

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

“La fiscalización de los partidos políticos en el Estado de México: el caso de Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México”

TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

Jaime Valdemar Almazán Cuevas

Director del trabajo recepcional

Mtro. Adrián López Cabello

México, D.F. Agosto 2013.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Agradezco infinitamente a mis padres y a mi familia por haberme apoyado incondicionalmente en este camino.

Y como muestra principal, deposito en sus manos el presente trabajo que representa además de esfuerzos y sacrificios, un paso más en mi carrera profesional.

Así mismo, agradezco a los maestros y maestras que se tomaron la libertad y el tiempo para leer y dirigir mi trabajo recepcional permitiéndome lograr un objetivo más en mi trayectoria profesional.

Índice

Introducción	4
1. La fiscalización electoral en México 1996-2008	7
1.1 Orígenes de la fiscalización electoral.....	19
1.2 Creación del Órgano Técnico de fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México.....	28
2. El Órgano Técnico de Fiscalización del IEEM y el sistema electoral del Estado de México	33
2.1 Facultades del Órgano Técnico de Fiscalización (OTF).....	44
2.2 Atribuciones del Órgano Técnico de Fiscalización (OTF).....	48
3. Diseño institucional del Órgano Técnico de Fiscalización	54
3.1 Pluralismo político y fiscalización electoral.....	62
3.2 El blindaje del OTF contra organizaciones ilegales.....	66
4. La autonomía del Órgano Técnico de Fiscalización respecto a la función de fiscalización	74
4.1 Problemas de control sobre los partidos políticos.....	87
4.2 Problemas de control sobre los recursos privados.....	92
Conclusiones	94
Bibliografía	98

Introducción

Existen varios trabajos escritos por autores y autoras especializadas en el asunto de la fiscalización electoral, los cuales han aportado información y datos significativos para el presente trabajo de investigación. Aunque, el tema de la fiscalización electoral es relativamente nuevo, lo cierto es que su evolución ha implicado nuevos retos para el buen funcionamiento del Estado mexicano.

El problema recae, principalmente, en los organismos electorales autónomos que contienen distintas ventajas y/o desventajas que se ven reflejadas en su estructura institucional de acuerdo a los últimos procesos político-electorales. Es decir, el presente estudio se llevará a cabo con base al tipo de autonomía del Instituto Electoral del Estado de México. Sin embargo, el concepto de autonomía no puede ser entendido sin explicar previamente el tipo de control que utiliza el Instituto para fiscalizar los recursos de los partidos políticos.

De igual forma, el asunto del dinero público y el dinero privado, así como su uso en la contienda electoral, me parece que se encuentra mínimamente controlado y la autoridad electoral poco o nada puede hacer para disminuir la problemática debido a las desventajas institucionales antes mencionadas.

El Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y su órgano autónomo especializado en fiscalizar a los partidos políticos (OTF), no cuentan con un diseño institucional firme que les permita tener la capacidad de operar con plena autonomía en cuanto al control total sobre la obtención y uso de los recursos partidistas. Por tanto, el asunto de la fiscalización se enfrenta hoy día a grandes retos como: el mal uso, el derroche y, en general el gran desperdicio de dinero.

A la par, el sistema electoral mexiquense, se enfrenta también a problemas como el lavado de dinero y la presencia del narcotráfico en campañas electorales. Por ello, es necesario rediseñar o reestructurar las facultades y atribuciones con las

cuales los organismos electorales puedan hacer frente a la problemática actual siempre y cuando su estructura institucional responda a grandes retos como el lavado de dinero, el uso de recursos públicos para el financiamiento ilícito de campañas electorales, entro otros.

Si bien es cierto que el sistema electoral ha permitido avances positivos como la pluralidad política, también es cierto que el diseño institucional del propio sistema, en este caso el sistema de fiscalización del IEEM, se encuentra vulnerable a impactos de tipo económico, político o ilegal que puede derivar en el debilitamiento de las instituciones electorales mexicanas. Para el caso del Estado de México, el problema de contemplar un órgano débil en la toma de decisiones; que a su vez se encuentra subordinado a otra dependencia, es en general el origen del presente estudio.

Es decir, ¿de qué sirve tener un órgano autónomo dentro de otro órgano autónomo, si a fin de cuentas los resultados siguen siendo los mismos? La toma de decisiones sigue estando subordinada a otras instancias en cuanto a investigaciones o dictámenes se refiera, el asunto de fiscalización no podrá ser totalmente autónomo y por ende eficaz para el pleno desarrollo político democrático que la entidad mexiquense requiere para dejar el atraso democrático que la problemática electoral implica.

Los temas que azotan la estabilidad del país como lo son el narcotráfico en campañas electorales, la alternancia política a inicios del año 2000, la opinión pública sobre el regreso del Partido Revolucionario Institucional a los Pinos y, en particular el diseño de nuestras instituciones electorales; son cuestiones que de alguna manera nos pueden dar una explicación de la situación política actual de México.

En este sentido, el impacto que genera lo federal en lo local o municipal; desde la perspectiva de las instituciones electorales, se determina en función de la independencia o autonomía que el Órgano Técnico de Fiscalización del IEEM contiene. Para ello, los temas como la transparencia, independencia, autonomía y rendición de cuentas que los partidos están obligados por ley a dar, salen a la luz pública.

Por tanto, el trabajo se dividirá en cuatro apartados los cuales tendrán el siguiente orden: el origen de la fiscalización tanto a nivel federal como a nivel local, el sistema electoral mexiquense y su relación con el Órgano Técnico de Fiscalización, características (funciones y atribuciones) de Órgano Técnico de Fiscalización, la autonomía del Órgano Técnico de Fiscalización y conclusiones. En estos tiempos, la necesidad de crear instituciones electorales realmente sólidas que garanticen la existencia del Estado mexicano es sumamente importante, ya que de ello depende que la democracia encuentre el cauce adecuado para su infinita reproducción y germinación institucional.

Es totalmente conveniente para un Estado, la suposición de instituciones independientes, transparentes, profesionales, sólidas y legítimamente reconocidas y aceptadas por una sociedad; que no estén vulnerables a cambios de tipo político, económico, social o cultural. Instituciones que por sí mismas sean capaces de autocorregir fallas estructurales sin la necesidad de que esto genere mayor complejidad o problema; de ahí que, replantear el tipo de autonomía de los organismos electorales es ya una necesidad urgente debido a que los organismos electorales son quienes legitiman y promueven la democracia en nuestra sociedad.

1. Antecedentes de la fiscalización electoral en México 1996-2008

En un intento por subsanar las fallas del sistema electoral mexicano para la consolidación de la democracia, en la última década, el tema del financiamiento público, privado e ilegal es un asunto que ha tomado relevancia desde su relación con el tipo de autonomía de los organismos electorales. El control sobre el dinero público y privado, que se ocupa en periodos electorales, por parte de los partidos políticos, ha sido un tema de importancia central en la democracia mexicana en los últimos quince años.

Es fundamental no olvidar la relación que existe entre la demanda de recursos económicos por parte de los partidos políticos y el comportamiento institucional de los mismos en los periodos de campaña electoral. Esa relación, en ocasiones, implica que las instituciones electorales sean superadas por la influencia de grupos económicos exageradamente poderosos faltando al cumplimiento de la ley de transparencia en la rendición de cuentas.

Es curioso ver que desde la derrota electoral de Partido Revolucionario Institucional y la llegada al poder del Partido Acción Nacional en el año 2000, el tema de la fiscalización sobre recursos de procedencia ilícita es cada vez más polémico. En este sentido, el tema de la globalización económica determina en parte, que en las democracias latinoamericanas, también existan procesos electorales que demandan una dosis mayor de fiscalización, transparencia o rendición de cuentas.

La arena política y la contienda electoral ha generado dependencia entre si y gran parte esto se debe precisamente, a que la transición a la democracia por la cual atraviesa la sociedad mexicana funciona con sistemas políticos, sociales y económicos asimétricos. La cultura política de los años sesentas y setentas, por ejemplo, ya no pueden seguir reproduciéndose en pleno siglo XXI, puesto que las sociedades globalizadas demandan modelos de gestión más precisos y mejor renovados.

Desde la óptica electoral, para el caso mexiquense, la autoridad electoral local, por tanto, tendría que conducirse con la mayor independencia posible para operar lejos de implicaciones políticas. El tema central, desde esta perspectiva, es la importancia del origen de la autonomía que se le asigna al Instituto Electoral del Estado México, para que éste pueda trabajar con independencia institucional a fin de establecer estrategias de control sobre los partidos políticos.

En términos generales, el problema reside, por un lado, cuando un órgano electoral no puede conducirse con plena independencia en la toma de decisiones. Por otro, el problema radica también en la presencia de influencias sobre quienes tienen la tarea de fiscalizar las finanzas de los recursos partidistas en tiempos de campaña electoral. Por ejemplo, Ernesto Zedillo, presidente de México durante el periodo 1994-2000:

[...] Se sintió obligado a hacer dos cosas. De un lado, continuar con las reformas que había iniciado Salinas, pero buscando que este no ejerciera, como era su propósito, influencia alguna en su gobierno. De otro, tratar de llevar adelante un programa político tratando de interpretar lo que había dicho Colosio en diversos momentos. A este programa lo bautizó como “La nueva cultura democrática”. En este se escribieron, desde la reforma del poder judicial, que buscó hacer de este un ente autónomo e influyente en el equilibrio de poderes; una reforma política que consagró finalmente la autonomía del Instituto Federal Electoral.¹

Sin embargo, el problema que enfrenta el sistema electoral mexicano, va más allá de dichos planteamientos; es lo relacionado con el diseño institucional del órgano electoral del Estado de México y el control sobre la fiscalización de partidos

¹ Medina Peña, Luis. *Hacia el Nuevo Estado*. Editorial FCE, México, 2000, p. 323.

políticos de éste.

Es decir, primero hay que analizar qué tipo de autonomía tiene el órgano electoral, luego entonces, determinar el grado de influencia sobre su diseño institucional. Para ello, el siguiente cuadro nos brinda un mayor panorama para entender en mejor medida como han ido evolucionando dos aspectos.

El primero que tiene que ver con la institucionalidad del Instituto Federal Electoral, el cual es el principal referente de la democracia mexicana y, un segundo aspecto que tiene que ver con el origen de la fiscalización electoral con el objetivo de controlar a los partidos políticos en el uso o manejo del dinero público y privado.

Por ejemplo:

Cuadro 1. Evolución de la reformas electoral federales.

Año	Característica de la Reforma Electoral
1917	La Junta Empadronadora, Juntas Computadoras Locales y Colegios Electorales eran los organismos encargados de llevar a cabo las elecciones de Presidente de la República y miembros del Congreso de la Unión.
1946	Se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral integrada por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia. Así mismo la Ley ordena la creación de comisiones electorales locales y el Consejo del Padrón Electoral.
1951	La Comisión Federal de Vigilancia Electoral podrá regular el registro de nuevos partidos políticos y emitir constancias de mayoría.
1973	Desaparece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, creándose solo la Comisión Federal Electoral. En este nuevo órgano todos los

	partidos políticos a través de sus representantes tienen voz y voto.
1977	Se crea La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) modificando la integración de la entonces Comisión Federal Electoral.
1987	Se introduce el criterio de representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral.
1990	El Congreso de la Unión expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.
1993	Las tres características más importantes fueron: que el nuevo IFE pueda declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos y establecer los topes a los gastos de campaña.
1994	Se instituyó la figura de "Consejeros Ciudadanos" para influir internamente en la toma de decisiones del Instituto.
1996	Se refuerza la autonomía del IFE ya que se desliga por completo al Poder Ejecutivo.
2007	Se crea la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.

Fuente: Datos obtenidos del Instituto Federal Electoral a través del portal de internet.

La reforma electoral de 1996 facilita que por primera vez se contemple en la Constitución, la idea de equidad en contiendas electorales; la ley electoral garantizó que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con mayores elementos para llevar a cabo sus actividades de campaña.

El IFE presenci6 un cambio integral de su Consejo General; el ejecutivo federal ya no tendr3a mayor influencia en 6l.

El Consejo General del IFE se integr6 por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, elegidos por las dos terceras partes de la c6mara de diputados a consideraci6n de los grupos o fracciones parlamentarias del congreso; tambi6n, se design6 a un consejero del poder legislativo por cada fracci6n parlamentaria y un representante por partido pol3tico. De acuerdo a esta reforma, en materia de fiscalizaci6n, por consecuente, se establece que:

[...] Los partidos pol3ticos deber6n presentar sus informes anuales y de campa1a, sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, as3 como su empleo y aplicaci6n, facultando a la Comisi6n de Fiscalizaci6n de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Pol3ticas, para verificar que los partidos pol3ticos se ajusten a lo establecido por la ley electoral.²

En t6rminos institucionales se le asigna mayor autonom3a e independencia al 6rgano electoral federal, se deja a un lado la idea de que el poder ejecutivo tenga alg6n tipo de influencia sobre 6l, y por ende, las responsabilidades tambi6n recaen sobre los consejeros ciudadanos. La reforma pol3tica de 1996, establece las bases para determinar los canales institucionales por los cuales los partidos pol3ticos se tendr6n que conducir durante la captaci6n de recursos en sus campa1as.

Las nuevas atribuciones y obligaciones con las que cuenta la m6xima autoridad electoral para controlar a los partidos pol3ticos a trav6s del concepto de

²Ag3ss Bitar, Fernando. *Fiscalizaci6n de los recursos de los partidos pol3ticos*. Ed. Coordinaci6n de informaci6n, documentaci6n y transparencia, M6xico, 2008, p. 13.

fiscalización derivó en un nuevo comportamiento institucional por parte de los partidos políticos, e incluso, permitió la posibilidad de manifestar inconformidades de tipo legal para conformar juicios administrativos entre partidos políticos en materia de fiscalización.

El IFE, fue reconocido como organismo público autónomo renovado, con estructura organizativa propia, de carácter desconcentrado, con profesionalismo y decisiones, aparentemente, ajenas e independientes a poderes ejecutivos (Secretaría de Gobernación y el H. Congreso de la Unión).

Se integra, en teoría, por consejos conformados por ciudadanos que no desempeñan cargos públicos y sin aparentes vinculaciones partidistas, las juntas ejecutivas contaron con personal experto en materia electoral provenientes del Servicio Profesional Electoral y las comisiones de Fiscalización, Prerrogativas, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y de Capacitación pasaron a formar parte del nuevo paradigma bajo el cual el IFE dio mayor importancia para que entonces los comicios electorales permanecieran eficientes.

La reforma electoral de 1996 arroja resultados más acabados, a comparación de reformas anteriores, a fin de dar garantía y certidumbre durante procesos electorales “[...] manteniendo a los partidos fuera de cuestiones ilegales proporcionando transparencia en el origen y fines de los recursos partidistas como resultado de una evolución política del país”.³ Se estableció que el financiamiento público tuviera preeminencia sobre el privado y que éste no fuese mayor al 10 por ciento de aquél.

En otras palabras, se limita que otros partidos ocupen más recursos que otros, de tal forma que los actores privados sólo se queden en la mejor disposición de aportar lo más que se pueda en cuanto a recursos para asegurar la victoria de

³Villafranco Robles, Citlali. Tesis de doctorado: *La presencia de los partidos políticos en la televisión: campañas mediáticas y votos en los procesos electorales en México (2000-2003)*. FLACSO, México, p. 49.

algún partido político. Se le faculta en lo que corresponde a las operaciones regulares, campañas políticas y gastos específicos de cualquier partido político.

Por tanto, se percibe al Instituto Federal Electoral con nuevas e importantes funciones en materia de fiscalización a partidos políticos; del mismo modo el Tribunal Electoral pasó de ser autónomo a integrarse a las filas del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado y sus integrantes serían nombrados y designados por la aprobación del voto de las dos terceras partes del Senado según lo determinara la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Luego entonces, la Sala de segunda Instancia pasó a convertirse en la Sala Superior de corte permanente contando con cinco salas regionales temporales.⁴

La constitucionalidad, las elecciones para diputados y senadores, las elecciones para presidente de la República Mexicana y las impugnaciones interpuestas por los ciudadanos ante la Sala Superior, fueron los cambios positivos que el sistema democrático tuvo como principales y más importantes características durante el proceso de cambio político-electoral en este periodo.

El Estado, las instituciones y los partidos políticos argumentan que la democracia como forma de gobierno es la más viable para que los representantes del pueblo gobiernen, regulen y den garantías a los derechos políticos-electorales de los ciudadanos. A mediados del siglo pasado México contaba con un sistema de partido hegemónico donde la competencia electoral ideal, simplemente, era una falsedad.

⁴CordovaVianello, Lorenzo. *La reforma electoral y el cambio político en México*. Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011, p. 670.

En la década de los sesentas el manejo de los recursos partidistas fue un tema de poco interés; se tenía la noción de que el dinero que ocupan los partidos políticos durante periodos de elecciones poco o nada tenía que ver con el proceso democratizador de las campañas electorales.

Fue un tema que el IFE, a mediados de los años noventas, consideró importante supervisar para hacer que la competencia fuese casi igual. Se experimentaron cambios en donde los partidos y el financiamiento público y privado, fuesen asuntos de mayor importancia, en cuanto a las inequidades de acceso al financiamiento partidista.

El financiamiento público, según la reforma electoral de 1996, debía estar por arriba del privado y distribuirse a los partidos de forma proporcional e igualitaria motivando al sistema de partidos; consintiendo que los partidos cuenten con más recursos a fin de que no desaparezcan de la arena electoral aportando al pluralismo político fortalecido hacia el público elector.

De 1996 a principios de 2007 la creación de mecanismos en que los partidos políticos y/o coaliciones presentan sus gastos de campaña por medio de informes; dando a conocer origen, monto y destino de los recursos públicos y privados con el propósito de incentivar el voto; fueron cambios sistémicos de innovación en la transición democrática de los partidos políticos.

La nueva ley electoral a la cual los partidos tienen que ajustarse, a nivel federal, implicaría entonces que los reportes sobre cualquier ingreso y gasto durante, procesos internos, selección de dirigentes o candidatos; serían mejor controlados ya que se obliga a los partidos que sus reportes sean anticipados y diferidos.

Así, las reformas que inician a partir del año 1996 fueron conformando un sistema en cierta forma confiable, sin embargo, con la característica de ser un tanto complejas. Por ejemplo, en las elecciones del año 2006, “[...] desde una perspectiva

moderna en la historia electoral del país”,⁵ se puso a prueba el funcionamiento de dicho marco electoral mostrando complejidades y debilidades.

Las distintas corrientes políticas del país opositoras al partido hegemónico, concluyeron que las contiendas electorales previas a la última reforma de electoral de 2007 fueron inequitativas, lo que ocasiona el inicio de una nueva serie de debates y negociaciones respecto al marco jurídico electoral vigente.

El Congreso federal aprueba una serie de modificaciones que se traducen en reformas sustanciales a la constitución política mexicana y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; es decir, pareció como si las reformas fuesen elaboradas sólo con la finalidad de que las instituciones, en este caso electorales, respondieran a las demandas coyunturales repentinamente sin una planeación a mediano y largo plazo.

Para el año 2007 ya se había modificado la constitución mientras que para el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) las modificaciones respectivas se manifestarían un año más tarde producto de las presiones políticas interpuestas por los distintos actores políticos y sociales de aquel contexto. Los partidos políticos a través de negociaciones con el presidente, secretario técnico y demás integrantes de la Comisión Federal de Fiscalización, entendidos como órganos desconcentrados integrados al IFE, podrán abordar temas relevantes con respecto a la contabilidad del uso y manejo de los recursos partidistas.

Para 2007-2008 la reforma electoral introduce nuevas atribuciones y funciones para implementar otro modelo de comunicación, con nuevas reglas y objetivos concretos como: fortalecer la confianza, credibilidad, participación ciudadana, equidad y civilidad durante jornadas electorales; así como, transparentar

⁵*Ibidem*, p. 671.

la organización y las publicaciones de los resultados electorales futuros al 2009 de presidentes municipales y diputados federales.

La creación de la Contraloría General, cuyo titular es designado por la Cámara de Diputados; y la Creación de la Unidad de Fiscalización, órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General pasaron a formar parte de una nueva estructura en términos organizacionales con base en las nuevas sociedades de mandantes de procesos electorales transparentes lo cual derivó en un funcionamiento sustentado en el control de los dineros provenientes de los sectores público y privado usados durante periodos de campaña; en este sentido, los partidos políticos volvieron a ser obligados a responder a dichas demandas.

Es por ello, que tomo como principales referencias la reforma electoral federal de 1996 y 2007; debido a que el concepto de autonomía y el tema de la fiscalización se vuelven un asunto determinante para el sistema electoral mexicano en su camino a la democracia plena. Así, los elementos que componen la fiscalización de los recursos invertidos de los partidos políticos tendrían que plasmarse en sus propios informes de acuerdo a lo escrito en el COFIPE, garantizando, desde el tema de la fiscalización, “[...] la imparcialidad histórica de las elecciones federales”.⁶

La creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (UFRPP), como órgano técnico del Consejo General del IFE en el año 2008, tuvo la particularidad de recibir y revisar integralmente cada uno de los informes de cada partido cuyo objetivo fue comparar que el origen y monto de todo recurso que perciban los partidos políticos a raíz del financiamiento, tendría que ser igual al de los registros de los ingresos y egresos auditados por el IFE.

