertas ante rubros de gasto habituales en toda campaña que no han sido registrados, así como reportar rebase en los límites permitidos de financiamiento privado por cada persona o en global, registros o avisos extemporáneos, eventos extemporáneos. También debiera generar comparaciones entre los registros contables y los hallazgos de las actas de verificación que

resultan de visitas a casas de campaña, eventos públicos, propaganda en internet e inserciones en medios impresos.

El SIF está llamado a constituirse en una herramienta que libere a los auditores de la revisión uno a uno de los registros contables, para permitirles concentrar sus esfuerzos en un plano más analítico de los “productos de programación”, es decir, de las alertas emitidas por el propio sistema en forma automática, el contexto en el que se generaron los gastos, y su conformidad con la ley desde un punto de vista hermenéutico, no simplemente letrista.

Es significativo que, en 2017 y pese a lo expresamente plasmado en el documento “Diseño y alcances del sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos” aprobado en agosto de 2014, el exdirector de la UTF siguiera pronunciándose por

[...] 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 estas 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 (Cristalinas, 248).

Por supuesto, lo anterior no se logra de inmediato ya que el modelo mexicano de fiscalización es único en el mundo, lo que implica que el sistema informático debe ser confeccionado conforme a las características y exigencias de aquel. De ahí que se requiera el período de transición, entre acciones de auditoría que deben realizarse de manera casi manual y los productos de programación anteriormente aludidos.

La revisión de las utilerías del SIF y su incorporación progresiva a las labores de fiscalización indican que se encuentra en el camino correcto, pero aún está lejos de la meta apetecida, requiere desarrollos importantes.

Lo que se percibe en los anexos de los dictámenes es que el SIF aporta datos respecto de límites. Son cuadros consultables en los que se concluye si hubo registros contables realizados fuera del

plazo de tres días previstos para ello; algunos más muestran los días que demoró el registro de eventos en la agenda del candidato remitida al INE o su cancelación,³⁷ respecto de los plazos establecidos. También otros cuadros señalan aquellas aportaciones en las que las personas rebasaron el máximo permitido.

No es poco, pero resulta insuficiente para favorecer la descarga sobre el personal, de acciones rutinarias de verificación. Sencillamente, el Sistema ha logrado apreciables avances en el módulo de contabilidad, pero no los suficientes en el módulo de fiscalización.

Hay un hecho que cabe tener presente. Los oficios de errores y omisiones remitidos a diversos partidos contuvieron una observación en la que se les instaba a registrar contablemente y anexar documentación comprobatoria de un amplísimo conjunto de gastos supuestamente no reportados. Al revisar con vista a dar respuesta, los entes obligados se percataban que se trataba de la enumeración de propaganda y gastos generales contenidos en las actas de verificación de eventos de campaña, páginas de internet, monitoreo de propaganda en vía pública y anuncios espectaculares, y monitoreo de medios impresos. Los auditores no habían depurado los hallazgos de los monitoristas (sic) mediante su búsqueda en el sistema; se concretaron a verter todo lo contenido en las actas. La consecuencia es que los equipos de campañas de los candidatos debieron señalar, uno a uno, en qué factura y póliza, ya contenida en el SIF, se encontraba reportado el gasto.

Era una tarea casi abrumadora para los auditores. De acuerdo con los dictámenes, la verificación de propaganda en vía pública implicó diez mil diez recorridos, de los que resultaron 105 mil 520 testigos de la propaganda. De los monitoreos de gastos en portales de internet y en redes sociales, se obtuvieron 15 mil 273 razones y constancias. Por lo que respecta al monitoreo de medios impresos, se registraron seis mil 999 testigos.

37 Por supuesto, el SIF no puede hacerlo todo. En la campaña local de Morelos, se reprochó a la coalición "Juntos por Morelos" avisos de cancelación de eventos extemporáneos, ya que el SIF indicaba -1. La coalición señaló que el símbolo negativo refería que se notificó con un día de antelación al plazo de 48 horas. Se tuvo una observación por atendida, pero dos más se convirtieron en conclusiones sancionatorias. Los auditores simplemente no reflexionaron el significado de un "menos uno" y, lejos de rectificar, se empeñaron en la sanción.

Tales cifras revelan una muy intensa labor de recolección de información y permite una fiscalización que no se reduce a la revisión de informes de gastos de campaña, sino que indaga lo realmente acontecido en campo. Por ello, el consejero electoral Ciro Murayama pudo afirmar que

[...] gracias a la labor de recabar información propia se detectaron 184.1 millones de pesos de gasto que no fueron reportados por los actores, siendo así el gasto no reportado representa el 3.54 por ciento del gasto del que sí se rindió cuentas. Es una mejoría considerable frente a otros procesos como los de 2017, donde los gastos no reportados alcanzaron el 29 por ciento del total (Murayama, 354).

En efecto, las labores de revisión en campo potencian la fiscalización y le permiten detectar gastos y conductas que de otro modo pasarían inadvertidos, al tiempo que su sola acción genera efectos disuasivos sobre el gasto no reportado. Esta línea de trabajo se ha mostrado relevante y promisoria. La contratación de 600 personas dedicadas específicamente a los diversos monitoreos revela la importancia concedida por el INE a la recolección de información en campo y en otras fuentes externas a la contabilidad e informes de los candidatos.

Sin embargo, su aplicación no parece la más afortunada. La depuración de ese cúmulo de información para demandar a los partidos y candidatos explicaciones sobre aquella que efectivamente no había sido reportada en el Sistema era una tarea abrumadora para los auditores. Pero no lo era menos para los equipos de campaña que debieron subsanar la omisión de la autoridad. La cuestión es que el SIF no contaba con las capacidades necesarias para emprender esa tarea depuradora.

La indeseable situación que sobrevino es que se pervierte cualquier noción jurídica de imputación al sustituir el señalamiento preciso de los gastos supuestamente omitidos por un universo en el que no se los distingue de los gastos efectivamente registrados y comprobados en el SIF. Al mismo tiempo, este modo de aplicación de una línea de trabajo pertinente se traduce en la negación del principio de presunción de inocencia a los entes obligados, pues los hallazgos contenidos en las actas de verificación se tienen por gasto omitido en tanto no se demuestre lo contrario.

Finalmente, no hay que soslayar que los servidores públicos, a quienes sin demasiado apego al idioma se denomina “monitoristas”, son contratados con carácter eventual y carecen de los valores, formación y experiencia de los miembros del servicio profesional electoral. La consecuencia es que las actas suelen presentar serias deficiencias en cuanto a la narración de las circunstancias que rodean los hallazgos, se incorporan como supuestos gastos, elementos cuyo carácter electoral o relación con las campañas resulta por lo menos dudoso; exageran por falta de experiencia el volumen de propaganda utilizada; y muchas cuestiones más que en la fase de elaboración de los dictámenes tozudamente se elevan a infracción, pese a las explicaciones y evidencias proporcionadas por los actores.

Lo notable es que todo lo plasmado en las actas termina asumido como prueba plena, a despecho de la resolución del TEPJF que decretó la inaplicación general de la fracción normativa del artículo 299 del Reglamento de Fiscalización en la que se prescribía que “c) El contenido del acta que harán **prueba plena** de la existencia de los hechos asentados en la misma, para efectos de la revisión de informe respectivos”. (Énfasis añadido). Salvo contadas excepciones, las actas no son sometidas por el INE a valoración crítica. En los hechos, el principio *in dubio pro cive* se transmuta en un criterio del tipo “en caso de duda, a favor del verificador”. Ello otorga un poder inusitado al solo dicho de los “monitoristas”, en los que las actas asientan un simple número, nunca circunstanciado.

La instancia jurisdiccional ha resuelto desfavorablemente para el INE una gran cantidad de sanciones, pero no siempre muestra disposición a enmendar desatinos de esta especie. Por ejemplo, respecto de la precampaña local de Tabasco, el PRD se dolió de que “...en el absurdo, se extraen de su página de la red social (de un par de candidatos a municipales) fotografías de eventos celebrados hace dos años, once meses y otras fechas anteriores al 24 de diciembre de 2017, en que dieron inicio las precampañas en el estado de Tabasco”. No solo eso, indican como agravio que el enlace de fiscalización en el estado practicó verificaciones a eventos privados (alguna fiesta de cumpleaños) dos días antes del 20 de diciembre, en que la Comisión de Fiscalización emitió las órdenes de visitas de verificación, además de otros “actos anticipados de verificación”. El Tribunal pasa por alto todo eso y confirma las sanciones.

Al final, nos encontramos ante luces y sombras, pues en efecto se detectan gastos no reportados, coexistiendo con deficiencias significativas en la recolección de la información e imputaciones subjetivas de gasto. Las deficiencias han motivado numerosas revocaciones por la instancia jurisdiccional. Ameritan mejoras significativas y, sobre todo, perfeccionamiento procedimental y atención a los excesos subjetivos de los “monitoristas”. Suscita una reflexión, pues la transparencia no se reduce a la provisión de información hacia el colectivo social, sino que exige que sea certera, que corresponda de la manera más fiel posible con los hechos.

Tampoco hay avances sustanciales en el módulo de transparencia. La consulta a la plataforma del INE durante las campañas arrojaba desfases importantes entre la fecha de la información y el momento de la consulta. Los propios informes de gastos de campaña, presentados al término de los primeros treinta días de actividades proselitistas, fueron consultables casi una semana después de su presentación. Las operaciones que integraban las cifras agregadas del informe, sencillamente constituían un misterio insondable.

Acaso el asunto se reduce a un problema técnico de dificultades de la interface entre los módulos, pues no existe razón alguna para que un informe no aparezca automáticamente en el módulo de transparencia, ya que constituye un hecho cierto con cifras informadas por los propios entes obligados, que obran en el módulo de contabilidad. La búsqueda de alguna factura o testigo tampoco debiera representar alguna dificultad, si son documentos ya entregados que no se modifican, salvo que se agregue una póliza de corrección, conforme a las técnicas de contabilidad habituales.

Si se observan los dictámenes, se descubrirá un importante número de observaciones en las que el análisis de los auditores reconoce intermitencias en el sistema. Particularmente en momentos clave, por ejemplo, en la fecha de término de plazos para la remisión de informes de gastos y el anterior a esta, el sistema se ralentizaba. Fue menester conceder plazos adicionales a los entes obligados. Asimismo, en numerosas ocasiones el sistema quedaba inoperable por supuestas labores de mantenimiento que se prolongaban durante toda la noche. Pudiera haberse suscitado una saturación por la cantidad de usuarios característica de los momentos de término

legal y que agotan el ancho de banda en que opera el sistema, o bien que este presentó fallas inesperadas. No obstante, la buena noticia es que el sistema “no se cayó ni se calló”.

Pero es de tomar en cuenta declaraciones del presidente del INE, Lorenzo Córdova, quien señaló que a pesar de haber recibido los ataques informáticos más graves de la historia electoral y de la institucionalidad pública, todos fueron infructuosos (Córdova, b). La declaración no precisa cuáles de los diversos sistemas del INE fueron blanco de tales ataques, pero no es de descartar que entre ellos figurara el SIF. De ser así, cabe celebrar que el sistema haya preservado su operación, pese a las intermitencias.

Por ahora, es necesario reconocer que, con algún retraso y cifras agregadas pero comprensibles para cualquier ciudadano y pese a que aún no es consultable el detalle de la información a nivel de registros contables, en la actualidad el INE proporciona un apreciable volumen de información respecto del ingreso y gasto de los partidos y candidatos en las campañas electorales de 2018.³⁸

Si bien favoreció la contabilidad homogénea y en aspectos puntuales proporcionó información relevante respecto de límites temporales y rebases a montos máximos de aportación, el sistema integral de fiscalización aún requiere amplias mejoras para elevar su contribución a las tareas de rendición de cuentas y la transparencia. En ese sentido se pronunció la consejera electoral Adriana Favela:

[...] y obviamente también el trabajo del Instituto Nacional Electoral se puede mejorar, como todo lo que hacemos los seres humanos, creo que tenemos que perfeccionar el Sistema Integral de Fiscalización, tenemos que automatizar realmente el Sistema para que nos arroje un Dictamen o un documento que pueda ya ser casi un Dictamen de lo que tiene que llevarse a la Comisión de Fiscalización (Favela, 393).

El tema es trascendente porque un ciudadano efectivamente interesado en emitir su voto de manera libre e informada debiera encontrar en el SIF una valiosa fuente de información, casi en tiempo real, respecto de cuánto y en qué gastan los candidatos que compiten

38 Consultable en <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/inicio>

por su voto. No fue así en las campañas de 2018 y, en consecuencia, el tema representa una importante ventana de oportunidad.

3.4. La contabilidad en tiempo real y la terca realidad

La declaración arriba citada del consejero Ciro Murayama respecto de la notable disminución de los gastos no reportados sugiere que los entes obligados están mejorando su capacidad de rendición de cuentas o bien que la consciencia de que sus eventos de campaña y propaganda colocada en vía pública o en portales de internet serán monitoreados les lleva a modificar sus funciones de utilidad en favor del reporte de gastos.

En contraste, las campañas aún muestran una débil práctica de registro contable. A simple vista, los registros contables extemporáneos han disminuido en relación con los procesos electorales locales de 2016 y 2017, así como respecto de la elección federal de 2015. Sin embargo, continúan siendo elevados. Más aún, representan un monto significativo de recursos. Con base en el “Informe sobre el registro de operaciones de ingresos y gastos de los candidatos del proceso electoral federal y local 2017-2018”, con corte al 17 de julio, la consejera San Martín explica que:

[...] en el ámbito federal, por ejemplo, los sujetos obligados reportaron la mayoría de sus operaciones —más allá de la fecha de su realización— entre el 24 de junio al 17 de julio; es decir se trató de operaciones registradas al límite del tiempo reglamentario. De manera específica, la última semana antes del 1 de julio se reportaron en el SIF el 38 por ciento de las pólizas de todas las campañas electorales. Asimismo, cabe señalar que lo reportado con motivo de la respuesta al oficio de errores y omisiones representa el 10 por ciento del universo total reportado. Esto quiere decir que en solo 24 días —de los cuales, 20 transcurrieron una vez concluida la campaña electoral— los sujetos obligados reportaron casi el 50 por ciento del total de sus operaciones en el SIF (San Martín, a, 16).

En el mismo sentido manifestó su preocupación el consejero electoral Marco Antonio Baños:

Hay un tema que llama mucho la atención, por ejemplo, la entrega tardía, extemporánea de los comprobantes de los gastos o de los ingresos de los partidos políticos en el Sistema de Fiscalización, donde hay tres días para hacer ese reporte y los partidos políticos continúan a pasar de que, obviamente se han establecido sanciones en el pasado con relación a este tema (Baños, 17).

Así que, si bien el volumen de registros extemporáneos disminuyó, la cuantía de los recursos en ellos involucrados se tornó aún más significativa que en el pasado. Este hecho tiene efectos indudables sobre la calidad de la fiscalización, pues constriñe aún más los ya brevísimos plazos en que debe practicarse la revisión. Incide negativamente en la transparencia al ocultar al escrutinio público los conceptos y montos de gasto de las campañas, aun en el supuesto de que el SIF no presentara las ventanas de oportunidad ya señaladas en el módulo de transparencia.

