



TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN EN MÉXICO LAS ELECCIONES DE 2015

Lic. Javier Santiago Castillo *

** Mexicano. Desde el 2014 hasta la actualidad ocupa el cargo de Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE) de México. Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Candidato a Doctor en Ciencia Política por la misma institución de educación superior. Profesor investigador Titular "C" con licencia en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal, México, de 1999 a 2005.*

Autor de los libros: "PMT la difícil historia" (editorial Posada, 1987), "La reforma Política 2009-2010" (UAM-Iztapalapa, 2010), "Justicia Electoral, Conflicto Político y Democratización, 1987-2009" (TEPJF, 2011), así como de diversos ensayos y reportes de investigación publicados en revistas académicas.

*Fundador de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C. (SOMEE) y miembro de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP).
Correo electrónico: scj.javier@gmail.com
Twitter: [@jsc_santiago](https://twitter.com/jsc_santiago)
Página: <http://javersantiagocastillo.com/>*



RESUMEN:

El presente artículo abordará la evolución del INE y las reformas constitucionales en materia de fiscalización de las precampañas y campañas electorales, la fiscalización de las elecciones y los antecedentes que nos han llevado al modelo de fiscalización vigente en México.

PALABRAS CLAVES:

Fiscalización / Campañas Electorales / Derecho Contitucional.

ABSTRACT:

This paper will study the evolution of the INE and constitutional amendments about electoral campaigns' auditories, election's auditories and the precedents that led us to the current Mexican model auditories.

KEY WORDS:

Audit/ Electora Campaing/ Constitutional Law.

La reforma político electoral 2014 transformó el modelo electoral vigente en México y dio paso a la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), como órgano encargado de organizar las elecciones federales y ejercer atribuciones específicas como la capacitación electoral, la fiscalización de los gastos erogados por los partidos políticos nacionales y locales, la ubicación de las casillas y la designación de sus funcionarios, y la emisión de un importante número de lineamientos, criterios y formatos que orientan la organización electoral en las entidades federativas.

Si bien la esencia de la reforma estuvo encaminada a la recentralización de las funciones electorales en una institución de carácter nacional, el resultado de ésta concluyó en un modelo que, por un lado, sobrecargó a la nueva institución de facultades que bajo el cobijo de un modelo federal le corresponden a los institutos autónomos locales; y, por el otro, mantuvo a los

institutos locales con un cierto grado de autonomía e independencia.

Un aspecto relevante de la reforma se dio en materia de fiscalización del origen, monto y destino de los recursos que emplean los partidos políticos como atribución exclusiva del INE, la cual se encuentra limitada al ámbito temporal y geoelectoral de los procesos comiciales, locales y federales.

El presente trabajo analiza la implementación del modelo de fiscalización a los partidos políticos nacionales y locales, derivado de la reforma política, como un mecanismo de rendición de cuentas sobre el manejo de las prerrogativas otorgadas. Para hacer este análisis es indispensable conocer los motivos y causas políticas-históricas que permitieron la fiscalización de los recursos públicos utilizados en las campañas electorales en México, pues a partir de este análisis podemos señalar las diferencias del nuevo modelo fiscalizador y su reforzamiento como instrumento para la rendición de cuentas.

Antecedentes del modelo de fiscalización vigente en México

En 1963, las finanzas de los partidos políticos se beneficiaron por primera vez con la legislación electoral. En aquel año, la Ley electoral disponía, en su art. 44, que “los partidos nacionales legalmente registrados gozarán de la exención de impuestos” relacionados con ingresos privados de los partidos (rifas, donaciones, venta de publicaciones, entre otros). Diez años más tarde, en 1973, el artículo 39 de la Ley Electoral agregó a la exención impositiva de dos nuevas prerrogativas: por un lado, el Estado subsidiaría a los partidos con las franquicias postales y telegráficas;

por otro, ofrecería acceso gratuito a los partidos políticos a la radio y la televisión.

En 1977, la reforma electoral amplió considerablemente el alcance del financiamiento público a los partidos políticos y los considero como “entidades de interés público”. La reforma dispuso que los partidos políticos nacionales deberían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Por un lado, los partidos recibirían recursos financieros

en forma de subsidios estatales y, por otro, acceso a los medios de comunicación. Sin embargo, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977 no se precisaron los mecanismos o criterios de asignación en materia financiera o de medios, los cuales eran otorgados de materia discrecional por la Comisión Federal Electoral de México¹.