⁶Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. Ed. siglo XXI, México, 2007, p. 42.

Así, “[...] se modifica la fórmula para determinar el financiamiento público anual de los partidos políticos [...]”.⁷ El nuevo COFIPE estableció, dada la importancia del tema, la participación de las mujeres dentro de la vida política del país, lo cual se traduce a que los partidos políticos aspiren a más recursos. Es decir, el 2% de los recursos que los partidos obtienen a través del financiamiento público tendrán que destinarlo a capacitar y promocionar la participación de liderazgos femeninos en la política.

Las funciones que estaban a cargo de la Comisión de Fiscalización se transfieren a la nueva Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, con autonomía de gestión y contando con un nivel jerárquico igual al de dirección ejecutiva que trabajará como un órgano subordinado al Consejo General buscando el objetivo de controlar en cierta forma el origen, monto y destino de dichos recursos bajo cualquier forma de financiamiento en los tiempos ordinarios y de campañas, así como de la práctica de las auditorías correspondientes sobre la situación contable, del manejo de recursos y/o de la financiera.

Los secretos bancario, fiscal o fiduciarios; no fueron impedimento para el cumplimiento de lo descrito en las líneas anteriores. Toda autoridad competente; es decir, el IFE y, por ende, los organismos electorales locales, podrán pedir la información que consideren pertinente a cualquier partido y, por ley, éste será sujeto obligado a dar la información requerida a la Unidad Técnica de Fiscalización en un plazo no mayor a 30 días.

Las autoridades electorales locales que se encuentren en pleno ejercicio de sus atribuciones y facultades; y deseen superar obstáculos que les impida acceder a supervisar los recursos de los partidos en materia fiscal o fiduciaria para la

⁷ *Análisis comparativo de la reforma electora constitucional y legal 2007-2008*. Documento de difusión con fines informativos, Centro para el desarrollo democrático (IFE), México, 2008, p. 68.

fiscalización de los mismos, podrán solicitar la intervención de la unidad de fiscalización del IFE para tales efectos.

La Unidad de Fiscalización será sujeta a garantizar el derecho de audiencia a partidos políticos y en lo general a cualquier persona de acuerdo a los términos que la fiscalización establezca. Los partidos podrán apelar sobre los documentos que comprueben sus ingresos, gastos y estados contables contra los presentados por la Unidad de Fiscalización con el fin de aclarar algún inconveniente.

La propia Unidad a partir de su propia autoconstrucción orgánica y su reglamento interno; contará con los recursos aprobados y avalados por el Consejo General del IFE, de tal suerte que podrán iniciar procesos fuera de tiempo en materia de fiscalización con previa aprobación.

Si los procesos se ven en la necesidad de ser ampliados temporalmente, el Consejo General asume un comportamiento complejo y poco claro para justificar dicha causas y así poder prolongarlo. Todo acuerdo, inconformidad o queja podrá ser presentado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De tal manera que todo el personal de la Unidad de Fiscalización con apego a la ley, tiene la obligación de guardar discreción cuando dicha unidad se disponga a realizar una auditoría a algún partido político determinado, de lo contrario, la Contraloría General del IFE impondrá las sanciones que correspondan para tal efecto.

El titular de la Unidad de Fiscalización esta obligado a presentar los informes correspondientes al consejero presidente, a los consejeros electorales y al secretario ejecutivo; sobre las revisiones y auditorías que realice. Por último, los partidos políticos deberán presentar los informes sobre los impuestos sobre la renta de sueldos, honorarios, retribuciones, etc., que perciben los dirigentes, mandos medios y bajos; así como, profesionistas que presten servicios un partido político; de acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo cual, me interesa resaltar la manera en cómo el diseño institucional de fiscalización a nivel estatal se comporta en cuanto a la relación entre el instituto electoral local y los partidos políticos locales.

Así mismo, cuál es la importancia de la fiscalización en la construcción de la democracia mediante las normas y leyes existentes. Desde lo local, es importante que en el diseño institucional del Órgano Técnico de Fiscalización (OTF) vayan incluidos aspectos como: “[...] fuente de los recursos, características de los límites de gastos y sanciones realmente significativas que tengan un verdadero impacto”.⁸

1.1. Orígenes de la fiscalización electoral

Una de las manifestaciones más destacadas del avance de la reforma del Estado ha sido la proliferación de organismos autónomos “pro-rendición de cuentas”.⁹ Es importante analizar las formas de fiscalización ya que de ello depende que los partidos políticos y sus dirigentes actúen conforme a derecho. De acuerdo al artículo 41 del COFIPE:

[...] La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos del origen y monto que perciban por cualquier tipo de financiamiento, destino y aplicación del mismo.¹⁰

En términos generales, esto significa que gracias a la reforma de 2007-2008, al otorgarse dichas atribuciones a la instancia especializada en materia de

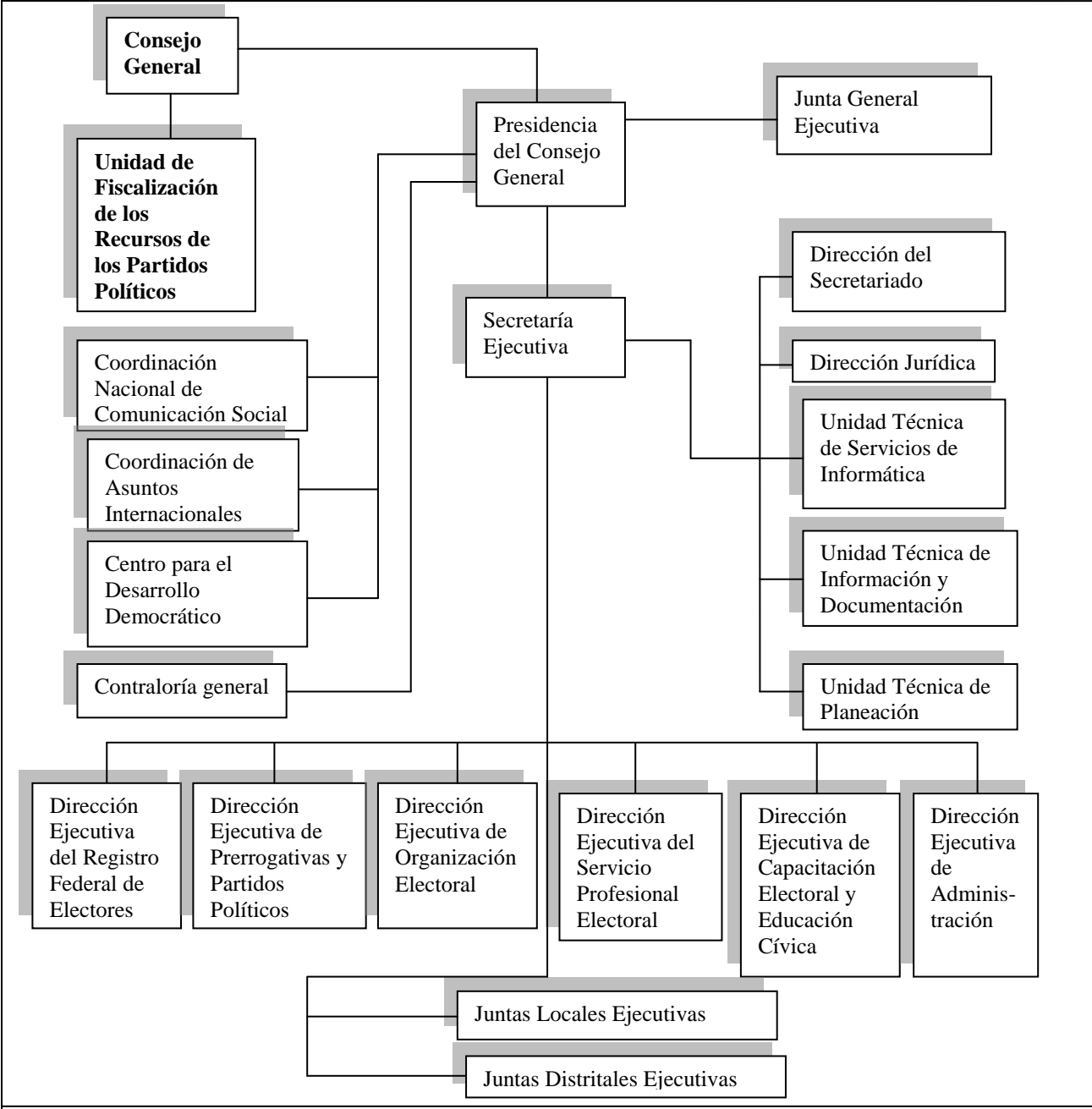
⁸ Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel. *Dinero y contienda político electoral: Reto de la democracia*. Ed. FCE, 2003, México, 2003, p. 17.

⁹ Ackerman, John M., *op. cit.*, p. 17.

¹⁰ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 41.

fiscalización, el IFE delega una serie de responsabilidades a la Unidad de fiscalización suponiendo que esta es autónoma pero, al mismo tiempo el IFE ejerce una especie de control sobre ella; lo cual, implica también que su nivel jerárquico es igualmente importante ante otras instancias del mismo instituto en voz pero no en voto (Véase cuadro 2).

Cuadro 2. Organigrama del Instituto Federal Electoral.



Fuente: Elaboración a partir del organigrama ubicado en el portal de internet del IFE.

De acuerdo con el código electoral vigente, al órgano técnico se le da la atribución de autonomía de gestión, así como, considerar los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones. Por ende, el nuevo funcionamiento institucional, en términos operativos, simplifica la incorporación de los partidos en cuanto a la organización de las elecciones; permitiendo controlar con mejor detalle la forma en que los partidos obtienen recursos del erario público, invierten, gastan y/o distribuyen sus recursos en tiempos de campaña electoral; así como en el posicionamiento de candidatos a cargo públicos.

Las últimas reformas electorales representaron un avance importante al momento de incluir a los partidos con el fin de vigilar sus actividades o por lo menos, a lo que se refiere el tema de la fiscalización, de tal suerte que el mismo Instituto pretende disminuir la influencia de los partidos políticos dentro del mismo órgano electoral y generar un ambiente de certeza, imparcialidad y confiabilidad.

Sin embargo, la función fiscalizadora se encontraba regada casi en todos los representantes del órgano electoral con mayor jerarquía, lo que significaba que todos los partidos políticos de alguna o de otra forma buscaran la oportunidad de influir sobre los representantes del IFE.

Actualmente, “sin generalizar”, se puede ver con claridad, tanto a nivel federal como local, que quiénes ocupan algunos de los puestos más importantes dentro del instituto federal o dentro de los institutos electorales locales son actores rebasados por sus preferencias políticas; cuando las convocatorias se hacen públicas para que la ciudadanía tenga la oportunidad de concursar por puestos para consejeros electorales, vocales distritales, supervisores, capacitadores, monitoristas, etc. “Éstos sólo son reservados a personas que, en ocasiones, son recomendadas por los partidos políticos con fines electoreros oponiéndose al principio de democracia y de cultura política”.¹¹

¹¹ Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México.

Toda actividad que los partidos ejercen como el proselitismo, la publicidad y el clientelismo tampoco eran del todo regulados antes de la reforma 2007-2008; tan sólo por el hecho de no haber instancia alguna que fuese la encargada, literalmente, de vigilar dicho acontecimiento con apego a la ley. Luego entonces, la fiscalización deriva en un control limitado sobre los dineros del sector público que los partidos utilizaban durante los períodos precampaña y campaña.

En consecuencia, surge un diseño institucional definido sólo a un equilibrio interno del IFE con neutralidad política y una autonomía acotada. La función del máximo órgano electoral careció de especialización en función de la fiscalización de los recursos y, además, si agregamos que los partidos políticos son los más próximos a la ciudadanía tomando en cuenta que la mayor parte de las veces los recursos que el IFE da a los partidos políticos son empleados de forma sustancial, es lógico que la vida electoral del país, y por tanto, el sistema electoral siga siendo un problema de exclusión e inequidad social.

Aunque en 1996 la integración del Consejo General, impuesto en gran medida por el ejecutivo federal, la última reforma vuelve a dejar claro que las elecciones quedan a cargo de un sólo organismo público y autónomo en cuya integración ahora sólo será con el poder legislativo federal o, partidos políticos nacionales y con la ciudadanía mostrando, a mi entender, un ligero avance.

El COFIPE fue bien recibido, más bien, porque concentraba cambios importantes en las condiciones de competencia de los partidos, “[...] en materia de los recursos legales disponibles para los actores políticos y en lo referente a la vigilancia de los procesos electorales”.¹²

Sin embargo, irónicamente, me pregunto: ¿la fiscalización permite avances a la democracia? ¿Por qué no se contemplaba, previo a la reforma de 1996 ó 2008, la

¹²Medina Peña, Luis, *op. cit.*, p. 298.

idea de construir un órgano colegiado dentro del mismo instituto para la fiscalización? A caso ¿el sistema electoral mexicano era lo suficientemente bueno? O mejor dicho ¿el sistema electoral estaba mejor controlado por las cúpulas del poder?

Si las reformas apuntaban a la creación de canales institucionales que faciliten la supervisión de los partidos en el uso de sus recursos, resulta entonces que la centralización del poder político dentro del mismo instituto determinó que en ocasiones el IFE no respondiera de acuerdo a los principios de equidad e imparcialidad en función del grado de dependencia hacia otras instituciones gobierno. Dando como resultado una fiscalización influenciada por actores y partidos políticos, los cuales aún influyen en los procesos electorales.

Los partidos se ven en la necesidad de invertir cada vez más recursos de todo tipo gracias a que la misma sociedad ha venido “*acostumbrándose*” a un sistema en el cual la gente está dispuesta a vender su voto a cambio de una despensa barata; recursos materiales, monetarios, humanos, etc.

Esto sigue representando que los partidos políticos puedan seguir retroalimentándose una y otra vez dentro de un sistema electoral débil pero capaz de blindar a los partidos políticos de cualquier tipo de crisis.

Por ejemplo:

Durante poco más de una década los legisladores del Estado de San Luis Potosí –que en su mayoría, como lo veremos, han provenido siempre de dos partidos nacionales: Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN)-, han establecido y modificado una serie de reglas en materia electoral que han redundado en la configuración de un sistema de partido, gracias a la

introducción de limitantes tanto para la constitución de nuevos partidos políticos como para la conservación de su registro una vez obtenido este, además de haber convenido una serie de blindajes que les garantizará su permanencia en el sistema electoral.¹³

De igual forma, los principales partidos recurren a utilizar todo tipo de recursos provenientes del sector privado y público, para solventar necesidades, insisto, que sólo daña el sistema democrático electoral, con la finalidad de obtener el voto. Me parece importante que para el IFE, el reto al cual se enfrenta es, primero, desaparecer toda influencia de los partidos políticos sobre el propio instituto en materia de fiscalización, y segundo, identificar aquellos recursos que todo partido adquiere ilegalmente o fuera de marco regulatorio para su propio posicionamiento en la arena política; lo cual en la actualidad comienza a percibirse.

Del año 2006 a la fecha el gobierno federal ha declarado la guerra al narcotráfico, esto ha implicado que la delincuencia organizada (principalmente cárteles de la droga) busque incidir en la política mexicana, específicamente en los procesos electorales a través del lavado de dinero para mantener y legitimar su poder económico.

El sistema de partidos en México no ha sido más que la práctica de un intercambio monetario o en especie, entre ciudadanía y partido, lavado del dinero del narcotráfico en las campañas políticas y en general un desperdicio de dinero público en propaganda electoral. Me parece que el marco jurídico al cual se apegan los partidos políticos hasta ahora no ha dado el ancho en términos prácticos u operativos; los partidos políticos ante la oferta de recursos ilícitos naturalmente optan por adquirirlos ya que no está por demás invertir más dinero con el fin de promover y obtener el voto.

¹³ González Padilla, Roy. Revista mexicana de estudios electorales, núm. 9, *La configuración de un sistema de partidos a través de reformas al sistema electoral: la experiencia del Partido Conciencia popular*, México, 2001, p. 101.

Luego entonces, la demanda de recursos es mayor en función del nivel de influencia partidista sobre la ciudadanía; un partido político entre más recursos tenga mayor será la ventaja sobre otros ya que la cultura política y el concepto de ciudadanía en México para la mayoría son confusos. Los partidos políticos, generalmente de izquierda, por medio de discursos políticos han venido desarrollando una cierta inconformidad en cuanto a la equidad que el IFE no ha logrado proporcionar en recursos públicos, lo que justificó y hasta cierto punto legitimó el nuevo panorama de las últimas reformas.

Tanto para la equidad en el acceso a prerrogativas y financiamiento de los partidos se establecen las pautas para que el acceso al financiamiento público, derechos, obligaciones y prerrogativas estuviesen sustentadas sobre la base de un marco legal que define y controle toda acción sobre el origen, monto y destino de los recursos.

Aunque el tema de fiscalización en los años noventa, principios de los años dos mil eran hechos relativamente nuevos, la fiscalización sólo se remontó a simples lineamientos de carácter técnicos, formatos o instructivos con los cuales los partidos políticos tenían que rendir cuentas a finales de cada año.

Es decir, de acuerdo con Citlali Villafranco, “[...] los informes que presentaban al IFE eran datos que no daban a conocer las operaciones y gastos reales que los partidos políticos ejecutaban; por lo tanto el IFE al no contar con mecanismos de control dio lugar a que ciertos partidos no justificaran gastos o ejercicios durante los noventas”.¹⁴

Es relevante que el tema de la fiscalización sobre los gastos de campañas electorales sea un hecho primordial, ya que, en gran medida, de ello depende que en las contiendas electorales el concepto de equidad sea un factor determinante en las asignaciones de recursos; generando coherencia conforme a las prácticas

¹⁴Citlali Villafranco enfatiza en cómo los partidos políticos en el proceso electoral de 1997 no tuvieron que rendir cuentas conforme a los ejercicios previos a la jornada electoral. Villa Franco, Citlali, *op. cit.*, p. 49.

democráticas.

Aunque para el IFE ha sido una constante búsqueda sobre nuevos mecanismos de fiscalización vigilancia y comportamientos apegados a la ley electoral esto se contrapone de nueva cuenta con una constante oferta de recursos ilícitos en contiendas electorales y, por otro lado, la continua y exagerada dependencia hacia otras instancias.

En el año 2003 cuando se hacen nuevas modificaciones en relación a la regulación de gastos; los rubros en que los partidos reportaban al IFE cambian, ahora los partidos políticos declaran sus gastos más específicamente y con mayor información; la proporcionalidad de los gastos relativamente pudo ser mejor controlada y los partidos se dieron a la tarea de realizar una distinción de gastos.

Por otro lado, en cuanto a los reportes de ingresos y egresos de los partidos en comparación con las auditorías del IFE (Presidente Consejero, Secretaría Técnica y Comisión de Fiscalización), los partidos tienen el derecho a presentar inconformidades al año 2005.

Otro aspecto es que si los partidos políticos manejan cantidades grandes en efectivo serán obligados a que introduzcan dicho recurso al sistema bancario para tener un mejor control sobre ello. “Se reducen los márgenes de movimiento y proliferación de dinero en efectivo mediante la obligación de introducir al sistema bancario ciertas operaciones que rebasan determinados montos [...]”.¹⁵ Por lo tanto, habría que verificar, desde tres puntos de vista, qué tipo de autonomía tiene el máximo órgano electoral, segundo, analizar la capacidad que se le ha delegado y tercero, comparar su estructura, en función de los resultados que han arrojado los trabajos de fiscalización en los últimos años.

¹⁵Agíss Bitar, Fernando, *op. cit.*, p. 15.

El objetivo principal en este sentido es evaluar si el control que realiza el IFE y el Instituto Electoral del Estado de México sobre los partidos políticos, en cuanto al origen y destino de los recursos partidistas, contribuyen al buen desempeño institucional de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y del Órgano Técnico de Fiscalización del IEEM; con miras a disminuir prácticas burocráticas, aumentar la legitimidad pública y ampliar sus “capacidades técnicas-operativas”.¹⁶

Sin embargo ¿hoy día funcionan como se planeó en su momento los organismos electorales? Es decir ¿todos los partidos políticos reportan realmente todo el dinero en efectivo que manejan durante una campaña electoral?

La falta de control administrativo en este sentido, es verdaderamente preocupante ya que al no haber un control no habría, por ende, un control sobre el dinero en efectivo que manejan los partidos. Como argumenta Chacón Rojas:

Uno de los grandes problemas para identificar el dinero en efectivo es que generalmente el control administrativo se reduce a la fiscalización ex post, es decir, a la revisión contable de los informes financieros que los partidos están obligados a presentar una vez concluidas las campañas. Si nos quedamos con esta estrategia, seguiremos condenados a ser ineficaces frente al flujo de dinero en efectivo que se maneja al margen de los registros contables partidistas.¹⁷

¹⁶Ackerman, John M., *op. cit.*, p. 41

¹⁷ Chacón Rojas, Oswaldo, *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*. Ed. Fontamara, México, 2001, p. 168.