Pareciera que buen número de candidatos optó por la sanción económica derivada de la extemporaneidad a fin de no arriesgar imputaciones por gasto no reportado o no comprobado. Cabe considerar, también, las dinámicas de campaña. En general, los partidos políticos se han negado a permitir que los enlaces financieros de los candidatos efectúen registros en el SIF. Ante el riesgo de que los candidatos contraigan pasivos a nombre del partido y posteriormente se desentiendan de ellos, han preferido una operación contable centralizada o semicentralizada, en la que los enlaces financieros entregan la información a contadores directamente dependientes del Comité Ejecutivo Nacional o del Comité Ejecutivo Estatal para que estos se encarguen de incorporarla al SIF. Naturalmente, este tipo de operación implica desfases entre la fecha en que los bienes o servicios son contratados, pagados o recibidos por los candidatos y la fecha en que los contadores centrales efectúan el registro contable y anexan la documentación comprobatoria.

Como quiera que sea, para el INE representó un dilema. Sancionar del modo que se había procedido en los tres años anteriores implicaría un crecimiento casi incontrolable de las multas totales. Pero ajustar a la baja el número de unidades de medida y actualización aplicables como multa a cada registro extemporáneo podía despojar de su fuerza inhibitoria a la sanción, e incluso significar un

incentivo para la conducta. Si tomamos en cuenta que los actores políticos no tuvieron conocimiento de la disminución de los porcentajes de sanción sino hasta la fecha en que fue convocada la sesión del Consejo General en que se resolvería respecto de la fiscalización de campaña, concluiremos en que esta decisión no incidió en las extemporaneidades, pero se abre una gran interrogante hacia el futuro.

Existe, sin embargo, un instrumento para detectar extemporaneidades y gastos no declarados: la consulta del buzón tributario de los partidos políticos. Por disposición reglamentaria y en evitación de que las finanzas de campaña sean contabilizadas por la autoridad fiscal como ingreso-gasto personal de los candidatos, con el consecuente impacto en sus declaraciones anuales del impuesto sobre la renta, todas las operaciones comerciales de campaña deben ser comprobadas, entre otras, con facturas expedidas a nombre del partido en cuestión.

En la etapa anterior de fiscalización, los plazos previstos para su desarrollo permitían girar solicitudes de información al Servicio de Administración Tributaria, que brindaba amplia colaboración. Ante el cúmulo de solicitudes, se anunció la disposición del SAT de proporcionar al INE un “visor del buzón tributario” que evitaría el intenso intercambio epistolar y permitiría una más rápida y eficaz consulta de las facturas expedidas a nombre de los partidos.

De la lectura de los dictámenes, tanto federal como de las campañas locales, no se percibe ninguna conclusión sancionatoria derivada de facturas localizadas en el buzón tributario y que no hubieran sido registradas en el SIF. Los anexos de los dictámenes, en los que se explicitan uno a uno los registros extemporáneos tampoco refieren discrepancias temporales derivadas de la comparación entre los dos sistemas informáticos. Pareciera que los reducidos tiempos para la fiscalización han tenido efectos adversos sobre el procedimiento de intercambio informativo, o bien que esta línea de indagación se ha relegado en una metodología que predominantemente se orienta a la revisión de lo reportado por los propios partidos.

Para una adecuada rendición de cuentas es necesario que existan cuentas. La demora en el registro contable de los ingresos y gastos

golpea la línea de flotación de un modelo que pretende fiscalizar las campañas conforme estas se despliegan y no en un momento posterior. De ahí la apremiante necesidad de poner coto a este tipo de prácticas lesivas, con medidas eficaces que no necesariamente estén centradas en concepciones meramente punitivas ya superadas, que suponen que el aumento de multas o de penas propicia la disminución de infracciones o delitos, lo que se ha probado que no ocurre.

3.5. El fracaso de las quejas

Una dimensión que no puede dejar de atenderse al analizar los resultados de la fiscalización política son las quejas que los partidos y candidatos pueden interponer en contra de sus contendientes por presuntas infracciones a la normativa fiscalizadora. Constituyen un derecho de los actores, orientado a evitar que sus adversarios cobren ventaja indebida en la contienda por el poder mediante la trasgresión de la ley. Desde el punto de vista del aseguramiento del correcto y legal origen, monto y destino de los recursos aplicados a las campañas, idealmente las quejas representan un mecanismo de control horizontal, mediante el cual la vigilancia mutua entre los contendientes proporciona a la autoridad información valiosa respecto de ingresos y gastos que pudieran haber escapado a su vigilancia.

Al definirse el rebase de topes de gastos de campaña como causal de nulidad de una elección, la reforma constitucional y legal de 2014 elevó la trascendencia de las quejas y, en un efecto indeseado, les imprimió una mayor importancia en las estrategias de campaña.

Es así que, hasta el 22 de julio de 2018, se registraron 587 quejas y procedimientos oficiosos instaurados por la propia autoridad en contra de partidos políticos nacionales. Con anterioridad, el Consejo General había resuelto 62 procedimientos sancionadores; se trata exclusivamente de procedimientos seguidos en forma de juicio atinentes al uso de recursos económicos. A lo largo de las campañas, los actores ejercieron su derecho a querrellarse por otro tipo de presuntas faltas a la normativa electoral.

Las 649 quejas que en total se presentaron son reveladoras del nivel de “litigiosidad” de las contiendas. Medidas contra el número

total de campañas parecieran cifras menores; pero observadas en relación con el esfuerzo institucional que implica su desahogo y de sus efectos sobre la percepción general de la ciudadanía, el número cobra otra dimensión.

Lo significativo es que el recurso legal de la queja ha tendido a convertirse más en un ariete de campaña que en un medio de preservación de la legalidad. Las quejas tienden a adquirir el carácter de un medio propagandístico de denostación del adversario, mediante su exhibición como un infractor que no merece el voto ciudadano; de un instrumento de intimidación del contrario orientado a obstaculizar o frenar acciones de posicionamiento ante el electorado, que el querellante supone lo rezagarán en la contienda; y de una medida desesperada para intentar revertir una derrota, mediante la nulidad de la elección y, por tanto, del triunfo del adversario.

Si en la interposición de recursos de queja lo importante es lesionar al adversario y, casi por azar, lograr que se resuelva fundada, el factor de impulso a su presentación no se ubica en la recolección de probanzas, sino en la confección de un discurso, de una argumentación que pudiera resultarle convincente a la autoridad resolutora.

Tal vez la razón resida en que, sistémicamente, los incentivos están colocados del lado de la denuncia, no de la demostración de las faltas que se imputan al adversario. El legislador intentó disuadir la presentación de quejas frívolas al disponer en la LEGIPE su desechamiento e incluso la imposición de sanciones a sus promotores cuando las quejas refieran hechos falsos o inexistentes, no contengan pruebas mínimas, sus pretensiones no se encuentren amparadas por el derecho, o se sustenten en un supuesto hecho o dicho aparecido en algún medio en el que se generalice una situación sin que exista un medio distinto que permita corroborarlo y tenerlo por verídico.

Sin embargo, la autoridad administrativa resolutora enfrenta un reto ante las quejas frívolas. Su desechamiento inmediato puede incentivar conductas similares a las de la queja desechada, que para entonces constituyen cosa juzgada. Ya que muchas quejas se construyen con motivos propagandísticos, la resolución termina inmersa en ese contexto y puede contribuir a un clima desfavorable

para el buen desarrollo de la elección. Los posibles efectos indeseados ejercen su mayor fuerza en los casos de elecciones altamente competidas y/o altamente conflictivas. En el largo plazo, la recurrencia de desechamientos por frivolidad y la correspondiente imposición de sanciones pueden tener efectos desestimulantes en actores y electores sobre la disposición a aplicar la ley e impartir justicia electoral, con daño a los mínimos de confianza que requiere toda elección democrática.

Cabe tener presente que la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-1277/2015 y en la tesis 64/2015 del TEPJF sentaron un criterio intelectualmente pertinente y operativamente desafiante.³⁹ Las quejas alusivas al uso de recursos deben ser resueltas con anterioridad o, a lo más, contemporáneamente a la resolución que recaiga a los dictámenes, de manera que montos y conceptos de gasto demostrados mediante las quejas sean incorporados a la cuantificación de los dictámenes y, en su caso, se tomen en cuenta para verificar el respeto a los topes de gastos de campaña.

Así las cosas, en la sola sesión del 6 de agosto de 2018, el Consejo General debió resolver 435 proyectos de Resolución en materia de fiscalización. De ellas, únicamente 89 resolvieron la queja fundada, apenas el 20.5 por ciento del total, en tanto que 174 de las quejas resueltas, el 29 por ciento, corresponden al Proceso Electoral Federal.

En cuanto a la litis, 70 por ciento de las quejas estuvieron referidas a gasto no reportado, 8 por ciento a ingresos no reportados, 5 por ciento a la no utilización del identificador del INE en anuncios espectaculares.

Destaca el hecho que 197 quejas se hubieran presentado entre el 2 y el 22 de julio. Celebrada la jornada electoral y conocidos sus resultados aún de modo preliminar, diversos actores intentaron revertirlos por la vía de la eventual determinación de un rebase de gastos del candidato ganador.

39 Dicho criterio está recuperado en el artículo 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del INE.

Esto quiere decir que, pues algo que hemos notado en otros procesos electorales sigue ocurriendo, y es que los agravios que se presentan no se detectan a lo largo de las campañas, que, recordemos, terminan tres días antes de la celebración de la Jornada Electoral, sino que quizá como una derivación no virtuosa de lo que contempla la Constitución Política como una posible causal de nulidad que es el rebase de topes para el ganador en elecciones cerradas, esa posibilidad motiva que actores políticos que quedaron en segundo lugar, y que a lo largo de las campañas no manifestaron agravio alguno en materia de fiscalización, lo hagan apostando o buscando un efecto más jurídico, una vez que se conoce el resultado electoral porque a lo largo de las campañas tuviesen una preocupación genuina acerca del comportamiento financiero de sus rivales (Murayama b, 5).

La revisión de las quejas mismas arroja conclusiones consonantes con lo anteriormente manifestado. Es común encontrar quejas sustentadas en una revisión de las redes sociales de los adversarios, en las que el querellante enumera la propaganda observable en fotografías, le asigna costos apartados de la realidad, la reputa como gasto no reportado en el SIF y manifiesta como agravio el rebase de topes de gastos de campaña. En el extremo, se presentan fotografías en las que aparece alguna camioneta con personas descargando bolsas cuyo contenido no se aprecia, o víveres, sin elemento alguno que permita identificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la acción, de manera que no se configuran indicios de una acción antijurídica en materia electoral que permita presumir la entrega de dádivas.

En general, las quejas en materia de fiscalización que presentan partidos y candidatos son endebles, no proporcionan indicios que permitan a la UTF corroborar los hechos narrados o emprender indagatorias adicionales. Los partidos han perdido la capacidad, si alguna vez la tuvieron, de identificar y acreditar las conductas antijurídicas y/o antidemocráticas de sus adversarios.

Ha habido excepciones notables. Se recordará que los casos “Amigos de Fox” y “Pemexgate”, que derivaron en las multas más cuantiosas de la historia en contra de los entonces partidos gobernantes, surgieron inicialmente por notas de los medios de comunicación que los partidos querellantes lograron configurar como ilícitos que la autoridad corroboró.

El “Pemexgate” consistió en un préstamo de la paraestatal a su sindicato, por 640 millones de pesos, el 5 de junio de 2000. Tres días después, el día 8, se efectuó la transferencia de recursos. Ese mismo día, el tesorero de la organización sindical notificó al banco la autorización a seis personas para recibir dotaciones mediante traslado de valores. Las seis personas laboraban, cuatro en la Secretaría de Administración y Finanzas y una más en la coordinación administrativa de la Secretaría de Elecciones ambas del Comité Ejecutivo Nacional del PRI. Entre el 9 y el 20 de junio, actuando siempre en parejas, es decir, organizadas y coordinadas, las personas autorizadas hicieron retiros consecutivos por cantidades homogéneas de alrededor de siete millones cada uno, hasta alcanzar la cantidad de 500 millones de pesos en efectivo. Ante el Ministerio Público, tres de esas personas declararon que habían entregado los recursos a su partido. Esto último no fue necesario, pues el INE demostró con abundantes pruebas documentales que el PRI se benefició de recursos económicos y que no los reportó a la autoridad, al tiempo que especificaba la imposibilidad de rastrear el movimiento de recursos en efectivo hasta su destinatario final (Córdova y Murayama). No era relevante, pues se acreditaba más allá de toda duda razonable que el PRI había incurrido en un ingreso no reportado, que es como se tipificó la conducta infractora. La sanción impuesta fue la equivalente al 200 por ciento del monto involucrado, es decir, mil millones de pesos, lo que en su oportunidad fue confirmado por la autoridad jurisdiccional. Más allá del monto de sanción, el más cuantioso de la historia electoral mexicana, este caso consolidó el importante criterio interpretativo: que los partidos, en tanto que personas morales, no actúan por sí mismos, sino que lo hacen mediante personas físicas y, por tanto, tienen un inexcusable deber de vigilancia sobre todo aquello que militantes y simpatizantes realizan a su interior o en su beneficio. Se consolidó así el concepto de *culpa in vigilando*, que desde entonces ha impedido que los partidos se desentiendan de ilícitos electorales cometidos por personas que actúan en su ámbito.

El caso “Amigos de Fox”, consistió en una compleja trama financiera con la que se creó un sistema paralelo de financiamiento a la campaña presidencial de la coalición “Alianza por el Cambio”, en 2000. La asociación civil Amigos de Vicente Fox, el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia fueron los destinos principales

para una triangulación de aportaciones, vía las señoras Carlota y Laura Robinson, de al menos 54 empresas mercantiles, tres empresas propiedad del Sr. Lino Korrodi, 291 personas físicas y morales de carácter no mercantil, personas radicadas en el extranjero y el grupo parlamentario del PAN en el Senado de la República. Los recursos ascendieron a 91 millones 227 mil 572.23 pesos. La asociación civil, el fideicomiso y “Éxito con Fox AC”, entre otros actores, efectuaron pagos directos de gastos relacionados con la campaña presidencial. Nunca fue reportado en el informe de gastos de campaña y, al sumar poco más de 55 millones gastados en el período de contienda electoral, se acreditó un rebase en el monto autorizado de gastos de campaña, que en aquel momento no constituía causal de nulidad de la elección, por poco más de 18.3 millones de pesos. El INE determinó que la Alianza por el Cambio había recibido aportaciones de manera indirecta, por interpósita persona, de entidades impedidas por ley para financiar las campañas (empresas, residentes en el extranjero y el grupo parlamentario del PAN en el Senado, así como personas físicas no identificadas) que rebasaban los montos permitidos a los particulares. El dictamen demostró de manera pormenorizada el modo de operación triangulada del flujo de recursos, los ilícitos cometidos y el beneficio obtenido por la campaña presidencial. La Alianza por el Cambio adujo desconocimiento de las operaciones y, por tanto, responsabilidad en un sistema paralelo de financiamiento cuya existencia puso en cuestión.