No fue sino hasta 1986 cuando apareció la primera reglamentación detallada del financiamiento público a los partidos políticos. Ahora, además del financiamiento público en especie o indirecto, se otorgó financiamiento público directo, en efectivo. Además, la reforma conservó la mayoría de las excepciones del régimen fiscal, establecidas en 1977, con excepción del apoyo para tareas editoriales. También se especificó que las franquicias postales y telegráficas solo se podrían utilizar en el territorio nacional y, para hacer uso de ambas, los partidos tendrían que acreditar a dos representantes autorizados ante la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral para facturar los envíos de correspondencia, propaganda y publicaciones (Código Federal Electoral 1986: artículo 52).

Asimismo, la reforma de 1986 amplió el tiempo en radio y televisión para cada partido a 15 minutos mensuales y permitió que los partidos acreditaran un representante ante la Comisión de Radiodifusión, que tendría poder de decisión en la elaboración de los programas de sus partidos y se dispuso la creación de un programa especial para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes (Código Federal Electoral 1986: artículos 51, 52 y 57).

En la reforma política de 1989-1990, se incorporaron tres rubros de financiamiento a los partidos políticos para campañas electorales, para generales u ordinarias y para actividades específicas.

En 1993, se incorporaron en la legislación cinco rubros para el financiamiento a los partidos: el público, el de la militancia, el de los simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento proveniente de los poderes federales, de los Estados 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 reforma constitucional y legal, aprobada en 1996, introdujo un nuevo paquete de ajustes e innovaciones que, en vista de los logros precedentes y las nuevas exigencias planteadas, procuró responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda electoral y asegurar una fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros de los partidos políticos.

Según Woldenberg (1999:11), con la reforma de 1996 "por primera vez, y desde la Constitución, se da una pauta general que dibuja un modelo de financiamiento a los partidos políticos en México" y, a la vez, desde mi perspectiva, introdujo mecanismos de rendición de cuentas y control sobre las prerrogativas erogadas por los partidos.

La reforma de 1996 se propuso tres grandes objetivos en materia de financiamiento: garantizar el principio

1 La Comisión Federal Electoral era un órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación encargado de la organización y administración de las elecciones en México. Al ser dependiente de la Secretaría de Gobernación, los controles políticos eran ejercidos a través del partido hegemónico en el poder.

de equidad en las condiciones de la competencia, proteger a los partidos de presiones de grupos o corporaciones con poder financiero y lograr que las operaciones financieras de los partidos se realizaran por vías transparentes. En congruencia con el primer propósito, el artículo 41 de la Constitución fue modificado en su segundo párrafo para disponer que los partidos “cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades”, y que en el renglón del financiamiento a los partidos y sus campañas se garantizaría “que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados”.

Entre las principales novedades de esta reforma sobresalen las siguientes:

- Por mandato constitucional, el financiamiento público prevaleció sobre otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
- Se redefinieron las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.
- Se prohibió la aportación de personas no identificadas y se establecen nuevos límites para el financiamiento de participantes.
- Se previó una fiscalización sobre el origen, manejo y destino de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, mediante la creación de una instancia especializada dentro del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE),² la Comisión de Fiscalización, con importantes atribuciones en esta materia.
- El flujo de recursos públicos a los partidos quedó comprendido en tres modalidades: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes para gastos de campaña y para actividades específicas como entidades de interés público que comprendió gastos en temas de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales.
- El financiamiento privado solo se podía obtener de las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados; las aportaciones o donativos, en dinero o especie, realizadas voluntariamente por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país; el autofinanciamiento; y los rendimientos financieros que comprendían los rendimientos generados a través de los fondos y fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley.
- Esta reforma permitía la compra de promocionales en radio y televisión.

Quizás lo más relevante de la reforma de 1996 fue que, al establecer la preeminencia del financiamiento público sobre el privado, se intentó transparentar el flujo de recursos, equilibrar las condiciones de la competencia e impedir que los grandes intereses económicos influyeran en las condiciones de competencia de los partidos políticos (Woldenberg 2002).

