

# El costo presupuestario de la democracia electoral en México\*

Gabriel Moreno Zepeda\*

## Introducción

Si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento (Griner y Zovatto, 2004). En los últimos años, el costo presupuestario de la democracia electoral en México y el financiamiento de la actividad política se han situado en el centro de la discusión pública nacional.

El costo presupuestario de la democracia electoral hace referencia al monto total asignado tanto a las autoridades electorales reconocidas por la Constitución a nivel federal y local, como a los partidos políticos con registro nacional y local. El financiamiento público destinado a estos dos rubros contribuye al desarrollo de la vida democrática: a través de la organización y vigilancia de los comicios, permite a la ciudadanía ejercer sus derechos político-electorales y, al permitir a los partidos mantener su estructura organizativa, garantiza la existencia de agentes representativos que canalicen las preferencias de la sociedad.

El presente capítulo tiene como propósito detallar y examinar el costo presupuestario de la democracia electoral en México; además

---

\* Agradezco a Said Hernández Quintana y a Ana Padilla por el apoyo para realizar esta investigación, especialmente por su invaluable esfuerzo de recopilar la información presupuestaria.

\*\* Gabriel Moreno estudió Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente es coordinador de Asuntos Corporativos de FEMSA Comercio.

de resumir y debatir algunas de las visiones que predominan en el debate público en torno a su reducción. La estructura del capítulo es la siguiente. La primera sección analiza la composición histórica del financiamiento destinado a las autoridades electorales, y ofrece un comparativo de sus funciones y atribuciones en perspectiva comparada. Un recuento del proceso de semicentralización a raíz de la reforma político electoral de 2014 complementa el análisis presupuestario del primer apartado. La segunda sección analiza la evolución del financiamiento público otorgado a partidos políticos en México, a la par del reformismo que ha caracterizado la regulación de estos. Asimismo, ofrece un breve resumen de las principales propuestas y argumentos del debate público en torno al replanteamiento del modelo de financiamiento. Finalmente, la última sección ofrece algunas conclusiones y consideraciones a futuro sobre las temáticas abordadas en el presente capítulo.

## **El costo presupuestario de las autoridades electorales**

En México, los recursos públicos asignados a las autoridades electorales abarcan la mayor parte del costo de nuestra democracia electoral. Este conjunto de autoridades está integrado por el INE (antes IFE), el TEPJF, los 32 Ople y los tribunales electorales de cada entidad federativa.<sup>1</sup>

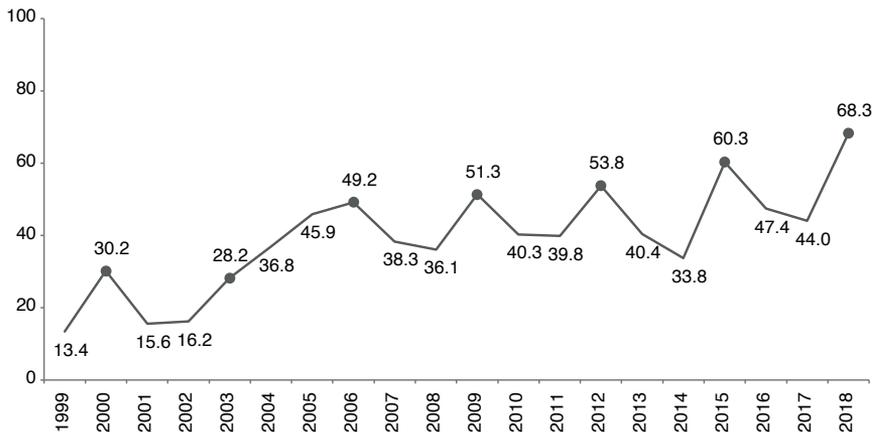
De acuerdo con la normatividad vigente, estas autoridades abarcan todas las atribuciones administrativas y jurisdiccionales de la democracia electoral. En otras palabras, son las encargadas de garantizar, organizar, vigilar y validar la vida política electoral en nuestro país. Esto significa que en sus manos está que todos los ciudadanos puedan ejercer su derecho a votar y ser votados, que la política partidista se desarrolle conforme a derecho y que haya transiciones pacíficas y democráticas en

---

<sup>1</sup> Hay quienes consideran los recursos asignados a la Fepade como parte del costo presupuestario de la democracia electoral. Sin embargo, los recursos de la Fepade no fueron considerados en este artículo por no ser asignados de manera directa en el proceso de presupuestación federal. Esto se debe a que la Fepade es una oficina interna de la Procuraduría General de la República, que a su vez depende del Ejecutivo federal.

todos los órdenes de gobierno. De todas estas autoridades, el órgano con mayor presupuesto es el INE.

**Gráfica 1. Presupuesto de todas las autoridades electorales federales y locales, 1999-2018**  
(Miles de millones de pesos a precios constantes 2018)



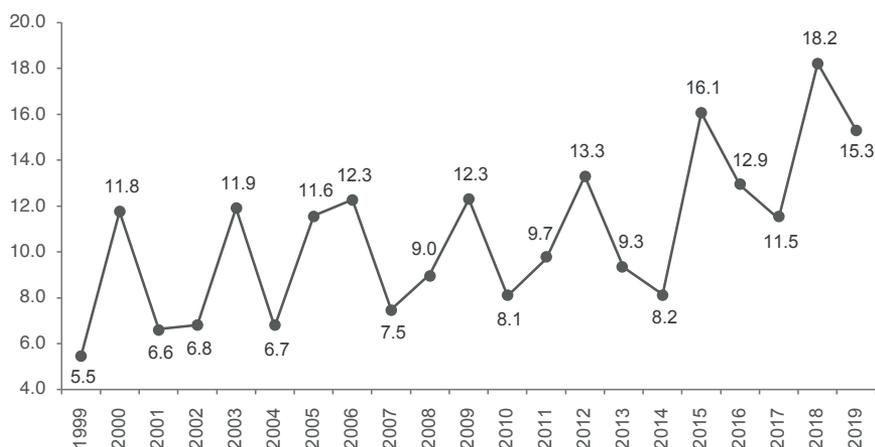
Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Ople y presupuestos de egresos federal y estatales. Marcas son años con elección federal.

El INE es uno de los órganos constitucionales autónomos que más se ha reformado. Desde su creación en 1990, esta autoridad electoral ha aumentado considerablemente sus atribuciones. Durante más de dos décadas, sus acciones se limitaban —aunque crecientemente— al ámbito federal. Por ejemplo, el IFE solamente organizaba las elecciones de presidente, senadores y diputados federales, así como el registro de partidos a nivel nacional. Después de la reforma electoral de 2014, su ámbito de acción se modificó y amplió sustancialmente.

Desde su última reforma, el INE también obtuvo nuevas atribuciones en el ámbito local. Dentro de las más relevantes se encuentran: 1) la fiscalización de todas las campañas locales; 2) el nombramiento de los consejeros de los Ople, y 3) la facultad de atracción de la organización de procesos electorales locales. Tan sólo la fiscalización de las campañas locales implica que la burocracia del INE tiene que revisar decenas de miles de informes de campaña. Para 2018, el INE tuvo que revisar 594 mil operaciones de casi 18 mil fórmulas y candidatos.

Esto ha tenido un impacto limitado en los recursos que le son asignados. A pesar de que sus funciones han aumentado considerablemente, la diferencia del presupuesto del INE entre el año 2018 —año con la elección más grande de la historia— y el 2000 es de 54% en términos reales.

**Gráfica 2. Presupuesto del IFE-INE, 1999-2019**  
(Miles de millones de pesos a precios constantes 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

\* Marcas son años con elección federal.

En más de una ocasión, se ha señalado que el INE tiene un presupuesto excesivo. Por ejemplo, en 2015 algunos representantes de partidos dentro del mismo Consejo General del INE criticaron que su presupuesto no se apegaba a la realidad y que era desmedida la cantidad que solicitaba para un año no electoral. Una diputada de MC llegó incluso a cuestionar que se pidieran 65 millones de pesos para emitir la credencial de elector de mexicanos residentes en el extranjero (Saldierna 2014), lo cual es obligación del instituto. En 2017, la Arquidiócesis Primada de México, criticó el presupuesto que solicitó el INE para el 2018, lo llamó “desorbitado” e “inmoral” y sobre el Consejo General aseguró que “se ha convertido en una especie de entidad omnímoda capa de sojuzgar, sin compromiso mínimo con la austeridad y la imparcial democracia” (Miranda 2017). En ninguna de las ocasiones se explicó por qué ni respecto a qué era excesivo este presupuesto.

Para discutir el costo presupuestario del INE hay que tomar en cuenta el contexto internacional, donde es el único órgano de estas características que existe a nivel nacional. En primer lugar, no todas las democracias del mundo, independientemente de sus beneficios y desventajas, cuenta con un órgano administrativo electoral como el INE. Hay países que carecen por completo de una institución electoral permanente. En Estados Unidos, por ejemplo, se crean comisiones electorales a nivel federal y estatal sólo durante las elecciones. Cada una de estas comisiones, además, se crea con base en diferentes reglas, lo que da lugar a condiciones electorales muy distintas entre cada estado de la unión americana.

En contraste, Perú —una democracia con 22 millones de electores (ONPE, 2016)— sí cuenta con una institución electoral nacional y permanente. La diferencia con nuestro esquema es que ahí existe una distinción clara entre las facultades de la autoridad electoral administrativa y la autoridad jurisdiccional. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) se limita a organizar todo lo relacionado con las elecciones, y el Jurado Nacional de Elecciones a vigilar, fiscalizar y sancionar. En México, el INE tiene un número tal de atribuciones administrativas y jurisdiccionales que en muchas ocasiones lo coloca en franca contraposición con el Tribunal Electoral federal.

Mapa 1. Tipo de organismo administrativo electoral en países de América



Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA (2015).

En segundo lugar y derivado de lo anterior, para evaluar el costo presupuestario de esta autoridad electoral, debemos tomar en cuenta todas las tareas que realiza. La normatividad vigente asigna al INE alrededor de 39 funciones a nivel federal y local, en su mayoría de alta complejidad (tabla 1). Para cumplir con sus atribuciones el INE ha recibido, en promedio, un presupuesto de 15 mil millones de pesos

a precios constantes desde que se aprobó la última reforma electoral. Si bien este presupuesto podría parecer elevado, cualquier modificación a éste debe considerar el cumplimiento seguro, eficaz e imparcial de las obligaciones legales de la institución.

**Tabla 1. Funciones principales del Instituto Nacional Electoral**

Nacionales	Federales	Locales
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fiscalizar los ingresos y egresos de todos los partidos políticos y candidatos.</li> <li>Dar capacitación electoral</li> <li>Determinar la geografía electoral (distritos y circunscripciones).</li> <li>Gestionar el padrón electoral y lista nominal.</li> <li>Establecer la ubicación de casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas.</li> <li>Emitir los lineamientos para resultados preliminares, conteos rápidos y encuestas.</li> <li>Organizar consultas populares y garantizar los demás mecanismos de participación ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registrar a los partidos políticos a nivel nacional.</li> <li>Distribuir las prerrogativas de partidos y candidatos.</li> <li>Organizar la jornada electoral.</li> <li>Realizar los cómputos distritales.</li> <li>Validar y dar constancia de mayoría diputados federales y senadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elegir y remover a los consejeros de los Ople.</li> <li>Asumir directamente las funciones electorales de los Ople.</li> <li>Delegar funciones a los Ople.</li> <li>Atraer cualquier asunto de la competencia de los Ople.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de Fundación Colosio.

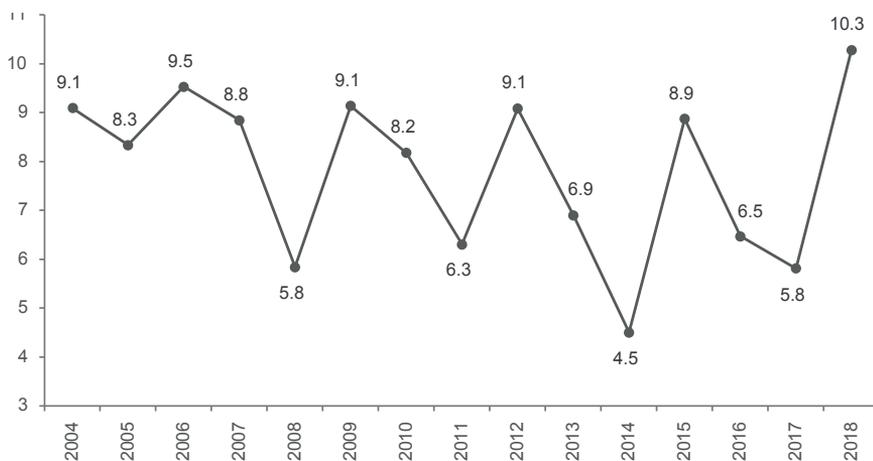
A nivel local, quienes están encargados del desarrollo de los procesos electorales de cada entidad son los Ople. Estos organismos —que con la reforma de 2014 sustituyeron a los institutos electorales locales— tienen la responsabilidad de registrar candidatos, distribuir prerrogativas a nivel local, organizar la jornada electoral, contar los votos y otorgar las constancias de mayoría correspondientes a los candidatos ganadores, entre otras cosas. Como resultado de la última reforma, perdieron la atribución de fiscalizar las campañas y de delimitar la geografía electoral local, ambas tareas de suma importancia.

El principal argumento a favor de la semi centralización de la administración electoral era evitar la presunta e indebida injerencia de los gobernadores en los procesos locales (Luis Carlos Ugalde). El principal promotor de este cambio legal fue el PAN que, en voz de su presidente

nacional, impuso como condición esta reforma para permanecer en el Pacto por México y la consiguió. Sin embargo, a cuatro años de su entrada en vigor, los resultados son todavía inciertos.

En el plano presupuestario no solamente se ha observado un incremento en el presupuesto del INE (gráfica 2), sino también en los recursos destinados a los Ople (gráfica 3). Este aumento, en principio, parece contraintuitivo, pues hoy los Ople desempeñan menos funciones que en años anteriores a la reforma del 14. El caso se agrava cuando algunos Ople se declaran incapaces para realizar sus funciones básicas: por ejemplo, en 2017 el INE tuvo que hacer uso de sus facultades de atracción para organizar la elección de Nayarit; ya que el Ople no contaba con los recursos para hacerlo —supuestamente porque el gobernador retuvo su presupuesto.<sup>2</sup>

**Gráfica 3. Presupuesto de los organismos públicos locales, 2004-2018**  
(Miles de millones de pesos a precios constantes 2018)

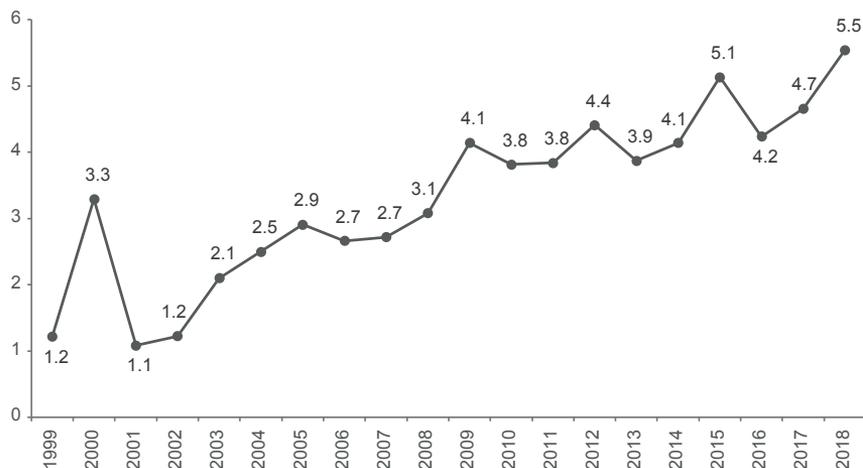


Fuente: Elaboración propia con datos de los Ople.

<sup>2</sup> A principios de 2018, el director jurídico del INE, Gabriel Mendoza dijo que “hemos tenido casos que nos han revelado eso, el caso Nayarit fue uno, un Ople realmente débil sin presupuesto que fue otra cosa que se le olvidó al legislador o se le quiso olvidar. De qué sirve la autonomía, que el sistema de nombramiento, de designación sea por parte de un órgano autónomo, que tengas un servicio profesional nacional si no tienen dinero, si los gobernadores siguen amagándolos”.

La última pieza del costo presupuestario de las autoridades electorales son los tribunales electorales. De éstos, el que más presupuesto recibe es el TEPJE, el cual reúne el 80%, en promedio, respecto de los recursos totales destinados a la impartición justicia electoral. Este órgano fue originalmente creado en 1990 —llamado Tribunal Federal Electoral o Trife— para desahogar todos los procesos legales en materia electoral del ámbito federal. Después de una reforma en 1996, el órgano evoluciona a TEPJF para convertirse en la última instancia legal en materia electoral. Cuenta con una Sala Superior integrada por siete magistrados electorales, y cinco Salas Regionales (una por cada circunscripción, ubicadas en la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Toluca y Xalapa integradas por tres magistrados electorales).

**Gráfica 4. Presupuesto destinado al TEPJF y a los tribunales electorales locales  
(Miles de millones de pesos a precios constantes 2018)**

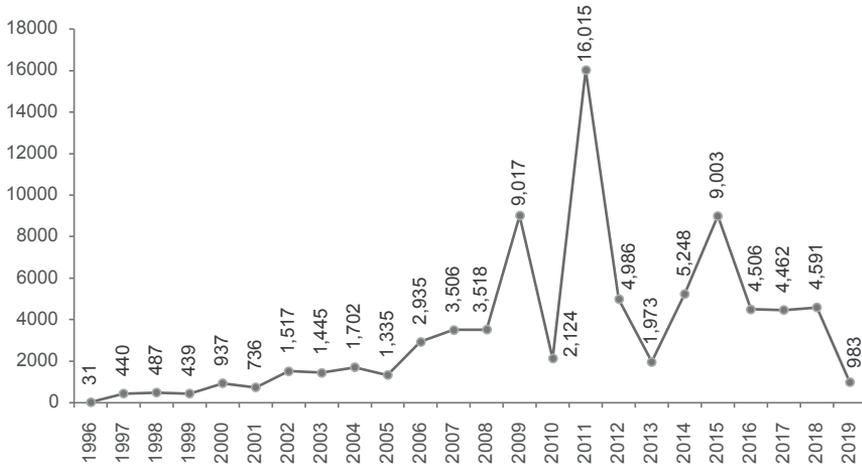


Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos federal y estatales.

Los tribunales electorales presentan la misma tendencia de aumento presupuestario que el resto de las autoridades electorales (gráfica 5). No obstante, al menos para el caso del TEPJF, también han aumentado considerablemente sus actividades año con año. Desde el 2009 se observa un repunte en el número de impugnaciones de los procesos electorales. Tan sólo en el periodo que abarca de 2012 a mediados de 2019

los asuntos recibidos por la Sala Superior del TEPJF ascienden a poco más de 35 mil, lo cual representa casi el 120% del total de asuntos recibidos entre 1996 y 2010.

**Gráfica 5. Asuntos recibidos por la Sala Superior del TEPJF**



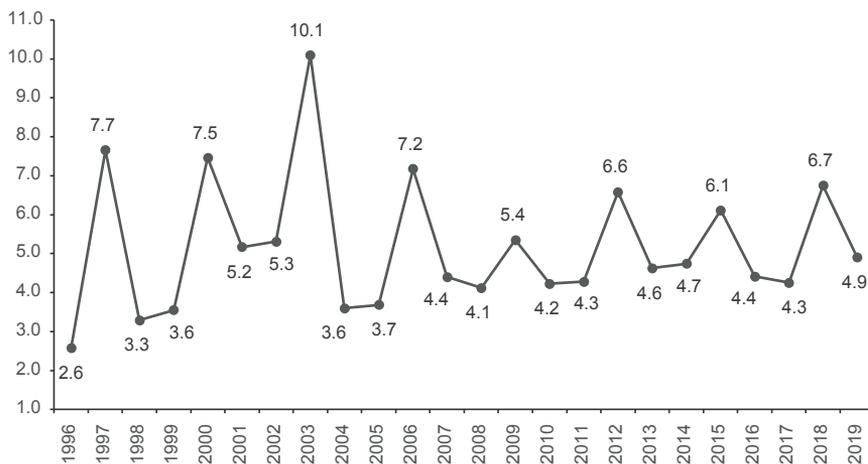
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF. Corte al 15 de julio de 2019.

En resumidas palabras, es cierto que el costo presupuestario de las autoridades ha aumentado año con año y sin una evidente lógica detrás. Pero también es cierto que la cantidad y naturaleza de sus responsabilidades y obligaciones legales han incrementado. Esta tendencia ascendente presupuestaria y operativa pareciera estar relacionada con un dilema sobre el dinero en la política, el cual nos dice que mientras más se quiera aplicar la ley electoral, se termina necesitando crear más legislación. Y el financiamiento de la actividad partidista se encuentra en el centro de este debate.

## El costo presupuestario de los partidos políticos

El segundo componente del costo presupuestario de la democracia es el financiamiento público a partidos políticos. En México el apoyo a la actividad partidista se contempló desde la reforma política de 1977, cuando los partidos políticos fueron reconocidos como entidades de interés público. Sin embargo, fue hasta 1990 cuando inició el esquema de subsidios que conocemos ahora; es decir, que el gobierno haga transferencias pecuniarias a las arcas de los partidos con el fin de apoyar sus actividades ordinarias y gastos de campaña. Desde entonces, el crecimiento del gasto relacionado con el financiamiento público a partidos con registro nacional ha crecido, especialmente en años electorales concurrentes.

Gráfica 6. Financiamiento público a partidos con registro federal (miles de millones de pesos a precios constantes, 2018)

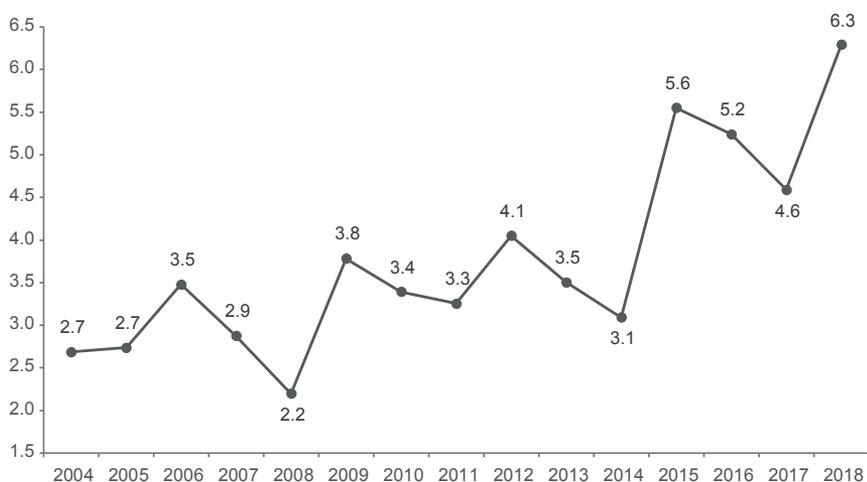


Fuente: Elaboración propia con datos del INE. Marcados años con elección federal.

En tanto que nuestro país es una república federal, los partidos políticos también pueden aspirar a obtener registro a nivel estatal, alcanzando el umbral mínimo de votación que exige la normatividad de cada entidad. Esto implica que, una vez que logren este registro, tienen derecho a recibir las prerrogativas reconocidas por la constitución

local, incluido el financiamiento público correspondiente. Así, la gran mayoría de los partidos en México recibe recursos de las entidades federativas tales que prácticamente duplican el financiamiento federal que reciben anualmente. En 2018, los partidos recibieron 6.7 miles de millones de financiamiento federal y 6.3 mil millones de financiamiento estatal, para alcanzar un total de 13 mil millones de pesos.

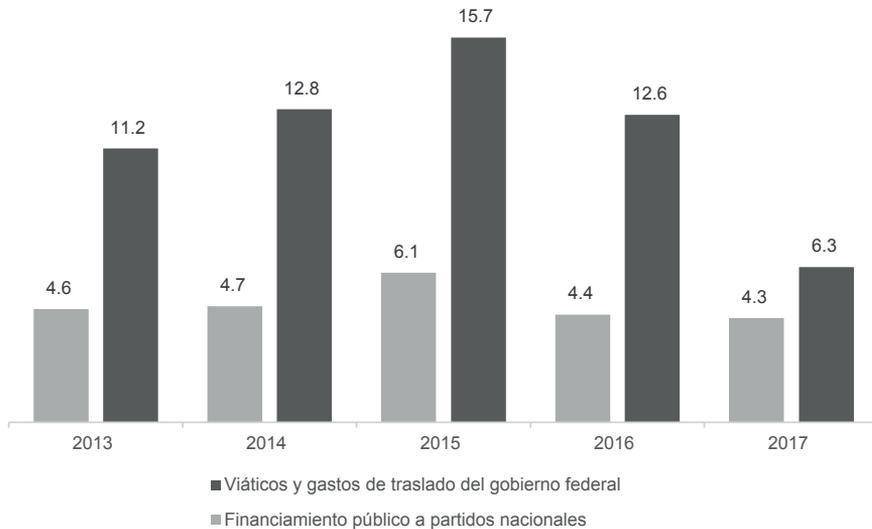
**Gráfica 7. Financiamiento público a partidos con registro local (miles de millones de pesos a precios constantes 2018)**



Fuente: Elaboración propia con datos de los Ople.

Si se piensa la cantidad de recursos que reciben los partidos respecto al total de presupuesto federal, en promedio han recibido menos del 1% del gasto neto previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Esto en realidad es mucho menor comparado a lo que se destina a otros rubros, como el gasto corriente. Por ejemplo, en 2015 —año con elecciones federales intermedias— los partidos políticos con registro nacional recibieron en total 6 mil millones de pesos, mientras que el gobierno federal pagó 16 mil millones de pesos en servicios de traslado y viáticos, en términos reales (gráfica 8).