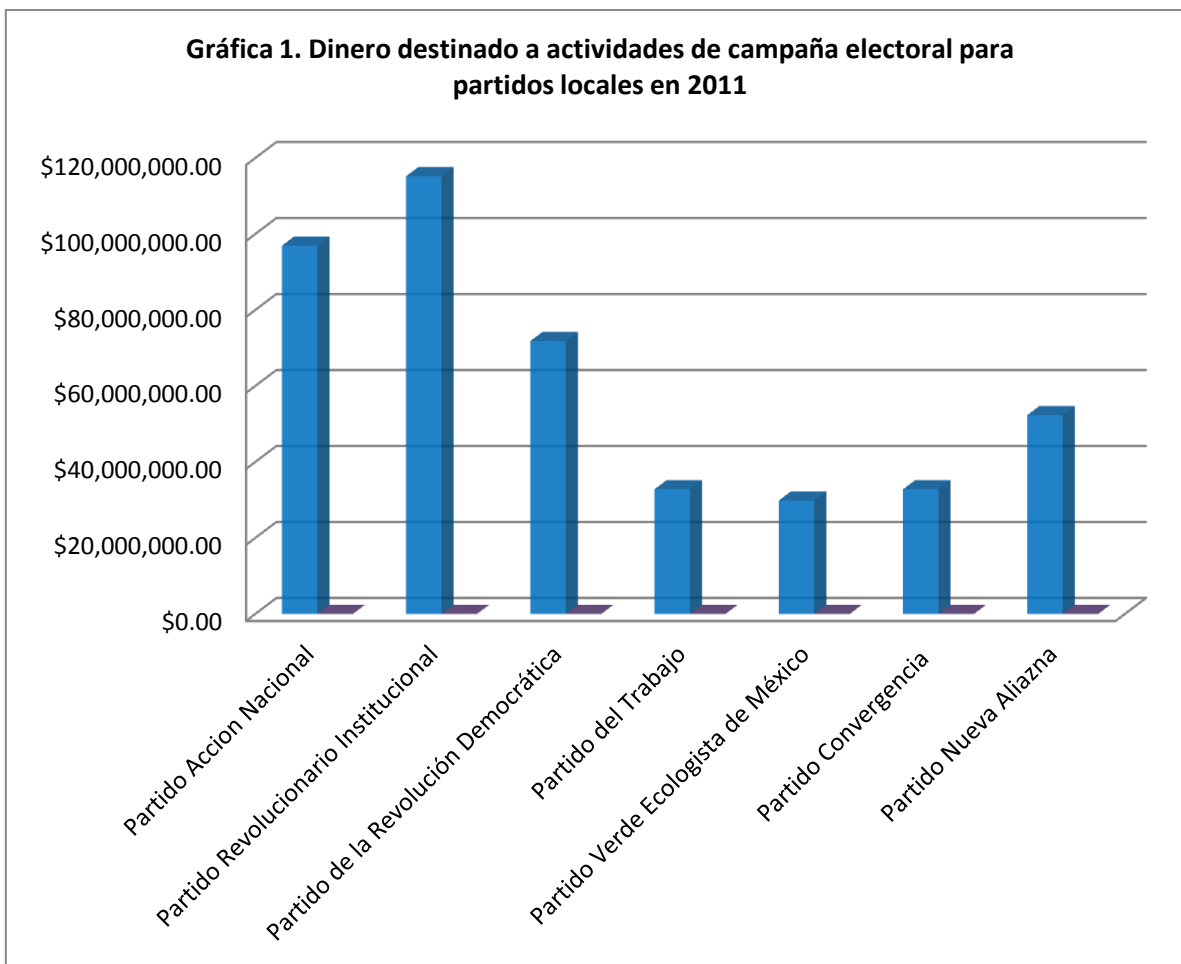
1.2. Creación del Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México

El órgano técnico de fiscalización se conduce, relativamente, con cierta libertad para responder a prácticas técnicas y de vigilancia a partidos políticos, pero al mismo tiempo es subordinado del Consejo General del IEEM. Los partidos políticos locales, por tanto, son instituciones que, no por casualidad, tiene actividades en común como la promoción del voto y la democracia.

Por ello que, del comportamiento institucional del OTF y partidos políticos origine una constante tensión entre las normas que el instituto electoral local adopta del ámbito federal y aplica sobre los partidos políticos locales para regular los procesos de fiscalización. Sin embargo, no podemos entender al proceso de fiscalización sin la relación del IEEM con los partidos políticos y viceversa.

Siguiendo esta lógica y, aun suponiendo, que el financiamiento público puede disminuir que los partidos políticos acudan a recibir dinero proveniente de otras fuentes fuera del marco legal no hay que dejar de lado el rol que desempeñan la élite política, el comportamiento institucional del órgano electoral y la perspectiva del electorado a nivel local; para entender el origen de los órganos técnicos y el comportamiento institucional limitado por acciones de índole político-electoral.

Por ejemplo, la cantidad de dinero público que los partidos políticos recibieron se puede observar claramente en la siguiente gráfica:



Fuente: Datos obtenidos del portal de internet del Instituto Electoral del Estado de México.

Siguiendo este ejemplo, las últimas reformas electorales federales han impactado en el ámbito local con resultados poco prometedores. Las facultades para ejecutar lo dispuesto en el código electoral en materia de fiscalización a través del órgano técnico; los partidos y candidatos amañados buscan mecanismos para evadir los mecanismos de fiscalización electoral, arrebatándole legitimidad a la estructura orgánica del IEEM.

Es decir, si la reforma federal electoral de 1996 estableció que la ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; los problemas que la fiscalización aun presenta, es que el comportamiento institucional de los partidos se vuelve una práctica corruptora.

En cuanto al comportamiento institucional, la función fiscalizadora se caracteriza por actividades de mantenimiento preventivo, normativo y de investigación. La primera da lugar a que por medio de la normatividad se busque un cierto sentido de eficacia para prevenir posibles acontecimientos fuera de la ley electoral.

La segunda tiene que ver con el fortalecimiento institucional y organizacional, (Código Electoral del Estado México) el cual tiene como principal objetivo que los partidos no afecten la propia autonomía del instituto electoral local. La tercera, los métodos aplicados de investigación provenientes de las reformas previas al periodo 2007-2008 en cuanto a la vigilancia de las operaciones de los partidos y reportes presentados.

En tanto, surge una interrogante al respecto, ¿es suficiente que el IEEM compruebe que los partidos políticos ocuparon los recursos para la promoción y obtención del voto? o, mejor dicho, ¿la manera en cómo obtienen y aplican los recursos los partidos políticos para la promoción y obtención del voto es la más saludable para el sistema democrático del país y, por ende, para el sistema de partidos?

Nadie ignora que los sistemas electorales son estructuras complejas. Se componen –hacia adentro- de diferentes elementos técnicos que pueden agruparse en cuatro áreas: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura, la modalidad del voto, y la transformación de votos en escaños.¹⁸

¹⁸Nohlen, Dieter. *Ciencia política: Teoría institucional y relevancia del contexto*. Universidad del Rosario, Bogotá Colombia, 2007, p. 112.

En ese sentido, si la fiscalización ha alcanzado un nivel importante en el sistema electoral complejo del país, en cuanto al diseño institucional, desde la óptica electoral local, bien vale la pena replantearse una nueva modalidad, primero en cuanto al tema de la representatividad y, segundo, en cuanto a las prácticas políticas, con el fin de no tirar el dinero a la basura durante campañas electorales.

La relación interinstitucional que existe entre el IEEM y los partidos políticos en materia de fiscalización sin duda es un tanto compleja, por ejemplo: a nivel federal, los partidos son obligados a autorizar que el IFE en presencia de la Comisión Nacional Bancaria y de valores pueda acceder a cuentas bancarias de los partidos para supervisar que todo se lleve a cabo, de acuerdo a lo establecido en la ley electoral federal.

Sin duda, dicha acción me parece que sí aporta avances significativos a las tareas de fiscalización, al igual que algunas otras acciones como la de reportar los gastos en cuanto a los procesos internos de selección de candidatos y dirigentes políticos.

Sin embargo, en el ámbito local, existen otras acciones las cuales no se encuentran del todo legisladas para solventar las necesidades de vigilar y controlar operaciones partidistas durante los procesos de campañas electorales; lo cual repercute en cuanto a que los partidos políticos locales buscan alternativas amañadas para evadir la ley y poder influir en el electorado por medio de la compra del voto, o bien, influir sobre la ley electoral.

Aunque en la última reforma electoral el IFE es quien determinará los tiempos en los medios, la fiscalización en términos de gastos de campaña de los partidos sigue presentándose con una gran dosis de complejidades y trampas en la rendición de cuentas y en los procesos institucionales del IEEM; se traduce en que los partidos políticos locales busquen incidir en las decisiones del órgano electoral local distorsionando y/o corrompiendo a las instituciones.

En este sentido, la composición estructural del OTF incluye elementos normativos y elementos empíricos que pueden obtener resultados favorables en materia de fiscalización. Es aceptable que, en teoría, los elementos normativos se ajustan a “elementos empíricos”¹⁹ permitiendo operar con cierta libertad sobre los asuntos de las finanzas partidistas.

El problema, comienza cuando el desempeño institucional del IEEM es cooptado o controlado por cuestiones externas a su autonomía. ¿Para qué diseñar y construir instituciones autónomas, si al fin y al cabo siguen controladas por presiones políticas?

La teoría de la democracia, en este sentido, quizá pueda entenderse de la siguiente manera: “[...] la creación de canales institucionales para la participación efectiva, oportunidades para el entendimiento instruido, el control de los ciudadanos sobre la agenda, la igualdad de garantías sobre el recuento final de votos y la plena inclusión de todos los adultos en el proceso electoral”.²⁰

Desde esta perspectiva, suponiendo que la acción de fiscalizar a los partidos políticos en sus finanzas contiene aspectos importantes para la contribución al desarrollo democrático de los procesos electorales en campaña, considero entonces, que la teoría de la democracia se rompe cuando la autonomía del órgano electoral se vuelve un asunto negociable.

El resultado puede contener tres variables de acuerdo al comportamiento institucional del IEEM, 1) inequidad electoral y elecciones semi-competitivas o no competitivas que desgastan la imagen institucional del ámbito electoral 2) Se da pie a al aumento de gobiernos divididos en la entidad propiciando la creación de cotos de poder a nivel local que refuerzan el poder político centralizado y clientelista y, 3) Se crea un gobierno sin mayoría; quienes están en el poder constituyen una clase social minoritaria que controla masivamente a un electorado heredero de una cultura

¹⁹ Cansino, César. *La ciencia política de fin de siglo*. Editorial Huerga y Fierro, México, 1999, p. 54.

²⁰ *Ibidem*, p. 55.

política rebasada por la necesidad de crear un sistema electoral apto para contrarrestar las consecuencias de los nuevos retos globales.

En esta lógica, el OTF lejos de utilizar el término de institucionalismo para dilucidar las consecuencias políticas, adopta un diseño institucional débil sobre el sistema político electoral mexiquense. La influencia de los partidos políticos es tan importante que lejos de generar confianza sobre el electorado, históricamente, han dañado su propia imagen y su sentido representatividad; o bien “[...] tendría que ser tan grande para que puedan ser vistos como el medio para unir las instituciones que los constituyentes buscan separar”.²¹

2. El Órgano Técnico de Fiscalización del IEEM y el sistema electoral del Estado de México.

La alternancia política, si bien es cierto, presenta avances y/o cambios; también puede no implicar garantías en cuanto a que un partido político reanime o renueve su relación con el electorado. Con la finalidad de establecer una metodología de actividades con relación a la reforma electoral federal de 2007-2008, legisladores de las comisiones de Asuntos Electorales y Gobernación y Puntos Constitucionales, de la LVI Legislatura estatal, determinaron, por unanimidad²², la reforma al código electoral local y algunos cambios en la Constitución local como el tema de la fiscalización y transparencia pasaron a formar parte de la necesidad de crear un nuevo conjunto de normas que controlen las prácticas políticas con relación a asuntos de los recursos partidistas.

Bajo esta lógica, los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México y Convergencia, coincidieron en la

²¹González, Francisco y Reveles, Francisco, *Sistema político mexicano*. UNAM, México, 2007, p. 155.

²² Comunicado de prensa N° 1560 de la LVI del Estado de México.

necesidad de llegar a un acuerdo, en materia electoral, con el fin de impulsar una reforma capaz de integrar las distintas peticiones de los partidos. (Véase cuadro 3)

Cuadro 3. Partidos políticos locales



El análisis y el debate de las propuestas de los partidos antes mencionados permanecieron abiertos con la finalidad de no caer en una decisión apresurada. Por tal motivo, la caracterización de la nueva reforma electoral y el nuevo componente institucional se fijó a partir de aspectos como: la reformulación de los derechos y prerrogativas de los partidos; la creación de nuevos mecanismos de control durante los procesos electorales y, los nuevos procedimientos para sanciones electorales; mediante la asignación de nuevas funciones al IEEM para darle mayor capacidad institucional.

De acuerdo al código electoral local, los partidos políticos tienen derechos, obligaciones y prerrogativas. Los partidos políticos locales son una pieza central de los sistemas electorales del país. Ante el desprestigio que éstos se han ganado históricamente, habría que replantearse nuevos objetivos en materia de educación política, a fin de componer la calidad de las elecciones, particularmente, en el Estado de México.

Se crea el órgano Técnico de Fiscalización adscrito al Consejo General del IEEM. El titular del OTF, electo por la mayoría de los integrantes del Consejo General, a propuesta del presidente del instituto electoral mexiquense; con duración de cuatro años y pudiéndose reelegir hasta por un periodo más.

Evidentemente, existe la necesidad de rediseñar o diseñar sistemas electorales que de acuerdo con Nohlen, dichos sistemas tendrán que ser capaces de cumplir en la teoría y en la práctica para reevaluar la capacidad funcional del sistema electoral local en el tema de la fiscalización.

Por ende, se tienen que diseñar “[...] sistemas electorales capaces de cumplir en la teoría y en la práctica del buen gobierno y que cuenten con la capacidad funcional de un sistema electoral existente o de los que se consideran alternativas”.²³ Aunque se tiene la noción de que el asunto tiene que ver sólo con la vigilancia y el control sobre la adquisición, asignación y uso de recursos económicos públicos y privados para la obtención del voto. La fiscalización también tendría que dirigirse a una reestructuración político-ideológica del aparato institucional que regule la relación entre partido político y sociedad.

Para el caso de los derechos de los partidos políticos es un tema que se relaciona íntimamente con su capacidad de influencia sobre los procesos electorales y sobre el mismo Instituto Electoral del Estado de México con base al cumplimiento de sus fines, según la ley. Siguiendo esta línea, la eficiencia del OTF tiene que ver también con las prácticas formales e informales dentro y fuera de dicho instituto.

²³ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, p. 148.

Para evaluar tales aspectos se tienen que plantear dos cuestiones. Una que tiene su origen en la creación de la ley electoral en materia de fiscalización y una segunda que se transfiere al cumplimiento de la ley en términos prácticos. Lo cual, implica una revisión del Código Electoral del Estado de México (CEEM) y, por ende, en la aplicación de reformas.

Por otro lado, se encuentra el aspecto del control y vigilancia sobre la subordinación de los integrantes del OTF, en particular el titular, hacia el Consejo General del IEEM. Con la finalidad de ubicar momentos específicos que pueden ser moldeados por intereses opuestos a los mecanismos técnicos de fiscalización.

Las nuevas reglas del juego, por tanto, requieren de la creación de nuevos canales institucionales capaces de disminuir la dependencia de una institución con otra, o bien, entre un órgano y otro. Por ejemplo, la capacidad institucional, del IEEM en cuanto a su composición, facultades, competencias, atribuciones y funciones; permiten que exista una especie de subordinación natural del órgano técnico hacia el propio consejo totalmente aceptable.

En cambio, considero que, lo que no es aceptable, son las prácticas auditoras y de verificación hacia los partidos políticos por parte del órgano técnico en materia de fiscalización que siguen contribuyendo a que se contemplen comportamientos institucionales que significan investigaciones poco o nada exhaustivas, con gran contenido de atraso democrático.

A pesar de los esfuerzos de la ley electoral local para tener el control sobre los ingresos partidistas; el proceso de fiscalización se limita. Partiendo de la subordinación del OTF hacia el Consejo General, y del Consejo General hacia la legislatura local del Estado de México, considero se propicia entonces una dependencia interinstitucional, que va en contra del proceso democratizador.

Las facultades y atribuciones del órgano técnico, en términos generales no han sido lo suficientemente positivas para dar lugar a la imparcialidad en la

contienda electoral. De acuerdo con la Real Academia Española, el término fiscalizar significa criticar o traer a juicio las acciones de alguien.

En este sentido el OTF crítica y trae a juicio, a los partidos políticos en cuanto a sus operaciones económicas y sanciona en función de la primer instancia que es el Consejo General. Es decir, OTF ejecuta y pone en marcha acciones que apuntan a un comportamiento institucional subordinado hacia otra instancia. Si la fiscalización presenta la característica de subordinación hacia otras instancias, considero, se contamina la autonomía de cualquier órgano o instancia debido a la constante y permanente dependencia de ambas.

En otras palabras si no existe, por lo menos, otras facultades para poder determinar cuando un partido o candidato viola la ley en esta materia, sin la necesidad de que el Consejo General tenga la última palabra, se cae en la contradicción y en el engaño del discurso político.

El Poder Judicial ha ido alcanzando autonomía y es, ya, importantísimo en la defensa de causas. Hay activistas que todavía desconfían de esta vía por sus enormes limitaciones: es lenta, cara, impredecible y siempre llega aderezada de corrupción. Con todo y sus defectos, es inevitable utilizarla porque en la legalidad se amparan quienes violan derechos y porque para las OSC es más fácil demandar que movilizar a miles de personas.²⁴

Es sorprendente cómo el tema de la fiscalización y por ende, las facultades y atribuciones del órgano electoral, han ido evolucionando a lo largo de la historia

²⁴ Aguayo, Quezada, Sergio. *Vuelta en U: guía para reactivar la democracia estancada*. Ed. Taurus, México, 2012, p. 286.

arrastrando consigo prácticas hegemónicas de dependencia y subordinación. Luego entonces, si las facultades y atribuciones del OTF radican solamente en la cuestión administrativa más no en la toma de decisiones, quiere decir que el instituto electoral no actúa conforme a los principios de democracia, e incluso, parece absurdo que existan dos estancias que se ocupan de la fiscalización a partidos políticos dentro de una misma institución.

De acuerdo a la estructura orgánica del IEEM, el OTF funciona como órgano auxiliar del Consejo General, sin embargo la Secretaría Ejecutiva también tiene incidencia sobre los resultados y conclusiones que arrojan las auditorías y revisiones de los informes partidistas. Si bien es cierto, esto implica un avance considerable entendido como trabajo colegiado, también representa retrocesos en cuanto a la toma de decisiones centralizada a manos del Consejo General desplazando al OTF en su tarea de fiscalizar.

Así como se integra el Consejo General, electo o designado por la legislatura del Estado, algo similar ocurre con la designación del titular del OTF. Lo que quiero resaltar en este punto, además de la función fiscalizadora del órgano técnico, es cómo se daña la estructura institucional del OTF cuando se pretenden transparentar los procesos de fiscalización, entendido también como “[...] la fragmentación de autoridad, la inclusión de una gran diversidad de autores, la transparencia y la participación de la sociedad civil son elementos claves para el diseño y el desempeño institucional efectivos”.²⁵ Más no, tendrían que ser aspectos que promuevan la opacidad e ineficiencia de las instancias encargadas de controlar a los partidos políticos. Si las instituciones políticas son la creación de mecanismos para procurar y regular las estructuras y órganos del Estado mexicano.

Por ende, las instituciones electorales son la creación de mecanismos de procuración para la imparcialidad, equidad y certidumbre en la contienda electoral. Desde el enfoque institucional, en materia de fiscalización, por lógica, se entiende

²⁵ Ackerman, John M., *op. cit.* p. 289.

que el sistema electoral tiene que contener los elementos suficientes para disminuir o desaparecer la corrupción política.

Bajo este contexto, las autoridades electorales locales, los partidos políticos locales y las organizaciones políticas y organizaciones ilegales son los principales actores que determinan el buen o mal funcionamiento del sistema electoral actual, lo cual es increíble pero cierto. Desde la óptica de la ciencia política, en el contexto de la fiscalización a partidos políticos, esto implica la evaluación de la calidad en la democracia en función de la aplicación de la teoría en la práctica del sistema electoral.

De acuerdo con la revista mexicana de estudios electorales “[...] la calidad de la democracia consiste en cuatro aspectos: aspectos institucionales formales, fortalecimiento del sistema de partidos, valores y cultura política y la intervención de la sociedad civil”.²⁶ El primer aspecto se refiere a la existencia de mecanismos normativos que impiden el pleno ejercicio de los derechos y libertades civiles básicas como las elecciones transparentes y competitivas.

El segundo, tiene que ver con un sistema de partidos realmente competitivo dentro del ámbito institucional. El tercero, que refleja la baja participación de la sociedad en procesos electorales y la desconfianza hacia los partidos políticos y, el último, se refiere a la tarea que tiene el Estado de difundir en la práctica el verdadero sentido del proceso de democratización.

Esto sin dudas, constituye la parte general de las fallas del sistema político y electoral de las sociedades mexicanas. El proceso electoral del año 2000, es un claro ejemplo de los avances y retrocesos que el sistema electoral ha tenido.