2. El Instituto Federal Electoral de México sustituyó a la Comisión Federal Electoral y fue creado en 1991 como un organismo autónomo e independiente de los poderes públicos, con la finalidad de dotar de autonomía la organización y administración de las elecciones.

Este esfuerzo conllevó que paralelamente a las ampliaciones sobre el régimen de financiamiento a los partidos políticos, se establecieron criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más completo y exhaustivo el proceso de rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

En primer término, los partidos políticos establecieron un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos ordinarios y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que recibían por cualquier modalidad de financiamiento.

En segundo término, es importante señalar que la legislación electoral estableció el tipo de faltas administrativas en las que podían incurrir los partidos políticos en materia de financiamiento público. Entre ellas destacaban el impedimento a la práctica de las auditorías y verificaciones de la Comisión de Fiscalización del IFE, así como la entrega de la documentación que se les solicitará; 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; aceptar donativos o aportaciones económicas por arriba de los límites señalados por concepto de financiamiento de simpatizantes; no presentar los informes anuales o de campaña en los términos y plazos establecidos; y sobrepasar durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados.

Lo anterior permitía el establecimiento de un modelo incipiente de rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos, que tenía límites, controles y sanciones establecidas; lo cual se veía fortalecido con la designación de una autoridad, de carácter permanente, autónoma e independiente de los poderes públicos que era la encargada de la revisión y vigilancia del manejo de los recursos otorgados a los partidos políticos.

No obstante, los plazos para la revisión de la administración de los recursos públicos y el posible ejercicio de sanciones eran muy amplios y, en ocasiones, poco efectivos para persuadir a los partidos políticos sobre el incurrimento de posibles sanciones. Asimismo, tampoco se contemplaban mecanismos de rendición de cuentas ex ante de la comisión por una falta, lo que posibilitaba que, en varias ocasiones, las sanciones no fueran correctivas a violaciones de la ley.

A partir de julio de 2002, el IFE abrió a escrutinio público la información sobre las finanzas de los partidos políticos, cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial (TEPJF) reconoció que el IFE tenía atribuciones hacendarias en materia electoral, lo cual le permitió al IFE solicitar información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Según Woldenberg con ello no se pretendía "violiar el secreto bancario, (sino) tener acceso a una información que en buena parte evidentemente nosotros seguiremos manejando en secreto. Queremos saber del flujo de dinero hacia los partidos, estamos interesados en los partidos políticos, no en las personas físicas y morales" (2002c: 5).

En 2002 el Consejo General del IFE aprobó un nuevo reglamento que reforzó la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos mediante cinco nuevas obligaciones que debieron cumplir todos los partidos registrados:

1. Permitir que el IFE obtuviera información sobre sus movimientos bancarios;
2. Reportar las tarifas unitarias de sus espacios promocionales de radio y televisión en periodos electorales;
3. Acreditar el origen de los recursos en efectivo provenientes del sector privado;
4. Dar al IFE la clave de elector de sus donantes, simpatizantes y militantes; y
5. Aceptar la fiscalización de sus procesos internos de selección de candidatos y dirigentes partidistas.

En noviembre de 2005 se realizaron nuevas reformas al Reglamento de Fiscalización del INE. Se impone la obligación de presentar, a lo largo de las campañas electorales y en tres momentos diferentes, una serie de informes especiales e informes anticipados sobre los gastos de campañas electorales; se establece una nueva clasificación para reportar gastos por la contratación de medios; se comanda la práctica de monitoreo y se establecen nuevas medidas en materia de transparencia; se generan reglas adicionales para dar más transparencia a la celebración de rifas y sorteos; se prevén reuniones de los partidos políticos con el Presidente, Secretario Técnico e integrantes de la Comisión de Fiscalización, para realizar manifestaciones de confrontación en ámbito técnico-contable a efecto de ampliar la garantía

de audiencia con relación a la revisión de los informes de ingresos y gastos; y se reducen los márgenes de movimiento y proliferación de dinero en efectivo mediante la obligación de introducir al sistema bancario ciertas operaciones que rebasan determinados montos.