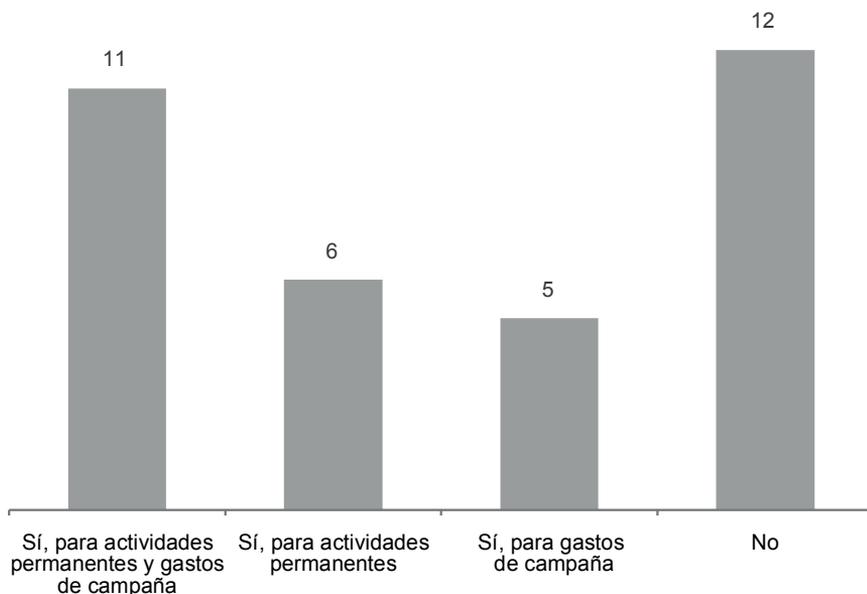
**Gráfica 8. Financiamiento público a partidos vs. Viáticos y gastos de traslado pagados por el gobierno federal, 2013-2017**  
(miles de millones de pesos a precios constantes 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE y la Cuenta Pública.

Que los partidos políticos reciban recursos públicos, no es una particularidad de México. En el mundo, una importante cantidad de países democráticos otorgan algún tipo de subsidio a la política partidista. En América Latina, donde se encuentran democracias presidenciales similares a la nuestra, solamente 12 países no otorgan financiamiento público a partidos. Para el resto que sí lo hacen, las cantidades de financiamiento varían de acuerdo con su propia legislación. Hay países que solamente apoyan las actividades de campaña, otros que subsidian las actividades permanentes de los partidos y otros —como México— que lo hacen para ambas.

Gráfica 9. Número de países americanos que contemplan financiamiento público a partidos políticos por tipo de prerrogativa



Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA (2015).

Es importante destacar que el financiamiento público no se limita a transferencias pecuniarias directas. Existen alternativas de financiamiento indirecto, como donaciones en especie o préstamo de inmuebles y material. El tipo más común de financiamiento indirecto —y del que México no es una excepción— es el acceso gratuito a tiempos en radio y televisión. No obstante, por su naturaleza no monetaria, este tipo de financiamiento no forma parte del costo presupuestario de la democracia electoral.

Otorgarles recursos públicos a los partidos políticos es democrático porque permite que cualquier grupo, independientemente de su posición económica, pueda impulsar su agenda política por la vía institucional. También es lo más estable, pues los partidos forman una especie de cartel que les garantiza un flujo continuo de recursos independiente de intereses particulares, lo cual permite que permanezcan a través del tiempo —condición necesaria para que exista un sistema de partidos en democracia.

En la literatura abundan argumentos críticos a este modelo. Algunos afirman que es una intrusión indebida del Estado en la política. Otros, que favorece a partidos establecidos y políticas cercanas al *statu quo* lo cual, a su vez, afecta seriamente el nivel de competencia electoral y su cercanía con la voluntad del electorado (Hopkin 2003). Sin embargo, lo cierto es que en ningún caso se ha demostrado que el financiamiento público directo haya evitado todos los males que buscaba combatir ni que haya provocado todos los vicios que podía inducir (Pinto-Duschinsky 2002). En México, el financiamiento público de los partidos políticos representa una de las bases sobre la que se construyó y consolidó el actual sistema de partidos, al propiciar condiciones de equidad en la contienda electoral que contribuyeron a transitar de un sistema de partido hegemónico a un sistema multipartidista más competitivo.

No obstante, el dinero público no ha evitado que los políticos recibieran recursos ilegales, pero tampoco ha provocado el declive del sistema de partidos. Aun así, una normativa clara y eficiente, al menos, maximizaría los beneficios y minimizaría los perjuicios del financiamiento público a partidos políticos.

Un primer paso hacia un financiamiento público eficaz sería diferenciar lo que es un subsidio de lo que es una regulación. Subsidios a la actividad partidista son las transferencias directas de recursos, el acceso gratuito a radio y televisión, las exenciones legales o las donaciones en especie. Como tal, esto es otorgado por el Estado con base en una determinada reglamentación. Regulaciones son las obligaciones de transparencia, las prohibiciones a ciertas contribuciones y los límites a donaciones o gastos de campaña (Hopkin 2003). En este sentido, una iniciativa para modificar el monto de las transferencias no tendría el efecto de una regulación.

Aún con todos sus problemas, la política partidista continúa siendo vital para canalizar las preferencias dispersas de los ciudadanos. Sin embargo, ofrecer alguna solución a los problemas que genera el dinero en la política —que aparentemente presenta cualquier democracia moderna más allá de las particularidades de su sistema electoral— invita a extender el alcance de esta investigación.

## Regulación y reformismo

Desde que el pensador liberal Jesús Reyes Heróles impulsó la reforma político-electoral de 1977, nuestro sistema electoral ha sufrido numerosos cambios legales. Por ejemplo, en los años 90 se creó el IFE y gradualmente se fue modificando su posición en la estructura gubernamental federal hasta alcanzar el grado de órgano constitucional autónomo con alcance nacional. Algo similar sucedió con el tribunal electoral, al punto que hoy es la última instancia jurídica en la materia.

Los partidos políticos y sus prerrogativas también han experimentado distintas transformaciones. De hecho, podría decirse que eran el espíritu de la reforma del 77, la cual apostaba por crear un sistema de partidos que sirviera como vía democrática para la solución de conflictos políticos. En palabras de su promotor:

Creemos que la reforma política, con los fines que le ha asignado el presidente López Portillo, puede contribuir a que nuestra sociedad sea cada vez más de consenso y cada vez menos de conflicto. Creemos que las tensiones pueden resolverse por el ancho camino del entendimiento, de la negociación [...] El ejercicio de los derechos políticos, la participación política, implica un derecho fundamental: el derecho a decidir, el derecho de decisión. Se pretende abrir nuevos cauces a la participación política, ensanchando así la intervención de los ciudadanos, en la medida en que éstos puedan tener más alternativas, opciones diversas (Jesús Reyes Heróles, 1977).

La primera reforma que reconoció legalmente el financiamiento público a partidos políticos fue la de 1996 (Aparicio). Con ella se dio autonomía al IFE, lo que implicaba que el Congreso, y no el Ejecutivo, determinaría su presupuesto; se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se reconoció en la Constitución el derecho de los partidos políticos a acceder al financiamiento público para sus actividades.

El primer método para calcular el financiamiento público estipulaba que sería fijado anualmente “aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del IFE, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales” (Diputados). El total de esta

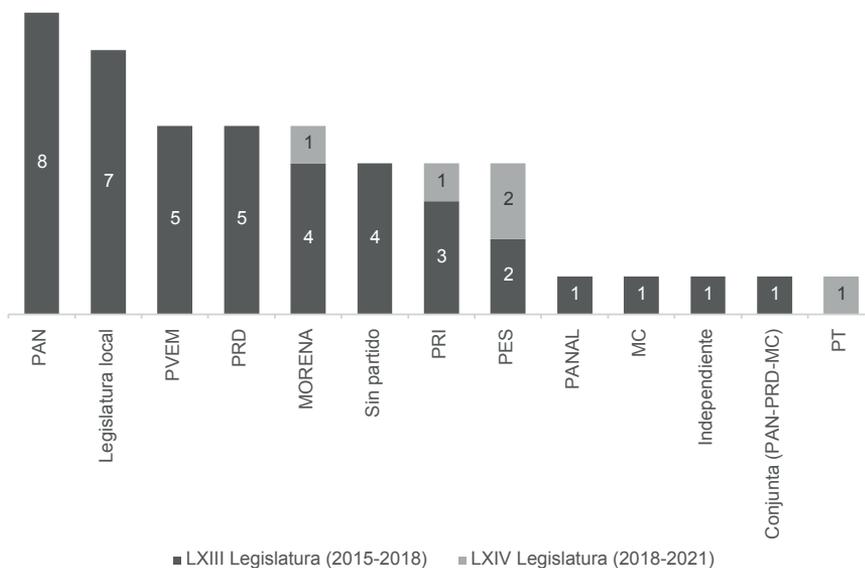
bolsa se dividiría en 30% de manera igualitaria y 70% de manera proporcional de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior. Con base en este primer cálculo, los ocho partidos que tenían registro federal en 1997 obtuvieron 2 mil 447 millones de pesos (INE).

Diez años después, distintos actores políticos argumentaron que los partidos recibían muchos recursos y, en 2007, se modificó el método para calcular el financiamiento. Los rubros de actividades partidistas se diferenciaron entre actividades ordinarias permanentes, actividades tendientes a la obtención de voto y actividades específicas. Para calcular el monto para las ordinarias permanentes se introdujo una fórmula que consistía en multiplicar “el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal”. Por este concepto, aquel año, los partidos recibieron 2 mil 538 millones de pesos en términos nominales. La distribución porcentual se mantuvo.

Para calcular los gastos de campaña se estipuló que los partidos obtendrían el 50% del monto contemplado para sus actividades ordinarias en elecciones generales y el 30% en elecciones intermedias. En 2012, primera elección general donde se aplicó la fórmula, los partidos políticos recibieron 5 mil 143 millones de pesos a precios corrientes para todas estas actividades.

Hoy en día, incluso después de la extensa reforma de 2014, la fórmula para calcular el financiamiento público se mantiene. Sin embargo, ha habido muchos intentos por modificarla impulsados por prácticamente todas las fuerzas políticas. Tan sólo en la LXIII Legislatura (2015-2018) se presentaron 42 iniciativas para reformar el artículo 41 constitucional en materia de financiamiento público a partidos políticos. De todas estas, 38 iniciativas fueron desechadas, tres quedaron pendientes en comisiones y una fue retirada. En la actual Legislatura (2018-2021), para septiembre de 2019, se habían presentado 14 iniciativas en esta materia, ninguna ha sido aprobada.

**Gráfica 10. Iniciativas de reforma al 41 constitucional en materia de financiamiento público a partidos políticos**



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

Al igual que el caso para las autoridades electorales, cualquier pretensión de modificar el financiamiento público a partidos políticos debe de tener en cuenta su naturaleza. Con esto en mente, debe de explicarse respecto a qué reciben muchos recursos y por qué habrían de reducirse. De acuerdo con el texto vigente de la Constitución federal:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”.

Esto quiere decir que, independientemente del monto de financiamiento público o privado que reciban, cada peso tendrá que ser destinado al cumplimiento de este fin. De aquí se desprende que cualquier iniciativa que busque destinar el financiamiento de los partidos a la

atención de otras actividades violaría la naturaleza de los partidos políticos reconocida en la Constitución.

En el supuesto de que el financiamiento público a partidos es objetivamente excesivo e incentiva malas prácticas, hay dos mecanismos básicos complementarios para reducirlo. El primero es sustituir el primer factor de la fórmula —el padrón electoral— por uno menor, como la lista nominal de electores o el total de votación obtenida en una elección. En Jalisco, la iniciativa #sinvotonohaydinero del exdiputado local Pedro Kumamoto tuvo éxito en este sentido. El segundo es modificar el porcentaje de la Unidad de Medida y Actualización (UMA, antes salario mínimo) por el que se multiplica el primer factor. Por ejemplo, en lugar del 65 establecer un 32.5% lo cual reduciría efectivamente el financiamiento público a partidos políticos a la mitad. Muchas iniciativas han buscado este cambio, pero ninguna ha sido exitosa.

En cualquier caso, debe de tenerse claridad respecto a qué se espera de los partidos políticos. Modificaciones abruptas al financiamiento público podrían afectar la estabilidad del sistema electoral o la equidad en la competencia política. Una reducción drástica en el financiamiento público, por ejemplo, erosionaría la permanencia de los partidos a través del tiempo, pues no tendrían recursos para mantener a sus burocracias. De igual manera, si se elimina el apoyo a los gastos de campaña, se incentivaría una competencia electoral sumamente inequitativa, donde solamente prevalecerían aquellos partidos con acceso a más recursos privados.

El problema de no entender el papel que deben de desempeñar los partidos políticos en una sociedad es el surgimiento de argucias legales que no ofrecen ninguna solución. Por mencionar dos casos: 1) después del terremoto del 9 de septiembre de 2017, se quiso reformar la Constitución para que el financiamiento pudiera destinarse a la reconstrucción de las zonas afectadas, como si éste fuera un complemento del Fondo de Desastres Naturales; 2) en 2017 fue presentada una iniciativa para compensar la pérdida en las remesas provenientes de Estados Unidos en caso de que fueran gravadas por el presidente Trump. Otras tantas han ofrecido la reducción del financiamiento como cura para el dinero ilegal en la política, mientras hay evidencia que muestra cómo son fenómenos que no están necesariamente relacionados.

## Conclusión

Desde que México inició su transición hacia un sistema político caracterizado por la pluralidad partidista y autoridades electorales independientes, el dinero en la política ha sido tema recurrente en el debate público. Es cierto que se observa una tendencia creciente en el gasto destinado a mantener nuestra democracia: hoy los partidos políticos reciben más dinero que ayer y hoy las autoridades electorales nos cuestan más. También es cierto que han aumentado los intentos políticos por reducir este gasto.

¿Es esto un síntoma de que algo anda mal con la democracia mexicana? Que un sistema político cueste más dinero no significa necesariamente que su funcionamiento sea ineficaz. Para hacer una revisión crítica de su gasto, primero se tiene que evaluar si lo que se tiene hasta ahora ha cumplido con su objetivo. Por ejemplo, primero tendríamos que preguntarnos si los partidos políticos en efecto sirven como vehículos de representación de la voluntad popular. Dependiendo de la respuesta que se le dé a esta pregunta, es la lupa bajo la cual tendríamos que evaluar el dinero público que se le destina a su mantenimiento.

Mientras no se siga este proceso crítico, las discusiones políticas alrededor del costo presupuestario de la democracia, más que brindarnos un beneficio, podrían traer consigo un impacto negativo. Esto es especialmente importante, por ejemplo, ahí donde se discute el presupuesto destinado al funcionamiento de las autoridades electorales. Por un lado, los señalamientos de gasto excesivo o irracional pueden aumentar la desconfianza de la gente en estas autoridades. Por otro lado, si se llegan a implementar recortes significativos, podría debilitarse su autonomía y presentarse la incapacidad para cumplir con sus múltiples mandatos constitucionales.

Que el tema deba ser tratado con prudencia, no significa que no requiera una constante revisión. Si lo que buscamos es un sistema político menos oneroso —dado el contexto económico nacional, por mencionar una justificación— podríamos darnos a la tarea de revisar los factores que aumentan o disminuyen el costo presupuestario de la democracia. Por ejemplo y como conclusión podríamos hacernos las siguientes preguntas:

- ¿Valdría la pena modificar la relación entre el financiamiento público y privado?
- ¿Debemos financiar las burocracias partidistas o solamente los gastos de campaña?
- ¿Cuál es la lógica detrás de la fórmula de financiamiento a partidos y podría ser mejorada?
- ¿Qué autoridades electorales podrían fortalecerse y qué autoridades podrían desaparecer? ¶



# Gasto en propaganda gubernamental

Justine Dupuy  
y Paulina Castaño Acosta\*

## Introducción

La propaganda gubernamental o publicidad oficial (PO) del sector público es toda la publicidad colocada en los medios de comunicación y en la vía pública por todos los órdenes de gobierno en todos los niveles, y sus organismos dependientes. Comprende también la publicidad de las empresas controladas por el Estado y de los organismos públicos autónomos.

Si bien la PO debe servir para que los gobiernos comuniquen información de interés público a la ciudadanía, ha sido utilizada históricamente para construir carreras políticas, ensalzar los logros de los gobiernos en turno y tratar de influir en las contiendas electorales usando la pauta publicitaria para posicionar candidatos o partidos.

Para impedir el uso de la publicidad oficial con fines electorales, desde la reforma electoral de 2007 la Constitución prohíbe difundir PO durante las campañas hasta pasada la jornada comicial (artículo 41, fracción III, apartado C) y su uso personalizado (artículo 134). Esas medidas buscaban limitar el impacto de la PO en la equidad de la contienda, evitar que los gobiernos beneficien a determinado partido o

---

\* Justine Dupuy es coordinadora del programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, en Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Paulina Castaño es investigadora del programa Justicia Fiscal, de la misma organización.

candidato mediante la difusión de sus propios logros, e impedir que los recursos públicos provenientes del gasto en comunicación social se apliquen para esos fines.

Estas prohibiciones siguen vigentes, pero no han contenido el cuantioso y opaco ejercicio del gasto público en propaganda, ni sus usos cuestionados. En efecto, la falta de transparencia sobre los montos ejercidos, la ausencia de procesos y mecanismos claros para contratar publicidad en los medios de comunicación y la falta de una regulación integral constituyen un marco propicio para asignar arbitraria y discrecionalmente la PO.

Esa falta de certidumbre convierte a la PO en uno de los principales medios de censura sutil en el país (por condicionar contenidos y líneas editoriales) y alimenta las denuncias alrededor del impacto que tiene los gastos en PO sobre la cobertura mediática de las elecciones. Estos cuestionamientos culminaron en la campaña de 2012 durante la cual los gastos en PO fueron el centro de varios debates y denuncias. En mayo de 2012, la visita del entonces candidato Enrique Peña Nieto a la Universidad Iberoamericana terminó en una fuerte confrontación con los estudiantes, quienes luego denunciaron la cobertura parcial que los medios hicieron de este evento. La denuncia de la existencia de medios afines al poder que acallan las críticas y tienen una cobertura muy sesgada fue un punto de partida del movimiento #YoSoy132 que estos mismos estudiantes lanzaron. La necesidad de contar con medios independientes se convirtió en una de las más importantes exigencias del movimiento.

Asimismo, los propios candidatos a la presidencia argumentaron que los millones de pesos gastados en “comunicación social” influían directamente en sus posibilidades de ganar la contienda. El mismo Peña Nieto afirmó que el candidato izquierdista Andrés Manuel López Obrador gastó mil millones de pesos en comunicación social cuando fue jefe de Gobierno en el entonces Distrito Federal. La observación fue ampliamente citada: “Si la televisión hiciera presidentes, usted [refiriéndose a López Obrador] sería presidente”.

En respuesta a esos cuestionamientos, Enrique Peña Nieto, ganador del cómputo distrital hasta ese momento, se comprometió en julio de 2012 a crear una instancia reguladora de la publicidad oficial. No obstante, para julio de 2017 no había avances al respecto.

El 15 de noviembre de 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un fallo histórico obligando al poder legislativo a regular la PO antes del 30 de abril de 2018. Esta oportunidad fue desaprovechada por los legisladores. La falta de voluntad política y compromiso por parte de senadores y diputados federales en el desarrollo del proceso de elaboración de la ley resultó en la Ley General de Comunicación Social (LGCS) (LGCS 2018), la cual atenta contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

El 1 de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador se convirtió en presidente de México. Durante su campaña presidencial, una de sus promesas fue reducir en 50% el gasto en publicidad oficial, la cual se materializó en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Esta reducción del presupuesto destinado a PO continuará para 2020, según lo establecido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2020, lo cual en principio es positivo, pero podría poner en aprietos a los medios de comunicación, particularmente por las deficiencias del marco legal existente.

Este capítulo hace el balance de los cambios normativos realizados desde 2010, así como un análisis de los gastos en propaganda gubernamental.

## **Marco normativo, proyectos de ley y actual ley general de comunicación social**

Desde 2007, el marco normativo que regula la publicidad oficial ha conocido cambios importantes —reformas constitucionales en materia político-electoral, de telecomunicaciones, de transparencia, y el fallo histórico de la SCJN—, pero ninguno, incluida la LGCS, se ha traducido en transformaciones sustantivas para usar la PO.

Las reformas destacan tres obligaciones: el artículo 6°, apartado B, fracción IV, de la Constitución prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; el artículo 89 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece la asignación del uno por ciento del gasto federal a las radios comunitarias mediante la publicidad oficial; y el artículo 70, fracción

XXIII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone la obligación de transparentar los montos destinados a comunicación social y publicidad oficial para cualquier autoridad en los tres ámbitos de gobierno.

El marco normativo vigente se rige aún por las mismas reglas, establecidas sobre todo en 2007 en los artículos 41 y 134 constitucionales. Desde la modificación al artículo 134 para restringir el uso personalizado de la publicidad oficial, quedó establecida la necesidad de reglamentar el artículo mediante una ley específica de propaganda electoral.<sup>1</sup>

En noviembre de 2017 la SCJN otorgó un amparo histórico a la organización Artículo 19, en el que reconocía que la omisión legislativa había sido violatoria de derechos constitucionales, y obligaba al poder legislativo emitir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, de conformidad con la reforma político electoral del 2014<sup>2</sup>, antes del 30 de abril del siguiente año. La SCJN ordenaba regular el uso y asignación de la publicidad oficial con el fin de establecer criterios objetivos, claros y transparentes, así como controlar el gasto. El 30 de abril de 2018, los legisladores aprobaron la iniciativa de Ley General de Comunicación Social, presentada en marzo de 2018 por diputados y senadores del PRI, PVEM y Panal; no obstante, esta iniciativa legaliza las malas prácticas en el uso desmedido de los recursos públicos.

Los legisladores hicieron caso omiso a las demandas, recomendaciones y señalamientos de un grupo amplio y diverso de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, periodistas y académicos denominado Colectivo #Medios Libres, a las peticiones de organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), las relatorías para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Organización de las Naciones

---

<sup>1</sup> Primero en el transitorio de la reforma electoral de 2007 y, de nuevo, en el transitorio tercero de la reforma electoral de 2014.

<sup>2</sup> Desde la modificación al artículo 134 para restringir el uso personalizado de la publicidad oficial, quedó establecida la necesidad de reglamentar el artículo mediante una ley específica de propaganda electoral.

Unidas (ONU), y de órganos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), de tener un proceso de parlamento abierto para la elaboración de la ley.

La LGCS, publicada el 11 de mayo de 2018 en el DOF, es una ley regresiva ya que legaliza las malas prácticas de la PO: no cuenta con los criterios claros, objetivos, transparentes e idóneos necesarios para su asignación; además, no indica candados o límites al uso del presupuesto.

**Tabla 1. Iniciativas de ley para regular la publicidad oficial, 2007-2018**

Fecha	Congresista	Partido	Iniciativa de ley
14 de mayo de 2007	Dip. Jacinto Gómez Pasillas	PAN	Reforma a los artículos 93, 115, 116 y 122 de la Constitución y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
11 de julio de 2007	Sen. Graco Ramírez	PRD	Proyecto de decreto por el cual se reforman y adicionan disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
23 de octubre de 2007	Sen. Carlos Sotelo	PRD	Iniciativa de Ley que Regula la Publicidad del Estado
1 de diciembre de 2009	Dip. Jaime Cárdenas	PT	Iniciativa de Ley en materia de Publicidad del Estado
22 de febrero de 2011	Dip. César Augusto Santiago	PRI	Ley Federal de Propaganda Institucional
29 de marzo de 2011	Sen. Pablo Gómez Álvarez	PRD	Ley General de Propaganda Gubernamental
26 de abril de 2011	Dip. Javier Corral Jurado	PAN	Ley General de Comunicación Gubernamental
26 de abril de 2011	Sen. Emma Laríos Gaxiola	PAN	Ley Federal de Publicidad Oficial
4 de septiembre de 2012	Sen. Javier Corral Jurado	PAN	Ley General de Propaganda Gubernamental
13 de noviembre de 2012	Sen. Armando Ríos Piter	PRD	Ley General de Propaganda Gubernamental

*Continuación.*

Fecha	Congresista	Partido	Iniciativa de ley
11 de marzo de 2014	Dip. Agustín Barrios Gómez	PRD	Ley General de Propaganda Gubernamental
17 de marzo de 2014	Dip. Silvano Aureoles	PRD	Ley General de Propaganda Gubernamental
12 de mayo de 2015	Dip. Lizbeth Rosas Montero	PRD	Ley General de Propaganda Gubernamental
19 de noviembre de 2015	Sen. Zoé Robledo Aburto	PRD	Reforma al penúltimo párrafo del artículo 134 de la Constitución
23 de noviembre de 2017	Sen. Marcela Torres Peimbert	PAN	Ley Federal de Comunicación Gubernamental
28 de noviembre de 2017	Diversos senadores	PRD	Ley General de Comunicación Gubernamental
8 de febrero de 2018	Sen. Miguel Barbosa Huerta	PT	Ley General de Propaganda Oficial
22 de febrero de 2018	Sen. Dolores Padier-Luna	PT	Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social
13 de marzo de 2018	Diversos senadores y diputados	PRI, PVE, Panal	Ley General de Comunicación Social

Fuente: Cuadro elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

El marco normativo vigente<sup>3</sup> en el ámbito federal, se regirá por la LGCS, y serán aplicables de manera supletoria, en lo conducente, las disposiciones contenidas en las siguientes leyes y ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 6, 41 y 134).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 209, numeral uno y 242, numeral cinco).
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (artículos 89, 217, 238 y 251).
- Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (anual).

<sup>3</sup> Ver anexo I para los cambios y/o reformas a las leyes que comprenden líneas o criterios sobre publicidad oficial.

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículo 70, fracción XXIII).
- Presupuesto de Egresos de la Federación (anual).
- Ley General de Comunicación Social.

## **Acceso a información sobre publicidad oficial en el ámbito federal**

Entre quienes se han dedicado a estudiar el tema, destaca Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Desde hace diez años ha realizado un seguimiento minucioso de los gastos en publicidad oficial, documentando montos millonarios y escasa rendición de cuentas. En los estados, la incapacidad para acceder a la información sigue siendo un obstáculo importante para analizar fiablemente esas erogaciones.

Para el ámbito federal, hacerse de información es relativamente fácil y el acceso ha mejorado mucho en los últimos años. Hay varias fuentes de datos: el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CP), el Sistema de Comunicación Social (ComSoc) y los informes de gobierno del presidente que reportan sobre este tema, especialmente en el anexo estadístico.

Sin embargo, hay aún algunos obstáculos a la rendición de cuentas apropiada: muchos documentos y la información proporcionada no siempre coinciden; por ejemplo, los montos reportados varían mucho, lo que dificulta el análisis y el monitoreo de este gasto.