En su oportunidad, el 9 de agosto de 2001, al resolver el expediente Q-CFRPAP-19/00 PRI vs AC, el TEPJF revocó la resolución y ordenó la reapertura de las investigaciones a fin de subsanar deficiencias. El Tribunal emitió un criterio de la mayor relevancia que equiparó al IFE a autoridad hacendaria, pues realizaba funciones dirigidas a la organización y administración de recursos públicos, en ejercicio de funciones fiscales, ya que tenía legalmente atribuida la investigación y comprobación de la correcta aplicación y manejo de tales recursos. Esta medida se constituyó como algo fundamental, ya que las indagatorias del IFE habían topado con los secretos fiscal y bancario, que obstaculizaban el conocimiento certero de los hechos.

Más aún, había tenido que litigar en diez juzgados de distrito para demostrar que el juicio de amparo no es procedente en materia

electoral y que sus actos no trasgredían la Constitución. El tema llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El día previo a la sesión del 8 de abril de 2003, en que el alto Tribunal resolvería el amparo en revisión, el Fideicomiso y BBVA Bancomer se desistieron. La Corte sobreescribió el juicio, pero no sin antes incorporar en el documento respectivo dos razonamientos trascendentales: que el juicio de amparo no es procedente en materia electoral y que la sentencia del TEPJF en que equiparaba al IFE como autoridad hacendaria y fiscal era definitiva e inatacable. En los hechos, resolvió largos y fatigosos litigios que habían impedido al IFE el acceso a información crucial para la resolución del caso. Lo más importante es que despejó toda duda sobre las amplias facultades fiscalizadoras del IFE.

Al presentarse el segundo dictamen, se determinaron ocho infracciones a la normativa electoral: aportaciones no reportadas y superación de límites individuales; recursos provenientes de empresas mercantiles; recursos provenientes de personas que viven o trabajan en el extranjero; recursos provenientes del Senado de la República (que por resolución del TEPJF implicaron el monto total y no la proporción inicialmente calculada por el IFE); recursos de origen no identificado; recursos provenientes de la empresa Grupo Alta Tecnología en Impresos al PAN; entrega tardía de recibos de simpatizantes y militantes, y rebase de tope de gastos de campaña por 18 millones 332 mil 611.13 pesos. Como es natural, la resolución fue recurrida ante el TEPJF. El Tribunal incrementó la sanción al PAN de cerca de 361 a 399 millones 135 mil 803.60 pesos, con una más rigurosa modalidad de pago que redujo el tiempo para la liquidación de la sanción. Igualmente, redujo la sanción al PVEM de 134 a 98 millones 717 mil 713.91 pesos, con una más severa modalidad de pago, pero ratificando en lo sustancial el criterio del IFE sobre su responsabilidad al formar parte de la coalición “Alianza por el Cambio” (Córdova y Murayama).

El reconocimiento por vía interpretativa a la capacidad legal del IFE para superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal en el ejercicio de su función fiscalizadora sería posteriormente plasmado en el artículo 41 constitucional. Con ello, se brindó a la autoridad electoral una poderosa herramienta para una más profunda y significativa rendición de cuentas de los partidos políticos, en lo que a su

vertiente fiscalizadora concierne, pues como hemos ilustrado anteriormente la dimensión relativa al derecho de acceso a la información pública y su expresión institucional avanzó a un ritmo mucho más lento. Fue menester, en aquella etapa, que el IFE resolviera la más amplia publicidad de sus resoluciones en materia de fiscalización e incluyera en los dictámenes una sección intitulada “Información socialmente útil” en la que, de manera concisa y clara, entendible para cualquier persona sin formación contable, diera cuenta de los tipos y montos de gasto de los candidatos y partidos.

Por su parte, la campaña electoral de 2018, presencié una queja por el acopio, uso y disposición de recursos económicos del fideicomiso “Por los demás”, constituido por Morena para el auxilio de damnificados del sismo del 19 de septiembre de 2017. El INE demostró que:

[...] los responsables del fideicomiso fueron todos dirigentes de Morena e incluso el domicilio registrado fue la sede nacional del partido político. El fideicomiso reunió 78.8 millones de pesos (más de cuatro millones de dólares). De esa suma, 44.4 millones tuvieron procedencia desconocida pues fueron ingresos en efectivo, lo cual está prohibido en México para los partidos: toda aportación privada debe provenir de personas físicas bien identificadas y a través de transferencias bancarias. El fideicomiso de Morena también recibió 3.2 millones de empresas mercantiles; de nuevo, una falta a la ley. Hasta el 31 de mayo de 2018 del fideicomiso se habían retirado 64.5 millones de pesos, en cheques de caja a 70 individuos, ningún damnificado, y de los que 80 por ciento eran trabajadores del partido Morena, dirigentes y candidatos (Murayama b).

Empero, las indagatorias del INE no se orientaron al origen de los recursos, particularmente los depósitos en efectivo, ni mucho menos al destino. Se impuso una multa por 197 millones 46 mil 413 pesos, al haberse empleado un mecanismo de financiamiento interno a las reglas establecidas en la ley respecto al financiamiento privado (INE/CG638/2018).

La airada reacción de Morena y, en particular de su líder, condujo a los consejeros electorales a precisar, a través de su presidente, Lorenzo Córdova, que

[...] es importante subrayar que no se constató un uso electoral de los recursos involucrados, a diferencia de lo planteado por el partido denunciante. Es decir, no existe ningún elemento, derivado de este caso, que cuestione en modo alguno los resultados de la elección del primero de julio pasado (Córdova, c).

Es verdad que el uso de recursos en efectivo, crea dificultades casi insuperables para seguir la pista del dinero. Sin embargo, la resolución no da cuenta de intentos en ese sentido, aunque resultaran infructuosos. En efecto, no se comprobó que los recursos hubieran tenido uso electoral, pero queda la impresión de que tampoco se emprendieron indagatorias en ese sentido. No hay mayores referencias a la información proporcionada por la Dirección de Modelo de Riegos de la propia UTF, más allá de videos en los que se aprecia que depositantes en efectivo acuden una y otra vez a la misma ventanilla de banco y que, obviamente, fueron proporcionados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Una buena investigación que omitió los puntos fundamentales: el origen y el destino de los recursos en cuestión. Es contrastante con el “Pemexgate”, en el que el TEPJF no reprochó que no se hubiera comprobado el destino, ya que al igual que en este caso se habían dispersado en efectivo.

Al final, en una resolución que pasará a la historia y que seguramente será objeto de diversos análisis, el TEPJF revocó lisa y llanamente la sanción impuesta al considerar que las diligencias realizadas por la autoridad electoral administrativa no fueron suficientes, ya que no derivaron en una investigación integral de los hechos, amén de que se violó la garantía de audiencia en perjuicio de los integrantes del Comité Técnico del Fideicomiso, con los que se suscitaron violaciones graves al procedimiento (SUP-RAP-0209-2018).

El Tribunal al no recurrir a la alternativa de devolver al INE el asunto, como muchas ocasiones lo había hecho, para que subsanara las deficiencias procesales, para otorgar mayor certeza a la competencia electoral, dejó en el ambiente un aroma de ser una resolución política a favor del triunfador en la contienda presidencial.

En balance final, el proceso electoral 2017-2018 registró un elevado número de quejas que no lograron aportar información sustantiva

que permita fortalecer el control sobre los recursos aplicados a las campañas, salvo 89 que se resolvieron fundadas y cuyos montos determinados se acumularon a los gastos de campaña de los respectivos candidatos sin que condujeran al rebase de topes.

La provisión de elementos mínimos que permitan presumir conductas antijurídicas, en general se encuentra ausente en los escritos de queja. En los casos en que se proporciona algún indicio, este implica una minuciosa revisión de la contabilidad del acusado, para concluir, a lo más, que algún gasto menor no figura en el SIF. Se introducen tensiones suplementarias de tiempo y esfuerzo a un procedimiento de fiscalización de suyo complejo.

En los hechos, mediante el recurso de queja se pretende que el INE ejerza sus facultades de investigación para probar los dichos partidistas; mediáticamente, se reprocha al INE que no actúe, olvidando que los partidos y sus candidatos tienen mejor conocimiento del territorio y un número mayor de personas actuando en él. Los candidatos de los partidos, se supone, tienen un diagnóstico, así sea superficial, de los adversarios. Saben de su trayectoria, sus vínculos, sus fortalezas y debilidades, su implantación en el territorio, sus zonas de influencia y el tipo de alianza que han generado con los liderazgos territoriales. Así que pueden prever dónde se encuentra el principal caudal de votos de sus adversarios y las zonas donde pueden intentar crecer electoralmente. En consecuencia, pueden trazar acciones estratégicas para contrarrestar la entrega de dádivas o la compra de votos o simplemente para reclamar gastos que efectivamente no se hayan reportado. No es así y por tanto dependen de indagatorias de la autoridad.

El resultado es que la queja, en tanto que mecanismo de vigilancia horizontal y proveedor de información de campo que hubiera podido escapar a la atención del INE, ha tendido a fracasar al convertirse, sobre todo, en dardo mediático en contra de los adversarios y apuesta a que el INE, con muy escasos elementos de origen, acredite las faltas del adversario.

3.6. Los indemostrados “ríos de dinero”

La afirmación respecto de cuantiosas cantidades de recursos que se aplican a las campañas electorales, sin que sean informadas a la autoridad fiscalizadora, se ha convertido en una “leyenda urbana”. Los casos “Amigos de Fox”, “Pemexgate” y “Monex”, sancionados cuando las conductas antijurídicas ya habían logrado su propósito, contribuyen a alimentar todo tipo de teorías conspirativas y percepciones de simple y llana incredulidad ante los resultados de la fiscalización en cada campaña.

Dos ejemplos al respecto.

[...] existe una sospecha fundada de que hay un financiamiento invisible que no se declara. Incluso, se estima que por cada peso de financiamiento público que se gasta en una campaña, hay tres pesos que no se ven ni se reportan... No podemos confiar en que las campañas sean tan baratas como lo reportaron los partidos, tampoco podemos afirmar cuál es el peso que tiene el dinero en una elección, ni sabemos si los partidos han aprendido a gastar de manera más eficiente o si recaudan dinero privado más allá de lo permitido... Lo que falta entonces es que el propio INE investigue cómo es posible que deje de gastarse 70 por ciento de lo permitido por los topes de campaña, ¿o significa, más bien, que, si los candidatos solo gastan el 30 por ciento, los topes son excesivos?, o ¿que el SIF no está cumpliendo sus propósitos? (De Luna).

En la FEPADE⁴⁰ existen 30 carpetas abiertas por financiamiento ilícito de las campañas en el Estado de México, Coahuila, Nayarit y Veracruz; incluidas cuatro de candidatos a gobernador; diez de las carpetas corresponden a presuntos delitos que pueden derivar en lavado de dinero... En las investigaciones de la FEPADE están tanto candidatos con partido como los llamados independientes... Autoridades ministeriales y electorales fueron alertadas por el Banco de México (Banxico) de que en tiempos de campañas el flujo de dinero en efectivo aumenta hasta seis veces de lo habitual, debido a que, con transacciones de ese tipo, algunos aspirantes pretenden evadir el sistema financiero [...] (*Excélsior*, 29/VI/17).

40 Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Santiago Nieto (a la sazón titular de la FEPADE) precisa que la investigación del fenómeno del uso de dinero de procedencia ilícita es nuevo en México, no porque ese delito no se cometiera antes, sino porque no estaba dentro del catálogo de delitos electorales... 'Tiene que ver con candidatos que están repartiendo refrigeradores, televisiones o algún candidato que señala que va a hacer cierres de campaña con grupos musicales cuando su tope de gastos de campaña es de 500 mil pesos para esa elección de carácter municipal', detalla... Pero incluso las autoridades electorales y ministeriales revisan otros aspectos que los lleven a la comprobación del delito: Tenemos casos en donde hay candidatos que entre sus promesas de campaña están planteando que se vuelvan a abrir los casinos, que se abran discotecas para menores de edad y que se permitan las peleas de gallos, ese tipo de discurso de naturaleza política que no corresponde con los valores de una sociedad democrática y que en gran medida *pueden estar influenciados por personas que están financiando las campañas a partir de recursos de procedencia ilícita o proveniente de la delincuencia organizada o ilegal*, proveniente de algunos entes, empresas e inclusive Federación, estados o municipios que no pueden financiar las campañas electorales de los partidos políticos (*Excélsior*, 29/V/17).

En el primer caso, la incredulidad tiene dos fuentes principales: un texto que afirma la existencia de elevadísimos montos de dinero no declarado y el hecho de que el monto declarado se encuentra muy por debajo del tope de gasto de campaña. Abordaremos posteriormente el texto. Por lo que hace a la diferencia entre egresos y topes, cabe referir que se trata de una confusión habitual. Es frecuente observar en las áreas de finanzas de los partidos a candidatos reclamando la entrega de recursos partidistas por un monto igual al establecido en los topes de la elección en que participan. No sin protestas, se ven orillados a reconocer que los topes no son un presupuesto establecido por el INE sino el monto máximo permitido de gasto.⁴¹

41 "¿Dónde están los cien millones que Josefina Vázquez Mota no gastó?", exclamaba una politóloga distinguida, pero poco conocedora de la temática electoral, en el programa de radio que entonces dirigía Leonardo Curzio, al comentar los resultados de la fiscalización de la elección presidencial de 2012 en la que el IFE concluía en que sólo Andrés Manuel López Obrador rebasó los topes de gastos de campaña.

El artículo 243, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece una fórmula para la determinación de los topes de gastos de campaña. En diversas entidades implicó un crecimiento exagerado respecto de los topes tradicionales. El ejemplo más notorio fue la elección de gobernador del Estado de México, al grado que los actores convinieron en reducirlos.

Por su parte, toda estrategia de campaña busca mantener una distancia respecto del tope, un margen de seguridad. Anteriormente, los incentivos estaban dictados por la evitación de multas y lesiones a la imagen de los candidatos ganadores; hoy, el rebase de los topes de gastos convertido en causal de nulidad de la elección actúa como un fuerte disuasivo, que conduce a los candidatos a poner especial atención al tema y establecer un margen un tanto mayor, pues se ha observado que el INE no duda en impactar todo gasto no reportado y en aplicar porcentajes de prorrateo de gasto centralizado sobre los que anteriormente los partidos tenían mayor capacidad de maniobra y hoy se encuentran predeterminados;⁴² los candidatos ignoran a cuánto ascienden los gastos centralizados que le serán prorrateados. Al menos tres partidos (PAN, PRD y MC) suelen señalarles a sus candidatos un monto de 30 o 35 por ciento inferior al tope oficial, como un margen de seguridad.