Finalmente, previo a las Elecciones Presidenciales de 2006, en octubre de ese año se introdujeron normas para regular la fiscalización de los Frentes.

No obstante, estos cambios no fueron suficientes tras la secuela negativa de las Elecciones Presidenciales de 2006. Es así como, en 2007, se reformó profundamente el sistema electoral con la finalidad de otorgar mayores responsabilidades al IFE de supervisión y control de los partidos durante los procesos electorales.

La gran novedad de la reforma político-electoral 2007-2008, y su aspecto tal vez más relevante y complicado, tiene que ver con el acceso a medios electrónicos por parte de los partidos y la subsecuente supervisión del IFE en la materia. El modelo de acceso a medios se convirtió en un punto focal de la reforma y generó los mayores debates impulsados en gran medida por los propios medios.

La relación de los partidos con los medios electrónicos (radio y televisión) era un tema donde la autoridad electoral tenía muy poca capacidad de control y mucho menos de sanción. La reforma intentó buscar soluciones a los problemas de equidad relacionados con el acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación electrónica.

Cabe mencionar que, en México, los partidos políticos gozaban desde hace años del acceso gratuito a la radio y televisión. Sin embargo, la contratación directa de tiempos comerciales en los medios electrónicos para efectos de sus campañas políticas también era permitida y su costo representaba gran parte de los gastos de campaña de todos los partidos. Por tanto, la contratación de tiempos en radio y televisión con fines electorales se convirtió en un tema álgido.

Como respuesta a este problema, se prohíbe a los partidos políticos, precandidatos y candidatos que contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos, en cualquier modalidad, en radio y televisión. Tampoco podrán 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. El IFE fue designado como la autoridad única para administrar la utilización de los "tiempos oficiales" en periodo electoral.

La legislación electoral estableció un mecanismo para que los partidos políticos tuvieran acceso a los medios y, adicionalmente, establece la obligación del monitoreo de los promocionales transmitidos por los partidos políticos en uso de su prerrogativa. Este monitoreo incluía los tiempos de transmisión, el número de menciones y los géneros periodísticos utilizados.

Junto con el nuevo régimen de acceso a los medios electrónicos, la fiscalización de los partidos políticos constituyó otra medida más importante de la reforma. La fiscalización cambia

desde su raíz pues se modificó no solo la estructura institucional sino también sus procedimientos y alcances.

El principio de fiscalización de la Reforma de 2008 establecía que el dinero usado en la política debía ser revisado de inicio a fin: el IFE debía saber y controlar de dónde provenía el dinero y cómo se estaba gastando.

Asimismo, se restringió el acceso al dinero privado que podían recibir los partidos políticos. Todas las cuotas de los simpatizantes o militantes debían ser registradas y no podían exceder el diez por ciento del tope de la campaña presidencial anterior.

De igual forma se fortaleció al IFE, al reforzar sus funciones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y dotarlo de herramientas idóneas para fiscalizar y sancionar. Por una parte, se regularon las precampañas y se obligó a los partidos a presentar informes sobre los gastos en las mismas, estableciendo periodos y topes de gastos para ella. Por otra, desapareció la Comisión de Fiscalización y se creó la Unidad de Fiscalización, con el ánimo de hacer más técnica y eficiente la práctica de la fiscalización, permitiéndole hacer auditorías y verificaciones cuando se considere necesario. También se diversifica el tipo y número de informes que tenían que presentar los partidos políticos y se amplían las atribuciones sancionatorias del órgano fiscalizador.

Un gran cambio fue que se otorgó al IFE la potestad de acceder a los secretos bancarios, fiduciario y fiscal; siendo ésta una de las medidas más importantes de la reforma en el tema de la fiscalización de recursos de los parti-

dos y candidatos. Dicha potestad ha sido ejercida desde el 2002 y en consecuencia, se pudo constatar que se trata efectivamente de un instrumento eficaz para la fiscalización.

Asimismo, la Unidad de Fiscalización del IFE era el único órgano de la institución con poder de acceso al secreto bancario, fiduciario y fiscal. Si los institutos electorales locales requieren información sobre esta materia, deben solicitarla formalmente al IFE.