## **Análisis de la publicidad oficial de los tres poderes de la unión, 2000-2018<sup>4</sup>**

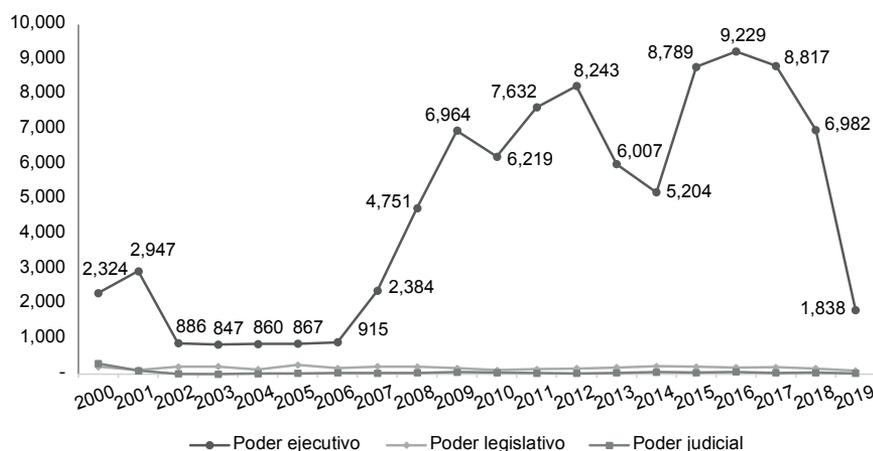
Esta sección analiza la partida presupuestaria 3600, “Servicios de comunicación social y publicidad”, dentro del concepto de Servicios

<sup>4</sup> Todas las tablas y gráficas son elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando los documentos del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública para el periodo 2000-2019. Consultados en: <http://www.gob.mx/hacienda>.

Generales de la Cuenta Pública (CP). Ello para informarse de los gastos en publicidad oficial efectuados por los tres poderes de la Unión entre 2000 y 2019. No está por demás mencionar que el poder legislativo comprende la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Auditoría Superior de la Federación; mientras que el poder judicial está compuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el TEPJF. Para el poder ejecutivo se tomaron en cuenta sólo los gastos reportados por la administración federal centralizada, es decir, la presidencia de la República, las secretarías de Estado y la entonces Procuraduría General de la República, omitiendo los órganos autónomos.

De 2000 a 2019, el presupuesto ejercido en PO por los tres poderes se redujo 30%, pasando de 2,833 millones en 2000 a 1,962 millones en 2019. El poder ejecutivo es el que más gasta en comunicación social y en publicidad oficial: representa 95% del total ejercido por los tres poderes en el periodo que va de 2000 a 2019. El legislativo, por su parte, suma 4%, mientras que el judicial 1%.

**Gráfica 1. Presupuesto ejercido en publicidad oficial por los tres poderes de la Unión, 2000-2019**  
(Cifra en millones de pesos de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de la Cuenta Pública 2000-2019.

El aumento significativo del gasto en publicidad oficial es principalmente el reflejo del aumento del gasto del poder ejecutivo. Los otros

poderes tienen comportamientos más erráticos y difíciles de descifrar. El gasto en PO del poder legislativo tiene variaciones irregulares y su presupuesto ejercido oscila entre un mínimo de 98 millones en 2019 y un máximo de 265 millones en 2005, en términos reales.

Sin embargo, se puede notar que, de 2010 a 2014, este gasto se duplicó, al pasar de 116 millones a 222 millones de pesos. Su mayor caída fue en 2019 justo con el cambio de gobierno. Se puede afirmar lo mismo del presupuesto del poder judicial: la entidad contaba con un presupuesto en PO que oscilaba entre 2 millones de pesos en 2003 y un máximo de 301 millones en 2000.

Es interesante notar que, el periodo en que más se ha gastado en PO, y por mucho, ha sido de 2012 a 2018 —el último año de la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2012) y cuatro de la administración de Enrique Peña Nieto (2015, 2016, 2017 y 2018)—, de los cuales tres de ellos fueron años electorales (2012, 2015 y 2018). Así, estos cinco años suman 43,190 millones, que representan el 45% del gasto total de 2000 a 2019.

**Tabla 2. Presupuesto ejercido en publicidad oficial por los tres poderes de la Unión, 2000-2019 (Cifras en millones de pesos de 2020)**

Año	Poder ejecutivo	Poder legislativo	Poder judicial	Total
2000	2,323.63	208.09	301.50	2,833.21
2001	2,946.81	117.65	96.67	3,161.12
2002	885.84	209.70	6.13	1,101.68
2003	847.43	215.36	2.40	1,065.19
2004	860.22	136.57	18.63	1,015.43
2005	867.23	265.46	25.67	1,158.36
2006	914.79	172.13	38.62	1,125.54
2007	2,384.20	215.68	28.29	2,628.17
2008	4,750.80	210.96	36.47	4,998.23
2009	6,964.21	171.15	59.23	7,194.59
2010	6,218.60	115.51	46.54	6,380.65
2011	7,632.48	143.46	29.43	7,805.37

*Continuación.*

Año	Poder ejecutivo	Poder legislativo	Poder judicial	Total
2012	8,243.05	161.53	23.51	8,428.09
2013	6,007.47	186.81	34.11	6,228.40
2014	5,203.66	221.54	54.50	5,479.71
2015	8,788.75	209.74	45.37	9,043.86
2016	9,228.90	186.44	67.36	9,482.70
2017	8,816.88	196.46	39.59	9,052.93
2018	6,982.32	159.53	40.75	7,182.61
2019	1,837.57	98.24	26.32	1,962.14
<b>Total</b>	<b>92,704.86</b>	<b>3,602.01</b>	<b>1,021.11</b>	<b>97,327.98</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de la Cuenta Pública 2000-2019.

Hay que recordar que la reforma político-electoral de 2007 buscaba limitar el dispendio en medios de comunicación durante el periodo electoral al prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo-aire para difundir propaganda política. Desde entonces, la propaganda electoral solo se realiza mediante los tiempos gratuitos que el INE distribuye a los partidos. Sin embargo, esta prohibición tuvo un impacto imprevisto sobre las erogaciones en publicidad oficial, como lo muestra la tendencia al alza de este gasto desde 2007 y el hecho de que los años electorales son los de mayor desembolso en PO.

A esto se suma la dificultad de controlar, fiscalizar y conocer exactamente cuánto gastan los gobiernos en publicidad oficial. En muchos casos, no se reportan adecuadamente los montos y hay mucho sobre-ejercicio. El ejemplo del estado de Chihuahua es muy ilustrativo. Durante el gobierno de César Duarte (2010 a 2016) se solicitó varias veces el desglose del gasto en PO, pero nunca fue posible obtener esa información porque fue reservada. Fue sólo después de la alternancia y el compromiso del nuevo gobernador, Javier Corral, en transparentar esos gastos que se conoció a detalle el dispendio millonario del exgobernador en PO.

## **Análisis de los gastos en publicidad oficial de 2012 a 2019 del poder ejecutivo federal, con información del sistema de comunicación social (COMSOC)**

La concentración notoria del gasto en PO en el poder ejecutivo merece un análisis más detallado. La publicación a partir de 2012 del Sistema de Comunicación Social (Comsoc) (SFP 2018) —que administra la Secretaría de la Función Pública (SFP)— es un avance que favorece la transparencia y la rendición de cuentas. La actualización periódica de la información fue posible gracias a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).<sup>5</sup>

En el sistema Comsoc se reportan mes con mes todos los montos ejercidos en publicidad de la administración pública federal, centralizada y descentralizada, con un nivel de desglose notable (SFP 2018). Ahí se da cuenta de dos partidas presupuestarias del concepto 3600, “Servicios de Comunicación Social y Publicidad” (36101 y 36201), y la partida 33605, “Información en Medios Masivos Derivada de la Operación y Administración de las Dependencias y Entidades”.

A diferencia del gasto reportado en la Cuenta Pública, esta base integra tres partidas y toma en cuenta la administración pública, centralizada y descentralizada, reportando el presupuesto ejercido también por las paraestatales y organismos descentralizados.

<sup>5</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) busca que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Esto con el objetivo de mejorar la eficiencia del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Para más información, consultar: <http://gobabierto.mx/>.

**Tabla 3. Presupuesto original aprobado y presupuesto ejercido de 2012 a 2019. Comparativo Comsoc-Cuenta Pública (Cifra en millones de pesos de 2020)**

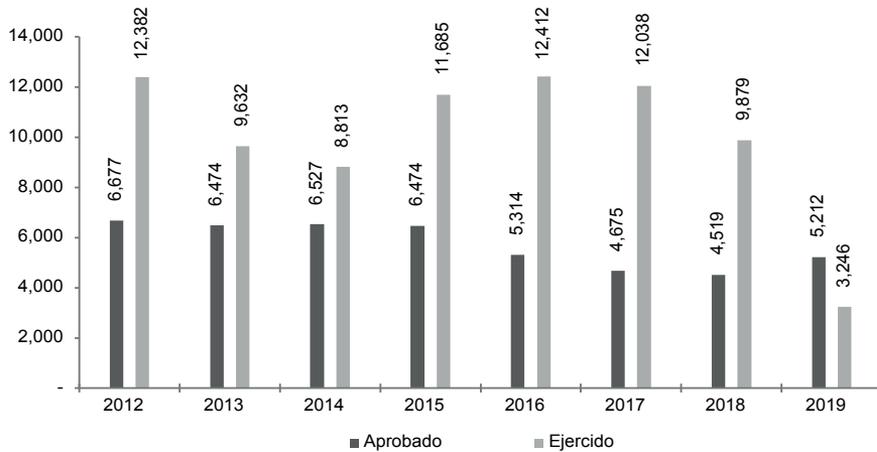
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Presupuesto Aprobado (Comsoc)	6,676.96	6,474.46	6,527.10	6,473.78	5,313.81	4,674.55	4,519.22	5,212.04	3,118.40
Presupuesto Ejercido (Comsoc)	12,381.72	9,631.98	8,813.31	11,685.25	12,411.80	12,037.80	9,879.06	3,246.00	-
Presupuesto Ejercido (Cuenta Publica)	8,243.05	6,007.47	5,203.66	8,788.75	9,228.90	8,816.88	6,982.32	1,837.57	-

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de la Cuenta Pública 2000-2019 y del Comsoc.

La base del Comsoc muestra que los gastos en publicidad oficial son aún más elevados que los que se reportan en la Cuenta Pública. Con esta información, se puede comprobar que, en durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, de 2013 a 2018, el gasto en PO supera los 67 mil millones de pesos.

Se aprecia un constante sobre ejercicio de los recursos en publicidad oficial, es decir, se ejerce más de lo que se presupuesta; esa distancia, según el Comsoc, ha aumentado considerablemente. Si se toma como ejemplo la administración de Peña Nieto, se observa que, para 2013, el gasto ejercido aumentó 48.77%; en 2014, 35.03%; en 2015, 80.5%; en 2016, 133.58%; en 2017, 157.52%; y en 2018, 118.60%. El año 2019 es la excepción, ya que hay una disminución de 38% en el presupuesto ejercido, es decir, se dejaron de gastar 1,966 millones en la administración de Andrés Manuel López Obrador. Así mismo, el presupuesto aprobado para 2020, según el Comsoc, es de 3,118 millones, el más bajo desde 2012.

Gráfica 2. Presupuesto ejercido en publicidad oficial, 2000-2019 (Cifras en millones de pesos de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Comsoc.

El sobre ejercicio es una constante en el gasto en publicidad oficial. La práctica evidencia falta de control y de rendición de cuentas. Además, es contraria a un uso racional del gasto público. La ley señala que uno de los primeros rubros a reducir en caso de que se prevean recortes al gasto público es justo el de publicidad oficial; sin embargo, en 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 el gobierno anunció reducciones importantes en diversos rubros; contrario a lo que dice la norma, el gasto en comunicación social no disminuyó en ningún momento.

Otro dato interesante es la concentración de mercado reflejada en estas cifras. Respecto a la distribución del gasto por tipo de medio, de 2013 a 2019 los recursos en publicidad oficial se destinaron principalmente a la televisión, seguido de la radio y los medios impresos, conservando una tendencia estable. En promedio, la televisión gastó 35% (23,818 millones de pesos); la radio 18% (12,300 millones); y los medios impresos también 18% (12,029 millones). La categoría “otros” incluye el material impreso (dípticos, trípticos, folletos, material promocional del mobiliario urbano), la producción, preproducción y postproducción en medios de comunicación. Ese monto es una parte importante del gasto en publicidad oficial, ya que representa 20% del gasto en PO.

De 2013 a 2019, de todos los proveedores que obtuvieron contratos, fueron Televisa y TV Azteca —oferentes de televisión— los que concentraron la mayor parte de los ingresos. El primero reunió 16.44% (11,130 millones) del total del periodo analizado, es decir, 67,705 millones, mientras que el segundo acumuló 9.95% (6,736 millones).

**Tabla 4. Gasto de 2013 a 2019 por tipo de medio**  
(Cifra en millones de pesos de 2020)

Tipo de medio	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Televisión	3,230.52	2,642.81	4,333.24	4,691.63	4,347.00	3,680.24	892.65
% del total anual	33.55%	29.99%	37.08%	37.80%	36.11%	37.25%	27.50%
Otros	2,197.93	2,189.18	1,930.77	2,511.04	2,329.33	1,742.90	446.32
% del total anual	22.82%	24.84%	16.52%	20.23%	19.35%	17.64%	13.75%
Radio	1,995.73	1,795.00	2,326.16	2,029.34	1,936.42	1,717.71	499.54
% del total anual	20.72%	20.37%	19.91%	16.35%	16.09%	17.39%	15.39%
Medios impresos	1,597.54	1,483.62	2,003.44	2,133.15	2,201.84	1,573.06	1,036.11
% del total anual	16.59%	16.83%	17.15%	17.19%	18.29%	15.92%	31.92%
Internet	556.61	499.01	846.78	741.26	846.98	802.75	365.57
% del total anual	5.78%	5.66%	7.25%	5.97%	7.04%	8.13%	11.26%
Cine	52.02	203.60	244.85	305.39	376.24	362.40	5.81
% del total anual	0.54%	2.31%	2.10%	2.46%	3.13%	3.67%	0.18%
<b>Total</b>	<b>9,630.34</b>	<b>8,813.22</b>	<b>11,685.25</b>	<b>12,411.80</b>	<b>12,037.80</b>	<b>9,879.06</b>	<b>3,246.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Comsoc.

**Tabla 5. Beneficiarios con mayores ingresos**  
**de 2013 a 2019**  
(Cifras en millones de pesos de 2020)

Beneficiario	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Televisa	1,607.87	1,426.84	1,898.05	2,327.78	1,710.20	1,798.99	360.30
TV Azteca	826.94	698.63	1,345.61	1,324.54	1,204.39	989.32	346.94
<b>Total</b>	<b>2,434.81</b>	<b>2,125.47</b>	<b>3,243.66</b>	<b>3,652.32</b>	<b>2,914.58</b>	<b>2,788.31</b>	<b>707.24</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Comsoc.

El 1 de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia del país. Durante su campaña presidencial se comprometió

a reducir en un 50% el gasto de publicidad oficial, lo que se materializó en el PEF 2019 con un monto de 4,758 millones. Este recorte al gasto se efectuó sobre el gasto de 2018 que ascendió a poco más de 9,800 millones.

Datos del Comsoc reportan que las cifras definitivas del gasto de 2019 reportan que se ejercieron 3,246 millones de pesos en publicidad oficial. Los cinco medios de comunicación con más PO en el primer año de la administración de López Obrador son: Televisa con 360 millones, TV Azteca con 347 millones, La Jornada 252 millones, Medios Masivos Mexicanos con 179 millones y Grupo Fórmula con 115 millones. Salvo las dos grandes televisoras, los demás medios de comunicación de este grupo de cinco difieren con el gobierno de Enrique Peña Nieto. Sin embargo, seguimos viendo concentración en algunos medios de comunicación sin reglas claras ni criterios de asignación.

Adicionalmente, el PEF 2020 prevé una disminución del 44% en el monto de publicidad oficial, pasando de los 4,758 millones de pesos asignados en 2019 a 2,654 millones para 2020. Esto en principio es favorable, ya que el sobre ejercicio en el presupuesto ha sido una constante, pero al mismo tiempo podría perjudicar a los medios de comunicación que dependen de la publicidad oficial, sobre todo por las deficiencias del marco legal existente pues carece de criterios claros para la asignación y distribución de la PO.

## **La publicidad oficial en las entidades federativas**

Hay escasa información sobre el gasto en publicidad oficial en los estados. Los pocos datos existentes se han obtenido gracias al trabajo que la sociedad civil desarrolla mediante solicitudes de acceso a la información. De 2010 a 2015, Fundar y Artículo 19 elaboraron y difundieron el “Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas”;<sup>6</sup> compuesto, como ya se dijo, a partir de las respuestas a solicitudes de información.

<sup>6</sup> Último índice “Libertad de expresión en venta”, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/LibertadDigitalOk.pdf>.

Después de cuatro versiones del índice (2010-2015) persistieron problemas para su confección. Acceso denegado a la información, confusión en las respuestas, ausencia de registros fidedignos y dispersión del gasto siguen siendo razones que avalan la opacidad en un número significativo de entidades.

En 2017, Fundar profundizó su investigación y se dio a la tarea de revisar las cuentas públicas de 2015 y los sitios de transparencia de cada uno de los estados para acceder a la información sobre el gasto aprobado y ejercido —de los tres poderes de gobierno, los órganos autónomos y el sector paraestatal—, de las entidades federativas.<sup>7</sup> Esta investigación, “Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015”, permitió contar con más información sobre el gasto de las entidades federativas en PO.<sup>8</sup>

Los resultados principales de la investigación fueron similares que a nivel federal. Por un lado, se evidenció el uso desmedido de recursos públicos: el gasto en PO de las entidades federativas en 2015 ascendió a 13,974 millones de pesos. Otro tema relevante fue el de los sobre ejercicios en el gasto: el gasto ejercido total de 30 estados fue el doble del gasto aprobado en 2015 (7,214 millones aprobados). Todas las entidades federativas (excepto Yucatán y Tlaxcala), continuaron gastando más de lo aprobado en PO: hubo un incremento del 94% en relación con lo asignado en sus presupuestos locales. Finalmente, se observa que el poder ejecutivo es el que más recursos ejerció en PO. El 70% del gasto (9,464 millones), de la PO en los estados lo ejerce el poder ejecutivo.

A pesar de que se tienen las leyes estatales en materia de transparencia, es importante que existan mecanismos que planifiquen el gasto en materia de PO, para que la ciudadanía pueda exigir una rendición de cuentas efectiva. A la par, se necesitan marcos normativos que regulen la PO, para evitar los sobregastos y la mala distribución en este rubro.

<sup>7</sup> Investigación “Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015”, disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/GastosPublicidadOficialEstados2015.pdf>.

<sup>8</sup> Para los estados de Guerrero y Nuevo León no se encontró información sobre el gasto en publicidad oficial.

Sobre el primer punto, desde 2016 se cuenta con la herramienta Transparencia en Publicidad Oficial (TPO)<sup>9</sup>, elaborada por el INAI y Fundar, cuyo objetivo es que las instituciones de gobierno, en todos sus niveles, gestionen y transparenten el gasto en comunicación social y publicidad oficial, tal y como lo indica la LGTAIP.<sup>10</sup> Es una herramienta que las entidades federativas pueden implementar de manera voluntaria.

**Tabla 6. Presupuesto ejercido en 2015 en publicidad oficial por los tres poderes, órganos autónomos y sector paraestatal en las entidades federativas (Cifras en millones de pesos de 2020)**

Estados	Poder ejecutivo	Poder legislativo	Poder judicial	Órganos autónomos	Sector paraestatal	Total
Guerrero	N/E	N/E	N/E	N/E	N/E	N/E
Nuevo León	N/E	N/E	N/E	N/E	N/E	N/E
Quintana Roo	645.65	29.25	3.32	2.12	670.20	1,350.55
Tamaulipas	1,060.32	1.62	0.09	127.61	24.86	1,214.51
Chihuahua	1,002.36	20.01	6.54	8.62	132.74	1,170.26
Coahuila	1,076.87	23.11	0.51	62.82	6.70	1,170.01
Hidalgo	115.79	10.35	2.68	18.54	682.43	829.78
CDMX	726.18	0.03	0.00	0.04	0.46	726.70
Guanajuato	387.74	17.36	10.62	54.78	132.13	602.64
Jalisco	360.72	0.95	0.81	19.45	182.65	564.58
Sonora	212.42	32.57	0.01	4.73	264.38	514.11
Chiapas	282.11	17.36	10.09	13.56	186.14	509.26
Campeche	436.19	12.71	1.49	3.24	52.22	505.86
Veracruz	354.36	26.10	1.70	15.88	94.64	492.67
Tabasco	341.77	11.49	0.01	16.09	116.21	485.58
Morelos	335.61	36.13	0.07	0.00	40.57	412.39

<sup>9</sup> Transparencia en Publicidad Oficial, disponible en: <http://publicidadoficial.inai.org.mx/tpov1/>.

<sup>10</sup> Hasta el día de hoy, los estados de Chihuahua ([http://www.unidosconvalor.gob.mx/transparencia\\_tpo/tpov1/](http://www.unidosconvalor.gob.mx/transparencia_tpo/tpov1/)), Quintana Roo (<http://tpo.qroo.gob.mx/tpov1/>) y Jalisco (<https://publicidadtransparente.jalisco.gob.mx/tpov1/>) se han sumado a esta iniciativa.

*Continuación.*

Estados	Poder ejecutivo	Poder legislativo	Poder judicial	Órganos autónomos	Sector paraestatal	Total
Oaxaca	391.30	-	-	-	-	391.30
Zacatecas	330.45	10.34	1.35	4.21	28.10	374.45
Yucatán	265.48	3.41	0.42	7.82	85.68	362.82
Querétaro	219.72	20.54	0.01	1.09	45.18	286.53
Puebla	22.16	3.92	0.07	0.43	229.14	255.72
Baja California	122.56	39.24	0.05	25.20	58.54	245.58
Durango	182.43	16.58	1.17	3.33	29.00	232.51
Sinaloa	191.73	2.40	0.33	1.99	21.49	217.94
Edo. Méx.	N/E	N/E	N/E	N/E	N/E	214.56
Aguascalientes	94.52	0.04	0.01	1.19	109.17	204.93
Michoacán	N/E	N/E	N/E	N/E	N/E	173.37
Nayarit	93.36	17.34	0.27	0.25	33.88	145.11
San Luis Potosí	72.72	12.45	2.10	17.16	30.32	134.75
BCS	74.51	4.05	0.30	3.96	5.28	88.11
Tlaxcala	24.94	0.88	-	15.59	13.03	54.44
Colima	39.99	0.42	0.21	0.16	2.14	42.91
<b>Total</b>	<b>9,463.95</b>	<b>370.65</b>	<b>44.24</b>	<b>429.86</b>	<b>3,277.29</b>	<b>13,973.93</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de las Cuentas Públicas estatales de 2015.

N/E: información no encontrada.

En el tema de los marcos normativos, hasta el momento ningún estado cuenta con una ley que regule la PO. En los transitorios de la LGCS se señala que los congresos locales deberán armonizar su legislación, en un plazo no mayor a 90 días a partir de la presentación de la ley, la cual deberá entrar en vigor el mismo día que la LGCS. Sin embargo, de mayo de 2018 a la fecha ningún estado tiene una ley de PO. En 2018 los estados de Chihuahua y Jalisco elaboraron iniciativas de ley<sup>11</sup>, las cuales no fueron aprobadas.

<sup>11</sup> Iniciativa de ley en Chihuahua, disponible en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/iniciativas/archivosIniciativas/8550.pdf>.

## Conclusiones y recomendaciones

Con la reforma de 2007 se inauguró un nuevo marco para la comunicación política que busca eliminar el uso de recursos públicos para la contratación de propaganda electoral en radio y televisión y limitar el uso de la PO con fines electorales.

Como consecuencia directa, está prohibido usar la PO para hacer la promoción de un candidato o candidata o de cualquier servidor público. Doce años después de la reforma se puede afirmar que estas prácticas han desaparecido, aunque permanecen algunas excepciones toleradas como la promoción personalizada en el marco de los informes laborales. Lo mismo se puede afirmar de la prohibición de difundir PO durante las campañas.

A pesar de estos avances y la entrada en vigor de la LGCS, la PO sigue teniendo el potencial de ser una herramienta que sirva para influir sobre la equidad del debate público en periodo de elección. Permanece el control gubernamental de las líneas editoriales de los medios de comunicación o el intercambio de favores entre medios y gobiernos a través de la PO.

En Fundar, se continúa documentando el gasto en PO sin mucha rendición de cuentas ni control que se asignan de manera discrecional a los medios de comunicación. Los principales hallazgos del trabajo presentado en este artículo muestran la falta de cambio en las prácticas en cuanto al uso de la PO:

- Hay bastante información sobre el gasto federal en PO, aunque hay variaciones importantes en los montos según las fuentes consultadas.
- De 2000 a 2018, el presupuesto ejercido por los tres poderes de la Unión se triplicó, pasando de 2,741 millones a 6,773 millones.
- De 2013 a 2018 hubo sobre ejercicios considerables en la ejecución del gasto en publicidad oficial por el ejecutivo federal. En 2018 se gastó 119% más de lo presupuestado en el rubro.
- Desde la reforma electoral de 2007, los dos años en que más se ha gastado en PO han sido electorales (2012 y 2015).
- En las entidades federativas existen sobre ejercicios importantes en el gasto de PO. A partir de la última investigación realizada, se

logró comprobar que, en 2015, los tres poderes de gobierno, los órganos autónomos y el sector paraestatal, de treinta entidades federativas gastaron más de 13,500 millones.

- Con la administración de López Obrador, el gasto en PO se redujo en 50% para 2019 y continúa la reducción para el presupuesto 2020. En 2019 se ejercieron 3,246 millones de pesos, 38% menos de lo originalmente aprobado (5,212 millones).
- Pese a que el fallo de la SCJN abrió la posibilidad de incidir en el marco legislativo, tanto a nivel federal como estatal, se aprobó una ley general regresiva que afecta el uso de los recursos públicos, pero más importante, la libertad de expresión. La oportunidad que ofrecía la resolución de la Corte fue desaprovechada por los legisladores, pues hicieron caso omiso a las demandas de diversos actores sociales, mediáticos y políticos, en el panorama nacional e internacional, de tener un proceso de parlamento abierto para la elaboración de la ley de PO.

A casi dos años de la sentencia, el nuevo gobierno, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, tendrá el reto de ejercer la PO de manera óptima y transparente, así como emitir los criterios claros y objetivos para su asignación. Además, en los estados uno de los desafíos será que las leyes locales deberán ir más allá de lo que establece la limitada LGCS, lo que permite una oportunidad de una regulación de avanzada. ◀

# La fiscalización a partidos y candidatos

Alfredo Cristalinas Kaulitz\*

## 1. Financiamiento y rendición de cuentas

### Evolución legal del financiamiento público a partidos políticos

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

<sup>3</sup> Cf. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 49, párrafo segundo.

