

## CAPÍTULO III

### LA CAMPAÑA ELECTORAL 2017-2018. LA PRUEBA DE FUEGO

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

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

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

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

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

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

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

El cambio de modelo podría condensarse de la siguiente manera:

**Modelo anterior:**

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

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

### **Nuevo modelo:**

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

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

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

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

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

### Cuadro 17.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 19.**  
 Numeralia en materia de fiscalización.  
 Proceso electoral 2017-2018

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

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

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

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

### Cuadro 20.

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

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

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

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

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



### Cuadro 21.

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

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

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

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

### 3.1. Los límites del modelo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

ya que

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2. El problema del método

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

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

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

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

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

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

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

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

Los cambios propuestos podrían sintetizarse de la siguiente manera:

### **Auditoría por alcances**

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

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

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

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

### **Modelo de riesgo**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

El riesgo de detección se da cuando los procedimientos de indagación aplicados por los auditores presentan fallas en su diseño o ejecución; también cuando no se practican de forma homogénea a todos

los partidos, cuando no se obtiene evidencia suficiente y adecuada de los hallazgos, o bien, cuando no se respeta el debido proceso.

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

Debido al gran número de informes y al poco tiempo para revisarlos, la combinación de los tres riesgos es una bomba de tiempo; es muy probable que ocurran y podrían afectar gravemente la certeza y legalidad, vulnerando la confianza en la autoridad electoral (Cristalinas, 237).

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

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

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

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

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

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

[...] no se realizan cruces preliminares a partir del análisis de riesgos, los auditores no conocen el funcionamiento detallado del SIF; llegan al extremo de imprimir las pólizas en lugar de consultarlas en línea... El reducido tiempo para concluir los trabajos de fiscalización ha propiciado errores de detección, vulneraciones al debido proceso y observaciones imprecisas en las observaciones dentro de los oficios de errores y omisiones (Cristalinas, 246).

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

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

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

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

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

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

### 3.3. El sistema integral de fiscalización: una aspiración

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

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

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

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

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

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

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

[...] crear un ducto de fiscalización dentro del SIF que, a partir de algoritmos de digestión, realice una programación parametrizable que permita calificar el riesgo de las operaciones en el momento en que estas ocurren. Dicha calificación podría estar categorizada en bajo, medio y alto riesgo, con la vinculación operativa de procedimientos más o menos profundos en función de su riesgo (Cristalinas, 248).

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por ahora, es necesario reconocer que, con algún retraso y cifras agregadas pero comprensibles para cualquier ciudadano y pese a que aún no es consultable el detalle de la información a nivel de registros contables, en la actualidad el INE proporciona un apreciable volumen de información respecto del ingreso y gasto de los partidos y candidatos en las campañas electorales de 2018.<sup>38</sup>

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

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

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

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

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

### 3.4. La contabilidad en tiempo real y la terca realidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.5. El fracaso de las quejas

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

### 3.6. Los indemostrados “ríos de dinero”

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

Dos ejemplos al respecto.

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

En la FEPADE<sup>40</sup> existen 30 carpetas abiertas por financiamiento ilícito de las campañas en el Estado de México, Coahuila, Nayarit y Veracruz; incluidas cuatro de candidatos a gobernador; diez de las carpetas corresponden a presuntos delitos que pueden derivar en lavado de dinero... En las investigaciones de la FEPADE están tanto candidatos con partido como los llamados independientes... Autoridades ministeriales y electorales fueron alertadas por el Banco de México (Banxico) de que en tiempos de campañas el flujo de dinero en efectivo aumenta hasta seis veces de lo habitual, debido a que, con transacciones de ese tipo, algunos aspirantes pretenden evadir el sistema financiero [...] (*Excélsior*, 29/VI/17).

40 Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.7. Al final del proceso

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

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

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

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

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

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

### Cuadro 23.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Es verdad que:

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

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