La Fiscalización de las Elecciones 2015

En 2014 la fiscalización de los recursos económicos entró en una nueva etapa. El objetivo del nuevo modelo de fiscalización es múltiple: desplegar un sistema nacional de fiscalización, que implica nuevas pautas de operación de los partidos en lo relativo a su actuación articulada a nivel nacional y local; mejorar la oportunidad y pulcritud contable de ingresos y gastos mediante un sistema informático nacional en el que se registrarán en tiempo real 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. Desde mi perspectiva, con este nuevo modelo se abre la posibilidad de mejorar los instrumentos de rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos otorgados a los partidos políticos; pues se establecen mecanismos de rendición de cuentas ex ante y ex post al ejercicio de fiscalización.

No obstante, a pesar de los avances en la materia, existieron todavía vacíos con relación a la fiscalización de las precampañas y campañas; así como en los plazos y condiciones en los que se tenían que presentar los informes de campaña al término de la jornada electoral; pues la revisión de los informes finalizaba al terminar el año y los resultados de la fiscalización de la campaña se conocen solamente un año después de la elección, lo que trajo consecuencias serias en la legitimación del Proceso Electoral Federal 2012.

De acuerdo con Schedler, la rendición de cuentas electoral “se basa eminentemente en la posibilidad de castigo (...) en el momento de la elección cuando los ciudadanos llaman a cuentas a los políticos por medio del voto, su amenaza fundamental es el despido –la amenaza de separar a los ‘corruptos e ineptos’ de sus cargos” (2008:22). Pero esta premisa solo ocurre si existen mecanismos de control previos y posteriores al ejercicio de una coacción o sanción hacia el gobernante.

Los principales cambios del modelo de fiscalización fueron:

1. La institución electoral nacional se convirtió en el fiscalizador único de las elecciones federales y locales;
2. Se estableció la sanción de nulidad de la elección por el rebase de topes;
3. Se instauró la obligatoriedad de revisión de los informes presentados por los partidos políticos durante las campañas electorales;
4. Los candidatos se convirtieron en centros contables;
5. Se implementó el prorrateo predefinido;

6. Se estableció un uso intensivo de los monitoreos;
7. Se instauró la contabilidad en línea y en tiempo real, con comprobantes;
8. Inmediatez en la generación de informes en línea y un solo oficio de errores; y
9. Sanciones directas a precandidatos y candidatos por ser responsables solidarios

Derivado de la reforma electoral, la fiscalización gira alrededor de cuatro ejes:

- 1. Fiscalización Nacional.** Con la Reforma Electoral de 2014, la fiscalización electoral del INE se fortalece a través de 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.
- 2. Fiscalización Expedita.** Con la Reforma Electoral, el financiamiento público cobra gran relevancia, ya que la fiscalización tendrá consecuencias más allá de lo económico: si durante las elecciones un candidato rebasa los topes de gasto de campaña, podría ser sancionado con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido, si su valoración es determinante para el resultado de la elección. En este sentido, la fiscalización deberá realizarse de forma simultánea con el proceso electoral para que los resultados sean expeditos, es decir, el Dictamen y Proyecto de Resolución tendrán que estar aprobados antes de la calificación del Proceso Electoral 2014-2015.
- 3. Fiscalización Moderna.** En comparación con el Proceso Electoral de 2012, el IFE revisó cerca de seis mil informes, para estas elecciones revisará más de treinta y cinco mil informes, lo que representa 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, así como la adopción de tecnologías de avanzada. Una iniciativa de modernización son los sistemas tecnológicos de fiscalización tales como el Registro Nacional de Proveedores y el Sistema Integral de Fiscalización el que es una plataforma de Internet específicamente diseñada para que los partidos realicen en línea sus registros contables. Con el Sistema en Línea, el INE verificará de forma automatizada y en tiempo real, la veracidad de las operaciones e informes reportados.
- 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. Es así que el INE tiene el compromiso de prever los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables de los partidos y candidatos.

Los entes obligados a la rendición de cuentas en este nuevo modelo de fiscalización son: los partidos políticos nacionales y estatales, los precandidatos y candidatos a cargos de elec-

ción popular federal y local, los aspirantes y candidatos independientes federales y locales, las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir un partido político nacional y las organizaciones de observadores electorales a nivel federal.