## Financiamiento a candidaturas independientes

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

La nueva legislación mantuvo la fórmula para determinar y distribuir el financiamiento público para los partidos; dispuso, además, que correspondería a cada legislatura local establecer las reglas para otorgar financiamiento local a los partidos políticos nacionales con acreditación estatal y a los partidos locales<sup>4</sup>.

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

Sin embargo, con relación a los candidatos independientes, la Legipe dispuso financiamiento público y privado. Para el primero, la bolsa correspondiente se calcula de la misma forma que para un partido de nueva creación<sup>5</sup>. El resultado es el monto al que tienen derecho el conjunto de quienes obtengan el registro de la candidatura independiente como financiamiento público para gastos de campaña.

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

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

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

bolsa permaneció indivisa. En 2018, el Consejo General del INE aprobó el monto de financiamiento para gastos de campaña para el conjunto de candidaturas independientes, por un total de \$42,963,332<sup>6</sup> distribuidos de la siguiente forma:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al hacer una proyección sobre esa base con la elección federal del 2018, los partidos políticos gastaron en sus campañas poco más de 2 mil 800 millones de pesos<sup>7</sup>, entonces supondríamos que, al menos 20 mil millones de pesos provinieron de fuentes ilegales como personas morales, aportantes anónimos, recursos públicos, entre otros, y fueron utilizados para cubrir gastos no reportados a la autoridad fiscalizadora.

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

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

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

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

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

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

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

MR=Mayoría Relativa.

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

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

## **Régimen fiscal de partidos políticos y candidaturas independientes**

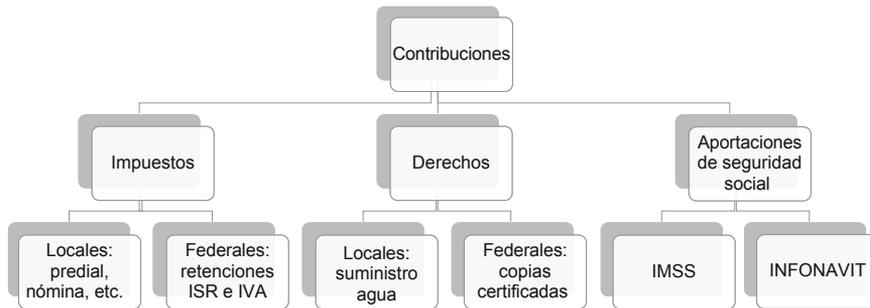
En años recientes, la fiscalización electoral ha evidenciado el incumplimiento casi generalizado de los partidos respecto de sus obligaciones fiscales y de seguridad social; por ello importa subrayar que el régimen especial que les otorga la Ley General de Partidos Políticos de ninguna manera constituye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

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

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

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

### Ilustración 1. Contribuciones a cargo de los partidos políticos



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

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

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

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

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

<sup>8</sup> Para mayor información, véase [http://www.sat.gob.mx/informacion\\_fiscal/factura\\_electronica/Paginas/Complemento\\_INE.aspx](http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/factura_electronica/Paginas/Complemento_INE.aspx).

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

La reforma electoral de 2014 no definió con claridad la personalidad jurídico-fiscal de los candidatos independientes. Si bien se estipuló la creación de una asociación civil<sup>9</sup>, el problema radica en que las facturas deben ser expedidas invariablemente a su nombre (Legipe 2014, Artículo 404, párrafo segundo), situación que propicia un efecto fiscal adverso al candidato independiente, pues no existe un régimen temporal y especial de un contribuyente que decide participar con esa condición en los procesos electorales.

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

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

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

---

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

<sup>10</sup> Supóngase que es la única candidata independiente registrada para la elección presidencial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Fiscalización: alcances y limitaciones

### Alcance legal del término “fiscalizar”

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

### Fiscalización electoral

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

Tabla 6. Cargos en disputa por tipo de elección

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

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

1/ (Calendario Electoral 2015 2015).

2/ (Calendario Electoral 2016 2016).

3/ (Calendario Electoral 2017 2017).

4/ (Calendario electoral 2018, 2018).

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

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

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

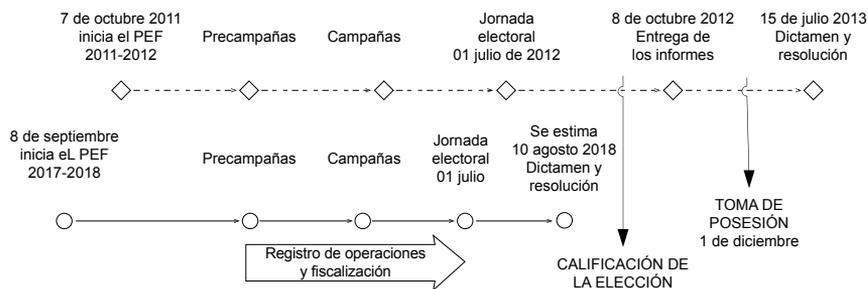
1. Utilización de sistemas para el apoyo de la fiscalización:
  - a. *Registro Nacional de Proveedores (RNP)*. Permite que registren sus datos las personas físicas o morales que vendan, enajenen, arrienden o proporcionen bienes o servicios; el objetivo es contar con un sistema que permita identificar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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

<sup>13</sup> Exposición de motivos de la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La decisión tuvo dos intenciones: primera, que la Unidad de Fiscalización elaborara nuevos dictámenes (para todas las elecciones); segunda, que en ellos se definieran uno a uno, con toda claridad, cada gasto al que se le aplicó el prorrateo<sup>14</sup> por beneficiar a más de una campaña, precisando además el criterio para admitir o determinar el número de candidatos promovidos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

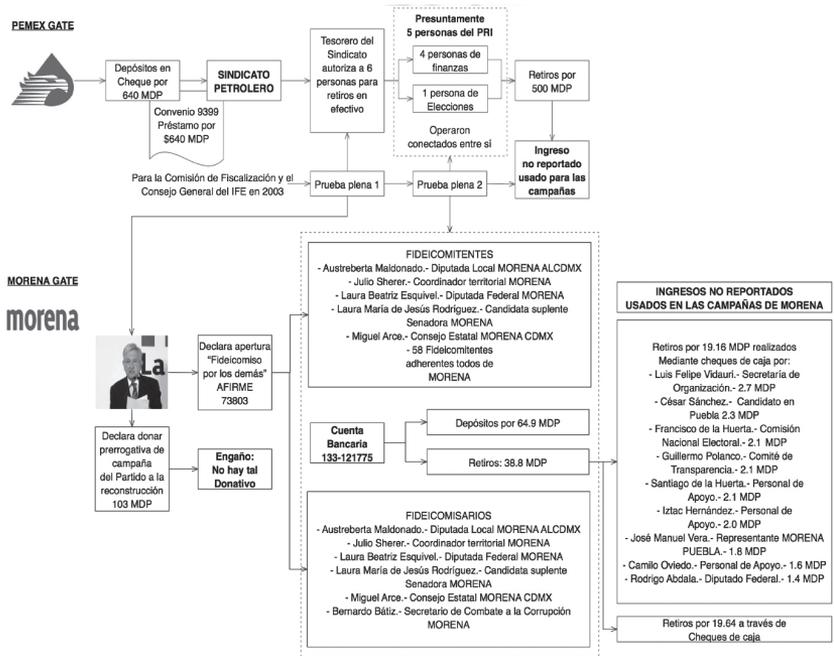
Partido/Coalición	Candidaturas con rebase				Total
	Presidente	Senadores	Diputados	Local	
Partido Acción Nacional	0	1	0	1	2
Partido Revolucionario Institucional	0	0	1	2	3
Partido de la Revolución Democrática	0	0	1	2	3
Partido del Trabajo	0	0	0	3	3
Partido Verde Ecologista de México	0	0	0	2	2
Movimiento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

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia.

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

### 3. Origen y uso del dinero en las campañas

#### Sancionar actos y omisiones no es eficiente

La percepción de que los partidos se financian de forma ilegal y rebasa con mucho los topes de gastos de campaña y que el INE es pasivo ante esas conductas, no puede ser revertida sólo con multas. Los incentivos de acceder al poder, a cualquier precio, son ilimitados. Como ya se vio, desde 1977 los partidos políticos tienen asegurado financiamiento público para desactivar los riesgos asociados al patrocinio privado —dinero a cambio de contratos y subvenciones ilegales una vez en el poder—. De ahí que en cada reforma se añadan prohibiciones al financiamiento privado, hasta llegar a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos<sup>15</sup>.

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

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

---

<sup>15</sup> “Artículo 54.

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

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

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

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

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

e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

f) Las personas morales, y

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Conductas evasivas de partidos políticos y candidatos en procesos electorales**

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

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

#### **a) Aportaciones en efectivo subvaluadas**

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

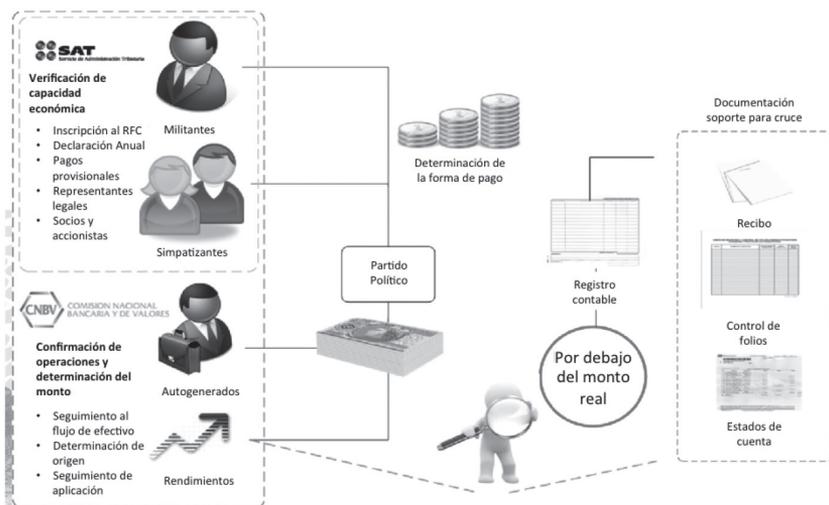
El artículo 28 del Reglamento de Fiscalización establece que, si de la información reportada por los partidos políticos y candidatos, la Unidad Técnica de Fiscalización determina que aquélla se encuentra 20% por arriba o por debajo del valor contenido en la matriz de precios,<sup>16</sup> procederá a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

---

<sup>16</sup> Valor que se determina con el procedimiento del artículo 27 del mismo Reglamento.

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

Ilustración 4. Subvaluación de aportaciones en efectivo



Fuente: Elaboración propia.

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

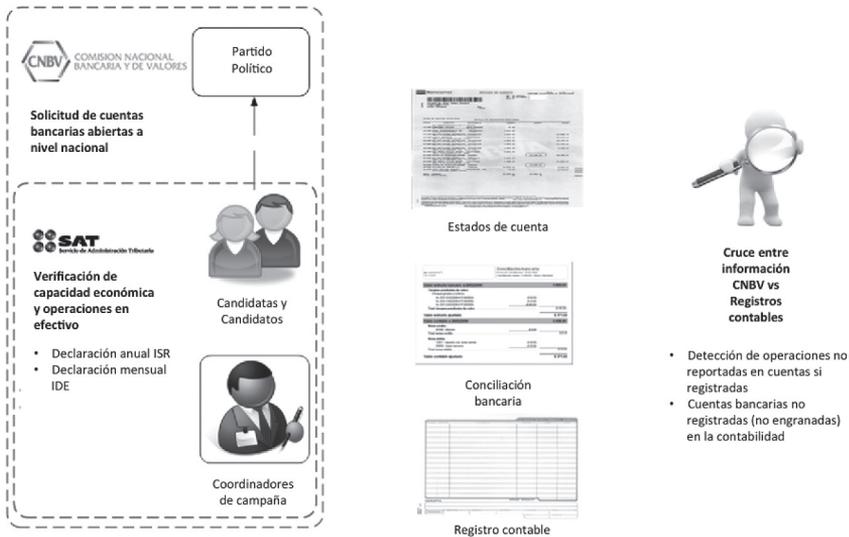
## b) Aportaciones en efectivo no registradas

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

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

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

Ilustración 5. Aportaciones en efectivo no registradas



Fuente: Elaboración propia

### c) Aportaciones en especie no registradas

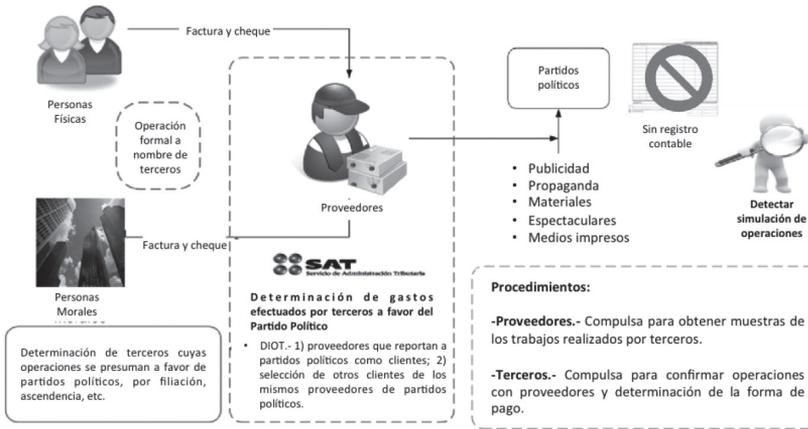
Pretenden ocultar el financiamiento de fuentes no autorizadas; son difíciles de detectar y tienen que ser valuadas pues carecen de valor nominal, es decir, no están amparadas por una factura, un recibo o un comprobante de pago. Se identifican mediante procedimientos orientados a detectar erogaciones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

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

Por lo que hace a los utilitarios que entregan los partidos políticos y candidatos, la reforma electoral de 2014 precisó que aquéllos deben ser primordialmente de materiales textiles, por lo que artículos que antes se distribuían —electrodomésticos, teléfonos celulares, tabletas electrónicas e incluso motocicletas— ahora están prohibidos y son consideradas dádivas. Ello significa que, si la Unidad Técnica de Fiscalización detecta que se entregaron, el monto se valúa en términos del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización; el resultado se acumula a los gastos de campaña y se multa al partido por considerarse que el gasto no corresponde a un objeto partidista<sup>17</sup>.

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

Ilustración 6. Aportaciones en especie no registradas

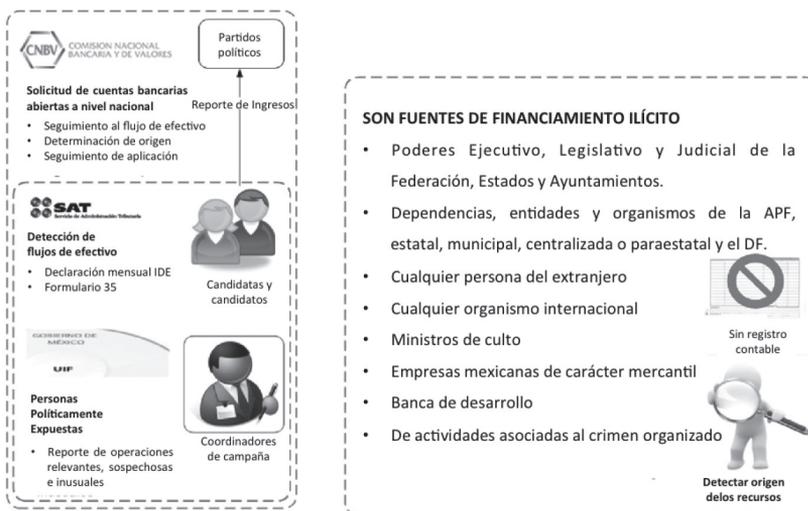


Fuente: Elaboración propia

### d) Aportaciones ilegales en efectivo

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

Ilustración 7. Aportaciones ilegales en efectivo



Fuente: Elaboración propia

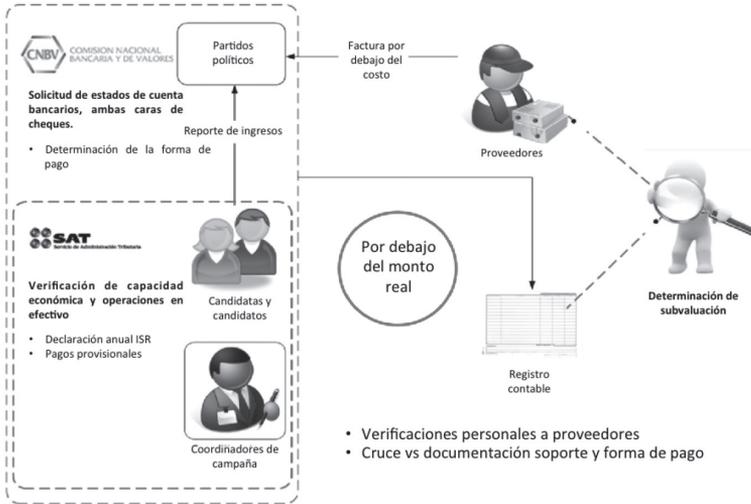
### e) Gastos de campaña subvaluados

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

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

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

Ilustración 8. Gastos de campaña subvaluados



Fuente: Elaboración propia

### f) Gastos de campaña no reportados

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

Ilustración 9. Gastos de campaña no reportados



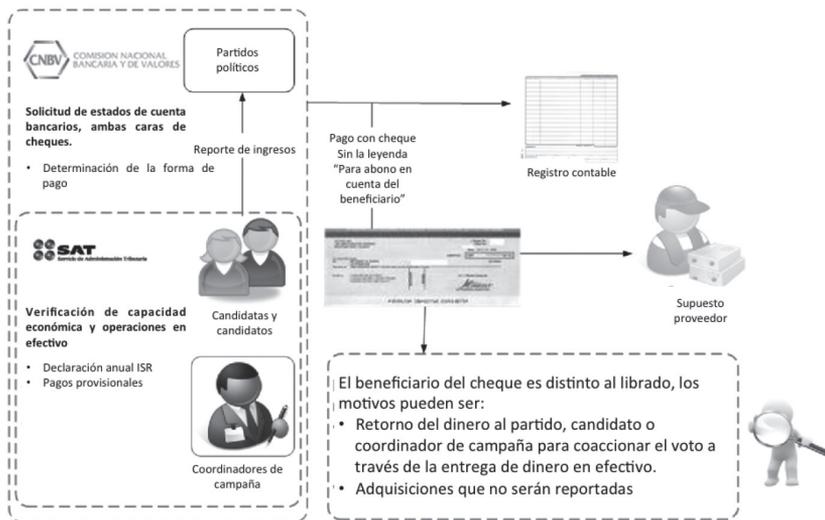
Fuente: Elaboración propia

### g) Simulación de operaciones

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

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

Ilustración 10. Simulación de operaciones



Fuente: Elaboración propia

## 4. Recomendaciones para fortalecer la fiscalización

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

Tabla 10. Fortalezas y debilidades del modelo de fiscalización vigente

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

*Continuación.*

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

Fuente: Elaboración propia.

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

*Sobre las facultades de comprobación*

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

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

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

*De los aspectos técnicos contables*

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

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

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

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

*De la administración y fiscalización de los recursos*

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

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

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

# El financiamiento ilegal de las campañas políticas en México

Luis Carlos Ugalde\*

## Introducción<sup>1</sup>

México padece un severo problema de corrupción. El país no ha superado en los últimos 15 años (2004-2019) calificaciones reprobatorias que varían entre 2.8 y 3.6 (en una escala de 1 a 10) del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. En la edición de 2019 del Índice de Estado de Derecho del *World Justice Project* ocupó el lugar 117 entre los 126 países evaluados en el mundo; y el lugar 29 de los 30 países evaluados en América Latina en materia de ausencia de corrupción. Según el Foro Económico Mundial la corrupción es ya el principal obstáculo para hacer negocios en México, por encima de la inseguridad. La mayoría de los mexicanos cree que la corrupción es muy alta y creciente. Según el Barómetro de las Américas, en 2004, 38.6% de los mexicanos pensaba que la corrupción estaba generalizada entre los funcionarios públicos. La cifra creció a 47.9% en 2010. En 2019, 72.5% de los encuestados per-

---

\* Luis Carlos Ugalde es director general de Integralia Consultores. Fue consejero presidente del IFE entre 2003 y 2007. Ha sido profesor e investigador en universidades de México y EU y es comentarista en radio y TV.

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado a partir de material publicado anteriormente. Varias ideas y segmentos fueron retomados del cuaderno elaborado por el mismo autor “Elecciones y corrupción en México” publicado en 2017 por la Auditoría Superior de la Federación como parte de la serie Cultura de la rendición de cuentas.

cibía altos niveles de corrupción entre los funcionarios públicos en México.

Los estudios de caso y sondeos indican el mismo fenómeno. Los sobornos, cohechos y comisiones para la asignación de contratos de obra pública y adquisiciones han aumentado en los últimos años. La malversación de fondos públicos ha alcanzado cifras escandalosas, como lo ha documentado la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en años recientes. El tráfico de influencias y el cohecho en la asignación de permisos para establecimientos mercantiles y desarrollos de vivienda es un fenómeno creciente que afecta a empresas e inversionistas. El problema no ha mejorado con la alternancia política en los gobiernos, lo cual desmiente la idea de que el cambio de partido en el poder tiende a resolver la corrupción. En ocasiones la alternancia agrava las cosas. Se oye decir con frecuencia de los nuevos gobiernos: “Como nunca han estado en el poder quieren robar más rápido”. También se dice de los partidos que regresan al poder: “tienen hambre vieja”.

La promesa de la democracia es que reduce la corrupción. La ecuación funcionaría así: más democracia significa más pluralismo; éste estimula los pesos y contrapesos entre poderes del gobierno; además, se acompaña de mayor participación ciudadana y de mayores libertades, entre ellas la de expresión, que sirve para denunciar casos de corrupción y fomentar su castigo.

La ecuación tiene sustento empírico en muchos países. La mayoría de las naciones con altas calificaciones democráticas también tienen bajos niveles de corrupción. Sin embargo, no es una relación de causa-efecto: no significa que la democracia y el pluralismo hayan sido las causas primigenias de que la corrupción sea más baja. La verdad es que muchos de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, ya habían desarrollado burocracias profesionales y sistemas legales que sancionaban el abuso de poder aun antes de que arribara el pluralismo. Lo que contiene la corrupción no es entonces el pluralismo *per se* sino la existencia de un estado de derecho democrático: la combinación de pluralismo sobre las bases de una cultura de legalidad y de instituciones sólidas de procuración de Justicia.

En México, la ecuación “más democracia, menos corrupción” no ha funcionado (al menos no todavía). La alternancia y el pluripartidismo

con un débil Estado de derecho han detonado la complicidad: no hay reglas de respeto ni límites al ejercicio del derecho a corromper. Por eso en México los engranajes de la teoría democrática no han surtido efecto, e incluso el experimento asemeja a un reloj con las manecillas en sentido contrario: en lugar de que la democracia hubiera estimulado el mecanismo reductor de la corrupción, más pluralismo parece justamente haber detonado más avaricia de los políticos y más niveles de corrupción. Una parranda sin control.

Uno de los fenómenos que ha contribuido a detonar la corrupción durante la fase de mayor democracia es el financiamiento ilegal de las campañas políticas. Si un alcalde, gobernador o presidente de la República llega al cargo y debe decenas o centenas de millones de pesos a quienes le dieron fondos para su campaña, no hay forma de que actúe con integridad e imparcialidad. El gobernante usará la asignación de contratos de adquisiciones y de obra pública, el otorgamiento de permisos e incluso el desvío de recursos públicos para pagar a sus donadores; si el dinero proviene del crimen organizado, se hará de la vista gorda para dejarlo operar en su territorio. Si no se cambia el mecanismo de fondeo ilegal de campañas, la lucha contra la corrupción —con avances normativos desde 2015— dará pocos resultados. Se requieren reglas innovadoras, precisas y potentes para contener la corrupción electoral.

## **El modelo mexicano de financiamiento de campañas**

La democracia requiere elecciones y estas cuestan mucho dinero. Para fondearlas, los países cuentan con diferentes mecanismos que incluyen el modelo de financiamiento privado (por ejemplo, Estados Unidos), el modelo de financiamiento predominantemente público (como es el caso mexicano, al menos en el papel) o modelos híbridos (Venezuela) que combinan fondos públicos y privados, tanto de dinero como de donativos o prerrogativas en especie.

En México, durante la hegemonía electoral del PRI, entre los años treinta y ochenta del siglo XX, no hubo un sistema formal de reglas

para regular el financiamiento de campañas. No se requería. Había un partido hegemónico que era subsidiado por el gobierno mientras los partidos de oposición competían con escasos recursos, trabajo voluntario y suerte. Pero llegó la demanda de apertura política en los años setenta y como respuesta el gobierno optó por llevar a cabo varias reformas electorales para, primero, dar transparencia a la organización de las elecciones y al conteo de los votos; y segundo, para generar piso parejo entre los partidos durante las campañas electorales (equidad). La regulación sobre el financiamiento —público y privado— fue pieza central de ese andamiaje.

Inyectar dinero público al sistema electoral y de partidos serviría para cerrar la brecha de desigualdad de ingresos y gastos entre partidos y evitar que el dinero ilegal penetrara las campañas. La fórmula para calcular la bolsa a repartir usaba diversos factores, entre ellos: el costo mínimo de una campaña para diputado federal, el total de diputados a elegir, el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, el costo mínimo de una campaña para senador, el total de senadores a elegir, entre otros. Era un galimatías.<sup>2</sup>

La complejidad o barroquismo de aquella fórmula era en realidad un invento para obtener una cantidad de dinero que lograra independizar al PRI del gobierno sin privarlo de sus privilegios. Alguien que participó en las negociaciones de aquella reforma de 1996 me dijo: “El presidente Zedillo [1994-2000] quería dos cosas: abatir la enorme disparidad en las condiciones de competencia entre partidos e independizar al PRI del financiamiento ilegal que había recibido del gobierno por décadas. El presidente preguntó cuánto dinero necesitaba el PRI para independizarse y eliminar las transferencias por debajo de la mesa”. El PRI habría hecho los cálculos y dado al presidente una cifra que

---

<sup>2</sup> La fórmula de financiamiento público que cerró la brecha entre partidos se plasmó en el artículo 49 del Cofipe y decía que la bolsa a repartir entre los partidos para sus gastos ordinarios se obtenía al multiplicar el costo mínimo de una campaña para diputado federal por el total de diputados a elegir y por el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión *más* el costo mínimo de una campaña para senador multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos *más* el costo mínimo de gastos de campaña para presidente de la República que se calculaba al multiplicar el costo mínimo de gastos de campaña para diputado multiplicado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que duraba la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que duraba la campaña del presidente.

guió las negociaciones de la reforma electoral,<sup>3</sup> refiere la fuente consultada. Entonces se pidió *inventar* una fórmula que arrojara esa cifra y el resultado fue el rompecabezas ya referido (Ugalde 2015).