Así que el supuesto de ente maximizador, tan aludido en la ideología al uso, no se expresa en un incentivo a agotar el tope de gasto, sino en evitar la nulidad por rebase. ¿Por qué deja de gastarse?, porque hay consecuencias dramáticas en el rebase, porque el financiamiento de campaña no se distribuye homogéneamente sino conforme a estrategias generales del partido, porque no todos los candidatos disponen de recursos propios y aportantes para su campaña, y porque el INE ha fortalecido los controles sobre las aportaciones privadas sin que los partidos hayan logrado generar nuevas y eficaces estrategias para su recepción y distribución, entre otras muchas causas.

42 El prorrateo de gastos está predeterminado en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos y 218 del Reglamento de Fiscalización, en tanto que el COFIPE disponía que los partidos informarían sus criterios de prorrateo al entregar los informes de gastos de campaña, al término de las mismas. En la elección de 2012, el INE determinó que el candidato Peña Nieto no rebasó los topes, pero fue menos notorio que sí lo hicieron 181 candidatos a legisladores de su coalición (151), de su partido (28) y de su aliado PVEM (2), (INE, información socialmente útil, 24). La decisión partidista fue asignar montos casi simbólicos de prorrateo a su candidatura presidencial y descargar el monto mayor hacia otras candidaturas. Hoy, tal táctica no es posible.

En el segundo ejemplo es inevitable percibir la expresión de una opinión política que disiente de propuestas, acertadas o equivocadas, de algunos candidatos. Pronunciarse respecto de reapertura de casinos, peleas de gallos o la legalización de la marihuana puede ser objeto de debate, pero no constituye indicio de vínculos con la delincuencia ni puede dar lugar a la apertura de un expediente de investigación, ya que tal acto de autoridad equivaldría a sancionar delitos de opinión.

Por otra parte, en el tono de la nota periodística subyace un prejuicio generalizado. Suponer que el despliegue de investigaciones es evidencia de que efectivamente se está recurriendo a dinero ilícito resulta, por lo menos, insostenible. La presentación de una demanda no necesariamente implica una condena. Ya a propósito de las quejas interpuestas en 2018 hemos referido la calidad de las acusaciones que suelen intercambiar los candidatos y el alcance de las pruebas con las que pretenden sustentar sus dichos. Las autoridades tienen el deber de desahogar las quejas y denuncias que los ciudadanos les presentan, pero no de satisfacer las pretensiones que los demandantes no prueban.

Concluida la campaña y transcurrida la fase jurisdiccional, no hay noticia de consignaciones por uso de recursos ilícitos. Ya que los procedimientos penales no están sujetos a los plazos electorales, tal vez habrá que continuar esperando a que la Fiscalía Especializada los concluya. Por su parte, los dictámenes y resoluciones del INE aluden, en algunos casos, a “aportación de ente prohibido”; pero conviene revisar a qué se refiere tal denominación. En lo general, se trata de personas que se encuentran registradas en el régimen fiscal de “personas físicas con actividad empresarial” y a las que, sorprendentemente, las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional les impiden hacer aportaciones a las campañas. En unos cuantos y poco relevantes casos, los aportantes han proporcionado en especie bienes o servicios que forman parte de su actividad económica predominante,⁴³ como en el caso de cuatro

43 El artículo 106, párrafo 4 del Reglamento de Fiscalización dispone: “No se podrán realizar aportaciones en especie de ningún bien o servicio, cuando el aportante sea socio y participe en el capital social de la persona moral que provea el bien o servicio objeto de la aportación, en términos de lo establecido en el artículo 121 de este Reglamento”. A su vez, el 105.1.d) admite: “Los servicios prestados a los sujetos obligados a título gratuito, con excepción de los que presten los órganos directivos y los servicios personales de militantes inscritos en

aportantes al candidato independiente Jaime Rodríguez cuya actividad profesional estaba relacionada con los servicios aportados. Solo por excepción se encontraron aportaciones de empresas y por montos poco significativos.

Las quejas interpuestas por los partidos y candidatos fueron abundantes en señalamientos, pero no aportaron indicios suficientes sobre financiamientos ilícitos. Fue desahogada una, en la que el municipio efectuó descuentos por nómina a sus trabajadores, supestandamente en calidad de cuota al PRI. Pero no fue posible acreditar que lo ilegalmente recaudado fuera entregado al partido y este logró deslindarse de tal conducta.

Casi cualquier ciudadano podrá referir que le han contado, ha presenciado e incluso que ha recibido despensas, electrodomésticos, cemento, varilla, láminas de zinc o dinero en efectivo durante las campañas. Pero ni los partidos ni la autoridad han logrado acreditarlo, al menos en el proceso de 2017-2018. Por ejemplo, en Tabasco se exhibieron fotografías en las que precandidatos del PRD entregaban bienes de ese tipo, pero se trataba de munícipes que los habían distribuido como parte de su función gubernativa, en un momento muy anterior a la precampaña.

¿Hay dádivas en las campañas? Testimonios, indicios e incluso confidencias de militantes y candidatos sugieren que sí. Pero conviene tener cuidado con afirmaciones difíciles de demostrar. Un reportaje de Enrique Alvarado es buen ejemplo:

‘Es una sola persona dirigiendo el dinero, pero atrás de ellas hay más, (lo que ofrecemos) son quinientos pesos, mil, mil quinientos, o te ofrecen una despensa, te ofrecen un apoyo, cualquier cosa para vender tu voto, a veces te amenazan, te dicen que si les haces una mamada ya saben dónde vives, quien es tu familia y si te pasa algo no preguntes’. *Agustín* describe cómo funciona la compra de votos, una actividad que conoce muy bien, porque ha ‘trabajado’ en ello para varios partidos...Según Acción Ciudadana, las principales denuncias

el padrón respectivo o simpatizantes, **que no tengan actividades mercantiles o profesionales** y que sean otorgados gratuita, voluntaria y desinteresadamente”. (Énfasis añadido). Obviamente, siempre será polémica la tipificación de las conductas. Un diseñador gráfico no puede aportar diseño, un abogado no puede donar sus servicios legales, etcétera.

por compra de voto son contra la coalición ‘Todos por México’, encabezada por el PRI, y luego el Frente, con 5.3 y 4.9 millones de reportes, mientras que la coalición ‘Juntos haremos historia’, liderada por Morena, acumula 600 mil... Hasta el 28 de junio uno de cada tres ciudadanos estuvo expuesto a la compra de votos, según la organización, lo que se traduce en 30 millones de votantes de los más de 88 que podrán votar el próximo 1 de julio. La **encuesta** realizada por Acción Ciudadana también apunta que 5.3 millones de votantes elegibles aceptaron alguna promesa a cambio de su voto, y todavía no les cumplen, mientras que 15.5 millones rechazaron cualquier ofrecimiento. (Énfasis añadido).

Un testimonio anónimo de una fuente difícil de verificar para el propio reportero y una encuesta supuestamente aplicada según su propio dicho a la insólita suma de 28.8 millones de personas y cuya metodología se desconoce, pueden ser útiles para una nota periodística espectacular, pero resultan ineficaces para combatir el flagelo que se denuncia. Al “hacer política con la antipolítica” casi cualquier afirmación vale y encuentra oídos receptivos. Pero la deliberación democrática exige, junto con el respeto a ese tipo de pronunciamientos, su valoración crítica. De la misma manera que se exige de las autoridades la emisión de información certera, veraz y oportuna, toda expresión que se vierte al ámbito público puede y debe pasar por el tamiz de la crítica, que no es otra cosa que el análisis de su consistencia interna y externa.

La LGIPE, en su artículo 209, párrafo 5, dispone que:

La entrega de cualquier tipo de material, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

La cuestión es que no se han logrado detectar y probar conductas de ese tipo, ni hacerlo a tiempo para que la consecuencia jurídica ejerza sus efectos en el ámbito electoral. Posiblemente la acción

fiscalizadora del INE haya conseguido modificar sus mecanismos de operación. La presencia constante de “monitoristas” en los actos de campaña, pese a las deficiencias ya comentadas, y los diversos instrumentos de acopio de información propia del INE tal vez han obligado a que las dádivas se entreguen en un sitio más apartado del lugar del evento y/o en un momento posterior; es decir que han propiciado un mayor sigilo en la realización de estas prácticas ilegales, si no su disuasión o la disminución de su ocurrencia. Pero precisamente su naturaleza ilegal hace aventurado cualquier cálculo respecto de la efectividad de la compra de votos o presiones sobre el electorado y de sus órdenes de magnitud.⁴⁴

Tal circunstancia hace inevitable el recurso a métodos indirectos. El esfuerzo más difundido es el estudio intitulado “Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México”. El estudio identifica tres fuentes principales de dinero ilícito en las campañas: desvío de recursos públicos; donaciones privadas ilegales, y dinero del crimen organizado, que señala, pero no aborda. Respecto del primer punto, el estudio afirma que “La revisión de las Cuentas Públicas de 2012 a 2016 revela que hay 243 mil millones de pesos sin comprobar. Aunque no se conoce con precisión el destino final del total de esos recursos, una parte de ellos pudieron fluir para el enriquecimiento ilícito y otra para fines políticos, entre los cuales destaca construir lealtades y apoyos para propósitos electorales”. Respecto del segundo, supone que buena parte del dinero privado que ingresa a las campañas ocurre mediante empresas “fachada” u operaciones simuladas, con la expectativa de que el ganador le otorgue contratos en el futuro.

En cuanto a la magnitud del problema, postula que “en aproximaciones conservadoras, se estima que, en promedio, ¡por cada peso que un candidato a gobernador declara y que la autoridad observa, hay 15 pesos más que se mueven en la oscuridad!” y basa tal aserto en un cálculo propio, según el cual “una campaña promedio para gobernador puede costar hasta diez veces más que el tope legal”,

44 En otra época, los operadores del fraude tenían mecanismos más o menos eficaces para verificar que el receptor de la dádiva efectivamente votara como se le indicó. Aun así, hubo momentos y campañas en las que, tras recibir las dádivas, el electorado votó en contra de los defraudadores. Hoy se habla de la petición de fotografías del voto asentado en la boleta, como prueba exigida por los “compradores de votos”, pero en las actas de la jornada electoral no se registran casos de este tipo y mucho menos que ocurran de manera masiva.

es decir, alrededor de 460 millones de pesos. Como medio fundamental de comprobación de sus hipótesis revisa el comportamiento de los flujos de efectivo en la economía durante el período de campaña y los compara con etapas precedentes; así, concluye que se registran aumentos explicados por el uso de dinero en efectivo que escapa al control de la fiscalización política.

El estudio contiene aspectos plausibles; el principal de ellos es el esfuerzo por construir una metodología de análisis con rigor académico. Sin embargo, presenta premisas y conclusiones ampliamente discutibles. Al suponer, sin demostración suficiente, que una parte de los recursos en la cuenta pública que no fueron comprobados tienen como destino las campañas electorales y que los empresarios no tienen preferencias políticas sino solo intereses económicos, es casi inevitable que las variaciones en los flujos de efectivo de toda la economía se asuman dependientes del gasto electoral no declarado y, por tanto, enuncien la magnitud del dinero ilícito.

Al mismo tiempo, la suposición de un costo de “campaña promedio” construido de modo más intuitivo que fáctico, casi exclusivamente multiplicando cada voto por 750 pesos, favorece una falacia de asociación entre las no estudiadas variaciones en el flujo de efectivo desde el punto de vista de la economía, y el gasto electoral. Al pasar por alto los muchos factores que inciden en el comportamiento de la base monetaria y dinero circulante, técnicamente denominado M1, se minimiza el comportamiento de la economía en su conjunto, y se omiten otros factores como la inflación estacional de fin de año, cuyos efectos se prolongan durante el primer trimestre del año siguiente, los gastos de los consumidores para festividades como el Día del Niño, el Día de las Madres y del Maestro que ocurren en plena campaña, entre otros. En consecuencia, se exorbita el impacto del gasto electoral, que ciertamente existe pues la economía no puede menos que reaccionar a una inyección de 10.5 miles de millones de pesos, válidos y legítimos, en el lapso de dos y tres meses de duración de las campañas.

Al final, el estudio dramatiza y, al hacerlo, inconscientemente banaliza. Así, al postular que si “el flujo de efectivo aumentó más de 37 mil millones de pesos de febrero a junio, ...es probable que una porción significativa de esa liquidez haya sido para fondear campa-

ñas políticas de manera ilegal”, que estaban topadas a “aproximadamente tres mil 500 millones de pesos”, se establece una relación lineal y directa entre los dos datos y, en una falacia de asociación, se concluye en que hay recursos ilícitos quince veces superiores a los declarados por los partidos. Un dato mediáticamente atractivo, pero que encuentra su debilidad en su propia espectacularidad. Suponiendo sin conceder que la fiscalización del INE fallara por completo, el monto movilizado de recursos no podría escapar a la vigilancia de los movimientos inusuales de las personas políticamente expuestas e instancias de los tres órdenes de gobierno que rutinariamente hace la Unidad de Inteligencia Financiera, ni a la generación de estadísticas mensuales del INEGI y del Banco de México. No se han hecho públicas alertas en ese sentido.

No obstante, el estudio incursiona en un ámbito casi por completo inexplorado y, por ello, además de virtudes metodológicas que en otros puntos presenta, posiblemente puede incentivar otras investigaciones sobre esta temática.

Por lo que concierne al supuesto dinero del narcotráfico en las campañas, pareciera ser el terreno más propicio para la teoría de la conspiración. Si los recursos ilícitos que empresarios e instancias de gobierno proveen a las campañas son de muy difícil rastreo y comprobación, los dineros del narcotráfico lo son aún más, aunque no parecieran ser significativos. El *modus operandi* observado por los grupos delincuenciales es el del ejercicio de la coacción y la violencia, no el de financistas de campañas.

La consultora Etelek, con corte al 27 de mayo, registró 351 agresiones en contra de políticos durante la campaña electoral, que van desde intimidaciones y amenazas hasta el asesinato de 102 políticos en funciones o candidatos, mientras que en 2015 los homicidios ascendieron a 21. Para el 1 de julio, en su séptimo informe, la consultora ajustó sus cifras a 774 agresiones y 152 homicidios. *Animal Político*, con datos al 4 de junio, identificó 78 homicidios de políticos “...en los que se presume la actuación de algún grupo o célula delictiva, mientras que en otros 15 casos los primeros reportes hacen referencia a problemas familiares, o asaltos con violencia. En otros ocho crímenes, no hay información que permita conocer un posible móvil...”

Por su parte, el director del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, contraalmirante Martín Barney Montalvo, señaló que “Los capos se convierten en algunos lugares en actores políticos de facto, con capacidad de influir en el sector económico y social; a veces el capo llega a usar su influencia para apoyar alguna campaña política de algún candidato, de quien se espera alguna subordinación...” (*Milenio Diario*, 15/03/2018). Hasta donde se ha logrado observar, esa “influencia” se concreta en señalar cuál es el candidato de su preferencia a las personas que habitualmente extorsiona mediante el cobro de “derecho de piso” u otros mecanismos y, sobre todo, en “persuadir” a los candidatos no afines para que renuncien a la candidatura. Es posible percibir que las sustituciones de candidaturas se suscitan con mayor frecuencia en las zonas del territorio en las que los grupos delincuenciales exhiben mayor control.