A lo largo del siglo XX el sistema político mexicano, caracterizado por su gran contenido de autoritarismo y control sobre el propio sistema electoral, la alternancia política demostró que el electorado demanda otro tipo de elecciones. Por ello, la importancia de la alternancia política a nivel local tiene origen en la reforma electoral

²⁶ Revista mexicana de estudios electorales, núm 7, año 2008.

de 1996, por ejemplo, la llegada de la izquierda al poder en el Distrito Federal ganando la Jefatura de Gobierno y la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como “[...] la totalidad de las delegaciones cuyos titulares aún fueron nombrados por el jefe de gobierno”²⁷; legitimando el sistema electoral local de la capital (IEDF).

Por su parte, el IEEM, sin dudas ha logrado avanzar en el terreno de la consolidación de la democracia, sin embargo, en al ámbito local, la coyuntura política ha derivado que en ocasiones se presenten fallas en el diseño institucional que perjudican directa o indirectamente sobre las facultades y atribuciones con las que opera el Órgano Técnico de Fiscalización desde esta perspectiva.

El avance del siglo XX representó para México distintos cambios en las instituciones del Estado. El proceso de liberalización económica, el proceso de urbanización y la integración a la economía internacional dieron pie a la existencia de un sistema político más abierto. En contexto, la población rural pasó a incluir la mayor parte de la población urbana.

“El crecimiento poblacional se mantuvo estable debido a la política de población pre-programada en los años setentas”²⁸ [...]. “La idea de democracia implicó la transformación de un sistema de partido hegemónico en otro plural y competitivo”²⁹ en función de responder a una nueva conformación socio-espacial.

Bajo este contexto, en el caso mexicano, a pesar de los avances en materia electoral, la pluralidad política en el sistema de partidos no permitió la desaparición de prácticas antidemocráticas durante las últimas décadas del siglo XX. Lo cual sigue ocasionando que dentro del comportamiento institucional del IEEM, existan prácticas que impiden un desempeño eficiente de las instituciones electorales.

²⁷ Revista mexicana de estudios electorales, núm. 1, año 2003.

²⁸ www.conapo.gob.mx, página de internet consultada el día 26 de octubre de 2012.

²⁹ Leonardo Valdez Zurita, a su vez, hace referencia al sistema hegemónico de partido el cual explica G. Sartori, en la Revista de Estudios Electorales Mexicana núm, 3, 2004.

La contienda electoral, en mi perspectiva, por tanto, significa la existencia de partidos políticos débiles que giran alrededor de una hegemonía institucional y gran parte de ello obedece también a la vulnerabilidad de un sistema electoral diseñado sobre la base de un sistema de partidos semi-competitivo. La manera en cómo impacta este asunto, en cuanto a las reglas del juego, es que se tiene como resultado, partidos políticos sin una posición ideología fija y con un electorado poco cambiante en sus preferencias electorales.

Si el avance democrático de las instituciones electorales implica transparencia y rendición de cuentas, entonces, las instituciones electorales, en teoría y en la práctica tendrían que conducirse con independencia, así, el tema de la fiscalización partidista permitiría el aumento de la competitividad entre partidos políticos “[...] un nuevo comportamiento del electorado y un considerable crecimiento del voto racional y estratégico”.³⁰

Sin embargo, antes de hacer referencia al tema de fiscalización, desde el punto de vista institucional, tenemos que echarle un vistazo al movimiento político conductualista de los “años cincuenta y sesenta”³¹. Aunque el propio término, en aquella época integraba su análisis con diversas generalidades, el institucionalismo, a pesar de caracterizarse principalmente, por el estudio de las instituciones, también presenta generalidades en su teoría y práctica política.

La relación que identifiqué entre conductualismo y fiscalización es el comportamiento de los individuos sobre el control de las instituciones; entiéndase por instituciones a los institutos electorales y partidos políticos. Es decir, el control del IEEM, en específico el OTF sobre el dinero partidista. La forma en cómo se manifiesta el comportamiento de un individuo cuando decide tomar una decisión u otra, con base en sus facultades y atribuciones; de tal suerte que el concepto de institucionalismo comienza en el análisis del comportamiento individual derivando en resultados y desempeños institucionales.

³⁰ Revista Mexicana de Estudios Electorales, núm 5, 2005.

³¹ Alarcón Olguín, Víctor (coordinador). *Metodologías para el análisis político: enfoques procesos e instituciones*. Plaza y Valdés editores, México, 2006, p. 389.

Bajo esta lógica, considero que en el caso del Estado de México, el IEEM, en su conjunto supone la variedad de conductas políticas y, desde la perspectiva de los conductualistas, a fin de cuentas estas conductas políticas dan lugar a la permanencia de de preferencias políticas influenciadas. En otras palabras, significa que las preferencias de un individuo, las cuales se manifiestan por medio de su conducta, pueden ser sujetas a presiones ajenas a su propio desempeño individual.

En términos generales, el institucionalismo, y el conductualismo, en su conjunto concentran en un imaginario colectivo preferencias individuales en un determinado contexto y por otro lado, preferencias reales que no son sujetas a un determinado contexto. Por ejemplo:

Las instituciones políticas pueden ser modificadas para su mejor funcionamiento y las decisiones políticas tomadas en el marco de estas instituciones alteran las instituciones sociales para generar mejores ciudadanos. Nuevas leyes podrían reformar derechos de propiedad o el sistema educativo, por ejemplo, logrando con ello que los ciudadanos piensen sobre el bien común y menos sobre sus posesiones personales.³²

Dentro del contexto político electoral, en esta perspectiva, los intereses individuales tendrían que superar las preferencias en función de la metas de fiscalización a partidos políticos. Si el OTF es quien realiza la tarea de fiscalizar, bajo la subordinación hacia el Consejo General, considero que el concepto de institucionalismo aporta avances para discrepar los intereses particulares sobre las conductas políticas del instituto electoral local.

La fiscalización, por tanto, implica un entramado de actores, opiniones y discrepancias. Por ende, el análisis institucional del OTF arroja la existencia de conflictos políticos, en cuanto a las preferencias políticas de cada individuo

³² *Ibidem*, p. 394.

perdiendo de vista los objetivos primordiales, disparando los niveles de complejidad en los procesos electorales de campaña.

Considerando lo anterior, el institucionalismo plantea que las preferencias e intereses de los grupos privilegiados no tienen que rebasar los verdaderos y generales objetivos. En el momento que la fiscalización es sometida a presiones políticas, sociales o económicas el diseño institucional del OTF responde a prácticas que privilegian a pequeños grupos.

Por tanto, si la ley electoral y la constitución locales presentan, por un lado, que las reglas del juego sean quien determine el accionar de la autoridad electoral en el tema de la fiscalización partidistas, entonces, darán pie a la posibilidad de corromper las instituciones desgastando el sistema electoral. Particularmente, esta perspectiva da cuenta de la inexistencia de la calidad y justicia en las decisiones que realizan los organismos electorales.

Aunque existe buena organización en los procesos electorales, también existen influencias externas que jurídicamente no se han podido superar; conformando, desde la óptica marxista, conflictos y desigualdades entre el interés común vs voluntades individuales. Creo que podemos entender al institucionalismo, sin la teoría de la elección racional, dicha teoría parte de la existencia multipreferencial en la conducta de los individuos, de tal suerte, que en ocasiones implica distorsión en los efectos institucionales.

Dentro del año electoral de 2006, previo a la reforma electoral de 2007-2008 “[...] hay que reconocer que nos equivocamos al pensar que el fraude electoral es un obstáculo para la democracia, cuando son las fallas estructurales de ésta las que enturbian las elecciones”³³.

³³ Aguayo Quezada, Sergio, *op. cit.*, p. 262.

La creciente polarización entre clases bajas y altas dificulta que la democracia siga avanzando en el terreno de la asignación de dinero público por parte del Estado. En los últimos años, los partidos políticos e instituciones electorales gastan cantidades exorbitantes de dinero en el afán de legitimar, a mi entender, el sistema de partidos en conjunto con el sistema electoral.

Los partidos políticos pueden contener el sentido de pluralismo en sus estatutos, pero en la práctica suelen llamarse de izquierda o de derecha gracias a las complejidades y debilidades estructurales de ambos sistemas. El debate político, ante ello, es complejo y contradictorio y, los medios son quienes se encargan de construir ideales absurdos e inciertos sobre el ambiente electoral. La realidad política refleja, entonces, que las influencias externas derivan en conformaciones de grupos elitistas.

El sistema electoral es quien debiese estar por encima del sistema de partidos, en teoría, se encuentra en desventaja debido a sus facultades y atribuciones asignadas. A mi entender, esto representa que el tema de la corrupción pueda estar inmiscuido sobre el aparato institucional que controla a un partido político. Así los efectos institucionales lejos de contribuir, entorpecen los procesos administrativos, degenerando democracia.

2.1. Facultades del Órgano Técnico de Fiscalización (OTF)

El órgano técnico además de fiscalizar a los partidos políticos, cuenta también con la característica de conformar una pluralidad de personas que, en su conjunto aplican una serie de conocimientos científicos para cumplir con los objetivos de la empresa, en este caso, con la fiscalización a los partidos políticos.

De acuerdo al código electoral local, la autonomía de gestión es lo único que le da

vida a dicho órgano. Las instituciones son capaces de dar certidumbre y certeza a la sociedad en función de la delegación de poder que se les otorga o asigna. Si dentro de las facultades del OTF solo se encuentra la autonomía de gestión y el uso de recursos necesarios como:

[...] La elaboración de su normatividad interna, manuales de organización y funcionamiento, y lineamientos técnicos; considero que la capacidad del OTF es mínima. A pesar de que el propio órgano puede usar recursos que considere necesarios para su funcionamiento y objetivo. Dichos recursos tienen que ser verificados y aprobados por el CG.³⁴

Es importante no olvidar que el Estado de México, al igual que la mayoría de los gobiernos locales de América Latina, se encuentra en un proceso de cambio democrático o, en proceso de democratización; en donde los partidos políticos no tienen una ideología política estable, es decir, los partidos políticos en ocasiones adoptan posiciones convenientes a su propio beneficio político-electoral en función del contexto político. Ocasionando que las distintas clases sociales, trabajadoras, sectores urbanos y sectores rurales, etc. actúen en favor o en contra de viejas y/o nuevas prácticas políticas.

El OTF entendido como órgano autónomo también es una institución de carácter público. Partiendo de este supuesto, la tesis central de mi trabajo es la relación del OTF que depende, a su vez de otro órgano aparentemente autónomo el Consejo General; con el tema del desempeño institucional y las prácticas institucionales democráticas que, en teoría, tendrían que implicar.

El desempeño institucional, en este caso del OTF en la función de fiscalizar de acuerdo al desarrollo democratizador por el cual está atravesando; se enfrenta a

³⁴ *Código Electoral del Estado de México*, artículo 62.

la gran variedad de ideologías como: la derecha extrema, derecha, centro izquierda, centro, centro izquierda e izquierda extrema. Ante esta situación, consideró que hay que evaluar el impacto que genera y, que generó en su momento, la creación de un órgano técnico para fiscalizar a los partidos políticos.

Es decir, hay que verificar si la creación del OTF fue y/o, es bien aceptada, por la sociedad mexiquense. En este sentido, para medir el desarrollo institucional de dicho órgano se tiene que considerar aspectos dependientes e independientes que se encuentran arraigados en la cultura política mexicana.

Dentro del OTF existen, naturalmente relación interna, así como relaciones externas que pueden determinar en gran medida los cumplimientos de los fines y objetivos de la fiscalización. Posteriormente, la delegación de autoridad con la cual opera OTF puede explicar el por qué actúa de una manera u otra al momento de aplicar los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los partidos políticos.

Es decir, en un primer plano, está el comportamiento y desempeño individual que tiene el titular de dicho organismo en calidad de responsable por las tareas de fiscalización pero, subordinado hacia otra instancia relativamente autónoma. En una segunda, a las relaciones que existen entre el Consejo General hacia instituciones o dependencias gubernamentales; es decir, hacia el congreso local. Por lógica, si al OTF se le delega mayor autoridad y autonomía, sus mecanismos de rendición de cuentas mejorarían considerablemente.

Los procesos electorales son acontecimientos que marcan el cambio de un régimen cerrado a otro abierto, la gestión electoral quien supervisa, administra y dirige el mejoramiento de los procesos en las elecciones democráticas. En este sentido, el fundamento de de transición hacia el régimen democrático debe apoyarse sobre la base del diseño institucional de los organismos electorales.

Así, el modelo institucional de la administración electoral tendría que ser independiente y comprobarse si realmente en la práctica funciona o no, con base en la independencia o autonomía institucional ampliada que se le asigne impulsado desde el punto de vista constitucional. De acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, define tres modelos de organismos electorales: independiente, gubernamentales y mixtos.

En un primer momento, surge la existencia de elecciones organizadas y gestionadas por un organismo electoral institucionalmente independiente y autónomo respecto del poder ejecutivo, lo cual aplica para el caso mexicano, el segundo, se refiere a la organización de las elecciones a cargo del poder ejecutivo o estatal para su conformación. Por último, “el modelo mixto que se refiere a una estructura dual de control político y de supervisión sobre el organismo desde adentro del gobierno”.³⁵

El modelo de fiscalización electoral es semejante al modelo mixto arriba descrito. Es decir, las facultades del OTF en su diseño institucional con autonomía limitada resulta extremadamente complicado que la imparcialidad del órgano autónomo cumpla con las expectativas de vigilancia sobre los partidos políticos.

Lo importante es destacar como la independencia o autonomía de los organismos electorales pueden soportar influencias de sectores o grupos políticos autoritarios. Aunque la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala que los organismos electorales gozarán de independencia y autonomía a fin de cumplir con sus funciones.

Por tanto, existen procesos electorales a nivel local que tratan de evadir las leyes electorales, e incluso, en ocasiones logran sus objetivos debido a que la exhaustividad de las investigaciones es inconclusa. Las facultades del OTF, entre otras características presentan la cualidad en cuanto a que sus funciones no están

³⁵ *Manejo electoral durante la transición “retos y oportunidades”*. Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, Ed. Bulls Graphics, Suecia, 2012.

del todo definidas en la legislación electoral, por ejemplo, en los recursos que aplica para fiscalizar a los partidos políticos.

El sistema electoral contiene, a su vez, un sistema multipartidista que se ha ido definiendo a partir de la interacción de más de dos partidos políticos que de alguna manera impactan en la conformación del sistema político mexicano. Ahora bien, el sistema electoral funciona para traducir los votos en las conquistas de los cargos públicos que los partidos ocupan.

2.2. Atribuciones del Órgano Técnico de Fiscalización (OTF)

La reforma electoral federal de 1996 introduce mejores contenidos al proceso de fiscalización, en términos generales, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General del Instituto Federal Electoral reciben mayores atribuciones, por ende, su diseño institucional funciona mejor. Ambas instancias considero, son piezas clave para que la supervisión y vigilancia del Consejo General sobre el funcionamiento del IFE permita un control total del sistema de fiscalización.

Las normas con las que operaba la Comisión de Fiscalización permitieron que, en la creación de la Unidad de fiscalización del IFE, que a la función de fiscalización se le atribuyeran mayores mecanismos normativos para el cumplimiento de sus objetivos, es decir, para el periodo 1996-2003 los cambios importantes en esta materia fueron aquellas facultades del Consejo General del IFE que permitieron la realización de pequeñas reformas administrativas, técnicas y reglamentarias al funcionamiento de la autoridad electoral. Por ejemplo:

El sistema ilegal de financiamiento paralelo al de los partidos políticos involucrados, que quedó acreditado en la investigación, no puede ser considerada solo como una

agravante para la imposición de una de las sanciones. Implica algo más trascendente que una agravante. Significa una contradicción flagrante con el sistema de financiamiento de los partidos previsto en la Constitución y en las leyes secundarias.³⁶

El reparto del poder al interior del Instituto Federal Electoral era determinado en función de las decisiones de los consejeros electorales, de igual forma, existió una relación entre la Comisión de Fiscalización y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; la cual da a entender la existencia de un juego de poder al interior de la institución en cuanto a las atribuciones de la instancia fiscalizadora de los partidos políticos.

El origen, monto, empleo y aplicación de los recursos partidistas a cargo de la Comisión de Fiscalización, antes de convertirse en la Unidad de Fiscalización; demandaba la existencia de transparencia y rendición de cuentas para la equidad en las contiendas convirtiéndose en un tema de trascendencia política-jurídica.

Para el caso del IEEM, la estructura organizativa, refleja un cierto nivel jerárquico que, dentro de los fines del OTF está el hecho de contribuir al desarrollo de la vida democrática en la entidad, fortalecer el sistema de partidos y, por tanto, el sistema electoral es bueno pero no suficiente en cierta forma se contraponen a los avances en materia de fiscalización y transparencia.

Entonces, en mi parecer, lo ideal es homologar en cierta medida las jerarquías entre el Consejo General y el OTF junto con una redistribución del poder político y reestructuración de la autoridad política, facultando al OTF con otro tipo de autonomía, por ejemplo, autonomía en la toma de decisiones y de control; permitiendo elevar los índices de eficiencia y equidad institucionales. Generalmente,

³⁶ Cárdenas Gracia, Jaime. *Lecciones de los Asuntos PEMEX y los Amigos de Fox*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 81.

las atribuciones, en este caso, son acciones interinstitucionales, dependientes, auxiliares, con tiempos reducidos, exclusivas y reservadas.

El IEEM recibe, por ley, apoyo institucional y de asesoría por parte del Instituto Federal Electoral; “[...] con la finalidad de superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal”³⁷ generando una interrelación de predominio de uno sobre otro; en este caso lo federal incide sobre lo local.

Segundo, así mismo, el OTF quien depende del Consejo General; también genera interdependencia en cuanto a que el OTF puede aplicar revisiones precautorias a los partidos políticos pero, siempre y cuando cumplan con la condición de ser aprobadas por el Consejo General, aunque la misma ley establece que los resultados y conclusiones que deriven de dichas revisiones durante el periodo de campaña será de conocimiento exclusivo y reservado para el OTF. La interdependencia entre Consejo General y OTF, en lo personal, me parece absurda y excesiva.

Aún y con la participación de la Secretaría Ejecutiva General del IEEM en cuanto a la solicitud a personas físicas o morales, públicas o privadas sobre las operaciones de los partidos políticos, lo cierto es que el tema de la fiscalización electoral es raquítrico. Sin perder de vista el grado o tipo de autonomía del OTF, y en general del instituto electoral local, actualmente se percibe como una institución vulnerable a presiones políticas ajenas a su funcionamiento.

En contraparte, la fiscalización de los partidos políticos en realidad; es que el alcance de sus atribuciones en la fiscalización se quedan lejos de obligar integralmente a los partidos políticos a cooperar con sus objetivos primordiales, los cuales son la rendición de cuentas libres de influencias externas para dar velocidad a la legitimación de la democracia de las instituciones.

³⁷ *Código Electoral del Estado de México*, artículos 51, 52, 53, 57, 58, 59 y 61.

Bajo este contexto, percibo el concepto de democracia institucional como: a) la fuerza institucional de un organismo autónomo se remonta a la ampliación de la delegación de autoridad en oposición al control político, b) ampliación de la autonomía, capacidad y estructura, c) ampliación de facultades (herramientas) y c) la profesionalización. Sin embargo, considero que el punto de partido para la discusión se encuentra en análisis básico:

¿Qué produce el órgano Técnico de Fiscalización en función de su propia autonomía? O bien, ¿con qué frecuencia y bajo qué criterios institucionales realiza auditorías y verificaciones a los partidos políticos locales? Es decir, ¿cumple con sus objetivos de acuerdo a su estructura o capacidad institucional? De acuerdo al periódico la Crónica:

[...] Los procedimientos que aplica el OTF se desarrolla bajo la norma internacional de calidad ISO 9001:2008 otorgada por BSI Group Management Systems y cuyo reconocimiento oficial fue entregado por Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. (EMA) con vigencia de tres años la cual ubica a este órgano...como el primero en su tipo a nivela nacional en lograr esta certificación.³⁸

A simple vista, esta certificación puede representar un avance significativo en cuanto a instituciones externas. Sin embargo, sencillamente representa un logro fallido en cuanto al desempeño institucional debido a la dependencia del IEEM hacia otras instancias. Es decir, si el sistema electoral local no presentara debilidades, deficiencias y dependencias a causa de procesos coyunturales políticos, la creación del OTF quien fiscaliza las finanzas partidistas, no hubiese sido necesario.

³⁸Página de internet consultada el día 26 de Mayo de 2012, http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=597457

Así, el origen de los órganos autónomos, considero, para el tema de la fiscalización electoral surge a partir de las debilidades en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas. Por ende, éste tipo de organismos autónomos son diseñados solo cuando existe la necesidad de justificar el contexto político, económico, social y cultural de las sociedades contemporáneas.

Aun así, considero que se pueden rescatar aspectos importantes, e incluso, se puede trabajar sobre lo que ya se encuentra establecido. Si los organismos autónomos son creados en función de contextos políticos autoritarios basados en el clientelismo, luego entonces, el perfeccionamiento de las instituciones electorales serían los cauces para mejorar la calidad de la cultura política en la vida democrática de la entidad.