Aunque el PAN y el PRD resultaban beneficiados porque la nueva fórmula daba mucho dinero al PRI, pero también al resto, ambos partidos denunciaron que era un abuso tan pronto la conocieron. Aunque habían votado a favor de las enmiendas constitucionales de la reforma electoral, votaron en contra de los cambios legales porque ahí se incrustaba la fórmula de financiamiento. Se acusó en su momento que buscaban evadir el costo político sabiendo que lo absorbería el gobierno y el PRI; y que ellos recibirían el dinero de cualquier forma. Por ejemplo, senadores del PAN emitieron un boletín de prensa en diciembre en el cual decían que era “insensato aprobar un financiamiento público a los partidos por más de dos mil millones de pesos, como lo hicieron los priistas, cuando millones de mexicanos viven en condiciones severas de miseria”.

En efecto, la nueva fórmula hizo que el financiamiento a los partidos pasara de 596 millones de pesos en 1996 a 2,111 millones en 1997, un salto de casi cuatro veces. Claramente la comparación es inexacta porque 1997 fue un año de elecciones intermedias. Pero si la comparación se hace entre 1995 y 1998 (dos años no electorales), el contraste es aún más pronunciado: el financiamiento se multiplicó casi ocho veces (cuatro y medio en términos reales).

Cuando recibió la primera ministración con los montos de la nueva fórmula en enero de 1997, el entonces presidente del PAN, Felipe Calderón, devolvió 40 millones de pesos a la Tesorería de la Federación en son de protesta (en su opinión era el exceso de lo que en realidad requerían). Lo mismo hizo en febrero, pero la querrela se apagó rápidamente y, a partir de marzo, el partido aceptó en los hechos el nuevo monto de financiamiento. Por su parte, Andrés Manuel López Obrador, entonces presidente del PRD, también denunció el incremento desproporcionado y dijo que usaría parte de los fondos para imprimir libros de texto gratuito. Nunca se supo de libros impresos (la ley otorga esa atribución en exclusiva a la Comisión Nacional de Libros

<sup>3</sup> Es probable que la cifra estuviera “inflada” respecto de las necesidades reales del partido.

de Texto Gratuitos) y el dinero fluyó también a las arcas de ese partido (Alcocer 2015).

El modelo de financiamiento público diseñado en 1996 se basó en una búsqueda genuina para abatir la desigualdad de gasto entre partidos, así como implantar el principio de que el dinero público prevaleciera —en todo caso y tiempo— sobre el privado, pero a partir de los requerimientos financieros del PRI. La equidad de 1996 se logró mediante una nivelación hacia arriba y no hacia abajo: eso es, en lugar de quitarle al PRI los recursos ilegales que recibía del gobierno, aumentaron los recursos al resto de los partidos para que el PRI mantuviera su “estilo de vida” sin hacer ningún sacrificio. Los partidos se convirtieron en administradores de “vacas gordas” después de décadas de haber sobrevivido con poco dinero, pero con mucha convicción, sacrificio y trabajo voluntario. La riqueza súbita de los partidos generó adicción, burocratización de sus estructuras y finalmente resultó cierto el proverbio de que “dinero llama a más dinero”. Fue ahí que empezó el ciclo destructor de la mística de la lucha opositora. Según Jorge Alcocer, “el dinero en exceso pudrió a los partidos” (Alcocer 2015).

En 2007 hubo una reforma electoral que cambió la fórmula de financiamiento para —según sus promotores— abaratar el costo de la democracia electoral. La nueva fórmula, vigente en 2020, dice que la bolsa de financiamiento se obtiene al multiplicar el 65% del salario mínimo (hoy Unidad de Medida y Actualización, UMA) por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.<sup>4</sup> Alguien que participó en las negociaciones me dijo: “No busques debajo de las piedras. La cosa fue muy simple. Se quería simplificar la fórmula incomprensible de 1996, dejar intacto el financiamiento ordinario de los partidos pero reducir el de campañas dado que los partidos ya no tendrían que pagar por los spots que transmitían en radio y TV”. (Según estimaciones de entonces, los gastos en medios electrónicos representaban hasta 60% de los gastos de campaña y la reforma de ese año hizo gratuito el acceso). Igual que en 1996, se acordó primero el monto y luego se buscó la fórmula que arrojara el número deseado.

---

<sup>4</sup> Las preguntas saltan inmediatamente: ¿por qué ese porcentaje en lugar del veinte, como sucede en muchas otras entidades? ¿Por qué se usa el padrón electoral en lugar de la lista nominal, que es el catálogo de los ciudadanos que efectivamente pueden votar?

Aunque el financiamiento para gastos ordinarios se mantuvo intacto, sí se redujo 50% el de campañas presidenciales y 70% el de campañas intermedias. Sin embargo, si se considera que a partir de esa reforma el tiempo aire para transmitir spots es gratuito, en realidad los partidos aumentaron su ingreso *disponible* porque la reducción de las prerrogativas fue mucho menor que el aumento del financiamiento en especie vía tiempos en medios electrónicos. Hubo menos presupuesto líquido para campañas, pero los partidos salieron ganando.

En 2014 hubo otra reforma electoral que mantuvo la fórmula de financiamiento para partidos nacionales, pero aumentó el dinero de los partidos en el ámbito estatal, una medida que pasó desapercibida en la discusión pública.<sup>5</sup> La reforma mandató que las entidades del país homologaran sus fórmulas respecto a la legislación federal. Como en la mayoría de las entidades, el factor que se usaba para determinar la bolsa de partidos era menor al 65% del salario mínimo —en muchas, era del 20%— el resultado fue un incremento de aproximadamente 50% en el financiamiento a los partidos en el ámbito estatal. Aunque la reforma había prometido —igual que la de 2007— que se abarataría el costo de la democracia, en los hechos aumentó el dinero de los partidos políticos.

En las reformas de 1996, 2007 y 2014 brilló por su ausencia un debate vigoroso sobre las calidades, cualidades y montos que un sistema efectivo y justo de financiamiento de partidos políticos debe tener para propiciar equidad, pero evitar el dispendio, la corrupción y otras calamidades que acompañan el exceso de dinero en la política. En la reforma de 1996 se hizo el ejercicio al revés: primero se definió un monto acorde a los requerimientos del PRI y luego se inventó la fórmula; en la de 2007 se adoptó una fórmula para reducir el financiamiento de campañas, pero mantener intacto el ordinario; en la de 2014 simplemente se aumentó el financiamiento de los partidos en el ámbito estatal de forma silenciosa sin que hubiese una justificación.

<sup>5</sup> Debe subrayarse que, en México, los partidos reciben financiamiento por dos vías: como partidos con registro nacional ante el INE y como partidos con registro estatal ante los Ople (antiguos institutos locales).

## El modelo mexicano en la realidad: las fuentes de financiamiento ilegal

El financiamiento ilegal de campañas tiene tres orígenes: recursos públicos, privados y del crimen organizado. El primero se entiende claramente. El segundo incluye contratistas que quieren asegurar negocios con el nuevo gobernador o nuevo alcalde; constructores que buscan ganar licitaciones de obra pública a modo; hoteleros; “antre-ros” o comerciantes que buscan permisos de uso de suelo, concesiones, otros permisos. El tercero es un aportador recurrente en ciertas regiones del país.

### Desvío de recursos públicos

De forma general se identifica que, para ser usado en campañas políticas, los recursos del presupuesto deben ser transformados primero en efectivo, ya que esta es la principal forma en la cual los operadores de las campañas los utilizan.<sup>6</sup> Hay varias modalidades: ingresos en efectivo no reportados, facturas apócrifas, sobrecostos en adquisiciones de bienes y obra pública, subcontratación forzosa, descuentos de nómina, permisos de construcción y ambulante, programas sociales y otros cuantos.

1. *Ingresos en efectivo*. Ejemplos de recursos que se reciben en efectivo van desde algunas contribuciones e impuestos que los contribuyentes pagan directamente en las ventanillas de la tesorería del Estado, el pago de derechos por servicios menores que requieren los ciudadanos de su Gobierno de sus gobiernos locales (por ejemplo, la emisión de un acta de nacimiento), hasta ingresos mucho menos visibles para las autoridades fiscalizadoras, como la venta de boletos para espectáculos en estadios, ferias y palenques, propiedad estatal. A lo anterior, se suman los ingresos derivados de algunas líneas de negocio

---

<sup>6</sup> La siguiente sección contiene información de entrevistas realizadas con operadores electorales, excandidatos, funcionarios y ex funcionarios del ramo hacendario y otros actores como parte de una investigación sobre el financiamiento ilegal de campañas elaborado por Integria y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Ximena mata y Mario Guzmán apoyaron en la investigación y redacción de esta sección.

qué, por condiciones excepcionales, poseen estos gobiernos, por ejemplo, casas de empeño, gasolineras o farmacias.

Otra fuente importante de ingresos en efectivo no reportados son las empresas paraestatales de transporte público, o concesiones similares que cobran una fracción importante de sus servicios directamente a los usuarios en efectivo. Una práctica común en los gobiernos es reducir artificialmente los ingresos reportados de estas compañías, sacando el efectivo de los registros y, posteriormente, fondear las empresas con subsidios directos del presupuesto.

2. *Facturas apócrifas.* Se refiere a la contratación de servicios con empresas inexistentes (o empresas “fantasma”), y la consecuente emisión de facturas apócrifas o falsas. Lo anterior se ha logrado identificar, mediante la verificación de a qué empresas se realizan los pagos, fiscalizando su inscripción en el padrón de proveedores y sus domicilios. Mediante el uso de facturas falsas algunas entidades han sido capaces de burlar el sistema presupuestal y sacar dinero de las tesorerías al realizar estos pagos a cuentas de operadores políticos o prestanombres. Parte de esos recursos podría estar siendo utilizada con fines electorales.

3. *Sobrecostos en adquisiciones de bienes y obra pública.* Otra manera en la cuales los recursos públicos son desviados hacia campañas políticas es mediante la contratación de bienes u obra pública con sobrecostos. Dichos pagos adicionales son regresados en efectivo a los funcionarios u operadores de las campañas. En particular, el uso de la obra pública se volvió común en México debido a la falta de competencia en el sector y al uso discrecional del mismo.

4. *Subcontratación forzosa.* Se realiza mediante la contratación de bienes o servicios en procesos de licitación o adjudicación directa, los cuales pudieran parecer transparentes y competitivos ante las autoridades fiscalizadoras. Sin embargo, en ellos, la entidad federativa obliga al proveedor a subcontratar los servicios de otro proveedor dentro del mismo presupuesto. Por ejemplo, un estado podría contratar mediante un proceso licitatorio la construcción de un paso a desnivel, pero forzar de manera ilegal a que la empresa ganadora subcontrate a otra empresa (fantasma o bien establecida) para que, al menos en papel, realice el 30 por ciento de la obra; lo anterior, bajo el entendido que la empresa subcontratada en realidad no realiza ningún servicio ni

aporta ningún valor agregado o, cuando lo hace, el pago pactado es muy superior a dicho valor agregado. Tiempo después, la empresa subcontratada utiliza los recursos que haya cobrado para las campañas electorales.

5. *Descuentos de nómina.* Los recursos públicos destinados al pago de nómina son inmensos; es por ello que este rubro ha sido propenso históricamente a ser desviado hacia campañas políticas. La manera más burda, y hoy menos usada de hacerlo, era firmar acuerdos (no públicos) entre los gobiernos y los partidos, mediante los cuales, un porcentaje del sueldo de cada trabajador era entregado a los partidos. La fundamentación para realizar dichos descuentos variaba, desde acuerdos sindicales, hasta justificaciones que partían del supuesto de que la obtención de dicho puesto para el individuo dependía de su filiación partidista, por lo que era normal que pagara cuotas, en proporción a su sueldo, al partido. Los montos en estos actos variaban, pero en principio en varios casos se comprobaron descuentos del 10% del sueldo base de la plantilla laboral.

Otra forma en la cual se utiliza el capítulo 1000 de servicios personales para el pago de campañas políticas es mediante la retención de impuestos y cuotas de Seguridad Social a los trabajadores públicos que no son enterados al Servicio de Administración Tributaria (SAT) o a los institutos de seguridad social estatales o federales. Es decir, el trabajador ve afectado su sueldo en ese rubro, pero el gobierno estatal no realiza el pago final. El diferencial es entonces enviado a campañas políticas o desviado a actos de corrupción.

6. *Permisos de construcción y ambulante.* Los bienes o servicios que los gobiernos locales, particularmente municipios y delegaciones de las grandes ciudades, deben proveer a la sociedad están sujetos a actos de corrupción por la emisión de permisos, en particular de construcción y de ciertos giros comerciales, así como los pagos derivados de autorizaciones, legales o ilegales, para la venta de bienes o servicios en la vía pública (por ejemplo, ambulante).

7. *Programas sociales.* El uso discrecional, condicionado y direccionado de programas sociales es una de las herramientas de mayor facilidad en su uso para campañas políticas. Lo anterior, debido a la imposibilidad de limitar su entrega durante campañas políticas. Si bien la legislación cada vez ha sido más estricta en tratar de prohibir el

uso electoral de programas sociales —mediante la creación de periodos de “veda electoral” en los cuales no pueden promocionarse acciones de gobierno— en casi todos los casos de los que se tiene registro, el poder judicial ha decretado inválido solicitar a los gobiernos que detengan la entrega de apoyos o programas sociales, por considerarla prioritaria para los individuos y las familias.

Es común observar que las entidades federativas incrementen el gasto en programas sociales durante años electorales. Es importante diferenciar dos fenómenos. El primero tiene que ver con la entrega condicionada de apoyos. La entrega *per se* de ayudas, mediante programas sociales no necesariamente se podría tipificar como un financiamiento ilegal de campañas. Sin embargo, cuando su entrega está condicionada al voto, o cuando los apoyos se envuelven con logotipos o imágenes de los candidatos, o se realiza en actos multitudinarios en los cuales la presencia de los candidatos es visiblemente enfocada en un acto electoral, sí lo es.

El segundo fenómeno es el uso de los recursos de los programas sociales como una especie de nómina de las estructuras partidistas, cuadros o bases de adeptos al partido. En ocasiones, los gobiernos incluyen en los padrones de beneficiarios a operadores electorales, de tal manera que sus sueldos se pagan con cargo a programas de becas, apoyos o despensas, producto de los programas sociales. Por último, en ocasiones se usan padrones inflados de programas sociales para cobrar cheques de personas inexistentes.

8. *Otros.* Otro mecanismo usado es la incrustación de operadores políticos en las nóminas de gobiernos estatales. En ocasiones existe un subsidio cruzado entre estados: el gobierno de una entidad puede apoyar con recursos a candidatos de otras entidades. Otra modalidad frecuente de desvío de recursos públicos proviene de los congresos, federal y locales, cuyos grupos parlamentarios pueden canalizar fondos para campañas. Las asignaciones a los grupos parlamentarios (que suman decenas de millones de pesos y hasta centenas en el Congreso federal) asemejan partidas secretas porque no han sido auditables por los órganos de fiscalización y tampoco han estado sujetas a medidas de transparencia. Aunque la nueva legislación de transparencia y de fiscalización superior los obliga, los partidos encubren esas partidas mediante la simulación y el incumplimiento.

## **Financiamiento privado ilegal**

Hay también transferencia de fondos privados a campañas, que comprenden aportaciones en dinero o en especie por parte de individuos o empresas que rebasan el límite legal, o bien que se hacen mediante lavado de dinero y/o evasión fiscal. El mecanismo más común es la simulación de operaciones, utilizando empresas fantasma o empresas fachada que no entregan el bien o servicio que ofrecen, pero que cobran por él para luego entregar una factura y regresar el dinero “lavado” al partido que lo contrató. Otros mecanismos son el uso de facturas apócrifas; la entrega de donativos a fundaciones con exención fiscal, las cuales devuelven una parte —o todo— al donante; la contratación de servicios por parte de una empresa en beneficio de un partido político, por ejemplo, publicidad; o el préstamo de activos de la empresa sin cobrar por el servicio, por ejemplo, oficinas, helicópteros o aviones.

## **Recursos del crimen organizado**

Sobre los fondos provenientes del crimen organizado, la evidencia anecdótica sugiere que opera de manera similar al financiamiento privado, aunque añade otros elementos como la violencia, la intimidación y el miedo. El principal mecanismo es el lavado de dinero, mediante el cual los criminales entregan dinero ilícito a empresas fantasma o fachada que lo lavan y devuelven a los primeros, o bien, que lo entregan al candidato o partido que el grupo delictivo quiera apoyar. Este tipo de financiamiento ocurre en ciertas zonas del país en las que el narcotráfico tiene mayor presencia; generalmente se da en el ámbito municipal y su objetivo es controlar el territorio para que los criminales puedan seguir desarrollando sus actividades ilícitas. Otro mecanismo es la propagación del miedo, es decir, la advertencia de los daños que se pueden desencadenar si no se vota en tal o cual sentido. Ejemplo de ello es golpear, mutilar o asesinar a operadores políticos del partido contrario. Se dice que este mecanismo es menos costoso, por lo que los criminales tienden a usarlo con mayor frecuencia.

## **Hoy por ti, mañana por mí: retribución de las donaciones**

Hay tres vías principales por las que autoridades recién electas “devuelven” favores a los financiadores de sus campañas: (1) contratos de adquisiciones y obra pública, (2) permisos y (3) desvío de recursos públicos. La primera se refiere a que la discrecionalidad de los gobiernos para asignar contratos de forma directa da enorme poder de pago a los gobernantes y les da credibilidad al pedir prestado cuando son candidatos porque, efectivamente, cuentan con capacidad de pago con cargo al erario. Con frecuencia se inflan los precios de la obra pública para poder pagar a los donadores, quienes en ocasiones reciben su pago y devuelven un diezmo al gobernante, quien así inicia la construcción de su fortuna personal.

El otorgamiento de permisos para establecimientos mercantiles, hoteles y desarrollo de vivienda es otra fuente de pago, sobre todo en gobiernos estatales y municipales. Por último, los gobiernos también pueden sacar dinero de la caja para pagar a sus donantes, mediante empresas fantasma que dispersan los recursos. En el caso del pago al crimen organizado, una ruta frecuente es permitir que los capos de la droga designen al director de la policía del ayuntamiento respectivo.

Si el peculado se usa para financiar campañas, también se utiliza para pagar a donadores privados: incluye desvío de recursos, reasignaciones presupuestarias para dar al dinero fines distintos a los autorizados y, en ocasiones, literalmente, para robarse el dinero de la caja. En el gobierno federal se han fortalecido los mecanismos para combatir este delito desde los años ochenta mediante controles internos (contralorías) y controles externos (Auditoría Superior de la Federación). Pero este esquema de control y fiscalización no se reproduce en todos los estados y municipios. En muchas entidades los gobernadores ejercen un control político férreo que limita la capacidad de los órganos de fiscalización para ejercer sus funciones. Por su parte, algunos presidentes municipales sobornan a diputados locales para que aprueben sus cuentas públicas: les pueden dar dinero, obra pública o empleo a sus amigos o parientes.

No es casual que en los últimos años (2010-2020) se hayan denunciado muchos casos de corrupción que incluyen a gobernadores y

alcaldes, como ya se mencionó. Uno muy sonado es el de Javier Duarte, gobernador de Veracruz entre 2010 y 2016. El exmandatario ha sido acusado tanto por autoridades federales como estatales de faltas y desvíos que suman cantidades millonarias. La ASF, por ejemplo, detectó irregularidades por más de treinta mil millones de pesos en el manejo de la cuenta pública durante su sexenio. Como prueba de la caracterización que se ha hecho de las relaciones entre el poder y los medios de comunicación, la fiscalía de Veracruz reveló en noviembre de 2017 que el gobierno de Duarte erogó más de trece mil millones de pesos en comunicación social.

Otro caso fue el del exgobernador de Tabasco, Andrés Granier (2007-2012, PRI), quien, según las denuncias, habría malversado nueve mil quinientos millones de pesos. El exgobernador de Chiapas, Juan Sabines (PRD), fue acusado de orquestar un fraude de más de mil ochocientos millones de pesos entre 2006 y 2012 al haber contratado a cuatro empresas constructoras para realizar obras públicas que no concluyeron.

### **La falta de contrapesos legislativos**

La falta de una fiscalización más oportuna, eficaz y permanente de las finanzas estatales es uno de los factores que han facilitado el desvío de recursos públicos para fundear campañas, o el uso de contratos de adquisiciones o de obra pública para pagar a los donadores de fondos ilegales. Si bien es cierto que hay una mejor legislación en materia de fiscalización superior, así como órganos más profesionales en los estados y notoriamente en el ámbito federal con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los congresos han sido omisos o tolerantes en su función política de apoyar y dar seguimiento a la fiscalización.

Cuando en 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados se activó el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución pero que había sido letra muerta por varias décadas. Aunque constitucionalmente el poder legislativo contaba con las facultades de fiscalizar el gasto público y exigir cuentas al ejecutivo, en la práctica abdicó de dicha responsabilidad debido a la hegemonía que ejerció el PRI durante la segunda mitad de ese siglo. A partir de 1997, la dinámica cambió e inició una nueva relación entre poderes públicos

que alteró, por ejemplo, la negociación política del presupuesto y obligó por primera vez al presidente a sentarse con los partidos de oposición. La misma dinámica se replicó en muchas entidades del país. Pero los contrapesos se diluyeron rápidamente. Durante el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006), el gobierno aprendió que era más fácil aprobar el presupuesto con el apoyo de los gobernadores del PRI y de ciertos dirigentes políticos, como el líder de la Confederación Nacional Campesina (CNC).

Surgió así un estilo de negociación que abría la cartera para fondos y proyectos atractivos para los gobernadores y ciertas organizaciones políticas. A cambio se aprobaba el presupuesto sin modificaciones significativas. Ese modelo de clientelismo presupuestario generó mayores transferencias federales, más recursos para carreteras, obras hidráulicas y universidades públicas (proyectos de enorme atractivo político para los gobernadores), así como la perniciosa práctica de etiquetar recursos presupuestarios para propósitos específicos de los diputados —desde albercas y canchas de basquetbol hasta caminos rurales, casas de la cultura y obras de pavimentación (Ugalde 2014).

Que los legisladores adquirieran mayor influencia en la confección del presupuesto parece en principio una buena noticia; la mala es que se gestó la industria de los “moches”: “te consigo recursos para tu entidad o municipio a cambio de una comisión de 10% o 20%”. En ocasiones también incluye contratar a la constructora que haga la obra. No todos los legisladores son parte de esta práctica, pero el fenómeno es creciente desde mediados de la década anterior. El problema es que la función de control presupuestario se diluye: los diputados se concentran en administrar sus prerrogativas, en lugar de vigilar el ejercicio del gasto público.

Otro fenómeno que ha anestesiado a los poderes legislativos, esto es, que los distrae de su función de control, es el aumento de los presupuestos de los congresos, las llamadas “subvenciones a grupos parlamentarios”, así como recursos para gestoría social. Lo han hecho con el aval de algunos gobernadores, quienes descubrieron desde hace muchos años que para tener una buena relación con el Congreso y evitar su control, sobre todo si cuenta con mayoría de oposición, es más fácil dar para recibir. Al hacerlo, cooptan a muchos legisladores —algunos de quienes se ocupan más en administrar sus prerrogativas en lugar de

vigilar el ejercicio del gasto. El incremento del dinero para los congresos, lejos de fortalecerlos, los ha adormecido y generado una actitud de confort y de sumisión.

Entre 2002 y 2014, los presupuestos de los treinta y un congresos locales y de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) ascendieron a 141 mil 913 millones de pesos constantes (a junio de 2014). Mientras la tasa de crecimiento en términos reales del presupuesto del poder legislativo federal en esos trece años fue de 54%, la de los poderes legislativos de las treinta y dos entidades fue de 110%, también real, sin que en la mayor parte de los casos exista justificación de tales incrementos.

En el caso de las subvenciones —recursos millonarios sobre los que los grupos parlamentarios no dan cuenta a nadie, ni siquiera a la Auditoría Superior de la Federación—, durante los primeros veinte meses de la LXII Legislatura (2012- 2015) los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados recibieron 2 mil 142 millones de pesos (este dinero es adicional a las dietas, gastos administrativos, rentas, mobiliario y boletos de avión). Cabe mencionar que este monto representa un incremento de 64% en términos reales con respecto a los primeros veinte meses de la Legislatura anterior, cuando los grupos parlamentarios recibieron mil 305 millones de pesos (constantes de 2014) (Integralia 2014).

Las subvenciones son partidas análogas a la partida secreta de la que gozaba el presidente de la República en el siglo XX: se conoce el monto millonario, pero no se debe explicar su uso y destino. Esas subvenciones sirven para diversas cosas: desde pagar asesorías o bonos de productividad hasta premiar la disciplina interna, pagar campañas electorales o financiar a clientelas. Puede servir, además, para inflar el bolsillo personal.

También hay dinero para gestoría social: recursos que se entregan a los legisladores para que apoyen a sus comunidades: becas, despenas, materiales de construcción o cualquier apoyo de tipo social. A primera vista parece una noble causa, pero está distorsionando la labor legislativa en México, estimulando la corrupción y contribuyendo a la lógica del confort que está maniatando y cooptando a los legisladores.

Por último, y en adición a todas las prerrogativas anteriores, también existe el llamado “pago por evento”, es decir, el pago por votos en

las deliberaciones del Congreso. Por ejemplo, en 2013 se reveló en un video que en Zacatecas el gobierno del estado encabezado por el PRI pagaba a diputados de oposición para aprobar el presupuesto presentado por el gobernador, sin cambiar una coma. En la grabación diputados del PAN, PRD y PT se quejaban de que aún no les llegaba el pago de 100 mil pesos por haber aprobado el presupuesto de 2013.

Los poderes legislativos son el actor central de la rendición de cuentas, los vigilantes de que la maquinaria judicial y administrativa funcione. Si esa ecuación se atrofia, lo demás no funciona. Algunos congresos se han vuelto parte del engranaje de la corrupción, no su contrapeso.

## Conclusión

La corrupción es un problema histórico, pero en años recientes (2014-2019) se ha desatado una espiral que la ha llevado a niveles que están generando un proceso de descomposición de la clase política, destruyendo la confianza en las instituciones políticas, deteriorando el proceso de planeación y obra pública, y afectando la productividad del país. El presidente Lopez Obrador (2018-2024) ha prometido desterrar la corrupción, pero basa su promesa más en buenos deseos y menos en políticas integrales de prevención. Hasta 2020, no hay evidencia de que la prédica presidencial se haya traducido en una disminución real sistémica de la corrupción en México

El germen de la corrupción es la impunidad. Atacar la corrupción no es un asunto ni educativo ni cultural sino fundamentalmente de contener las oportunidades de lucrar con el poder público en beneficio privado y castigarla cuando se cometa. Al margen de la religión, la raza, el partido político o la geografía, cuando las conductas corruptas no se castigan, se reproducen. No es física nuclear, sino el corolario más obvio de la conducta humana. Por eso, cuando hay castigos ejemplares a los infractores, sus conductas se moderan.

La estrategia para combatir la corrupción en las campañas políticas debe ser doble: reducir estructuralmente los costos de ganar elecciones y romper la lógica del intercambio de dinero por contratos o permisos de gobierno. El enfoque también debe ser distinto: transitar del esquema punitivo —multas, anulación de elecciones o cárcel— hacia uno que atienda las causas del problema. Se verá cada ámbito por separado.

## El componente electoral

Aunque el germen de la corrupción no surge del financiamiento paralelo e ilegal de campañas políticas, ese fenómeno ha disparado la corrupción a niveles inéditos. Combatir la corrupción requiere romper el círculo vicioso y ascendente de campañas caras que requieren financiamiento ilegal y luego pagarlas desde los gobiernos mediante obra pública, permisos chuecos o malversación de fondos públicos. No hay forma de contener la corrupción sin antes revisar el financiamiento de las campañas. Ninguna de las reformas electorales recientes ha abordado ese problema, que además va más allá de la materia electoral.

En cualquier caso, buena parte del germen de la creciente corrupción que florece por doquier y que se ha democratizado en los últimos años proviene de una ecuación perversa entre dinero y democracia: un sistema de financiamiento electoral que ha generado incentivos perversos que han deteriorado la calidad de los cuadros políticos y atraído a miles de oportunistas a la caza de oportunidades de negocio y de enriquecimiento personal. No es que la corrupción sea nueva, pero la forma como se trató de nivelar la cancha de juego entre partidos en la década de 1990 sembró una espiral perversa que ha contribuido a ensanchar la corrupción política en México.

El eje central para recomponer la salud del sistema de financiamiento público de la democracia electoral requiere reducir los montos, pero sólo a partir de disminuir también el costo excesivo de las campañas. Ambas medidas deben ir de la mano para que sean sostenibles. Quitarles dinero a los partidos sin extirpar el clientelismo electoral o la venta de cobertura informativa durante periodos de campaña sería vulnerar aún más a partidos y candidatos.

Desde luego, la solución no consiste en desaparecer el financiamiento público, sino en mantenerlo, pero repensando sus objetivos y recalculando sus montos. Requiere que los principales beneficiarios de la danza de los millones se ajusten el cinturón; que se reduzca el confort de los partidos para que se comporten como partidos y sean actores de lucha política, no agencias de colocación de personal; quitarse las gafas de los años noventa y ponerse unas nuevas para discutir con seriedad una nueva reforma electoral base cero.

## El componente institucional

En México, la impunidad se ha fortalecido a partir de la alternancia y el pluralismo porque la complicidad se ha arraigado como un mecanismo de protección mutua: “yo no te señalo la cola larga porque la mía está creciendo”. En consecuencia, los partidos de oposición han dejado de serlo en la práctica porque con frecuencia sus integrantes se han vuelto administradores de prerrogativas en lugar de contrapesos políticos de quien gobierna. La democracia mexicana ha perdido el motor central que constriñe el abuso de poder: los pesos y contrapesos políticos. Sin ese mecanismo funcionando, las leyes, los reglamentos y las burocracias son incapaces de trabajar adecuadamente para combatir la corrupción.

El sistema corrupto de financiamiento de campañas descrito en este trabajo genera cuatro daños muy graves al ecosistema político. El primero es presupuestario, porque todas las donaciones privadas acaban siendo saldadas con dinero público en proporciones que llegan hasta de diez a uno. Quien da exige un pago agiotista por el factor riesgo: muchas campañas pierden y el dinero no se recupera; así, cuando se gana, deben cobrar por las inversiones perdidas.

El segundo va en detrimento de la sociedad, porque el presupuesto alcanza para menos —los gobiernos pagan obra más cara y, a veces, de menor calidad; la provisión de servicios públicos baja—; por ejemplo, se pueden inflar los precios de las medicinas, lo que causa escasez en los centros de salud; y hay menos dinero para programas sociales. El tercero es que estimula el coyotaje en perjuicio del emprendimiento y la innovación. Ganar contratos de gobierno requiere sobornar campañas en lugar de calidad y buenos precios. Se estimula así el tráfico de influencias, las fortunas cocinadas de la noche a la mañana y se generan empresarios rentistas. También se degrada la calidad de la vida pública y de los cuadros dirigentes. Gobernar se convierte en un asunto de amasar dinero para ganar campañas y, de paso, construir riqueza personal.

Por último, el financiamiento ilegal de campañas también refuerza la impunidad existente. Cuando un gobernador en funciones ayuda al candidato de su partido, compra impunidad para sí mismo. Por eso no sorprende que en los últimos años la investigación de la corrupción de

muchos gobernadores haya sido a cuentagotas, una vez que los casos son escandalosos e imposibles de ocultar.

### **El futuro**

México ha dado pasos constantes y graduales en las últimas tres décadas para construir un andamiaje administrativo y legal para combatir la corrupción (por ejemplo, leyes, controles, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación), pero no ha hecho lo más relevante que es aplicar la ley sin excepciones, una y otra vez, sea quien sea el infractor. De poco sirve contar con mejores normas para licitar obra pública —como efectivamente existen en México respecto de hace quince años— si a la hora de aplicar la ley hay criterios políticos o si la propia autoridad es la encargada de darle la vuelta. Aunque la creación e instalación del Sistema Nacional Anticorrupción es positiva, no es suficiente. Antes, se requiere romper los grilletes que tienen capturada a la clase política: financiamiento paralelo, moches, prerrogativas, confort. Es necesario construir una nueva gobernabilidad.

De poco servirá contar con nuevas leyes anticorrupción o con un sistema nacional si no se aplican. Garantizar su aplicación requiere cambiar los incentivos políticos y recomponer el sistema de pesos y contrapesos de la democracia mexicana. Por ejemplo, reconstruir los incentivos para que los congresos recobren su función de vigilantes, para que sean los diputados los más interesados en revisar cómo se ejerce el gasto público, para que los regidores combatan el peculado en los ayuntamientos. Si esos actores políticos no ejecutan sus obligaciones, se podrán aprobar nuevas leyes o crear una enésima comisión de combate a la corrupción y las cosas cambiarán poco.

Reconstruir los incentivos requiere menguar las prerrogativas que han socavado las funciones originales de los guardianes de la democracia. En el caso de los poderes legislativos, se deben recortar los flujos de recursos que han adormecido y cooptado a sus miembros: sueldos excesivos, partidas discrecionales, moches, facultades de etiquetación. Un diputado austero está hecho más para la batalla frente a los poderes ejecutivos que uno colmado de mieles y prebendas. Lo mismo ocurre respecto de los medios de comunicación. Para recomponer

su función de alertas sociales para denunciar la corrupción, se deben reducir las cantidades ingentes de dinero oficial. Se necesitan medios que vivan de sus lectores, no de los directores de comunicación social de los gobiernos. Transitar hacia medios profesionales que respondan al interés público es una ruta muy conflictiva porque implica la muerte de muchos panfletos y publicaciones sin lectores, pero que han contaminado el mercado.

Por último, es necesaria una reforma del gasto público. Sin ella, no será posible contener la corrupción. El gasto se ha convertido en un pretexto para el clientelismo de algunos grupos políticos para medrar con los impuestos y alimentar burocracias e intermediarios que poco hacen en beneficio de la sociedad, pero que corrompen el proceso político, la licitación de obra pública, los programas sociales. Cuando hay mucho dinero en la mesa es imposible que los políticos gasten bien (asunto que en México se ha complicado por los ingresos petroleros que han generado pereza en los gobiernos para gastar bien y recaudar mejor). La caída de los precios del petróleo a partir de 2014 (y que mantendrá bajos los ingresos petroleros por algunos años) puede ser una gran oportunidad para dejar el confort del gasto público creciente y revisar cada programa del presupuesto para recortar los superfluos e ir conteniendo el clientelismo presupuestario.

En los últimos veinte años se pasó de una gobernabilidad autoritaria —la del partido hegemónico y corporativo de la segunda mitad del siglo XX— a una gobernabilidad clientelista —la del pluralismo alimentado por prebendas que socava los pesos y contrapesos democráticos y estimula la complicidad y la impunidad. Cimentar una democracia funcional y liberal implica ahora construir una gobernabilidad que descansa, simple y llanamente, en la aplicación universal de la ley, sin excepciones. Combatir la corrupción implica dismantelar el clientelismo como mecanismo de gobernabilidad. Ése es el mayor reto político de México. Eso sería realmente la transformación de México.

## Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones apuntan a romper la mecánica perversa entre dinero ilícito, campañas y gobernanza. Dado que el apalancamiento se produce en las campañas, estas sugerencias se centran en esa fase.

1. Reducir los montos de financiamiento público ordinario de los partidos para socavar los cimientos de las clientelas y burocracias que se han incrustado en la industria de las campañas y en los partidos.
2. Revisar la fórmula de financiamiento con una metodología base cero. Desechar lo que hay y empezar de nuevo con preguntas simples, pero básicas: ¿cuál es el objetivo central del sistema de financiamiento de partidos?, ¿nivelar la cancha de juego?, ¿garantizar la independencia financiera de los partidos?, ¿cuál es el nivel óptimo para evitar que el dinero se convierta en germen de oportunismo en lugar de semilla de una competencia vigorosa y equitativa entre partidos?, ¿cuál es el costo real de una campaña en México?, ¿cuál debería ser el gasto “sensato” que promueva la participación ciudadana, pero evite el financiamiento paralelo de las campañas?
3. Alinear los componentes del sistema: fórmulas de financiamiento público y privado y los topes de gasto de campañas.
  - a) Junto con la revisión de la fórmula de financiamiento público, también debe revisarse la de financiamiento privado: usar lentes nuevos sin estereotipos y considerar sus aspectos positivos y sus riesgos. Hay dos opciones: seguir estigmatizando el financiamiento privado (que ya es mayoritario) o encontrar nuevas fórmulas para transparentarlo y legalizarlo (con límites y fórmulas más realistas). El financiamiento privado no es malo en sí mismo, sino cuando está muy concentrado en pocas manos que donan grandes cantidades. En países como México, con alta desigualdad, es difícil lograr un financiamiento democrático o popular donde muchos den poco, pero puede irse abriendo la puerta con prudencia.
  - b) Repensar los topes de campaña: por una parte, no han evitado los gastos excesivos; por otra, estimulan que se oculte financiamiento y gasto para evitar sanciones. ¿Debe haber topes

o mejor ajustar los montos de financiamiento público a la baja y garantizar que no haya fondos ilegales en las campañas? Que el rebase de topes de gasto sea hoy causa de nulidad de una elección es una medida ineficaz en sí misma si no se atacan las raíces del problema: la liquidez que facilita los pagos del clientelismo electoral, la adicción de dinero “político” de los medios de comunicación y la opacidad e ilegalidad del sistema paralelo de financiamiento privado a las campañas.

4. Reducir estructuralmente los costos de las campañas electorales. Ésta es la medida central para atacar el problema de raíz. Como la guerra contra las drogas: mientras no se reduzca el consumo, la estrategia de persecución de narcos tendrá éxito muy limitado.
  - a) Combatir el pago de cobertura informativa. Se requiere mitigar la “adicción” de algunos medios, sobre todo locales, a los dineros de los gobiernos y de las campañas. Una propuesta para minar esa dependencia sería reducir o incluso prohibir la publicidad oficial en todo momento, no sólo durante el periodo electoral, con excepción de las campañas de interés público como salud y seguridad públicas. Ello con el fin de estimular un sistema de medios de comunicación (prensa, radio y televisión) que viva de su audiencia y de los anunciantes y no de los presupuestos públicos y de los partidos y las campañas.
  - b) Aunque se trata de una práctica difícil de combatir por su arraigo social, deben atacarse con inteligencia las prácticas de clientelismo electoral en sus diversas vertientes (movilización e intento de compra de voto). Aunque su eficacia es incierta y limitada, los candidatos gastan sumas enormes de efectivo en prácticas clientelares y, cada vez más, son los propios grupos organizados desde la sociedad los que piden e incluso “extorsionan” a las campañas en busca de beneficios económicos a cambio de votos.
5. Voto obligatorio. Podría reducir los réditos de las prácticas de clientelismo electoral en sus diversas vertientes, como la movilización o el intento de compra de voto. Éste es el rubro al que mayores recursos en efectivo destinan las campañas. Se han visualizado medidas inefectivas para disuadir la compra del voto, como prohibir los utilitarios o castigar penalmente a quien ofrezca dádivas o

dinero a los votantes. Pero la evidencia de averiguaciones previas ante la Fepade y de castigos ejecutados muestra que no es una vía efectiva. En lugar de prohibir, se debe atacar la lógica del modelo: si comprar votos es redituable cuando vota 50% de la votación, por ejemplo, dejaría de serlo cuando acudiera a votar más de 80%. Hay varios ejemplos en América Latina de cómo llevarlo a la práctica, desde pagos de multas hasta volver el voto un requisito para realizar trámites oficiales.

6. Volver inciertos los beneficios de las donaciones privadas ilegales. Romper la lógica del sistema de intercambio entre quien da dinero a una campaña en espera de un pago futuro cuando su candidato sea gobernador o presidente municipal o delegado. El sistema de pago más conocido es dar contratos de obra pública o de adquisiciones, o bien, permisos de diversa índole (restaurantes, bares, establecimientos mercantiles, derechos de uso de vía). Revisar el sistema de contrataciones gubernamentales y de licitación de obra pública en todos los ámbitos, así como el otorgamiento de licencias y permisos es más relevante para atacar el financiamiento ilegal de las campañas, que darle al INE más atribuciones de fiscalización. Cuando un donador perciba que dar dinero a una campaña es una inversión riesgosa porque es difícil que su candidato le pague con obra, contratos o permisos una vez en el poder, la lógica del juego cambiará y el problema se reducirá.

Aunque ha habido avances en las leyes de contrataciones gubernamentales y de licitación de obra pública en los últimos veinte años, prevalece una enorme discrecionalidad para asignar contratos de forma directa, o bien, hacer licitaciones con un ganador predeterminado. Se deben revisar aspectos como la publicidad de la lista de proveedores y contratistas de los gobiernos, así como contar con plataformas nacionales para conocer el historial de cada uno, los socios, su desempeño —incluyendo la variación del precio final de la obra respecto al presupuesto original. Asimismo, revisar los sistemas de otorgamiento de permisos en los gobiernos estatales y municipales, con mecanismos abiertos, seguimiento de procesos y conocimiento de quienes son los permisionarios.

7. Reorientar el modelo de fiscalización del INE, que poco ha contribuido a disuadir infracciones y gastos excesivos. El sistema se

basa actualmente en los informes de gastos —con frecuencia incompletos y maquillados— que los partidos presentan a la autoridad. Desde 2015 hay un nuevo sistema en tiempo real para que las campañas hagan reportes semanales directamente en un sistema administrado por el INE, pero eso no evita que los propios candidatos suban la información de forma selectiva para evitar rebasar topes de campaña o dar a conocer ingresos ilegales. Aunque el Instituto hace una compulsión de lo reportado con algunos gastos que monitorea de forma independiente (en especial los espectaculares que son observables y medibles), buena parte del gasto no reportado es muy difícil de ser detectado porque se usa para pagar la movilización o la cobertura informativa, que por su naturaleza ocurre en efectivo sin pasar por el sistema financiero. En lugar de apoyarse en un sistema de fiscalización que de origen revisa solo una parte de lo que ocurre en la realidad, el dispositivo debiese dar un vuelco y concentrarse en los ingresos para detectar desvío de recursos públicos o dinero del crimen organizado. El sistema actual es inoperante para rastrearlos; para lograrlo, debe contar con sistemas de inteligencia financiera y ser apoyado por la fiscalización de las haciendas locales que llevan a cabo los órganos de fiscalización superior, a fin de hacer más difícil la triangulación de fondos entre partidas presupuestales o la facturación a empresas fantasma que son vías para financiar campañas.

8. Bancarizar el cien por ciento de las transacciones de los gobiernos, para dificultar la dispersión de fondos públicos hacia campañas e intermediarios. Todos los pagos de gobierno a proveedores deben ser mediante transferencias bancarias y debe reducirse al pago en efectivo a beneficiarios de programas sociales. Asimismo, deben bancarizarse todas las operaciones de recaudación de impuestos y permisos, sobre todo en el ámbito municipal.
9. Fortalecer la fiscalización del gasto público en los gobiernos estatales y municipales. Los informes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) muestran que la falta de vigilancia rigurosa de las finanzas locales por parte de los congresos y de las auditorías estatales ha facilitado que gobernadores desvíen recursos públicos. No sólo se debe fortalecer la auditoría, sino ejecutar las sanciones. Hay más de novecientas denuncias de hechos que ha presentado la ASF

en la última década; han sido desestimadas y la omisión de la Procuraduría General de la República (PGR), ahora Fiscalía General de República, de las procuradurías estatales y de las contralorías ha invitado a que el fenómeno se propague. Sin duda hay avances normativos que limitarán el desvío de recursos en los años por venir: la nueva legislación en materia de contabilidad gubernamental; la nueva ley de disciplina financiera que contendrá el endeudamiento sin ton ni son; las nuevas atribuciones de la ASF para fiscalizar la totalidad de las transferencias federales que constituyen, en promedio, el noventa por ciento de los ingresos públicos de las entidades y municipios. Pero se requiere músculo político para que los congresos, federal y estatales, den seguimiento puntual para que los castigos se ejecuten cuando se comprueba malversación de fondos públicos.

10. Reducir las prerrogativas de los congresos. En el caso de los poderes legislativos se deben recortar los flujos de recursos que han adormecido y cooptado a sus miembros: sueldos excesivos, dineros discrecionales, moches, facultades de etiquetación. Un diputado austero está hecho más para la batalla frente a los poderes ejecutivos que uno colmado de mieles y prebendas.
11. Reformar el gasto público. Sin ello, no será posible contener la corrupción. El gasto se ha convertido en un pretexto para el clientelismo de algunos grupos políticos para medrar con los impuestos y alimentar burocracias e intermediarios que poco hacen en beneficio de la sociedad pero que corrompen el proceso político, la licitación de obra pública, los programas sociales. Cuando hay mucho dinero en la mesa es imposible que los políticos gasten bien (asunto que en México se ha complicado por los ingresos petroleros que han generado pereza en los gobiernos para gastar bien y recaudar mejor). ¶

# El sistema de fiscalización después de las reformas constitucionales de 2014

Luis Rodrigo Sánchez Gracia\*

## Introducción

Desde su creación en 1990, el INE (antes IFE), además de organizar procesos electorales, se encarga de supervisar el ejercicio de recursos y prerrogativas por parte de partidos políticos y candidatos, incluso en periodos ordinarios, cuando no hay elecciones. Lo hace, en atención al deber que tienen estos sujetos de cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda, pilares de un sistema democrático.

Las facultades del INE, así como las obligaciones de los partidos políticos y candidatos relativas al origen y destino de sus recursos, constituyen la materia de la fiscalización electoral, objeto del presente capítulo. La fiscalización ha adquirido cada vez mayor relevancia; es una de las principales herramientas para asegurar el desarrollo equitativo de las contiendas electorales, evitar flujos de dinero de procedencia ilícita, e impedir la parcialidad y el desvío de recursos por parte de entes gubernamentales.

---

\* Actualmente se desempeña como Director Corporativo Jurídico del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. Ha trabajado como director en un órgano interno de control y en distintas áreas del INE, incluyendo la entonces Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Asimismo, se desempeñó en diversas áreas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como secretario de estudio y cuenta, Jefe de Unidad Académica de la Escuela Judicial Electoral y Encargado de la Dirección de la propia Escuela.

La evolución del sistema de fiscalización en materia electoral ha ido de la mano de los contextos políticos y de las exigencias sociales; éstas han logrado, por un lado, mayor rendición de cuentas por parte de los entes públicos —incluidos los partidos políticos— y, por otro, mejores sistemas de control, supervisión y verificación de las cuentas públicas por parte de las instituciones.

Gastos excesivos en las campañas electorales, contra la necesidad de legitimar los resultados electorales, sumado a los resultados, a menudo controvertidos, de la gestión gubernamental, han obligado a una reflexión legislativa, prácticamente cíclica, cada vez que concluye un proceso electoral. Así, cada reforma electoral ha cambiado el sistema de fiscalización electoral.

En este contexto, el presente trabajo analiza sucintamente el impacto de las reformas de 2014 en el sistema de fiscalización electoral, para después reflexionar sobre algunas de sus consecuencias y su idoneidad.

## **Breve exposición de las modificaciones que ha sufrido el artículo 41 constitucional**

Conviene primero repasar las modificaciones al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución general) para después reflexionar sobre los retos que enfrenta el sistema de fiscalización a partir de las reformas de 2014.

La reforma electoral de 1990 incorporó al artículo 41 constitucional los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo como rectores de la función electoral; además, facultó al IFE para ocuparse de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.<sup>1</sup> La reforma de 1993 estableció las reglas del financiamiento,<sup>2</sup> aunque fue hasta 1996 cuando se enunciaron expresamente las fórmulas

---

<sup>1</sup> El párrafo noveno disponía: “Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos”.

<sup>2</sup> El párrafo sexto disponía: “La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”.

de su cálculo y asignación. Se dispuso además que los recursos públicos debían prevalecer sobre los privados; se dejó para las leyes secundarias asuntos como los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, el imponer sanciones por incumplimiento, el determinar los límites a los gastos de campaña y el establecer los montos máximos de aportaciones hechas por simpatizantes.<sup>3</sup>

Los resultados electorales de 2006 —con una diferencia menor a 1% de la votación entre el primero y segundo lugar— provocaron la reforma electoral de 2007, que transformó el sistema electoral para legitimar las elecciones. Se incorporó el modelo de comunicación política, las fórmulas de financiamiento público basadas en el número de ciudadanos y distribuidas en función de la representatividad política, se dejó a la ley secundaria la regulación sobre los gastos realizados en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales, y la necesidad de facultar a la autoridad administrativa para superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Asimismo, se explicitó cómo calcular, distribuir y determinar los límites al gasto que rigen hasta ahora. De forma general, la fórmula de financiamiento público ordinario se fijó utilizando como base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, multiplicado por el sesenta y cinco por ciento de la Unidad de Medida y Actualización (UMyA); el financiamiento de campaña se redujo al cincuenta por ciento del financiamiento público ordinario. Además, se reguló la propaganda gubernamental, se precisó la fórmula para calcular el monto máximo de las aportaciones de simpatizantes,<sup>4</sup> y se delegó a la ley el establecimiento de topes de gastos y el procedimiento de liquidación de las obligaciones de los partidos políticos que pierdan el registro.

<sup>3</sup> La base II, en lo que interesa, disponía: “La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y, asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”.

<sup>4</sup> La reforma de 2007 inscribió en el artículo 41: “La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial”. La reforma de 2014 omitió fijar tal monto.

En 2014, los cambios al artículo 41 constitucional impactaron sustancialmente el desempeño del IFE y modificaron la racionalidad de los procedimientos de control y vigilancia de los recursos en atención a las causales de nulidad que requieren un pronunciamiento de la autoridad fiscalizadora.

*El cambio de naturaleza del IFE* —a INE— obedeció a la centralización de ciertas funciones; por ejemplo, la fiscalización que realizaban los institutos electorales locales pasó por entero al INE, sin importar el origen del recurso público (local o federal).

El ajuste obedeció a la falta de legitimidad institucional de los órganos electorales locales para verificar la no injerencia de los poderes públicos en los comicios. Esta situación quedó reflejada en los supuestos constitucionales que posibilitan al Consejo General del INE atraer el conocimiento de asuntos que son competencia de los órganos electorales locales (CPEUM 2020, Artículo 41, base V, apartado C, penúltimo párrafo), facultad que fue recogida en la ley correspondiente (Legipe 2014, Artículo 121, numeral 2, inciso b).

Las modificaciones legales y constitucionales buscaron que la *fiscalización de los recursos de campaña fuera oportuna*. Ahora, la rendición de cuentas es en tiempo real y disminuyeron los plazos de resolución de los actos de revisión y vigilancia en el ejercicio de los recursos de los sujetos obligados. Durante los procesos electorales de 2015, dichas previsiones cobraron gran importancia, ya que orillaron al INE y al TEPJF a diseñar estrategias para pronunciarse oportunamente sobre las denuncias por gastos de campaña, y para que, una vez aprobados los dictámenes y las resoluciones de los informes de ingresos y gastos de partidos políticos y candidatos, se diera plena efectividad a la causal de nulidad por rebase de topes.<sup>5</sup>

Por último, *cambió la naturaleza de las leyes reglamentarias del artículo 41 constitucional*: de ser federales se transformaron en ordenamientos generales. El cambio no es menor. El propio constituyente, en los artículos transitorios de la reforma, ordenó al Congreso de la

<sup>5</sup> Criterio sostenido en el SUP-RAP-0277/2015 y acumulados, aprobada en sesión pública del 7 de agosto de 2015. La Sala Superior ordenó resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de topes y revocó los dictámenes consolidados y resoluciones correspondientes a los informes de campaña.

Unión emitir las disposiciones generales electorales y vincular así a los congresos locales de todas las entidades federativas a una regulación basada en reglas mínimas y comunes, en el marco de las funciones nacionales y exclusivas que desarrollaría el INE.

Es claro que, por su importancia creciente, la fiscalización electoral ha evolucionado constantemente. Su regulación ha fortalecido las facultades de la autoridad administrativa electoral, concentrado el ejercicio de vigilancia en una autoridad nacional, asegurado que el ejercicio de vigilancia y seguimiento sea oportuno e incida en los resultados electorales, atendiendo a una lógica de prevención y sanción de las acciones inequitativas por parte de los sujetos obligados.

En esas circunstancias, se reglamentó la entrega de los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos, el comportamiento de los candidatos, el actuar de las personas físicas y morales que simpaticen con alguna propuesta política y, por supuesto, las estrategias institucionales para emitir pronunciamientos definitivos, previos a la declaración de validez de las elecciones.

Una vez presentada la evolución en materia de fiscalización, se ofrece una reflexión sobre los efectos, positivos y negativos, de las reformas de 2014, a la luz de la necesidad de garantizar la equidad en la contienda, la debida rendición de cuentas y la transparencia respecto del origen y destino de los recursos.

## **Contexto de las reformas de 2014**

Las reformas revelan una constante atención legislativa a los conflictos postelectorales relacionados, principalmente, con la falta de legitimidad de los actores políticos y de sus acciones en cada etapa, y con los resultados de las elecciones.

Es conocida la creciente desconfianza en México ante el uso que partidos y candidatos hacen de los recursos; a grado tal, que sobran las voces que solicitan la reducción, e incluso la desaparición, del financiamiento público, dado el mal uso que, se piensa, hace la clase política de él. Ante las denuncias de condiciones inequitativas —derivadas de supuestos apoyos gubernamentales, empresariales e incluso de fuentes ilícitas—, y el supuesto gasto excesivo durante los procesos electorales,

el legislativo ha establecido, entre otras, reglas sobre aportaciones prohibidas y principios orientadores como el de prevalencia, además de disposiciones que limitan los ingresos y egresos (por ejemplo, el tope de gastos de campaña).

Además, como los partidos políticos —entes de interés público que ejercen recursos públicos— también son organizaciones que contribuyen a crear corrientes de opinión (Peschard y Astorga 2012, 15), y que deben atender el llamado a la transparencia y rendición de cuentas, la fiscalización electoral no solo se vincula entonces con la equidad en la contienda, sino con el derecho de acceso a la información y transparencia, indispensable para ejercer otros derechos, como libertad de expresión, de asociación y el de voto libre e informado.

La fiscalización electoral es una herramienta sustentada en criterios objetivos —reglas técnicas y contables—, usada para asegurar que los sujetos obligados se sometan al escrutinio público. Estos y las autoridades administrativas y jurisdiccionales contribuyen a un mejor funcionamiento del sistema democrático, en tanto realicen las funciones y cumplan con las obligaciones que esas reglas les imponen.

Así, la fiscalización electoral resulta un instrumento que permite, además de la equidad en la contienda, evaluar el desempeño de partidos políticos, candidatos y autoridades administrativas y judiciales. El objetivo es que la población analice su gestión pública y tome decisiones más libres e informadas sobre el partido o candidato de su preferencia. Todo ello representa la importancia que el legislador y los criterios jurisdiccionales han dado a la materia de este estudio; la cual, por cierto, debe representar un rasero con el cual analizar si las modificaciones legislativas han generado efectos acordes con los objetivos perseguidos o, por el contrario, perniciosos.

### **Naturaleza de los procedimientos administrativos en materia de fiscalización**

Conocido el contexto de la fiscalización electoral, se trata ahora de estudiar los procedimientos administrativos que le dan vida y materializan las facultades de vigilancia y supervisión del INE. Es preciso conocer su naturaleza y funcionamiento para poder analizar con mayor profundidad los efectos de las modificaciones de 2014.

El cuerpo normativo configura un sistema de reglas para controlar y vigilar los recursos de los partidos políticos y candidatos, basado en los principios de transparencia, legalidad, certeza y debida rendición de cuentas.<sup>6</sup> En él se establecen las obligaciones de los partidos políticos y los candidatos para administrar, destinar y aplicar correctamente los recursos obtenidos mediante financiamiento público y privado.

En ese sentido, el INE vigila que los sujetos obligados cumplan todas sus obligaciones mediante dos tipos de procedimiento: los de *revisión de informes*, acordes con el tipo de periodo a revisar;<sup>7</sup> y los *administrativos sancionadores* (oficiosos y de queja), que se siguen en forma de juicio (Legipe 2014, Artículo 191). La naturaleza de cada uno varía según la racionalidad que subyace en su objetivo, igual que en las obligaciones de las partes.

Los *procedimientos de revisión de los informes* tienen por objeto verificar los datos y documentación presentada por los sujetos obligados (partidos políticos y candidatos), dentro de los plazos previstos, respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos ejercidos en determinado periodo;<sup>8</sup> la autoridad fiscalizadora debe investigar y comprobar lo reportado.

Por lo anterior, partidos y candidatos deben cumplir las reglas adjetivas, los procesos y las reglas técnicas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización para realizar su reporte. Ello resulta de la mayor importancia para que la autoridad administrativa pueda revisar lo reportado y emitir sus conclusiones mediante un dictamen consolidado.

En esencia, la revisión de informes se refiere a la comprobación contable que realiza el área de auditoría de la Unidad de Fiscalización, la cual concluye con la determinación de omisiones o irregularidades

<sup>6</sup> Artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, inciso b), segundo párrafo de la Constitución general; 191, párrafo 1, inciso c) y g); 192; 199, 428 de la Legipe; 77, 80, 81 de la Ley General de Partidos Políticos; 1, 335, 337 del Reglamento de Fiscalización; 1, párrafo 1; 25, 26, 27, 29, 35bis y 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

<sup>7</sup> De acuerdo con los artículos 79, 80 de la Ley de Partidos, los partidos políticos deben presentar los informes de precampaña y campaña días después de la conclusión del periodo; informes trimestrales de avance de ejercicio e informes anuales respecto del financiamiento para actividades ordinarias.

<sup>8</sup> Informes anuales, trimestrales, de obtención de apoyo ciudadano, de precampaña o campaña.

que pueden derivar en sanciones. En ese sentido, aunque los sujetos obligados son los que deben entregar la información correspondiente y cumplir las reglas técnicas y adjetivas, ello no excluye que la autoridad fiscalizadora deba regirse por el principio de legalidad y sujetarse a las formalidades esenciales del procedimiento (Jurisprudencia tesis XII/2003; tesis LXXXIX/2002); por ejemplo, la debida garantía de audiencia ante sus conclusiones sobre el actuar de los partidos y candidatos. Aquella se brinda mediante el oficio de errores y omisiones técnicas (Jurisprudencia 2/2002); tanto su contenido como la contestación de los sujetos obligados permiten determinar si hay conductas sancionables.

Puede afirmarse entonces que el procedimiento de revisión de informes tiene una *naturaleza contable compleja*: los partidos políticos deben informar y documentar todos sus ingresos y gastos, y la autoridad fiscalizadora debe, sobre todo, determinar si se comprobó el origen y destino de los recursos utilizados por los sujetos obligados.<sup>9</sup>

Por su parte, los *procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización* tienen fines punitivos y presentan una *naturaleza dual*. La autoridad fiscalizadora ejerce sus funciones cuando se promueve un proceso administrativo que puede originarse en el conocimiento directo de alguna irregularidad (por ejemplo, con motivo de la revisión de algún informe de ingresos o gastos) o por la denuncia o queja presentada sobre la supuesta comisión de un ilícito —la llamada *notitia criminis*—.

Queda evidenciada la naturaleza inquisitiva de los procedimientos administrativos sancionadores; por ello, es necesario que la autoridad fiscalizadora cuente con elementos de prueba suficientes que sustenten la *notitia criminis*; no puede iniciar procedimientos basados en pesquisas generales o injustificadas (Jurisprudencia 67/2002).

En el caso de inicio oficioso, la autoridad electoral ordena abrir los procedimientos,<sup>10</sup> pues el conocimiento especializado adquirido por

<sup>9</sup> Ver criterio sostenido al resolver el recurso de apelación en el expediente SUP-RAP-687/2017. Sala Superior, sentencia de 24 de noviembre de 2017.

<sup>10</sup> Conformada por el Consejo General del INE, la Comisión de Fiscalización, la Unidad Técnica o el organismo público local correspondiente, en términos de los artículos 192 y 427 de la Ley, así como el artículo 26 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

desempeñar sus funciones le permite advertir con facilidad posibles conductas irregulares y sustentarlo con los elementos de prueba suficientes para iniciar un procedimiento.

En cuanto al inicio por queja, está previsto que el quejoso acompañe su escrito de denuncia con los elementos, al menos con valor indiciario, para demostrar los hechos que estima contraventores de la ley; de lo contrario, la denuncia debe desecharse.<sup>11</sup> En esa línea, el procedimiento, en su inicio, tiene un cierto carácter *dispositivo*, pues es necesario que el quejoso detone el actuar de la autoridad, es decir, tiene la carga de probar al menos indiciariamente.

Sin embargo, toda vez que la exigencia de la normatividad se limita a que haya elementos indiciarios, los procedimientos administrativos sancionadores tienen una naturaleza claramente *inquisitiva*; a la autoridad fiscalizadora le corresponde esclarecer los hechos e investigar origen, monto, destino y aplicación de los recursos involucrados.

La posibilidad de imponer sanciones y la racionalidad del procedimiento obligan a que la autoridad electoral respete los principios del *ius puniendi* como eje del procedimiento administrativo sancionador (Jurisprudencia 7/2005). Así, las investigaciones que realice deben cumplir ciertos estándares, a fin de demostrar la culpabilidad del sujeto imputado y respetar la presunción de inocencia (Jurisprudencia 21/2013).

Estos estándares exigen exhaustividad en las investigaciones (Jurisprudencia 43/2002). Solo así, la responsable podrá plantear en el estudio de fondo las hipótesis normativas; las líneas de investigación desarrolladas; las conclusiones de la investigación; las conductas que se acreditaron; y la individualización e imposición de las sanciones correspondientes.<sup>12</sup>

Las diligencias que realice la autoridad, aunque amparadas en su facultad de investigación, deben justificarse en el principio de proporcionalidad y, en consecuencia, ser idóneas, necesarias y proporcio-

<sup>11</sup> Artículo 30, numeral 1, fracción III en relación con el artículo 29, numeral V del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

<sup>12</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación en el expediente SUP-RAP-209/2018.

nales.<sup>13</sup> Ello limita el actuar de la autoridad e impide que emprenda pesquisas sin razonabilidad o sustento en elementos indiciarios previos y en una línea de investigación justificable.

Al respecto, tanto en su jurisprudencia como en diversas sentencias, el Tribunal Electoral ha establecido criterios en el sentido de que la investigación que realice la autoridad fiscalizadora debe ser:<sup>14</sup>

- *Seria*: real, verdadera, sin engaño o disimulo
- *Congruente*: tener sentido con la materia de investigación
- *Idónea*: apropiada para el objeto de la investigación
- *Eficaz*: alcanzar o conseguir el efecto que se desea o espera
- *Expedita*: libre de obstáculos
- *Completa*: acabada o perfecta
- *Exhaustiva*: agotarse por completo

Además, que el procedimiento sancionador tenga que atender a los principios del *ius puniendi* implica respetar en todo momento la presunción de inocencia, al igual que las garantías de audiencia y debida defensa. Asimismo, para imponer alguna sanción, la autoridad tiene que comprobar plenamente la existencia de conductas antijurídicas y las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como la responsabilidad directa o indirecta —en caso de *culpa in vigilando*—, de los inculpados.

Sin embargo, como más adelante se señalará, ni la reglamentación aplicable a los procedimientos sancionadores ni el actuar de la autoridad al momento de conformar el expediente respectivo han sido congruentes con el carácter inquisitivo de los procedimientos y con la naturaleza punitiva de estos, lo que deriva en resoluciones defectuosas impugnadas constantemente.

---

<sup>13</sup> La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que se debe limitar a lo objetivamente necesario. El criterio de necesidad o de intervención mínima se basa en la elección de aquellas medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. Por último, el criterio de proporcionalidad se relaciona con la ponderación que realice la autoridad con respecto a si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con lo que se investiga (Jurisprudencia 62/2002).

<sup>14</sup> Para mayor detalle, consultar, entre otros, los criterios sostenidos por la Sala Superior al resolver los recursos de apelación identificados con los expedientes SUP-RAP-180/2017 y SUP-RAP-209/2018.

## **Aprobación de resoluciones: estructura orgánica**

Sin importar si el procedimiento de fiscalización consiste en revisar los informes de ingresos y gastos, o si corresponde a un procedimiento administrativo sancionador, recuérdese que la fiscalización de las finanzas de los partidos y las campañas está a cargo del Consejo General del INE con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización, órgano técnico referido en el artículo 41 constitucional.

El proceso de elaboración, discusión y aprobación de los proyectos de resolución de los procedimientos es complejo. En él intervienen direcciones de área de la Unidad Técnica de Fiscalización, la cual presenta un primer proyecto de resolución a la Comisión de Fiscalización. Este órgano colegiado remite la propuesta final de resolución al Consejo General para que resuelva de forma definitiva (Legipe 2014, artículos 191, numeral 1, incisos c y d; 192, numeral 1, inciso h, y 199, incisos a, g y o).

El procedimiento no siempre ha sido así, salvo la facultad de resolución del Consejo General. Lo que ha variado es la presencia o ausencia de la Comisión de Fiscalización: previo a las reformas de 2007, sí había; durante la vigencia de las leyes emitidas ese año, el órgano colegiado desapareció. Con la entrada en vigor de las reformas de 2014 quedó restablecida como órgano que aprueba el proyecto de acuerdo o resolución que será sometido al Consejo General.

Nótese que la Comisión de Fiscalización debe respetar la plena independencia técnica de la Unidad Técnica de Fiscalización: los consejeros electorales que integran la primera no pueden intervenir en el funcionamiento de la segunda (Legipe 2014, Artículo 192, numerales 3 y 4), ni en la conformación de los anteproyectos que se ponen a consideración de la Comisión.

Regresar al modelo previo a 2007 —con una Comisión de Fiscalización— obedeció a varias razones. Algunos legisladores consideraban importante que los miembros del Consejo General se involucraran en todas las etapas del procedimiento de revisión de informes (GP-PAN 2014); otros querían supeditar el órgano técnico (GP-PRI/PVEM 2014); algunos más no dieron ninguna justificación (GP-PRD 2014). En cualquier caso, incorporar una comisión de consejeros electorales

puede tener consecuencias negativas, dada la celeridad requerida para resolver los procedimientos relacionados con la precampaña y campaña, y la necesidad de una fiscalización completa que permita conocer el monto total de lo gastado por los actores políticos así como el origen de los recursos, pues de existir violaciones determinantes, podrían actualizarse los supuestos de cancelación del registro de candidato, nulidad de la elección, o sanciones diversas.

Además, centralizar las funciones del INE, homologar los plazos para celebrar las elecciones (federales y locales) e introducir la fiscalización en tiempo real redujo significativamente los plazos para que las áreas del órgano técnico informaran los resultados de la revisión de informes de ingresos y gastos y elaboraran los proyectos de dictamen y resolución respectivos; con relación a los procedimientos sancionadores, acotó las líneas de investigación en perjuicio del principio de exhaustividad.<sup>15</sup>

### **Facultades de la autoridad fiscalizadora**

Hoy, el órgano técnico de fiscalización se denomina “Unidad Técnica de Fiscalización”. Según el artículo 41 constitucional, es responsable de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para aplicar sanciones. No está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal (CPEUM 2020, Artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo).

La Legipe dispone que la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano encargado de revisar los informes que presenten los sujetos obligados e investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos (Legipe 2014, Artículo 196, numeral 1). Además, debe instruir los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que han perdido su registro (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso ñ y 199, numeral 1, inciso i); ser el medio de conocimiento de la información

---

<sup>15</sup> Para sustentarlo, remítase a los acuerdos del Consejo General sobre la calendarización de las elecciones federales y locales concurrentes (INE/CG386/2017 e INE/CG427/2017) y la homologación de los periodos de precampaña, específicamente, la necesidad de emitir un acuerdo para ajustar los plazos de la fiscalización (INE/CG475/2017). Este último no fue controvertido.

financiera en manos de las autoridades (Legipe 2014, Artículos 58); y el conducto para superar los secretos bancarios, fiduciario y fiscal cuando el propio Consejo General del INE o algún otro organismo público lo requieran (Legipe 2014, artículos 190, numeral 3 y 195, numeral 3).

Con el fin de sustanciar los procedimientos de su competencia, la Unidad Técnica de Fiscalización está facultada para:

- a. Elaborar los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización, los acuerdos generales y las normas técnicas necesarias para regular el registro contable de los partidos políticos y los candidatos (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso a y 199, numeral 1, inciso b).
- b. Instruir y elaborar los proyectos de resolución sobre los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso b y 428, numeral 1, inciso g), y presentarlos a la Comisión de Fiscalización para su aprobación (Legipe 2014, Artículo 199, numeral 1, incisos g y k).
- c. Recibir los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña de los partidos políticos y los candidatos (Legipe 2014, Artículo 199, numeral 1, inciso d); los de los aspirantes respecto de los actos de apoyo ciudadano (Legipe 2014, Artículo 425, numeral 1); y los de los candidatos independientes (Legipe 2014, artículos 426 y 428, numeral 1, inciso d).
- d. Requerir información complementaria sobre los informes presentados (Legipe 2014, artículos 199, numeral 1, inciso e) y 428, numeral 1, inciso e).
- e. Realizar las auditorías ordinarias, de precampaña y campaña (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso e y 199, numeral 1, inciso a), y las visitas de verificación que estime pertinente (Legipe 2014, Artículo 192, numeral 1, inciso g).
- f. Vigilar el origen lícito de los recursos de los sujetos obligados y su aplicación exclusiva para cumplir sus objetivos (Legipe 2014, artículos 199, numeral 1, inciso c y 428, numeral 1, inciso c).
- g. Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político (Legipe 2014, Artículo 199, numeral 1, inciso l).

- h. Asesorar a los sujetos obligados para que cumplan sus funciones (Legipe 2014, artículos 199, numeral 1, inciso m y 428, numeral 1, inciso f).
- i. Requerir a las autoridades y a particulares información y documentación que estime necesaria para ejercer sus atribuciones (Legipe 2014, Artículo 200).

La naturaleza, los alcances y las muchas facultades de la Unidad Técnica de Fiscalización son producto de los resultados de cada elección, particularmente de los desafíos que el sistema va enfrentando de cara al dinamismo de las competencias electorales. Esos retos se traducen después en reglas para prever todos los escenarios posibles y salvaguardar así la equidad e imparcialidad en las contiendas.

Las facultades enlistadas obedecen a la lógica del sistema de fiscalización previo a la reforma electoral de 2014. Las *modificaciones sustanciales* introducidas ese año se centran en incluir a los candidatos independientes como sujetos obligados, intercambiar información con las autoridades de inteligencia financiera y en adicionar reglas operativas al sistema de contabilidad en línea.

Respecto de la incorporación de *candidatos independientes*, puede decirse que las reglas aplicables<sup>16</sup> buscan cumplir las disposiciones generales de reporte de todos los ingresos y gastos en tiempo, así como el respeto a la prohibición de allegarse de recursos de entes impedidos y de los límites de gastos.

Dado que incumplir en materia de fiscalización, específicamente rebasar los topes de gastos de campaña y recibir o usar recursos de procedencia ilícita, puede actualizar una causal de nulidad de las elecciones, se detallaron en la ley las facultades de intercambio de información con las *autoridades de inteligencia financiera*. Así, se dispuso que corresponde al INE establecer los convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Legipe 2014, Artículo 221), y a su Consejo General, por medio de la Unidad Técnica de Fiscalización, solicitarle información en materia de inteligencia financiera (LGPP 2014, Artículo 58).

---

<sup>16</sup> Ver capítulo II “De los actos previos al registro de candidatos independientes” y capítulo III “De la obtención de apoyo ciudadano de la Legipe”, además de los artículos 380, 393 y 394 del mismo ordenamiento.

Por último, las nuevas disposiciones legales establecieron un sistema de contabilidad en línea (LGPP 2014, Artículo 60, numeral 2) y mecanismos electrónicos para que los sujetos obligados cumplan sus responsabilidades (Legipe 2014, Artículo 191, numeral 1, inciso b). Esas previsiones coinciden con las obligaciones de registro en tiempo real (LGPP 2014, Artículo 60, numeral 1, inciso j); además, van de la mano con el principio constitucional de máxima publicidad que obliga a las autoridades electorales a transparentar sus acciones.

### Impacto reglamentario

El Consejo General del INE aprueba —a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización— las disposiciones reglamentarias en la materia que permitan al INE controlar y vigilar adecuadamente los recursos de su competencia (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso a y 199, numeral 1, inciso b).

Dos ordenamientos reglamentarios regulan las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de los recursos de los sujetos obligados, y los procedimientos administrativos sancionadores: el Reglamento de Fiscalización (RF 2018) y el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización (RPMF 2017) (en adelante, “Reglamento de Procedimientos”). Desde 2014, ambos han sido modificados más de una vez. Entre los cambios sustanciales al primero de ellos, destacan:

- Realizar los registros contables en tiempo real: asentar las operaciones de ingreso y gasto en un lapso que va desde el momento en el que ocurren hasta tres días posteriores a su realización (RF 2018, Artículo 38, numeral 1)
- Utilizar el sistema de contabilidad en línea que disponga el INE (RF 2018, Artículo 37, numeral 1)
- Abrir una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil (para aspirantes y candidatos independientes) (RF 2018, Artículo 59, numeral 2)
- Incorporar a los aspirantes y candidatos independientes al goce de financiamiento público (RF 2018, Artículo 96, numeral 3)
- Registrar ingresos y gastos (para candidatos independientes) (RF 2018, artículos 96, numeral 3 y 104)

- Establecer el tope de financiamiento privado que reciban aspirantes y candidatos independientes (RF 2018, Artículo 123, numeral 2)
- Reglas sobre prorrateo de los gastos (RF 2018, artículos 31, 218, 218 bis, 219 y 219 bis) y cálculo del beneficio de un gasto (RF 2018, Artículo 32)
- Normas de control de ingresos (RF 2018, artículos 96 y 123).
- Preceptos de control y tope de egresos (RF 2018, artículos 125, 192 y 320, numeral 10)

Respecto de los procedimientos administrativos en materia de fiscalización, recuérdese que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —vigente hasta la reforma de 2014— contemplaba un capítulo completo sobre los órganos competentes, sus fines, requisitos de procedencia y, en general, del procedimiento.<sup>17</sup> Pese a ello, ni la Legipe ni la Ley General de Partidos Políticos incluyeron un apartado similar (ni en forma ni en contenido).

En ese sentido, el Reglamento de Procedimientos, posterior a 2014, retomó las reglas procesales y los plazos previos y se convirtió en el instrumento regulador de todos los procedimientos de fiscalización. Entre las adecuaciones a la reforma, destacan:

- Involucrar a la Comisión de Fiscalización en los procedimientos (RPMF 2017, artículos 5; 14, numeral 2; 25, numeral 1; 31, numeral 1; 36, numeral 1, 37; 44)
- Permitir inspecciones oculares a funcionarios con fe pública (RPMF 2017, Artículo 19)
- Incorporar figuras procesales para la operatividad de los procedimientos (RPMF 2017, Artículo 22)

Las modificaciones posteriores<sup>18</sup> no fueron trascendentes sino hasta las reformas de 2017, año en el cual se buscó asemejar las etapas del

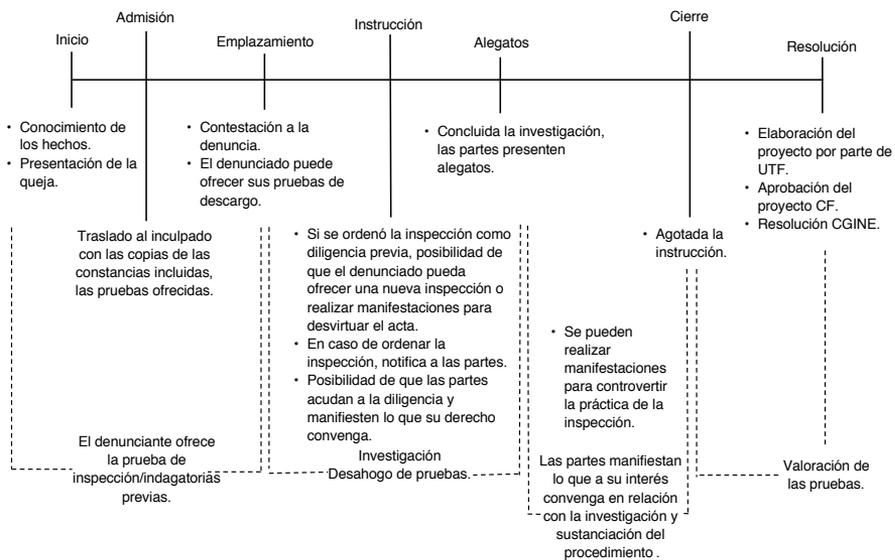
<sup>17</sup> Capítulo quinto del libro séptimo “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, título primero “De las faltas electorales y su sanción”.

<sup>18</sup> Dos adecuaciones al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización mediante Acuerdos INE/CG1048/2015 e INE/CG319/2016.

procedimiento sancionador de fiscalización a los de carácter ordinario que sustancian otras áreas del INE.<sup>19</sup>

Destaca que el emplazamiento dejó de ser uno de los últimos actos procesales en el procedimiento, para formar parte de los primeros, ocupando su lugar la figura de los alegatos, como se muestra enseguida:

Ilustración 1. Actos procesales



Fuente: Sala Superior, sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-789/2017, pág. 40, aprobada en la sesión de 7 de febrero de 2018.

## Desarrollo

Hasta aquí la exposición sobre el estado de la fiscalización, las facultades y estructura de la autoridad, los procedimientos que materializan la supervisión y vigilancia por parte del INE, las reformas principales en 2014 y los cambios reglamentarios. Siguen algunas reflexiones acerca de los efectos de la reforma de 2014.

<sup>19</sup> Las modificaciones quedaron plasmadas en el Acuerdo INE/CG614/2017, aprobado por el Consejo General del INE en sesión extraordinaria del 18 de diciembre de 2017.

La construcción del sistema de fiscalización ha respondido a menudo a decisiones políticas reactivas destinadas a evitar situaciones consideradas perniciosas en circunstancias específicas. Objetivo loable; sin embargo, al tratarse de modificaciones de carácter reactivo, derivadas de expresiones puntuales, pueden distorsionar el funcionamiento sistémico que requiere la fiscalización, así como la naturaleza de los procedimientos que materializan dicho ejercicio a la luz del entramado jurídico que rige el funcionamiento de las autoridades y garantiza los derechos fundamentales de los sujetos obligados.

El corporativismo y sus dinámicas clientelares —propias del presidencialismo— explican la necesidad de autonomía del instituto encargado de organizar las elecciones (CPEUM 2020, Artículo 41, base V, apartado A) y la prohibición de que organizaciones gremiales intervengan en los partidos políticos (CPEUM 2020, Artículo 41, base I, párrafo segundo). El comportamiento pernicioso de partidos y concesionarios de radio y televisión generó que se configure el acceso a radio y televisión como una prerrogativa de los partidos políticos y candidatos independientes (CPEUM 2020, Artículo 41, base III, apartados A y B) y que se prohíba la contratación y adquisición directa de tiempos en radio y televisión (CPEUM 2020, Artículo 41, base III, apartado A, párrafo segundo y tercero). Los entes gubernamentales, en busca de equidad e imparcialidad en la contienda, han orillado a que los partidos políticos tengan acceso a financiamiento público (CPEUM 2020, Artículo 41, base II), a limitar el financiamiento privado (CPEUM 2020, Artículo 41, base II, primer párrafo) y a controlar la propaganda gubernamental difundida durante las campañas (CPEUM 2020, Artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo).

La compra de votos, la falta de transparencia, la necesidad de una debida rendición de cuentas, el uso de recursos ilícitos o de carácter gubernamental, entre otros aspectos perniciosos, han impactado el sistema electoral en su conjunto. Las reglas de fiscalización no permiten que sean ignorados y han contemplado controles diseñados, en principio, para que, desde la vigilancia de los ingresos y gastos de los sujetos obligados, se puedan detectar conductas que violenten las lógicas del sistema.

En este contexto, surgieron diversas interpretaciones de las que fueron evolucionando criterios que, poco a poco, se introdujeron como

reglas del sistema, criterios derivados de casos emblemáticos en donde se analizó la procedencia del dinero y los alcances de la participación de actores que simpatizaban con determinadas propuestas políticas.

Recuérdense casos como “Pemexgate”<sup>20</sup> y “Amigos de Fox”<sup>21</sup> (Córdova y Murayama 2007) y “Ahumada”,<sup>22</sup> que llevaron a establecer reglas vigentes hoy, como la exhaustividad de las investigaciones realizadas en los procedimientos, contar con información bancaria, fiduciaria y fiscal para poder concluir si los hechos investigados actualizan o no irregularidades. Además, la posibilidad de acceder a las actuaciones de las averiguaciones previas (Jurisprudencia II/2004); la idoneidad para acreditar actividades ilícitas por medio de pruebas indirectas (Jurisprudencia XXXVII/2004) y la necesidad de acreditar el beneficio en el caso de aportaciones ilícitas.<sup>23</sup>

Por su parte, el proceso electoral federal 2011-2012 sembró algunas inquietudes sobre el registro de la propaganda, sobre todo, de cómo distribuir el gasto cuando beneficie a diferentes candidatos (Huchim 2014; Herrera 2014)<sup>24</sup> y qué hacer con las nuevas prácticas para obtener votos, como las observadas en el caso “Monex” (Resolución CG31/2013) y en el “Sorinagate” (Resolución CG768/2012). En ambos, el entonces IFE quiso presentar de forma pronta los resultados de la revisión de los informes de campaña por medio de una “fiscalización anticipada”; el esfuerzo fue infructuoso.<sup>25</sup>

Todas esas circunstancias motivaron las reformas electorales de 2014, que conservaron los criterios de los casos emblemáticos, pero incluyeron regulación sobre problemas de actualidad, como el gasto en propaganda difundida en redes sociales y la explotación de promesas de programas sociales.

<sup>20</sup> SUP-RAP-0018/2003.

<sup>21</sup> SUP-RAP-0098/2003.

<sup>22</sup> Resolución CG544/2009, correspondiente al procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos Q-CFRPAP 25/04 PRI vs. PRD y su acumulada Q-CFRPAP 04/04 Federico Döring Casar vs. PRD, conocido como “Caso Ahumada”. Sesión ordinaria de 30 de octubre de 2009.

<sup>23</sup> “Caso Ahumada”, *op. cit.*

<sup>24</sup> Trascendió en los medios que la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto era la que había gastado más y se había beneficiado de los criterios de prorrateo.

<sup>25</sup> Así lo reseña el exdirector de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos, Alfredo Cristalinas Kaulitz (2017, 232).

Para enfrentar las experiencias del proceso electoral de 2012, se redefinió el prorrateo de gastos entre todas las campañas beneficiadas (LGPP 2014, Artículo 83) y la prohibición a los partidos políticos y candidatos de entregar materiales en los que se oferte algún beneficio directo o inmediato (Legipe 2014, Artículo 209, numeral 5). En similar sentido, se regularon las disposiciones del Reglamento de Fiscalización.

El modelo reformado de fiscalización se sometió a prueba en los procesos electorales federales y locales de 2015. Era la primera ocasión en que el INE ejercía sus funciones de fiscalización en la elección de 2,159 cargos.<sup>26</sup> Aprobados los dictámenes y resoluciones en materia de fiscalización, el Tribunal Electoral emitió un criterio que sería relevante para establecer los plazos de resolución de las controversias relacionadas con las campañas.

Así, en la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-277/2015, el Tribunal Electoral ordenó consolidar los dictámenes de los informes de campaña con los resultados de las quejas de fiscalización. Esto implicó que la autoridad administrativa emitiera las resoluciones en todas las quejas que tenía pendientes y que podían generar un impacto en el cómputo de los gastos de campaña, a fin de determinar el saldo final y el rebase de topes respectivo (SUP-RAP-0277/2015 y acumulados).

Las elecciones locales de 2017 fueron relevantes pues contribuyeron a definir las reglas que regirían la legalidad de los procesos del año posterior. Así, tanto el INE como el Tribunal Electoral fueron actores institucionales con gran presencia en el escrutinio público.

La comunicación en redes sociales generó retos; por ejemplo, cómo cuantificar los gastos ante personas morales extranjeras contratadas por medio de terceros (SUP-JDC-545/2017 y acumulados.). La oferta de programas sociales en campaña por medio de tarjetas hizo reflexionar sobre el tipo de promesas que pueden realizarse.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Resolución INE/CG120/2014 por la que se aprobó el diseño y alcances del sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos.

<sup>27</sup> Esta disyuntiva se analizó en la resolución de los medios de impugnación SUP-RAP-202/2017, así como en el SUP-JRC-388/2017. Destaca también el posterior SUP-RA-623/2017 y acumulados, que dispuso considerar ese tipo de gastos como prohibido.

Aunque no de forma mayoritaria, en el Tribunal Electoral se instauró el concepto de integridad electoral (Norris 2014), entendido como postulado ético del actuar de todos los actores que están involucrados en el proceso electoral para conducirse de forma íntegra conforme a los valores y normas que sustentan las elecciones democráticas (International IDEA 2012).

Para el proceso electoral ordinario de 2017-2018 los retos fueron grandes, pues se eligieron 2,298 cargos y se registraron 19,555 candidaturas. En ese sentido, en las campañas federales se fiscalizaron 165,703 operaciones económicas que involucraron más de 2,600 millones de pesos de ingresos y gastos. En las campañas locales se fiscalizaron 427,810 operaciones económicas que totalizaron más de 2,600 millones de pesos de ingresos y gastos (INE 2018a).

En estas elecciones también surgieron casos emblemáticos relacionados con la persecución de actividades ilícitas, como el “caso Bronco” o el “caso del Fideicomiso” que sometieron a las autoridades a una tensión pública de grandes alcances dada la complejidad y dinamismo propios del ejercicio de recursos en momentos electorales.

No obstante, es necesario poner atención no sólo a los esfuerzos reactivos de las autoridades tanto electorales como legislativas —de los cuales se han señalado algunas de las acciones tomadas para adecuar la regulación legal y reglamentaria—, sino también a los efectos que las modificaciones en materia de fiscalización han traído, a la luz no sólo de los objetivos inmediatos perseguidos, sino de las finalidades generales del sistema.

En el resto de la sección se estudiarán tres aspectos:

1. Rendición de cuentas en tiempo real
2. La adecuación reglamentaria de 2017 a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización
3. Reducción de los tiempos de resolución de la revisión de informes y de los procedimientos sancionadores, a la luz de la posible actualización de la causal de nulidad por rebasar el tope de gastos de campaña

La elección obedece a que los tres tópicos representan casos claros en los que las modificaciones legislativas o reglamentarias buscaban

perfeccionar el sistema, pero que, al dejar de lado los principios y conceptos que conforman el sistema electoral en general, terminan trayendo disfunciones que pueden, al final, afectar los resultados perseguidos.

### **Rendición de cuentas en tiempo real.**

En el proceso electoral de 2011-2012, varios criticaron la tardanza de la autoridad en resolver los asuntos de fiscalización. Vale decir que los plazos de resolución de la revisión de informes y de los procedimientos administrativos sancionadores no estaban alineados con las etapas del proceso electoral: los primeros concluían tiempo después que las segundas e incluso ya con los candidatos ganadores en funciones.

Se consideró necesario entonces modificar el sistema de fiscalización y acortar los plazos de modo que se pudiera conocer, previo a la conclusión del proceso electoral, el monto de egresos de los partidos políticos. Además, los tribunales electorales podrían considerar tal circunstancia al resolver los juicios de inconformidad o los recursos interpuestos en contra de los resultados de los comicios.

En sintonía con lo anterior, las reformas en la materia (constitucionales y legales) establecieron una nueva causal de nulidad relacionada específicamente con la fiscalización: rebasar los toques de gasto de campaña.

Así, el legislador diseñó un nuevo sistema de reporte de ingresos y egresos, con la obligación de usar los elementos tecnológicos disponibles. El INE implementó el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), medio informático que permite registrar las operaciones prácticamente en tiempo real.

Ello implica, como se señaló, que los sujetos obligados deben reportar en el sistema sus operaciones (ingresos y egresos) en un plazo no mayor a tres (3) días naturales a partir de la fecha en que haya sucedido la operación. Se han establecido diversos criterios para saber qué momento considerar como inicio del plazo.

Parecía entonces que las modificaciones realizadas a partir de 2014 dotarían de certeza a los procesos electorales —vía el control sobre las operaciones de ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos—, lo que a su vez maximizaría la actuación transparente de los actores

políticos y proveería a la autoridad información inmediata. Ello le permitiría supervisar y vigilar en plazos brevísimos y pronunciarse sobre los gastos de los sujetos obligados, con antelación a la resolución de las impugnaciones al resultado de las diversas elecciones.

Sin embargo, al analizar el actuar de la autoridad, el funcionamiento del sistema y los efectos de éste en las elecciones de 2015, 2017 y 2018, es posible detectar que las modificaciones realizadas no cumplen cabalmente con los objetivos perseguidos: no consideraron la complejidad de las operaciones relacionadas con los procesos electorales; la participación de terceros (proveedores y aportantes) cuya dinámica es, en muchos casos, contradictoria con la necesidad de reportar en tiempo real operaciones; la sobrecarga de trabajo derivada de supervisar y revisar las operaciones reportadas, de hacer el monitoreo de vigilancia y de generar las “circularizaciones” requeridas para comprobar los reportes realizados por los sujetos obligados.

En los resultados de la fiscalización del proceso electoral de 2015 se observa que numerosas sanciones impuestas por la autoridad derivaron de que los partidos políticos no reportaron en tiempo real sus operaciones, lo que no implica que éstas fueran incorrectas o ilegales. Ello muestra que se sancionan faltas procedimentales y no de carácter sustantivo; es decir, las conclusiones sancionatorias no se relacionan necesariamente con actuaciones indebidas de los sujetos obligados, ni con descubrir gastos no reportados, ingresos ilícitos, aportaciones prohibidas, faltas a la equidad, participación de entes gubernamentales u otro tipo de faltas sustantivas, sino únicamente con la incapacidad de reportar en un plazo corto de tiempo las operaciones realizadas. Error que, por otro lado, no es del todo injustificado, dada la naturaleza de las actividades a reportar: implican la participación de terceras personas, generar información fiscal, revisar y supervisar entregas de materiales o servicios, elaborar contratos y demás documentación que suele dilatar el reporte específico.

A lo anterior, se suma la sobrecarga de registros a analizar por la autoridad, situación que implicó generar un sistema de revisión automático cuyos estándares o parámetros no fueron del todo correctos: hubo duplicidades tanto en las operaciones a revisar como en la detección de faltas por registro retrasado (respecto de una misma operación). En este caso, dado que un mismo movimiento tuvo registros distintos

—avisos de contratación, previsiones de gasto, facturas, contratos y muestras— en diversos momentos, el sistema los consideró como actividades diversas y las sancionó individualmente. La situación podría considerarse extrema y posiblemente injustificada.

Ahora bien, las numerosas sanciones impuestas por registro extemporáneo de operaciones provocaron una modificación al Reglamento de Fiscalización: el artículo 38 establece ahora que registrar operaciones fuera del plazo marcado en el numeral 1 de dicho artículo será considerado como una falta sustantiva y sancionada según los criterios establecidos por el Consejo General del INE (Acuerdo INE/CG1047/2015).

No obstante, en el proceso electoral 2017-2018 se registraron nuevamente innumerables faltas por registro extemporáneo. Tal vez la legislación y su reglamento, si bien tienen un objetivo loable, desconocen la dinámica de las operaciones mercantiles asociadas a cada registro en el Sistema Integral de Fiscalización, esto es, ignoran las características de la relación mercantil entre partidos o candidatos con los proveedores, los incontables movimientos que no sólo realizan los partidos sino los proveedores por ellos contratados, la dispersión de responsables de la contratación en atención a la región o territorio en que son adquiridos los servicios o productos, el tipo de operaciones, etc. Todo esto implica, en realidad, la imposibilidad en muchos casos de registrar en un corto tiempo las operaciones realizadas.

La reglamentación agrava la situación; en específico, el artículo 38 referido exhibe una incongruencia. Por un lado, determina que el registro extemporáneo es una falta sustantiva; por el otro, un registro extemporáneo no implica la existencia de operaciones ilegales ni la de ingresos de fuente ilícita, tampoco omisiones de reporte u otro tipo de falta que afecta directamente los principios de la materia electoral. Parece, entonces, que la única razón por la cual se estableció tal disposición fue generar una obligación de mayor entidad que permitiera a la autoridad cumplir con los plazos extremadamente cortos que impone la legislación para realizar la fiscalización. Eso significa que se utilizan los ordenamientos como herramienta para facilitar a las autoridades alcanzar sus objetivos, sin considerar los efectos de las normas y obligaciones impuestas.

### **La adecuación reglamentaria de 2017 a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.**

Otro ejemplo de cómo la autoridad electoral ha modificado diversas disposiciones para facilitar su actuación y acelerar el ejercicio de sus funciones, sin considerar la naturaleza de las obligaciones o los procedimientos regulados, son las adecuaciones al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización en 2017 (Acuerdo INE/CG614/2017).

Destacan los cambios al artículo 35, que regula el momento de emplazamiento del probable responsable. Originalmente, aquél ocurría una vez sustanciado el procedimiento y concluida la investigación; después, se adecuó para que sucediera una vez admitida la queja o iniciado el procedimiento, sin perjuicio de realizar las diligencias necesarias. Así, el denunciado tenía que señalar lo que a su derecho correspondiera y aportar las pruebas procedentes.

Asimismo, se incluyó la figura de alegatos, con objeto de que, una vez concluida la investigación, las partes contaran con 72 horas para manifestar lo que a su derecho correspondiera.

La autoridad electoral administrativa justificó los ajustes por la exigencia de procedimientos expeditos, sobre todo de aquellos relacionados con los procesos electorales. Hoy, se reclama contar con información, en un plazo brevísimo, sobre posibles faltas por parte de los sujetos obligados. Sin embargo, por loable que sea ese objetivo, al pasar por alto la naturaleza del sistema —en este caso, de los procedimientos sancionadores— la autoridad afectó el ejercicio de la garantía de audiencia de los sujetos obligados; su pretensión era cumplir con ésta únicamente estableciendo la existencia del emplazamiento y obviando la naturaleza inquisitiva del procedimiento, que exige se realice tras la sustanciación e investigación, y no antes.

En efecto, como se señaló, el procedimiento administrativo sancionador es de carácter inquisitivo; por tanto, corresponde a la autoridad sustanciadora —y no a las partes— determinar la litis correspondiente y ejercer su facultad de investigación para determinar la posible existencia de una falta. Éste es un primer elemento diferenciador de este tipo de procedimiento: si bien el denunciante está obligado a exponer

los hechos que se consideran violatorios, ello no le otorga la facultad de delimitar la litis correspondiente; eso le corresponde a la autoridad. Hecha la investigación, y fijados los hechos comprobados, se puede determinar la norma violentada. En este sentido, emplazar al sujeto inculpado antes de investigar, le impone o traslada la responsabilidad de determinar de manera autónoma la litis que considera se desprende del escrito de queja respectivo, sin pronunciamiento alguno de la autoridad que le permita conocer los hechos y la falta imputada. Ello disminuye su capacidad de defensa, pues el inculpado, al contestar al emplazamiento, prácticamente debe adivinar cuáles son los hechos y la falta que se le atribuye.

El análisis no cambia porque el inculpado cuente con el escrito de queja; ello no garantiza que pueda conocer correctamente las faltas atribuidas. Los escritos de queja pueden ser oscuros, confusos e incluso relatar los hechos de los que se duele el quejoso de manera genérica o abstracta.

De ahí que en los procedimientos de carácter inquisitivo la litis se considera abierta: no es sino hasta que la autoridad ha investigado que puede definir con claridad los hechos y el derecho violentado. Solo entonces puede y debe emplazar al sujeto imputado, remitiéndole copia de todos los elementos que conforman el expediente y señalándole con claridad la litis materia del procedimiento, esto es, la conducta atribuida y las disposiciones que la autoridad considera vulneradas.

Por otro lado, la disposición reglamentaria analizada tiene también un efecto pernicioso al pretender que el imputado aporte las pruebas para su defensa al contestar el emplazamiento, fijando un solo momento procesal para tal circunstancia. Se pretende que el inculpado controvierta los hechos imputados sin conocer previamente los elementos probatorios, (la autoridad aún no ha investigado). Así, se limita el derecho de defensa, pues el denunciado únicamente conocerá los elementos aportados por el quejoso, no así los derivados de la sustanciación. Ello le impide, a su vez, ofrecer las probanzas que en su consideración contradigan los hechos supuestamente acreditados tras la investigación.

Ahora bien, que el reglamento incluya un periodo de alegatos —figura jurídica que no admite presentar elementos probatorios, sino únicamente exponer argumentos lógico-jurídicos que ayuden a la pre-

tensión de las partes— no coadyuva al derecho de debida defensa del inculpado, en tanto no permita ofrecer pruebas una vez realizada la investigación correspondiente y definida la litis.

Por último, la modificación no es, como algunos sostienen, una equiparación a otros procedimientos sancionadores, como los ordinarios o los especiales; en éstos, si bien se establece que una vez recibida la queja se emplazará a las partes, ello no sucede hasta que la autoridad realiza las diligencias para mejor proveer, esto es, en el momento en que cuenta con todos los elementos necesarios para resolver.

Por estas razones, la modificación es un claro ejemplo de los efectos perniciosos del diseño acelerado del sistema de fiscalización, derivado de las modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias desde 2014. Aunque los fines perseguidos sean válidos, obviar o desatender la naturaleza de los procedimientos regulados, así como los principios del *ius puniendi*, implica una contradicción normativa cuyos efectos terminan por dañar al sistema.

**Reducción de los tiempos  
de resolución de la revisión de informes  
y de los procedimientos sancionadores,  
a la luz de la posible actualización  
de la causal de nulidad por rebasar el tope  
de gastos de campaña.**

Una de las modificaciones más importantes al sistema de fiscalización fue acortar los plazos para revisar los informes de ingresos y gastos, y para resolver los procedimientos administrativos sancionadores. Ambas acciones permiten saber si se rebasaron los topes de gastos antes de que se resuelvan los juicios de inconformidad interpuestos en contra del resultado de las elecciones, pudiendo actualizarse la causal de nulidad específica por dichos rebases.

Parecería que el esquema es del todo congruente con la obligación de garantizar el respeto a los principios de equidad, imparcialidad, rendición de cuentas y transparencia en todo proceso electoral. Sin embargo, tanto la disminución de los plazos como la propia causal de nulidad tienen efectos contrarios y perniciosos que en última instan-

cia podrían violentar los principios de certeza, exhaustividad y debido proceso.

Por lo que hace a la reducción de plazos, las modificaciones consistieron, en síntesis, en:

- Creación de un sistema integral de fiscalización, conformado por plataformas en línea que permiten registrar operaciones en tiempo real
- Resolución acelerada del proceso de revisión de informes de ingresos y egresos de precampaña y campaña
- Conclusión de los procedimientos administrativos sancionadores interpuestos durante varias etapas (precampaña, campaña e incluso después) a más tardar el día en que concluya el proceso de revisión de informes, para que, en el dictamen consolidado respectivo, se contemple la información completa y final respecto de los egresos de los sujetos obligados y el posible rebase del tope correspondiente
- Inclusión de una causal de nulidad de las elecciones por rebasar el tope de gastos de campaña

Cada elemento en sí no parece perjudicioso o contrario a la normatividad. Sin embargo, analizados en conjunto, implican un ejercicio acelerado de revisión por parte de la autoridad, sustentado en la implementación, igualmente apresurada, de un sistema informático que permita esa verificación. Ello, en detrimento de un ejercicio técnico exhaustivo que sustente de sobra las conclusiones de la autoridad y que de ninguna forma puede ser realizado de forma automática por un sistema, y mucho menos en plazos brevísimos.

Lo mismo sucede con los procedimientos administrativos sancionadores, que dependen de que la autoridad se haga de todos los elementos necesarios para comprobar plenamente una conducta sancionatoria. Por ello, establecer un plazo brevísimo de resolución —en algunos casos no excede los quince días de sustanciación— es del todo contrario a esa exhaustividad; se explica así por qué la mayoría de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización relacionados con la etapa de precampaña o campaña se declaran infundados: la autoridad no cuenta con elementos suficientes dado el corto plazo pa-

ra resolver. Lo anterior, incluso, se agrava si se considera que es la propia Unidad la que debe revisar en el mismo momento los informes de ingresos y egresos, así como sustanciar los procedimientos de queja. El cúmulo de información es abrumador: en el proceso electoral 2017-2018 fueron fiscalizadas 17,694 candidaturas, 516,048 operaciones y se sustanciaron 386 procedimientos sancionadores (INE 2018b).

Con esa carga de trabajo, es esperable que la autoridad no pueda ser exhaustiva en su revisión y que dependa en gran medida de sistemas de análisis automáticos, imprecisos porque no tienen la capacidad de analizar la complejidad de las operaciones tal y como lo hace un contador entrenado para ello. Aunque se cumple el objetivo de celeridad, para lograrlo se sacrifica la eficacia de los análisis y trabajos de investigación de la autoridad. La resolución acelerada deja de ser entonces acertada; por lo tanto, se dejan de atender los principios de objetividad, equidad, debida rendición de cuentas y transparencia, que paradójicamente se buscaba proteger con las modificaciones a la normatividad.

En cuanto a la causal de nulidad, las modificaciones ignoraron que los topes de gastos de campaña son de múltiples montos, dependiendo de la elección de que se trate (en algunas municipales pueden llegar a ciento cincuenta mil pesos). Así, la posibilidad de rebasar el tope se intensifica cuando el monto permitido para gastar es bajo, y existe la probabilidad de incidir en la elección por gastos por prorrateo realizados en campañas diversas. En casos extremos, podría rebasarse el tope de gastos, derivado de ejercicios de gabinete, es decir de prorrateo, de manera tal que llegaran a un grado que se justificara la nulidad, lo que a todas luces resultaría inequitativo para el candidato ganador, que indebidamente se vería afectado por gastos realizados por su partido político o coalición en elecciones distintas a la suya.

Estas reflexiones no pretenden minimizar los logros de las autoridades ni la evidente evolución en la regulación en materia electoral, pero sí llamar la atención sobre los posibles inconvenientes del diseño de un sistema de fiscalización acelerado y de regulación incongruente, que además no considera la naturaleza de los procedimientos y realidades a regular.

## Conclusión

La evolución de la fiscalización electoral se relaciona estrechamente con el contexto postelectoral; las críticas, los reclamos y la falta de legitimación de los actores electorales han desembocado en mejoras continuas de la regulación en la materia. El objetivo ha sido diseñar un sistema de supervisión y vigilancia en el ejercicio de los recursos más robusto, expedito y funcional; asimismo, garantizar los principios de equidad, imparcialidad, rendición de cuentas y transparencia.

El resultado se materializó en la modificación constitucional y legal de 2014, así como en las modificaciones reglamentarias realizadas con posterioridad. Estas modificaciones han probado su eficiencia en los procesos electorales, desde 2014 hasta el de 2017-2018, elecciones organizadas y vigiladas por el INE, autoridad administrativa electoral que cuenta con facultades en el ámbito nacional y se encarga de vigilar y supervisar en la esfera federal y local. Esta centralización de facultades ha estado motivada por la falta de legitimidad de los institutos electorales locales, cuyo objetivo es controlar la injerencia de los poderes públicos en las elecciones.

La centralización de facultades implicó una sobrecarga de trabajo para la Unidad de Fiscalización; otros controles podrían asegurar también el profesionalismo e imparcialidad de los órganos electorales locales, tales como los procedimientos de remoción de consejeros, y los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que pueden ser más efectivos para asegurar su correcto desempeño y el apego a la legalidad.

Ante estas circunstancias, la centralización de las funciones de fiscalización podría no estar justificada. Es posible profesionalizar los órganos electorales locales, así como capacitarlos en las normas técnicas y contables. El INE bien podría delegar su función fiscalizadora,<sup>28</sup> y así despresurizar el cúmulo de problemas que se generan con la concurrencia en los procesos electorales: celebración de acuerdos de

---

<sup>28</sup> Lo mismo ocurre con el Poder Judicial de la Federación y la conformación de sus salas. Al menos, la celebración de acuerdos delegatorios hacia las salas regionales ha abonado en la resolución expedita de las controversias. Ver Sala Superior, acuerdo delegatorio 1/2017, aprobado el 8 de marzo de 2017.

homologación de plazos, previsión del personal suficiente para hacer frente a la revisión de los informes y la suficiencia informática para capturar toda la información en un sistema en línea. Ante esta realidad, es necesario transitar hacia soluciones más permanentes que corrijan las razones que impulsaron la modificación legislativa.

Queda mencionar los efectos negativos de la nueva regulación, específicamente aquellos derivados de haber establecido celeridad en el análisis y revisión de los informes de ingresos y egresos, así como en la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores. El objetivo fue dotar de información completa a las autoridades jurisdiccionales para que puedan analizar los reclamos de nulidad de una elección bajo la causal de rebase de topes de gastos de campaña.

Ese impacto negativo derivó de no considerar la naturaleza de los procedimientos, ni las características de las operaciones realizadas por los actores políticos en un proceso electoral, su dinamismo ni la naturaleza de las relaciones con proveedores. La consecuencia es que la nueva regulación, contrario a lo perseguido, ha generado incertidumbre y violaciones al debido proceso, así como al principio de exhaustividad, lo que afecta la debida rendición de cuentas.

En resumidas cuentas, todo sistema es falible. Las modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias tienen efectos tanto positivos como perniciosos, que deben ser analizados por las autoridades encargadas de su modificación, a fin de corregirlas y mejorarlas. ¶



# **Condiciones y características de la competencia electoral**

---