De modo que es poco probable que el narcotráfico actúe a la manera de un empresario de la política. Más que inyectar dinero, parecen utilizar sus principales medios de demostración de poder y control: la coacción, la intimidación y la violencia, para quitar de en medio candidatos no afines, hacer saber su preferencia por alguno con el que “ya se arregló” o, en el extremo, amenazar al candidato triunfante para que ceda espacios para sus personeros o tome decisiones que le sean favorables.

Así que las únicas cifras corroboradas y por tanto confiables respecto de gastos ocultos aplicados a las campañas, son las contenidas en los dictámenes y resoluciones del Instituto Nacional Electoral. El hecho fáctico y jurídico es que la fiscalización detectó “...184.1 millones de pesos de gasto que no fueron reportados por los actores, siendo así el gasto no reportado representa el 3.54 por ciento del gasto del que sí se rindió cuentas. Es una mejoría considerable frente a otros procesos como los de 2017, donde los gastos no reportados alcanzaron el 29 por ciento del total” (Murayama a, 354).

Con todo, es necesario tomar la cifra con alguna reserva. Como hemos señalado con anterioridad, el gasto no reportado tiene como fuente informativa los monitoreos de propaganda, medios impresos, propaganda detectada en redes sociales, y verificación de casas y eventos de campaña, que aún presentan amplias y numero-

sas ventanas de oportunidad para su mejora. Asimismo, es de tomar en cuenta que “...de 15 mil 418 candidatos locales, debería de llamarnos la atención de que hay cinco mil 967 a los que esta autoridad no les encontró gasto no reportado alguno; lo cual equivale a más de una tercera parte de los candidatos locales” (San Martín, a, 38).

Puede quedar la interrogante de si la fiscalización está inhibiendo el gasto no reportado o si está quedando corta respecto del control del gasto real. Es un tema propicio para la especulación, pero debe reconocerse que es el único dato que puede ser corroborado. Nadie podría afirmar que la fiscalización abarcó todos los gastos reales, que no hubo dádivas e incluso compra de votos y gastos que siendo legales se ocultaron para evitar que se determinara rebase en los topes de gastos de campaña. Es posible, pero no demostrable. Aun reconociendo la existencia de dinero no detectado, su cuantía es desconocida para todos y, según signos externos, no se percibe de dimensiones capaces de inclinar la elección hacia el lado apetecido por los facilitadores de dinero antijurídico.

Por ello, es posible afirmar, con algún grado de certeza, que los resultados de los comicios mexicanos no se encuentran determinados por el monto de dinero que se emplea en las campañas. Esa es la contribución de las tareas de fiscalización política a la renovación legítima y legal de gobernantes y representantes en nuestro país.

3.7. Al final del proceso

La fiscalización practicada por la autoridad electoral a las campañas federales y locales de 2018, es decir, el escrutinio técnico y legal que realiza en nombre de la sociedad, puede y debe considerarse satisfactorio conforme al contexto en que transcurrió. Enfrentó dificultades estructurales derivadas de un modelo centralizado de fiscalización que desdeña las realidades locales para propiciar homogeneidades artificiales y forzadas, y no genera sinergia alguna con los organismos públicos locales electorales; se realizó con sistemas informáticos, metodologías de auditoría, criterios de valoración de hallazgos, premuras y aptitudes del personal a cargo que aún están en desarrollo. Sobre todo, debió superar una aún débil cultura de los entes obligados de transparencia y rendición de cuentas.

La fiscalización produjo resultados positivos. Avanzó un trecho en el fortalecimiento de la rendición de cuentas; cumplió en general con los propósitos de la ley, pese a que en temas y casos puntuales puedan manifestarse disensos e identificarse ventanas de oportunidad.

Los resultados finales, considerando únicamente las elecciones para el Ejecutivo federal y sus correspondientes en las nueve entidades federativas que lo incluyeron, se expresan en los cuadros siguientes:

Cuadro 22.
Saldos finales de los candidatos
a la Presidencia de la República

Sujeto obligado	Integrantes	Nombre completo	Total de operaciones	Ingresos reportados	Gastos reportados pesos	Gastos determinados por auditoría pesos	Gastos totales pesos
Por México al Frente	PAN-PRD-MC	Ricardo Anaya Cortés	1648	385,067,844.49	357,878,368.24	7,423,616.13	365,301,984.37
Independiente		Margarita Ester Zavala Gómez del Campo	270	14,845,691.36	11,230,258.40	58,952.32	11,289,210.72
Juntos Haremos Historia	PT-Morena-PES	Andrés Manuel López Obrador	5043	156,047,025.80	156,047,025.80	31,741,179.75	187,788,205.55
Todos Por México	PRI-PVEM-NUAL	José Antonio Meade Kuribreña	2547	303,020,442.20	302,883,278.43	21,552,422.55	324,435,700.98
Independiente		Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	384	10,135,803.53	29,735,451.40	988,128.01	30,723,579.41

Fuente: Elaboración propia, con base en el documento INE, "saldos finales", anexo al dictamen correspondiente.

Cuadro 23.

Saldos finales de los candidatos a gobernador y jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Sujeto obligado	Integrantes	Candidato	Total de operaciones	
Chiapas				
Juntos Haremos Historia	Morena-PT-PES	Rutilio Cruz Escandón Cadenas	479	
Por Chiapas al Frente	PAN-PRD-MC	José Antonio Aguilar Bodegas	246	
Todos por Chiapas	PRI-PVEM-NUAL-PCHU-MCH	Roberto Armando Albores Gleason	176	
Mover a Chiapas	PVEM-P Chiapas Unido	Luis Fernando Castellanos Cal y Mayor	275	
Ciudad de México				
Juntos Haremos Historia	Morena-PT-PES	Claudia Sheinbaum Pardo	487	
Por la CDMX al Frente	PAN-PRD-MC	María Alejandra Barrales Magdaleno	683	
Nueva Alianza	Nueva Alianza	Purificación Carpinteyro Calderón	65	
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	Mariana Boy Tamborrell	248	
Partido Humanista del Distrito Federal	Partido Humanista	Marco Antonio Ignacio Rascón Córdova	67	
Candidatura Independiente	Independiente	Lorena Osornio Elizondo	17	

	Ingresos reportados (pesos)	Gastos reportados (pesos)	Gastos determinados por auditoría (pesos)	Gastos totales (pesos)
Chiapas				
	11,372,481.22	11,362,076.02	66,943.26	11,429,019.28
	5,046,095.73	5,041,262.10	0.00	5,041,262.10
	26,268,639.96	22,785,409.55	24,897.57	22,810,307.12
	42,687,216.91	39,188,747.67	91,840.83	39,280,588.50
Ciudad de México				
	73,836,069.81	65,337,321.72	787,039.71	66,124,361.43
	27,151,285.92	27,119,472.52	509,329.64	27,628,802.16
	5,943,748.01	5,943,748.01	31,884.18	5,975,632.19
	22,904,652.16	30,214,663.23	654,681.66	30,869,344.89
	6,651,226.62	6,651,226.62	506,238.44	7,157,465.06
	197,352.00	185,352.00	764,152.24	\$949,504.24

Sujeto obligado	Integrantes	Candidato	Total de operaciones	
Partido Revolucionario Institucional	PRI	Mikel Andoni Arriola Peñalosa	211	
Guanajuato				
Por Guanajuato al Frente	PAN-PRD-MC	Diego Sinhue Rodríguez Vallejo	460	
Partido Revolucionario Institucional	PRI	Gerardo Sánchez García	115	
Nueva Alianza	Nueva Alianza	María Bertha Solórzano Lujano	185	
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	Felipe Arturo Camarena García	160	
Juntos Haremos Historia	Morena-PT-PES	Francisco Ricardo Sheffield Padilla	78	
Jalisco				
Partido Acción Nacional	PAN	Miguel Ángel Martínez Espinosa	339	
Partido Revolucionario Institucional	PRI	Miguel Castro Reynoso	488	
Partido de la Revolución Democrática	PRD	Carlos Manuel Orozco Santillán	57	
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	Salvador Cosío Gaona	134	
Movimiento Ciudadano	Movimiento Ciudadano	Enrique Alfaro Ramírez	467	
Nueva Alianza	Nueva Alianza	Martha Rosa Araiza Soltero	118	

	Ingresos reportados (pesos)	Gastos reportados (pesos)	Gastos determinados por auditoría (pesos)	Gastos totales (pesos)
	15,824,338.88	21,600,904.30	378,189.05	21,979,093.35
Guanajuato				
	27,753,665.53	24,889,311.14	2,852,590.06	27,741,901.20
	7,592,254.32	7,589,081.34	1,278,140.02	8,867,221.36
	3,166,543.13	3,122,231.13	1,255,496.05	4,377,727.18
	10,341,207.98	10,341,207.98	589,932.46	10,931,140.44
	9,586,230.63	10,746,230.63	8,134,538.21	18,880,768.84
Jalisco				
	19,577,831.86	19,477,837.31	15,910.04	19,493,747.35
	23,373,491.28	23,180,038.08	954,847.51	24,134,885.59
	3,027,591.35	3,002,184.01	400,630.39	3,402,814.40
	8,933,651.34	9,554,321.24	59,042.40	9,613,363.64
	21,663,470.23	21,663,470.23	24,210.84	21,687,681.07
	8,238,187.36	8,238,187.36	0.00	8,238,187.36

Sujeto obligado	Integrantes	Candidato	Total de operaciones	
Juntos Haremos Historia	Morena-PT-PES	Carlos Lomelí Bolaños	182	
Morelos				
Partido Revolucionario Institucional	PRI	Jorge Armando Meade Ocaranza	98	
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	Nadia Luz María Lara Chávez	91	
Nueva Alianza	Nueva Alianza	Jesús Alejandro Vera Jiménez	77	
Partido Humanista de Morelos	Partido Humanista	Mario Rojas Alba	38	
Candidatura Independiente	Independiente	Fidel Demedecis Hidalgo	343	
Juntos Haremos Historia	PT-PES-Morena	Cuauhtémoc Blanco Bravo	279	
Por Morelos al Frente	PAN-MC	Víctor Manuel Caballero Solano	246	
Juntos por Morelos	PSD-PRD	Manuel Rodrigo Gayosso Cepeda	1414	
Puebla				
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	Michel Chain Carrillo	72	
Partido Revolucionario Institucional	PRI	José Enrique Doger Guerrero	303	
Juntos Haremos Historia (Puebla)	PT-Morena-PES	Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta	489	
Por Puebla al Frente	PAN-PRD-MC-CCP-PSI	Martha Erika Alonso Hidalgo	308	
Nueva Alianza	Nueva Alianza	José Alejandro Romero Carreto	65	

	Ingresos reportados (pesos)	Gastos reportados (pesos)	Gastos determinados por auditoría (pesos)	Gastos totales (pesos)
	13,365,430.58	12,555,906.39	372,943.40	12,928,849.79
Morelos				
	3,941,999.75	3,933,513.67	423,657.86	4,357,171.53
	2,939,624.56	2,939,624.56	644,145.95	3,583,770.51
	2,397,501.74	2,397,026.94	1,820.54	2,398,847.48
	1,147,084.83	1,147,084.83	10,068.79	1,157,153.62
	1,378,321.73	710,482.72	0.00	710,482.72
	12,615,335.75	12,615,335.75	5,807,582.93	18,422,918.68
	7,614,414.65	7,613,645.19	230,589.98	7,844,235.17
	24,229,096.85	17,092,030.26	1,264,876.47	18,356,906.73
Puebla				
	8,016,564.93	8,028,884.93	218,088.99	8,246,973.92
	18,424,027.21	8,424,027.21	68,832.39	18,492,859.60
	9,905,502.38	9,905,502.38	1,033,661.80	10,939,164.18
	26,176,141.46	22,528,459.59	373,800.00	22,902,259.59
	1,797,228.25	1,797,228.25	0.00	1,797,228.25

Sujeto obligado	Integrantes	Candidato	Total de operaciones	
Tabasco				
Candidatura Independiente	Independiente	Jesús Ali de la Torre	61	
Juntos Haremos Historia (Tabasco)	Morena-PT-PES	Adán Augusto López Hernández	582	
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	Óscar Cantón Zetina	67	
Nueva Alianza	Nueva Alianza	Manuel Carlos Paz Ojeda	84	
Coalición por Tabasco al Frente	PAN-PRD-MC	Gerardo Gaudiano Roviroza	621	
Partido Revolucionario Institucional	PRI	Georgina Trujillo Zentella	363	
Veracruz				
Por Veracruz al Frente	PAN-MC-PRD	Miguel Ángel Yunes Márquez	248	
Juntos Haremos Historia (Veracruz)	Morena-PT-PES	Cuitláhuac García Jiménez	647	
Nueva Alianza	Nueva Alianza	Miriam Judith González Sheridan	44	
Por un Veracruz Mejor	PRI-PVEM	José Francisco Yunes Zorrilla	248	
Yucatán				
Candidatura Común	PRI-PVEM-NUAL	Mauricio Sahui Rivero	2540	
Partido de La Revolución Democrática	PRD	Jorge Eduardo Zavala Castro	114	
Candidatura Común	PES-Morena	Joaquín Jesús Díaz Mena	511	

Fuente: Elaboración propia, con base en el documento INE, “saldos finales”, anexo al dictamen correspondiente.

	Ingresos reportados (pesos)	Gastos reportados (pesos)	Gastos determinados por auditoría (pesos)	Gastos totales (pesos)
Tabasco				
	659,700.84	658,492.44	0.00	658,492.44
	8,203,880.19	6,566,547.69	951,190.43	7,517,738.12
	3,867,368.29	3,866,700.17	493.37	3,867,193.54
	450,006.30	450,006.30	162,093.89	612,100.19
	13,387,570.95	11,694,417.82	827,986.61	12,522,404.43
	4,648,417.26	4,644,868.07	145,839.05	4,790,707.12
Veracruz				
	53,834,866.76	52,389,042.66	3,017,157.40	55,406,200.06
	18,207,985.36	18,207,985.36	265,930.69	18,473,916.05
	2,074,302.99	2,074,302.99	45,728.43	2,120,031.42
	1,679,899.03	41,679,899.03	2,041,040.01	43,720,939.04
Yucatán				
	\$37,132,840.63	34,817,959.85	435,239.91	35,253,199.76
	\$1,259,877.19	1,255,001.59	872.57	1,255,874.16
	\$13,870,002.82	13,870,002.82	329,684.17	14,199,686.99

Al final, 56 candidatos, nueve federales y 47 locales, rebasaron los topes de gasto establecidos. Pese a ese desbordamiento de gasto, ninguno de ellos fue favorecido con la mayoría del voto. El Consejo General del INE resolvió aplicar sanciones por 296 millones 551 mil 281 pesos en el ámbito federal y 576 millones 208 mil pesos en el local. En total, 872.6 millones de pesos, que representan el 8 por ciento del dinero involucrado en las campañas. El Partido Acción Nacional sumó multas por 89 millones de pesos; al Partido Revolucionario Institucional le correspondieron en total 186 millones; 66.9 millones, al Partido de la Revolución Democrática; al Partido Verde Ecologista de México, 107 millones; 100 millones al Partido del Trabajo; 36.7 millones a Movimiento Ciudadano; Nueva Alianza se hizo acreedor a multas por 28.4 millones; en tanto que 139.5 millones se determinaron para Morena; 74.4 millones para Encuentro Social; y, finalmente, se sancionó a partidos locales con 44.2 millones.