Retomando el tema de la norma ISO 9001:2008, me parece que se reduce a una explicación lógica del contexto actual que se impone por medio de realidades económicas globales a través de instituciones como los órganos autónomos. Cuando se utiliza el término democracia me parece se generaliza el significado. A mi entender, podemos concebir a la democracia como la forma en cómo se elige a los representantes de un país, entidad o municipio.

En segundo lugar, democracia también significa inclusión en la toma de decisiones. Tercer lugar, significa también la distribución o redistribución de los recursos públicos, etc.

[...] La permanencia de las oligarquías, o de las élites en el poder, se oponen a los ideales democráticos. Esto no evita que siempre exista una diferencia sustancial entre un sistema político, en el que hay muchas élites en competencia en la arena electoral y un sistema en el que existe un solo grupo de

poder que se renueva por cooptación.³⁹

Si el principal objetivo del OTF, desde el punto de vista institucional, es controlar las finanzas de los partidos políticos durante las campañas electorales para disminuir cotos de poder, el OTF tendría que independizarse en mayor medida del Consejo General y, éste último independizarse en mejor medida del congreso local; a fin de desaparecer toda influencia política y económica sobre el instituto electoral local.

Tanto en el ámbito federal como en el local, las atribuciones de la fiscalización sólo implican la elaboración de lineamientos técnicos para los informes de los partidos políticos, supervisión, auditorías e investigaciones, presentar los dictámenes sobre los informes al Consejo General por parte del OTF; así como informa sobre irregularidades. Quedando rebasadas por mecanismos evasivos por parte de los partidos políticos en la adquisición de recursos de procedencia privada lícita e ilícita.

Es decir, mientras un órgano electoral no cuente con las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, el asunto de la fiscalización será parte de un círculo vicioso. La democracia mexicana, considero, depende en buena medida del indispensable desempeño institucional de los órganos electorales, en este caso, el desempeño institucional del OTF, en función de sus facultades y atribuciones, durante campaña electoral, el tema de la eficacia y eficiencia contenidas en los mecanismos, herramientas y/o instrumentos de fiscalización tendrían que ser completamente funcionales.

La eficacia relacionada, a elevar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre el financiamiento de los partidos políticos, y la eficiencia, relacionada a los organismos fiscalizadores integrados con mayores atribuciones.

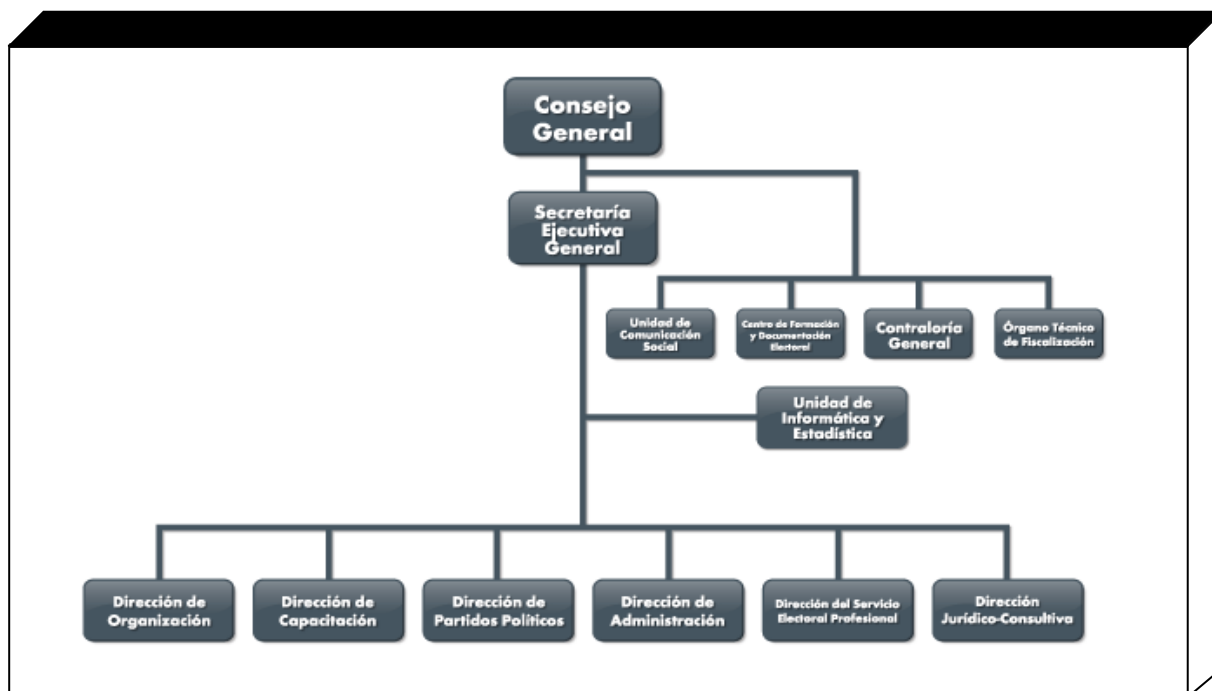
³⁹ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. FCE, tercera edición, México, 2007, p. 17.

3. Diseño institucional del Órgano Técnico de Fiscalización

Es importante no pasar por alto, la situación que se vive en América Latina, particularmente, en México con el tema del narcotráfico y la incidencia del sector privado sobre asuntos electorales. Aunque se aseguró el predominio del financiamiento público sobre el privado, también se contempló la idea de restringir en la mayor medida posible las contribuciones de empresas privadas.

“El sistema político mexicano deberá flexibilizarse; abrir espacios de mayor participación ciudadana”,⁴⁰ siempre y cuando las instituciones adopten comportamientos justos. El sistema de partidos y el sistema electoral en el Estado de México, concentran una gran cantidad de poder e influencia tanto uno como el otro, por lo que es necesario anteponer aspectos como la imparcialidad, neutralidad, independencia y pluralidad de opiniones (Véase cuadro 4).

Cuadro 4. Organigrama del Instituto Electoral del Estado de México.



Fuente: Página electrónica del IEEM

⁴⁰ Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis. *Los sistemas políticos en América Latina*. Ed. siglo XXI, México, 2005, p. 305.

En el tema de la fiscalización electoral, es aceptable que los funcionarios públicos tengan preferencias o fines partidistas naturalmente. Sin embargo, en cuanto a la imparcialidad en la toma de decisiones, el asunto de las preferencias políticas se puede convertir en problema cuando las ideologías o los asuntos privados determinan e influyen en las decisiones públicas respondiendo solo a intereses políticos particulares.

El asunto de la neutralidad, que desde luego, tiene relación con lo descrito, también es un claro ejemplo de cómo en ocasiones los organismos electorales actúan de una manera u otra, dependiendo de presiones políticas externas o internas. Por ende, es importante que en el diseño institucional exista el flujo de ideologías plurales siempre y cuando no rebasen el concepto de autoridad.

La pluralidad que existe dentro del OTF, debido a la integración por las distintas corrientes políticas, generan una especie de control, equilibrio y vigilancia sobre los asuntos que atañe a los partidos políticos. En 2008 se aprueba por unanimidad la reforma al código electoral de dicha entidad en cuanto a la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

La reforma electoral, me parece, obedeció a una tendencia de actualizar la mayor parte de las disposiciones en materia de fiscalización con base en las experiencias de procesos electorales anteriores, así como, integrar al sistema electoral local las normas que rigen el ámbito federal electoral contemporáneo.

El marco jurídico, los cambios sociales y el comportamiento institucional de los partidos políticos demandaron: mayor pluralidad política, más alternancia en gobiernos municipales, legalidad, equidad, transparencia y certidumbre en los procesos electorales; permitiendo elevar a rango constitucional la figura de la Contraloría General, la cual tendrá a su cargo la fiscalización de las finanzas y recursos del IEEM.

En materia de fiscalización para desaparecer los secretos bancario, fiduciario y fiscal y adicionar un nuevo párrafo (actualmente décimo segundo) en lo que se refiera al auxilio del Consejo General en un Órgano Técnico de Fiscalización que cuente con la característica de ser autónomo en cuanto a la gestión para ejercer la fiscalización de los partidos. En este sentido, la participación ciudadana en las sociedades modernas es relevante para la toma de decisiones públicas.

En la democracia constitucional ningún consenso mayoritario, ni siquiera la unanimidad de los consensos puede legitimar decisiones contrarias a la Constitución. Esta es la gran novedad del constitucionalismo democrático inaugurado en Europa con las constituciones rígidas de la segunda posguerra. Se comprende desde entonces, que el consenso, del que incluso los regímenes fascistas se habían aprovechado y por medio del cual había conquistado al poder con mecanismos legales, no garantiza de hecho la supervivencia de la democracia.⁴¹

Existe, por tanto, la necesidad de construir una sociedad, constitucionalmente democrática, con mayor índice de participación para generar políticas públicas que vayan de acuerdo a las nuevas necesidades; ya que la sociedad mexicana demanda procesos electorales transparentes. La fiscalización del financiamiento público y gastos de los partidos políticos en la construcción de la democracia se da con base a la unidad; y en los instrumentos normativos, eficaces y suficientes para atender las demandas sociales a fin de asegurar que la sociedad se involucre más en la toma de decisiones públicas.

Bajo esta lógica, en materia de fiscalización los trabajos de revisión y actualización de las normas jurídicas de acuerdo a nuevas demandas el sistema

⁴¹ Ferrajoli, Luigi. *Las fuentes de legitimidad de la jurisdicción*. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010, p. 24.

electoral de la entidad tiene que aportar certidumbre en toda contienda política permitiendo que el acceso al poder público derive en procesos claramente apegados a la ley.

Por ejemplo, la creación de mecanismos equitativos en la distribución del financiamiento público para garantizar equidad en las contiendas y la existencia de procesos transparentes ha sido sin duda un tema de gran importancia en las últimas décadas.

Por lo anterior, existen aspectos de fiscalización en favor de la creación de un nuevo marco regulatorio de las instituciones electorales que de certidumbre, equidad y transparencia en las contiendas electorales para que los partidos políticos puedan acceder a una contienda equitativa. “[...] Las instituciones son organismos políticos, económicos y sociales y agencias reguladoras que implican una estructura de gobernanza”.⁴²

Partiendo de esta idea, en términos generales, la autoridad local tiene que tener la capacidad de auto-producir un desarrollo institucional duradero y eficiente, que sea capaz de, primero, dar certeza y certidumbre hacia el electorado y, segundo, ser capaz innovar las relaciones interinstitucionales con los partidos políticos; a fin de lograr a avanzar en el desarrollo institucional aportando a la calidad democrática de las elecciones estatales y, tercero, tener la capacidad imperativa del control total sobre el financiamiento privado.

EL diseño institucional del OTF se remonta a la creación de un órgano autónomo dentro de otro órgano autónomo, es decir, el OTF adscrito al Consejo General fue un asunto que los legisladores propusieron con el motivo de fiscalizar eficaz y eficientemente los recursos partidistas sometiéndolos a la legalidad.

⁴² Calva José Luis y Aziz Nassif Alberto a su vez citan a North C. Douglas en el texto *Democracia y gobernabilidad*. Ed. Porrúa, México, 2007, p. 36.

Por ejemplo, la legalidad:

[...] Consiste en la tendencia cognitiva que proviene, para la función judicial, del principio de legalidad al que se somete su ejercicio. El rasgo distintivo que identifica las distintas funciones –la jurisdicción ordinaria, civil, y penal, la administrativa y la constitucional- pero también, de diferente manera, las funciones administrativas de garantía, es el hecho de que todas consisten en la verificación de hechos o de situaciones: la jurisdicción en la verificación de violaciones a la ley por actos ilícitos o por actos inválidos; las funciones de control y de garantía desarrolladas por los órganos autónomos en la verificación de los diversos presupuestos normativos de su ejercicio.[...] ⁴³.

Es decir, parece que con la reforma electoral local de 2008, se propició la creación del órgano auxiliar del Consejo General del IEEM como una figura de autoridad hacia los partidos políticos y candidatos solo en cuanto al asunto de administrar; reforzando el sistema de partidos en el Estado de México sin lograra aún controles administrativos que realmente garanticen la legalidad.

El proceso electoral de las elecciones federales de 2006 para diputados (federales y locales), senadores y, en particular, las elecciones para presidente de los Estados Unidos Mexicanos dieron origen a que el índice de credibilidad y confianza sobre el IEEM disminuyera drásticamente; en especial con los resultados electorales para presidente de la república Mexicana.

⁴³ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 29.

Por ello, considero que el Estado de México, desde esta óptica, es una entidad que presenta un gran atraso en cuanto al desarrollo democrático a nivel local.

El año 2008 fue una fecha clave para que las iniciativas de reforma en materia electoral cobraran importancia ya que se aproximaban elecciones legislativas tanto a nivel local como federal. Así mismo, el resultado de las elecciones de 2006 y la situación de los partidos políticos, en particular el PRI y el PRD presentaban la característica de una división al interior de su propia organización.

El mismo día en el que se publica la reforma electoral de 2008 tanto federal como local, el tema de la privatización de petróleos mexicanos salió a la luz pública. Por ejemplo, “Andrés Manuel López Obrador ubicó al ex presidente Carlos Salinas de Gortari detrás del proyecto de reforma energética que impulsa Felipe Calderón, con el que, asegura, se pretende privatizar a la paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex)”.⁴⁴

En este sentido, la izquierda mexicana, quien se encontraba representada por López Obrador en ese momento tuvo enfrentamientos con el Partido Acción Nacional debido a las inconformidades de las últimas elecciones, justificando la creación o reformas a las leyes electorales que garantizaran el buen funcionamiento de las instituciones encargadas de vigilar los procesos electorales.

Bajo este contexto, el Estado de México es un claro ejemplo, ya que en ese periodo el Partido Acción Nacional ganó un importante territorio del Estado de México; la recuperación del corredor azul (los municipios de Cuautitlán Izcalli, Tlalnepantla, Naucalpan y Atizapán de Zaragoza) protagonizó la llegada de la alternancia a territorio mexiquense.

⁴⁴ Página de internet: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159336.html> consultada el día 19 de enero de 2012.

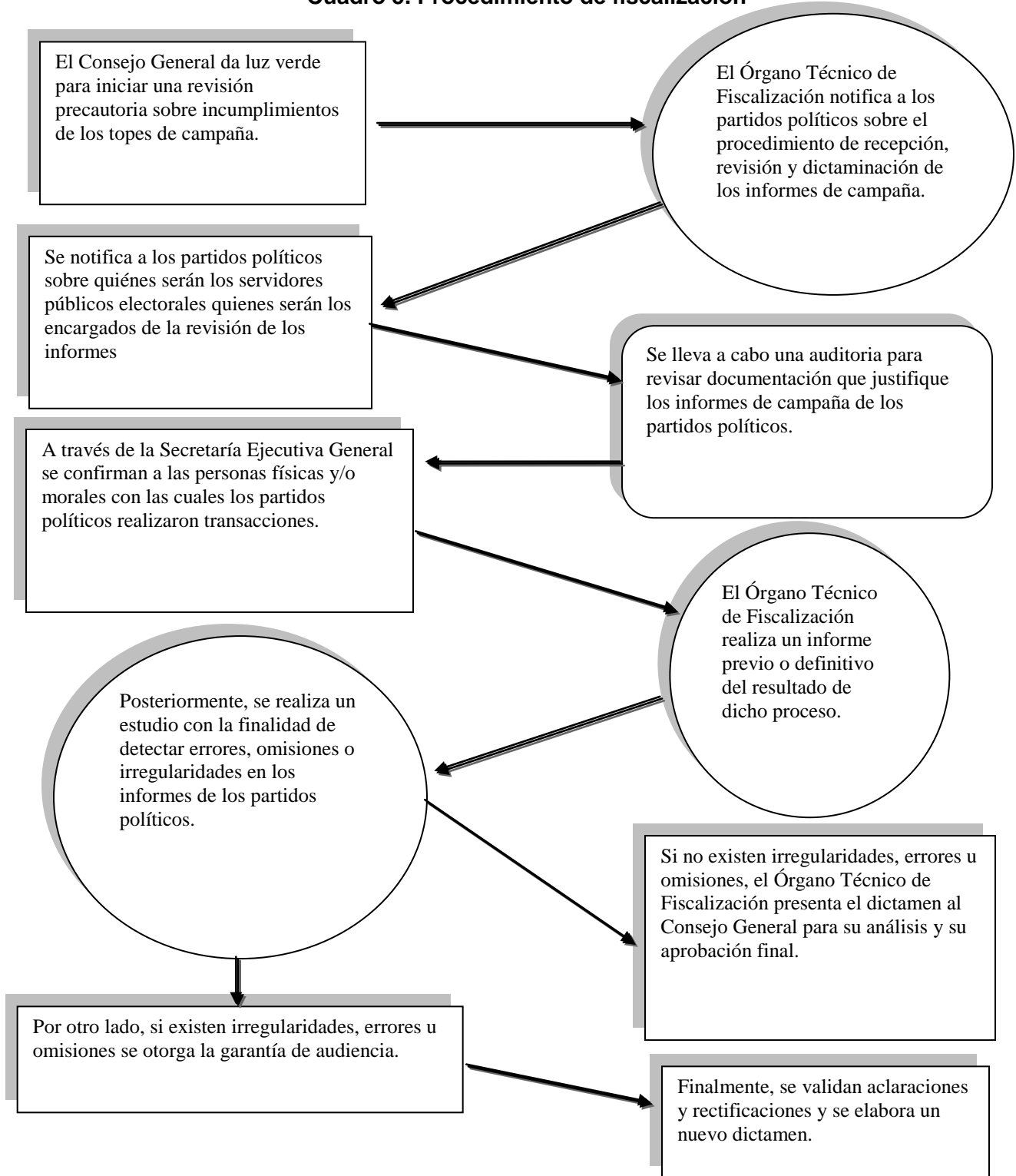
Estuvieron involucrados en el proceso a fin de evaluar las iniciativas de reforma al sistema electoral local. Actores académicos, profesionales, sociales y políticos como:

1. La diputación permanente de la LVI legislatura.
2. IEEM, Órgano Técnico de Fiscalización y el Consejo General.
3. Tribunal Electoral del Estado de México.
4. Ciudadanos en general y organizaciones civiles.
5. Especialistas en la materia, Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad Nacional Autónoma de México.
6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
7. Las comisiones de asuntos electorales, de gobernación y puntos constitucionales.
8. La federación de colegios y barras de abogados del Estado México.

El sistema electoral fue revitalizado con miras a garantizar el sufragio efectivo y libre de cada ciudadano, reducir los costos y gastos de campaña, fortalecer las instituciones democráticas y dar paso a la proliferación de competencias electorales justas y equitativas conforme a las iniciativas presentadas en cuanto al tema de la fiscalización y el financiamiento público.

En otras palabras, la creación de dichos mecanismos dio pie al inicio del proceso de transparencia, fortaleciendo en menor medida la vida democrática sobre el manejo de los recursos públicos y de instituciones públicas; en este caso el comportamiento institucional del IEEM sometido a principios de legalidad. (Véase cuadro 5)

Cuadro 5. Procedimiento de fiscalización



Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, la creación de órgano técnico bajo el yugo del Consejo General denominado Órgano Técnico de Fiscalización (OTF) y una Contraloría General con el fin de generar un ambiente de equidad en las contiendas, el financiamiento público y privado de los partidos; así como, transparentar el uso de los recursos del IEEM.

Me parece que lo relevante del caso es el acuerdo donde el OTF, entendido como órgano autónomo, será el encargado de realizar las labores de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos provenientes del sector público y privado; bajo el control de otro órgano al interior del mismo instituto; mientras que la Contraloría General será la encargada de fiscalizar y promover la transparencia de los recursos del IEEM.

Sin embargo, la cuestión ¿por qué contar con dos órganos encargados del tema de la fiscalización? O bien, ¿por qué no darle más autonomía al OTF? Así, en 2008, ante el mal y excesivo manejo de los recursos públicos y privados partidistas, en lo local comienza a surgir la importancia de fortalecer las relaciones entre organismos electorales y partidos políticos.

3.1. Pluralismo político y fiscalización electoral

El Estado de México es una entidad que se ha caracterizado, históricamente, por contar con una población bastante amplia, en materia electoral es uno de los estados que cuentan con un padrón electoral mayor al de otros; sin embargo, considero que el sistema de partidos en dicha entidad es solo una utopía desde el punto de vista de la fiscalización electoral.

Cuando hablo de sistema de partidos y su relación con el sistema electoral me refiero a que las demandas de la sociedad son atrapadas por los partidos

políticos, éstos las procesan y las interpretan de acuerdo a su conveniencia y el sistema electoral local las justifica. Bajo dicha lógica, en relación al tema de fiscalización el objetivo es analizar como en el Estado de México los partidos políticos atraen las demandas de la ciudadanía y cómo ocupan recursos públicos para resolverlas. “En nuestro país [...] [...] la enorme desconfianza por el abuso histórico en la elaboración de las listas de electores nos ha llevado a un sistema complejo, sofisticado y costoso registro electoral”.⁴⁵

Para tal efecto trataré de hacer mi explicación desde la forma en cómo el Instituto Electoral del Estado de México impone normas acerca del control y vigilancia de los recursos de los partidos por medio del órgano técnico; para ello hablar de fiscalización en territorio mexiquense es hablar del régimen financiero de los partidos políticos o coaliciones políticas; lo cual tiene como objetivo que éstos procesos contengan un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas sobre origen y destino de los recursos.

