

CAPÍTULO I

TRANSPARENCIA Y PARTIDOS, LA LARGA RUTA NORMATIVA

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

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

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

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

1.1. Antecedentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-
- 6 El principio de expeditez se encuentra plasmado en el artículo 17 constitucional: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”. No es un principio restringido a la materia penal, sino que abarca toda actuación del Estado, como se aprecia en la tesis XXVII.3o. J/16 (10a.), de rubro “Subgarantías de prontitud, eficacia y expeditez contenidas en el Segundo párrafo del artículo 17 de la constitución federal. No son privativas del ámbito judicial, sino que su dimensión de acceso a la justicia comprende los procedimientos administrativos de carácter no contencioso seguidos ante las dependencias del poder ejecutivo”. Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 14, enero de 2015, p. 1691. Se encuentra asociado, también, al derecho de petición contenido en el artículo octavo de la Carta Magna: “A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”. A su vez, “La expresión breve término a que se refiere el artículo 8 constitucional es aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse”. (Tesis aislada número 218148, octava época, del *Semanario Judicial de la Federación*, tomo X, octubre 1992, p. 318).
- 7 Se denominó “Pacto por México” al acuerdo político firmado en diciembre de 2012 por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto; Gustavo Madero Muñoz, presidente del Partido Acción Nacional; Cristina Díaz Salazar, presidenta interina del Partido Revolucionario Institucional, y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Partido de la Revolución Democrática, al que posteriormente habría de sumarse el Partido Verde Ecologista de México, a través de su vocero Arturo Escobar y Vega. Tenía tres ejes principales, pero se le recuerda por haber propiciado los acuerdos políticos que llevaron a las “reformas estructurales”: energética, laboral y fiscal.

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

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

1.1.1. La evolución del marco normativo: financiamiento y fiscalización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10 Artículo 342, Ídem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15 Acuerdo CG110/2003.

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. La legislación vigente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.1. El INE y los cambios en la materia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.1.1. Del financiamiento a los partidos políticos

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.1.2. Del financiamiento a candidatos independientes

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

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

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

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

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

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

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

1.2.1.3. De los informes de campaña y precampaña

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

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

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

para que en cinco días presenten las aclaraciones correspondientes.

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

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

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

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

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

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

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

1.2.1.4. Del prorrateo de gastos

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

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

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

Cuadro 1.

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

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

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

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

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

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

1.2.1.5. Del sistema contable en línea

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

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

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

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

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

1.2.2. Sujetos obligados: partidos y candidatos independientes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2.

Comparativo sobre algunas características de los distintos regímenes de los partidos políticos

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

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

<p>El IFE era el responsable de varias fases de los procedimientos de acceso a la información y de la definición de la información de los partidos:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Gestión de las solicitudes de acceso.✓ Determinación final de la calidad de la información.✓ Publicación de cierta información en internet.✓ Supervisión de obligaciones en materia de transparencia.	<p>La plataforma nacional de transparencia contará con los siguientes sistemas:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ I. Sistema de solicitudes de acceso a la información;✓ II. Sistema de gestión de medios de impugnación;✓ III. Sistema de portales de obligaciones de transparencia, y✓ IV. Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.
--	--

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por citar un ejemplo, el IFE impuso al Partido Acción Nacional (PAN) la cifra de 73 multas, de las cuales impugnó 41, es decir, el 56 por ciento, quedando “firmes” las 32 restantes. Se dice que una multa queda “firme” cuando al no haber sido impugnada, el IFE puede proceder a su cobro de manera definitiva. De las 41 multas impugnadas por el PAN, el TEPJF le ha confirmado 26, es decir, el 63 por ciento, y revocado o modificado 15. En resumen, el PAN, habiendo impugnado 16 por ciento menos que el promedio de todos los partidos, ha ganado 10 por ciento más de casos.

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

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

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

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

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

1.2.4. Legislación de transparencia, ¿para qué?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* Al 29 de noviembre de 2018.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* Al 29 de noviembre de 2018.

** SIP: solicitudes de información pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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