Es verdad que:

[...] la finalidad de la fiscalización... no es sancionar a los partidos políticos, la finalidad de la fiscalización bien entendida es fortalecerlos, porque a la rendición de cuentas, si la entendemos bien, es una manera de transparentar su operación no solo de cara a esta autoridad, sino fundamentalmente de cara a la ciudadanía... en democracia la rendición de cuentas es un fenómeno social, institucional, sin duda, pero social también. Y al transparentar todos los ilícitos, todas las irregularidades que han cometido los partidos políticos, más allá de la sanción que le corresponda, estamos correspondiendo y permitiéndole a la ciudadanía conocer qué han hecho bien y qué han hecho mal los partidos políticos (Córdova, a, 35).

La sanción es una consecuencia de hechos, de desapegos a la norma en la recepción y uso de recursos económicos. Una mirada que se detiene en el volumen y montos de las sanciones resulta inevitablemente parcial. Quién les aportó, en qué y cuánto gastaron los partidos políticos resulta relevante para un mejor entendimiento de la relación entre dinero y campañas. Pero también la transparencia, para ser tal, debe arrojar información certera, oportuna y clara, derivada de un escrutinio razonablemente exhaustivo y tan objetivo como sea posible a las finanzas de las campañas.



CAPÍTULO IV

BALANCE GENERAL Y AGENDA PARA EL FUTURO

La fiscalización política en México, a pesar de obstáculos e inconsistencias, ha logrado un nivel de desempeño superior al pasado, en una trayectoria evolutiva que se extiende durante dos décadas. El marco normativo se ha perfeccionado paulatinamente, aunque es de observar dispositivos que se legislan más en actos de voluntarismo que en una real evaluación de su viabilidad técnica. Los instrumentos institucionales y técnicos, por su parte, han logrado sofisticación y eficacia, pese a que registran importantes áreas de oportunidad. La instauración de la transparencia como la antesala de la rendición de cuentas es resultado de la transición política del país. Aunque se retrasó casi tres lustros para llegar a cubrir a los partidos políticos como sujetos obligados directos, tal vez este sea de los ámbitos más avanzados en que la transparencia tiene consecuencias prácticamente inmediatas en la rendición de cuentas y en la aplicación de sanciones a las conductas antijurídicas.

En el plano normativo, la rendición de cuentas de la política, originada como acción tendente a fortalecer la legitimidad de los procesos de renovación legal y pacífica de gobernantes y representantes y a favorecer la aquiescencia social con el naciente sistema de financiamiento explícito y regulado que hoy conocemos, ha presentado

un despliegue virtuoso que en el decurso de los años le ha permitido converger con las más recientes y especializadas normas en materia de transparencia. Pueden discutirse dispositivos legales que resultan poco afortunados o que exhiben una deficiente técnica legislativa, pero no puede negarse que el sistema de rendición de cuentas ha alcanzado un grado de madurez y consolidación nada desdeñable. Con ello, se articula armoniosamente con la legislación en materia de transparencia.

La fiscalización, con el caudal de información que genera y que se pone a disposición del público, adquiere la naturaleza de mecanismo de rendición de cuentas político-electoral y transparencia a que está llamada. Al mismo tiempo, el cumplimiento de su obligación legal y las políticas de transparencia proactiva que, “desde 1993-94 en que por decisión propia del otrora IFE se dio difusión amplia a los resultados de la fiscalización” (Peschard, 2007), ha desplegado la autoridad electoral propenden, por una parte, a la preservación del sistema de partidos respecto de intereses particulares y, por la otra, a brindar a la sociedad elementos informativos relevantes para que las personas alcancen la información necesaria y logren formarse un juicio certero respecto de cuánto, en qué y cuándo gastan los partidos políticos. Tal proceder se ve reforzado por la conversión de los partidos políticos en sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información.

De ese modo, el círculo de la transparencia se ve culminado. Las asociaciones políticas y los candidatos están sujetos a un marco regulatorio en el que rinden cuentas de los recursos económicos que tanto el Estado como la sociedad les han confiado, la autoridad electoral administrativa efectúa el escrutinio de su origen, monto y destino con la intervención de la instancia jurisdiccional electoral en caso de controversia, y finalmente pero no por último, las personas pueden requerir a los partidos de modo directo la información adicional que requieran y que no figure en el amplísimo catálogo de información que oficiosamente deben publicar, y, en caso de incumplimiento, demandar la intervención del órgano garante.

De manera que el sistema político-electoral actúa con un marco regulatorio cada vez más robusto, aunque siempre perfectible, de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información.

En este campo, la convergencia normativa de las leyes electorales y de acceso a la información favorece la colaboración institucional y la satisfacción del derecho de las personas a saber.

Sin embargo, el tránsito entre el marco regulatorio y los actos de autoridad no siempre está exento de problemas. La aplicación del nuevo modelo de fiscalización política inaugurado con la reforma constitucional de 2014, ha exhibido inercias, rigideces y problemas que aún esperan por una solución de fondo.

El análisis de los procesos de fiscalización realizados de 2015 a 2018, un ciclo electoral completo, muestra la persistencia de dificultades que parecieran tornarse crónicas. Sus efectos sobre la calidad de la fiscalización y, por ende, en la certeza de la información que finalmente surge de ella, no niega el derecho a saber, pero sí incide en su plena satisfacción.

Nadie puede negar que, como se ilustra en el análisis de los cuatro procesos de fiscalización de campañas electorales que hemos intentado, el modelo de fiscalización se ha consolidado progresivamente; es eficiente y robusto. Empero, también hemos dado cuenta de sus limitaciones.

La más importante de ellas es que la metodología de revisión y los instrumentos aplicados no permiten aún satisfacer del todo las muy elevadas expectativas que derivan de la ley. La conversión del Instituto Nacional Electoral en fiscalizador único nacional implica la revisión de un número abrumador de campañas que se despliegan en territorios geográficos, sociológicos y culturales sumamente diversos. Ante ellos, la fiscalización se despliega con criterios y visiones que, más que a la homogeneidad, parecieran tender a la uniformidad.

Es un dilema de consideración. Aplicar los mismos criterios a una campaña en la Ciudad de México que a otra en la sierra de Guerrero o en la selva de Chiapas, resulta necesario para la coherencia nacional y el fomento de la equidad, pero también implica desdeñar la diversidad, con afectación a la objetividad requerida para valorar prácticas electorales locales que un pensamiento rígido tacharía de extrañas a un modelo nunca explicado ni normado de campaña o, incluso, de ilegales sin que necesariamente lo sean.

El adecuado afán por consolidar un *modus operandi* del modelo de fiscalización como paso previo a la eventual colaboración con los organismos públicos locales electorales, ha tendido a traducirse en simple y llana indisposición colaborativa. La discusión parece haberse agotado en la disyuntiva de realizar por sí mismo todas y cada una de las actividades de fiscalización o delegar todas ellas a organismos locales seleccionados, sin dar lugar a fórmulas intermedias. El resultado es un esfuerzo institucional de enormes dimensiones y un indeseado impulso a la desaparición de los cuerpos más o menos consolidados de fiscalizadores con que contaban algunos organismos locales, con lo que se crean las condiciones objetivas para cancelar cualquier posibilidad de delegación, considerada en la LGIPE.

Por otra parte, esta visión maximalista implica costos presupuestales elevados, sin que necesariamente se logre una mayor eficiencia en las actividades. Tal vez la generación de una política de colaboración permita superar disyuntivas falsas y establecer campos específicos de colaboración, requisitos para ello y mecanismos de supervisión y control que eleven la eficiencia y disminuyan costos.

La fiscalización en tiempo real, por su parte, continúa siendo una aspiración. Si bien el Sistema Integral de Fiscalización ha logrado un éxito relativo en su módulo de contabilidad y ha permitido, desde el registro mismo de las operaciones, la generación de información homogénea y comparable, no puede decirse lo mismo de los módulos de fiscalización y de transparencia. Aún requieren perfeccionamiento. El SIF, en tanto no opere con minería de datos para generar productos de programación o el “ducto de fiscalización” a que se refiere el exdirector de la UTF, no podrá constituirse como el instrumento clave de la “fiscalización inteligente”, apetecida desde el primer documento de diseño de ese sistema.

La fiscalización en tiempo real, correspondiente de la contabilidad en tiempo real, es casi sinónimo de fiscalización automatizada. La revisión de cerca de un millón de operaciones que se registraron en el SIF durante la campaña de 2018 se torna imposible con los mecanismos tradicionales y puede dar lugar a revisión superficial, impresionista, o a indeseadas simulaciones en las que se afirme dogmática e indemostradamente que se revisó un porcentaje supe-

rior de gasto. En ambos casos, la calidad de la fiscalización se pone en riesgo. El fortalecimiento del módulo de fiscalización deviene, entonces, una prioridad para preservar los logros del modelo.

El segundo gran elemento de la fiscalización en tiempo real, es la metodología de auditoría. Como hemos demostrado, en 2014 el Consejo General aprobó un diseño del SIF construido en armonía con una metodología de modelo de riesgo, no para continuar con auditoría por alcances, como todo indica que ocurre actualmente. Por supuesto, el cambio metodológico no es sencillo, enfrenta rutinas inveteradas y exige actualización profesional. Sobre todo, requiere una muy amplia y compleja adaptación al medio en que se aplica.

En materia electoral, los modelos de riesgo son poderosos para la identificación de puntos que pueden afectar en mayor medida los bienes jurídicos que se busca tutelar y brindarles la atención y esmero correspondientes, al tiempo que otros niveles de riesgo tienen un tratamiento distinto. De ahí la importancia de que la metodología se aplique en consonancia con la naturaleza, características, modos de operación y objetivos de los partidos políticos y las campañas electorales. Al mismo tiempo, esta metodología favorece una mayor profundidad y velocidad en las revisiones, por lo que resulta compatible con el propósito de fiscalización inteligente y en tiempo real.

En otro nivel, las experiencias acumuladas en la paulatina implementación del modelo de fiscalización permiten identificar temas que tienden a presentarse una y otra vez. Tal vez el más importante, por sus efectos en la contabilidad en tiempo real y la fiscalización *pari passu* con las campañas y en general la operación de los partidos, es la irresuelta demora de los registros contables. En cada proceso electoral, los registros extemporáneos han sido cuantiosos y ello no solo obstaculiza la fiscalización, sino que atenta contra su calidad al disminuir aún más el limitado plazo en que debe realizarse, orillando a revisiones de escasa profundidad. Si bien en la elección de 2018 disminuyó el porcentaje de operaciones registradas hacia el final de las campañas, los montos involucrados continuaron siendo relevantes.

Se requiere una acción más enérgica de la autoridad fiscalizadora, para evitar que candidatos y partidos perseveren en lo que parece una táctica nociva que favorece la manipulación contable o, por lo menos, la inducción de revisiones superficiales. No somos partidarios de multas crecientes. No necesariamente disuaden o inhiben las conductas antijurídicas y no pocas veces incentivarían el ocultamiento de gasto. Cabe tener presente que existen gastos que los partidos no pueden ocultar, como es la propaganda. Adicionalmente, los partidos se ven compelidos a comprobar la totalidad del financiamiento de campaña, público y privado, so pena de que se les determinen remanentes que deben reintegrar al erario. Así que convendría reflexionar sobre plazos máximos de registro, con la consecuencia de que lo registrado en los primeros tres días se conceptúe extemporáneo y lo que además exceda un número adicional de días se tipifique como no reportado.

Un segundo tema recurrente guarda relación con la calidad analítica de la fiscalización. Las actas en las que se plasman los hallazgos de recorridos, verificación de casas de campaña y eventos, así como monitoreos, continúan presentando serias deficiencias. La principal de ellas es que, en general, no refieren circunstancias de modo de los hallazgos, ni explicitación de las razones por las que el funcionario los estima violatorios de la norma. Perfeccionar el procedimiento y brindar una mayor y mejor capacitación al personal encargado resulta indispensable en evitación de revocaciones que una y otra vez hace la instancia jurisdiccional. En este punto, cabría aprovechar, con los debidos controles y supervisión, la experiencia y conocimiento físico, cultural y sociológico de las otrora instancias fiscalizadoras locales, antes que optar por personas que por primera ocasión incursionan en el campo electoral y en la fiscalización. El resultado podría ser de mayor calidad y menor costo.

Por otra parte, la integración de la matriz de costos destinada a establecer el valor razonable de los bienes y servicios no reportados se ha convertido en tema de controversia permanente. En 2018 se aplicó un criterio con claroscuros, al eliminar los valores de los extremos. Es adecuado, pues generaban distorsiones; pero al introducir el llamado “SINPERCAP (Similitud de Ingreso Per Cápita)” y, sobre todo, al aplicarlo de modos poco claros a entidades federativas disímiles, consideramos que no se resolvió el problema. Por

ello, cabe aprovechar el breve tiempo disponible antes del inicio de las campañas locales de 2019 para revisar el tema y arribar a una fórmula más objetiva y consensuada.

Si bien no fueron objeto de debate, cabe apuntar la conveniencia de replantear los mecanismos de colaboración interinstitucional, en las condiciones que se desprenden de un modelo de fiscalización que se aplica a la velocidad que dispone la normativa. El uso de medios electrónicos y la definición de traslados oficiosos de información tal vez hagan más enriquecedora la disposición colaborativa que permanentemente han mostrado diversas instituciones. En particular, cabe aprovechar de mejor manera el “visor” del buzón tributario que el SAT estaba dispuesto a proporcionar en 2016.

No es de abundar o reiterar en los puntos ya señalados en el cuerpo de este trabajo. Lo que interesa para el fortalecimiento de la fiscalización política es tomar como premisa de cambio y mejora, que la materia electoral se encuentra conformada por un conjunto de principios, propósitos y formas de materialización. Y que es, además, un campo de la actividad del Estado profundamente interdisciplinario. De modo que la función fiscalizadora debe entenderse como componente armónico y no como ámbito con lógica propia. Es necesario reconceptualizar la labor fiscalizadora, haciendo interactuar las diversas perspectivas disciplinarias que concurren en ella, para que no quede reducida a un simple y llano ejercicio de auditoría descontextualizado. El desafío intelectual es de consideración, pero sus beneficios parecen promisorios.