Con la reforma electoral federal 2007-2008, para el caso de la fiscalización las demandas tanto de los distintos actores e instituciones políticas, como de los ciudadano(a)s fue que debía crearse formulas que aseguraran el manejo eficiente y transparente de los recursos a través de organismos técnicos con carácter autónomo.

Me parece que la población económicamente activa, la estudiantil y la profesional tiene una perspectiva más amplia en cuanto al tema de la política; las nuevas generaciones tienen más posibilidades de acceder a cualquier tipo de información para su propio beneficio. Luego entonces, si la población tiene en sus manos mayor y mejor información lógicamente tiene también la posibilidad de exigir mejores procesos electorales.

⁴⁵Galeana, Patricia (compiladora). *El camino de la democracia en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013, p. 254.

El impacto que tuvo la reforma electoral federal de 2008 en el Estado de México fue, lograr también a nivel local, cambios internos del órgano electoral, reestructurando el sistema en función de nuevas jerarquías.

En materia organizacional la forma en cómo se designa a los titulares del Consejo General, OTF y de la Secretaría Ejecutiva considero que es una contraposición a la autonomía del instituto; el hecho de que sean nombrado por el congreso local generando subordinación a la legislatura, o en su caso, al Consejo General; es un hecho que refleja aún, la precariedad en la cultura democrática del estado.

Es decir, cuando la autonomía y/o independencia de algún órgano o institución, se ve amenazada por presiones políticas entonces el concepto de pluralidad se pierde debilitando y desprestigiando el sistema electoral local entendido como la máxima autoridad en el tema de la fiscalización.

Por otro lado, si la reestructuración interna ha sido resultado de un número importante de decisiones ajenas al propio instituto, se generan sucesos como la fragmentación y confrontación en cuanto a las atribuciones y funciones del de las distintas instancias electorales; obstaculizando el desempeño institucional provocando que existan distintos cotos de poder al interior.

“[...] Ninguna democracia ha dejado de evolucionar. La democracia es un sistema que se alimenta del futuro, a diferencia de la autocracia, que sólo lo hace del pasado”.⁴⁶ Si el objetivo es presentar avances con respecto a la evolución de la democracia en asuntos electorales, los procesos tanto al interior del IEEM y su relación con otras instancias como partidos políticos y la legislatura local; tendría entonces que independizarse en materia electoral a partir de su propia autoridad.

⁴⁶ *Ibidem*, pg. 25.

El mecanismo de fiscalización que adopta el IEEM en cuanto a la forma de designación de los consejeros electorales; va en contra de la autonomía de sí misma, debido a que los consejeros son escogidos a propuesta de los partidos políticos. Pudiendo resultar que durante dicho proceso existan influencias por parte de los partidos políticos o de la legislatura local. Por ejemplo, desde el punto de vista de la división de poderes y de la autonomía que cada uno de ellos posee:

[...] El fundamento de la separación y de la independencia del Poder Judicial del poder político y de la religión y, más en general, de la libertad de manifestación del pensamiento, ni la una ni la otra vinculadas a cualquier tipo de dependencia o de consenso mayoritario. Pero hay una segunda razón –no menos importante y más directamente ligada a la teoría política del Estado de Derecho- que está en la base de la división de poderes y de la naturaleza legal de legitimidad de la jurisdicción. Consiste en el hecho de que el Poder Judicial incide sobre los derechos y sobre las libertades del ciudadano como *individuo*.⁴⁷

Para la fiscalización esto representa un grave problema, ya que si el titular del OTF quien es designado por el voto de las dos terceras partes de los consejeros electorales locales es quien lleva acabo la tarea de vigilar el manejo de los recursos partidistas podría presentarse una subordinación que proviene desde las legislaturas locales pasando por los consejeros y terminando en el titular del OTF obstaculizando, e incluso, debilitando los mecanismos con los cuales el IEEM a través del OTF fiscaliza a los partidos.

⁴⁷ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 34.

Por ende, en la práctica, lo que se obtiene lejos de crear instituciones realmente autónomas, se crean organismos aparentemente autónomos pero aún limitados por procesos políticos. Retomando el impacto que la reforma electoral 2007-2008 dejó ver claramente que los partidos políticos y coaliciones, de acuerdo con el artículo 61 del CEEM se vuelven sujetos obligados en el sentido de que todo recurso, por más pequeño, o cuantioso que parezca, tiene que ser de conocimiento ante el OTF.

Sin duda es un avance, pero, a pesar de que los partidos o coaliciones presenten periódicamente sus operaciones financieras semestral o anualmente; sobre ingresos y egresos sobre en periodo de precampaña y campaña el problema de fondo es sin duda alguna, en lo personal, es que la autonomía del OTF y, por ende, del CG se determinará por las cuestiones electorales que se aprueben en el congreso local.

Luego entonces, el hecho de que se promuevan iniciativas de reforma en el tema electoral tendrá que ver también con el desempeño y compromiso institucional de las distintas fracciones parlamentarias al interior de la legislatura local.

3.2. EL blindaje del OTF contra organizaciones ilegales

Existe una relación entre dinero, partidos políticos y campañas electorales, lo cual determina, en cierta medida, al comportamiento institucional del sistema electoral mexicano. Los grandes grupos económicos, los particulares adinerados, las agencias internacionales, las fundaciones políticas y los fondos secretos, están dispuestos en cierta medida a incidir en la transparencia y la equidad en las contiendas electorales.

En este sentido, los gobiernos emergidos de la transición no han podido evitar el enquistamiento del narcotráfico en la política mexicana, en específico en el ámbito

local. “[...] Existen pruebas ministeriales de que “el narco patrocina campañas, candidatos y partidos políticos”.⁴⁸ Por lógica, se entiende que el Estado mexicano, principalmente la SSP (PGR), SHCP, SEDENA y el propio titular de la presidencia de la República Mexicana están formando parte del gran problema que se presenta en el sistema político-electoral en el país.

Bajo esta visión y con relación a la autoridad administrativa electoral, se decide buscar los mecanismos para que el IFE lograra un cierto tipo de especialización en cuanto a la vigilancia del origen y destino de los recursos partidistas.

Para ello, además de otras reformas electorales como la del año 1996, por ejemplo; es de suma relevancia señalar que la última reforma electoral de 2007-2008 abrió la posibilidad de generar un control más exacto para la fiscalización partidista a través de la creación de la Unidad de Fiscalización.

Sin embargo, es pertinente señalar que el nuevo mecanismo que dicha reforma trajo consigo parece ser un entramado de complejidades en donde, a ciencia cierta, no hay manera de conocer el contenido real de todo lo que implica el proceso administrativo que contiene la fiscalización partidista, la cual, determina en gran medida el rumbo de la democracia en México.

En México la democracia no se ha consolidado lo necesario. Sin embargo, la democracia electoral, ha logrado su “ascenso y consolidación”;⁴⁹ pero, el actual contexto bajo el cual se enfrenta, particularmente, América Latina pone en riesgo al régimen político.

La existencia de una diferenciación en cuanto al termino de crimen organizado, hace referencia a que el crimen organizado sólo responde al

⁴⁸ Chacón Rojas, Oswaldo, *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*. Ed. Fontamara, México, 2001, p. 13.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 17.

narcotráfico, pero también alude a la gran diversidad de criminales organizados que bien pueden dedicarse a las múltiples y variables acciones delictivas que el mismo concepto de crimen organizado implica, como: secuestros, robos o extorsiones que a fin de cuentas, éstos últimos derivan del narcotráfico. Aterrizando ideas, los mismos narcotraficantes pueden presentarse en campañas electorales con el objetivo de obtener un cargo público, ya sea directamente o, por medio de familiares o amistades cercanas. Por ejemplo:

En Colombia, poco después de que el candidato del Partido Liberal, Ernesto Sempler, fuera electo presidente de la República en 1994, el candidato del Partido Conservador, Andrés Pastrana, manifestó públicamente la existencia de unas cintas en las que se vinculaba a Sampler con el cártel de Cali.⁵⁰

El propio Chacón, a su vez, cita a Bobbio y R. Dahl, los cuales coinciden en que un sistema electoral no viciado tendría que estar basado sobre la libertad del voto, la libertad de expresión, la imparcialidad de autoridades electorales, libre asociación, etc. Lo cierto es que, el electorado mexicano se enfrenta a un problema de coacción armada o económica del voto.

Si bien es cierto, el sistema electoral mexicano se ha viciado a causa de la gran influencia del narcotráfico en la celebración de periodos electorales en México a lo largo de la historia, también es importante destacar que la mayoría de los actores políticos también tiene culpa en ello. La creación de la Unidad de Fiscalización en 2008, entre otros avances, en materia electoral, que se han logrado, ha propiciado desde luego, que los partidos políticos, actores políticos y asociaciones políticas busquen otras alternativas para obtener recursos para financiar precampañas y campañas políticas.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 30.

Esto significa, en particular, que los partidos políticos busquen la manera de recaudar fondos (recursos económicos) ilícitos para poder satisfacer las diversas demandas que implican los tiempos electorales. A decir verdad, con base esto no es un tema nuevo, e incluso, “es un tema que trasciende las fronteras norte y sur de la República Mexicana; tal es el caso de EUA con George Bush, Inglaterra con Tony Blair, Helmut Kohl en Alemania y el Partido del Trabajo en Brasil”.⁵¹

Desde esta perspectiva me parece importante hacer las siguientes cuestiones: ¿realmente la culpa es de los partidos políticos y del narcotráfico en México? o ¿la responsabilidad es, en general, del Estado mexicano y de los ciudadanos que realmente no se informan acerca de la historia de sus candidatos?

A pesar de la influencia del narcotráfico en campañas electorales a nivel internacional y nacional (D.F., Estado de México, Quintana Roo, entre otros) el financiamiento público y privado es un tema que impacta de manera negativa al sistema electoral. Existen distintos otros actores involucrados en el tema del narcotráfico y campañas electorales, tal es el caso de la DEA, CIA y el FBI de EUA, y la SIEDO y el CISEN que, “en conjunto y en teoría habrán de realizar el trabajo de lucha contra el crimen organizado”.⁵²

Lo curioso del caso, responde a que casualmente agencias o instituciones estadounidenses dan parte a instituciones mexicanas encargadas de dar seguimiento al tema de la delincuencia organizada para que el gobierno mexicano genere expectativas sobre posibles escenarios negativos en las campañas electorales mexicanas. El resultado es una democracia real en donde impera el financiamiento partidista ilegal; lo cual, es realmente vergonzoso en los periodos electorales.

⁵¹ *Ibidem*, p. 13.

⁵² *Ibidem*, p. 36.

La desigualdad en la distribución de los recursos en el ámbito electoral ha sido fuertemente criticada, y con justa razón, por el hecho de que hay partidos políticos que reciben más dinero que otros para el financiamiento de los tiempos electorales. El hecho de que los partidos políticos reciban dinero ilegal extra, genera otra inequidad más en la contienda electoral.

De acuerdo con Chacón esto significa que la libertad democrática y los derechos políticos, en general, pasan a segundo plano gracias a la irresponsabilidad y el acto corrupto que implica el lavado dinero o el narco-financiamiento de los partidos políticos. “Un narco-candidato suele estar en posición ventajosa respecto a sus contendientes, puesto que cuenta con numerosos grupos de activistas y organizadores que van abriendo la brecha para ganar el día de la jornada electoral”.⁵³

Partiendo de la idea de que los y las candidatas se encuentran frecuentemente con la cuestión de la mayor captación de recursos legales o ilegales para los procesos electorales y todo lo que implica; el tema de la transparencia y de la cultura democrática; éstos son vitales para contrarrestar en cierta medida el problema del financiamiento público y privado de los partidos políticos.

Es decir, no basta con que los individuos, militantes, partidos políticos, etc; estén educados(a) conforme a las necesidades que el sistema electoral mexicano demanda.

Sigue inalterada la corrupción de las élites económicas y políticas. Estamos, de hecho, ante una situación más grave por la confluencia de dos factores. Entre las élites no se distingue a alguna fuerza significativa que tenga como prioridad el combate frontal de la corrupción. Las encuestas de opinión (inexistentes en 1977) permiten

⁵³ *Ibidem*, p. 43.

complementar las observaciones de Meyer: la sociedad muestra una gran tolerancia hacia la corrupción y está dispuesta a aprovecharse de ella si puede.⁵⁴

Es necesario, en materia jurídica, crear herramientas que permitan corregir los actos de omisión, las deficiencias institucionales en materia de control y la corrupción que se encuentra en las esferas federales y locales para entonces dar el siguiente paso; la instauración de una competencia ideal entre partidos políticos.

En este sentido, por un lado, me refiero a la autonomía que se le designa a los órganos electorales y por otro, me pregunto ¿es mejor que los partidos políticos sigan recibiendo recursos asignados por parte del Estado? o ¿es más conveniente que los partidos políticos reciban donaciones de militantes, miembros de la sociedad civil, de la sociedad en general, de particulares, etc.?

A fin de cuentas, estén normados o no los mecanismos de captación de recursos partidistas, de cualquier forma, los partidos políticos siempre estarán en busca de una mayor captación de dinero en consecuencia de la oferta y la demanda de recursos. No es casualidad que exista la oferta y la demanda de recursos partidistas en algunas entidades federativas, suena lógico que exista tan solo por el hecho de la ubicación geográfica de algunos estados debido a la creciente demanda de sustancias clasificadas como ilegales; por ejemplo, el famoso triángulo dorado al norte del país.

Para el año 2007-2008, la llamada tercer generación de reformas electorales en México hizo su gran aparición a raíz de la demanda de regulación de los periodos de precampañas y campañas electorales mexicanas con miras a la reducción de la demanda de fondos partidistas. Sin embargo, lo cierto es que a pesar de dichas reformas, los partidos políticos y en particular los principales actores políticos siguen

⁵⁴ Aguayo Quezada, Sergio. *Vuelta en U: guía para reactivar la democracia estancada*. Ed. Fontamara, México, 2012, p. 265.

demandando más y más dinero para el financiamiento de sus campañas electorales.

Por ende, es absurdo pensar que se puede desaparecer el problema del narcotráfico en México si existe un aumento de la demanda y el consumo; es ilógico aceptar que la política de combate al narcotráfico en México empleada en el sexenio de Calderón como La Ley de Extinción de Dominio, entre otras, no será eficiente y positiva si no volteamos a ver que nuestras instituciones son débiles y corruptibles y, la mayoría de la sociedad mexicana no está preparada para ello.

El problema de fondo es el comportamiento institucional del sistema electoral. Las particularidades del régimen de libertades y capitalismo salvaje que acompaña a toda transición democrática generan condiciones para que surja la oferta de dinero sucio. “El control administrativo (vía fiscalización) puede fortalecerse si se mejoran las estrategias de investigación de los fondos no reportados debemos hacerlo porque el reto democrático no puede esperar”.⁵⁵

Sin embargo, la responsabilidad de ello es del Estado y con ello aparece la relación entre Estado, economía, sociedad, política y educación. El propio sistema económico-político del país ha caducado, lo cual genera que la corrupción se vuelva algo fundamental y cotidiano en quienes se corrompen con tal de obtener un beneficio propio perjudicando a otro(a)s.

Me parece lógico que mientras el estado de derecho siga perdiendo presencia frente a la cultura de la ilegalidad e informalidad dentro de las instituciones públicas mexicanas, seguiremos obteniendo los mismos resultados: gobiernos locales débiles y corruptos, instituciones económicas incapaces de elevar la productividad económica a nivel estatal, instituciones educativas sin sentido, campañas electorales inequitativas, jornadas electorales clientelistas y tribunales electorales falsos.

⁵⁵ Chacón Rojas, Oswaldo, *op. cit.*, p. 167.

Podrán existir organismos como la antes SIEDO, ahora SEIDO, e instituciones que procuren la seguridad ciudadana (PGR) que coadyuven a contrarrestar el problema del narcofinanciamiento o financiamiento ilegal de los partidos políticos, pero mientras exista la demanda y la oferta de recursos, y se anteponga el abuso de la corrupción frente a la legalidad, a través de instituciones aparentemente autónomas e independientes; las principales autoridades electorales a nivel federal y local seguirán dando atole con el dedo a los partidos políticos.

De la reforma electoral de 2007-2008 a la fecha, se ha logrado avances significativos, sin embargo dichos avances, no han logrado satisfacer la mayor parte de la demanda, la cual, tiene que ver con el sentido de autonomía óptima para un comportamiento institucional que funcione de acuerdo a los objetivos.

Por ejemplo, se ha logrado que los partidos políticos no contraten tiempos en radio y televisión. Lo cual esto implica que exista cierta equidad en cuanto a los tiempos que los partidos políticos aparecen en dichos medios con sus famosos spots.

Por otro lado, en materia de lavado de dinero o narcofinanciamiento; además de que el propio instituto argumenta que no solamente es tarea del IFE, queda claro que éste, no ha podido llegar a tener la capacidad de organizar e instrumentar medidas que permitan la obstaculización de la llegada de dinero mal habido a manos de las personas que figuran dentro o para un partido político en específico debido a la dependencia que genera hacia otros organismos subordinados en extremo.

Aunque, en teoría, otras instituciones como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República y el Servicio de Administración Tributaria, tengan la labor de detectar los dineros o recursos provenientes del narcotráfico, lo real es que vuelven a aparecer fallas en el sistema de la fiscalización, no solo en el ámbito electoral, sino también en otros ámbitos del sector público de la economía mexicana.

Es necesario, insisto, replantear la forma en cómo se pretende fiscalizar a los partidos políticos en específico. Para ello, nos tendríamos que hacer la siguiente cuestión: ¿La sociedad está preparada para ello? O, mejor dicho, ¿A la sociedad realmente le interesa o le afecta la existencia de dinero mal habido en los partidos políticos?

Si la fiscalización realmente se planteó, en un principio, para erradicar el problema del dinero proveniente del narcotráfico en las campañas electorales y, por ende, generar un marco de legalidad, no necesariamente se puede decir que es un plan que ha tenido éxito. Asuntos culturales y socioeconómicos se encuentran respaldando de alguna manera el hecho de que exista tal problema.

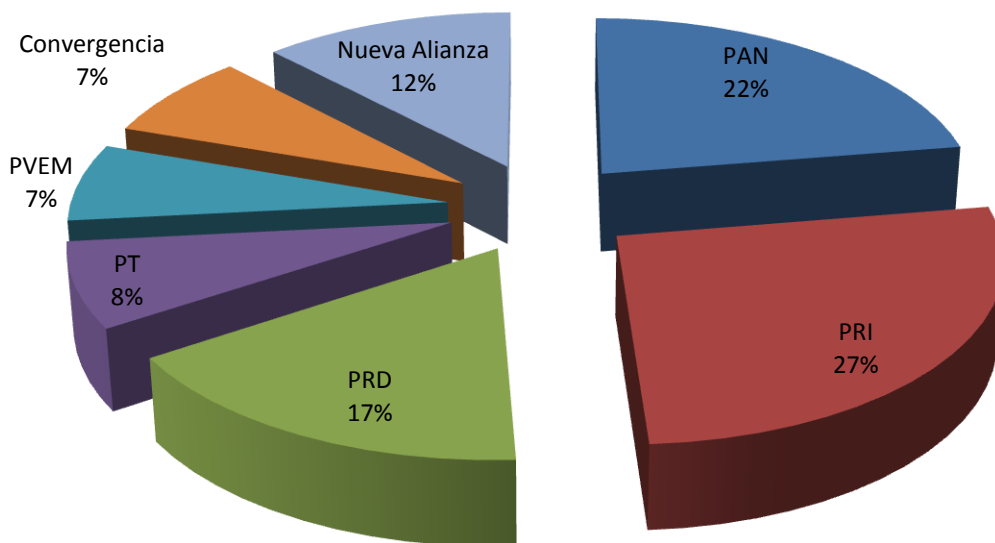
Si realmente se quiere construir organismos electorales capaces de dar certidumbre e imparcialidad en los procesos electorales en México, con relación a la obtención de recursos por parte de los partidos políticos; es necesario entonces establecer un nuevo régimen de autonomía e independencia en el diseño institucional electoral mexicano.

4. La autonomía del Órgano Técnico de Fiscalización respecto a la función de fiscalización

Sin dejar de lado el tema del financiamiento público y privado, al mismo tiempo hay que tener presente en todo momento la idea de la creciente demanda de recursos tanto públicos como privados, e incluso, ilegales

. El hecho de que exista una creciente demanda, en periodos electorales, en lo personal, me parece que esto implica nuevas prácticas institucionales tanto de los partidos políticos como de la autoridad electoral. (Véase gráfica 2)

Gráfica 2. Porcentaje de dinero público recibido por partido político en 2011.



Fuente: Datos obtenidos del portal de internet del Instituto Electoral del Estado de México.

En las democracias latinoamericanas es evidente que la existencia de la demanda de recursos y de procesos electorales transparentes en toda contienda electoral; son fundamentales para que el camino o transición hacia la democracia transite positivamente. En este sentido, existe el conflicto de la concepción de cultura política con las sociedades globalizadas. Los grandes procesos económicos, los constantes flujos de dinero y las grandes inversiones; implican nuevos y mayor número de actores.