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 está a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), que es supervisada por la Comisión de Fiscalización y aprueba los proyectos de resolución 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 con respecto de operaciones, saldos e informes para establecer el cumplimiento o no de las disposiciones del origen y aplicación de recursos de partidos políticos y candidatos.

Entre sus procedimientos, se encuentran mecanismos técnicos que fortalecen la fiscalización:

1. **El monitoreo** de anuncios espectaculares en calles y avenidas durante la precampaña y campañas; impresos, que implica reunir y revisar la propaganda electoral en diarios, revistas y otros medios impresos; e internet con monitoreo de páginas y sitios de internet.
2. **Las visitas de verificación** son las diligencias de carácter administrativo que ordena la Comisión de Fis-

calización 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.

3. **La confirmación 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 o a la Unidad de Inteligencia Financiera del SAT, 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 2014 (Sistema Integral de Fiscalización y Registro Nacional de Proveedores).

Por supuesto, las normas legales y reglamentarias en la materia no eliminan uno de los mayores problemas que enfrentan la fiscalización, los recursos no declarados. Antes bien, se refuerzan los mecanismos de verificación y monitoreo de anuncios espectaculares; propaganda en vía pública, en medios impresos e internet y 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 avanza hacia la máxima publicidad y se favorece el control social sobre el gasto de campañas.

Un 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, mismos que traerán discusiones en las sesiones del Consejo General del INE en la que se aprueben los dictámenes y las quejas derivadas de la fiscalización; ya que en este proceso electoral deberán ajustarse a porcentajes precisos e inamovibles de distribución a diferencia de lo que ocurría en pasado cuando los partidos podían determinar los porcentajes de distribución al entregar el informe de gastos.

El tema es aún más relevante si consideramos que los artículos 229.4 y 375 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señalan que

el excederse de los 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, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, fracción VI, inciso a) Constitucional y 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A estas complejidades se suma que el nuevo modelo de fiscalización política será aplicado por una sola autoridad nacional, tanto para los procesos electorales federales y los de las entidades federativas, lo que para 2015 implicará la revisión de algo más de 16 mil informes de campaña.

Lo anterior implicó un nuevo diseño institucional que otorga a la Comisión de Consejeros Electorales la supervisión de los quehaceres de la instancia técnica fiscalizadora, así como mecanismos informáticos de registro que harán más eficaces y oportunas las revisiones y producirán resultados en el brevísimo plazo de quince días en el caso de precampañas y de diez en el de campañas.

Abordemos estas complejidades con mayor profundidad.

Fiscalización de las Precampañas y Campañas Electorales 2015

La fiscalización de las precampañas electorales implicó la revisión de 4.358 informes de precampaña de diputaciones federales y de 7.257 informes de precampaña de los procesos locales de 63 de gubernaturas, 3.074 de diputados locales, 4.016 de ayuntamientos y 104 de juntas municipales.

Como resultado de esta fiscalización se aprobaron sanciones a diversos partidos políticos por un monto de vientidós millones quinientos noventa y siete mil seiscientos treinta y un pesos con cuarenta y nueve centavos (P/. 22'597.631.49), y se inhabilitaron a 282 precandidatos en diversas entidades federativas, por distintos incumplimientos a la normati-

dad electoral por exceder los topes de gastos de precampaña y la no presentación de informes de precampaña.

El 10 de julio de 2015, a 33 días de celebrada la Jornada Electoral el 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 doce mil novecientos catorce candidatos (12.914), de los cuales dos mil seiscientos sesenta y siete (2.667) correspondieron a candidatos federales y diez mil doscientos cuarenta y siete (10.247) a candidatos locales.

La Unidad Técnica de Fiscalización del INE recibió los informes a través del Sistema Integral de Fiscalización, en donde se registraron un total de un millón sesenta mil seiscientos setenta y cuatro (1'060.674) 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.

Asimismo, se detectó que quince mil novecientos sesenta y seis (15.966) espectaculares, vallas y panorámicos no fueron reportados por los partidos, lo que representó un tercio del total contratado.