Es posible, pero difícilmente demostrable, que existan recursos no detectados y, por ende, no fiscalizados. Pareciera que el uso de mecanismos de verificación, más amplios y eficaces, tuvo algún efecto en sus volúmenes o al menos en sus formas de operación. La ampliación de las zonas geográficas de verificación y el desarrollo de nuevos mecanismos, sobre bases de inteligencia financiera y de campaña y de procesamiento de información estratégica podría ser una opción para consecuar conductas de ese tipo y evitar un mayor daño al bien jurídico tutelado por la fiscalización.

Finalmente, pero no por último, consideramos indispensable retomar la política vanguardista de transparencia proactiva, debilitada

en los últimos tiempos posiblemente por las dificultades de implementación del nuevo modelo de fiscalización. En este campo, además de retomar la hoy abandonada sección de información socialmente útil de los dictámenes, generar en forma cuasi automática los llamados estados de cuenta de cada candidato y colocar oportunamente en la sección de transparencia documentos partidistas y de campaña que no serán objeto de modificación, como los informes mensuales de los candidatos, entre otras mejoras, resulta indispensable mayor convergencia con el órgano garante de la transparencia a nivel nacional y sus correspondientes estatales, a fin de identificar temas y mecanismos que favorezcan la provisión de información más oportuna y comprensible a la sociedad, y contribuyan a superar las resistencias que aún registran los partidos políticos para satisfacer el derecho de las personas a saber.

Por razones históricas, sistémicas y de asincronías en la evolución normativa de la materia electoral y la de transparencia y acceso a la información pública, la fiscalización se ha centrado en la revisión técnica de las finanzas de la política. Pero si estamos en lo cierto al aseverar que la rendición de cuentas solo se colma al proveer información de calidad a la sociedad y hacer efectivo su derecho de acceso a la información, entonces se requiere de la colaboración institucional para fortalecer esta dimensión y hacerlo con las mejores herramientas técnicas y normativas.

Hemos sostenido, y lo reiteramos, que el debate sobre el modelo de fiscalización y sus problemas de aplicación no se encuentra restringido al ámbito puramente electoral y técnico, sino que adquiere relevancia en la medida en que es capaz de proveer a las personas de información relevante, oportuna y certera que favorezca el ejercicio de la autonomía moral de cada individuo y su consecuencia electoral que no es otra que la emisión de un voto libre pero también informado.



ANEXOS

Solicitudes de información pública, recursos de acceso e índice de recurrencia de Partidos Políticos

Del 1 de octubre de 2017 al 30 de junio de 2018

Sujeto obligado	Solicitudes de Información pública			
	2017	2018	Total	
Morena	121	438	559	
Movimiento Ciudadano	53	171	224	
Nueva Alianza	27	110	137	
Partido Acción Nacional	127	310	437	
Partido de la Revolución Democrática	96	249	345	
Partido del Trabajo	53	143	196	
Partido Encuentro Social	45	146	191	
Partido Revolucionario Institucional	127	343	470	
Partido Verde Ecologista de México	50	163	213	
Total	699	2,073	2,772	

	Recursos de Acceso			Índice de Recurrencia		
	2017	2018	Total	2017	2018	Total
	80	75	155	66.1	17.1	27.7
	1	13	14	1.9	7.6	6.3
		4	4	0.0	3.6	2.9
	14	32	46	11.0	10.3	10.5
	4	43	47	4.2	17.3	13.6
	1	8	9	1.9	5.6	4.6
	1	6	7	2.2	4.1	3.7
	5	26	31	3.9	7.6	6.6
	5	8	13	10.0	4.9	6.1
	111	215	326	15.9	10.4	11.8

Temas de las solicitudes de información pública ingresadas a Partidos Políticos

Del 1 de octubre de 2017 al 30 de junio de 2018

Tema	Morena	Movimiento Ciudadano	Nueva Alianza	Partido Acción Nacional	
Agenda de dirigentes	3	2	1	8	
Aportaciones y cuotas partidistas	9	1	-	7	
Atención a migrantes	1	-	-	1	
Auditorías	-	-	-	-	
Capacitación	2	1	-	2	
Contratos y adquisiciones	98	62	46	93	
Criminalidad en contra de militantes y simpatizantes	-	-	-	1	
Declaraciones patrimoniales y 3 de 3 de los dirigentes	3	-	-	5	
Delitos electorales	1	1	1	3	
Donaciones para apoyar a los damnificados de los sismos	20	9	5	14	
Encuestas	24	3	1	6	
Estatutos, actas y documentos internos	56	26	6	48	
Estrategia electoral	37	15	13	32	
Estrategias en redes sociales	3	-	-	4	
Gastos de campaña	78	36	22	34	
Gastos de operación	14	1	-	9	

	Partido de la Revolución Democrática	Partido del Trabajo	Partido Encuentro Social	Partido Revolucionario Institucional	Partido Verde Ecologista de México	Total general
	1	-	1	-	2	18
	8	2	2	11	2	42
	-	-	-	1	-	3
	1	1	2	2	2	8
	1	3	2	2	2	15
	53	31	28	62	43	516
	1	1	-	-	1	4
	-	-	-	3	-	11
	3	1	1	1	1	13
	12	7	4	14	6	91
	8	2	2	2	4	52
	22	13	17	25	2	215
	3	12	6	15	10	143
	3	3	1	14	-	28
	18	7	8	20	11	234
	30	25	17	65	26	187

Tema	Morena	Movimiento Ciudadano	Nueva Alianza	Partido Acción Nacional	
Gastos en eventos, congresos y reuniones	2	-	-	6	
Hostigamiento y acoso sexual, así como violencia de género	3	2	2	2	
Información de los dirigentes	23	1	-	17	
Inventario de bienes	2	-	-	-	
Investigación de casos de corrupción	1	-	-	2	
Monto de la deuda adquirida por el partido político	-	-	-	-	
Multas por parte del INE	7	4	3	4	
Organización interna	25	9	6	22	
Otros	7	3	1	5	
Padrón de afiliados	39	17	14	41	
Participación política de las mujeres	7	6	3	6	
Prerrogativas	-	-	-	-	
Presupuesto	38	12	7	35	
Renuncia de militantes	2	2	2	2	
Selección de candidatos	4	-	-	-	
Sueldo de funcionarios y estímulo militantes	35	9	3	20	
Viáticos de funcionarios	15	2	1	8	
Total	559	224	137	437	

	Partido de la Revolución Democrática	Partido del Trabajo	Partido Encuentro Social	Partido Revolucionario Institucional	Partido Verde Ecologista de México	Total general
	10	2	3	8	2	33
	2	2	2	2	2	19
	10	1	2	18	3	75
	1	2	2	3	2	12
	-	-	-	-	1	4
	4	3	4	1	3	15
	2	2	3	3	2	30
	13	10	10	21	4	120
	3	-	-	14	4	37
	31	14	16	41	21	234
	4	3	1	2	1	33
	1	-	1	3	-	5
	29	17	13	39	15	205
	4	1	1	6	3	23
	42	22	30	38	22	158
	19	6	10	28	14	144
	6	3	2	6	2	45
	345	196	191	470	213	2,772

Temas de las solicitudes de información pública ingresadas a partidos políticos

Del 1 de octubre de 2017 al 30 de junio de 2018

Tema	Morena	Movimiento Ciudadano	Nueva Alianza	Partido Acción Nacional	
Agenda de dirigentes	0.54	0.89	0.73	1.83	
Aportaciones y cuotas partidistas	1.61	0.45	-	1.60	
Atención a migrantes	0.18	-	-	0.23	
Auditorías	-	-	-	-	
Capacitación	0.36	0.45	-	0.46	
Contratos y adquisiciones	17.53	27.68	33.58	21.28	
Criminalidad en contra de militantes y simpatizantes	-	-	-	0.23	
Declaraciones patrimoniales y 3 de 3 de los dirigentes	0.54	-	-	1.14	
Delitos electorales	0.18	0.45	0.73	0.69	
Donaciones para apoyar a los damnificados de los sismos	3.58	4.02	3.65	3.20	
Encuestas	4.29	1.34	0.73	1.37	
Estatutos, actas y documentos internos	10.02	11.61	4.38	10.98	
Estrategia electoral	6.62	6.70	9.49	7.32	
Estrategias en redes sociales	0.54	-	-	0.92	
Gastos de campaña	13.95	16.07	16.06	7.78	
Gastos de operación	2.50	0.45	-	2.06	

	Partido de la Revolución Democrática	Partido del Trabajo	Partido Encuentro Social	Partido Revolucionario Institucional	Partido Verde Ecologista de México	Total general
	0.29	-	0.52	-	0.94	0.65
	2.32	0.89	1.05	2.34	0.94	1.52
	-	-	-	0.21	-	0.11
	0.29	0.45	1.05	0.43	0.94	0.29
	0.29	1.34	1.05	0.43	0.94	0.54
	15.36	13.84	14.66	13.19	20.19	18.61
	0.29	0.45	-	-	0.47	0.14
	-	-	-	0.64	-	0.40
	0.87	0.45	0.52	0.21	0.47	0.47
	3.48	3.13	2.09	2.98	2.82	3.28
	2.32	0.89	1.05	0.43	1.88	1.88
	6.38	5.80	8.90	5.32	0.94	7.76
	0.87	5.36	3.14	3.19	4.69	5.16
	0.87	1.34	0.52	2.98	-	1.01
	5.22	3.13	4.19	4.26	5.16	8.44
	8.70	11.16	8.90	13.83	12.21	6.75

Tema	Morena	Movimiento Ciudadano	Nueva Alianza	Partido Acción Nacional	
Gastos en eventos, congresos y reuniones	0.36	-	-	1.37	
Hostigamiento y acoso sexual, así como violencia de género	0.54	0.89	1.46	0.46	
Información de los dirigentes	4.11	0.45		3.89	
Inventario de bienes	0.36	-	-		
Investigación de casos de corrupción	0.18	-	-	0.46	
Monto de la deuda adquirida por el partido político	-	-	-	-	
Multas por parte del INE	1.25	1.79	2.19	0.92	
Organización interna	4.47	4.02	4.38	5.03	
Otros	1.25	1.34	0.73	1.14	
Padrón de afiliados	6.98	7.59	10.22	9.38	
Participación política de las mujeres	1.25	2.68	2.19	1.37	
Prerrogativas	-	-	-	-	
Presupuesto	6.80	5.36	5.11	8.01	
Renuncia de militantes	0.36	0.89	1.46	0.46	
Selección de candidatos	0.72	-	-	-	
Sueldo de funcionarios y estímulo militantes	6.26	4.02	2.19	4.58	
Viáticos de funcionarios	2.68	0.89	0.73	1.83	
Total	100	100	100	100	

	Partido de la Revolución Democrática	Partido del Trabajo	Partido Encuentro Social	Partido Revolucionario Institucional	Partido Verde Ecologista de México	Total general
	2.90	0.89	1.57	1.70	0.94	1.19
	0.58	0.89	1.05	0.43	0.94	0.69
	2.90	0.45	1.05	3.83	1.41	2.71
	0.29	0.89	1.05	0.64	0.94	0.43
	-	-	-	-	0.47	0.14
	1.16	1.34	2.09	0.21	1.41	0.54
	0.58	0.89	1.57	0.64	0.94	1.08
	3.77	4.46	5.24	4.47	1.88	4.33
	0.87	-	-	2.98	1.88	1.33
	8.99	6.25	8.38	8.72	9.86	8.44
	1.16	1.34	0.52	0.43	0.47	1.19
	0.29	-	0.52	0.64	-	0.18
	8.41	7.59	6.81	8.30	7.04	7.40
	1.16	0.45	0.52	1.28	1.41	0.83
	12.17	9.82	15.71	8.09	10.33	5.70
	5.51	2.68	5.24	5.96	6.57	5.19
	1.74	1.34	1.05	1.28	0.94	1.62
	100	88	100	100	100	100

Número de solicitudes de información según el sexo reportado del solicitante

Del 1 de octubre de 2017 al 30 de junio de 2018

Clave	Sujeto obligado	Número de solicitudes	
		Hombre	Mujer
22300	Morena	147	78
22310	Movimiento Ciudadano	44	31
22320	Nueva Alianza	20	13
22330	Partido Acción Nacional	84	55
22340	Partido de la Revolución Democrática	72	38
22350	Partido del Trabajo	37	23
22360	Partido Encuentro Social	36	20
22370	Partido Revolucionario Institucional	104	71
22380	Partido Verde Ecologista de México	37	18
Total		581	347

Número de solicitudes		Porcentaje	
No reportado	Total	Hombre	Mujer
334	559	65.3	34.7
149	224	58.7	41.3
104	137	60.6	39.4
298	437	60.4	39.6
235	345	65.5	34.5
136	196	61.7	38.3
135	191	64.3	35.7
295	470	59.4	40.6
158	213	67.3	32.7
1,844	2,772	62.6	37.4

**Número de solicitudes de información
según la ocupación reportada de los solicitantes**

Del 1 de octubre de 2017 al 30 de junio de 2018

Sujeto obligado	Ama de casa	Ámbito académico	Ámbito empresarial	Ámbito gubernamental	
Morena	4	78	52	8	
Movimiento Ciudadano	1	19	5	1	
Nueva Alianza		15	5		
Partido Acción Nacional	4	48	16	4	
Partido de la Revolución Democrática	6	30	13	1	
Partido del Trabajo	2	21	6	1	
Partido Encuentro Social	4	19	5		
Partido Revolucionario Institucional	4	61	21	19	
Partido Verde Ecologista de México	1	19	6	1	
Total	26	310	129	35	

	Asociaciones civiles	Medios de comunicación	Organizaciones No Gubernamentales	Otros	Partidos políticos	No reportada	Total general
	2	59	1	11	1	343	559
	1	46		1		150	224
	1	14		1		101	137
	2	56		1		306	437
	4	43	1	9		238	345
	1	31				134	196
	1	31		1		130	191
	1	69		10		285	470
	1	28		1		156	213
	14	377	2	35	1	1,843	2,772

Resultados de la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia

Sujeto obligado	Ver. Diag. LGTAIP 2017	Ver. Diag. LFTAIP 2018	*Preliminar Ver. Vinculante LGTAIP 2018
Morena	8.9	100.0	43.7
Movimiento Ciudadano	69.6	100.0	91.7
Nueva Alianza	65.6	100.0	57.3
Partido Acción Nacional	80.5	100.0	88.2
Partido de la Revolución Democrática	39.4	100.0	23.5
Partido del Trabajo	52.7	100.0	35.8
Partido Encuentro Social	78.8	100.0	94.3
Partido Revolucionario Institucional	86.9	100.0	95.5
Partido Verde Ecologista de México	79.9	100.0	93.7

*Resultados preliminares, observaciones y recomendaciones en proceso de atención por parte de los Sujetos Obligados.

BIBLIOGRAFÍA

Agiss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, Temas Selectos de Derecho Electoral. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

Alcocer, Jorge, *Dineros y Partidos*, México: Editorial CEPNA, Nuevos Horizontes Editoriales y Fundación Friedrich Ebert, 1993.

Bautista, José, “La nueva Ley General de Transparencia: alcances y retos”, en Análisis Plural Primer Semestre, en *Del dicho al hecho: opacidad, autoritarismo y verdades a medias*, 2015.