Particularmente, para analizar el tipo de autonomía del OTF, considero, se tiene que analizar también el grado de independencia y de influencia en la toma de

decisiones; si es centralizada o no. Las grandes empresas o corporativos privados han dejado huella en los procesos electorales del país, buscando motivar la llegada al poder de algún candidato o candidata a cargos públicos por medio del financiamiento privado.

La parte central del asunto es analizar, desde la óptica de los organismos autónomos, cómo esa motivación se enfrenta a procesos y procedimientos que la autoridad en materia electoral aplica para procurar una competencia equitativa entre partidos políticos. Generalmente, los organismos autónomos, como menciona su nombre, refieren un conjunto de normas y costumbres autónomas con las cuales se busca alcanzar ciertos objetivos sin la necesidad de estar sujeto o subordinado a otra parte.

Las instituciones por tanto, requieren la existencia de normas, leyes, dependencias, empleos, costumbres, ideologías, etc., para que en su conjunto permitan mejorar problemas o, por lo menos, resolver especulaciones de la ciudadanía que; a final de cuentas tienen que ver con el tema de lo social. Por ejemplo:

La veneración por las instituciones vive una profunda transformación. [...] Las mayorías siguen añorando un gobierno fuerte y valoran a instituciones tan jerárquicas como la Iglesia o el ejército. Al mismo tiempo, consideran que la democracia es la mejor forma de gobierno, pero califican muy negativamente aquellas instituciones que la hacen funcionar (partidos, políticos y congresos).⁵⁶

⁵⁶ Aguayo Quezada, Sergio. *op. cit.*, p.267.

Es decir, un organismo autónomo en su conjunto, además de éstos contenidos, tiene que operar, en su totalidad o casi en su totalidad, de acuerdo a otros aspectos como tiempo y forma. Para que un organismo autónomo trabaje eficiente y eficazmente, considero, tiene que estar dotado de otros tipos de autonomía.

Particularmente, el diseño institucional del OTF, en los capítulos anteriores, ha dejado ver claramente, a mi parecer, que se necesita ampliar de manera importante sus facultades y atribuciones, de lo contrario, es absurdo e ilógico pensar en un buen desempeño institucional si no se cuenta con herramientas altamente funcionales. Insisto, las reformas electorales de 1996 y 2008 federales, así como la reforma electoral local de 2008 en el Estado de México aportan bastante al tema de la fiscalización y en el mejoramiento del desempeño institucional, pero, el problema sigue radicando sobre la base del diseño y las investigaciones poco exhaustivas.

La autonomía de gestión, entonces, implica en este caso, la indudable interdependencia que derivan en prácticas subordinadas, por ejemplo: la relación IEEM-Congreso Local. La obtención de evidencias de gastos es una actividad que se desarrolla de manera concurrente al impulso de las campañas. Mientras tanto, como ya se ha dicho, “[...] la fiscalización es un acto posterior a la elección, que se hace en función de los informes que presentan los partidos”.⁵⁷

Esto supone entonces, que en lo local existen prácticas que, se pensaba, habían desaparecido con la alternancia política de los años noventas y primera década los años dos mil. Sin embargo, el financiamiento de los partidos políticos locales y las campañas electoral han propiciado una competencia electoral irreal, dominada aparentemente por un sistema de partido hegemónico. En este caso, la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, desde mi punto de vista, no necesariamente garantiza que los partidos políticos competirán en un ambiente de equidad y transparencia.

⁵⁷ Chacón Rojas, Oswaldo, *op. cit.*, p. 191.

El problema sigue persistiendo gracias a reformas creadas a corto plazo sobre la base un diagnóstico débil. La creación de la Unidad de Fiscalización del IFE y del Órgano Técnico de Fiscalización del IEEM, entendidos como órganos autónomos de rendición de cuentas; pertenecen a un diseño institucional a fines a la neutralidad política, pero con autonomía controlada. La pregunta en todo caso, sería ¿controlada por quién o quiénes?

Desde esta lógica, el tema de la centralización del poder, la dependencia interinstitucional en los procesos administrativos y la fiscalización influenciada por actores políticos, al interior del órgano electoral local, podría responder parte de dicha cuestión. Todo órgano encargado de la rendición de cuentas al no contar con mecanismos que le permitan realizar investigaciones adecuadas para el control y vigilancia, de entrada, supone que el marco jurídico electoral es deficiente.

Es, a mi juicio, totalmente incorrecto señalar que el Instituto Federal Electoral no puede instaurar procedimientos administrativos de sanción en contra de particulares, candidatos o dirigentes de partidos políticos, cuando éstos han violentado las normas electorales. No solo estamos en presencia de ilícitos atípicos, como el abuso del derecho o el fraude a la ley, sino ante normas vigentes que establecen esa posibilidad jurídica.⁵⁸

Es decir, el dinero de procedencia pública y privada, los partidos políticos, las campañas electorales, la autoridad electoral, los electores y, por tanto, el derecho al voto, son objetos que, bajo este contexto, golpean a la democracia. Si el discurso político, se concentra en la idea de que el financiamiento público disminuye la demanda de recursos ilegales ¿porqué los partidos políticos siguen evadiendo las

⁵⁸ Cárdenas García, Jaime. *Lecciones de los asuntos de Pemex y amigos de Fox*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004, p. 113.

normas de fiscalización?

Es visible, por tanto, que los partidos políticos se vuelven corruptores en función de las debilidades en los mecanismos de fiscalización del OTF insuficientemente constituidos. Para los órganos autónomos, el tema de la globalización tendría que analizarse a fondo, la existencia de empresas transnacionales y nacionales quienes constituyen la base del funcionamiento del mercado; así como organizaciones con fines políticos, el marco electoral debiese permitir que la autoridad electoral impere sobre otros poderes legales e ilegales.

En este caso la autoridad electoral, en materia de fiscalización, tendría que ser lo suficientemente capaz de generar control sobre los procedimientos que el tema implica. Sería interesante pensar en replantear la idea del financiamiento a partidos políticos y, desde luego, replantear la idea en cómo se relacionan los partidos políticos para obtener donaciones, aportaciones, e incluso, con los medios de comunicación, sobre la base de nuevas atribuciones del OTF.

Afirma Jaime Cárdenas: “La transparencia de los procesos de financiamiento privado y público tendría que enfocarse sobre las aportaciones privadas, los informes anuales y de campaña de los partidos políticos a la autoridad electoral, contabilidad y endeudamiento de cada partido observados en todo momento”⁵⁹ y, por último, en la ampliación de la autonomía del OTF. Por tanto, las responsabilidades y sanciones por incumplimiento de las normas jurídicas-electorales podrán llevarse a cabo de acuerdo a las nuevas atribuciones y características del OTF.

Está claro que los informes anuales y de campaña son mecanismos relativamente buenos, en términos generales, pero, no son suficientes para la fiscalización total. El tipo de fiscalización que realiza el OTF de acuerdo a su propia autonomía, permite la permanencia de cabos sueltos que debido a la falta de mecanismos jurídicos son imposibles de controlar.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 133.

El trabajo de Jaime Cárdenas sobre el caso Pemexgate y los Amigos de Fox, entre otras aportaciones, hace una muy lógica pero importante aportación. “La exhaustividad tendría que tener el carácter constitucional como elemento clave”.⁶⁰ La falta de exhaustividad en la investigación deriva en acusaciones ligeras hacia los partidos políticos, quedando, la mayoría de las veces impunes.

En el caso del Estado de México, si los dictámenes y proyectos de resolución sobre las investigaciones de los informes partidistas en periodos de campaña electoral son insatisfactorios, gran parte del problema reside en la forma en cómo se investiga a los partidos político, es decir ¿qué tan profunda es la investigación y cuánto tiempo se emplea en ella?

Para tener un mejor panorama acerca de la capacidad del sistema electoral en los procesos de fiscalización en el Estado de México y la autonomía del OTF, es importante echarle un vistazo a tres aspectos que apuntan al enfoque institucional de la democracia en la entidad. Desde el enfoque del institucionalismo y, por lógica, para explicar el comportamiento de las instituciones, implica reconocer aspectos como: el diseño institucional, comportamiento institucional y el desempeño o capacidad institucional de los órganos autónomos.

Para poder visualizar de una mejor manera éstos tres aspectos, considero plantear la siguiente cuestión ¿las instituciones electorales hasta ahora diseñadas tienen un verdadero control sobre los partidos políticos, a fin de promover una cultura política sana, de transparencia y rendición de cuentas promoviendo la competencia entre partidos? Es decir, “el arreglo en donde, habiendo varios partidos, la alternancia es impensable por que la competencia es una pantomima”.⁶¹

⁶⁰ *Ibidem*, p. 139

⁶¹ Silva-Herzog Marquéz, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta, México, 1999, p. 25.

Luego entonces, para el caso mexiquense, decir que la alternancia política en las elecciones para gobernador es y seguirá siendo un lejano objetivo; es decir, esta idea refuta la existencia de un diseño estructural electoral que no motiva el incremento de competitividad en las campañas electorales. La precarización en la estructura electoral ha repercutido negativamente, tanto en el sistema de partidos, como en el sistema electoral, sin embargo, el sistema electoral en ocasiones ha dado resultados importantes en materia de avances; mostrando que existen voluntades que permiten salir del estancamiento.

Aunque el Estado de México un solo partido ha constituido la mayoría, las distintas reformas electorales han logrado que la pluralidad política vaya ganado terreno. Una parte de este planteamiento es con lo que relaciono al IEEM y, en particular al OTF, en cuanto a que este último no opera con el nivel y grado de autonomía que aun requiere el sistema electoral de Estado de México.

“La representación estaba y sigue viciada, del tal suerte que pervierte el vínculo entre elector y legislador”,⁶² las demandas del electorado por tanto sigue siendo atraídas por los partidos políticos subordinándolas para la retroalimentación del mismo sistema de partidos; lo cual responde a ordenamiento político que no necesariamente garantiza la existencia de instituciones sólidas que legitimen la existencia de sistemas representativos efectivos.

Cuando los sistemas representativos fueron introducidos en Inglaterra y en Occidente, los electorados así como los gobiernos eran bastante poca cosa. Con el paso del tiempo el electorado ha aumentado de algunas centenas a decenas de miles de electores para cada representante. Paralelamente, el gobierno en pequeño, con los simples problemas y las modestas atribuciones del pasado, se ha convertido en un gobierno grande con

⁶²*Ibidem*, p. 31.

complejos problemas e innumerables funciones.⁶³

Parece ser que algunos de esos complejos problemas son los principios normativos que, en este sentido, “solo se inclinan a favor del poderoso”⁶⁴, mas no a la voluntad general. El IEEM, como institución electoral, aun que permite la existencia de un sistema en donde el electorado puede elegir a sus representantes por medio del voto, pero, también ha permitido que el sistema de partidos continúe viciando las relaciones con la ciudadanía.

Es precisamente ese momento, cuando el tema de la fiscalización se vuelve un asunto clave para poder tener un control sobre los partidos políticos. Si la fiscalización presume el control sobre los recursos privados y público; así como, su origen y destino ¿Qué pasaría si el OTF aplicara medidas exhaustivas de fiscalización a todos y cada uno de los partidos políticos garantizando el buen funcionamiento de sistema?

Posiblemente, habrá quienes piensen que esto suena algo especulativo, pero en el fondo la pregunta apunta clara mente a la base de la relación entre partidos políticos y electorado, lo cual me parece que ha rebasado el verdadero significado de las elecciones en el Estado de México.

Bajo este contexto y con la finalidad de aportar ideas para solucionar el problema, en lo personal la autoridad electoral en materia de fiscalización tendría que enfocarse en el diseño de un marco jurídico y normativo capaz de controlar en su totalidad el papel que juegan los partidos políticos en el sistema democrático de la entidad.

Siguiendo esta idea, la autoridad electoral tiene que estar por encima de aquellos líderes políticos que, lejos de regirse bajo los principios de un partido político, optan por denigrar a toda institución representativa. La falta de estabilidad

⁶³ Sartori, Giovanni. Representación en Elementos de teoría política, Alianza Editorial, México, 1992, p.237.

⁶⁴ Silva-Herzog Marquéz, Jesús, *op. cit.*, p. 36.

normativa para controlar los recursos partidistas, por parte de la autoridad electoral, es una muestra del vacío que presenta la institución electoral que a fin de cuenta jerarquizada o no, no ha podido superar los retos que demandan las contiendas electorales.

Hace falta el diseño de estructuras institucionales firmes y sólidas que incluyan, sobre todo, la coherencia de ideas, propiciando así la institucionalidad en el sistema electoral. El OTF de acuerdo con lo anterior, expone sus métodos de fiscalización de tal suerte que existe un bloqueo que impide realizar la fiscalización libre de cualquier presión política.

Lo autentico de ello proviene, precisamente, de su estructura institucional que no ha podido estandarizar la pluralidad política respetando la coherencia ideológica al momento de realizar sus operaciones fiscales. Es decir, lo normativo y la fiscalización determinan la mayor parte del comportamiento institucional del OTF, pero, el diseño, leyes, normas y reglamentos, en su conjunto no pueden aun constituir el control sobre el procedimiento de fiscalización debido al control que existe sobre los órganos autónomos.

Las facultades y atribuciones del OTF aparentemente controlan los dos tipos de financiamiento que los partidos consiguen para solventar sus gastos de campaña electoral. Desde el enfoque de las instituciones, el comportamiento institucional derivado de un diseño institucional precario, significa entonces la existencia de comportamientos deficientes.

El comportamiento de una institución es algo complejo, sin embargo, basta con entender que los agentes o individuos dentro de una institución se encuentran relacionados entre sí para superar obstáculos que se interponen a determinados objetivos, cotidianamente los individuos se encuentran con una serie de alternativas las cuales los lleva a tomar elecciones individuales que pueden ser positivas o negativas derivando en elecciones colectivas.

Las preferencias individuales se encuentran igualmente dadas en cualquier agente o individuo; si el sistema electoral tiene relación, además de la relación con los partidos políticos, la relación que tiene con la elección social, en este sentido, las preferencias tendrían que apuntar hacia la teoría óptima del Estado. Si el diseño institucional conlleva a un determinado comportamiento y concluye en un desempeño o capacidad institucional, los principios parietanos en este sentido aportan elementos importantes para la discusión de la fiscalización electoral.

¿El diseño institucional del OTF realmente garantiza la existencia de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos? Las reformas de 1996 y 2008, en relación al tema de fiscalización electoral, de alguna manera a nivel federal han contrarrestado el problema del corporativismo en México. “La ideología, los mecanismos y las leyes a su funcionamiento, habían permitido que el PRI abarcara casi todo: instituciones y fuerzas políticas, grupos empresariales, organizaciones de clase media y organizaciones campesinas [...]”⁶⁵

Lo cual, explica, en cierta forma, como el diseño del sistema electoral tiene una postura vertical subordinada que para el caso mexiquense, los mismos partidos políticos crean desde cargos públicos claves; de lo cual surgen enormes coaliciones que en cierto modo monopolizan la contienda electoral frenando la competencia entre partidos políticos. El principal objetivo de la fiscalización, en este sentido, es traer a juicio aquellas acciones que presentan la característica de debilitar los mecanismos para expandir la competencia electoral en períodos de campaña.

La formación de sistema de partidos para el caso mexicano tiene una explicación compleja pero muy lógica, lo que en algún momento funcionó para la transición a la democracia hoy día ya no funciona del todo; históricamente y en términos generales el funcionamiento de los partidos políticos ha ido determinando que el sistema electoral se conforme con un diseño basado en experiencias de fuerzas políticas que quieren mantener el control sobre las instituciones electorales.

⁶⁵Becerra Ricardo, Salazar, Pedro y Woldemberg, José. *La mecánica del cambio político*. Aguilar, León y Cal, Editores, México, 2000, p. 20.

Cualquier partido político puede definir sus estrategias con el fin de obtener la mayor captación del voto, el problema es cuando esas estrategias sobrepasan las reglas del juego que han sido diseñadas por la autoridad electoral. La fiscalización a partidos políticos en el estado de México, ha hecho aportaciones significativas a la transición democrática de la entidad.

Sin embargo, la transición no ha sido entendida como el pacto político de crear instituciones democráticas para que funcionen más allá del contexto actual, pueda generar canales institucionales ideales de competencia, transparencia y rendición de cuentas entre los partidos políticos a fin de desterrar las prácticas fraudulentas, más bien, la transición ha sido entendida como el control del poder sobre instituciones democráticas. Como afirman Becerra, Salazar y Woldemberg:

Los partidos fuertes producen elecciones competidas colocan a partidos en las posiciones de gobierno y representación; desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen. Y partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas; y con ello aumentan la centralidad política de los comicios.⁶⁶

De acuerdo con este planteamiento, el OTF no ha podido elevar la competitividad y disminuir la centralidad política en función de sus facultades y atribuciones; por eso, reactivar el proceso democratizador en el Estado de México es un gran reto. Sin embargo, las limitaciones que el OTF como institución ha demostrado, refleja aquellas que derivan de la centralización en la toma de decisiones.

⁶⁶*Ibidem*, p. 34.

El marco jurídico electoral Mexiquense menciona que el OTF opera con autonomía de gestión y podrá utilizar los recursos necesarios que el CG considere necesarios para vigilar el origen y destino de los recursos partidistas. De acuerdo con la teoría del institucionalismo, el diseño del OTF, entendido como órgano autónomo, contiene escasos canales institucionales para lograr mayores objetivos, es decir, solo contiene autonomía de gestión y aunque el concepto de autonomía puede abarcar más aspectos como la cuestión operativa, normativa y de decisión; las reformas electorales locales han servido poco para ello.

La autogestión del OTF podría complementarse con la capacidad de realizar más funciones sin la necesidad de ser aprobada por el CG. Lo normativo podría significar que el OTF pueda modelar por sí mismo un aparato jurídico que sea capaz de llegar a las últimas consecuencias legales cuando se piense en una investigación exhaustiva hacia los recursos partidistas y, por tanto, tomar decisiones deliberadas en situaciones complejas.

De acuerdo a los distintos matices que la autonomía puede aplicarse en la fiscalización, el modelo del diseño institucional puede aportar más al desempeño institucional de esa área. En otras palabras los diferentes tipos de autonomía en su conjunto puede modelar instituciones complejas pero altamente funcionales, luego entonces, el OTF al contar sólo con autonomía de gestión poco o nada ayudan a descentralizar la política en el ámbito electoral, disminuir relaciones interinstitucionales que pueden ser interpretadas por los individuos como prácticas de subordinación y, en general, a disminuir deficiencias en la fiscalización electoral.

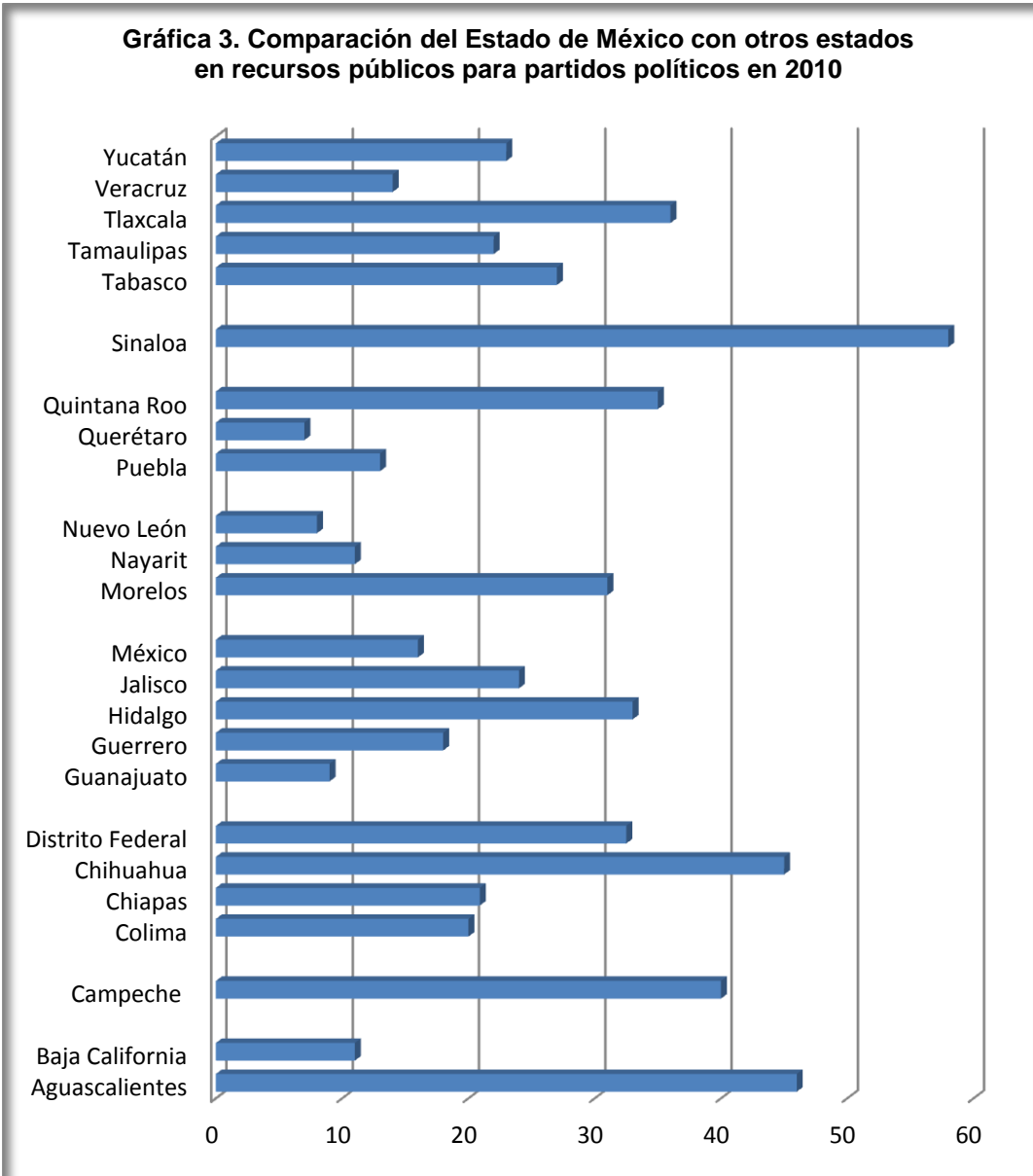
Por otra parte, ¿Qué tipo de recursos ocupa el OTF para fiscalizar a los partidos políticos y como saber si los dictámenes sobre los informes que presenta el OTF al CG contienen revisiones exhaustivas? En un primer escenario, el desempeño institucional arroja resultados que no han logrado que la fiscalización controle totalmente a un partido político.

En un segundo escenario, está claro que la estructura institucional del OTF no funciona para corregir fallas en la interacción entre partidos políticos y la autoridad electoral debido al control que, considero, existe sobre el propio OTF. Finalmente ambos escenarios ejemplifican que el diseño, comportamiento y desempeño institucional del órgano autónomo puede ser bueno o malo en función del ambiente que envuelve al sistema electoral local. Podemos apostar por un diseño institucional de autogestión o, podemos optar por un modelo ampliado para controlar el incremento de la demanda de recursos públicos y privados (legales e ilegales).

4.1. Problemas de control sobre los partidos políticos

Es notable que la manera en cómo se elaboran las normas de fiscalización, las cuales pretenden controlar a los partidos políticos, son poco claras o imprecisas. Por el contrario, las normas tendrían que ser claras, simples e integrales a fin de dar brindar certeza en la arena electoral. Por otro lado, el diseño institucional y legal sobre el tema de la fiscalización electoral se encuentra vinculado a la toma de decisiones individual, provocando que las normas se apliquen de acuerdo a la interpretación de cada actor.

Para el caso de la fiscalización en los gastos de campaña, el Estado de México en comparación con el Distrito Federal se encuentra vulnerable a la manipulación política en la contienda electoral aún y cuando el territorio mexiquense recibe menos recursos para periodos de campaña política. Es decir, cuando los topes de gastos son rebasados en el Estado de México las sanciones solo responden a cuestiones formales como amonestaciones, mientras que para el Distrito Federal, esto puede causar anulación o invalidez en las elecciones. (Véase gráfica 3)



Fuente: Datos obtenidos en el portal de internet de los organismos electorales estatales.

Desde esta perspectiva, el actual sistema electoral atraviesa por un conflicto de coherencia jurídica frente a la incapacidad de un sistema electoral realmente efectivo en materia de control sobre el comportamiento institucional de los partidos.

De acuerdo a la ley en la materia, para que los partidos obtengan el voto la utilización de mantas, pancartas, eventos masivos, así como, lugares alquilados o rentados, sueldos y salarios para personal eventual, publicidad en internet, radio y

televisión; se traducen en acciones por medio de las cuales los partidos políticos invierten y gastan dinero para captar la mayor parte de voto, en teoría.

Sin embargo, dentro de esta situación existe vaguedad en la normas de fiscalización, es decir, en ocasiones las normas sí pueden dar solución sobre el control de los recursos partidistas, pero bajo otras circunstancias las normas pueden ser insuficientes para satisfacer dicha demanda.

Por ejemplo, para dar solución a la problemática, algunas opciones tienen su origen en el rediseño de la manera en cómo declaran los partidos políticos los gastos ordinarios y de campaña; ya que en ocasiones varios gastos ordinarios vuelven a repetirse en periodos de campaña electoral. En otras palabras, habría que rediseñar los gastos partidistas en función de tiempos y acciones precisas o, en su defecto, reevaluar qué gastos deben computarse y cuales sí deben reportarse en los informes de campaña.

Es decir, en todo caso, y dadas las experiencias, quizá sea mejor resolver la problemática diseñando una norma que no defina los gastos de campaña en función del tipo del gasto efectuado, sino “en función del ámbito temporal en el cual se presten o adquieran los bienes y servicios”.⁶⁷ Permitiendo transparentar y disminuir la opacidad del proceso electoral.

Ante esta reflexión descansa la siguiente cuestión ¿existen o no, mecanismos que permiten facilitar el control total del cumplimiento de las normas ya existentes en el marco jurídico electoral actual? De entrada, puedo decir, que no, puesto que si en verdad existe control total sobre el tema de la fiscalización a partidos políticos, no existirían fallas en el sistema electoral cuando de fiscalizar a los partidos políticos se tratase.

⁶⁷ Agíss Bitar, Fernando, *op. cit.*, p. 24.

Por ejemplo, cuando un partido político ejerce legalmente actividades para la obtención del voto y muchas de esas veces dichas actividades se convierten en actos legales como el rebase del tope de gastos, cuál es la sanción que se les impone a los partidos políticos. Retomando a Jaime Cárdenas donde afirma:

Desde mi perspectiva, las competencias constitucionales del Instituto Federal Electoral para fiscalizar a los partidos y agrupaciones políticas nacionales eran tan claras y evidentes que las autoridades fiscales, bancarias y ministeriales, estaban obligadas a proporcionarnos información para ejercitar las mencionadas competencias. Desde luego, esto no ocurrió; las autoridades se atrincheraron en su ley respectiva para negar la colaboración e información. Existe, desde luego, un problema de interpretación y de cultura jurídica en el país.⁶⁸

La imposición de una sanción, en este sentido, solamente responde a la aplicación de normas que lejos de permitir un control precautorio a futuro de la conducta de los partidos políticos, simplemente se traduce a sanciones que para los partidos políticos representan aspectos mínimos sin repercusión alguna. De acuerdo con Agís Bitar, otra opción en cuanto a la imposición de una sanción y para que esta tenga mayor eficacia se tendría que medir a partir de instrumentos de control directos i indirectos, o bien, la mezcla de ambos.

Primero, cuando se habla de instrumentos de control directo, en concordancia con el autor, la existencia de informes anuales, acceso a las cuentas bancarias, auditorías independientes previas a la función fiscalizadora, permiten en una primera instancia evaluar y verificar que las normas funcionen de acuerdo a lo

⁶⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, p. 68.

planeado.

Segundo, aunque por ley, los secretos bancarios, fiduciarios y fiscales serán superados para el cumplimiento de la ley electoral, los controles indirectos como el monitoreo permanente de los gastos en publicidad y el trabajo en conjunto con otras instituciones públicas son parte esencial del planteamiento de solución al problema.

Los instrumentos de control entonces, sería sobre la base del acceso irrestricto a información de todo tipo, que permitan agotar las instancias y los medios necesarios, por ejemplo: lo administrativo, judicial, personas físicas y morales, así como el auxilio en autoridades hacendarias, para recabar las pruebas necesarias a fin de fiscalizar en cualquier momento y bajo cualquier circunstancia a un partido político.

Por otro lado, si el tema de moda, por llamarlo de algún modo, es el tema del lavado de dinero, no por coincidencia, la capacitación al personal que fiscaliza los recursos partidistas tendría que impartirse bajo esta lógica con la finalidad de disminuir y desaparecer toda influencia económica y política tanto en los partidos políticos como en la autoridad electoral.

El diseño institucional por ende, requiere de la existencia de un sistema de sanciones cuando de fiscalización se trate. Es decir, como menciono en líneas anteriores, a lo largo de la historia electoral mexicana, la imposición de sanciones y la aplicación de las mismas poco han servido para erradicar el problema de fondo que reside en el comportamiento institucional de los partidos políticos; operaciones financieras y en la autoridad electoral local.

Las sanciones que se han impuesto para mantener una especie de control sobre los partidos políticos como las amonestaciones públicas solo traen consigo desprestigio y una fama pública decadente que; a final de cuentas los partidos políticos poco les interesa debido a que su capacidad económica y financiera que les

permite cambiar de imagen de un día para a otro a través de los medios masivos de comunicación.

Luego entonces, la fiscalización de los recursos partidistas debería sancionar con menor intensidad las faltas formales y con mayor intensidad las sustantivas. De esta forma, el diseño de normas, de control, de investigación y sanciones, podrán ser poco efectivas si las cuestiones políticas se superponen al marco jurídico electoral.

El diseño institucional el cual comprende el uso de una serie de reglas, normas y leyes; han sido poco claras en cuanto a la fiscalización y diferenciación de los gastos de campaña que los partidos políticos aplican. Tan es así que el aparato legal con el cual se pretende dar solución al problema de lavado dinero, rebase de tope de gastos o desvío de recursos con fines políticos son temas que, para el caso del Estado de México, el Código Electoral del Estado de México no ha podido superar los problemas que tienen que ver con el atraso democrático que la entidad presenta en comparación con la capital mexicana.

4.2. Problemas de control sobre los recursos privados

El asunto de los recursos privados es un tema preocupante desde el punto de vista económico y político. Sin embargo, para analizar más a fondo la problemática, habría que darle el significado adecuado de acuerdo al contexto de los últimos seis años; el cual puede ser muy ambiguo. Primero, además de captar dinero por medio de las aportaciones de simpatizantes, militantes, donaciones, eventos, etc.

Los recursos privados de los partidos políticos, en los últimos años se deben en gran medida a recursos provenientes de fuentes de financiamiento ilícitas. Y en segundo lugar, la iniciativa privada es también parte de este sistema tan complejo de

financiamiento electoral. El lavado de dinero en las grandes empresas nacionales o transnacionales es un asunto que ha acaparado la atención en la contienda electoral. Como argumenta Chacón Rojas, podemos afirmar:

La autoridad electoral suele enfrentar una serie de diversas problemáticas para poder recabar las pruebas necesarias que le permitan establecer a plenitud la responsabilidad administrativa de un precandidato, candidato o partido político en la comisión de una infracción por financiamiento ilícito o por rebase de topas de gastos de campaña o la no presentación de ciertos gastos.⁶⁹

El problema sobre el control de un recurso privado, o bien, sobre el uso de recursos privados de los partidos políticos, es ya un asunto que influye directamente sobre un proceso electoral. Para el caso del Estado de México, el IEEM supone que los mecanismos de fiscalización llevados a cabo por el Órgano Técnico de Fiscalización, ratifican un sistema electoral que de verdad fiscaliza en todo momento y sentido los recursos que los partidos políticos obtienen a través de la modalidad de financiamiento privado.

El problema, insisto, tiene como origen instituciones débiles o, diseñadas estratégicamente, con fines distintitos al desarrollo político de la entidad. Así mismo, si añadidos el creciente problema del lavado de dinero en campañas electorales, o bien, la subordinación que el crimen organizado impone sobre las instituciones electorales mexiquenses, el destino del control sobre los partidos políticos a cargo del IEEM simple y sencillamente seguirán dando los mismos resultados. Controlar el sistema de financiamiento privado no solo es una cuestión de voluntad política, sino también es una cuestión de diseño estructural e institucional.

⁶⁹ Chacón Rojas, Oswaldo, *op. cit.*, p. 171.

Conclusiones

Las instituciones electorales mexicanas, sin duda, han sido creadas para ser el árbitro de las contiendas electorales entre partidos políticos. Sin embargo, algunos procesos de globalización como las nuevas realidades económicas legales o ilegales han impactado, de alguna forma u otra, negativamente en las instituciones electorales.

Esto se puede explicar también gracias al diseño, desempeño y comportamiento institucional subordinado que algunas instituciones “aparentemente autónomas” contienen en sus procesos. La transición de la democracia en el Estado de México, por ende, ha tenido avances, pero también retrocesos.

El diseño institucional del Órgano Técnico de Fiscalización se debe en gran medida a esa mediocridad que tenemos por cultura política; y que los sistemas político, electoral, social y económico siguen legitimando a través de actores que entorpecen la construcción de una democracia sólida y estable.

Desde esta perspectiva, el financiamiento público a partidos políticos es una viva representación y/o simulación del sistema electoral que argumenta la existencia de equidad, democracia, justicia e imparcialidad de las elecciones mexiquenses. La realidad del asunto es que el sistema electoral del Estado de México legitima la existencia de un Órgano Técnico de Fiscalización que no fiscaliza una mala aplicación y obtención de los recursos públicos.

Por otro lado, el financiamiento público de los partidos políticos puede ser interpretado como un insulto a la ciudadanía mexiquense, e incluso, como una acción de hipocresía debido a las grandes sumas de dinero que los partidos políticos reciben y mal gastan durante una campaña electoral. Es decir, el dinero que los partidos políticos recaudan por medio del financiamiento público sigue arrojando resultados como el bajo rendimiento tanto de los partidos políticos como de las

instituciones electorales que, a fin de cuentas, significan la existencia de una democracia excesivamente carísima pero poco efectiva.

Es necesario fortalecer el financiamiento público en relación a controlar el costo excesivo de las elecciones mexiquenses. La fortaleza, en este sentido, significa también, crear mecanismos de rendición cuentas bien fundamentadas por un diseño institucional ajeno a subordinaciones políticas, económicas o criminales.

Así mismo, fortalecer el sistema electoral significa desde luego, la exhaustividad de las investigaciones, así como, la creación de un sistema de sanciones realmente fuertes; que hagan tomar conciencia a los partidos políticos de cambiar sus estrategias de captación del voto. Dicho en otras palabras, hay que dotar al órgano encargado de la fiscalización (OTF) de herramientas que permitan disminuir la dependencia a otras instancias y aumentar la efectividad de la toma de decisiones sobre la base de su propia autonomía.

En cuanto al financiamiento privado, es necesario crear organismos electorales autónomos capaces de dar una solución efectiva en el menor tiempo posible, sin la necesidad de esperar una resolución o solución de otras instancias para entonces poder iniciar acciones legales. Es decir, considero necesaria la desaparición de cualquier tipo de subordinación del OTF hacia el CG ya que, esto no permite la existencia de exhaustividad y control efectivo sobre las diversas fuentes que el financiamiento privado puede contener.

El comportamiento institucional tanto de los partidos políticos como del propio IEEM se enfrenta hoy día a grandes retos como los grandes grupos económicos con intereses políticos; y que los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas de los institutos electorales son fáciles de evadir.

Se tiene que apostar por modelos de gestión que contengan un mayor índice de autonomía y participación independiente que procuren el total control sobre cualquier movimiento financiero de un partido político. La manera en cómo se fiscaliza a los partidos políticos en el Estado de México comprueba influencias existentes sobre el mismo proceso.

Las reformas más importantes del Estado mexicano como la de 1996 y 2007 creo han funcionado en algunas cuestiones pero, en otras, como la fiscalización electoral han quedado lejos de cubrir el perfil necesario para el desarrollo pleno de la democracia mexiquense.

Por otro lado, crear organismos autónomos no necesariamente ha sido sinónimo de avance en el tema de la democracia local, por el contrario, debido al mal diseño institucional los organismos autónomos electorales son quienes siguen legitimando la desafortunada labor del OTF, por ejemplo: en el control limitado sobre los partidos políticos y la centralización política que existe tanto en el sistema electoral como en el sistema político mexiquense.

De igual forma, la alternancia política y el tema de la presencia del narcotráfico en campañas electorales confrontan y ponen en tela de juicio, la confrontación entre ambos sistemas; la evolución de la fiscalización electoral durante una campaña electoral se ha ido diseñando de acuerdo a los tropiezos que la política mexicana pudo corregir desde un principio.

Es verdad que en toda institución tiene que existir una subordinación natural de una instancia sobre otra, o de un individuo sobre otro, lo cual me parece bastante lógico y comprensible. Lo que no me parece lógico y sensato es que la existencia de dicha subordinación sea vulnerable a procesos políticos, sociales o económicos, los cuales, a fin de cuentas siempre son quienes determinan las reglas del juego.

Esta óptica de la fiscalización significa que las facultades y atribuciones del OTF tendrían que enfocarse para realmente hacer rendir cuentas a los partidos políticos. El marco jurídico electoral mexiquense es claramente incorrecto, e incluso me atrevo a decir contradictorio, tan sólo por el hecho de concebir un OTF auxiliar para el CG con aparente “autonomía” más no en el cumplimiento de fiscalizar a los partidos políticos.

Es decir, dicha relación representa un obstáculo más para la disminución de interdependencias entre instancias que forman parte de una misma institución que, por otro lado, también representa la inexistencia de elecciones competitivas y transparentes. Se tiene que apostar en un diseño institucional que garantice la existencia de reglas o leyes aprobado por una mayoría superando las preferencias, corrigiendo las fallas estructurales y dejando de lado decisiones individuales; respetando el marco jurídico electoral.

Consecuentemente, si se apuesta por un modelo distinto, las facultades y atribuciones de cualquier organismo autónomo tendrían que ser sobre la base sistemas de financiamiento público y privado que realmente puedan ser controlados por la autoridad electoral mayormente independiente.

Por tanto, mi hipótesis planteada en un principio se cumple, el binomio fiscalización-autonomía se encuentra, literalmente, débil y vulnerable ante situaciones de influencia interna y externa por de actores y organizaciones con una lógica distinta al IEEM.

Lo cierto es que mientras no exista un real sentido de competencia entre partidos políticos, un diseño institucional capaz de contrarrestar los intereses privados sobre los públicos, disminuya la centralidad del poder, se impongan sanciones reales y de alto impacto; como el hecho de cancelar una elección por el rebase del tope de gastos. Nuestra democracia mexiquense seguirá siendo exclusivamente para unos cuantos.

Bibliografía

Ackerman, John. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. Siglo XXI editores, México, 2009.

Agíss Bitar, Fernando. Artículo “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos”, Coordinación de Información, Documentación y Transparencia, Editorial Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.

Aguayo Quezada, Sergio. *Vuelta en U: guía para entender y reactivar la democracia estancada*. Taurus, México, 2010.

Alarcón Olguín, Víctor. *Metodologías para el análisis político: enfoques, procesos e instituciones*, Plaza y Valdés editores, México, 2006.

Análisis comparativo de la reforma electora constitucional y legal 2007-2008, documento de difusión con fines informativos, Centro para el desarrollo democrático (IFE), México, 2008.

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldemberg José. *La mecánica del cambio político*, Aguilar, León y Cal editores, México, 2000.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, tercera (ed.), FCE, México, 2007.

Calva, José Luis y Aziz Nassif Alberto. *Democracia y gobernabilidad*, editorial Porrúa, México, 2007.

Cansino, César. *La ciencia política de fin de siglo*, editorial Huerga y fierro, México, 1999.

Cárdenas García, Jaime. *Lecciones de los asuntos de Pemex y los amigos de Fox*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2004.

Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro Carlos y Zovatto, Daniel. *Dinero y contienda político electoral: el reto de la democracia*, editorial FCE, México, 2003.

Chacón Rojas, Oswaldo. *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, editorial Fontamara, México, 2011.

Centro para el Desarrollo Democrático, *Documento de difusión con fines informativos*, artículo “Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008” s/a, IFE, México, 2008.

Cordova Vianello, Lorenzo. Artículo “La reforma electoral y el cambio político en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.

Ferrajoli, Luigi. “Las fuentes de legitimidad de la jurisdicción”. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010.

Galeana, Patricia. Artículo “El camino de la democracia en México”, UNAM, México, 2009.

González, Francisco, y Reveles, Francisco. *Sistema político mexicano*, UNAM, México, 2007.

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, artículo “Manejo electoral durante la transición: retos y oportunidades” Suecia, 2012.

Medina Peña, Luis. *Hacia el Nuevo Estado*, editorial FCE, México, 2000.

Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis. *Los sistemas políticos en América Latina*, editorial siglo XXI, México, 2005.

Nohlen, Dieter. *Ciencia Política: teoría institucional y relevancia del contexto*, Universidad del Rosario Bogotá Colombia, Colombia, 2007.

Peschard, Jaqueline. Artículo “La cultura política democrática”, IFE, México, 1994.

Sartori, Giovanni, Representación en Elementos de teoría política, Alianza Editorial, México, 1992.

Silva-Herzog Marquéz, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, Ed. Planeta, México, 1999.

Villafranco Robles, Jacqueline. Tesis de doctorado: *La presencia de los partidos políticos en la televisión: campañas mediáticas y votos en los procesos electorales en México*, FLACSO, México, (2000-2003).

Legislación

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral (COFIPE), 2012.

Código Electoral del Estado de México (CEEM), 2012.

Otras referencias

Revista mexicana de estudios electoral (2008), números 3, 5, y 7.

Referencias en internet

[HTTP://WWW.ELUNIVERSAL.COM.MX/NACION/159336.HTML](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159336.html)

WWW.CONAPO.GOB.MX

WWW.CRONICA.COM.MX