Los dichos de los partidos se contrastaron con el monitoreo que implementó el 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 espectaculares, se realizaron tareas de monitoreo en los 300 distritos electorales en que se divide la geografía del país, y se obtuvo la evidencia de cuarenta mil sesenta y seis (40.066) testigos que incluyen espectaculares, vallas, panorámicos, entre otros. De estos, los partidos políticos y candidatos no habían reportado 15.966, 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 ochocientos veinticinco mil pesos (P/. 9'825.000), que se traducirán 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, el no informar ingresos o gastos se sancionó con el 150 % del monto involucrado; el no acreditar el gasto con el 100 % de la cifra identificada; la no presentación de informes de campaña se sancionó con el 30 % del tope de gasto de las campañas; el no uso del Sistema Integral de Fiscalización o la no apertura de cuentas bancarias para los candidatos se sancionó con el 30 % del tope de gasto de la campaña involucrada por el porcentaje de financiamiento público, local o federal según sea el caso, que le corresponde al partido político omiso. También se sancionó el realizar aportaciones en efectivo mayores a 90 días de salario mínimo realizados en efectivo con el 100 % del monto involucrado.

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 entenderán 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.

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, 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 candida-

tos equivale a un mil cincuenta y nueve millones de pesos (P/. 1.059'000.000), de los cuales fueron erogados un mil veinte millones (P/.1.020'000.000).

La Comisión de Fiscalización aprobó proponer al Consejo General sanciones por ciento treinta y un millones de pesos (P/. 131'000.000) por faltas detectadas en los informes de las campañas federales. A continuación, se precisa la distribución de esas sanciones entre partidos políticos y coaliciones:

Partido/Coalición	Sanciones totales (MDP)
PAN	\$ 3.4
PRI	\$ 0.9
PRD	\$ 4.0
PT	\$ 9.3
PVEM	\$ 56.9
Mov. 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

Asimismo, se identificaron 14 excedentes de topes del gasto de campaña en el caso federal. De ellos, 13 corresponden a candidatos derrotados y uno a un ganador, en Quintana Roo, quien obtuvo una diferencia de votos respecto al segundo lugar de 15.75 %.

Respecto a las elecciones locales, se identificaron mil cien millones pesos (P/. 1.100'000.000) de ingresos en las cuentas bancarias de los partidos, de los cuales acreditaron gastos por novecientos veintiocho millones de pesos (P/. 928'000.000). Las sanciones alcanzaron los doscientos sesenta y siete millones treinta y nueve mil millones de pesos (P/. 277'039.000).

Entidad Federativa	Sanciones totales (MDP)
Baja California Sur	\$ 15.6
Campeche	\$ 2.90
Colima	\$ 5.05
Distrito Federal	\$ 33.8
Estado de México	\$ 35.39
Guerrero	\$ 12.1
Guanajuato	\$ 19.04
Jalisco	\$ 54.7
Michoacán	\$ 12.75
Morelos	\$ 3.6
Nuevo León	\$ 8.60
Querétaro	\$ 7.5
San Luis Potosí	\$ 30.0
Sonora	\$ 11.2
Tabasco	\$ 11.46
Yucatán	\$ 13.7
Total	\$ 277.39

En estas nueve entidades se identificaron 24 excedentes de topes de campaña. De ellos cinco fueron candidatos ganadores, pero ninguno tuvo un porcentaje de diferencia menor al 5 % respecto al segundo lugar.

Dos candidatos a gobernador en los que se identificó excedente de tope fueron los candidatos a la gubernatura de Baja California Sur por el Partido Acción Nacional, con un excedente de seis mil seiscientos setenta y seis pesos (P/. 6.676), el 0.06 %, y el de la Coalición PRI-PVEM con dos millones novecientos mil de pesos (P/. 2'900.000), el 21.7 %.

Las auditorías se enfocaron en la revisión de los gastos que representan mayor importancia relativa para los sujetos obligados, siendo estos: gastos en contratación de espectaculares, publicidad en medios impresos, publicidad en internet, gastos en casa de campaña y gastos en actos de campaña.

Como se aprecia, la fiscalización de las precampañas y campañas electorales federales y locales fue una tarea ardua que permitió a la institución electoral nacional ejercer una rendición de cuentas efectiva sobre los recursos públicos ejercidos por los partidos políticos nacionales y locales durante el Proceso Electoral de 2014-2015, donde se renovaron 9 gubernaturas de las 32 que conforman el país (Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora), 387 diputados locales por el principio de mayoría relativa y 254 por el principio de representación proporcional; y 1009 ayuntamientos y jefes delegacionales y 20 juntas municipales.

Con todo, se considera que aún faltan tareas por atender, las cuales se señalan a continuación.

Conclusiones

A pesar de los avances de la Reforma Electoral 2014, durante la implementación del nuevo modelo de fiscalización se detectaron los siguientes problemas.

1. Es necesario establecer criterios para sancionar subvaluaciones y sobrevaluaciones sobre los gastos ejercidos.
2. Se debe confeccionar una matriz de precios para valorar las subvaluaciones y sobrevaluaciones.
3. Se debe incrementar la transparencia de los ingresos y egresos de los partidos en campañas.
4. Se necesita una fiscalización más eficaz y expedita de las elecciones extraordinarias.

5. Se deben ajustar los plazos de entrega y revisión de los informes de los partidos políticos y candidatos.
6. Se deben ajustar calendarios en casos de elecciones concurrentes y extraordinarias para evitar yuxtaposición de procesos.
7. Se debe avanzar hacia una regulación normativa que prevea otro tipo de sanciones, no solo económicas.
8. En el caso de los candidatos independientes, se debe encontrar mecanismos para identificar su capacidad económica.
9. Por último, se debe repensar el modelo nacional de fiscalización en términos de coadyuvancia.

Bibliografía

- Agiss Bitar, F. (2008). "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.
- Carrillo, M. Lujambio, A. Navarro, C. y Zovatto, D. (Coordinadores). (2003). *Dinero y Contienda político-electoral: Reto de la Democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Córdova Vianello L. y Salazar Ugarte, P. (Compiladores). (2008). *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un Nuevo Modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación.
- Figuroa 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"*.
- González Martínez, C. (2007). "Desafíos (algunos) de la Reforma Constitucional Electoral del 2007" (mimeo). Morelia: Michoacán.
- Guerrero Gutiérrez, E. (2008). *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.
- IFE Instituto Federal Electoral. (2009). *Reglamentos de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de la Partidos Políticos*. Versión electrónica.
- IFE. (2008). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Ordenamientos Electorales, Tomo II.
- IFE. (2008) *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales*. Documento de difusión con fines informativos. Ciudad de México: IFE Instituto Federal Electoral.
- IFE. (2008) *La nueva reforma Electoral de México. Síntesis*. Ciudad de México: IFE Instituto Federal Electoral.
- IFE/TRIFE. (2008). "Documento descriptivo de la Reforma Electoral 2007-2008". Documento de trabajo. Ciudad de México: IFE/TRIFE.
- Latapi, A. (2009). *Reforma Electoral en México*. Ponencia presentada en un simposio de CIESPLAN, Santiago de Chile 20 de junio del 2008. De próxima publicación.
- Nassmacher, K.H. (2003). "Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre Financiamiento Político". Carrillo, M. Lujambio, Navarro, C. y Zovatto, D. (compiladores). *Dinero y Contienda Político Electoral*. Ciudad de México: FCE.
- Navarro Fierro, C. (2005). *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.
- Navarro Fierro, C. (2007). "El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación". En Nohlen, D. Zovatto, D. Orozco, J. y Thompson J. (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica/UNAM/IFE, pp. 693-708.
- 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.
- Woldemberg, J. (2009). "México de cara a las elecciones." *En Nueva Sociedad* 220, marzo-abril.
- Zovatto, D. y Orozco, J. (Coordinadores). (2008). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. Ciudad de México: UNAM e IDEA Internacional.
- Zovato, D. (coordinador). (2006). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM e International IDEA. 418 US 241 "Miami Herald Publishing Co., Division of Knight Newspapers, Inc. v. Tornillo".
- Schedler, Andreas (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), pp. 50.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (1999), "Elections and Representation" en *Democracy, Accountability and Representation*. New York, Cambridge University Press, p. 29-50.