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Eds. Cal y Arena. México, 2000.

Carrillo, M. Lujambio, A. Navarro, C. y Zovatto, D. (Coords.), *Dinero y Contienda político-electoral: Reto de la Democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad-Integralia Consultores, México, mayo, 2018.

Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Integralia Consultores, *Fortalezas y debilidades del Sistema Político Mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva Reforma Electoral*, México, 2013. Recuperado en: [<https://integralia.com.mx/FortalezasyDebilidadesDelSistemaElectoralMexicanoPerspectivaFederalyLocal.pdf>].

Chuayffet Chemor, E., *Algunas Reflexiones sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

Comisión Federal Electoral-Talleres Gráficos de México, segunda edición, México, s/f.

Código Federal Electoral (1988), Segunda Edición, CFE.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990), Talleres Gráficos de la Nación, México.

Córdova Vianello, Lorenzo, “El financiamiento a los partidos políticos en México”, en *Financiamiento a los partidos políticos en América Latina*, Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (Coords.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011.

----- y Salazar Ugarte, P. (compiladores), *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un Nuevo Modelo*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

----- y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Eds. Cal y Arena, México, 2006.

Díaz Domínguez, Alejandro, “La (ir)relevancia de la ley en la primera década de fiscalización electoral en México”, en *Política y gobierno*, 24(1), pp. 157-187, 2017. Recuperado en: [<https://goo.gl/tGT7A1>].

- Etellekt Consultores, *Indicador de violencia política en México 2018*, mayo 2018. Recuperado en: [Etellek,Indicador-de-violencia-policc81tica-en-mecc81xico-etellekt-27-de-mayo-1.pdf].
- Figueroa Álvarez, R. A. “Regulación del financiamiento de los partidos políticos en México”. *Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”*. (s. f.) Recuperado en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/Financiamiento.pdf>
- Fierro Ana Elena, Gil-García, Ramón, *Más allá del acceso a la información. El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público*. Documentos de Trabajo del CIDE, Núm. 262, 2011.
- Flores Rodríguez, Raúl Manuel, *Evolución del sistema político electoral mexicano*, Editorial Lulú, España, 2013.
- Gilas, K. M. y Christiansson, M., *El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida*. Ponencia presentada en el XXVI Congreso Nacional de Estudios Electorales, organizado por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales en Monterrey, Nuevo León, 13-16 de octubre de 2015.
- González Martínez, C., “*Desafíos (algunos) de la Reforma Constitucional Electoral del 2007*” (mimeo). Morelia: Michoacán, 2007.
- Guerrero Gutiérrez, E., *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, 2008.
- Gurza, Eduardo, “Fiscalización de los recursos de partidos políticos y otros sujetos obligados”, en *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, Tomo 4, Alejandro Romero y Leonardo Bolaños (Coords.), Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. LXIII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017.

Instituto Federal Electoral, (IFE). Reglamentos de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de la Partidos Políticos. Versión electrónica, IFE, 2009.

-----, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ordenamientos Electorales, Tomo II, Ciudad de México, IFE, 2008.

-----, Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales. Documento de difusión con fines informativos, Ciudad de México, IFE, 2008.

-----, La nueva reforma electoral de México. Síntesis. Ciudad de México, IFE, 2008.

Instituto Federal Electora/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (IFE/TRIFE). “Documento descriptivo de la reforma electoral 2007-2008”. Documento de trabajo. Ciudad de México, IFE/TRIFE, 2008.

Instituto Nacional Electoral, (INE). Lineamientos que regulan el modelo pedagógico y el funcionamiento del Programa de Formación y Desarrollo Profesional Electoral del Servicio Profesional Electoral Nacional en el Sistema para el Instituto, INE, 2018.

-----, Compendio, Legislación Nacional Electoral, Primera Edición. México. Tomo I y II, INE, 2014.

Instituto Belisario Domínguez, *Gastos y fiscalización electoral en México: 1997 – 2017*, en Temas Estratégicos N° 48, Senado de la República, México, 2017. Recuperado en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3690/porte_48_2709.pdf?sequence=5&isAllowed=y].

Latapi, A., *Reforma Electoral en México*. Ponencia presentada en un simposio de CIESPLAN, Santiago de Chile, 20 de junio de 2008. De próxima publicación, 2009.

López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, de la serie Cuadernos sobre rendición de Cuentas, Secretaría de la Función Pública, México, 2009.

-----, *Democracia y acceso a la información*, Colección de cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, Núm. 9, TEPJF. México, 2005.

Márquez Gómez, Daniel, *La función de fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.

Martínez Robledo, Maribel, “Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución”, en *El Cotidiano*, Núm. 187, septiembre-octubre, pp. 203-215 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, 2014.

Marván Laborde, María y Navarro Luna, Fabiola, *Transparencia y acceso a la información en el INE y en los partidos políticos, 2003-2016*. Instituto Nacional Electoral (INE), México, 2016.

Merino, Mauricio, *El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*, CIDE, México, 2005.

Nassmacher, K. H., “Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre financiamiento político”, Carrillo, M. Lujambio, Navarro, C. y Zovatto, D. (Comps.). *Dinero y Contienda Política Electoral*. Ciudad de México: FCE, 2003.

Navarro Fierro, C., *Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías Electorales de Equidad de la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 Países de América Latina*. Ciudad de México, Instituto Federal Electoral, IFE/OEA, 2005.

-----, “El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación”. En Nohlen, D. Zovatto, D. Orozco, J. y Thompson J. (Comps.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica/UNAM/IFE, pp. 693-708, 2007.

Peschard, Jacqueline y Astorga, Fidel, *Los partidos políticos frente al escrutinio. De la fiscalización a la transparencia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), México, 2012.

-----, *Transparencia y partidos políticos*, Cuadernos de Transparencia (08), México: Instituto de Federal de Acceso a la Información (IFAI), 2008.

-----, *Transparencia y partidos políticos*. En Jonathan Fox y Libby Haight, et al. (Coords.), *Derecho a Saber: Balance y perspectivas cívicas*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2007. Recuperado en: [<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/SEC2%20Jacqueline%20Peschard.pdf>].

Reyes Tépac, M., *El financiamiento público federal para los partidos nacionales en México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2009*. Centro de Documentación, Información y Análisis. Ciudad de México: Cámara de Diputados.

Rosales, Carlos Manuel, *La transparencia y la rendición de cuentas como consecuencia del derecho a la información: El caso de México*, en *Revista Derecho y Cambio Social*, Perú, 2013. Recuperado en: [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5481020.pdf>].

Ruelas Serna, Ana Cristina, "La transparencia en México: un trabajo colectivo". *Revista Análisis*, Núm. 4, Fundación Friedrich Ebert, marzo de 2016.

Salgado Remigio, Sofía, *Transparencia en los partidos políticos. Estudio comparado en México*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, Primera Edición, México, 2012.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, Cuadernos de Transparencia Núm. 3, octubre de 2008.

Woldenberg, J., *El financiamiento a la Política*. Recuperado en: [www.bibliojuridica.org/libros/1/347/21.pdf].

Zovatto, D. y Orozco, J. (Coords.), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. Ciudad de México: UNAM e IDEA Internacional, 2008.

Zovatto, D. (Coor.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. México*, UNAM e International IDEA, 2006. 418 US 241. Miami Herald Publishing Co., Division of Knight Newspapers, Inc. v. Tornillo.

HEMEROGRAFÍA

Alvarado, Enrique, “Yo compro votos. Este es el testimonio de un avezado ‘mapache’”, en *Vice*, junio de 2018. Recuperado en: [https://www.vice.com/es_latam/article/zm8pwe/yo-compro-votos-este-es-el-testimonio-de-un-avezado-mapache].

Córdova, Lorenzo, b, “INE recibió ataques de hackers a niveles históricos, revela Córdova”, *El Universal*, agosto de 2018. Recuperado en: [http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/ine-recibio-ataques-de-hackers-niveles-historicos-revela-cordova].

Córdova, Lorenzo, c, “INE aclara que no se constató uso electoral de fideicomiso por los demás”, *Forbes*, julio de 2018. Recuperado en: [https://www.forbes.com.mx/ine-aclara-que-no-se-constato-uso-electoral-de-fideicomiso-por-los-demas/]

Cortés, Nayeli, “INE acepta fallas por fiscalización”, en *El Heraldo de México*, julio 2017.

Damián, Fernando y Castillo Elia, “Alerta marina sobre narco en campañas”, en *Milenio Diario*, marzo de 2018.

Estrada, José David, “Advierten sobrecarga y conflicto en INE”, en *Reforma*, agosto de 2014.

- Flores, Jonathan, “Fiscalización otro gran problema para candidatos independientes”, en *El Universal*, octubre de 2018.
- Herrera Beltrán, Claudia, “Tribunal Electoral: un año de sentencias polémicas y choques con consejeros del INE”, en *La Jornada*, noviembre de 2017.
- Luna, Janet de, “Elecciones: Dinero suelto”, en *Nexos*, diciembre de 2016. Recuperado en: [<https://www.nexos.com.mx/?p=30456#ftn7>].
- Meraz, Andrea, “Transparencia: el logro ciudadano; 15 años de lucha por la apertura”, en *Excélsior*, junio de 2017.
- Miguel Tenorio, Rubén, “El 64% desconfía de instituciones electorales: INEGI”, en *El Universal*, marzo de 2018.
- Montejo, Erika, “Morena es el peor en transparencia; INAI lo califica con 0.94 de 100 puntos”, en *La Razón*, agosto de 2017.
- Montalvo, Tania, “Los partidos se han embolsado 5,700 mdp extra en dos años, gracias a su reforma electoral”, en *Animal Político* 2016. Recuperado en: [<https://www.animalpolitico.com/2016/11/reforma-politica-partidos-prerrogativas/>].
- Murayama, Hiroki, “México: política, dinero y legalidad”, en *El País*, junio de 2018. Recuperado en: [https://elpais.com/internacional/2018/07/23/mexico/1532369782_207203.html].
- Palacios, Surya, “El INE vs el Tribunal Electoral ¿Quién tiene la razón?” en *Alto Impacto*, abril de 2018.
- Robles de la Rosa, Leticia; Rosas, Tania y Zepeda, Aurora, “Fepade indaga narcodinero en campañas; investiga candidatos en 4 estados”, en *Excélsior*, mayo de 2017.
- Salgado, Agustín, “Violencia y elecciones: en 9 meses, 101 políticos y candidatos fueron asesinados en México”, en *Animal Político*, 2018. Recuperado en: [<https://www.animalpolitico.com/2018/06/candidatos-politicos-asesinados/>].

Salgado, Luis y Hernández, César, “El financiamiento de las candidaturas independientes”, en *Nexos*, mayo de 2018.

Sin autor, “Partidos incumplen en rendición de cuentas”, en *El Universal*, abril de 2018. Recuperado en: [<http://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/partidos-incumplen-en-rendicion-de-cuentas>].

Ugalde, Luis Carlos, “Lo bueno, lo malo y lo incierto de la reforma electoral”, en *Animal Político*, 2014. Recuperado en: [<https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/05/27/lo-bueno-lo-malo-y-lo-incierto-de-la-reforma-electoral/>].

Woldenberg, J., “México de cara a las elecciones”, en *Nueva Sociedad* 220, marzo-abril de 2009.

OTRAS FUENTES

Andrade, Enrique, Intervención del consejero en la sesión del Consejo General del INE, del 6 de agosto de 2018, en Versión estenográfica.

Baños, Marco Antonio, Intervención del consejero en la sesión del Consejo General del INE, del 6 de agosto de 2018, en Versión estenográfica.

Córdova, Lorenzo, a, Intervención del consejero en la sesión del Consejo General del INE, del 6 de agosto de 2018, en Versión estenográfica.

Favela, Adriana, Intervención de la consejera en la sesión del Consejo General del INE, del 6 de agosto de 2018, en Versión estenográfica.

IFE, CG308/2008 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE SESIONES DEL ÓRGANO GARANTE DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN.

IFE, CG110/2003 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, INE/CG161/2016 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, QUE EN CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL SUP-RAP-36/2016 SE DICTA RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL PARTIDO MORENA.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN, “INFORME ANUAL 2016”.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES A LOS CARGOS DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SENADORES Y DIPUTADOS FEDERALES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018”.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, INE/CG1096/2018. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES AL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEXICANA (SIC), SENADORES Y DIPUTADOS FEDERALES CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, INE/CG 637/2018. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RE-

CURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/P-COF-UTF/65/2018.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, INE/CG638/2018. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA Y SU ENTONCES PRESIDENTE DEL COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, EL C. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, IDENTIFICADO CON EL NUMERO DE EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/93/2018.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “INFORMACIÓN SOCIALMENTE ÚTIL” DEL “DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTA A CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, RESPECTO DE LOS INFORMES SOBRE EL ORIGEN, MONTO Y DESTINO DE LOS RECURSOS PARA LAS CAMPAÑAS FEDERALES ELECTORALES, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012”. Recuperado en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-P/IC-Fiscalizacion/IC-2012/Dictamenes/000_Informacion_Socialmente_Util.pdf].

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, “Solicitudes de información pública, recursos de acceso e índice de recurrencia de Partidos Políticos, del 01 de octubre de 2017 al 30 de junio de 2018”.

Murayama, Ciro, a, Intervención del consejero en la sesión del Consejo General del INE, del 6 de agosto de 2018, en Versión estenográfica.

Rivera, Jaime, Intervención del consejero en la sesión del Consejo General del INE, del 6 de agosto de 2018, en Versión estenográfica.

San Martín Ríos y Valles, Pamela, a, Intervención de la consejera en la sesión del Consejo General del INE, del 6 de agosto de 2018, en Versión estenográfica.

San Martín Ríos y Valles, Pamela, b, “Voto particular que emite la consejera electoral Lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles, respecto de los dictámenes consolidados que presenta la Comisión de Fiscalización y resoluciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatas independientes a los distintos cargos de elección popular, durante los procesos electorales concurrentes 2017-2018, marcados con los puntos 2 y 3 del orden del día de la sesión extraordinaria del pasado 6 de agosto de 2018”.

SHCP-UIF, Lista de los cargos públicos que serán considerados para definir a las Personas políticamente expuestas nacionales. Recuperado en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46540/Personas_Politicamente_Expuestas_Nacionales.pdf].

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). SUP-RAP-148/2016 y acumulados. Recuperado en: [<https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2016-04-13/sup-rap-0148-2016.pdf>].

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). SUP-JDC-274/2018 y acumulados. Recuperado en: [<https://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00274-2018.htm>].

**De la opacidad a la transparencia y rendición de cuentas:
la fiscalización a los partidos políticos,**

se terminó de imprimir el día 10 de octubre de 2019,
en los Talleres Gráficos de México,
Canal de Norte 80, colonia Felipe Pescador,
Alcaldía Cuauhtémoc, C. P. 06280,
Ciudad de México.

Tiraje: 2,000 ejemplares.

Edición a cargo de:

Dirección General de Comunicación Social y Difusión.
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales