

00666



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

**Facultad de Contaduría y Administración
Facultad de Química
Instituto de Investigaciones Sociales
Instituto de Investigaciones Jurídicas**

Examen General de Conocimientos

C a s o P r á c t i c o

El control de los recursos en los partidos políticos de México: la importancia de un enfoque preventivo

Que para obtener el grado de
Maestro en Auditoría

Presenta:
Allabeye Valdez Martínez

Tutor Dr. Juan Manuel Ortega Riquelme

Asesor de Apoyo M.A. Victor Francisco Gamboa López

México, D. F., 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A MÉXICO

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Allabeyo Valdez
Martínez

FECHA: 19 / Agosto / 2004

FIRMA: allabeyo

AGRADECIMIENTOS

A Dios por ser la fuerza espiritual que me ha acompañado siempre.

Esta investigación es el resultado de la colaboración de un grupo de trabajo. Me gustaría iniciar expresando mi profundo agradecimiento al Doctor Juan Manuel Ortega Riquelme, mi tutor, cuya experiencia en investigación y docencia, además de su paciencia, constituyeron los elementos vitales para ver este trabajo completado.

Mi gratitud es también para el Maestro en Auditoría Víctor Francisco Gamboa López, mi asesor de la parte de auditoría, él leyó y comentó conmigo el diseño del proyecto de investigación; también, leyó y discutió conmigo la información derivada de la investigación, y revisó varias veces los borradores del manuscrito. Esto ha sido muy apreciado.

No encuentro las palabras idóneas para expresar mi gratitud al Doctor en Derecho Alfredo Salgado Loyo, quien apoyó mis esfuerzos para el desarrollo de la investigación y, me ayudó a entender las dificultades y satisfacción de trabajar en el campo de las ciencias políticas, particularmente en el fascinante mundo de los partidos políticos mexicanos.

A mis revisores, cuyas críticas me ayudaron a mejorar el trabajo final, ¡gracias!

Para terminar, una nota personal, quiero dar las gracias a mi familia de la Ciudad de México y de Xalapa, Veracruz, por siempre alentar y apoyar mi crecimiento profesional y personal.

ÍNDICE

| | PAG. |
|--|-------------|
| INTRODUCCIÓN | i |
| CAPÍTULO I | |
| CONSIDERACIONES TEÓRICAS. Los partidos políticos, el sistema de partidos de México, su contexto y fundamentos del control | |
| 1.1 Los partidos políticos | |
| 1.1.1 Origen de los partidos políticos..... | 2 |
| 1.1.2 Concepto y naturaleza de los partidos políticos..... | 7 |
| 1.2 Desarrollo del sistema de partidos de México y su actual conformación | |
| 1.2.1 Desarrollo del sistema de partidos políticos de México..... | 13 |
| 1.2.2 Proceso de apertura política..... | 16 |
| 1.2.3 La coyuntura..... | 18 |
| 1.2.4 Hacia la consolidación de un nuevo sistema de partidos..... | 21 |
| 1.2.5 El nuevo sistema de partidos de México..... | 41 |
| 1.3 Contexto del sistema de partidos políticos de México | |
| 1.3.1 Estado de derecho democrático..... | 45 |
| 1.4 Fundamentos del control..... | 50 |
| 1.4.1 Concepto de control..... | 52 |
| 1.4.2 Naturaleza del control y evaluación..... | 53 |
| 1.4.3 Fiscalización..... | 56 |
| 1.4.4 Control externo e interno desde el ángulo del sujeto activo u órgano que realiza el control..... | 58 |
| 1.4.5 Control interno..... | 60 |
| 1.4.6 El control interno como herramienta fundamental contable y controladora de las organizaciones..... | 63 |
| CAPÍTULO II | |
| MARCO LEGAL. Régimen jurídico de los partidos políticos de México | |
| 2.1 Régimen jurídico actual..... | 75 |
| 2.1.1 Marco jurídico..... | 76 |
| 2.1.2 Formación y reconocimiento legal de los partidos políticos de México | 80 |
| 2.1.3 Derechos y obligaciones de los partidos políticos de México..... | 81 |
| 2.2 Prerrogativas de los partidos políticos | |
| 2.2.1 Acceso permanente a la radio y la televisión..... | 83 |
| 2.2.2 Régimen fiscal especial..... | 84 |
| 2.2.3 Franquicias postales y telegráficas..... | 84 |
| 2.2.4 Financiamiento público..... | 85 |

| | PAG. |
|---------------------|---|
| 2.3 | Financiamiento de los partidos políticos..... 85 |
| 2.3.1 | Antecedentes del financiamiento público y su regulación..... 86 |
| 2.3.2 | Propósito del financiamiento público..... 93 |
| 2.3.3 | Régimen financiero de los partidos políticos y su control en la actualidad..... 95 |
| 2.4 | Modalidades del régimen de financiamiento..... 96 |
| 2.4.1 | Financiamientos público..... 97 |
| 2.4.2 | Financiamiento privado..... 99 |
| 2.4.3 | Prohibiciones y restricciones..... 101 |
| 2.5 | Gastos y topes a los gastos de campaña..... 102 |
| 2.6 | Contabilidad y reportes..... 103 |
| 2.7 | Mecanismos de control..... 105 |
| 2.8 | Órgano de control..... 106 |
| 2.9 | Vías para ejercer el control sobre el financiamiento..... 109 |
| 2.10 | Tipos legales y sus sanciones |
| 2.10.1 | Faltas administrativas..... 114 |
| 2.10.2 | Sanciones a los partidos..... 115 |
| 2.10.3 | Sanciones a funcionarios públicos..... 115 |
| | |
| CAPÍTULO III | Auditoría interna |
| 3.1 | Auditoría interna |
| 3.1.1 | Nuevo enfoque de la auditoría interna..... 118 |
| 3.1.2 | Concepto de auditoría interna..... 120 |
| 3.1.3 | Objetivo de la auditoría interna..... 122 |
| 3.1.4 | La auditoría interna como función preventiva..... 123 |
| 3.2 | Auditoría pública..... 125 |
| 3.2.1 | Auditoría interna gubernamental..... 127 |
| 3.2.2 | Tipos de auditoría..... 128 |
| | |
| CAPÍTULO IV | CASO PRÁCTICO: Análisis de la Estructura y modo de operación del órgano de vigilancia y fiscalización y los órganos internos de control de los partidos políticos. Caso específico de estudio el PRI |
| 4.1 | La importancia de un enfoque preventivo..... 132 |
| 4.2 | Planteamiento del problema..... 135 |
| 4.2.1 | Debilidades de la legislación electoral en materia de fiscalización y control..... 137 |

| | PAG. |
|---------------------------|---|
| 4.2.2 | Fiscalización, inspección e intervención del órgano electoral en la actividad financiera de los partidos..... 140 |
| 4.2.3 | Control interno de los partidos políticos..... 141 |
| 4.2.4 | Repercusiones por la falta de control..... 142 |
| 4.3 | Metodología para resolver el caso práctico |
| 4.3.1 | Instrumentos para la recolección de datos..... 148 |
| CAPÍTULO V | ANÁLISIS Y DISCUSIÓN. Resultados, alternativas de solución al caso y propuesta |
| 5.1 | Resultados |
| 5.1.1 | Organismos políticos que mantienen su registro como partidos políticos nacionales..... 151 |
| 5.1.2 | Facultades otorgadas a los órganos internos de control de los partidos políticos nacionales..... 152 |
| 5.1.3 | Resultados del cuestionario aplicado al órgano de vigilancia y fiscalización del IFE..... 155 |
| 5.1.4 | Resultados del cuestionario aplicado al órgano interno de control del Partido Revolucionario Institucional..... 166 |
| 5.2 | Discusión |
| 5.2.1 | Órgano de vigilancia y fiscalización..... 181 |
| 5.2.2 | Situación actual de los órganos internos de control en los partidos políticos nacionales..... 185 |
| 5.2.3 | Estructura y funciones del órgano interno de control del partido Revolucionario Institucional..... 187 |
| 5.3 | Propuesta 190 |
| 5.3.1 | Análisis de las alternativas de solución al caso..... 192 |
| 5.3.2 | Propuesta de solución al caso práctico..... 194 |
| CAPÍTULO VI | Conclusiones 210 |
| Bibliografía | 217 |
| ANEXOS | |

INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos, como hoy los conocemos, no surgen espontáneamente sino como consecuencia de los cambios derivados de la modernidad. Actualmente, son instituciones que juegan un papel muy importante dentro de la sociedad; tienen como objetivo fundamental reconstruir el poder político de manera estable y periódica mediante elecciones realizadas a través de procesos democráticos previamente regulados en la Constitución y en las normas secundarias. Los partidos son el instrumento idóneo que contribuye al fortalecimiento de la representación popular y cuya actividad es preponderantemente pública. La responsabilidad de los partidos políticos no se agota en la participación periódica en los procesos electorales, sino que también, tienen que llevar a cabo, en forma permanente, una función educativa que haga posible el desarrollo político del pueblo. Les corresponde, por tanto, desempeñar funciones sociales y políticas imprescindibles en una democracia.

El desarrollo del sistema de partidos en México, puede ser descrito como un proceso lento, gradual aunque consistente en el que se han cimentado los elementos que hacen posible la vida democrática: partidos competitivos por un lado y reglas e instituciones que encauzan su competencia por otro.

Después de una prolongada época del sistema de partido hegemónico, la reforma política de 1977, marcó el inicio del proceso de transformación del sistema de partidos al flexibilizar las reglas que impedían la formación y participación de nuevas organizaciones políticas. A partir de aquí, quedó abierto un largo ciclo de reformas que fueron construyendo el sistema de partidos que actualmente conocemos. En un principio, la reforma política de 1977 derivó en el surgimiento de partidos débiles o testimoniales con escasa capacidad de convocatoria y, por tanto, sin posibilidades reales para emprender una verdadera competencia electoral.

Diez años más tarde, en el proceso electoral de 1988, las instituciones y las leyes electorales no lograron darle certidumbre a los resultados finales de esa controvertida elección. Los resultados oficiales fueron muy cuestionados, el Colegio Electoral declaraba el triunfo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero bajo una sobra de duda y de irritación; los distintos candidatos y sus respectivos partidos políticos empezaron a actuar en consecuencia, la irritación de algunos sectores que los apoyaban pusieron en riesgo el arribo del nuevo gobierno y colocaron a México al borde de una gran convulsión social.

Con todo, la lucha política de ese año abrió la construcción de un nuevo sistema de partidos formado por tres organizaciones predominantes: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Las elecciones presidenciales de 1988 y sus secuelas dejaron varios asuntos inaplazables, entre ellos: 1) la necesidad de una nueva reforma política para rediseñar el sistema electoral y contar con autoridades electorales autónomas imparciales; 2) la configuración de un nuevo equilibrio de partidos como motor principal de la transición democrática; y 3) la conformación de la vía electoral como la arena de lucha de las grandes corrientes políticas del país.

México no podía ir a nuevas elecciones con las mismas instituciones y leyes que lo colocaron al filo de un colapso social. Había una amplia y justa demanda de que nuevas instituciones y leyes garantizaran la imparcialidad en los comicios. Así, se aprueba una nueva reforma política entre 1989 y 1990. De este paquete de reformas, se deriva una nueva legislación: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se construyen dos instancias importantes para las futuras elecciones: El Instituto Federal Electoral (IFE) y el nuevo Tribunal Federal Electoral (TFE).

Con la nueva reforma política el país avanzó significativamente, El objetivo fundamental consistió en generar confianza y dotar de credibilidad a las instituciones electorales, esto, con el fin de neutralizar el conflicto surgido en las elecciones presidenciales de 1988.

Sin duda, la creación del IFE significó un gran avance en la vida política del país, no sólo porque por primera vez se construyó un órgano profesional, abierto y vigilado sistemáticamente por todos los partidos políticos y en el que participó la ciudadanía, sino porque era expresión de un acuerdo, de una necesidad nacional; era una respuesta amplia y significativa en la búsqueda de imparcialidad y la necesidad de contar con una base sólida de confianza en torno a los procesos electorales. Sin embargo, en la práctica, no se logró desterrar la desconfianza entre los actores políticos, dado que, la selección del aparato ejecutivo siguió quedando bajo el control de la Secretaría de Gobernación.

La reforma de 1993 fue acordada mediante una negociación entre el PRI y el PAN, dio repuesta a muchas de las exigencias de la oposición y constituyó un avance en diversos temas electorales. Fue una reforma que introdujo las primeras reglas para normar las relaciones entre dinero y política. No obstante, la reforma de 1993 no resolvió un asunto fundamental de la democracia, que las autoridades electorales fueran realmente independientes del gobierno.

En 1994, la situación del país cambió drásticamente debido a los diversos acontecimientos violentos que desataron una oleada de inseguridad e incertidumbre, la sombra de la violencia puso en riesgo el proceso electoral de ese año. La necesidad de inyectar certidumbre y confianza se volvió aún más grande y era una responsabilidad que tenían en sus manos el gobierno y todos los contendientes políticos.

En el marco de los acontecimientos ocurridos, se llegó a un acuerdo de reformas al COFIPE. La reforma de 1994 constituyó un avance sustancial en la democratización de los procesos electorales: subrayó el carácter autónomo e independiente de los organismos electorales y modificó la estructura del Consejo General del IFE.

México todavía no terminaba de recuperarse de la avalancha de acontecimientos que marcaron de manera extraordinaria el año de 1994, cuando estalló la crisis financiera a finales de ese mismo año y se recrudeció la situación en el país. Ante este entorno, el tema de la reforma política se convirtió nuevamente en un aspecto decisivo para definir el rumbo que debía seguir la transición. En las negociaciones para la nueva reforma

participaron los partidos con presencia en la arena electoral: PRI, PAN, PRD y PT. Sin embargo, este nuevo ciclo de reformas se vio varias veces interrumpido por el desencuentro, la confusión y la inconformidad. Así, después de un largo periodo de negociaciones, en 1996, se aprobó la nueva reforma electoral, la cual influyó decisivamente en la consolidación del nuevo sistema de partidos, sobre todo porque se concretó la autonomía de los órganos electorales equilibrando las condiciones de la competencia electoral; y porque se les otorgó mayores recursos públicos para sus tareas electorales en el proceso y fuera de el, facultándolos a ser la única vía para obtener candidaturas.

A partir de aquí, la autoridad electoral empezó a gozar de plena independencia en relación al gobierno. Los partidos políticos así como los representantes del poder legislativo ya no tendrían voto en el máximo órgano electoral. Los ocho consejeros electorales y el presidente del Consejo, serían los únicos miembros que tendrían voto en el Consejo General del IFE, pero lo más importante es que fueron elegidos en la Cámara de Diputados por el consenso de los partidos políticos. Así, el gobierno abandonó la organización electoral y pasó a manos de personas que gozaban de la confianza de todos los partidos.

La reforma electoral de 1996 inyectó a la competencia democrática una gran dosis de equidad y, de manera especial, el financiamiento público fortaleció el sistema de partidos en transición. Para tal efecto, el gobierno ideó la apertura del financiamiento público a todos los partidos con un aumento generoso en su monto. La intención era fortalecer a dichas organizaciones y permitir que, al menos durante las campañas de 1997, la búsqueda de los recursos no se convirtiera en un obstáculo para que la competencia electoral se desarrollara en condiciones equitativas. Desde entonces, el reparto de los recursos públicos se hizo más equilibrado y, podemos decir que, nunca antes los partidos habían contado con montos tan elevados de dinero.

Al hacer del conocimiento público los montos que se entregarían a los partidos para las campañas, surgieron grandes protestas por parte de la opinión pública, pues estaba muy reciente la crisis económica y no resultaba comprensible destinar tanto dinero a los

partidos. No obstante, estaba de por medio la construcción de la equidad y la inducción de la competitividad, ambos, grandes objetivos de la oposición.

De esta forma, los partidos se presentaron a las campañas electorales de 1997 en un contexto completamente nuevo. Para muchos se abrió, por primera vez, la posibilidad de sostener el ritmo creciente de las extensas contiendas electorales, mantener amplios núcleos de activistas profesionales que se encargaran de organizar los actos de campaña, multiplicar su propaganda y, sobre todo, adquirir espacios en los medios masivos de comunicación.

Con el fin de transparentar los recursos de los partidos políticos, se creó la figura de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, organismo permanente inserto en la estructura del Consejo General del IFE, con amplias facultades para verificar que los partidos políticos se ajustaran a lo establecido por la legislación electoral en cuanto al origen y aplicación de sus recursos. Para el cabal cumplimiento de la ley y para garantizar el control de los recursos de los partidos políticos y los adecuados alcances de la auditoría a las finanzas de los mismos, fue necesaria la reforma de los lineamientos, formatos e instructivos que debían ser utilizados por los partidos en la presentación de informes anuales y de campaña, instrumento esencial en la labor de la Comisión de Fiscalización.

Como podemos percatarnos, durante muchos años el cambio democrático estuvo orientado, fundamentalmente, a generar confianza en las instituciones y en las prácticas propias de la democracia, tratando de eliminar cualquier posibilidad de fraude electoral. Se buscó que el sistema de partidos fuese competitivo, que las elecciones fuesen transparentes y apegadas a la legalidad; que la alternancia en el poder fuese factible y que la división de poderes hiciera honor a su nombre. Los avances de la credibilidad en estos ámbitos son incuestionables, y en parte explican lo que conocemos como la transición gradualista de México. Posteriormente, el tema del financiamiento de los partidos políticos se introdujo en las negociaciones y fue cobrando importancia hasta convertirse en un elemento decisivo de la ley, de la discusión electoral y de la reforma democrática de México.

Después de 70 años del dominio de un solo partido en el gobierno, las elecciones del 2000 permitieron la transformación total del régimen autoritario del partido hegemónico. Los resultados electorales de ese año permitieron la alternancia en el poder la cual comenzó desde 1997, cuando el PRI perdió el control del Congreso. La alternancia en el poder marcó un hito en la historia política de nuestro país y consolidó el sistema de partidos mexicano.

Si bien, los avances en materia de fiscalización durante las últimas reformas muestran que hemos pasado de una situación arbitraria, carente de reglas y exenta de toda rendición de cuentas a un sistema regulado, en el cual la relativa equidad en la disposición de los recursos, la limitación en su monto, y la rendición de cuentas, contribuyeron a fortalecer la competitividad de las elecciones, existen aún muchos temas por resolver.

Los temas para la reforma electoral no se han agotado, cada día surgen nuevos tópicos en torno a ella debido al dinamismo y rumbo que ha tomado la vida política del país. El tema que ha ocasionado mayor controversia en los últimos años, es el relacionado con las finanzas de los partidos políticos, su control y fiscalización.

El sistema de partidos de nuestro país, está atravesando por una época en donde los escándalos financieros han dejado de ser algo ocasional para convertirse en algo cotidiano. Los partidos se han convertido en instituciones desprestigiadas, en gran parte por los actos de corrupción en los que se han visto involucrados sus dirigentes y candidatos al financiar sus campañas electorales con recursos prohibidos por la ley. El surgimiento de muchos partidos pequeños que no tienen representatividad en la población, solo representan una carga para el erario federal, pues muchos de ellos son manejados como negocios familiares. La debilidad que reflejan los partidos por sus continuas luchas y fraccionamientos internos, consecuencias del monopolio partidista que se vive en algunos de ellos por la falta de mecanismos que regulen la vida interna de los mismos; se da, en gran parte, por el control de los recursos provenientes de los presupuestos públicos que posibilitan, a la vez, el control de sus órganos internos.

A pesar de que ahora los partidos están mucho más en el escenario público que antes, y de que son observados permanentemente por la ciudadanía a través de los medios, seguimos sin conocer algo de su vida interior que permanece impenetrable y que sólo se expresa cuando salen a la luz conflictos internos, que parecen estar muy de moda, como acaba de suceder con los ventilados casos del Pemexgate, los amigos de Fox, los escándalos PVEM, los videoescándalos del PRD y el descomunal desorden administrativo y mal uso de recursos detectados, por el Órgano Central de Fiscalización del PRD, en la gestión de Robles como dirigente de ese partido.

Ante el nuevo esquema que vivimos y dado el papel que juegan los partidos políticos en la vida pública, es necesario recuperar la credibilidad de estos institutos políticos ante la ciudadanía, a través de la construcción de mecanismos de control y fiscalización eficaces y oportunos que ayuden a prevenir y corregir a tiempo cualquier conducta atípica. De tal manera que estas medidas fortalezcan la estructura de los partidos y puedan ser verdaderamente los instrumentos idóneos que permitan reconstruir el poder político de manera estable y periódica.

Es por eso que en el presente estudio de investigación, nos proponemos presentar las razones por las cuales no se ha podido garantizar el control de los recursos de los partidos políticos en México, para lo cual nos apoyamos tanto en evidencia empírica como en el análisis crítico de la literatura, para luego presentar nuestra propuesta.

Los objetivos de esta investigación son los siguientes: (i) identificar y analizar las facultades con que cuenta el órgano encargado de fiscalizar las actividades financieras de los partidos políticos; (ii) identificar y analizar los mecanismos de control, supervisión y fiscalización que utiliza el órgano fiscalizador para verificar que los partidos políticos se apegan a la normatividad legal en la obtención y aplicación de sus recursos; (iii) conocer la manera en que los recursos de los partidos políticos son controlados internamente; (iv) conocer qué partidos cuentan con un órgano interno de control para prevenir el mal uso de los recursos; y (v) el *modus operandi* de los órgano interno de control. Para ilustrar este punto se presenta un "caso práctico" del PRI. La selección de este partido fue con

base en las siguientes premisas: por ser el partido con la estructura más grande y de mayor antigüedad, y por considerarse poseedor del mejor sistema de control interno.

En el entendido de que en un sistema político instituido para beneficio de la colectividad, los recursos económicos federales y los órganos del Estado deben beneficiar a la comunidad, el sistema de control que se establezca debe garantizar: la correcta administración de los recursos para lograr los objetivos para los cuales están destinados, la adecuada estructura y funcionamiento de la organización administrativa y la ausencia de abusos contra los gobernados. Debemos tener presente que la finalidad primaria de los partidos políticos no es lucrar con los recursos de que disponen y mucho menos los que pertenecen al pueblo. Los partidos políticos tienen que cumplir con un papel social que constituye su objetivo principal, y la auditoría y los sistemas de control establecidos deben accionar en ese sentido.

En ese razonamiento, mi propuesta realza la importancia de las medidas preventivas, es decir, incide en el momento o tiempo en el que se efectúan los actos de control; y esto tiene lugar antes de que los actos propiamente se realicen. La propuesta se presenta desde un ángulo del sujeto activo u órgano que realiza el control, y en este sentido, el control puede ser interno, i.e, cuando se efectúa por órganos o autoridades del propio organismo como un control; o externo, cuando se realiza por instrucciones y designación de la misma, como en el caso de la firma de auditores que se contratan para tal efecto, en este caso, no existe ningún tipo de subordinación jerárquica ni dependencia económica con la entidad revisada.

Este estudio puede llegar a ser de gran utilidad porque establece las bases para otras investigaciones, además de que pretende contribuir con el IFE para recuperar la credibilidad de estos institutos políticos ante la ciudadanía, a través de la construcción de mecanismos de control y fiscalización eficaces que ayuden a prevenir y corregir a tiempo cualquier conducta atípica. Al mismo tiempo, estas medidas están enfocadas a fortalecer la estructura interna de los partidos, fomentando una cultura de prevención dentro de éstos, de tal forma, que puedan seguir siendo verdaderamente los instrumentos idóneos que permitan reconstruir el poder político de manera estable y periódica. Lo cual

finalmente incidirá en el progreso social de México y en la consolidación de la democracia de nuestro país. Y, por consiguiente, en el enriquecimiento de nuestra profesión contable.

En términos de contenido, el primer capítulo provee, primeramente, una breve introducción al origen de los partidos políticos, así como una reflexión sobre el concepto y naturaleza de los partidos políticos a partir del modelo económico propuesto por uno de los analistas políticos más destacados como lo es Anthony Downs, lo cual nos ayudará a entender la lógica de acción de los partidos desde una perspectiva racionalista. Para entender por qué dichas instituciones son tan importantes en nuestro sistema democrático, es necesario conocer el desarrollo histórico del sistema de partidos en nuestro país y cómo, a través del tiempo, se han ido reglamentando hasta contar con el marco jurídico actual, convirtiéndose en pieza clave para el funcionamiento del sistema político contemporáneo.

Posteriormente, de manera sucinta, haremos una breve descripción del contexto del sistema de partidos, de tal manera que podamos apreciar el esquema en un plano más amplio para conocer el entorno político en el cual se dan las decisiones sobre el control de los recursos de los partidos políticos en México y, de este modo, podamos sentar las bases para explicar por qué no se ha logrado garantizar el control de los recursos en los partidos políticos. Por último y con el fin de tener los elementos esenciales para realizar la propuesta, consideramos necesario analizar el sistema de control dentro del Estado de derecho en sus dos ámbitos de acción, el externo y el interno, para después dar una breve explicación de la importancia del control interno como herramienta fundamental contable y controladora dentro de las organizaciones.

El objetivo principal en segundo capítulo, consiste en conocer lo que la legislación electoral mexicana establece en torno a los partidos políticos, para lo cual, primeramente, citaremos la normatividad legal que los regula; describiremos cómo se constituyen legalmente y, a partir de su reconocimiento legal como partidos políticos nacionales, qué derechos y obligaciones adquieren ante el Estado y la sociedad; posteriormente, describiremos las diferentes formas que tienen estas instituciones para allegarse de los recursos que les permitirá llevar a cabo sus funciones; explicaremos el propósito de financiar a los partidos

políticos con recursos público y los mecanismos de control y fiscalización que la ley en la materia establece para verificar que los partidos políticos se ajusten a lo ordenado por la ley en cuanto al origen y aplicación de sus recursos.

El propósito fundamental en el tercer capítulo, es resaltar la importancia de la auditoría interna como función preventiva. Para ello, primeramente se presentará, de manera general, la situación actual de la auditoría interna para poder entender su nuevo enfoque; posteriormente, enunciaremos la definición más reciente de auditoría interna, emitida por The Institute of Internal Auditors. (IIA). Así también, y sin la intención de hacer comparaciones, se consideró necesario dar la definición de auditoría interna gubernamental, pronunciada por la SECODAM, actualmente Secretaría de la Función Pública SFP.

En el capítulo cuarto, el cual comprende el caso práctico, se presenta el análisis de la estructura y modo de operación del órgano de vigilancia y fiscalización y los órganos internos de fiscalización de los partidos políticos. Y, específicamente se presenta como caso de estudio el PRI. Primeramente, se plantea el problema general que presenta actualmente el sistema de partidos por la falta de control y una adecuada fiscalización de sus recursos; se señalan algunas de las grandes debilidades que presenta la legislación electoral actual y sus repercusiones, tratando de identificar algunas de las conductas ilícitas en las que siguen incurriendo los partidos políticos a pesar de los controles que se han establecido. Así también, se detalla la metodología que se utilizó para resolver el caso práctico y se presentan los instrumentos que se utilizaron para la recolección de datos.

En el capítulo quinto, se analizan y discuten los resultados y alternativas de solución al caso y se desarrolla la propuesta. Se presentan los resultados de la investigación, la información obtenida coloca una apropiada y útil base para tener una visión general de cómo se está llevando a cabo la fiscalización, tanto por parte del órgano fiscalizador externo, como por parte de los partidos políticos. Para ello, presentamos el caso del órgano interno de control del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Posteriormente, se discuten los resultados obtenidos del trabajo de investigación con respecto a lo referido en

la literatura. Los resultados de todo este estudio dan luz en relación a si se manifiestan y ofrece una propuesta con base en todo lo expuesto y en los resultados del estudio.

Al final, el lector encontrará las conclusiones y los cuestionarios utilizados en la recolección de la información (anexos).

Frente a la problemática planteada, como contadores públicos, debemos analizar y reflexionar detenidamente sobre los sucesos políticos que estamos viviendo para poder evaluar las tendencias y prever sus efectos, a fin de determinar lo que a partir de hoy debemos realizar para ayudar a estos institutos políticos a construir mecanismos de control y fiscalización eficaces y oportunos que ayuden a prevenir y corregir a tiempo cualquier error, deficiencia o conducta indebida, de tal manera que estas medidas fortalezcan su estructura interna para que puedan recuperar la credibilidad ante la sociedad. Así también a definir nuevos horizontes que les permita maximizar oportunidades.

Es nuestro propósito actuar como agentes del cambio y, por tanto, es nuestra responsabilidad estar a la vanguardia del cambio. El tratar de convertirnos en asesores o consultores internos confiables, eliminando en lo posible todos los trabajos que nos aportan un valor agregado a nuestros productos o servicios, tienden a convertirnos en evaluadores críticos de los sistemas de información y a realizar auditorias sobre las operaciones conforme se van gastando y no sobre acontecimientos pasados que no tienen solución.

Como contadores públicos en el ejercicio de nuestra profesión, no podemos mantenernos al margen de los acontecimientos políticos que se nos presentan en un entorno en el que estamos inmersos. Cada vez se hace más urgente que la profesión contable en general, tome partido en el debate que en algunos estrados académicos se están dando alrededor del tema. Nuestra participación no puede quedarse al margen del estudio profundo y detenido del contenido normativo y, más allá del mismo, de los aspectos económicos, financieros, sociales y políticos que tal decisión implica, toda vez que ésta no puede

adoptarse independientemente de esos aspectos que constituyen causa y a la vez consecuencia del proceso informativo contable.

Nuestra intervención adquiere más importancia y pertinencia después de los recientes pero sucesivos escándalos financieros vividos y a la poca o ninguna calidad ética mostrada por algunos políticos.

Dados los acontecimientos recientes, los contadores públicos jugamos un rol muy importante, tal vez hoy mas que nunca, desde las diferentes perspectivas, bien sea como expertos en control, ejecutivos, auditores independientes, auditores internos, revisores fiscales, asesores financieros, entre otros, y estamos llamados a recuperar la confianza de los partidos políticos, con información confiable, que se anticipe al futuro, e identificar factores de riesgo para prevenir situaciones como las que estamos viviendo.

El objetivo fundamental que nuestra profesión se ha propuesto, es ir ganando el espacio necesario en la comprensión de la actividad de auditoría, no sólo como medio de control, sino como un necesario órgano de consulta para nuestros organismos y sus instituciones.

Los nuevos conceptos que se están incorporando al trabajo de la auditoría, hacen que ésta sea no sólo un medio para detectar deficiencias, violaciones o fraudes, sino un medio de consulta. Lo cual hace se defina con claridad el alcance y la importancia de nuestro trabajo, al agregarle valor al mismo.

Es por ello que propongo sigan en el análisis de esta investigación, y al final, obtengan sus propias conclusiones.

CAPITULO I CONSIDERACIONES TEÓRICAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS, EL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO, SU CONTEXTO Y FUNDAMENTOS DE CONTROL

Para abordar el tema del control de los recursos de los partidos políticos es preciso entender, antes que nada, determinados aspectos como: qué son los partidos políticos, cómo surgen, cómo han evolucionado y por qué son tan importantes en los sistemas democráticos contemporáneos, para lo cual requeriremos un poco de teoría.

Sin abundar en el amplio campo de la ciencia política, comenzaremos dando una visión general del origen de los partidos políticos y, sin tratar de dar una definición, toda vez que no es el fin del presente trabajo, intentaremos hacer una reflexión sobre el concepto y naturaleza de los partidos políticos a partir del modelo económico propuesto por uno de los más destacados analistas políticos como lo es Anthony Downs. En su obra "An economic theory of democracy", dicho autor recurre a algunos conceptos de la teoría económica y los aplica a los partidos políticos para explicar su lógica de acción desde una perspectiva racionalista; además, da una definición de partido político entre lo normativo y lo descriptivo apoyándose en la misma teoría.

Para entender por qué dichas instituciones son tan importantes en nuestro sistema democrático, es necesario conocer el desarrollo histórico del sistema de partidos en nuestro país y cómo, a través del tiempo, se han ido reglamentando hasta contar con el marco jurídico actual, convirtiéndose en pieza clave para el funcionamiento del sistema político contemporáneo.

Posteriormente, de manera sucinta, haremos una descripción del contexto del sistema de partidos, de tal manera que podamos apreciar el esquema en un plano más amplio para conocer el entorno político en el cual se dan las decisiones sobre el control de los recursos de los partidos políticos en México y, de este modo, podamos sentar las bases para explicar por qué no se ha logrado garantizar el control de los recursos en los partidos políticos. Por último y con el fin de tener los elementos esenciales para realizar la propuesta, consideramos necesario yuxtaponer los fundamentos del control, para después

dar una breve explicación de la importancia del control interno como herramienta fundamental contable y controladora dentro de las organizaciones.

1.1 Los partidos políticos

1.1.1 Origen de los partidos políticos

Es de sobra conocido que el origen moderno de los partidos políticos se remonta a la segunda mitad del siglo XVIII y más precisamente a lo largo del siglo XIX, principalmente en los Estados Unidos, Inglaterra y otros países europeos. Los partidos políticos surgen como consecuencia de los cambios derivados de la modernidad, cuando las nuevas clases de corte burgués vienen a reemplazar las antiguas clases nobiliarias y clericales, irrumpiendo y encauzando a la sociedad civil a la toma del poder político. Es en tal proceso que se hacen necesarias nuevas formas de organización política para sustituir las añejas e inoperantes estructuras medievales, configurando nuevos modos de integración y vinculación de los grupos sociales, basados ahora en ideologías, valores y metas comunes, sobre todo para integrar la representación parlamentaria. Paralelamente a esta transformación se modernizan también las instituciones y los procesos electorales, dando origen a sistemas representativos más acabados como única forma de legitimar el mandato popular, dando cabida también a una intensa lucha de partidos.¹

Ahora bien, siguiendo a uno de los más destacados tratadistas de la materia, como lo es el politólogo francés Maurice Duverger,² los partidos políticos surgen, en su forma incipiente, durante la segunda mitad del siglo XIX. En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra, pues sólo había tendencias y opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento y grupos parlamentarios; pero no partidos propiamente dichos. El nacimiento de los partidos, según Duverger, está ligado generalmente al nacimiento de los grupos parlamentarios y a los comités electorales; sin embargo, explica, esto no siempre es así,

¹CARDEMAS GARCÍA, Jaime, *Partidos Políticos y Democracia*, Cuaderno de divulgación de cultura democrática No. 8, México: IFE, http://deceyec.ife.org.mx/partidos_politicos_y_democracia.htm#6 (20 de septiembre del 2003), 24 p.

²DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, México: FCE, 1974, 5ª. reimpresión, pp. 15-23

pues existen algunos partidos denominados "de creación exterior" que deben su origen a instituciones ya existentes, cuya actividad propia se sitúa fuera de las elecciones y del parlamento, como son: sindicatos, agrupaciones agrícolas, sociedades de pensamiento, clubes populares y grupos industriales y comerciales.

Respecto al origen electoral y parlamentario de los partidos políticos, Duverger expone: primero se crean los grupos parlamentarios y después aparecen los comités electorales; pues han existido asambleas políticas desde antes de que hubiera elecciones. La aparición de los comités electorales está directamente ligada a la extensión del sufragio popular que hace necesaria la organización de los nuevos electores; empero, éste no es el único factor que da nacimiento a los comités, pues también se desarrollan sentimientos adversos a las elites sociales tradicionales. Una vez nacidas estas dos células -grupos parlamentarios y comités electorales- basta con que una coordinación permanente se establezca entre las dos para que nos encontremos frente a un verdadero partido. En cuanto al origen extraparlamentario, se encuentra una serie de casos en los que existiendo ya una institución con fines diferentes al de las elecciones y del parlamento, estas terminan por formarse como partidos políticos. Esto hace que muchos partidos tengan como antecedentes los sindicatos, las sociedades de estudio, las cooperativas agrarias, las asociaciones de excombatientes, las iglesias y comunidades religiosas. Sin soslayar la intervención de los grupos industriales y comerciales: bancos, grandes empresas, alianzas industriales y sindicatos patronales.

De aquí que la doctrina convenga en señalar que el origen de los partidos políticos es doble: parlamentario y extraparlamentario. Los partidos de origen parlamentario son partidos de cuadros, en tanto que los de origen extraparlamentario son partidos de masas.

Según el citado autor, hasta 1900, la mayoría de los partidos políticos se forman de acuerdo a los partidos de origen parlamentario, en tanto que es hasta la aparición de los partidos de origen socialista, que la creación externa se hace la regla y, la creación parlamentaria, queda como excepción. Cabe solo mencionar que un primer grupo

parlamentario, que se considera antecedente de un partido político, lo es el de los jacobinos, durante la Revolución Francesa y el de los girondinos.³

Duverger sostiene que los partidos de creación exterior presentan ciertas diferencias respecto de los partidos de origen parlamentario, y afirma que los primeros son, en términos generales, más centralizados que los segundos, a la vez que suelen mostrar más coherencia y disciplina. Los partidos de creación exterior disponen de una organización ya existente que relaciona naturalmente a todas las células de base. Los de origen parlamentario se ven obligados a establecer vínculos, sin más puntos de partida que la coexistencia de algunos diputados en el seno de un mismo parlamento.⁴

Otros autores, como es el caso de Rodrigo Borja, coinciden al señalar que en el desarrollo histórico de los partidos políticos es necesario distinguir dos etapas: la del siglo XIX y la del siglo XX. En la primera, se desarrollan los denominados partidos de cuadros. En la segunda, los partidos de masas.⁵ Los partidos de cuadros se caracterizan por ser de "notables", pues giran en torno a personalidades quienes los sostienen económicamente; además, carecen de un aparato administrativo permanente así como de una organización de masa. A medida que la participación aumenta junto con la extensión del sufragio, aparecen los partidos de masa que basan su fuerza en el número de afiliados, su mantenimiento económico ya no corresponde exclusivamente a su jefe o a sus candidatos, sino que establecen un sistema de cotizaciones populares entre sus miembros, lo que les permite contar con un presupuesto establecido y con una tesorería que administra sus finanzas, obligada a presentar cuentas de su gestión ante las autoridades superiores. En 1914, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, surgen en Europa los primeros partidos de masa, básicamente, con inclinación socialista. Destaca dentro de este tipo de partidos el Partido Social Demócrata Alemán.⁶

Es importante mencionar que el surgimiento de estas instituciones políticas llega a considerarse innecesario e indeseable,⁷ incluso su desarrollo inicial se da fuera de la

³ *Ibidem.* p. 17 y 28.

⁴ *Ibidem.* p. 26-27.

⁵ BORJA, Rodrigo. *Derecho Político Constitucional*, México: Fondo de Cultura Económica, p. 195.

⁶ *Ibidem.* p. 196

⁷ NUÑEZ JIMENEZ, Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, México: Fondo de Cultura Económica, 1991 p.76

legalidad. Durante el siglo XVIII y principios del XIX varias legislaciones establecen la prohibición de fundar partidos políticos; incluso, la promulgación de la Ley Le Chapelier es considerada como uno de los más claros ejemplos sobre la etapa de prohibición de los partidos políticos, al proscribir toda clase de corporaciones de ciudadanos (sindicatos y partidos políticos) porque consideraban que restringía la libertad de los individuos.⁸

Hans Rudolf Horn afirma: "El desprecio hacia los partidos políticos se expresa realmente en el texto de la Constitución de Weimar, en donde se afirma este desdén al establecer que los funcionarios son servidores de la comunidad y no de un partido."⁹ Con el paso de los años, los partidos políticos pasan por una etapa de tolerancia y van tomando fuerza, por lo que el derecho omite referirse a ellos ya sea en forma positiva o negativa. Es en este periodo cuando surgen los partidos de masa y el proceso de constitucionalización de los partidos políticos se ve alentado y vigorizado al amparo de las siguientes consideraciones: en primer lugar, el reconocimiento de que la persona no es un ser aislado, sino miembro de un grupo social y en cuanto tal tiene problemas y aspiraciones comunes cuya solución y realización requiere sumar esfuerzos. En segundo lugar, a la clasificación de que si bien la democracia supone posiciones divergentes, también requieren que estas se reduzcan a través de los partidos políticos y, sobre la base del sufragio universal, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica social y cultural de un país.¹⁰

Hoy en día, los partidos políticos han cobrado una gran importancia en el mundo. Las democracias modernas viven de manera necesaria y cotidiana con los partidos políticos, como lo hacen notar múltiples y prestigiados autores como el ya citado Duverger, quien afirma que estas organizaciones, que representan los intereses políticos de la ciudadanía, son instituciones fundamentales sin las cuales es difícil entender los sistemas democráticos contemporáneos.

⁸FERRANDO BADIA, Juan. "Regulación jurídico-constitucional de los partidos en el régimen de la democracia clásica", en teoría y práctica de los partidos políticos, Madrid, Cuaderno para el Diálogo, 1977. p. 299. Citado por DE ANDREA SANCHEZ, Francisco, en el ensayo "Partidos políticos", en la renovación política y el sistema electoral mexicano, México: Porrúa, 1987. p. 151.

⁹HORN, Hans-Rudolf, "Reflexiones comparativas sobre consenso real y partidos políticos", en Anuario Jurídico IX. 1982. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Primera Parte. Partidos Políticos y Sistemas Electorales. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982. p. 122

¹⁰PATIÑO CAMARENA, Javier. Nuevo derecho electoral mexicano, 5ª. edición, México: Editorial Constitucionalista, IFE. 1999. p. 305.

Por lo que hace a nuestro país, se cuenta con lejanos precedentes de organizaciones de tipo partidario desde los inicios de la época independiente, cuando se formaron los clubes masónicos de los escoceses, y los yorquinos. Los escoceses, se pronuncian a favor de una completa centralización de la administración pública; y los yorquinos, proponen una república federal.¹¹

Hacia mediados del siglo XIX las figuras políticas se concentran en las posiciones de centralistas y federalistas. Posteriormente aparecen las corrientes partidistas de liberales y conservadores. A finales del siglo XIX, surgen nuevas fracciones partidistas, destacándose la denominación de los "científicos", formada principalmente por los administradores gubernamentales y profesionistas identificados con la doctrinas positivistas. De este grupo surge en 1892 la "Unión Liberal" que propone a Porfirio Díaz para un nuevo periodo presidencial.¹²

Al inicio del siglo XX surgen organizaciones políticas que plantean alternativas emergentes de cambio, motivadas por la profunda inconformidad de las clases populares frente a la dictadura porfiriana. En este contexto se forma, en 1909, el Partido Reeleccionista que apoya a Díaz; en 1910 se crea el Partido Constitucional Progresista, el cual postula a Madero como candidato para las elecciones presidenciales de ese mismo año. Madero toma como bandera de su lucha revolucionaria el lema de sufragio efectivo no reelección.¹³

Con la Revolución Mexicana, se desata toda una serie de transformaciones políticas, económicas y jurídicas en el país, dando cabida al surgimiento de las modernas estructuras políticas de la nación.

Hasta entonces, los partidos políticos se caracterizan por su poca estabilidad y permanencia, ya que obedecen a una respuesta caudillista o de liderazgos personales. Es hasta 1929 cuando México pasa de un país de caudillos a uno de instituciones y de leyes,

¹¹SALGADO LOYO, Alfredo. *El Estado y los partidos políticos*, tesis de Doctorado en Derecho, México, UNAM, 1999, pp.81-97.

¹²Ibidem.

¹³Ibidem

y se forma el primer partido político legalmente constituido, el Partido Nacional Revolucionario, que cambia de nombre en 1938 a Partido de la Revolución Mexicana y, posteriormente, en 1946 a Partido Revolucionario Institucional (PRI). Para concluir, y dado que más adelante trataremos el desarrollo de los partidos políticos en nuestro país, basta con decir que en los años cincuenta, sesenta y setenta del siglo que recién ha concluido, se incrementa notablemente la actividad partidista en México.

1.1.2 Concepto y naturaleza de los partidos políticos

Con el fin de entender la lógica de acción de los partidos políticos, desde una perspectiva racionalista, y de este modo sentar las bases para explicar por qué no se ha podido garantizar el control de los recursos de los partidos políticos en México, consideramos necesario hacer una reflexión sobre el concepto y naturaleza de los partidos a la luz del modelo económico diseñado por Downs en su obra "An economic theory of democracy."¹⁴

Una de las propuestas teóricas más interesantes de la ciencia política contemporánea, es la desarrollada por el analista político Anthony Downs. En su estudio, da una definición de partidos políticos entre lo normativo y lo descriptivo apoyándose en la teoría económica: descriptivo porque contiene un conjunto de condiciones que considera simples descripciones de las reglas reales de la sociedad y normativo porque esas mismas condiciones pueden deducirse de ciertos principios éticos. En relación con la ciencia descriptiva: 1) trata de expresar una regla de conducta generalizada para los gobiernos democráticos, comparable a las reglas de conducta tradicionalmente usadas por los productores y consumidores racionales; 2) propone la hipótesis de maximización de votos como explicación del comportamiento político democrático; 3) establece una norma positiva que sirve para distinguir entre el comportamiento político racional y el irracional. Para explicar esto, toma de la teoría económica la idea del consumidor tradicional y la aplica a los grupos sujetos de su estudio, *i.e.*: a los partidos políticos, a los ciudadanos individuales y a los gobiernos. Por presentar éstos las mismas cualidades.

¹⁴DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*, New York: Harper & Row, 1957. pp. 3-49

De este modo, Downs entiende a un partido político como un equipo de personas que busca controlar el aparato de gobierno ganando el poder mediante las elecciones. Por **equipo** debemos entender una coalición cuyos miembros coinciden en todos sus objetivos y no sólo en parte de los mismos. Puesto que, además supone que todos los miembros son racionales, sus objetivos pueden considerarse como un orden único y lógico de preferencias. Por **aparato de gobierno** entendemos el equipo físico, legal e institucional que el gobierno utiliza para llevar a cabo su papel especializado en la división de trabajo.¹⁵ Define de este modo a los partidos políticos porque considera que cada uno actúa como si fuera una sola persona, ya que, existe un completo acuerdo en relación con los objetivos entre los miembros de la coalición que buscan el cargo. Para precisar en qué objetivos coinciden los miembros de cada partido, dicho autor adopta el axiomas del egoísmo.¹⁶ Así, presupone que todo individuo además de racional es egoísta. De aquí que, cuando hace referencia al comportamiento racional se refiera a un comportamiento racional dirigido primordialmente a fines egoístas.

Cada vez que los economistas se refieren a un "hombre racional" ellos están señalando a un hombre que se mueve hacia sus objetivos en una forma que, para el mejor de sus conocimientos, emplea los menores recursos posibles por unidad valor de producción. Definida de esta manera, racionalidad se refiere al proceso de acción de los individuos o grupos, no a los fines que estos persiguen. Por lo cual, Downs aplica el término de racional o irracional al proceso de acción de los partidos políticos y se enfoca únicamente en sus objetivos económicos y políticos. De estos objetivos se deriva la descripción del comportamiento racional. Para él racionalidad significa realmente eficiencia.

Para explicar el comportamiento político racional, Downs toma de la teoría económica las reglas de conducta tradicionalmente usadas para predecir las acciones de los productores y consumidores racionales: un "hombre racional" es uno que se conduce como sigue:

¹⁵ibídem. p. 25-26

¹⁶La teoría económica está basada en esta premisa. Una de las definiciones que utiliza Downs, la cual consideramos que describe mejor el alcance del axioma del egoísmo, es la de John C. Calhoun, quien señala: "la constitución de nuestra naturaleza, la cual nos hace sentir con mayor intensidad lo que nos afecta directamente que lo que nos afecta indirectamente a través de los demás, necesariamente nos conduce a conflictos entre los individuos. En consecuencia, cada uno mira su propia seguridad o felicidad más que la seguridad y felicidad de los demás: y, cuando inicia el conflicto, lo más probable es que se sacrifiquen los intereses de los demás a los propios." *Ibídem* p. 27

1. Siempre puede tomar una decisión cuando se encuentra ante un rango de alternativas;
2. Clasifica todas las alternativas en orden de su preferencia, de tal forma que cualquiera es preferida, indiferente, o inferior a cualquier otra;
3. Su orden de preferencia es transitivo;
4. Siempre escoge entre las posibles alternativas, colocando la más alta en el orden de su preferencia; y
5. Siempre toma las mismas decisiones cuando se encuentra ante las mismas alternativas.

El criterio que sigue para poder distinguir entre errores racionales y comportamiento irracional consiste en la posibilidad de rectificación. Así, el autor expone: un hombre racional quien sistemáticamente comete errores se corrige si descubre el error y si el costo de eliminarlo es menor que el beneficio. Bajo las mismas condiciones, un hombre irracional falla para rectificar sus errores porque él tiene alguna propensión ilógica para repetirlos. Sus acciones no son motivadas por el deseo de conseguir eficientemente sus fines por lo que no las modifica aunque pueda. No obstante, debemos considerar que un hombre racional equivocado no siempre descubre sus errores; por lo tanto, si un hombre continua cometiendo errores ¿cómo podemos decir si es irracional o simplemente carece de información?. Considerando este aspecto, y otros que pudieran llegarse a presentar, Downs concluye que, cuando un hombre presenta una conducta política la cual no le ayuda a alcanzar sus objetivos políticos eficientemente, se le puede calificar como políticamente irracional.

El ciudadano que procede irracionalmente lo hace en parte porque alguien que gana con ello lo fuerza a hacerlo. Por ejemplo un partido el cual constantemente hace falsas promesas puede ganar votos si este convence a los votantes para creer sus mentiras. Lo racional para este partido es alentar a los votantes para proceder irracionalmente. Este tipo de actos es frecuente, pero en tanto alguien se comporte racionalmente, la conducta puede predecirse. Así, al competir con una conducta aparentemente irracional, el hombre racional debe descubrir a quien finalmente sirve este comportamiento y cuales son sus propósitos, entonces él puede, de acuerdo con sus propios fines, fijar el propio patrón de

reacción. Sólo cuando no pueda descubrir algún tipo de patrón y todos los actos sean impredecibles -esto es, cuando prevalezca el caos- le resultará imposible comportarse racionalmente al hombre que sabe cuales son sus objetivos.

Por lo tanto, el comportamiento político racional requiere un orden social predecible. Lo mismo que el productor racional debe ser capaz de predecir con razonable precisión sus demandas y costos para invertir inteligentemente, de igual forma el hombre racional en política debe ser capaz de predecir con cierta aproximación el comportamiento de los demás ciudadanos y del gobierno. Aún así, seguirá existiendo cierta ambigüedad y en la medida que la incertidumbre se incremente, resultará difícil proceder con racionalidad.¹⁷

Para entender por qué la lógica de los partidos es ganar las elecciones, regresaremos al axioma del egoísmo, de donde se deduce que sus miembros están motivados por el deseo personal de obtener utilidades, prestigio y el poder que proporcionan los cargos públicos. El objetivo formal de los partidos políticos es diseñar y conducir determinadas políticas de gobierno si consigue el poder; aunque no se debe soslayar su estructura informal, es decir, la estructura centrada en torno a los motivos privados de quienes dirigen el partido. Consecuentemente, el cumplimiento de su función social puede constituir un medio para conseguir sus ambiciones privadas. En este razonamiento se apoya su hipótesis fundamental: los partidos formulan políticas que les permiten ganar las elecciones en lugar de ganar las elecciones con el fin de formular políticas. Así, las funciones sociales vienen a ser los subproductos y las ambiciones privadas los fines de la acción humana, situación que es consecuencia directa del axioma del egoísmo. Por lo tanto, el objetivo primario de los miembros del partido consiste en ser elegidos. Y puesto que, ninguno de los cargos públicos puede obtenerse sin éxito en las elecciones, el objetivo principal de todo partido es ganarlas. Así, todas sus acciones se dirigen a maximizar el número de votos en su favor; por ende, la política solamente la utilizan como simple medio para lograr este fin.

¹⁷Downs aplica los métodos tradicionales de predicción y análisis utilizados en la teoría económica. Más precisamente, la teoría económica considera que si un teórico conoce los objetivos de algún tomador de decisiones, él puede predecir que acciones serán tomadas para llevar a cabo esos objetivos, así podrá calcular la vía más razonable por la que el tomador de decisiones podrá alcanzar sus objetivos; el teórico asume que este camino será escogido porque el tomador de decisiones es racional. Así el análisis económico consta de dos pasos: descubrir los fines que persigue el tomador de decisiones y analizar los medios que utilizará para lograrlos.

Esta argumentación conlleva del axioma del egoísmo al del votos-maximizador del gobierno. El partido que gobierna manipula sus políticas y acciones tratando de conseguir el máximo de votos sin violar las normas constitucionales, porque su objetivo es mantenerse en el poder. Indudablemente, tal conducta supone que el partido gobernante esta consciente de cierta relación entre sus políticas y la forma de votar del pueblo. Para plantear su política de forma que gane votos, el gobierno debe descubrir alguna relación entre lo que hace y la forma de votar de los ciudadanos. Downs deduce esta relación del axioma: los ciudadanos actúan racionalmente en política. Este axioma lleva implícito que cada ciudadano vota por el partido que considera le proporcionará el máximo beneficio.

Los beneficios que los votantes consideran al tomar sus decisiones son los flujos de utilidad derivados de la actividad del gobierno. Para estos efectos se define *utilidad* como la medida de beneficios de acuerdo al criterio del ciudadano que utiliza para decidir entre diversas alternativas de acción. Dadas varias alternativas mutuamente excluyentes, el hombre racional siempre toma la que le producirá la mayor utilidad; *i.e.*, que actúa con el fin de obtener el máximo beneficio. Aún cuando se basa en el axioma del egoísmo, deja lugar al altruismo ya que la caridad desinteresada es frecuentemente una gran fuente de beneficios personales.

El votante racional primero identifica el partido que, a su juicio, le beneficiará más; posteriormente, estima la posibilidad de éxito del mismo. Procede así porque utiliza su voto como parte de un proceso de selección, no como expresión de preferencia. Entonces, la conducta racional en relación con las elecciones en una democracia, consiste en seleccionar un gobierno. Por lo tanto, los ciudadanos se comportan racionalmente en relación con las elecciones si sus acciones les permiten representar su papel en la selección eficiente del gobierno.

La racionalidad política tiene una función mucho más importante que la sola eliminación del derroche público; el gobierno debe proporcionar estabilidad, y lo hará sólo en tanto el sistema político funcione eficientemente, es decir, en tanto éste sea racional. Así la racionalidad política es la condición necesaria de toda forma de comportamiento racional.

Ahora bien, siguiendo los argumentos expuestos por Downs, podemos observar desde la óptica de la teoría económica que los partidos políticos tienen un objetivo muy claro que consiste en ganar las elecciones y esto es posible únicamente a través de la conquista del voto. En este razonamiento, subyacen los intereses personales de los miembros que integran los partidos, pues éstos están motivados por lograr un objetivo, en el cual todos coinciden, que es ejercer el poder, y esto se logra únicamente ocupando los cargos públicos –lo cual les proporciona beneficios exclusivos-. Y puesto que, ninguno de los cargos públicos puede obtenerse sin el triunfo en las elecciones, el objetivo de todo partido es ganarlas. Es por eso que todas sus acciones se dirijan a maximizar el número de votos a su favor. Por tal motivo, los partidos requieren que sus ofertas políticas sean captadas por un mayor número de electores y, para lograrlo, buscan la manera de allegarse de recursos.

En este sentido, los recursos con los que cuentan los partidos constituyen uno de los factores que más fuertemente predeterminan el resultado de las elecciones; así, entre más dinero tengan, mayores serán las posibilidades de triunfo y, al obtener un mayor número de votos, consecuentemente conseguirán más financiamiento del Estado, lo que les permitirá a la vez, contar con más recursos en periodos electorales y, de esta forma, podrán incrementar su fuerza electoral.

Siguiendo esta lógica, podemos deducir que, sin duda, el dinero sirve para conseguir el voto electoral. Por lo tanto, los partidos políticos requieren de grandes sumas de recursos para asegurar su triunfo, ya que, entre más recursos tengan, les permitirá contar con las herramientas suficientes para que sus ofertas políticas lleguen a un mayor número de electores. Al maximizar el número de votos a su favor, por un lado, los partidos alcanzarán un monto mayor de financiamiento del Estado y, por el otro, sus miembros podrán acceder al poder y conseguirán materializar sus aspiraciones personales.

1.2 Desarrollo del sistema de partidos en México y su actual conformación

En el presente apartado estudiaremos la transición democrática en México. A través de este estudio podremos conocer la evolución histórica de los partidos políticos, de tal modo que alcancemos a comprender por qué son tan importantes en la vida política actual, al grado de destinar grandes sumas de recursos público para financiar sus actividades y, sobre todo, por qué resulta indispensable que exista una adecuada regulación, control y transparencia en torno a los recursos destinados a los partidos.

Será interesante observar a lo largo de este capítulo, cómo ha evolucionado el sistema de partidos en nuestro país rompiendo el tradicional esquema del partido hegemónico que imperó durante décadas. El cambio, sin duda, ha sido lento y se ha dado a través de las distintas reformas electorales y constitucionales emprendidas a partir de la década de los setentas, tras situaciones de deterioro económico y de activación social de naturaleza conflictiva. Estas reformas han hecho posible la construcción de un verdadero sistema de partidos, cuya convivencia es incuestionable tanto para el Estado, la sociedad como para los propios partidos políticos, toda vez que las distintas tendencias ideológicas y políticas pueden convivir y coexistir de manera pacífica, civilizada y ante todo crear bases para la democracia.

1.2.1 Desarrollo del sistema de partidos políticos en México

El sistema de partidos en México se caracteriza, hasta 1988, por ser un sistema no competitivo, llamado sistema de partido hegemónico, integrado por un partido fuerte y por varios partidos minoritarios que juegan un papel meramente simbólico dentro del sistema político, dado que, las instituciones y las reglas electorales no permiten su desarrollo.¹⁸ Los rasgos que caracterizan este sistema son:¹⁹

¹⁸De acuerdo a la clasificación hecha por Giovanni Sartori, el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. (...) Un sistema de partido hegemónico es *un sistema de dos niveles* en el cual un partido tolera y asigna a su discreción una

- a) la subordinación del poder legislativo al Ejecutivo;
- b) federalismo formal;
- c) centralismo real;
- d) subordinación de organizaciones sociales, sindicales y empresariales al poder político;
- e) la decisión de quien gobierna, en todos los niveles, se encuentra en manos de la coalición cerrada;
- f) elecciones sin competencia;
- g) partidos de oposición testimoniales o germinales y
- h) leyes electorales restrictivas.

Las facultades otorgadas al titular del Poder Ejecutivo, le permite designar a los candidatos (y a su sucesor), quienes siempre tienen el triunfo asegurado, así como también promover las iniciativas de ley, obteniendo siempre su aprobación. De este modo, el gobierno y su partido pueden modificar las leyes y crear mecanismos que les permita reproducir su fuerza y evitar el desarrollo de los demás partidos. Es así como el partido mayoritario logra monopolizar el poder durante décadas, siendo una de sus peculiaridades "la falta de alternancia en el poder".

Dentro del escenario político mexicano, la posición hegemónica corresponde al Partido Revolucionario Institucional (PRI), los demás partidos ocupan una posición subordinada y sólo pueden aspirar a fracciones de poder (diputaciones, presidencias municipales o concejales). En su funcionamiento es posible distinguir dos períodos:

- 1) Un sistema cerrado (1950 a 1977) y
- 2) Un sistema abierto (1978–1988).

fracción de su poder a grupos políticos subordinados. véase SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Editorial Alianza Universidad, 1ª. edición 1976, (2ª reimpresión, 2002), pp. 275-287.

"Era hegemónico porque poseía un control centralizado de las instituciones del Estado, pero sobre todo porque gobernaba también el mundo de las ideas y las costumbres, porque su gobierno contaba con amplias bases de consenso, de aceptación consciente en el cuerpo de la sociedad mexicana. véase BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, 2000, 2ª. ed., p. 16.

¹⁹BECERRA, Ricardo, y José Woldenberg. "La transición democrática de México una celebración", *Este País*. No. 121, abril del 2001, México. pp. 27-29.

Hasta 1977 opera como un sistema cerrado, porque únicamente permiten la participación de aquellos partidos que no constituyen una amenaza para el partido oficial. Así, durante este periodo, el acceso al campo electoral queda restringido básicamente a tres partidos de oposición: PAN, PPS y PARM. El primero de ellos se caracteriza por su independencia frente al partido oficial, y los otros dos por su estrecha vinculación con el mismo; de hecho hasta antes de las elecciones federales de 1988, el PPS y el PARM, apoyan casi siempre las candidaturas presidenciales del partido oficial.²⁰

Ahora bien, para entender como se han desarrollado y como han ido tomando fuerza los partidos políticos hasta convertirse en piezas clave para el funcionamiento regular del sistema político actual, iniciaremos nuestro estudio a partir del segundo periodo, esto es, a partir del proceso de apertura o liberalización política que tiene lugar a raíz de la reforma electoral de 1977. Esta reforma, marca el inicio del proceso de transformación y desarrollo del sistema político mexicano, ya que, por primera vez en la historia, las leyes y las instituciones del país abren las puertas para que los diversos grupos e ideologías participen en la política nacional. Así, la ley deja de ser una fortaleza, una suma de requisitos que impiden la entrada a la competencia electoral y se empiezan a establecer nuevas normas, reglas y valores propios de la democracia que permiten la configuración y desarrollo de un nuevo sistema que viene a remplazar al agotado, esto es, la transición de los sistemas electorales no competitivos y del partido hegemónico o dominante a la convivencia plural y democrática que hoy vive el país.

El desarrollo del sistema de partidos se ha dado lentamente a través de la negociación, lucha, diálogo, cambio legal y reformas constitucionales y electorales que han permitido reconocer legalmente a los distintos partidos políticos y, de esta forma, han podido participar en las contiendas electorales, incluso se les ha reconocido un espacio de representación garantizada a estos partidos, llamados partidos de oposición. Es así como el sistema de partidos ha sido transformado continuamente, casi en cada sexenio presidencial desde la década de los setenta hasta nuestros días, atendiendo por un lado, clamores por mayor democracia y adaptando por otro lado, la legislación electoral al

²⁰Lomelí Meillon, Luz. *Proceso histórico de la democracia en México*. <http://www.arquidiocesisgdl.org.mx/publicaciones/NuevaSintesis/2000/NS13//Procesohistorico.html>, (23 de marzo del 2003), 4p.

momento político, como respuesta del partido en el poder a los retos de un pluralismo político creciente que había de ser controlado.²¹

1.2.2 Proceso de apertura política

La apertura del sistema de partidos, se da en un contexto de crisis política, económica y social que amenazan la continuidad del régimen autoritario, realmente, es consecuencia de la enorme conflictividad por la que atravesó la sociedad mexicana entre 1968 y 1977. De aquí que, después de una década de enorme deterioro en los niveles de vida social y de un ciclo inflacionario con devaluación y endeudamiento creciente, así como de diversos enfrentamientos de las fuerzas sociales contra el régimen que demandaban la democratización y la creación de nuevas oportunidades de participación política, se haga evidente que la vía del quehacer político tradicional no puede ofrecer un cauce institucional a la diversidad de intereses, reclamos e ideologías existentes en la sociedad.

Esta situación propicia que el gobierno emita una serie de reformas tanto constitucionales como electorales, con el fin de adecuarse a la nueva realidad política del país. Es así como el gobierno promulga, en 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), cuyo objetivo fundamental es dar solución al problema de la desigualdad representativa del sistema electoral en su Cámara de Diputados, promoviendo una más amplia y diversificada concurrencia de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en nuestra sociedad. Con la reforma electoral se dan los siguientes cambios:²²

- a) Los partidos políticos quedan reconocidos constitucionalmente como "entidades de interés público" y se convierten en el único medio a través del cual los ciudadanos pueden tener acceso al ejercicio del poder público a través de los procesos electorales.
- b) Se introduce la representación proporcional que constituye una de las principales vías para el desarrollo del sistema de partidos.

²¹NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE-UNAM, 1994, p. 243.

²²MOLINAR HORCASITAS, Juan. *El tiempo de la legitimidad*, México: Ediciones Cal y Arena, 1991. pp. 96-100.

- c) Se introduce la figura del registro condicionado, lo que abre las puertas a los nuevos partidos para que, con un mínimo de requisitos, tengan derecho a participar por primera vez en las elecciones federales y en los comicios locales y municipales.
- d) Se les permite el acceso a los medios de comunicación durante la campaña electoral garantizándoles un acceso regular a la radio y la televisión.
- e) En lo que toca al régimen financiero, se establece formalmente el financiamiento público a los partidos. Con ello, la Secretaría de Gobernación empieza a suministrar recursos públicos a los partidos políticos nacionales; empero, la norma no precisa ni sus montos, ni su estructura, ni los criterios de asignación, lo cual deja un gran espacio a la discrecionalidad.

No se hace ninguna observación en referencia a la regulación de la vida interna de los partidos políticos.

Una vez situados en esta posición, los partidos empiezan a exigir más derechos, más prerrogativa y más seguridad para llevar a cabo competencias limpias y equitativas; sus demandas se ven transformadas en nuevas reformas tanto legales como institucionales que, con el transcurso del tiempo, van permitiendo la transformación y fortalecimiento del sistema partidista y de los partidos mismos en lo individual.²³

Entre 1977 y 1986 obtienen su registro los siguientes partidos: Comunista Mexicano (PCM), Socialista de los trabajadores (PST), Demócrata Mexicano (PDM), Social Demócrata (PSD), Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Mexicano de los Trabajadores (PMT).²⁴ Es por eso que a partir de 1977 y hasta 1988 se le considera la etapa de apertura o liberalización democrática, porque se abren las puertas y flexibilizan las reglas para que las diversas tendencias e ideologías existentes en el país puedan constituirse como partidos políticos y puedan participar como organizaciones contrarias al régimen. Pero, sin posibilidades reales para emprender una verdadera competencia electoral.

²³BECERRA, Ricardo, y José Woldenberg. "La transición democrática de México una celebración", *Este País*. No. 121, abril del 2001, México. pp. 27-29.

²⁴GOMEZ TAGLE, Silvia. *El reformismo electoral mexicano: límites y perspectivas*. Estudios sociológicos, Hemeroteca virtual ANUIES-UNAM, México, enero-abril de 1998, <http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES>, (23 de marzo del 2003), 10 p.

Como resultado de la reforma, en las tres primeras elecciones federales (1979, 1982 y 1985), algunos partidos de oposición ocupan, por primera vez, presidencias municipales, escaños en la Cámara de Diputados, en congresos locales y hasta gubernaturas de estado. El gobierno decide reconocer oficialmente la victoria de estos partidos y, de este modo, las elecciones dejan de cumplir la función ritual de validar socialmente las candidaturas oficiales con ganadores previamente decididos para ocupar los puestos de elección popular.

Integrados en este nuevo contexto, los partidos políticos nacionales, se colocan en el centro de la nueva dinámica política y empiezan a adquirir una influencia y una visibilidad pública que antes no tenían; las elecciones mexicanas se transforman en espacios de lucha política, de debate, de confrontación de proyectos e incluso de conflictos entre las diferentes fuerzas políticas.²⁵ Durante este tiempo se presentan varios casos de violaciones a la ley y de fraude electoral, particularmente en elecciones municipales y, muy esporádicamente, en gubernaturas, y se empieza a hablar de la necesidad de aumentar la confianza en las autoridades, los procedimientos y los instrumentos electorales.²⁶

1.2.3 La coyuntura

En 1986 se impulsa una nueva reforma, la cual introduce el Código Federal Electoral (CFE) que viene a sustituir a la LFOPPE; este nuevo código presenta avances significativos pero también retrocesos en áreas estratégicas. Por un lado, mejora la representación y se adoptan reglas flexibles que permiten las alianzas política, mecanismo que favorece el desarrollo de la oposición; por otro lado, se elimina el registro condicionado, con la clara intención de impedir la ampliación del sistema de partidos; además, la forma como queda integrada la autoridad electoral incrementa el control del partido en el poder en los

²⁵BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, 2000, 2ª. ed., pp. 145-151.

²⁶CANTÚ ESCALANTE, Jesús. *México y las Reformas de sus Órganos Electorales: El actual Instituto Federal Electoral y la Organización de las Elecciones Federales*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Biblioteca Jurídica Virtual, IFE, <http://www.bibliojuridica.org>, (16 de marzo del 2003), 10p.

procesos electorales, lo que le permite manipular y en algunos casos modificar los resultados de las elecciones.

De esta manera, los resultados finales de la elección de 1988 arrojan un escenario contradictorio, originado desde luego por la propia reforma, de modo que, luego de la jornada electoral se desata un conflicto político y una ola de desconfianza e impugnaciones a las instituciones electorales del país. Las dudas que surgen en torno a la limpieza de los comicios se ven reforzadas por el hecho de que la autoridad electoral aparece como un ente controlado por el partido político ganador (PRI). La llamada "caída del sistema" en el cómputo de los votos, adquiere un carácter de suma gravedad, en gran medida porque el árbitro electoral carece de credibilidad frente a los partidos opositores y ante la opinión pública nacional.²⁷

La descalificación y la desconfianza dominaron la escena, las instituciones y las leyes electorales no logran darle certidumbre a los resultados finales de esta controvertida elección. Al conocerse los resultados oficiales, los distintos candidatos y sus respectivos partidos políticos empiezan a actuar en consecuencia; la indignación de algunos sectores que los apoyaban pusieron en riesgo la llegada del nuevo gobierno.

Los acontecimientos que se desarrollan en el marco de este proceso electoral alcanzan el nivel de crisis de confianza, en el que confluyen además factores como: pérdida de la capacidad de representación del sistema político frente a una sociedad cada vez más compleja; el agotamiento de la legitimidad revolucionaria como fundamentación del poder político; la crisis económica que se manifiesta a finales del sexenio de Miguel de la Madrid; la división de la elite política en el contexto de la sucesión presidencial que se traduce en la conformación de la Corriente Democrática y, posteriormente, en el Frente Democrático Nacional (FDN)²⁸, el cual gana gran parte de los votos en las elecciones presidenciales de 1988.

²⁷BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Op. cit., pp. 155-200.

²⁸RIVAS MONROY, Pedro. "La nueva Democracia de los partidos políticos", *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, ponencia en Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2002, , <http://www.bibliojuridica.org>, (16 de marzo del 2003).

El descontento social que se da en torno a las elecciones presidenciales, toma por sorpresa al régimen y rebasa totalmente la capacidad del sistema electoral para procesar el nivel de conflictividad política. La coyuntura de 1988, se traduce, entonces, en una situación de emergencia política que aflora en el ámbito electoral y deja al descubierto la incapacidad de las autoridades electorales para responder a una situación en la que se plantea, por primera vez en la historia política de México, la posibilidad real de alternancia en el poder por la vía electoral.

De este modo podemos decir que, esta crisis de confianza en lo electoral, se debe a la incapacidad de un sistema electoral semicompetitivo que intenta dar respuesta a una situación política competitiva.²⁹ Molinar Horcasitas, lo explica de la siguiente manera: "la Crisis electoral de 1988 tiene dos grandes vertientes: por un lado, se trata de una crisis de legitimidad del conjunto de reglas formales e informales que norman el sistema electoral y de partidos. Por otro lado, está cerca de producir una crisis de control porque por primera vez en su historia el PRI se enfrenta a un escenario político en el que su derrota es una opción viable, ya sea que ésta fuera producida por el avance opositor o como consecuencia del faccionalismo del propio PRI."³⁰

La aparición del FDN en el firmamento político, transforma totalmente el sistema de partidos. En 1989, el FDN se desintegra y se forma el Partido de la Revolución Democrática (PRD) lo que trae como consecuencia un sistema de partidos cada vez más competitivo.

Hasta aquí, las reformas electorales son diseñadas en función de los intereses del gobierno y su partido, desde una posición hegemónica y con un sentido preventivo, es decir, para adelantarse a futuras situaciones de tensión política. Las reformas posteriores a las cuestionadas elecciones de 1988, son producto de las demandas de la oposición a través de un proceso de negociación entre éstas y el gobierno.³¹

²⁹Ibíd.

³⁰MOLINAR HORCASITAS, Juan. *El tiempo de la Legitimidad*. México: Cal y Arena, 1991.,p. 172.

³¹PESCHARD, Jacqueline. *Hasta donde ha llegado la reforma electoral*. etcétera: política y cultura en línea, <http://www.etcetera.com.mx/1999/340/pj0340.htm>, 5p.

El proceso electoral de 1988 y sus secuelas dejan varias lecturas:

- La necesidad de una nueva reforma política para rediseñar el sistema electoral y contar con autoridades electorales autónomas imparciales;
- La configuración de un nuevo equilibrio de partidos como motor principal de la transición democrática; y
- La confirmación de la vía electoral como la arena de lucha de las grandes corrientes políticas del país.

1.2.4 Hacia la consolidación de un nuevo sistema de partidos

Durante el periodo 1988-1990, el tema electoral se vuelve uno de los asuntos centrales de la vida de México: los procedimientos, los instrumentos y las instituciones electorales resultan insostenibles; la figura presidencial carece de legitimidad ante la falta de certeza en los resultados electorales; para el gobierno y su partido el reclamo democrático es ineludible y proviene de los partidos, de las alianzas opositoras, de la opinión pública, de la sociedad mexicana en general y se convierte en una exigencia internacional.³²

Los partidos opositores empiezan a tomar sus propias posiciones en el proceso de democratización y en la negociación política por venir. La estrategia adoptada por el PRD de denunciar el carácter ilegítimo del nuevo gobierno, lo lleva a ser una oposición frontal dentro de la vida pública y en el marco electoral; además, define la ruta esencial que refuerza el rumbo mismo de la transición al declarar que las elecciones son la arena irrenunciable de lucha y del desarrollo político. El PAN, toma su propia definición de la coyuntura y aparece como una oposición que no apuesta a la ruptura, sino mantiene una posición crítica y actúa con moderación para permitir la gobernabilidad.³³ Los partidos pequeños (PPS, PARM y PFCRN), enriquecidos por su participación en el FDN, se alejan del líder (Cárdenas) para cumplir su histórica función de partidos satélites del régimen. No obstante las diferencias, todos coinciden en que el cambio político debe darse a través de la vía electoral. Es necesario entonces, someter a discusión todo el entramado legal para

³²BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. Op. cit., p. 213.

³³Ibíd. pp. 213-215.

que la lucha política y la convivencia civilizada pueda encontrar una solución de continuidad luego de la crisis política de 1988.

La primera propuesta del gobierno para superar la crisis es el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, dado a conocer el 1º. de diciembre de 1988 durante el discurso de toma de posesión del presidente Carlos Salinas. En dicho Acuerdo, el gobierno salinista se compromete a hacer más transparente la vida política, fortaleciendo la legitimidad del proceso electoral y modernizando el sistema de partidos. En el Plan Nacional de Desarrollo propone que en materia política, es necesario avanzar mediante el diálogo con los actores políticos en el perfeccionamiento de los procesos electorales con una mayor participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, en informar de los resultados electorales con oportunidad y transparencia, en garantizar la seguridad personal de los participantes en los procesos electorales, en asegurar el acceso de los partidos políticos a los medios de difusión dentro de las reformas y espacios apropiados, y en respetar y apoyar el derecho de manifestarse públicamente.

Para llevar a cabo estos propósitos, se convoca a los actores políticos y a la ciudadanía en general a un proceso de consulta pública con el fin de proponer cambios a la legislación. Tal consulta inicia en 1989 y termina de concretarse en 1990. El objetivo fundamental consiste en generar confianza y dotar de credibilidad a las instituciones electorales, esto, con el fin de neutralizar el conflicto surgido en las elecciones presidenciales.³⁴

México no podía ir a nuevas elecciones con las mismas instituciones y leyes que lo colocaron al filo de un colapso social. Había una amplia y justa demanda de que nuevas instituciones y leyes garantizaran la imparcialidad en los comicios.

La reforma es aprobada entre 1989 y 1990. De este paquete de reformas, se deriva una nueva legislación: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se construyen dos instancias importantes para las futuras elecciones: El Instituto Federal Electoral (IFE) y el nuevo Tribunal Federal Electoral (TFE).

³⁴MAYA RAYAS, Carlos Eduardo. *Los tribunales electorales en México en la transición democrática: los casos de Yucatán y Tabasco (2000-2001)*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, México: FLACSO, 2002, p.32-34.

El Instituto Federal Electoral (IFE), se crea como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en el que se deposita la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones, y cuya tarea política más importante consiste en desmontar la desconfianza en los procesos electorales. Y, a diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, se constituye como una institución de carácter permanente.

Antes de la creación del IFE, la tarea de organizar y vigilar los procesos electorales, había estado a cargo de la Comisión Federal Electoral (CFE), instancia controlada durante décadas por el gobierno y su partido (PRI). Como consecuencia de la liberalización política de 1977, que amplía la representación de los partidos pequeños, el PRI pierde su mayoría absoluta en la CFE después de las elecciones intermedias de 1979 y, para poder seguir controlando la Comisión, tiene que asegurar los votos de la oposición simulada. La reforma electoral de 1986, le permite al partido gobernante recuperar el control monopólico del máximo órgano electoral. De este modo, el gobierno logra retener el control sobre el cambio político y le permite al PRI mantener todo bajo control en las elecciones de 1988. Las evidencias del fraude acaban con todo lo que le restaba de credibilidad al aparato electoral. Consecuentemente, las demandas por corregir el desequilibrio absoluto en la integración del máximo órgano electoral, se vuelve uno de los puntos prioritarios en las negociaciones de 1989-1990.³⁵

Después de la crisis electoral de 1988 y hasta la fundación del IFE en octubre de 1990, la CFE no vuelve a reunirse. Dada la profunda desconfianza que despierta el gobierno, resulta necesario separar la organización electoral del partido hegemónico. Es así como se crea el IFE, con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral; se organiza bajo un esquema desconcentrado: un órgano federal responsable de las elecciones de diputados a nivel federal, de senadores y de presidente de la república; 32 órganos locales ubicados en cada una de las entidades federativas, responsables de las elecciones de los congresos locales, de las gubernaturas y de los ayuntamientos; así como

³⁵SCHEDLER, Andreas. "La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000". en Yolanda MEYENBERG LEYCEGUI (coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / FLACSO, 2001. pp. 55-58.

en los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio mexicano para efectos electorales.

Cada uno de estos órganos cuentan con instancias en todos los niveles, de naturaleza técnica, de dirección y de vigilancia; estas dos últimas de conformación colegiada y con la presencia y participación de los partidos políticos. Como órgano máximo de dirección se crea el Consejo General, que substituye a la CFE. Empero, el nuevo Consejo continua presidido por el Secretario de Gobernación en su calidad de representante del Poder Ejecutivo; cuenta con la presencia activa (voz y voto) de cuatro representantes del poder legislativo, de esta forma se garantiza una participación plural de los legisladores; además los partidos políticos cuentan con representantes dentro del Consejo, lo que modera considerablemente el peso de un solo partido en la toma de decisiones; se incorporan al Consejo seis consejeros magistrados nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, con el objeto de neutralizar el sesgo partidario en el seno del Consejo General. La figura de los consejeros magistrados fue el primer paso hacia lo que se llamaría ciudadanización del IFE.³⁶

Un segundo órgano colegiado de gran importancia institucional es la Junta General Ejecutiva, integrada por el director ejecutivo del Instituto, el Secretario del mismo y los directores ejecutivos responsables de las diferentes áreas institucionales. Estas áreas responden a cada uno de los temas y tareas vitales para el Instituto: Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica, Prerrogativas y Partidos Políticos, Administración y Servicio Profesional. Cada dirección ejecutiva queda a cargo de un director que no pertenece al servicio profesional.³⁷

En cuanto a la estructura de las delegaciones y subdelegaciones en los estados y en los distritos, se crea igualmente un órgano colegiado directivo (consejos locales y distritales) y una instancia ejecutiva (juntas locales o distritales). Los consejos locales y distritales quedan integrados en su mayoría por "consejeros ciudadanos" nombrados por el Consejo General para el nivel local y por los consejos locales para el caso de los distritos. Este tipo de operación que incorpora a ciudadanos en la toma de decisiones organizativas y en la

³⁶BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. Op. cit., pp. 249-252.

³⁷Ibidem. p. 252.

vigilancia de la limpieza y la imparcialidad de los comicios da lugar a la llamada "ciudadanización" de las autoridades electorales. Con esto la Secretaría de Gobernación pierde una importante atribución que atañe al desarrollo de las elecciones de todo el país, dado que, antes de la reforma, el Secretario de Gobernación se encargaba de nombrar a los presidentes y secretarios de los consejos locales y los comités distritales.³⁸

Por último, el COFIPE establece que para integrar las mesas de casilla, se debe realizar un sorteo del 20% de ciudadanos del padrón, a quienes se les debe capacitar para posteriormente proceder a su designación. Este procedimiento ayuda a generar confianza y certeza en los procesos electoral del país. Así, el nuevo órgano electoral queda conformado con la reforma de 1989-1990³⁹

Sin duda, la creación del IFE significa un gran avance en la vida política del país, no sólo porque por primera vez se construye un órgano profesional, abierto y vigilado sistemáticamente por todos los partidos políticos y en el que participa la ciudadanía, sino porque es expresión de un acuerdo, de una necesidad nacional; es una respuesta amplia y significativa en la búsqueda de imparcialidad y la necesidad de contar con una base sólida de confianza en torno a los procesos electorales. Sin embargo, en la práctica no se logra desterrar la desconfianza entre los actores políticos, dado que, la selección del aparato ejecutivo sigue quedando bajo el control de la Secretaría de Gobernación. En consecuencia, la capacidad de decisión de los consejeros se limita a decisiones generales que, muchas veces, no se traducen en medidas administrativas oportunas para mejorar la organización electoral.

Junto con el IFE se crea el Tribunal Federal Electoral (TFE), adscrito al Poder Judicial de la Federación. A dicho organismo le corresponde substanciar y resolver los recursos de apelación y de inconformidad –aunque no de una manera definitiva e inapelable-, así como, imponer sanciones a los partidos políticos que no cumplan con sus obligaciones o con la resoluciones del IFE. Se conforma de una sala central y cuatro regionales que le permiten un mejor funcionamiento en el territorio nacional durante los procesos electorales federales.

³⁸Ibidem. p. 253.

³⁹Ibidem. p. 254-255.

Un cambio importante, que favorece al sistema partidario, es el regreso de la figura del registro condicionado, dado que, permite la participación de nuevas organizaciones en la contienda electoral. Sobre esta misma materia, la ley contempla, por primera vez, la posibilidad de impugnar ante el Tribunal Federal Electoral las resoluciones de la autoridad que nieguen el registro a las agrupaciones solicitantes. Por otra parte, después de la experiencia de 1988, que pone en serias dificultades a los candidatos priístas, se prohíben las candidaturas comunes y se ponen obstáculos para la formación de coaliciones entre partidos, lo que cierra la oportunidad para que los partidos pequeños se desarrollen.

Respecto del financiamiento, queda regulado únicamente el financiamiento de carácter público que se distribuye por diferentes tipos de actividad, tales como:

- a) *la electoral*, que se distribuye el 90% de los recursos en proporción a los votos obtenidos por cada uno de los partidos que superen el umbral del 1.5%;
- b) *las generales*, que se distribuye de manera igualitaria el 10% del financiamiento por actividad electoral;
- c) *por subrogación*, que consiste en otorgar anualmente a cada partido el equivalente al 50% del ingreso anual neto de las dietas de sus diputados y senadores; y
- d) *por actividad específica*, que constituye un reembolso del 50% de los gastos realizados por cada partido para financiar actividades concretas como: tareas editoriales, investigación y educación cívica.

El resto de las prerrogativas no sufren cambios importantes respecto de la ley electoral anterior. Sin embargo, se empieza a abordar un tema que cada vez se vuelve más importante para la competencia electoral: el acceso de los partidos a tiempos oficiales en radio y televisión. En este rubro la legislación establece una fórmula para ampliar el tiempo destinado a los partidos, y contempla un mecanismo de distribución tomando como base la votación obtenida por cada partido. Desde entonces quedan establecidas las reglas para la contratación de espacios en radio y televisión, gracias a las cuales se

determina que las tarifas que regirán para dicha contratación no pueden ser superiores a las de la publicidad comercial.⁴⁰

En este contexto inicia la década de los noventa, década en la que se perfila la consolidación de un nuevo tipo de sistema de partidos que viene a remplazar al agotado, esto es, de los sistemas electorales no competitivos y del partido hegemónico a un sistema de partidos plural, incluyente y democrático. La primera diferencia sustancial es el paso a un sistema competitivo, en el que intervienen tres fuerzas políticas importantes: PRI, PAN y PRD. La segunda, es la reglamentación de procesos electorales imparciales e incuestionados y la construcción de instituciones autónomas, en donde la interacción de los partidos y la participación de los ciudadanos establecen las condiciones para que los comicios sean suficientemente "limpios y creíbles", es decir, para que los organismos electorales sean autónomos, los comicios no sean manipulados, los partidos compitan por los votos y se respete el sufragio de los ciudadanos. Con ello se abre la expectativa a la alternancia que en los años anteriores era impensable.

Después de la reforma de 1989-1990, obtienen su registro condicionado tres partidos: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) que lo había perdido en 1988, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Ecologista de México (PEM). Así, el IFE enfrenta su primer proceso electoral en 1991, en donde participan 10 partidos políticos (PAN, PRI, PPS, PRD, PFCRN, PARM, PDM, PRT, PEM, PT) con una presencia cada vez más sólida y una mayor participación ciudadana en los comicios (rasgo importante de la política mexicana a lo largo de la década de los noventa). Entonces, el desafío al partido mayoritario se percibe con mayor fuerza; sin embargo, resulta paradójico el hecho de que el incremento de la participación ciudadana no favorezca a los partidos opositores sino, al PRI, el cual se recupera notablemente y obtiene nuevamente la mayoría en el Congreso de la Unión.⁴¹

Como resultado de las elecciones intermedias de 1991, el PRT y el PDM pierden su registro y los nuevos partidos PEM y PT no logran alcanzar su registro definitivo; sólo seis de los diez partidos logran tener representación en la Cámara de Diputados y el escenario

⁴⁰Ibidem. p. 259.

⁴¹Ibidem. p. 274.

político del país se ve nuevamente modificado. El PRI recobra la capacidad de implementar reformas constitucionales por sí mismo y lo hace de una manera legal, limpia, como resultado de una elección sin impugnaciones; el PAN empieza a afianzar su posición territorial (Baja California y Guanajuato) y recobra la segunda posición en las preferencias electorales desplazando al PRD de su lugar; los partidos pequeños (PPS, PFCRN y PARM) continúan cumpliendo su papel de partidos satélites del régimen.

Si bien los resultados de las elecciones no son cuestionados, se presentan varias denuncias en contra del partido en el poder por el uso de recursos y programas públicos para efectos electorales, y se cuestiona el origen de las aportaciones privadas para apoyar las campañas electorales nacionales y locales. Este libre juego del financiamiento de los partidos en el sistema electoral genera dos problemas fundamentales: en primer lugar, un clima de desigualdad entre los partidos políticos, mientras algunos reciben fuertes cantidades de dinero para financiar sus campañas, otros carecen de los medios más elementales para subsistir en el ámbito político; en segundo lugar, la libertad que tienen los partidos políticos para allegarse de recursos genera una falta de control sobre el financiamiento y el gasto. Y es que hasta entonces no existe un solo artículo en la ley electoral mexicana que regule el financiamiento privado de los partidos, ni que los obligue a rendir cuentas ante la autoridad electoral. Los gastos de campaña no tienen límite alguno, no existen reglas relacionadas con las erogaciones de los recursos, nadie los vigila, por lo tanto, se desconoce el origen, monto y destino del dinero de los partidos. Esta situación obliga a nuevas negociaciones y a reformas cada vez más exigentes.⁴²

Es así como los temas de financiamiento, control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, se introduce en las negociaciones y, a lo largo de la década de los noventa, van cobrando importancia hasta convertirse en elementos decisivos de la ley, de la discusión y de la reforma democrática en México.

En 1993, se impulsa un nuevo paquete de reformas, acordada mediante una negociación entre el PRI y el PAN, que dan respuesta a muchas de las exigencias de la oposición y con mira a las elecciones federales de 1994. Dicha reforma constituye un avance en diversos

⁴²Ibidem. pp. 271-275.

temas electorales. Entre las modificaciones más significativas están: 1) la incorporación de las primeras reglas para normar las finanzas de los partidos políticos, 2) la equidad en el acceso a los medios de comunicación y, 3) el establecimiento de nuevas fórmulas para la integración de las cámaras del Congreso de la Unión. No obstante los avances, esta reforma no resuelve un asunto fundamental de la democracia: que las autoridades electorales fueran realmente independientes del gobierno.

En cuanto a este último punto, el tema de la conformación de sus órganos sigue siendo un asunto de debate, pues el Ejecutivo y su partido continúan teniendo el control de ésta. Aún cuando el PAN y el PRD exigen cambios que garanticen transparencia y confianza en los procesos electorales, no ceden ante las presiones de las principales fuerzas opositoras; por lo tanto, queda intacta la composición del máximo órgano electoral.⁴³

1) *Control de las finanzas de los partidos políticos.* Ante los problemas surgidos por la falta de control en materia de financiamiento, se establecen en el COFIPE una serie de normas tendientes a transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos. Dichas normas incluyen básicamente cuatro obligaciones: a) la identificación y reglamentación de las diversas fuentes de financiamiento, b) topes a los gastos de campaña, c) el establecimiento de controles mediante órganos e informes y, d) la creación de un régimen de sanciones para quienes incurran en violaciones a la legislación en materia de financiamiento.

a) *Identificación y reglamentación de las diversas fuentes de financiamiento.* A partir de esta reforma el COFIPE contempla cinco rubros para el financiamiento de los partidos: financiamiento público, por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. Queda prohibido que los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos o cualquier dependencia pública aporten recursos a los partidos. Esta prohibición incluye a los extranjeros, a los ministros de culto y asociaciones religiosas, a los organismos internacionales, a las personas que vivan o trabajen en el extranjero, a las empresas mercantiles y los créditos bancarios.

⁴³Ibíd. pp. 295-312

- b) *Topes de gastos de campaña.* Se incluyen en la ley restricciones a los recursos que pueden gastar los partidos. De este modo, se establece que, para elecciones presidenciales, el Consejo General del IFE, previo al inicio de la campaña electoral, debe fijar el tope máximo de gastos para dicha elección, tomando en cuenta: el valor unitario del voto para diputados fijado para efectos del financiamiento público; los índices de inflación que señala el Banco de México; el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país al 31 de octubre del año, previo a la elección; y la duración de la campaña. Para el tope de campaña de diputados y senadores, se determina que este deberá fijarse a más tardar el día último de enero, del año electoral, tomando en cuenta, la cantidad que se hubiera fijado como costo mínimo de campaña, multiplicado por 2.5 y para los senadores esta cantidad multiplicada por la cantidad de distritos, que comprenda la entidad federativa.
- c) *Medidas de control.* Se establece la obligación a los partidos políticos de que cuenten con un órgano interno que se encargue de la administración de sus recursos; además quedan obligados a presentar informes anuales y de campaña sobre el origen y destino de los mismos. Se otorga por primera vez al Consejo General del IFE la competencia para realizar revisiones a las finanzas de los partidos a través de una Comisión de Consejeros que deberá constituirse únicamente para la recepción, revisión y dictamen de los informes anuales y de campaña, con la facultad de solicitar en todo momento a los partidos, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en dichos informes. Además, esta Comisión, queda facultada para emitir las disposiciones reglamentarias que deberán observar los partidos en la conducción de su contabilidad y en la presentación de sus informes, previa aprobación del Consejo General.
- d) *Régimen de sanciones.* En caso de incumplir las normas relativas al financiamiento, la legislación establece un catálogo de sanciones generales que van desde una multa a los partidos, hasta la suspensión o pérdida de su registro.

- 2) *Acceso a los medios de comunicación.* Con el fin de garantizar el derecho de los partidos a comprar tiempo comercial en la radio y en la televisión en condiciones igualitarias, se precisa que el IFE debe solicitar la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión proporcionen un catálogo de horarios y tarifas, y se faculta a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE para que procure una distribución igualitaria entre los partidos que tengan interés en contratar una misma estación en un mismo horario. Le corresponde a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y a la Comisión de radiodifusión del IFE, efectuar los trámites para las aperturas de los tiempos comerciales a los partidos políticos, determinando el tiempo que podrán contratar los partidos en partes iguales. También queda regulada la contratación de los espacios en los medios impresos, de acuerdo al catálogo que reciba el IFE.

- 3) *Integración del Congreso de la Unión.* Se modifica la composición del senado de la república ya que, a partir de 1994, se elegirán por entidad federativa, no dos sino cuatro senadores, uno de los cuales le corresponderá a la primera minoría de cada entidad. Esta reforma tiene por objeto aumentar la representación de los partidos de oposición dentro del senado y garantizar que, cuando menos, controlarán una cuarta parte de la Cámara, en comparación con los 3 de los 64 escaños de entonces.

La Cámara de diputados seguirá estando integrada por 500 diputados: 300 electos bajo los principios de mayoría relativa y 200 a través de cinco listas plurinominales. El tope de curules máximo para cada partido político se mitifica: hasta un techo de 300 diputados si se obtiene una proporción de votos igual o menor al 60%. Pero con una limitación adicional: un partido puede obtener hasta 315 curules, el 63% de la Cámara, si sus votos totales rebasan el 60% de los sufragios.

Por lo que se refiere a la regulación de los partidos, se perfecciona aun más el sistema de candados en torno a las coaliciones hasta hacerlas virtualmente imposibles. En cuanto a la figura del registro condicionado, si bien había significado un gran acierto en el

fortalecimiento de los partidos, la reforma de 1993 constituye un retroceso muy grande en esta materia, y no porque hiciera más estrictos los requisitos para que una organización pudiera obtener su registro, sino porque facilita la permanencia de aquellos partidos que no alcancen el mínimo necesario de sufragios (1.5%). Con esta reforma, la ley les otorga una nueva oportunidad al señalar: "El partido político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas perderá todos los derechos y prerrogativas que establece el código". Así, partidos sin un significativo apoyo ciudadano, según los resultados electorales, se les da una segunda oportunidad de permanecer en el escenario político y de seguir gozando de las prerrogativas y los derechos que les otorga la ley a aquellos partidos que sí alcanzaron el porcentaje mínimo requerido, pasando por alto así, los resultados electorales⁴⁴

De esta forma, queda listo el marco institucional y el normativo para el desarrollo de las elecciones federales de 1994; el Consejo General del IFE, inicia los trabajos preparatorios del proceso electoral en noviembre de 1993. A pesar de que el PRD critica duramente la nueva reforma, acepta su validez al incorporarse a los trabajos del IFE, consintiendo, de esta manera, la permanencia de la mayoría de los funcionarios locales y distritales que estuvieron al frente de las elecciones de 1991, así como de los consejeros magistrados del IFE, designados a propuesta del Presidente de la República desde 1990.

Hasta este momento, el régimen podía aún privilegiar el control electoral sobre la credibilidad electoral, ceder sólo espacios mínimos para guardar las apariencias democráticas y mantener a la oposición en el juego electoral. Las reformas electorales de 1990 y la de 1993 se caracterizan porque son pactadas de manera bilateral entre el PRI y el PAN; el PRD se mantiene al margen de las negociaciones pues sigue desconectado y sin capacidad de influencia.

El 1º de enero de 1994, la situación del país cambia drásticamente debido a la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas. El grupo guerrillero, integrado por cuadros de la izquierda radical mexicana y por miembros de las comunidades indígenas más pobres, se manifiesta en contra de las reformas

⁴⁴BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. Op. cit., pp. 306-307.

liberalizadoras emprendidas por el gobierno salinista. El conflicto estalla no como una respuesta al atraso en esa zona, sino como un medio de presión política. La inseguridad y el clima de violencia creado por los guerrilleros, repercute en las distintas esferas de la vida pública nacional e internacional. El resurgimiento de la "vía armada" de la política, rasgo característico de la primera mitad del siglo XX, pone en riesgo el proceso electoral que estaba dando inicio. El reto del gobierno y los partidos es, entonces, crear un clima de confianza para garantizar que las elecciones y la transmisión del poder ocurran pacífica y ordenadamente.⁴⁵

Como respuesta a la violencia política, se firma el Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia, el 27 de enero de aquel mismo año. Se trata de un acuerdo urgentemente negociado para crear condiciones de imparcialidad y equidad en la contienda, y es el primer acuerdo en el que participan todas las fuerzas y sus candidatos. A partir de entonces, inician los trabajos tendientes a reformar tanto la constitución como el marco jurídico electoral, con la participación de los diferentes actores políticos. La amenaza de inestabilidad política convierte de repente al PRD en el actor clave de las negociaciones electorales.⁴⁶

Dos meses después, las negociaciones reformadoras se ven interrumpidas por el asesinato del candidato del PRI, Luis Donald Colosio, y se desata una nueva oleada de inseguridad e incertidumbre, la sombra de la violencia vuelve a trastocar el proceso electoral; la necesidad de inyectar certidumbre y confianza se vuelve aún más grande y es una responsabilidad que tienen en sus manos el gobierno y todos los contendientes políticos.⁴⁷

En el marco de los acontecimientos ocurridos, se llega, finalmente, a un acuerdo de reformas al COFIPE. La reforma de 1994 motivada por la crisis política que generó la aparición del EZLN y la intensa presión de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil, constituye un avance sustancial en la democratización de los procesos electorales: subraya el carácter autónomo e independiente de los organismos electorales,

⁴⁵Ibidem. pp 319-321

⁴⁶ALCOCER, Jorge. "El ciclo de las reformas electorales", en *Voz y Voto*, No. 45, noviembre de 1996, México. pp. 6-11.

⁴⁷BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. Op. cit., pp. 352-354

modifica la estructura del Consejo General del IFE, permite que visitantes extranjeros observen el proceso electoral.

Sin duda, la propuesta más significativa consiste en profundizar la ciudadanización del máximo órgano electoral. En la nueva integración del Consejo General, los consejeros magistrados pasan a denominarse "consejeros ciudadanos" quienes tienen ahora a su cargo la organización y vigilancia de los procesos electorales; se elimina el voto de los partidos, así, los partidos con voz pero sin voto, dejan de ser juez y parte, y su presencia es estrictamente igualitaria, esto es, un representante por partido. Este cambio constituye un gran avance, pues la presencia proporcional y con voto de los partidos en los órganos electorales fue el principal factor que inyectó parcialidad y falta de credibilidad en las elecciones presidenciales de 1988. De este modo, las decisiones en los órganos directivos del IFE pasan a manos de los consejeros ciudadanos, quienes deben ser personas reconocidas públicamente, nombradas por la propuesta y el consenso de los partidos políticos (y no del Ejecutivo), lo cual brinda un mayor índice de credibilidad a este organismo y a las elecciones.⁴⁸

Así, la organización y el fraude electoral dejan de ser la preocupación central de la oposición. Por primera vez, las principales fuerzas opositoras tienen gente de su confianza entre los consejeros y también, por vez primera, el partido en el poder empieza a desconfiar de algunos de ellos. Es entonces, cuando las tradicionales relaciones de desconfianza comienzan a invertirse.⁴⁹

El proceso electoral de 1994, se desarrolla sin ningún episodio de violencia y con una alta participación ciudadana. Los resultados arrojados en las urnas muestran que el 78% de los ciudadanos empadronados acudieron a votar, porcentaje nunca antes visto en la historia política de México. El PRI obtiene el triunfo con el 50.1% de los votos, como resultado de las elecciones mejor organizadas y, al mismo tiempo, más vigiladas de entonces; el PAN se consolida como la segunda fuerza política con el 26.6% de la votación; el PRD confirma su presencia política como tercera fuerza con el 17% y el PT

⁴⁸ Ibidem. pp 327-331.

⁴⁹ SCHEDLER, Andreas. Op. cit., pp. 64-65

logra el 2.8% de la votación. Los otros cinco partidos registrados (PARM, PFCRN, PVEM, PPS PDM) no alcanzan el 1.5% de los votos cada uno.

En su representación parlamentaria, sólo cuatro partidos logran entrar a la Cámara de Diputados: PRI, PAN, PRD y PT, y sólo tres partidos: PAN, PRI y PRD tienen acceso a la de Senadores. De esta forma, la vida parlamentaria inicia una nueva etapa: ya no la de un enorme bloque que enfrenta a un variado número de pequeñas fracciones partidistas, sino una dinámica de lucha y deliberación política protagonizada por los tres bloques parlamentarios.⁵⁰

No obstante el triunfo holgado del PRI, se percibe un nuevo panorama en la competencia electoral que se va perfilando rumbo a las elecciones federales del 2000. El PRI muestra un retroceso en relación con los resultados electorales de 1991; el PAN y el PRD alcanzan una presencia nacional que nunca antes habían tenido, con votaciones más homogéneas, y se observa un avance significativo de la oposición a lo largo y ancho de todo del territorio nacional, sobre todo a nivel local.

A partir de aquí podemos decir que México cuenta con un sistema de partidos extraordinariamente fuerte, integrado por tres fuerzas políticas: el PRI, que confirma su presencia en los estados del centro; el PAN, que avanza en las ciudades y los estados más ricos y modernos del país y; el PRD, que acumula los votos de las zonas donde el PRI muestra retrocesos.⁵¹

Si bien las elecciones fueron legales y aceptadas por todos los contendientes, estas no fueron equitativas. El dictamen presentado por los consejeros ciudadanos del IFE sobre los gastos de campaña, lo demuestra: El PRI reporta un gasto del 71.4% del monto total ejercido en los comicios presidenciales, casi las tres cuartas partes del total; el PAN reporta el 17.8%, el PRD el 6.05%, el PT 1.15%, el PDM 1%, el PPS 0.9%, el PFCRN 0.87%, el PVEM 0.56% y el PARM 0.24%. Las elecciones de senadores y de diputados muestran distorsiones aún peores: el PRI gastó el 77.25% en el primer caso y el 81.24% en el caso de diputados. Es así como se hace evidente la falta de equidad en la competencia electoral

⁵⁰BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. Op. cit., pp. 354-370.

⁵¹Ibidem. pp. 367-368.

debido al uso indiscriminado de los recursos por parte del partido oficial y, a través del monitoreo de los medios de comunicación durante el periodo electoral, se confirma la posición ventajosa del partido oficial con respecto a la oposición.⁵²

México todavía no terminaba de recuperarse de la avalancha de acontecimientos que marcaron de manera extraordinaria el año de 1994, cuando estalla la crisis financiera a finales de ese mismo año y se recrudece la situación en el país. En el plano económico, tenemos un país en bancarota, devaluación de la moneda nacional, inflación, alza de las tasas de interés, incremento en la deuda pública y privada, y dislocación en el presupuesto gubernamental. En el plano de la política, por un lado, una oposición fortalecida; por el otro, un presidente de la República débil, tratando de afirmarse, así como un gobierno lleno de fisuras y una clase política dividida y confrontada. Todo ello aunado a los diversos casos de violencia suscitados durante 1994, aún irresueltos. Muchos especialistas coinciden al señalar que los ámbitos de la economía y la política se encontraban sobrecalentados, debido a que México se encontraba en una etapa de fin de régimen.⁵³

Ante este entorno, el tema de la reforma política se convierte nuevamente en un aspecto decisivo para definir el rumbo que debía seguir la transición. Para avanzar en la reforma democrática se firma, en enero de 1995, un nuevo acuerdo conocido como "Compromisos para un Acuerdo Político Nacional" en el que participan los partidos con presencia en la arena electoral: PRI, PAN, PRD y PT. Este nuevo ciclo de negociaciones se ve varias veces interrumpido por el desencuentro, la confusión y la inconformidad; lo cual se debe, principalmente, a los conflictos postelectorales a nivel local y a los actos de violencia ocurridos en Aguas Blancas.⁵⁴

En 1996 se aprueba la nueva reforma electoral, la cual influye decisivamente en la consolidación del nuevo sistema de partidos, sobre todo porque se concreta la autonomía de los órganos electorales equilibrando las condiciones de la competencia electoral; y porque se les otorga mayores recursos públicos para sus tareas electorales en el proceso y fuera de él, facultándolos a ser la única vía para obtener candidaturas. A partir de ahora,

⁵²Ibidem. pp. 370-376.

⁵³ CASINO, Cesar. "México: ¿transición o ruptura?", Este País, No. 51, junio 25 de 1995, México. pp. 60-65.

⁵⁴Ibidem. pp. 379-398.

la autoridad electoral gozará de plena independencia en relación al gobierno. Los partidos políticos así como los representantes del poder legislativo ya no tienen voto en el máximo órgano electoral. Los ocho consejeros electorales y el presidente del Consejo, son los únicos miembros que tienen voto en el Consejo General del IFE, pero lo más importante es que fueron elegidos en la Cámara de Diputados por el consenso de los partidos políticos. Así, el gobierno abandona la organización electoral y pasa a manos de personas que gozan de la confianza de todos los partidos.⁵⁵

En materia de competencia electoral, se modifican las bases para otorgar el financiamiento público, se garantiza el acceso a los medios de comunicación y se fomenta la transparencia en las finanzas partidistas. Así, por mandato constitucional, se establece que los recursos públicos de los partidos prevalecerá sobre los de origen privado; se multiplica el monto total del financiamiento a los partidos y se establecen reglas más equitativas: 70% del monto total se distribuirá de manera proporcional a los votos obtenidos en la última elección y 30% se distribuirá de modo igualitario entre todos los partidos. Se amplían también los tiempos de radio y televisión pagadas por el Estado, la distribución se hará con la misma fórmula 70%-30%, se reducen los topes de gastos de campaña, se ponen restricciones a las aportaciones privadas y se implementan mecanismos más estrictos de control, auditoria y vigilancia⁵⁶.

Para fortalecer a los partidos políticos, la reforma electoral avanza también en otros terrenos que tienen que ver con las facultades de la autoridad electoral para realizar sus tareas de fiscalización: la nueva ley crea, entre otras, una comisión del Consejo General encargada exclusivamente de realizar las tareas de fiscalización. Se trata de una comisión permanente con funciones claramente establecidas en la ley. Además le da atribuciones para solicitar informes y realizar auditorias más allá de las estrictamente anuales. El objetivo es hacer transparentes los recursos de los partidos políticos.

Para complementar el sistema de partidos se reintroduce la figura de las agrupaciones políticas nacionales, las cuales podrán coaligarse a los partidos y podrán gozar de exenciones fiscales y apoyos para sus actividades editoriales. De esa manera ofrece un

⁵⁵Ibidem. pp.423-424.

⁵⁶Ibidem. p. 426.

cauce para la participación política a corrientes menos implantadas que los partidos, sin fomentar artificialmente la automatización de las ofertas electorales.⁵⁷

El problema del corporativismo fue un tema muy discutido en las negociaciones de esta reforma. Y, por primera vez, se logra incorporar en la Constitución una referencia a los derechos políticos que mencionan la libertad de los ciudadanos de afiliarse individualmente a los partidos políticos, contra la práctica tradicional de afiliar las organizaciones a los partidos con todo y sus miembros.

De esta manera, la reforma de 1996 inyecta a la competencia democrática una gran dosis de equidad y, de manera especial, el financiamiento público fortalece el sistema de partidos en transición. Sin embargo, en esta reforma se dan también cambios que desalientan la formación de nuevos partidos e impiden el desarrollo de los partidos pequeños, entre las más importantes están:

- a) se elimina nuevamente la opción del registro condicionado, dejando como única opción el registro definitivo, en condiciones menos difíciles que las anteriores, pero de todos modos este cambio significa un obstáculo importante para el desarrollo de nuevas fuerzas políticas.
- b) se incrementa a 2% de la votación nacional el umbral mínimo para participar en el reparto de curules y para conservar el registro,⁵⁸
- c) los requisitos para coaligarse no se flexibilizan y no se restaura la figura de "candidatura común"⁵⁹
- d) Queda como gran pendiente la normatividad de los actos relativos a la actividad interna de los partidos políticos.

Uno de los factores que caracteriza las elecciones de 1997 y, sin duda, que explican la evolución de los partidos y su creciente competitividad, es el relativo al monto de

⁵⁷Ibíd. p. 407.

⁵⁸Ibíd. pp. 436-437.

⁵⁹Ibíd. pp. 443-448

financiamiento público. Gracias a la reforma de 1996, el reparto es ahora más equitativo, nunca antes los partidos habían contado con montos tan elevados de dinero. La intención es fortalecer a dichas organizaciones y permitir que, al menos durante las campañas de 1997, la búsqueda de los recursos no se convierta en un obstáculo para que la competencia electoral se desarrolle en condiciones equitativas. Al hacer del conocimiento público los montos que se entregarían a los partidos para las campañas, surgen grandes protestas por parte de la opinión pública, pues estaba muy reciente la crisis económica y no resultaba comprensible destinar tanto dinero a los partidos. Sin embargo, estaba de por medio la construcción de la equidad y la inducción de la competitividad, ambos, grandes objetivos de la oposición.⁶⁰

En cuanto a los gastos, como lo marca la nueva reforma electoral, se reducen en relación con los topes de gastos de 1994. con esta medida se trata de que ningún partido pueda excederse por encima de los demás contendientes.

De esta forma, los partidos se presentan a las campañas electorales de 1997 en un contexto completamente nuevo: para muchos se abre, por primera vez, la posibilidad de sostener el ritmo creciente de las extensas contiendas electorales, mantener amplios núcleos de activistas profesionales que se encarguen de organizar los actos de campaña, multiplicar su propaganda y, sobre todo, adquirir espacios en los medios masivos de comunicación.⁶¹

Los resultados electorales de 1997 muestran un cambio fundamental. Los poderes del Estado mexicano –el Congreso de la Unión y varias gubernaturas del país- son ocupados por partidos distintos al PRI, generando y confirmando un equilibrio de poderes y un reparto en las responsabilidades de gobierno. Lo más importante es que los cambios se dan sin violencia, democráticamente, como producto de procesos combinados de votación masiva, reformas electorales y reglas claras. El PRI pierde la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, el PAN gana las gubernaturas de Nuevo León y de Querétaro, en

⁶⁰ SÁNCHEZ GUTIERREZ, Arturo. *La fiscalización de los recursos de los partidos políticos la experiencia mexicana en 1997*, ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / IFE / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://www.trife.gob.mx/congreso/Sanchezg.html> (16 de mayo del 2003), 22p.

⁶¹BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. Op. cit., p. 460.

cuanto al PRD su triunfo más importante es la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Los perdedores: Partido Cardenista (PC), el Popular Socialista (PPS), y el Demócrata Mexicano (PDM), ahora tienen que esperar dos procesos electorales para volver a entrar en el circuito partidista. Así, el sistema de partidos de México se transforma y, de esta manera, se consolida la capacidad competitiva de la oposición, ahora el voto ciudadano es el que decide quién se queda o sale del circuito electoral.⁶²

Las nuevas reglas para la conformación de la Cámara de Diputados permite una representación equilibrada, ahora el ejecutivo y su partido no tienen la mayoría. Con estos resultados la pluralidad queda instalada de lleno en el Congreso de la Unión. El PAN, el PRD, el PT y el PVEM son los encargados ahora de legislar. Paralelamente, en el Senado (que inaugura la representación proporcional) el PT y el PVEM obtienen un lugar.⁶³

Para finales del siglo XX se puede observar ya un nuevo marco estructural en el cual se desarrollan las elecciones que, sin duda, consolidó el nuevo sistema de partidos. Sus rasgos generales son:⁶⁴

- a) Los procesos electorales son organizados por autoridades autónomas;
- b) Las urnas están bajo el cuidado de ciudadanos sorteados y capacitados especialmente para ese fin;
- c) Existe vigilancia mutua por parte de los partidos en todo el proceso, mediante la supervisión en todos los órganos electorales;
- d) Existen una tendencia general para procurar condiciones equitativas de la competencia que incluyen:
 - incremento al financiamiento público;
 - preeminencia del financiamiento público sobre el privado;
 - el financiamiento público se determina a través de una fórmula precisa, prevista en la ley;
 - acceso, por orden legal, a los medios de comunicación;

⁶²Ibíd. pp. 469-471.

⁶³Ibíd. pp. 473-475.

⁶⁴Ibíd. pp. 494-497.

- topes a los gastos de campaña;
 - diversos mecanismos de fiscalización.
- e) Se cuenta con Instancias sólidas y confiables a las cuales los partidos y los ciudadanos pueden recurrir en caso de controversias, situaciones polémicas o violaciones a sus derechos políticos;
- f) La integración del Congreso es mixta, es decir, contienen diputados de mayoría relativa y de representación proporcional

1.2.5 El nuevo sistema de partidos en México

Antes de las elecciones presidenciales del 2000, se observa un nuevo mapa gubernativo y de representación en el nivel local: el PRI gobierna el 46.6% de la población, el PAN el 29.6%, el PRD el 20.7%, el PT el 0.52%, y el PVEM el 0.36%.⁶⁵ El reparto del poder entre diversas fuerzas partidistas es la evidencia de que la oposición tiene un espacio abierto, que el sufragio es un poderoso instrumento de cambio político y que el cambio por la vía electoral es posible.⁶⁶

En 1999, el IFE otorga el registro a seis organizaciones; cuatro de nueva formación: Partido de Centro Democrático (PCD), Democracia Social Partido Político Nacional (DSPPN), Convergencia por la Democracia (CD) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN); y dos en un reintento: Partido Alianza Social (PAS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Así, once partidos políticos contienden por el poder presidencial en el 2000.⁶⁷

No obstante el repunte electoral que ha obtenido la oposición en los últimos años, para los comicios del 2000 ningún partido posee la suficiente fuerza y capacidad para derrotar por sí solo al partido hegemónico; por lo tanto, tienen que establecer alianzas para poder vencerlo en la contienda presidencial, es así como surgen: Alianza por el Cambio,

⁶⁵Ibidem. pp. 498-499.

⁶⁶Ibidem. p. 501.

⁶⁷ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, y Yolanda Meyenberg Leycegui. "Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos en México", en Yolanda MEYENBERG LEYCEGUI (coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / FLACSO, 2001. p. 349-361.

integrada por el PAN y el PVEM; Alianza por México, por PRD, PT, CD, PSN y PAS. Los demás partidos: PRI, PARM PCD y DS deciden presentarse solos a la contienda electoral.

La conformación de las dos alianzas, altera significativamente las condiciones de la competencia; el equilibrio financiero entre ambas coaliciones y el PRI llega a niveles ya no de equidad sino de igualdad: Alianza por el Cambio participa con 905.4 millones de pesos, que representa el 30% del total; el PRI participa con 910.2 millones de pesos, es decir, el 30.3% del total; y Alianza por México (con cinco partidos) con mil 24 millones de pesos, esto es, el 34.1%.⁶⁸

Como resultado de las elecciones: Alianza por el Cambio logra ganar la presidencia con el 42.52% de la votación total, el PRI obtiene el 36.1% y la Alianza por México alcanza el 16.64%. Los partidos nuevos que no se coaligaron PARM, PCD y DS pierden la posibilidad de obtener su registro debido a que no alcanzaron el 2% estipulado en la legislación.⁶⁹ El cambio se da en un ambiente sin incidentes, sin violencia, con moderación, respeto a la diversidad. En el Congreso ningún partido logra obtener la mayoría absoluta, en sí tenemos un país plural en todos los niveles: municipal, estatal y ahora federal.

Así, por primera vez en la historia contemporánea de México, se logra la alternancia en el poder. Las reformas electorales realizadas a lo largo de 20 años, la acción de los partidos de oposición, la participación de organizaciones y grupos sociales favorables a la democracia electoral, la transformación del entorno internacional y, sobre todo, el desgaste de la legitimidad del priismo, permiten que se de finalmente una real competencia electoral.

Hasta ahora los partidos pequeños han sobrevivido gracias a la formación de alianzas, lo cual reafirma, por un lado, su intrascendencia y, por el otro, la hipótesis de un mercado político satisfecho en lo esencial por la oferta: PRI, PAN, PRD. Las nuevas organizaciones no parecen tener un perfil político propio y, en consecuencia, sus posibilidades de una presencia autónoma son prácticamente nulas. Además se constituyen a partir de

⁶⁸BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. Op. cit., pp. 522-533.

⁶⁹BECERRA CHAVEZ, Pablo Javier. "Las elecciones federales del año 2000: la hora de la alternancia". en Yolanda MEYENBERG LEYCEGUI (coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / FLACSO, 2001, p. 305-321.

dirigentes que ven en los partidos un *modus vivendi* y no la reivindicación de espacios políticos para grupos sociales sin nicho de representación.⁷⁰

De acuerdo con la ley electoral actual, las condiciones que establece la formación de alianzas adolecen de un vicio de origen, ya que, al no derivarse de afinidades programáticas, ni ideológicas, ni a partir de intereses políticos comunes (fuera del electoral), carecen de elementos que propicien lealtades entre los partidos.⁷¹

Las elecciones intermedias del 2003, vuelven a confirmar que México cuenta con un marco legal e institucional que asegura la existencia de un sistema de partidos real, que permite que la pluralidad política pueda convivir y competir de manera pacífica y democrática. Los viejos litigios en torno a la limpieza de los comicios han quedado atrás al igual que la equidad en la competencia electoral. Empero, ahora los que enfrentan la situación nacional en circunstancia de debilidad y crisis son los mismos partidos políticos del país.

Esto se debe, por un lado, a las continuas luchas y fraccionamiento interno, tema que parece estar muy de moda, consecuencia del monopolio partidista y, en algunos casos, el caudillismo interno que se vive en algunas instituciones políticas por la falta de mecanismos que regulen la vida interna de los mismos. Por otra parte, los escándalos financieros de la campaña presidencial del 2000 en los que se han visto involucrados el PRI, con el caso de PEMEX, y el PAN, con el caso de los Amigos de Fox, ambos enfrentan denuncias por financiamiento ilícito en las campañas presidenciales. El primero fue con recursos estatales y el segundo con financiamiento externo de origen desconocido.

Los partidos pequeños en especial, el PSN y el PVEM coinciden en ser concebidos como empresas familiares, en donde los puestos de dirección del partido como los cargos de representación se distribuyen entre la misma familia. El daño causado a la imagen y credibilidad de los partidos es enorme, y quizá definitivo. Los partidos nuevos: Partido Liberal Mexicano (PLM), México Posible (MP) y Fuerza Ciudadana (FC), que obtuvieron su registro para los comicios del 2003, son los que sufren las consecuencias de la abstención y del rechazo generalizado a los partidos.

⁷⁰Ricardo Espinosa Toledo y Yolanda Meyenberg Leycegui. Op. cit., pp. 349-361.

⁷¹Ibidem.

Como resultado de las elecciones intermedias del 2003, el escenario político del país se ve nuevamente modificado. Los escándalos financieros en los que se han visto envueltos los partidos políticos durante este tiempo, ha generado un clima de hartazgo. El electorado saturado de conflictos entre partidos y harto del estancamiento económico que vive el país, decide no participar, por lo que se registra un incremento en el abstencionismo del 59%. El PRI, partido ganador, obtiene el 34.6% de la votación total, el PAN el 30.8% y el PRD el 17.6%. En el margen subsisten tres partidos: PVEM que obtiene el 6.1%, PT el 2.4% y, Convergencia el 2.3%. Cinco partidos pierden su registro legal: de ellos dos provienen de la elección del 2000, el PSN y el PAS; y los tres partidos nuevos, PLM, MP y FC. Y, por tercera ocasión consecutiva, en la Cámara de Diputados nadie tendrá mayoría absoluta.⁷²

Las reglas establecidas para otorgar el registro legal a los partidos de nueva creación, así como los recursos públicos y privados de que disponen éstos, hacen casi imposible alcanzar el mínimo de votos que exige la ley. Por lo que de nada sirve dejar abierta la puerta para la formación de nuevos partidos si, su vida efímera, impide su fortalecimiento y desarrollo.

Si bien la transición del país hacia la democracia se refleja en la pluralización del Congreso y del país en general, luego de décadas de parálisis legislativa, de atender las preferencias del presidente en turno, los partidos políticos y, en particular, los legisladores, no han logrado encontrar su lugar en la nueva realidad política nacional, no han podido encargarse de la dinámica de los nuevos tiempos y no han podido imprimir una nueva tónica a la realidad entre la presidencia y la legislatura. A diferencia del pasado los pesos y contrapesos existen, pero todavía no funcionan cabalmente. Este es otro factor que a debilitado la imagen de los partidos políticos en los último años.

⁷²BERRUETO, Federico. "Desdén ciudadano", VOZ Y VOTO, No. 125-126, julio-agosto del 2003, México: pp.8-16.

1.3 Contexto del sistema de partidos en México

En el presente apartado haremos una breve descripción del contexto del sistema de partidos, de tal manera que podamos entender el entorno político en el cual se dan las decisiones sobre el control de los recursos y, de este modo, logremos explicar, apoyándonos en la teoría de Anthony Downs, por qué no se ha podido garantizar el control de los recursos de los partidos políticos de México.

1.3.1 Estado de derecho democrático

La norma constitucional mexicana instituye en su artículo 40, como voluntad del pueblo en ejercicio de su poder soberano, una república representativa, democrática, federal, integrada por estados libres y soberanos, unidos por una federación. Los primeros tres elementos, aluden a una forma de gobierno y los últimos a una forma de estado; con los cuales se privilegia un gobierno que va a ser renovado periódicamente, en los que sus titulares son asignados atendiendo a su aptitud para el cargo, que se legitima mediante la voluntad mayoritaria de los ciudadanos que tienen como finalidad el bienestar colectivo (artículo 39 constitucional).⁷³

Las generaciones hacedoras de la Independencia, la Reforma y la Revolución tuvieron el propósito común de hacer de México un Estado de derecho, es decir, un Estado donde las instituciones son las reglas del juego en la sociedad. Estas instituciones tienen la forma de leyes, procedimientos, políticas, convenciones y organizaciones construidas por los individuos para regular sus acciones en sociedad. Es un Estado en el que el ejercicio del poder se encuentra subordinado al derecho, en el que gobiernan los hombres con apego a las leyes.⁷⁴

⁷³ BRIBIESCA VÁQUEZ, Gilberto Alejandro. *La legislación electoral en la vida interna en los partidos políticos de México*, ponencia que se presenta para participar en el Congreso Nacional de Tribunales Electorales, octubre 2001, <http://teemich.org.mx/PonenciaParte1.htm>

⁷⁴ PATIÑO CAMARENA, Javier. *Nuevo derecho electoral mexicano*, 5ª. Edición, México: Editorial Constitucionalista e IFE, 1999, pp. 7-61.

La esencia de la teoría del Estado de derecho se basa en el principio de que los distintos órganos del Estado sólo pueden actuar en virtud de una habilitación jurídica que los capacite para ello. Uno de los elementos distintivos del Estado de derecho es la existencia de controles jurídicos –la constitucionalidad de las leyes- para limitar el poder de los congresos en los sistemas representativos.

La democracia es, teóricamente, un método para elegir gobiernos por el principio de mayoría (principio que garantiza que la soberanía popular pueda convertirse en leyes generales, al tiempo que garantiza los derechos de las minorías). Este método reposa en una serie de valores socialmente compartidos como la primacía de las soluciones pacíficas, la tolerancia y el respeto a la legalidad. La democracia supone la existencia de una pluralidad de formas de vida y opiniones en la sociedad, la cual no sólo debe ser mantenida, sino fortalecida como el signo más evidente de la salud política de una sociedad.

El núcleo de la democracia reside en la existencia de instituciones legales que permiten la expresión de la voluntad popular por medio de canales formales y regulados.⁷⁵ Dichas instituciones deben garantizar a la sociedad el control del gobierno por medio de un Estado de derecho; su objetivo debe orientarse a reconstruir el poder político de manera inalterable y periódica mediante elecciones que se ciñan a procesos democráticos previamente regulados en la Constitución y en las normas secundarias. En este contexto, los partidos políticos constituyen el instrumento idóneo que contribuye al fortalecimiento de la representación popular y cuya actividad es preponderantemente pública, en la que concurre tanto la razón pública como la razón ciudadana, con base en la preeminencia de derechos ciertos y libertades básicas.⁷⁶ En este sentido, los partidos políticos son el centro motor del funcionamiento del Estado democrático.

Bajo esta postura, los partidos políticos y su función redundan en intereses públicos fundamentales del poder del Estado, ya que de ellos depende la construcción de

⁷⁵RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. *Estado de derecho y democracia*, Cuaderno de divulgación de cultura democrática No. 12, México: IFE, http://deceyec.ife.org.mx/estado_de_derecho_y_democracia.htm (febrero del 2004).

⁷⁶BRIBIESCA VÁZQUEZ, Gilberto A. *La legislación electoral en la vida interna de los partidos políticos mexicanos*, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Tribunales Electorales, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, México, 2001, <http://www.teemich.org.mx/PonenciaParte1.htm>, (25 de agosto del 2003).21p.

instituciones democráticas y, en consecuencia, la formación de un gobierno representativo mediante el sufragio; sustentado lo anterior en que en un sistema democrático concurren diferentes ideologías con diversos programas de acción y plataformas electorales encauzadas a darle vigencia a un Estado de derecho, función que únicamente pueden desempeñar los partidos políticos al tener la condición de actores electorales con determinados fines dentro de un régimen constitucional. De ahí que, los partidos políticos sean los únicos canales jurídicos para el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano.⁷⁷

La responsabilidad de los partidos políticos –en tanto organizaciones de personas que se proponen conquistar, retener o participar en el ejercicio del poder- no se agota en la participación periódica en los procesos electorales, sino que también tienen que llevar a cabo, en forma permanente, una función educativa que haga posible el desarrollo político del pueblo.⁷⁸ Les corresponde por tanto, desempeñar funciones sociales y políticas imprescindibles en una democracia, al grado de que no hay en este momento entidades capaces de sustituirlos.⁷⁹

En consecuencia puede decirse que el buen funcionamiento de la democracia, su eficiencia y su estabilidad dependen en gran medida de la manera como los partidos desempeñan su papel.

En cuanto a su organización y funcionamiento interno, queda reservado al ámbito “privado” del partido. Esto es, se considera que las normas de funcionamiento interno quedan reservadas a la libre determinación de los partidos, todo en la noble aspiración de evitar injerencias indebidas del Estado que podrían ser violatorias del espíritu y la letra del artículo 41 constitucional, artículo que consagra, como es sabido, la más amplia libertad en la formación de partidos políticos. Este punto es importante, ya que, dada la especial naturaleza jurídica de los partidos y la trascendencia de las funciones que le son encomendadas, funciones de un alto interés público, los partidos son el único canal

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ PATIÑO CAMARENA, Javier. *Nuevo derecho electoral mexicano. Op. Cit.* pp. 15-16.

⁷⁹ CARDENAS GARCÍA, Jaime f. *Partidos políticos y democracia*, Cuaderno de divulgación de cultura democrática No. 8, México: IFE, p. 3.

legítimo de participación política del ciudadano,⁸⁰ por lo que la misma ley les permite ejercer un verdadero monopolio de acceso al poder.

En el marco legal actual, los partidos tienen un trato privilegiado: disfrutan de prerrogativas y reciben recursos públicos; tienen libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismos sin injerencia del órgano electoral; determinan qué candidatos o afiliados participarán en las campañas; tienen el derecho exclusivo de presentar las candidaturas a cargos de elección popular; designan representantes ante los órganos del IFE; participan en todo el proceso electoral y, una vez electos en la figura de legislador o gobernante, toman las decisiones más importantes del país y establecen las normas jurídicas que habrán de regular a la sociedad.

Teóricamente, todos los medios de control que existen en el Estado de derecho tienen la finalidad de limitar el poder y evitar abusos. Sin embargo, los partidos políticos al ser conceptualizados constitucionalmente como "entidades de interés público" –sin una clara precisión de este concepto–, y ubicados entre el Estado y la sociedad, como entes distintos, siendo, por un lado, auxiliares del Estado y, por el otro, representantes de los diversos sectores que componen la sociedad, tienen un trato jurídico especial no bien definido, de tal forma que funcionan como entidades de interés público durante los periodos electorales y el resto del tiempo actúan como asociaciones de carácter privado con funciones público-constitucionales; esto da lugar a que, en muchos casos, actúen fuera del Estado de derecho al que deben sujetarse todos los entes que forman parte de éste.

Lo anterior se explica porque los partidos políticos han dominado históricamente los grupos parlamentarios, por lo que han sido los mismos partidos, como actores centrales del Poder Legislativo, los que han creado las normas que los regulan, tanto en su régimen interno como externo y en todas sus relaciones jurídicas. En el caso específico de nuestro país, su marco legal fue diseñado por el partido hegemónico y modificado, durante muchos años, de acuerdo a los intereses del mismo; en la actualidad, se hace imposible modificar las reglas debido a la conformación del Congreso.

⁸⁰ Ver artículo 175 del COFIPE.

En este apartado, hemos tratado de describir el contexto político en el cual se dan las decisiones sobre el control de los recursos de los partidos en nuestro país. Al respecto, podemos decir que el contexto en el que se ubican los partidos políticos ha sido diseñado por ellos mismos, lo cual revela que el punto central para la toma de decisiones parte de los intereses de los grupos de poder, quienes ajustan las normas para alcanzar sus metas, y dejan a un lado las cuestiones de carácter social.

Por lo anteriormente expuesto, se deduce que a los partidos políticos no les conviene establecer más controles ni promover una mayor fiscalización a sus finanzas, pues ven en el control un impedimento para alcanzar su objetivo que consiste, de acuerdo con Anthony Downs, en ganar las elecciones. Lo anterior aunado a que ven el control como una amenaza a su autonomía, motivo por el cual limitan al órgano fiscalizador en su capacidad por hacerlo, esto es así porque los partidos políticos integran los grupos parlamentarios que conforman el Poder Legislativo, además de que participan en la integración del órgano electoral.

Un aspecto fundamental de cualquier régimen democrático los constituyen los partidos políticos, en el entendido de que un sistema fuerte – de adentro hacia fuera- repercute positivamente en la calidad de los procesos democráticos. Todos los medios de control que existen en el Estado de derecho tienen la finalidad de limitar el poder y evitar abusos. Cuando no existen los suficientes controles, se corre el riesgo de que los partidos se apoderen de las instituciones y se constituyan en medios perversos y degenerativos. Esto ocurre cuando los partidos fomentan prácticas clientelares; destinan los recursos de los ciudadanos que reciben del erario a finalidades distintas de las previstas; y pueden, en casos extremos, llegar a aliarse con sectores contrarios a los principios democráticos y encabezar la construcción de regímenes violatorios de los derechos humanos.⁸¹

De ahí que, los procedimientos, normas, políticas y leyes establecidas sean un elemento clave en la constitución del Estado de derecho, pues de su incorrecta aplicación o diseño pueden derivarse oportunidades que favorezcan los actos ilícitos. La desorganización

⁸¹ Ver artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

administrativa, la supervisión inoportuna, la utilización de prácticas obsoletas y sobre todo la falta de claridad en las leyes contribuyen a que se generen actos de corrupción.

En una sociedad democrática los controles deben tener su origen en la norma jurídica; un debido control tendiente a un correcto manejo de recursos garantizará que el poder público cumpla sus fines, respetando libertades individuales y satisfaciendo las necesidades públicas.⁸²

Contar con un sistema de control eficaz de los recursos de los partidos políticos es de gran importancia para el país, y un imperativo para fortalecer la confianza de la comunidad en sus gobernantes.

El control es, por tanto, un elemento clave en la constitución del Estado de derecho democrático y social.

1.4 Fundamentos del control

La democracia representativa es un arreglo institucional mediante el cual la ciudadanía delega parte de su soberanía a un grupo de gobernantes y representantes para que ejerzan el poder público en su beneficio. Esta delegación de soberanía popular es renovable o revocable durante cada elección y su ejercicio es supervisado y controlado por diferentes métodos –elecciones, mecanismos de fiscalización, división de poderes- que teóricamente evitan la concentración y el abuso del poder, así como la tiranía de la minoría gobernante sobre la mayoría gobernada.⁸³

Las democracias representativas cuentan con dos sistemas de reglas complementarios: los procedimientos para seleccionar gobernantes, es decir, los aspectos procedimentales para regular el acceso al poder público (como reglas electorales y financiamiento de partidos); y la existencia de instituciones políticas que vigilen la actuación de los gobernantes, para

⁸² PÉREZ DAYÁN, Alberto. *Teoría general del acto administrativo*, México: Porrúa, 2003, p. 156.

⁸³ UGALDE, Luis Carlos. “El poder fiscalizador de la cámara de diputados en México”, en Gilberto RINCÓN GALLARDO, (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C., 1996, p. 256-258.

que una vez electos cumplan con su compromiso de llevar bienestar a los ciudadanos. En este último caso, las democracias modernas han diseñado organismos de fiscalización interna y externa sobre el ejercicio de la función pública, con sanciones en caso de incumplimiento o corrupción por parte de los gobernantes y representantes.⁸⁴

Teóricamente, tanto la supervisión externa como la interna son elementos indispensables, que se complementan entre sí, para garantizar la transparencia y legalidad en el manejo de los recursos y asuntos públicos.

El control de los recursos públicos es un asunto complejo, tiene que ver con el equilibrio de poderes y, en particular, con el fortalecimiento del poder Legislativo. Está relacionado con el federalismo y el desarrollo del régimen municipal; con la política económica y el ejercicio de la función pública; con los excesos en la concentración de poder; con la reforma electoral en lo relativo a las condiciones equitativas de competencia; donde se destierre la utilización de recursos públicos en beneficio de cualquiera de los contendientes. En síntesis, tiene que ver con la transición política de la nación, con la democracia y el Estado de derecho de México.⁸⁵

Los mecanismos de control tienen por objeto acotar el ejercicio del poder de acuerdo con los procedimientos que establecen las leyes. El control se realiza por medio de normas, órganos y procedimientos que buscan determinar el destino del gasto, supervisar su adecuado ejercicio, corregir y sancionar el incumplimiento de las normas, la desviación de las metas y criterios establecidos por la representación de la sociedad; en ningún momento se trata de interferir, y menos de obstruir, las decisiones políticas del gobierno, pero sí de evaluar sus resultados. Ese y no otro es el cometido real de la fiscalización.⁸⁶

Como se puede observar, las normas, políticas, procedimientos y leyes establecidas juegan un papel muy importante, ya que de su incorrecta aplicación o diseño pueden derivarse oportunidades que favorezcan los actos ilícitos. Del mismo modo, la desorganización

⁸⁴ *Ibidem.*

⁸⁵ RICO RAMÍREZ, Miguel. "Facultades indispensables de un organismo superior de fiscalización", en Gilberto RINCÓN GALLARDO, (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C., 1996, p. 17.

⁸⁶ *Ibidem.* p. 18.

administrativa, la supervisión inoportuna, la utilización de prácticas obsoletas y sobre todo la negligencia e ineficiencia administrativa, contribuyen a que se generen actos de corrupción.

Es conveniente señalar que el control tiene dos funciones, una hace referencia precisamente a la acción de vigilancia y se caracteriza por la actuación, generalmente discrecional, una vez que los hechos han acontecido; la otra, se inspira en un concepto dinámico y supone una actuación preventiva o de anticipación por medio del establecimiento de sistemas de controles que operan permanentemente y casi siempre de forma automática, provocando un flujo continuo de encauzamiento de la acción organizacional.

El propósito fundamental del control, como actividad organizacional, es procurar que toda organización funcione de manera eficiente. Esto es, la actividad de control tiene como propósito vigilar que todo funcione como debe, de conformidad con las prescripciones del plan y los programas que dan contenido a su organización y los principios de economía y administración generalmente admitidos.⁸⁷

De ahí, puede inferirse la gran importancia que tiene el control, pues es a través de esta función que logramos precisar si lo realizado se ajusta a lo planeado y, en caso de haber desviaciones, permite identificar a los responsables y corregir oportunamente dichas desviaciones.

1.4.1 Concepto de control

La palabra control en el lenguaje coloquial implica las voces de "comprobación", "inspección", "fiscalización" e "intervención".⁸⁸ En términos jurídicos, el control bajo sus diversas formas y facetas, tiene un contenido preciso: hacer efectivo el principio de limitación de poder, esto es, todos los medios de control que existen en el Estado de

⁸⁷ SUÁREZ, Andrés S. *La moderna auditoría: Un análisis conceptual y metodológico*, Madrid: McGraw-Hill de Management, 1990, pp 25-26.

⁸⁸ Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, tomo II, vigésima primera edición, Madrid: Espasa Calpe, 1997.

derecho tienen la finalidad de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes, de las instituciones de gobierno y de los actores políticos.⁸⁹

En el campo de la función pública, la palabra control guarda estrecha relación con el ejercicio de las funciones del Estado, ubicado éste como parte de un proceso con elementos interactuantes, en que la vigilancia de las acciones, adquiere sentido en la medida en que existen previamente, políticas, planes y programas específicos, con objetivos y metas definidos.

Ahora bien, al aplicar la idea de "control" dentro del contexto de los partidos políticos, particularmente en relación a su financiamiento, éste consiste en la fiscalización, inspección e intervención del órgano electoral en la actividad financiera de los partidos.

1.4.2 Naturaleza del control y evaluación⁹⁰

El control es un proceso necesario en toda organización cualquiera que sea su denominación y forma jurídica. El control, como actividad organizacional, existe en todos los niveles de la entidad y es aplicable a todos los individuos de la misma. Podemos entender su naturaleza básica en términos de las fases principales del proceso administrativo. Tal proceso se inicia con la planeación y establecimiento de los objetivos. La planeación, a su vez, está soportada por una estructura organizacional y por los recursos necesarios; a partir de aquí, la dirección emprende los esfuerzos y acciones para lograr sus objetivos. Sin embargo, dichas acciones y esfuerzos no suelen ser suficientes, ya que las cosas rara vez resultan ser idénticas a como se planearon y más aún, el elemento humano es característico de incurrir en errores o desviaciones; además de que las condiciones del medio ambiente también están sujetas a cambios.

⁸⁹ MIJANGOS BORJA, María de la Luz. "El control sobre el financiamiento a los partidos políticos", en *La financiación de la política en Iberoamérica*. IIDH / CAPEL, 1993. p. 199.

⁹⁰ DÁVILA GUZMÁN, Miguel Ángel. *Auditoría Comprehensiva un moderno concepto de la auditoría gubernamental*, México: IMCP, 1991. pp. 27-30

En este contexto, se necesitan implementar medidas y acciones complementarias que sean capaces de informar sobre el avance del proceso y permitan detectar desviaciones y contar oportunamente con los elementos para tomar las acciones necesarias, de tal modo que se puedan alcanzar los objetivos establecidos, así como adoptar medidas que prevengan situaciones indeseables. La función del control es precisamente la que proporciona dichos elementos, medidas y acciones complementarias, y obviamente no habrá función de control adecuada si no se cuenta con objetivos. El contar con acciones complementarias nos lleva de nueva cuenta al proceso administrativo; es así que el control es dependiente del proceso administrativo y a la vez una parte esencial del mismo. De esta manera el control contribuye oportunamente a la reorientación del destino de la organización en la forma más eficiente posible.

El control implica la evaluación de los acontecimientos realizados, contra las normas, planes, políticas, programas y la corrección de desviaciones para asegurar el logro de los objetivos previamente establecidos. Una vez que un plan se vuelve operacional, el control es necesario para medir su progreso, para poner de manifiesto las desviaciones posibles, y para indicar la acción correctiva. Esto último puede implicar medidas sencillas como cambios menores en la dirección. En otros casos, el control adecuado puede dar lugar al establecimiento de nuevas metas, a la formulación de planes distintos, a la modificación de la estructura de la organización, a mejorar la integración y hacer cambios de importancia en las técnicas de dirección y liderazgo. El control efectivo indica que acción puede y será tomada para volver las operaciones a su curso original. Por lo tanto, debe ser la función que cierre el círculo del sistema administrativo.⁹¹

El control de los procesos administrativos debe contener las actividades que permitan analizar cuantitativamente y cualitativamente los resultados de los programas con los objetivos y metas establecidos. Dichas actividades básicas incluyen:

- a) Comparar los objetivos y metas propuestas con los resultados obtenidos en el periodo correspondiente.

⁹¹ KOONTZ, Harold, Cyril O'Donnell. Curso de Administración Moderna, p. 709

- b) Revisar la aplicación de los recursos asignados, las políticas implementadas y la congruencia entre las acciones e instrumentos para asegurar que se alcancen los resultados esperados.
- c) Favorecer el proceso de retroalimentación.

En resumen, se trata de observar la forma en que las áreas responsables aplican y utilizan las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control.

La evaluación, por su parte, busca aportar elementos de juicio y promover la adopción e instrumentación de acciones para el mejoramiento del proceso administrativo. En un sentido amplio, la evaluación analiza la contribución de las acciones ejecutadas por la administración en la consecución de los objetivos y metas establecidos. De igual manera, mide la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, para presentar finalmente propuestas y alternativas de mejoramiento.

De una manera más específica, la evaluación es la cuantificación y calificación de programas, metas y resultados; la determinación de deficiencias, avances y logros de los procesos administrativos; así como las propuestas o recomendaciones para mejorar la calidad de gestión.

La evaluación es un proceso analítico y no descriptivo. Se enfoca básicamente al logro de objetivos. Fundamentalmente procura identificar desviaciones o problemas que impidan el cumplimiento de las metas establecidas y proponer alternativas de solución.

La naturaleza y características del control y evaluación son aplicables a cualquier tipo de organización y, concretamente, a aquellas que reciben recursos públicos, su aplicación es fundamental y, a todas luces, necesaria y exigible.

El control y evaluación gubernamental, llevados a todo el ámbito y niveles de la Administración Pública Federal, no se concibe como un fin en sí mismos, sino que

representa la contraparte obligada de la planeación del desarrollo nacional, la cual busca, a partir del señalamiento de los grandes objetivos nacionales, dar coherencia y orientación a los esfuerzos públicos y privados para lograr las metas propuestas. El control y evaluación gubernamentales procuran que dichas metas se alcancen de la manera más económica, eficaz y eficiente posible, dentro de un marco de legalidad y congruencia, detectando aquellas desviaciones que obstaculicen su cumplimiento.

1.4.3 Fiscalización⁹²

Dentro del control, la expresión "fiscalización" se refiere al proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. La importancia que reviste este proceso es que a través de él se puede comprobar si las entidades, personas físicas o morales, públicas o privadas, que reciben recursos públicos federales los han administrado, manejado y asignado conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas aprobados por el Congreso.

El proceso de fiscalización encierra elementos fundamentales para el desarrollo y la consolidación de la democracia en cualquier sistema político. Dichos elementos se refieren a la transparencia, rendición de cuentas, vigilancia y sanción. Todos dirigidos hacia un mismo objetivo: *romper los canales formales e informales que dan pie a conductas ilícitas que promueven y fortalecen la corrupción.*

Si bien es cierto que la función de fiscalización del Congreso respecto al manejo de los recursos públicos por parte del Ejecutivo, no es consecuencia del proceso de democratización por el que atraviesa el sistema político mexicano, sí es correcto decir que, gracias a éste, se ha dado un gran impulso al fortalecimiento de la función de vigilancia del Congreso, generando mayor transparencia en la gestión pública y promoviendo una mayor competencia entre los gobernante y representantes.

Esta misma competencia ha profundizado la necesidad de establecer mecanismos que permitan conocer a fondo tanto el origen como el destino de los recursos públicos y con

⁹²La institucionalización de la Fiscalización Superior, un análisis desde la esfera estatal, Análisis, en Aregional.com, 3 de agosto del 2003. <http://www.aregional.com.mx/articulo.php?&a=11579>

ello, brindarle a la sociedad más instrumentos que les permitan calificar el desempeño de sus gobernantes, de las instituciones de gobierno y de los actores políticos; ya que si bien, el desvío de recursos surge de una motivación personal por el bienestar propio, la existencia de estas conductas se incrementa como consecuencia de la discrecionalidad, opacidad y ambigüedad de las normas que definen las responsabilidades y los derechos de las autoridades y demás personas jurídicas encargadas de administrar los recursos públicos. De ahí la importancia de establecer el mayor número de candados jurídicos que impidan la desviación de los objetivos y metas planteados en los planes y programas públicos.

Por tanto, es necesario que tanto el Poder Ejecutivo como Legislativo se esfuercen por establecer un marco regulatorio claro y transparente que desincentive las conductas ilícitas y promueva la profesionalización y modernización, tanto de los mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas, como de los agentes encargados de administrar los recursos públicos, y así lograr que al final de cada periodo fiscal exista una alta correlación entre los objetivos programados y las metas alcanzadas en las políticas públicas.

La actividad fiscalizadora se orienta a comprobar el cumplimiento de la normatividad establecida para el manejo de los fondos públicos, se realiza de manera sistemática con enfoques diversos y su unidad básica de acción es la auditoría o revisión.

El criterio de selección privilegia los aspectos financiero y de impacto social. En el primero se trata de escoger aquellos programas que absorben cuantiosos recursos presupuestales, mientras que el segundo se orienta hacia actividades que afectan las condiciones de vida de la población.

La fiscalización se hace de manera programada. Al inicio de cada ejercicio fiscal se elabora un plan de trabajo sustentado en los criterios referidos, y que abarca la mayor parte de las unidades administrativas de la Administración Pública Federal.

La consecuencia de la fiscalización es el fincamiento preventivo de responsabilidades administrativas o resarcitorias a aquellos servidores públicos que no tuvieron cuidado en el manejo de los recursos, o bien, que actuaron con desapego a la ética. El fincamiento de

responsabilidades da origen al proceso administrativo que la ley de la materia establece para desahogar la garantía de audiencia y en su caso fijar la aplicación de sanciones.

1.4.4 Control externo e interno desde el ángulo del sujeto activo u órgano que realiza el control

El concepto de control externo e interno, referido a los procedimientos administrativos de gestión, evaluación, gasto público y cumplimiento de la legalidad, no aparece precisado en la Constitución Política de México.⁹³

No hay criterios teóricos, ni tampoco existe en la ley una clasificación sobre lo que pueda considerarse como control externo e interno, así que aquel puede referirse a la intervención de algunos de los poderes de las Unión, como es el caso del Legislativo (artículo 93, párrafo 2º. y 3º. de la Constitución).⁹⁴

El control interno es considerado como aquel que se realiza dentro de la estructura legal y jerárquica de una dependencia de la administración pública, por ejemplo, las oficinas de control y los departamentos de auditoría interna existentes en muchas empresas públicas; y, el externo, como aquel que se realiza por otra dependencia o por encargo de ésta, esto es, no existe ningún tipo de subordinación jerárquica ni dependencia económica con la entidad revisada.⁹⁵

Dentro de la administración pública el sujeto a fiscalizar es el poder Ejecutivo, el llamado control externo lo ejerce el poder Legislativo, que es donde radica la representación nacional. Los órganos de control interno, establecidos por el mismo poder Ejecutivo, deben servir de apoyo al órgano externo de control. La materia sobre la que actúan ambos es la misma, por lo que sería un desperdicio si no hubiera coordinación y apoyo

⁹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho administrativo, parte general, 2ª edición, México: Porrúa, 1998, pp. 282-290.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *La contraloría y el control interno en México*, Op. Cit., pp. 469-470.

recíproco entre ambos, pues de otro modo se presentaría una duplicidad innecesaria de esfuerzos.⁹⁶

Los órganos fiscalizadores juegan un papel central, a pesar de sus diferencias, el común denominador en las funciones de estos órganos es la evaluación y fiscalización de la administración pública, la realización de auditorías e investigaciones, y la aplicación o promoción de la aplicación de sanciones en caso de manejo inadecuado de los recursos públicos. Ambos tipos de controles –interno y externo- son necesarios y deben complementarse entre sí.⁹⁷

De acuerdo al tiempo en que se realicen los actos de control, éste puede ser:⁹⁸

- *Preventivo*, es el que tiene lugar antes de que los actos propiamente administrativos se realicen, tienden sobre todo a evitar que se presenten actitudes incorrectas a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten, con sujeción a las leyes, normas, planes y programas;
- *permanente*, se ejerce de forma continuada mientras dura el proceso de realización de la obra, tarea o propósito público, para que la ejecución discorra conforme lo programado o previsto. Puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa.
- *conclusivo*, se ejerce *a posteriori*, después de realizada la obra, tarea o propósito público, con el fin de comparar realizaciones con previsiones, objetivos o prescripciones, a modo de revisión o verificación.

La Constitución mexicana y las leyes secundarias –incluyendo la electoral- contienen atribuciones para llevar a cabo el control externo, de esta forma, y dado el tema del presente trabajo de investigación, nos centraremos un poco mas en el control interno.

⁹⁶ RICO RAMÍREZ, Miguel. “Facultades indispensables de un organismo superior de fiscalización”, en Gilberto RINCÓN GALLARDO, (coord.), *El control de las finanzas públicas*, Op. Cit. p. 39.

⁹⁷ *Ibidem.* pp. 17-20.

⁹⁸ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *La contraloría y el control interno en México*, Op. Cit..pp. 469-470.

1.4.5 Control interno⁹⁹

El control interno, está orientado a prevenir o detectar errores e irregularidades, tiene una naturaleza eminentemente preventiva y propositiva, es un instrumento básico que sirve a las entidades para el buen funcionamiento de su organización y constituye la esencia misma de la seguridad del sistema administrativo.

El control interno no tiene el mismo significado para todas las personas, lo cual ha causado confusión entre empresarios y profesionales, legisladores y reguladores. En consecuencia, ha ocasionado problemas de comunicación y diversidad de expectativas que han dado origen a problemas dentro de las entidades.

En el presente trabajo de investigación, utilizaremos el concepto establecido en el llamado *informe COSO* que se denomina "control interno – Un marco general integrado" (Internal Control-Integrated Framework) que fue emitido por el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). El *informe COSO* nos da una definición integradora de control interno con el objetivo de facilitar un modelo con base en el cual las empresas y otras entidades pueden evaluar sus sistemas de control y decidir cómo mejorarlos:

"El control interno es un proceso que lleva acabo el consejo de administración, la dirección y los demás miembros de una entidad, con el objeto de proporcionar un grado razonable de confianza en la consecución de objetivos en los siguientes ámbitos o categorías:

- eficiencia y eficacia de las operaciones,
- fiabilidad de la información financiera,
- cumplimiento de las leyes y normas aplicables."

⁹⁹ <http://ca.pus.uab.es/~20.../control.htm>

Esta definición refleja ciertos conceptos fundamentales:

- *El control interno es un proceso.* Es un conjunto de acciones estructuradas y coordinadas dirigidas a la consecución de un fin, no es un fin en sí mismo.
- *El control interno lo llevan a cabo las personas.* Lo realizan los miembros de la organización –el consejo de administración, la dirección y los demás miembros de la entidad-, mediante sus actuaciones concretas. No se trata solamente de manuales de políticas e impresos, sino de personas en cada nivel de la organización.
- *El control interno sólo puede aportar un grado razonable de seguridad.* No proporciona una seguridad completa al consejo de administración de la entidad, dado que existen limitaciones que son inherentes a todos los sistemas de control interno. Estas limitaciones se deben a que: las opiniones en que se basan las decisiones pueden ser erróneas, los empleados encargados del establecimiento de controles tienen que analizar la relación costo/beneficio de los mismos y pueden producirse problemas en el funcionamiento del sistema como consecuencia de fallas humanas, aunque se trate de un simple error o equivocación.
- *El control interno tiene como finalidad facilitar la consecución de objetivos en uno o más ámbitos independientes, pero con elementos comunes.* Esto permite centrarse en los controles sobre determinadas unidades o actividades.

Esta concepción de control interno dista mucho de la antigua perspectiva que veía el control interno como un elemento añadido a las actividades de una entidad o como una carga inevitable impuesta por los organismos reguladores o por los dictados de algunos burócratas. Los controles internos no deben ser añadidos de manera que entorpezcan las actividades, sino deben ser incorporados a las infraestructuras de la entidad y favorecer la consecución de sus objetivos.

- **Componentes**

El marco integrado de control que plantea el informe COSO consta de cinco componentes interrelacionados, derivados del estilo de la dirección, e integrados al proceso de gestión:

- Ambiente de control
- Evaluación de riesgos
- Actividades de control
- Información y comunicación
- supervisión

El ambiente de control refleja el espíritu ético vigente en una entidad respecto del comportamiento de los agentes, la responsabilidad con que encaran sus actividades, y la importancia que le asignan al control interno.

Sirve de base de los otros componentes, ya que es dentro del ambiente reinante que se evalúan los riesgos y se definen las actividades de control tendientes a neutralizarlos. Simultáneamente se capta la información relevante y se realizan las comunicaciones pertinentes, dentro de un proceso supervisado y corregido de acuerdo con las circunstancias.

El modelo refleja el dinamismo propio de los sistemas de control interno. Así, la evaluación de riesgos no sólo influye en las actividades de control, sino que puede también poner de relieve la conveniencia de reconsiderar el manejo de la información y la comunicación.

No se trata de un proceso en serie, en el que un componente incide exclusivamente sobre el siguiente, sino que es interactivo multidireccional en tanto cualquier componente puede influir, y de hecho lo hace, en cualquier otro.

Existe también una relación directa entre los objetivos (Eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información y cumplimiento de leyes y reglamentos) y los cinco componentes referenciados, la que se manifiesta permanentemente en el campo de la gestión: las unidades operativas y cada agente de la organización conforman

secuencialmente un esquema orientado a los resultados que se buscan, y la matriz constituida por ese esquema es a su vez cruzada por los componentes.

1.4.6 El control interno como herramienta fundamental contable y controladora de las organizaciones¹⁰⁰

La importancia de tener un buen sistema de control interno en las organizaciones, se ha incrementado en los últimos años, esto debido a lo práctico que resulta al medir la eficiencia y la productividad al momento de implantarlos; en especial si se centra en las actividades básicas que realizan, pues de ello dependen para mantenerse en el mercado.

Es bueno resaltar que la entidad que aplique controles internos en sus operaciones, conducirá a conocer la situación real de las mismas, de ahí la importancia de tener una planificación que sea capaz de verificar que los controles se cumplan para darle una mejor visión sobre su gestión. Por consiguiente, el control interno comprende el plan de organización en todos los procedimientos coordinados de manera coherente a las necesidades de la organización para proteger y resguardar sus activos; verificar su exactitud y confiabilidad de los datos contables; fomentar la eficiencia, productividad y custodia en las operaciones para estimular la adhesión a las exigencias ordenadas por la alta dirección. De lo anterior, se desprende que todos los departamentos que conforman la entidad son importantes, empero, existen aspectos dependientes que siempre van a estar en constantes cambios con la finalidad de afinar su funcionalidad dentro de la organización.

Siendo las cosas así, resulta claro, que dichos cambios se pueden lograr implementando y adecuando controles internos, los cuales deben ser capaces de salvaguardar y preservar los bienes de un departamento y de toda la entidad.

¹⁰⁰ CHACÓN PAREDES, Wladimir. "El control interno como herramienta fundamental contable y controladora de las organizaciones", Universidad de Carabobo, Valencia, <http://www.monografias.com/trabajos10/coni/coni.shtml>, octubre 2001.

Una debilidad importante del control interno, o un sistema de control interno poco confiable, representa un aspecto negativo dentro del sistema contable. En esta perspectiva, podemos afirmar que un departamento que no aplique controles internos adecuados, puede correr el riesgo de tener desviaciones en sus operaciones y, por consiguiente, las decisiones tomadas no serán las más adecuadas para su gestión e incluso podría llevar al mismo a una crisis operativa. Es bueno resaltar que si los controles se aplican de forma ordenada y organizada, entonces existirá una interrelación positiva entre éstos, la cual vendría a constituir un sistema de control sumamente más efectivo.

Sea cual sea la aplicación del control que se quiere implementar para la mejora organizativa, existe la posibilidad del surgimiento de situaciones inesperadas. Para esto, es necesario aplicar un control preventivo, siendo estos los que se encargarán de ejecutar los controles antes del inicio de un proceso o gestión administrativa. Adicionalmente, se cuenta con controles de detección, los cuales se ejecutan durante o después de un proceso; la eficacia de este tipo de controles dependerá principalmente del intervalo de tiempo transcurrido entre la ejecución del proceso y la ejecución del control. Para evaluar la eficiencia de cualquier serie de procedimiento de control, es necesario definir los objetivos a cumplir.

Entrando más de lleno en el tema central, el control interno es todo un sistema de controles financieros utilizados por la organización y, además, lo establece la dirección o gerencia para que ésta pueda realizar sus procesos administrativos de manera secuencial y ordenada con el fin de proteger sus activos, salvaguardarlos y asegurarlos en la medida posible y lograr la exactitud y la veracidad de sus registros contables; sirviendo a su vez de marco de referencia o patrón de comportamiento para que las operaciones y actividades en los diferentes departamentos de la organización fluyan con mayor facilidad.

- **Objetivos básicos del control interno**

1. Provocar y asegurar el pleno respeto, apego, observancia y adherencia a las políticas prescritas o establecidas por la administración de la entidad. El contar con

- sólidas y bien estructuradas políticas –respetables y respetadas- permitirá una administración y operación ordenada, sana y con guías que normarán, orientarán y regularán la actuación.
2. Promover eficiencia en la operación. Las políticas y disposiciones instauradas por la administración serán la base, soporte y punto de partida para operar. Dichas políticas habrán de identificar metas y estándares de operación básicos para medir el desempeño y calificar la eficiencia, eficacia y economía.
 3. Asegurar razonabilidad, confiabilidad, oportunidad e integridad de la información financiera, administrativa y operacional que se genera en la entidad. La información es básica e indispensable para conocer la gestión y el desempeño sucedido; el cómo se encuentra la entidad en la actualidad, y una base fundamental para tomar decisiones que garanticen su bienestar futuro. La información dirá que tan buenas y acertadas han sido las políticas establecidas y que tan eficiente ha sido la operación. Una entidad sin buena información hace endeble su existencia y subsistencia.
 4. Protección de los activos de la entidad. Este objetivo se da con la observancia de los objetivos anteriores. Es indiscutible que debe haber políticas claras y específicas, y que se respeten, que involucren el buen cuidado y alta protección y administración de los activos, por ejemplo en los flujos de fondos, en las cuentas y documentos por cobrar, los inventarios, los inmuebles, la maquinaria y equipo, etc. Las políticas deben tender hacia una óptima eficiencia en la operación con los activos, y los activos deben estar registrados en la contabilidad y que se informe qué se está haciendo con ellos.

- **Objetivos generales del control interno**

1. Objetivos del sistema contable. Que cuente con métodos y registros que identifiquen y registren únicamente las transacciones reales que reúnan los criterios establecidos por la administración; que describan oportunamente todas las transacciones para su adecuada clasificación; que cuantifiquen el valor de las transacciones en unidades monetarias; registren las transacciones en el periodo

- correspondiente y que presenten y revelen dichas transacciones en los estados financieros.
2. Objetivos de autorización. Todas las operaciones deben realizarse de acuerdo con autorizaciones en cuanto a criterios establecidos por la administración, someterse a aceptación con oportunidad y procesarse las transacciones autorizadas oportunamente.
 3. Objetivos de procesamiento y clasificación de transacciones. Las transacciones deben clasificarse en forma tal que permitan la preparación de estados financieros de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados y el criterio de la administración, además de que las transacciones deben quedar registradas en el mismo periodo contable.
 4. Objetivos de salvaguarda física. El acceso a los activos sólo debe permitirse de acuerdo con políticas prescritas por la administración, cuidando el respeto a las debidas autorizaciones.
 5. Objetivos de verificación y evaluación. Los datos registrados relativos a los activos sujetos a custodia deben compararse a intervalos razonables, con los activos fijos existentes, y tomar medidas apropiadas y oportunas a las diferencias detectadas, asimismo, deben existir controles relativos a la verificación y evaluación periódica de los saldos que se informan en los estados financieros.

Es importante resaltar que el fin fundamental del control interno es ayudar en la consecución de los objetivos generales trazados por la entidad y a alcanzar las metas específicas planteadas. Sin embargo, esto puede verse perturbado por errores y omisiones que se pueden presentar en cada una de las actividades cotidianas de la entidad afectando así el cumplimiento de los objetivos establecidos por la alta dirección.

Sobre este punto, es importante señalar que, para que un control interno alcance su cometido, debe ser: oportuno, claro, sencillo, ágil, flexible, adaptable, eficaz, objetivo y realista. Todo esto tomando en cuenta que el control puede ser preventivo o de detección. Y, para que éste sea eficiente, es necesario que sea vigilado periódica y metódicamente.

La vigilancia y evaluación del control interno se lleva a cabo a través del trabajo del auditor interno, en su capacidad de observador e informador imparcial, en quien la

administración puede confiar como fuente de información sobre el funcionamiento general de la organización.

- **Limitaciones del control interno y la confianza del auditor**

El control interno puede hacer mucho para proteger contra el fraude y asegurar la confiabilidad de los datos contables. Es importante sin embargo reconocer la existencia de limitaciones inherentes a cualquier sistema de control interno. Pueden cometerse errores en la ejecución de los procedimientos de control, como resultados de descuidos, incomprensión de las instrucciones o de otros factores humanos. La alta dirección puede evadir el control interno, al igual que aquellos procedimientos de control que dependen de la separación de obligaciones, mediante la colusión entre los empleados.

La amplitud de los controles internos adoptados por una organización está limitada por consideraciones de costo; mantener un sistema de control interno tan perfecto que haga que cualquier fraude sea imposible generalmente costaría mas de lo que justificaría la amenaza de pérdida de fraude.

- **Confianza por parte del auditor en el control interno**

Al expresar una opinión en cuanto a lo razonable de los estados financieros, los auditores confían en la efectividad del control interno para evitar errores importantes en el proceso contable, y las pruebas sustantivas para verificar las cantidades en los estados financieros. Cuando los controles internos contables son eficaces, los auditores necesitan descansar menos en las pruebas sustantivas, por el contrario donde los controles internos son débiles los auditores deben confiar mas en sus pruebas sustantivas. Por lo tanto el estudio y evaluación del control interno por parte de los auditores es un factor importante para determinar la naturaleza, el tiempo y el grado de las pruebas sustantivas necesarias para comprobar las partidas de los estados financieros.

Dado que un sistema adecuado de control interno es un factor importante en la auditoría, se plantea la cuestión relativa a la actitud que deberán asumir cuando encuentran que el control interno es seriamente deficiente. Aún cuando en teoría los auditores pueden expresar la falta de control interno haciendo una comprobación detallada de todos los asientos en las cuentas y de todas las transacciones, este enfoque quedaría generalmente más allá de lo práctico amén que la organización fuera muy pequeño. En una organización grande la existencia de un control interno adecuado, al menos una parte considerable de los activos de la compañía reflejan razonablemente su posición financiera y los resultados de su operación.

El Boletín 1010 de las Normas y Procedimientos de Auditoría, emitido por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), establece que el auditor debe efectuar un estudio y evaluación del control interno, el cual le permitirá medir su grado de confiabilidad, así como la naturaleza, extensión y oportunidad en la aplicación de los procedimientos de auditoría. De aquí parte la necesidad de las organizaciones de mantener en constante revisión sus controles internos, lo que conlleva también a la obtención de una opinión sobre el control interno.

En el Boletín 3050 se definen los elementos de la estructura del control interno y se establecen los procedimientos normativos aplicables a su estudio y evaluación como un aspecto fundamental al establecer la estrategia de auditoría, por lo que el auditor deberá adquirir una comprensión suficiente de cada uno de los elementos para planear la auditoría de estados financieros de la entidad. Esa comprensión debe incluir conocimientos sobre el diseño de políticas, procedimientos y registros relevantes y evidencia de que la entidad los ha puesto en marcha. Los elementos a que se refiere el Boletín 3050 son:

- a) El ambiente de control.
- b) El sistema contable.
- c) Los procedimientos de control.

El establecimiento y mantenimiento de toda una estructura de control interno representa una gran responsabilidad de la administración para proporcionar una seguridad razonable de que se logran los objetivos de una entidad.

Por lo tanto, la gerencia debe vigilar en forma constante la estructura de control interno, con la finalidad de ver si opera en forma eficaz o si se debe modificar de acuerdo a las condiciones existente dentro de la empresa. Toda estructura de control interno se puede ver afectada en su efectividad por varias causas, tales como errores de juicio, descuido, malos entendidos en las instrucciones, descuidos fatigas del personal, el caso omiso por parte de la gerencia, entre otras.

En una auditoria, el auditor deberá documentar su conocimiento y comprensión de la estructura del control interno, como parte del proceso de plantación. La forma y alcance de la documentación sé vera afectada por el tamaño y complejidad de la entidad y la naturaleza de la estructura del control interno.

Conclusiones:

Vivimos en un Estado de derecho democrático, donde las instituciones son las reglas del juego en la sociedad. Estas instituciones tienen la forma de leyes, procedimientos, políticas, acuerdos y organizaciones construidas por los individuos para regular sus acciones en sociedad.

El núcleo de la democracia reside en la existencia de instituciones legales que permiten la expresión de la voluntad popular por medio de canales formales y regulados. Dichas instituciones deben garantizar a la sociedad el control del gobierno por medio de un Estado de derecho; su objetivo debe orientarse a reconstruir el poder político de manera inalterable y periódica mediante elecciones que se ciñan a procesos democráticos previamente regulados en la Constitución y en las normas secundarias.

En este contexto, los partidos políticos constituyen el instrumento idóneo que contribuye al fortalecimiento de la representación popular y cuya actividad es preponderantemente pública. De ellos depende la construcción de instituciones democráticas y, en consecuencia, la formación de un gobierno representativo mediante el sufragio; sustentado lo anterior en que en un sistema democrático concurren diferentes ideologías con diversos programas de acción y plataformas electorales encauzadas a darle vigencia a un Estado de derecho, función que únicamente pueden desempeñar los partidos políticos al tener la condición de actores electorales con determinados fines dentro de un régimen constitucional. En este sentido, los partidos políticos son el centro motor del funcionamiento del Estado democrático.

De acuerdo con Anthony Downs, un partido político es un equipo de personas que busca controlar el aparato de gobierno ganando el poder mediante las elecciones. Downs define de este modo a los partidos porque considera que cada partido debe actuar como si fuera una sola persona dado que, existe un completo acuerdo en relación con los objetivos entre sus miembros que buscan los cargos públicos.

En nuestro país, el sistema de partidos se caracterizó, durante décadas, por ser un sistema no competitivo, llamado sistema de partido hegemónico, integrado por un partido fuerte y por varios partidos minoritarios que jugaban un papel meramente simbólico dentro del sistema político, dado que, las instituciones y las reglas electorales no permitían su desarrollo.

El desarrollo del sistema de partidos en México se ha dado lentamente, a través de la negociación, lucha, diálogo, cambio legal y reformas constitucionales y electorales que han permitido reconocer legalmente a los distintos partidos políticos y, de esta forma, han podido participar en las contiendas electorales, incluso se les reconoció un espacio de representación garantizada a estos partidos, llamados partidos de oposición. Es así como el sistema de partidos se ha ido transformando, casi en cada sexenio presidencial desde la década de los setenta hasta nuestros días.

A partir de las elecciones de 1988, se empezó a vislumbrar un nuevo sistema de partidos formado por tres organizaciones predominantes: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y el Frente Democrático Nacional (FDN) el cual se desintegró para formar, en 1989, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), lo que trajo como consecuencia un sistema de partidos más competitivo.

Después de 70 años del dominio de un solo partido en el gobierno, las elecciones del 2000 permitieron la transformación total del régimen autoritario de partido hegemónico. La formación de coaliciones, el registro condicionado, la equidad en la competencia electoral y la autonomía del órgano electoral, fueron factores que impulsaron nuevos cambios en el sistema de partidos; sin embargo, el factor que explica su evolución y su creciente competitividad es el financiamiento público que les otorga el Estado. De este modo, los resultados electorales del 2000 permitieron la alternancia en el poder la cual comenzó desde 1997, cuando el PRI pierde el control del Congreso de la Unión. Este hecho marcó un hito en la historia política de nuestro país y consolidó el sistema de partidos mexicano.

A pesar de los avances que se han tenido en materia del financiamiento, control y fiscalización, hasta el momento no se ha logrado transparentar los recursos que utilizan los partidos políticos en las campañas electorales, así como evitar el despilgaje de recursos públicos. Podemos decir que, después de tres elecciones con el actual COFIPE, queda claro que a pesar de que se ha logrado un gran avance en esta materia, todavía hay muchos vacíos y muchas fallas en la legislación electoral que permiten a los partidos evadir la normatividad en la materia. Esta situación se hace visible dado los constantes escándalos financieros suscitados en los últimos años, en los que se han visto involucradas las principales fuerzas políticas.

Siguiendo la lógica de Downs, lo anterior tiene una explicación, pues los partidos políticos tienen un objetivo muy claro que consiste en ganar las elecciones, y esto sólo se logra a través de la conquista del voto. Para ello, los partidos requieren que sus ofertas políticas sean captadas por un mayor número de electores y, para lograrlo, buscan la manera de allegarse de recursos para hacer frente a las repetidas campañas electorales donde habrán de contender por la ocupación del poder.

Para lograr su objetivo, los partidos requieren de sumas de dinero cada vez mayores para financiar las campañas o para el sostenimiento de su estructura. Condicionalmente, entre más dinero tengan, mayores posibilidades tendrán de contar con las herramientas necesarias para que sus ofertas políticas lleguen a un mayor número de electores. Al maximizar el número de votos a su favor, el Estado les otorgará más financiamiento público; lo cual se traduce en más recursos y, por consiguiente, en un incremento de su fuerza electoral. Así también, sus miembros, motivados por lograr su propio objetivo que consiste en ocupar los cargos públicos, lo cual se logra ganando las elecciones, podrán acceder al poder y, de este modo, conseguirán materializar sus ambiciones personales. Es por eso que los partidos políticos buscan la manera de conseguir recursos aún por encima de los control establecidos en la ley y, como integrantes del Poder Legislativo, no les conviene establecer más controles, pues ven en éste un impedimento para lograr su objetivo.

Teóricamente, todos los medios de control que existen en el Estado de derecho tienen la finalidad de limitar el poder y evitar abusos. El control se efectúa por medio de normas, órganos y procedimientos que buscan determinar el destino del gasto, supervisar su adecuado ejercicio, corregir y sancionar el incumplimiento de las normas, la desviación de las metas y criterios establecidos por la representación de la sociedad. Las normas, políticas, procedimientos y leyes establecidas juegan un papel muy importante, ya que de su incorrecta aplicación o diseño pueden derivarse oportunidades que favorezcan actos ilícitos. Del mismo modo, la desorganización administrativa, la supervisión inoportuna, la utilización de prácticas obsoletas y sobre todo la negligencia e ineficiencia administrativa contribuyen a que se generen actos de corrupción.

En la praxis, Los partidos políticos tienen un trato jurídico especial no bien definido en la ley; de tal forma que funcionan como entidades de interés público durante los periodos electorales y el resto del tiempo actúan como asociaciones de carácter privado con funciones público-constitucionales; esto, aunado a la falta de mecanismos que regulen la vida interna de los mismos; lo que ha dado lugar a que en muchos casos actúen fuera del Estado de derecho al que deben sujetarse todos los entes que forman parte de éste.

Esta situación se explica porque los partidos políticos han dominado históricamente los grupos parlamentarios, por lo que han sido los mismos partidos, como actores centrales del Poder Legislativo, los que han creado las normas que los regulan, tanto en su régimen interno como externo y en todas sus relaciones jurídicas. En el caso específico de nuestro país, su marco legal fue diseñado por el partido hegemónico y modificado, durante muchos años, de acuerdo a los intereses del mismo.

De este modo podemos comentar que el contexto político en el cual se dan las decisiones sobre el control de los recursos de los partidos en nuestro país, ha sido diseñado por ellos mismos, lo cual revela que el punto central para la toma de decisiones parte de los intereses de los grupos de poder, quienes ajustan las normas para alcanzar sus metas, y dejan a un lado las cuestiones de carácter social.

Bajo esta postura, se deduce que a los partidos políticos no les conviene establecer más controles ni promover una mayor fiscalización a sus finanzas, pues ven en el control un impedimento para alcanzar su objetivo que consiste, de acuerdo con Anthony Downs, en ganar las elecciones. Lo anterior aunado a que ven el control como una amenaza a su autonomía, motivo por el cual limitan al órgano fiscalizador en su capacidad por hacerlo, esto es así porque los partidos políticos integran los grupos parlamentarios que conforman el Poder Legislativo, además de que participan en la integración del órgano electoral.

Las democracias modernas han diseñado organismos de control internos y externos sobre el ejercicio de la función pública, con sanciones en caso de incumplimiento o corrupción por parte de los gobernantes o representantes. Teóricamente, tanto la supervisión externa como interna son elementos indispensables, que deben complementarse entre sí, para garantizar la transparencia y legalidad en el manejo de los recursos y asuntos políticos.

El propósito fundamental del control, como actividad organizacional, es procurar que toda organización, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, funcione de manera eficiente. Esto es, la actividad del control tiene como propósito vigilar que todas las funciones

de conformidad con las prescripciones del plan y los programas que dan contenido a su organización.

Podemos concluir en que el control interno de una entidad es el sistema de organización, los procedimientos que tiene implantados y el personal con que cuenta, estructurados en un todo para lograr los tres objetivos fundamentales de la obtención de información financiera veraz, confiable y oportuna, la protección de los activos de la empresa y la promoción de eficiencia en la operación del negocio.

Debido a que se considera como una de las partes más importantes antes de comenzar con una auditoría, es indispensable conocer los métodos necesarios para un buen estudio y evaluación del control interno de la entidad a examinar; asimismo, se cumple con el principio de que ningún Contador Público puede dictaminar sin antes haber evaluado internamente a la empresa.

Ahora bien, en el siguiente capítulo analizaremos lo que el norma electoral mexicana, vigente desde 1996, establece entorno a la regulación de los partidos políticos.

CAPÍTULO II MARCO LEGAL. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE MÉXICO

El objetivo principal del presente capítulo no es la transcripción literal de las leyes y ordenamientos en materia electoral, sino el establecer un marco de referencia que nos permita conocer, en términos generales, lo que la legislación electoral mexicana señala en torno a los partidos políticos, para lo cual, primeramente, citaremos la normatividad legal que los regula; describiremos cómo se constituyen legalmente y, a partir de su reconocimiento legal como partidos políticos nacionales, qué derechos y obligaciones adquieren ante el Estado y la sociedad; posteriormente, describiremos las diferentes formas que tienen estas instituciones para allegarse de los recursos que les permitirá llevar a cabo sus funciones; explicaremos el propósito de financiar a los partidos políticos con recursos público y los mecanismos de control y fiscalización que la ley en la materia establece para verificar que los partidos políticos se ajusten a lo ordenado por la ley en cuanto al origen y aplicación de sus recursos.

2.1 Régimen jurídico actual

México y cualquier sistema político requiere de instituciones para crear y organizar el poder público, mismas que deben garantizar a la sociedad el control del gobierno por medio de un estado de derecho; el objetivo de estas instituciones debe encaminarse a reconstruir el poder político de manera estable y periódica mediante elecciones que se ciñan a procesos democráticos previamente regulados en la Constitución y en las normas secundarias.

En este marco conceptual, aparecen los partidos políticos como un instrumento idóneo que debe contribuir al fortalecimiento de la representación popular y cuya actividad es preponderantemente pública, en la que debe converger tanto la razón pública como la razón ciudadana, con base en la preeminencia de derechos ciertos y libertades básicas. Bajo esta postura, los partidos políticos y sus actividades redundan en intereses públicos

fundamentales del poder del Estado, ya que de ellos depende la construcción de instituciones democráticas y, en consecuencia, la formación de un gobierno representativo mediante el sufragio; sustentando lo anterior en que en un sistema democrático concurren diferentes ideologías con diversos programas de acción y plataformas electorales encaminadas a darle vigencia a un estado de derecho, función que únicamente pueden desempeñar los partidos políticos al tener la condición de actores electorales con determinados fines dentro de nuestro régimen constitucional.¹⁰¹

2.1.1 Marco jurídico

El marco jurídico nos proporciona las bases sobre las cuales los partidos políticos construyen y determinan el alcance y naturaleza de su participación política. Las normas legales destinadas a regir la vida de los partidos y las contiendas electorales se encuentran en diversas leyes interrelacionadas entre sí. Su fundamento es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto suprema legislación, y se complementa con el marco jurídico en materia electoral, así como, diversas leyes, códigos y reglamentos que guardan estrecho vínculo con la materia electoral.¹⁰²

Para analizar el marco jurídico de los partidos políticos, es necesario tener en cuenta dos ámbitos de regulación:

- a) El ámbito externo, el cual está conformado por los derechos y deberes de los partidos frente al Estado, sobresaliendo entre los derechos el de libertad de formación y acción de los partidos, y entre las obligaciones la de no establecer partidos que persigan fines o motivos ilícitos o contrarios a los principios constitucionales.
- b) El ámbito interno, que se constituye con los derechos y deberes dentro del partido, entendiéndose que la garantía de la libertad interna por medio de la Constitución y de

¹⁰¹ BRIBIESCA VÁZQUEZ, Gilberto A. *La legislación electoral en la vida interna de los partidos políticos mexicanos*, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Tribunales Electorales, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, México, 2001, <http://www.teemich.org.mx/PonenciaParte1.htm>, (25 de agosto del 2003).21p.

¹⁰² SUE, Nelson. "Administración y costo de elecciones", *Marco legal*. IFE, UN-DESA, IIDEA, 03 de julio del 2002 <http://www.aceproject.org/main/espanol/ei/eic.htm> (28 de septiembre del 2003), 3 p.

la ley puede considerarse como un requisito funcional para la efectividad del sistema democrático.

La normatividad que regula la vida de los partidos políticos en estos dos ámbitos son:

a) Normatividad externa:

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guías contabilizadoras aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal.
- Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero Federal.
- Decretos y Acuerdos que en materia electoral se emitan.

b) Normatividad interna:

- Documentos Básicos de los partidos:¹⁰³
 - Declaración de Principios.
 - Programa de Acción.
 - Estatutos.

De manera general se puede decir que el marco jurídico faculta a la autoridad electoral para organizar y llevar a cabo las elecciones de conformidad con la estructura detallada dentro de la misma norma. Asimismo, faculta a los partidos para allegarse de recursos

¹⁰³ MÉXICO, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. 2ª. edición, IFE, 1999, artículo 24 inciso a).

financieros y participar en las elecciones de acuerdo con los preceptos legales establecidos. Y por último, asegura que los electores conserven sus derechos políticos para la emisión del voto y la elección de sus representantes de gobierno.

Ahora veamos cómo son reconocidos constitucionalmente los partidos políticos en nuestro país.

Reconocimiento constitucional

Es en el contexto de la reforma política de 1977, que la Constitución y la ley reglamentaria, la LFOPE, incluyen y reconocen, por primera vez, el régimen de partidos políticos. Anteriormente, el funcionamiento de éstos, aunque regulado por la Ley Federal Electoral, no tiene más puntos de referencia en la Constitución que el derecho de asociación.

La constitucionalización de los partidos incluye, además de su reconocimiento como piezas fundamentales del sistema político mexicano, su consideración como elementos necesarios para lograr nuevos consensos, cuya finalidad consiste en enriquecer la representación nacional. Para lograr esto, se hace indispensable establecer mecanismos legales para que las nuevas organizaciones logren penetrar y permanecer en el escenario político como entidades de interés público y no como meros órganos promotores del voto.¹⁰⁴

Con la aprobación del artículo 41 constitucional, se establecen las bases generales sobre el concepto, la naturaleza, las prerrogativas y las funciones de los partidos políticos, esto es, se crea la normatividad base para el régimen de partidos políticos de México.

A partir del reconocimiento de los partidos, la Constitución obliga al Estado a protegerlos y asegurar las condiciones indispensables para que se desarrollen, conforme a las modalidades que establezca la ley en materia electoral.

¹⁰⁴MORALES M., Rodrigo, Inés Castro Apreza, y Lorena Villavicencio. "Financiamiento de los partidos políticos de México". en Jorge ALCOCER V. (coord.), *Dinero y partidos*, México: CPNA / Nuevo horizonte / Friedrich Ebert Stiftung, 1993, pp.77-118.

Los partidos, además de ser reconocidos por la Constitución, han sido regulados por una ley secundaria: a partir de 1977 por la LOPPE, después por el CFE de 1987 y, desde 1990 por el COFIPE.

Naturaleza jurídica y fines fundamentales de los partidos políticos

La Constitución Política Mexicana en su artículo 41 fracción I, concibe a los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implica su reconocimiento como sujetos del derecho público y la consecuente obligación del Estado de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo, en el entendido de que éste depende, en última instancia, de su capacidad de implantación social y convocatoria entre el electorado.

El carácter de entidades de interés público que les da la constitución desde 1977, es un término que no se ha logrado definir desde el punto de vista jurídico. Hay quienes señalan que la naturaleza de los partidos políticos debería modificarse ya que sólo funcionan como entidades de interés público durante los periodos electorales y el resto del tiempo actúan como asociaciones de carácter privado con funciones público-constitucionales.¹⁰⁵

En virtud de la importancia de elevar a rango constitucional a los partidos políticos y por la implicación que esto tiene en la concepción de un sistema de partidos, se les reconoce tres fines fundamentales:

- a) Promover la participación ciudadana del pueblo en la vida democrática.
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional.
- c) Posibilitar, en su carácter de organizaciones de los ciudadanos, el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal libre, secreto y directo.

¹⁰⁵ *Ibidem.*

2.1.2 Formación y reconocimiento legal de los partidos políticos de México

La formación de una organización política depende de la voluntad e iniciativa de los ciudadanos para ejercer el derecho constitucional de asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país de manera pacífica. Bajo esta premisa, es a través de la obtención de su registro o reconocimiento legal, ante la autoridad electoral, como la organización de ciudadanos se convierte en partido político y adquiere así la personalidad jurídica que lo inviste de los derechos, prerrogativas y obligaciones dispuestas por la ley.

El artículo 22 del COFIPE, le confiere al IFE la atribución de otorgar dicho registro, y señala que se reserva la denominación de "partido político nacional" exclusivamente a aquellas organizaciones políticas que obtengan su registro como tal. Así, para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional debe satisfacer dos requisitos esenciales que señala el mismo ordenamiento legal.¹⁰⁶

Pérdida del registro

El registro de un partido es fundamental, ya que sin él, un partido no puede competir en los procesos electorales. En los términos del artículo 66 del COFIPE, los partidos políticos pueden perder su registro por las siguientes causas:

- a) No obtener, por lo menos, el 2% de votación en alguna de las elecciones federales ordinarias, perdiendo, junto con ello, todos los derechos y prerrogativas que establece la normatividad en materia electoral.
- b) No obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República, si participa en forma coaligada.
- c) Por incumplir las obligaciones que le señala el Código.
- d) Al declararse su disolución por acuerdo de sus miembros.
- e) Al fusionarse con otros partidos políticos.

¹⁰⁶ Ver artículo 24 , 28, 29, 30 y 31, del COFIPE..

Documentos básicos

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que toda organización que pretenda constituirse como partido político, debe actuar de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan para el logro de sus fines. Por lo tanto, la ley exige a los partidos políticos que formulen y presenten una declaración de principios, junto con un programa de acción y los estatutos que deben normar sus actividades.¹⁰⁷

- *Declaración de principios:* La declaración de principios es fundamental, ya que especifica el carácter ideológico de cada partido, lo que los diferenciará de los demás. Debe contener los principios ideológicos, de carácter político, económico y social que postulen.¹⁰⁸
- *Programa de acción:* Este documento puede ser entendido como el embrión del programa de gobierno que sostendrá el partido en cuestión, en caso de que triunfe en las elecciones. Debe determinar las medidas para realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios; así como, proponer las políticas para resolver los problemas nacionales.¹⁰⁹
- *Estatutos:* Por lo que hace a los estatutos, éstos deben regir la vida interna de los partidos políticos.¹¹⁰

2.1.3 Derechos y obligaciones de los partidos políticos de México

Entre de los derechos que le confiere el COFIPE a los partidos políticos, que en términos de la ley son los que cuentan con registro definitivo, están los siguiente:¹¹¹

¹⁰⁷ Ver artículo 24 del COFIPE.

¹⁰⁸ Ver artículo 25 del COFIPE.

¹⁰⁹ Ver artículo 26 del COFIPE.

¹¹⁰ Ver artículo 27 del COFIPE.

¹¹¹ Ver artículo 36 del COFIPE.

- a) Postular candidatos en las elecciones federales y participar en las elecciones estatales y municipales.
- b) Disfrutar del régimen de prerrogativas y recibir financiamiento público.
- c) Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.
- d) Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales;

Asimismo los partidos tienen determinadas obligaciones, entre las que destacan:¹¹²

- a) Garantizar el cumplimiento de sus estatutos y conservar la afiliación mínima para su constitución y registro.
- b) Comunicar a la autoridad electoral cualquier cambio en sus documentos básicos.
- c) Contar con domicilio social para sus órganos directivos.
- d) Comunicar oportunamente a la autoridad electoral los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos .
- e) Promover la cultura y valores democráticos.
- f) Utilizar las prerrogativas y el financiamiento público exclusivamente para el logro de sus fines fundamentales.
- g) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros del IFE, así como entregar la documentación que la Comisión le solicite respecto a sus ingresos y egresos.

2.2 Prerrogativas de los partidos políticos

El término de "prerrogativa" se refiere a aquellos beneficios, privilegios o exenciones especiales que el Estado le concede legalmente a los partidos políticos nacionales por el

¹¹² Ver artículo 38 del COFIPE.

simple hecho de ser organizaciones políticas y dado las funciones y responsabilidades encomendadas a éstos dentro del sistema político.¹¹³

La ley electoral Federal de 1973, es la primera legislación que hace mención expresa acerca de las prerrogativas de los partidos políticos y, a través de las diversas reformas electorales, se han ido regulando con mayor precisión los diferentes aspectos que componen las prerrogativas de estas instituciones políticas. Básicamente la legislación electoral, en sus diferentes reformas, sólo abunda en la regulación sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación y sobre el financiamiento públicos.

Actualmente, el COFIPE confiere a los partidos políticos nacionales, en su artículo 41, cuatro prerrogativas:

- a) Disponer de acceso permanente a la radio y la televisión.
- b) Gozar de un régimen fiscal especial.
- c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- d) Participar de un financiamiento público.

Las tres primeras, se refieren a lo que en la doctrina se conoce con el nombre de financiamiento público indirecto (uso gratuito de servicios proporcionados por el Estados); en tanto la última se refiere al directo, y se trata de los recursos que reciben los partidos políticos en dinero a través de las tres partidas que establece el artículo 49, numeral 7 del COFIPE, el cual trataremos detalladamente más adelante.

2.2.1 Acceso permanente a la radio y la televisión

Consiste en brindarle a los partidos políticos nacionales espacios gratuitos en los medios masivos de comunicación, con el propósito de que todos tengan la oportunidad de difundir

¹¹³ SALGADO LOYO, Alfredo. *El Estado y los partidos políticos*, tesis de Doctorado en Derecho, México, UNAM, 1999, pp. 234-235.

masivamente sus principios ideológicos, programas y plataformas electorales apegándose siempre a las formas que dispone la ley.¹¹⁴

2.2.2 Régimen fiscal especial

Esta forma de apoyo consiste en exonerar a los partidos políticos de cubrir determinadas obligaciones tributarias a las que tendrían que estar sujetos como personas morales. Sólo se les da en determinados casos y rubros, para no atentar contra el principio de igualdad tributaria que debe prevalecer en un régimen fiscal justo.

El régimen fiscal especial del cual gozan los partidos es el siguiente:

Los partidos políticos nacionales no son sujetos de los impuestos y derechos:¹¹⁵

- Los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse de recursos para el cumplimiento de sus fines.
- El impuesto sobre la renta, en cuanto a las utilidades por la enajenación de inmuebles que hubiesen adquirido para sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie.
- Por la venta de impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y para su propaganda, así como por el uso de equipo y medios audiovisuales en la misma.

2.2.3 Franquicias postales y telegráficas

En términos generales podemos decir que la regulación jurídica en esta materia ha experimentado muy pocos cambios. La legislación electoral vigente en sus artículos 53, 54 y 55, precisa las reglas a las que estarán sujetas las franquicias postales y telegráficas,

¹¹⁴ Ver artículo 42 del COFIPE.

¹¹⁵ *Ibidem.*, artículo 50.

destacando que sólo pueden hacer uso de ellas los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales de cada partido. Los partidos políticos pueden disfrutar de éstas en la medida que sea necesaria para el desarrollo de sus actividades y únicamente dentro del territorio nacional.

2.2.4 Financiamiento público

Consiste en la ayuda económica que el Estado brinda a los partidos políticos nacionales de manera directa, esto es, a través de la entrega de dinero proveniente del presupuesto público, de conformidad con las reglas y disposiciones establecidas en la legislación electoral vigente. Debido a que todo lo que corresponde a esta prerrogativa lo veremos en el siguiente apartado, únicamente nos limitaremos a decir que el financiamiento público de los partidos políticos es considerado por la ley como un apoyo complementario de los ingresos que perciben por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones.

2.3 Financiamiento de los partidos políticos

Las reformas en esta materia se han dado según se han ido presentando la necesidad o urgencia del cambio. Sin duda, ha sido un camino largo iniciado en 1977, pero que cobra realmente importancia a partir de 1993, cuando surge la necesidad de regular el financiamiento y el gastos de los partidos políticos, ya que, antes de ese año, la ley electoral no hace referencia en ninguno de sus artículo sobre el dinero de los partidos. Hoy en día, la ley en la materia contempla reglas claras sobre los ingreso y egresos de los partidos políticos, establece topes a los gastos de campaña, los obliga a presentar informes anuales y de campaña sobre el origen y destino de sus recursos, y mejora los instrumentos y mecanismos para el control y la fiscalización; todo con el fin de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda interpartidista y asegurar un adecuado y transparente manejo de los recursos financieros de los partidos políticos.

Ahora, veamos como se ha ido construyendo el régimen financiero de los partidos políticos en nuestro país y como ha contribuido en el fortalecimiento del sistema de partidos.

2.3.1 Antecedentes del financiamiento público y su regulación

Uno de los rasgos característicos del régimen de partido hegemónico en nuestro país, es la desigualdad en la competencia electoral. Este rasgo se encuentra determinado por un elemento propio del sistema político mexicano "el partido oficial".

Cuando se habla de "partido oficial" se hace referencia a una situación concreta en la que se presenta una fusión entre la autoridad pública y el partido en el gobierno, lo que se traduce en recursos y apoyos del gobierno para sus campañas; tal hecho hace absolutamente desigual la competencia electoral, y no sólo eso, sino que su existencia condiciona la evolución y la naturaleza de los partidos de oposición.¹¹⁶ Por eso es muy común escuchar sobre las grandes cantidades de recursos públicos que el gobierno destinaba de manera discrecional e indiscriminada al PRI para financiar sus campañas, de las cuales sus candidatos siempre salían ganadores. También se destinaban recursos a algunos partidos de oposición, como una manera de tenerlos subordinados, pero vivos, para asegurar la imagen de un sistema multipartidario. Este ambiente predominó durante décadas, mientras algunos, en especial el PRI, contaban con recursos suficientes para financiar sus campañas, otros carecían de los medios más elementales para subsistir en el ámbito político. Esta es la razón por la cual, el PRI, logra ampliar y fortalecer su estructura.

La reforma política de 1977, al dotar a los partidos políticos de personalidad jurídica y considerarlos como entidades de interés público, confiere al Estado la obligación de garantizar los elementos básicos para su desarrollo, así como la de proporcionar los recursos indispensables a todos los partidos para que puedan llevar a cabo sus tareas.

Sin embargo, esta medida no es vista por la oposición como una disposición tendiente a promover la conformación de un sistema de partidos plural y competitivo. Más bien, se

¹¹⁶ MORALES M., Rodrigo, Inés Castro Apreza, y Lorena Villavicencio. *Op. Cit.* pp.77-118.

entiende como una fórmula para acallar sus reclamos ante los fondos que el gobierno, federal y estatal, transfieren al PRI y a sus candidatos. Ante esta situación, El Partido Acción Nacional rechaza toda ayuda, tanto en efectivo como en especie, con el argumento de que ésta tiene la intención de restarle autonomía al partido.¹¹⁷

La Secretaria de Gobernación empieza a suministrar recursos públicos a los partidos políticos. La ley señala que para recibir financiamiento público los partidos deben obtener al menos el 1.5% de la votación nacional. Empero, no precisa el monto total que se debe distribuir, la fórmula con que se deben determinar los recursos que le corresponden a cada partido, el calendario de ministraciones, ni la manera en que los partidos deben rendir cuentas sobre el uso de esos recursos; lo cual deja un gran espacio a la discrecionalidad.¹¹⁸

Nueve años más tarde, con la reforma electoral de 1986, se establece que los partidos con registro tienen derecho al financiamiento público de sus actividades como complemento de los ingresos que perciben por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en la ley; de este modo, se incorpora el financiamiento público como una prerrogativa más y se precisan reglas no discrecionales para su distribución. El Partido Acción Nacional, modifica entonces su posición y acepta el financiamiento público en el entendido de que se trata de un lineamiento legal y no de un regalo que restrinja su independencia.¹¹⁹

La ley electoral de 1986, fija una fórmula para calcular el monto total del financiamiento a los partidos; un mecanismo de distribución de los recursos basado en el principio de proporcionalidad con respecto a los votos y asientos obtenidos por cada partido en la última elección de diputados federales; y un calendario de ministraciones. A Pesar de esto, se desconoce el financiamiento público otorgado a los partidos en 1987 y 1988.¹²⁰

Con esta reforma, se determina también que los partidos políticos deben justificar anualmente a la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público. No

¹¹⁷ PESCHARD, Jacqueline. *Op. Cit.*

¹¹⁸ LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso. *Op. Cit.*

¹¹⁹ PESCHARD, Jacqueline. *Op. Cit.*

¹²⁰ LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso. *Op. Cit.*

obstante este mandato, no existe registro alguno de la entrega de informes por parte de los partidos. La ley no faculta a la autoridad electoral para revisar los informes y la documentación soporte para determinar el buen uso de los recursos públicos; tampoco hace mención de si se sancionarán las conductas ilícitas.

En este contexto, México celebra las elecciones presidenciales de 1988 sin transparencia y sin procesos de fiscalización. Los mecanismos para la transparencia y la equidad surgen en el proceso de transición democrática, iniciado después de la controvertida elección federal de 1988.¹²¹

En la reforma política de 1989-1990, los temas de financiamiento, control y fiscalización de los recursos, son prácticamente ignorados por los partidos políticos. Éstos, más bien centran su atención en la creación del IFE, el levantamiento del nuevo padrón electoral, la creación del Tribunal Federal Electoral con nuevas atribuciones jurisdiccionales, así como el establecimiento de mecanismos más claros y expeditos para el cómputo de votos. El cambio más relevante, en relación con el financiamiento público, es el establecimiento de una nueva fórmula de reparto que combina elementos igualitarios y proporcionales: el 90% de los recursos, a partir de ahora, se distribuirá en proporción a los votos obtenidos por cada uno de los partidos que alcancen el 1.5% de la votación total. El 10% restante se distribuirá de manera igualitaria. Con esta nueva fórmula se pretende hacer más equitativa la contienda electoral. Únicamente queda regulado el financiamiento de carácter público, el cual se distribuye de manera desglosada: ¹²² a) Por actividad electoral, b) Por actividades generales, c) Por actividades específicas, y d) Por subrogación.

No obstante lo anterior, empiezan a ser más comunes las denuncias sobre las transferencias de recursos y ayudas en especie que diferentes funcionarios y dependencias públicas, presumiblemente, ponen a disposición del partido oficial (PRI) y de otros partidos como una manera de tenerlos subordinados. Paralelamente, se cuestiona la transparencia y la magnitud de las aportaciones privadas de importantes grupos empresariales hacia algunos partidos políticos para apoyar las campañas electorales nacionales y de índole local. Esto pone en duda la viabilidad del gobierno, ya que, a través

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² *Ibidem.*

del dinero, puede encontrarse atado y condicionado a los intereses privados.¹²³ Esta situación deja ver claramente dos problemas fundamentales en el sistema político: 1) el clima de desigualdad entre los partidos políticos y 2) la falta de control sobre el financiamiento y el gasto.

Las primeras medidas legislativas adoptadas para controlar los gastos e ingresos de los partidos políticos se dan con la reforma de 1993. Antes de esta reforma, no existe un solo artículo en la ley electoral mexicana que regule el financiamiento privado de los partidos, ni que los obligue a rendir cuentas ante la autoridad electoral. Los gastos de campaña no tienen límite alguno, no existen reglas relacionadas con las erogaciones de los recursos, nadie los vigila; como resultado, se desconoce el origen, monto y destino del dinero de los partidos. Así, a partir de la reforma electoral de 1993, se establecen, por primera vez, normas tendientes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado, incluyendo topes máximos a los gastos de campaña; se introducen mecanismos para ejercer mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos políticos y, en caso de incumplir las normas relativas al financiamiento, la legislación establece un catálogo de sanciones a cargo del Tribunal Federal Electoral.

Al propio tiempo se plantea el problema de los recursos de los partidos y la necesidad de rendir cuentas sobre la utilización de los mismos. Por lo tanto, las reformas legales disponen que los partidos políticos deben contar con un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y quedan obligados a presentar informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos. Para ello, se crea la Comisión de Consejeros del IFE, que se encarga de recibir, revisar y dictaminar los informes antes descritos. Dicha Comisión se constituye únicamente para tales efectos, y se le faculta para solicitar en todo momento a los partidos, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en dichos informes, así como analizar y dictaminar las quejas que se presenten en contra de partidos que presuntamente contravengan las disposiciones del Código. Esta Comisión, también puede proponer ante el Consejo General la aprobación de disposiciones reglamentarias para ser

¹²³ Woldenberg K., José. *Op. Cit.* 15 p.

observadas por los partidos en la conducción de su contabilidad y en la presentación de informes.¹²⁴

Considerando la proximidad del proceso electoral federal a desarrollarse en 1994, una vez integrada la Comisión de Consejeros, se le convoca para que elabore y proponga al Consejo General los lineamientos y formatos que deben ser aplicados o utilizados en los informes que presenten los partidos, toda vez que conforme al artículo séptimo transitorio del decreto de reformas y adiciones al COFIPE, publicado el 24 de septiembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, los Partidos políticos deben presentar los informes correspondientes por las campañas de 1994 y el informe anual del mismo año. De este modo, en 1994, se establecen y aprueban los primeros lineamientos para los informes anuales y de campaña que deben presentar los partidos políticos a dicha Comisión, así como los formatos e instructivos anexos a los referidos lineamientos que deben utilizar los partidos en la presentación de sus informes.

No es sino hasta después de la campaña presidencial de 1994, luego del primer ejercicio de revisión de las finanzas de los partidos, que se tiene por primera vez, respaldada con datos cuantificables, información sobre los recursos que los partidos ponen en juego durante las campañas políticas. El informe elaborado por el IFE, consigna en una de sus conclusiones: "el aspecto más relevante a destacar es la notable disparidad que prevalece entre las erogaciones de los diferentes partidos. El estudio comparativo nos permite observar con toda precisión las condiciones de desigualdad en las que se desenvuelve la competencia entre partidos." Sólo para ejemplificar, en la elección de diputados, un solo partido, el PRI, concentra el 81.24% de los gastos totales, mientras los otros ocho contendientes erogan apenas el 18.76% restante.¹²⁵

Otro hecho de gran relevancia que cabe resaltar aquí, es el relativo a la transparencia de las finanzas partidistas, al respecto el informe textualmente menciona: "los requisitos en relación a la información que deben presentarse a la autoridad son mínimos; los partidos no están obligados a llevar libros contables, y la autoridad no tiene la capacidad de llevar a cabo auditorías en el interior de los partidos, sino que está limitada a analizar y

¹²⁴ LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso. *Op. Cit.*

¹²⁵ Woldenberg. K., José. *Op. Cit.* 15 p....

dictaminar los informes con base en los documentos que presentan los mismos partidos políticos. (...) Claramente, las posibilidades de evasión de la ley son muy amplias.”¹²⁶ Los informes rendidos por los partidos carecen de la más elemental normatividad contable, son de imposible consulta para terceros interesados y la omisión en el cumplimiento de esa misma obligación carece de sanción en la ley.

El proceso electoral de ese año, significa un acicate demasiado fuerte para el avance legal e institucional de la democracia en México. La intensidad de la contienda electoral, la desigualdad cuantificada por primera vez, la falta de transparencia en las finanzas de los partidos y los reclamos de todos los actores políticos, exigen nuevas adecuaciones a la ley electoral. Lo mismo el Presidente de la República recién electo, que los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, ponen desde el principio en el centro del debate y con todas sus implicaciones, el problema del financiamiento.¹²⁷

La reforma electoral de 1996 tiene consecuencias significativas para las finanzas de los partidos. En ella se establece que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado. Al mismo tiempo, se duplica el monto total del financiamiento público y se establece una regla más equitativa: 70% del monto total se distribuirá de manera proporcional a los votos obtenidos en la última elección; el 30% restante se distribuirá de modo igualitario entre todos los partidos.

Otros cambios importantes que interesa señalar aquí son: la reducción de los topes de gastos de campaña, las restricciones a las aportaciones privadas y la implementación de mecanismos más estrictos de control, auditoría y vigilancia. Con el fin de garantizar el manejo transparente de los recursos de los partidos, se crea, en sustitución de la Comisión de Consejeros, la figura de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Asociaciones Políticas, organismo permanente inserto en la estructura del Consejo General del IFE, con amplias facultades para verificar que los partidos políticos

¹²⁶ MOLINAR HORCASITAS, Juan. “Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera”, <http://www.trife.gob.mx/congreso/molinar.html> (11 de agosto del 2003) 6 p.

¹²⁷ Woldenberg K., José. *Op. Cit.* 15 p.

se ajusten a lo establecido por la ley electoral en cuanto al origen y aplicación de sus recursos.

Con la reforma de 1996, los partidos de oposición logran ganar la batalla para hacer de la fiscalización una actividad permanente por parte de la autoridad electoral. A todos les queda claro que se trata de una tarea urgente a realizar y que, a través de ésta, se lograría la transparencia en los recursos de los partidos. En ese mismo año, el Consejo General del IFE realiza una reforma sustancial a los Lineamientos, formatos e instructivos que deben ser utilizados por los partidos en la presentación de sus informes anuales y de campaña. Sin embargo, a la hora de precisar la información que solicitaría la Comisión de Fiscalización y establecer los criterios para la presentación de los informes, surgen inconformidades. Entonces la fiscalización pasa de ser un logro de la transparencia financiera y democrática de los partidos, a constituirse en un conjunto de actos de molestia por parte de la autoridad electoral. Los nuevos lineamientos fueron objeto de largas negociaciones y diálogos entre los partidos, los cuales finalmente pudieron aprobarse y aplicarse a partir de 1997.

Actualmente, se exigen cuentas de cheques, bitácoras de gasto, inventarios y controles de almacén, métodos de registro contable, catálogos de cuentas, guías contabilizadoras, recibos foliados, balanzas mensuales de comprobación, formatos de presentación y manuales de operación. De esta manera, la reforma legal y los lineamientos, llevan a todos los partidos a la necesidad de modificar su organización interna y a establecer mecanismos de control.¹²⁸

En su labor, la Comisión de Fiscalización enfrenta la realidad de una falta de cultura de rendimiento de cuentas. Además de que los partidos políticos se les dificulta acumular los comprobantes de ingresos y egresos con los requisitos fiscales correspondientes, contabilizados a lo largo de 32 entidades, cada una con características propias.

Entonces, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos considera oportuno organizar cursos para los responsables de las finanzas de los partidos referentes al nuevo

¹²⁸ MOLINAR HORCASITAS, Juan. *Op. Cit.* 6 p.

marco regulatorio. De este modo, empieza un proceso de perfeccionamiento de los mecanismos de revisión de los ingresos y egresos de los partidos.

En diciembre de 1998, se aprueba, en sustitución de los lineamientos antes mencionados, el "Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogo de cuentas y guía contabilizadora aplicable a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes", emitido por la Comisión de Fiscalización del IFE en forma complementaria al COFIPE; mismos que son modificados en enero del 2003.

A groso modo, esos son los avances en materia de regulación de las finanzas de los partidos políticos que han tenido lugar en México durante los últimos años. Como hemos podido observar, de manera especial, la reforma de 1996 ha inyectado a la competencia democrática una gran dosis de equidad y transparencia en el manejo de sus recursos. Así, hoy contamos con reglas más claras y menos discrecionales, mejores mecanismos de control y vigilancia y, sobre todo, autoridades dotadas del poder necesario para aplicarlas. Sin duda alguna, falta aún mucho por hacer, pues como ya lo mencionamos, después de tres elecciones con el actual COFIPE queda claro que todavía hay muchas lagunas y muchas fallas en la normatividad actual, por lo que cada vez surgen nuevos temas para la reforma electoral. Por lo tanto, la consolidación del sistema de partidos requiere de más esfuerzos para dar mayor transparencia y pulcritud a los recursos financieros manejados por los partidos políticos.

2.3.2 Propósito del financiamiento público

El financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo entero se ha convertido en un tema de gran importancia para la consolidación de la democracia en los últimos años. Esto ha sido así, según lo explica José Woldenberg, no sólo y no tanto por el espinoso asunto del dinero; sino más bien porque detrás de éste hay un hecho político decisivo: la importancia alcanzada por los propios partidos para la vida y la reproducción del Estado. El dinero de los partidos es un asunto relevante no por la cantidad implicada o

por sus fuentes de origen, sino porque los partidos se han vuelto el centro motor del funcionamiento del Estado democrático. Y es que el despliegue de la vida democrática -lo que incluye sin duda el desarrollo regular y permanente de los procesos electorales- hace de los partidos maquinarias que echan sus raíces en un doble sentido: frente al Estado, porque están ahora enclavados en muchos de sus espacios y procesos, sobre todo como actores centrales del Poder Legislativo; y frente a la sociedad, pues los partidos se han convertido en vehículos insustituibles para la expresión y el procesamiento de intereses decisivos de nuestras sociedades.¹²⁹

La financiación a los partidos con cargo al erario público, se debe, en primer lugar, al importante papel que desempeñan los partidos políticos en la sociedad; en segundo lugar, porque ayuda a transparentar su actuación, pues se supone que inhibe la búsqueda de formas de financiamiento que se consideran indebidas, y evita que los políticos se vuelvan rehenes de intereses privados; en tercer lugar, es utilizado como un instrumento manejable para equilibrar la competencia entre los partidos.

José Woldenberg señala que en los últimos ejercicios de revisión de las finanzas anuales, algunos partidos, de modo recurrente, han llegado a declarar en ceros sus ingresos ya no sólo por la vía de organismos simpatizantes sino incluso por aportaciones de sus propios militantes. Consecuentemente, muchos partidos dependen exclusivamente del subsidio público para poder vivir. El hecho es que sus dificultades financieras para sostenerse y consolidarse a partir de las puras aportaciones de sus militantes y simpatizantes es enorme, y su supervivencia ya no depende solamente de su capacidad de afiliación. Como ejemplo podemos mencionar que, tan solo para el ejercicio 2002, encontramos en esta situación a los siguientes partidos: PVEM, PSN, PLM y FC.¹³⁰ Por tal motivo y a raíz del impresionante aumento de los gastos de las organizaciones debido a la masificación y a la nueva estratificación de nuestra sociedad y a la necesidad de estar presentes en los medios de comunicación masiva, hace inviable pensar en un modelo autosustentable de los partidos políticos, sin subsidio directo del Estado. Por eso, es necesario que el dinero

¹²⁹ WOLDENBERG K., José. "Dinero para la democracia", *El "modelo" de financiamiento a los partidos políticos en México*, ponencia preparada para el primer Congreso Internacional de Derecho Electoral y Partidario, Paraná, Brasil, agosto del 2002, <<http://www.centrade.org/transición/2002/agosto/dinero.htm>>, (16 de agosto del 2003), 15 p.

¹³⁰ Ver Informes anuales sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, correspondientes al ejercicio del año 2002, <http://www.ife.org.mx> (26 de agosto del 2003).

en la política sea transparente y propicie la multiplicación de la competencia abierta y libre.¹³¹

2.3.3 Régimen financiero de los partidos políticos y su control en la actualidad

Con las reforma electoral de 1996, queda diseñado el régimen financiero aplicable actualmente a los partidos políticos en nuestro país. Sus tres objetivos centrales son:¹³²

- a) Dar plena supremacía al financiamiento público sobre el financiamiento privado.
- b) Equilibrar la competencia, esto es, propiciar condiciones de mayor equidad en las campañas electorales.
- c) Permitir una fiscalización más rigurosa en las finanzas de los partidos.

La Constitución Mexicana en su artículo 41, establece que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas para:

- a) El sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos,
- b) Las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.
- c) Un monto de financiamiento correspondiente a un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como para tareas editoriales.

De esta forma, se refrenda la importancia que tienen los partidos políticos como "entidades de interés público". No solamente se les otorga financiamiento durante los procesos electorales sino que garantiza los recursos para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, previniendo que la mayoría del dinero de los partidos sea de origen público, como la manera de evitar su dependencia de recursos privados, que pudieran ser ilegales o corporativos.¹³³

¹³¹ WOLDENBERG K., José. *Op. Cit.*

¹³² WOLDENBERG K., José. *Op. Cit.* 15 p.

¹³³ WOLDENBERG K., José. *Op. Cit.* 15 p.

2.4 Modalidades del régimen de financiamiento

La ley electoral vigente, en su artículo 49, señala las modalidades del régimen de financiamiento:

a) Financiamiento público: Los partidos políticos nacionales tienen derecho a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes y la obtención del voto popular, además de las prerrogativas establecidas por la Constitución y la propia legislación electoral. Los recursos públicos que se les otorga a los partidos políticos proviene del erario público¹³⁴ y lo otorga el IFE para sufragar:

- a) Actividades ordinarias,
- b) gastos de campaña,
- c) actividades específicas.

b) Financiamiento privado: Con el fin de facilitar el control del financiamiento privado la ley precisa y reglamenta las siguientes modalidades:

- a) Aportaciones de militantes,
- b) aportaciones de simpatizantes,
- c) autofinanciamiento,
- d) rendimientos financieros,
- e) colecta pública.

A continuación veremos detalladamente cada uno de ellos.

¹³⁴ “Es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Ver artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.4.1 Financiamiento público

Determinación del monto total del financiamiento público.

a) Actividades ordinarias.

El artículo 49, párrafo 7, inciso a) del COFIPE, dispone que para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes el Consejo General debe determinar anualmente, con base en los estudios que presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputados, de una para senadores y para presidente de la república. El cálculo se hará tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Consejo determine. Esta operación sirve de base para calcular los costos que implica el financiamiento público a repartirse entre los partidos políticos, mismo que se repartirá de la siguiente manera: el 30% de la cantidad total que resulte se distribuye de manera igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. El 70% restante, se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida, que haya obtenido cada partido con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados inmediata anterior.

Las fracciones II, III y IV del mismo ordenamiento, se refieren a la forma en que habrán de calcularse los costos de campaña para diputado, senador y presidente de la república.

b) Para gastos de campaña.¹³⁵

La ley dispone que, en año de elecciones, a cada partido político se le otorgue, para gastos de campaña, un monto similar al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año. Y se debe determinar a más tardar en enero del año de la elección.

¹³⁵ Ver artículo 49, párrafo 7, inciso b) del COFIPE

- Disposiciones especiales.¹³⁶

En relación a los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección, el financiamiento público se calculará de forma diversa: a) se otorgará a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en un año; b) en el año de la elección se les asignará una cantidad similar, adicional, para gastos de campaña; c) igualmente se les otorgará el financiamiento público que les corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público.¹³⁷

El último rubro de financiamiento público que reciben los partidos es el de actividades específicas como entidades de interés público. Este financiamiento se diferencia del conferido para gastos ordinarios y electorales porque se otorga a manera de reembolso, esto es, únicamente sobre la base de la realización de actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, previamente comprobados. Tiene como objetivo ayudar a consolidar el sistema de partidos con una considerable implantación social, así como a construir una cultura política democrática que es condición indispensable para el asentamiento de instituciones y práctica democráticas en nuestro país.¹³⁸

Con el fin de apoyar esas actividades, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por un 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior. Las cantidades que se determinen para cada partido político son entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

No debe perderse de vista, que para la asignación del monto total del financiamiento, la mayor parte de ésta se sustenta en el porcentaje de votación que cada partido obtuvo en

¹³⁶ Ver artículo 49, párrafo 8 del COFIPE.

¹³⁷ Ver artículo 49, párrafo 7, inciso c) del COFIPE

¹³⁸ PESCHARD, Jacqueline. *Op. Cit.* 9 p.

la elección inmediata anterior, lo que quiere decir que a mayor votación recibida por cada partido político en la elección inmediata anterior, mayor el monto que habrá de percibir proveniente del Estado.

2.4.2 Financiamiento privado.

Además del financiamiento público, la ley precisa y reglamenta las siguientes fuentes de financiamiento privado:

*a) Por militancia.*¹³⁹

Está conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido.

Igualmente comprende las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable de las finanzas de cada partido.

*b) De simpatizantes.*¹⁴⁰

Comprende todas las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, realizadas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley.

Existen algunas restricciones para este tipo de aportaciones privadas. Los límites que marca la ley son tres:

¹³⁹ Ver artículo 49 párrafo 11, inciso a) del COFIPE.

¹⁴⁰ Ver artículo 49 párrafo 11, inciso b) del COFIPE.

- Ningún partido político puede recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del monto total del financiamiento público destinado para las actividades ordinarias permanentes.
- Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para hacerlo, tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda.
- Suprime las aportaciones anónimas.

Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos por la ley.

Derivado de los problemas surgidos en el proceso electoral del 2000, en donde se llevaron a cabo procesos internos en algunos partidos políticos para seleccionar a los candidatos a cargo de elección popular y para la elección de sus dirigentes, en la reforma efectuada al Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero del 2003, se regulan, por vez primera, las campañas electorales internas, y se establece que, para comprobar las aportaciones que los militantes y simpatizantes efectúen a los partidos políticos en los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargo de elección popular federales y para la elección de titulares de los órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales y comités estatales, deben utilizarse los recibos correspondientes en cada uno de los casos. Los topes a las citadas aportaciones deben determinarse libremente por cada partido político, respetando los límites establecidos en la ley.¹⁴¹

*c) Autofinanciamiento.*¹⁴²

Bajo la denominación de autofinanciamiento se agrupan las actividades que organizan los partidos políticos para obtener fondos del público, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda

¹⁴¹ MÉXICO, Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes. Consejo General del IFE, (D.O.F. del 3 de enero del 2003), artículo 16-A.6.

¹⁴² Ver artículo 49 párrafo 11, inciso c) del COFIPE.

utilitaria así como cualquier otra similar que realicen con el fin de allegarse de fondos. Cada una de estas actividades deberán sujetarse a las leyes vigentes en su materia. El órgano interno responsable de las finanzas de cada partido debe reportar los ingresos obtenidos por este concepto en los informes correspondientes.

*d) Por rendimientos financieros.*¹⁴³

Otro rubro que permite obtener ingresos adicionales a los partidos son los rendimientos financieros generado a través de los fondos o fideicomisos que puedan crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con las aportaciones que reciban por cualquier fuente de financiamiento permitido por la ley.

Los fondos y fideicomisos que se constituyan deben ser manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles. Los rendimientos financieros generados por esta modalidad, deben destinarse al cumplimiento de los objetivos del partido político.

*e) Colecta pública.*¹⁴⁴

Los partidos no pueden recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas en las colectas públicas realizadas en mítines o en la vía pública. No establece límites de aportación y no exige recibos.

2.4.3 Prohibiciones y restricciones

La ley establece prohibiciones y restricciones a las aportaciones de personas físicas y morales. La legislación electoral dispone expresamente que no pueden realizar

¹⁴³ Ver artículo 49 párrafo 11, inciso d) del COFIPE.

¹⁴⁴ Ver artículo 49 párrafo 3 del COFIPE.

aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:¹⁴⁵

- Las entidad del gobierno federal, estatal o municipal;
- Ninguno de los poderes de la Unión;
- Partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- Organismos internacionales de cualquier naturaleza,
- Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- Empresas de carácter mercantil;
- Los partidos políticos no pueden solicitar créditos a la banca de desarrollo;
- Quedan prohibidas las aportaciones anónimas.

Queda estrictamente prohibido a los candidatos recibir directamente recursos en efectivo provenientes del financiamiento privado, en tanto que la responsabilidad sobre el control de tales recursos y el respeto a las modalidades de ellos impuestas por la ley electoral, corresponde a los partidos políticos.¹⁴⁶

2.5 Gastos y topes a los gastos de campaña

Todos los egresos deben estar soportados con la documentación original a nombre del partido político y debe cumplir con los requisitos que exigen el COFIPE y su Reglamento y las disposiciones fiscales aplicables.¹⁴⁷

Dentro de los gastos de campaña, quedan comprendidos invariablemente los siguientes conceptos:¹⁴⁸

- *Gastos de propaganda*: comprende los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, renta de equipo de sonido, eventos políticos efectuados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

¹⁴⁵ Ver artículo 49 párrafo 2 del COFIPE.

¹⁴⁶ Ver artículo 1.5, inciso a) del Reglamento.

¹⁴⁷ Ver artículos 11, 12, 13 y 14 del Reglamento.

¹⁴⁸ Ver artículo 182-A Numeral 2 del COFIPE y 17.2 del Reglamento.

- *Gastos operativos de campaña:* comprende los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles con carácter eventual, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.
- *Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión:* comprende los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto, difundidos durante el periodo de las campañas electorales.

La ley electoral dispone, en su artículo 182-A numeral 4, que para la elección de Presidente de la República, el Consejo General del IFE, previo al inicio de la campaña electoral, fijará el tope máximo de gastos para dicha elección, atendiendo:

- El valor unitario del voto para diputados fijado para efectos del financiamiento público;
- Los índices de inflación, que señale el Banco de México;
- El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país, al 31 de octubre del año, previo a la elección, y la duración de la campaña;

Para el tope de campañas de diputados y senadores se determina que éste debe fijarse a más tardar el día último de enero del año electoral, tomando en cuenta la cantidad fijada como costo mínimo de campaña, multiplicada por 2.5 y, para los senadores, este resultado debe multiplicarse además por el número de distritos que comprenda la entidad federativa, en ningún caso el número de distritos a considerar puede ser mayor a 20.

2.6 Contabilidad y reportes

Tanto los ingresos en efectivo como en especie que reciban los partidos políticos por cualquier modalidad de financiamiento, así como los gastos ordinarios, de campaña y por actividad específica que realicen, deben registrarse contablemente y estar sustentados con

la documentación correspondiente a nombre del partido político conforme a las disposiciones previstas en el Reglamento.

Para presentar razonablemente la información de las operaciones que realicen los partidos, tanto en sus actividades ordinarias permanentes como las realizadas durante el periodo de campaña, deben utilizar el catálogo de cuentas y la guía contabilizadora que establece el Reglamento y deben apearse, en el control y registro de sus operaciones financieras, a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados. Lo anterior con el fin de proporcionar información útil y confiable al órgano encargado de las finanzas de los partidos y éste genere los informes correspondientes al IFE.¹⁴⁹

Los titulares de los órganos de finanzas de los partidos políticos deben notificar a los candidatos la obligación de reportar los ingresos obtenidos y los gastos ejercidos en sus campañas, así como la obligación de recabar la documentación comprobatoria correspondiente y remitir dicha información y documentación al órgano de finanzas, de manera que el partido esté en posibilidades de cumplir en tiempo y forma con la entrega de sus informes de campaña ante la autoridad electoral.¹⁵⁰

La documentación que sustente los ingresos y egresos de los partidos políticos debe conservarse por un lapso de cinco años a partir de la fecha en que se publique en el Diario Oficial de la Federación el dictamen consolidado correspondiente. Dicha documentación debe mantenerse en todo momento a disposición de la Comisión de Fiscalización.¹⁵¹

El régimen fiscal especial que le otorga el COFIPE a los partidos políticos, no los releva del cumplimiento de otras obligaciones fiscales y de seguridad social, entre las que podemos mencionar las siguientes:¹⁵²

- Retener y enterar el ISR por concepto de remuneraciones por la prestación de un servicio personal subordinado;

¹⁴⁹ Ver artículos 24.1 y 24.3 del Reglamento.

¹⁵⁰ Ver artículo 17.3 del Reglamento.

¹⁵¹ Ver artículo 26.1 del Reglamento.

¹⁵² MÉXICO, Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes. Consejo General del IFE, (D.O.F. del 3 de enero del 2003), artículo 28.2. Y artículo 51 del COFIPE.

- Retener y enterar el pago provisional del ISR y del IVA sobre pago de honorarios por la prestación de un servicio personal independiente;
- Inscribir en el Registro Federal de Contribuyentes a quienes reciban pagos por concepto de remuneraciones por la prestación de un servicio personal subordinado;
- Proporcionar constancia de retención de a quienes se hagan pagos de honorarios por la prestación de un servicio personal independiente;
- Hacer las contribuciones necesarias a los organismos de seguridad social.

2.7 Mecanismos de control

La legislación electoral mexicana crea tres figuras importantes con el fin de vigilar el cumplimiento de las obligaciones establecidas:

- a) Los partidos deben presentar informes anuales y de campaña sobre el origen y destino de sus recursos.
- b) Por mandato legal, los partidos políticos deben contar con un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, mismo que debe presentar a la autoridad electoral los informes anuales y de campaña; dicho órgano debe constituirse en los términos y con las modalidades y características que cada partido determine.
- c) Se otorga al Consejo General del IFE la competencia para realizar revisiones a las finanzas de los partidos políticos a través de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Los partidos políticos deben notificar a la autoridad electoral el nombre del o los responsables del órgano de finanzas, así como los cambios en su integración. También deben contar con una estructura orgánica bien definida y con un manual de operación que contenga las funciones de sus áreas en el nivel ejecutivo, que permita identificar a los responsables de las funciones de administración financiera en sus diferentes fases de

obtención, registro, control y aplicación de recursos, así como de la presentación de los informes ante la autoridad electoral.¹⁵³

El control sobre las finanzas de los partidos, como actualmente está diseñado, comprende tres aspectos básicos: el órgano de control; las vías a través de las cuales se lleva a cabo el control y las sanciones por el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento.

2.8 Órgano de control

Como quedó asentado en el capítulo anterior, en el terreno de las elecciones, hasta principios de los noventa, los partidos de oposición en México enfrentan instituciones formales totalmente débiles, controladas por el gobierno y su partido (PRI), el status de subordinación de la institución electoral al Estado, genera desconfianza entre los actores políticos considerados fuera del sistema.

Las medidas concretas para construir la confianza en la institución electoral, han consistido en restarle poder al Estado y a su partido. Las reformas políticas llevadas a cabo durante la década de los noventa, se centran en la independencia del órgano electoral y en sus procedimientos de integración. El objetivo es disminuir el control que ejerce sobre el proceso electoral tanto el PRI como el Estado, este último representado por el secretario de gobernación, el cual tiene a su cargo la organización de las elecciones federales. A través de las mencionadas reformas, el sistema de partido hegemónico va sufriendo una progresiva pérdida de poder, al mismo tiempo, se empieza a reestablecer el equilibrio, a redistribuir el poder entre los partidos contendientes desiguales y se les concede a todos voz y voto por igual.

Esta técnica de dividir o delegar el poder consiste en depositar la autoridad para la toma de decisiones en terceros confiables: en expertos no partidistas a través de la famosa "ciudadanización" de la administración electoral.

¹⁵³ Ver artículo 49, párrafo 5 del COFIPE, y artículo 23 del Reglamento.

Actualmente, el Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo público autónomo, de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, que tiene a su cargo la responsabilidad de organizar las elecciones federales. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

El Consejo General es el órgano superior de dirección del IFE, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución.

El IFE tiene cuatro funciones sustantivas otorgadas por la Constitución. La primera de ellas y, desde luego la más conocida, es la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales; la segunda, se refiere al diseño de programas de educación cívica y capacitación electoral; la tercera, la cual es el objetivo de nuestro estudio, se refiere al financiamiento público y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. y la cuarta, la participación del IFE en el ámbito de los contencioso electoral.¹⁵⁴

En cuanto a su función relativa a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, le corresponde a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas realizar esta tarea. Se trata de una comisión permanente con funciones claramente establecidas en la ley y con atribuciones para solicitar informes y realizar auditorías más allá de las estrictamente anuales. El objetivo es hacer transparentes los recursos de los partidos políticos.

La Comisión de Fiscalización se constituye como un órgano colegiado para recibir, revisar y dictaminar los informes que los partidos políticos presenten, así como para vigilar el

¹⁵⁴MERINO, Mauricio. "El Instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre", en Yolanda MEYENBERG LEYCEGUI (coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / FLACSO, 2001. pp. 39-53.

manejo de dichos recursos.¹⁵⁵ Para el cumplimiento de sus funciones cuenta con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.¹⁵⁶

La Comisión de Fiscalización tiene las siguientes atribuciones:¹⁵⁷

- a) Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, y establecer lineamientos para que los partidos políticos lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;
- b) Revisar los informes que le presenten los partidos políticos, y vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos se apliquen estrictamente e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;
- c) Solicitar, cuando lo considere conveniente, rinda informe detallado respecto de sus ingresos y egresos;
- d) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas del partido;
- e) Ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes;
- f) Presentar al Consejo General los dictámenes respecto de las auditorías y verificaciones practicadas;
- g) Informar al Consejo General, de las irregularidades en que hubieran incurrido derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a sus obligaciones de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;
- h) Proporcionar a los partidos la orientación y asesoría necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones;
- i) Solicitar por oficio a las personas que hayan extendido comprobantes de ingresos y egresos al partido, confirmen o ratifiquen las operaciones amparadas.

¹⁵⁵ Ver artículo 49 párrafo 6 del COFIPE.

¹⁵⁶ Ver artículo 49-B, párrafo 1 del COFIPE.

¹⁵⁷ Ver artículo 49-B, párrafo 2 del COFIPE.

Con la reforma de 1996 se desarrollan criterios, procedimientos y mecanismos para transparentar la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos. A partir de esta reforma se van mejorado todos los mecanismos de revisión. Así, por primera vez en México, se hace posible la ejecución de auditorías directas a los partidos políticos y se perfeccionan los instrumentos de recepción y verificación de los recursos, al mismo tiempo que permanece la obligación de presentar los informes anuales y de campaña, se crea un cuerpo técnico especializado en la fiscalización de las finanzas de los partidos.

2.9 Vías para ejercer el control sobre el financiamiento

a) Presentación de informes.

Los partidos políticos deben presentar ante la autoridad electoral informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. Dichos informes deben basarse en la contabilidad del partido, de tal modo que coincida con las balanzas de comprobación, el contenido de los auxiliares contables, las conciliaciones bancarias y los demás documentos contables previstos en el Reglamento. Una vez presentados los informes, las únicas modificaciones que los partidos políticos pueden realizar a su contabilidad y a sus informes son aquellas que se produzcan como resultado de la revisión.¹⁵⁸

Los informes que están obligados a presentar son los siguientes:¹⁵⁹

- a) *Informes Anuales:* ¹⁶⁰ Los partidos políticos están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al cierre del ejercicio. En dicho informe se deben reportar detalladamente los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente. Todos los ingresos y gastos que se reporten deben estar debidamente registrados en la contabilidad nacional del

¹⁵⁸ Ver artículo 15.2 del Reglamento.

¹⁵⁹ Ver artículo 49-A del COFIPE y artículo 15.3 y 15.4 del Reglamento.

¹⁶⁰ Ver artículo 16 del Reglamento.

partido. Junto con el informe anual el partido debe remitir a la autoridad electoral la documentación que para tal efecto señala el Reglamento.

A partir del 2003, el Reglamento establece que deben reportarse en los informes anuales todos los ingresos y gastos de los partidos políticos aplicados a los procesos internos, cuando dichos procesos impliquen la obtención y aplicación de recursos económicos por parte de los candidatos. Todos los ingresos que reciban y los egresos que realicen con motivo de las campañas internas deben registrarse en la contabilidad del partido y deben estar soportados con la documentación correspondiente de conformidad con lo establecido en el Reglamento.¹⁶¹

b) *Informes de Campaña:* ¹⁶² los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas en que hayan participado con motivo de las elecciones, un informe especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente; así como el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar la campaña. Los tipos de informes que deben presentar los partidos políticos son los siguientes:¹⁶³

- Uno por la campaña del candidato para Presidente de la República,
- Sesenta y cuatro por las campañas de candidatos a senadores de la República por el principio de mayoría relativa, y
- Trescientos por las campañas de candidatos a diputados federales por el principio de mayoría relativa.

En el caso de que un partido llegue a registrar, ante la autoridad electoral, todas las fórmulas de candidatos a senadores y diputados, el total de informes de campañas, por los tres tipos de elección, que los partidos políticos deben presentar ante la autoridad electoral son 365.

¹⁶¹ Ver artículo 16-A del Reglamento.

¹⁶² Ver artículo 17 del Reglamento.

¹⁶³ Ver artículo 49-A, inciso b) del COFIPE y artículo 17 del Reglamento.

- c) Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir del cierre de campañas electorales. En cada uno de los informes debe reportarse el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del IFE para cada elección, así como el monto destinado a dichas erogaciones. Juntamente con los informes, los partidos deben remitir a la autoridad electoral la documentación que para tal efecto señala el Reglamento.

Toda omisión en el cumplimiento de las disposiciones que marca el Reglamento y el Código por parte de los candidatos será imputable al partido político que postula.

b) Revisión de los informes

La revisión del origen y destino de los recursos anuales y de campaña de los partidos políticos, tiene como propósito analizar administrativamente los informes presentados con el objeto de comprobar la legalidad, certeza y transparencia en el uso, destino y aplicación de los recursos ejercidos, ya que de esta manera, aparte de cumplirse con un imperativo legal, se actúa en congruencia frente a la ciudadanía, a quienes por un elemental principio de responsabilidad institucional se les debe informar periódicamente del monto de los recursos que, del erario público, se destinan para el sostenimiento de los partidos.

La Comisión de Fiscalización revisa los informes anuales y de campaña y tiene, en todo momento, la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. Entre los procedimientos de revisión se establece un mecanismo que permite a la autoridad y a los partidos, corregir errores y omisiones y realizar las aclaraciones pertinentes durante el proceso de revisión. En caso de que la autoridad detecte algún error en los informes presentados por los partidos, la Comisión de Fiscalización está en posibilidad de comunicarlo oficialmente al partido para que en un plazo de 10 días,

contados a partir de la notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes.¹⁶⁴

Al vencimiento de los plazos señalados y previo análisis del contenido de los informes, la Comisión elabora un dictamen, el cual debe contener el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; en su caso, la mención de errores o irregularidades encontradas en los mismos y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos.

Posteriormente, la Comisión presenta ante el Consejo General del IFE el dictamen y un proyecto de resolución para que se impongan las sanciones correspondientes. Los partidos políticos tienen derecho a impugnar tanto el dictamen como la resolución ante el Tribunal Electoral.

Con el fin de que la Comisión de Fiscalización pueda comprobar la veracidad de lo reportado en los informes, los partidos políticos deben utilizar los catálogos de cuentas y la guía contabilizadora que el Reglamento establece, debiéndose apegar, en el control y registro de sus operaciones financieras, a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.¹⁶⁵ Además, tiene facultades amplias para ordenar en todo tiempo y en los términos que marca la ley, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros a las finanzas de los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

c) Publicidad / transparencia

En materia de financiamiento público existe un principio básico que es el deber de dar publicidad sobre los ingresos y gastos en general. En el caso concreto de los partidos, es un principio elemental en todo orden democrático. De acuerdo con nuestra Constitución los ciudadanos tenemos la obligación de contribuir al gasto público; la contrapartida a esta

¹⁶⁴ Ver artículo 49-A párrafo 2, inciso b) del COFIPE.

¹⁶⁵ Ver artículo 24.1 y 24.2 del Reglamento.

obligación es el derecho que tenemos de saber en qué se gasta el dinero que aportamos, en este caso, el que se destina a los partidos políticos.¹⁶⁶

La divulgación pública de los informes que rinden los partidos respecto de los ingresos y gastos anuales y de campaña, es el instrumento de control más poderoso con el que cuenta la autoridad electoral, por el efecto de autocontrol a que induce, pues se supone que al saber de antemano que sus cuentas de ingresos y gastos serán del conocimiento público, y por tanto de los electores y simpatizantes, pero también de sus opositores y críticos, aplicarán mejores controles y asumirán conductas más estrictas de las que estarían dispuestos a seguir si esa información se mantiene reservada a las autoridades especializadas. Molinar Horcasitas lo expresa de la siguiente manera: "es un hecho conocido que en materia de fiscalización y supervisión, muchas veces son más poderosos los métodos de "alarma contra incendios" que los métodos de "patrulla policial". Este último método consiste en centralizar todas las funciones de vigilancia y supervisión en la autoridad competente. El método de "alarma", en cambio, consiste en descentralizar la vigilancia, otorgando a los directamente interesados atribuciones para comunicar a la autoridad competente, las presuntas violaciones que pudieran observar."¹⁶⁷

Es una premisa ineludible en todo régimen financiero el principio de la rendición de cuentas, esta rendición de cuentas permite a la autoridad electoral examinar tanto el origen de los fondos como el respeto a los límites de los gastos de campaña. La transparencia y la publicidad aparecen como instrumentos fundamentales de los mecanismos de control. El efecto publicitario obliga a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite la evaluación de los intereses económicos y sociales que están detrás de las fuerzas electorales y fortalece la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático.¹⁶⁸

¹⁶⁶ MIJANGOS BORJA, María de la Luz. "El control sobre el financiamiento a los partidos políticos", en *La financiación de la política en iberoamérica*, IIDH/CAPEL, 1993, p. 200.

¹⁶⁷ MOLINAR HORCASITAS, Juan. *Op. Cit.*

¹⁶⁸ MORALES M., Rodrigo, Inés Castro Apreza, y Lorena Villavicencio. "La regulación del financiamiento y de los gastos de los partidos políticos: un tema complejo". en Jorge ALCOCER V. (coord.), *Dinero y partidos*, México: CPNA / Nuevo horizonte / Friedrich Ebert Stiftung, 1993, pp 17-25.

Sin embargo, los resultados han demostrado que no es suficiente el hecho de rendir cuentas oportunas y claras sobre el manejo de recursos, pues no garantiza que el dinero invertido en la política sea utilizado conforme a lo establecido en la ley electoral, en especial los que se utilizan para organizar las campañas electorales.

2.10 Tipos legales y sus sanciones

2.10.1 Faltas administrativas

La legislación electoral tipifica con toda precisión el tipo de faltas administrativas en que puede incurrir un partido y ante cuya eventual comisión el Consejo General del IFE está facultado para fijar las sanciones conducentes.

Entre las faltas administrativas que la ley precisa en asuntos relacionados con el régimen financiero de los partidos, destacan las siguientes:

- Contravenir su obligación de permitir la práctica de las auditorias y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización, así como la de entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto de sus ingresos y egresos.
- Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no están facultadas para hacerlo, solicitar créditos a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.
- Aceptar donativos o aportaciones económicas de sus simpatizantes, superiores a los límites señalados en la ley.
- No presentar los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos.
- Sobrepassar durante las campañas electorales los topes de gastos fijados por el Consejo General del IFE.

2.10.2 Sanciones a los partidos¹⁶⁹

Las sanciones van desde amonestaciones económicas o invalidez de la campaña hasta la cancelación del registro del partido.

- Multa de 50 a 5 mil días de SMGVDF.
- Reducción de hasta el 50% de la ministración del financiamiento que corresponda, por le periodo que señala la resolución.
- Suspensión de su registro como partido.
- Cancelación del registro como partido político.

2.10.3 Sanciones a funcionarios públicos¹⁷⁰

Se impondrá de 200 a 400 días de multa y prisión de uno a nueve años al servidor público que:

- Destine fondos, bienes o servicios que tengan a su disposición en virtud de su cargo, tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político.
- Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos a través de sus subordinados en el tiempo de sus labores.

Conclusiones

Como hemos podido observar, las diferentes reformas electorales han permitido que los partidos políticos cuenten, hoy día, con reglas jurídicas mejor definidas y estructuradas en torno a su función, lo que ha permitido transparentar su actuación dentro del sistema político mexicano. Así, Los partidos políticos son considerados actualmente, como entidades de interés público, con personalidad jurídica propia, dotados de derechos, prerrogativas y obligaciones que establece tanto la Constitución Política Mexicana como la

¹⁶⁹ Ver artículo 269 párrafo 1 del COFIPE.

¹⁷⁰ Ver artículo 407 fracción III del Código Penal.

legislación reglamentaria. Sus tareas son financiadas en buena parte por el Estado, esto es, por la ciudadanía, que al mismo tiempo viene a ser coparticipe en el desarrollo del proceso electoral y titulares del derecho de registrar candidatos a los puestos de elección popular.

Indudablemente, uno de los factores que explican la evolución de los partidos y su creciente competitividad, es precisamente el financiamientos del que disponen. La reforma electoral de 1996 trató de darle cause y regulación a las finanzas de los partidos políticos. Para tal efecto, el gobierno ideó la apertura del financiamiento público a todos los partidos con un aumento generoso en su monto. Desde entonces, el reparto de los recursos públicos se hizo más equitativo y, podemos decir que, nunca antes los partidos habían contado con montos tan elevados de dinero. La intención al tomar estas medidas era fortalecer a dichas organizaciones y permitir que, al menos durante las campañas, la búsqueda de los recursos no se convirtiera en un obstáculo para que la competencia electoral se desarrollara en condiciones equitativas. Lograr esto era uno de los objetivos primordiales de la oposición.

El objetivo que se perseguía era equilibrar la competencia electoral y transparentar su actuación, pues se suponía que al otorgarles financiamiento durante los procesos electorales y garantizar los recursos para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, inhibiría la búsqueda de formas de financiamiento consideradas indebidas, y así se evitaría que los políticos se volvieran rehenes de intereses privados.

Las medidas tomadas no dieron el resultado que se esperaba, ya que, por un lado, se elevaron de manera exorbitante los recursos públicos destinados a los partidos y, por el otro, quedaron enormes huecos por donde el dinero privado sigue filtrándose hacia los grandes partidos. Los escándalos financieros en los que se han visto involucradas las principales fuerzas políticas del país: el PAN con el caso de los Amigos de Fox, el PRI con el Pemexgate y, actualmente, el PRD con los videoescándalos de corrupción y el desorden administrativo y mal manejo de recursos en la gestión de Robles como dirigente del

partido –declaraciones hechas por su mismo órgano interno de control-,¹⁷¹ muestran la ausencia de controles sobre el origen de los recursos y las graves debilidades que existen actualmente en la legislación electoral.

Ante el nuevo esquema que vivimos y dado el papel que juegan los partidos políticos en la vida pública, es necesario que se lleven a cabo las reformas legales pertinentes que permitan recuperar la credibilidad de estos institutos políticos ante la ciudadanía, a través de la construcción de mecanismos de control y fiscalización eficaces y métodos de juicio oportunos que ayuden a prevenir y corregir a tiempo cualquier acto de corrupción. De tal manera que estas medidas fortalezca la estructura de los partidos y puedan ser verdaderamente los instrumentos idóneos que permitan reconstruir el poder político de manera estable y periódica.

Después de haber analizado el marco legal aplicable actualmente a los partidos políticos, en el siguiente capítulo destacaremos algunas de las grandes debilidades que presenta la legislación electoral y las repercusiones que ha tenido en el sistema político la ausencia de controles.

¹⁷¹ RAMOS, Jorge. “Detallan ‘anomalías’ de Robles en el PRD. Descomunal desorden administrativo”, *El Universal*, primera sección, domingo 30 de mayo del 2004, México, p. A14.

CAPITULO III AUDITORÍA INTERNA

El propósito en el presente capítulo es resaltar la importancia de la auditoría interna como función preventiva. Para ello, primeramente se presentará, de manera general, la situación actual de la auditoría interna para poder entender su nuevo enfoque; posteriormente, enunciaremos la definición más reciente de auditoría interna, emitida por The Institute of Internal Auditors. (IIA). Así también, y sin la intención de hacer comparaciones, se consideró necesario dar la definición de auditoría interna gubernamental, pronunciada por la SECODAM, actualmente Secretaría de la Función Pública SFP.

3.1 Auditoría interna

3.1.1 Nuevo enfoque de la auditoría interna

Brevemente comentaremos que la auditoría interna es una actividad relativamente reciente. Desde su inicio surge como una herramienta para el cuidado de los intereses de los propietarios de las empresas y es utilizada para satisfacer necesidades de operación básica como: verificar que los activos de la organización estén adecuadamente protegidos, que las políticas y procedimientos de la compañía estén siendo respetados, y que los registros financieros sean confiables; también existe un considerable énfasis hacia la detección de fraudes o errores. El trabajo del auditor interno además es visto como una extensión de las actividades propias del auditor externo, dado que se enfoca únicamente hacia la contabilidad y algunos aspectos de control financiero.¹⁷²

El resultado de estos elementos ha hecho que el auditor interno sea considerado como un empleado de criterio estrecho; simultáneamente, el auditor interno se ha visto, a sí mismo, como una persona de relativa y limitada responsabilidad en el entorno general administrativo. De este modo, al auditor interno se le da un enfoque de examinador de cuentas, por lo que se le considera más como policía que como un colaborador.

¹⁷² Brink, Victor y Herman UIT. *Op. Cit.* p. 1-4.

Resulta de vital importancia comprender esta situación, dado que, esta imagen aún prevalece en el medio y, obviamente, choca contra la filosofía del auditor interno moderno cuyo enfoque es completamente diferente.

De la misma manera que todas las organizaciones, públicas o privadas, con o sin fines de lucro han venido sufriendo grandes cambios debido a la apertura comercial, económica y financiera, así como a los avances tecnológicos; también la imagen, tradicionalmente policial, del auditor interno ha evolucionado a través del tiempo; el nuevo enfoque tiende a considerar a la auditoría interna como un servicio de asistencia técnica al personal dentro de la institución, sin el descuido de su responsabilidad fundamental que es: revisar las operaciones y evaluar el funcionamiento del control interno. Fiscalizar y simultáneamente asesora es, según esta modalidad, el actual objetivo de la auditoría interna.¹⁷³

Los problemas que como consecuencia se han creado en un mundo globalizado que cambia constante y bruscamente, obligan a la alta dirección ha buscar nuevos caminos para hacer a las organizaciones más productivas y buscar la mejor utilización de sus recursos para alcanzar sus objetivos.

Actualmente, las organizaciones tratan de asegurar su permanencia, por eso es indispensable que se adecuen a los cambios y a las demandas que les impone su entorno, y puedan lograr así, el máximo de eficiencia y calidad de sus servicios aprovechando las ventajas que aparezcan en relación con su actividad. Es aquí donde la función del auditor interno entra para contribuir a que una organización reduzca riesgos evitando peligros y sorpresas en el camino que puedan ser una amenaza al cumplimiento de los objetivos; aproveche las oportunidades; alcance mayores niveles de eficiencia, eficacia y el control de sus operaciones. Además, le dan un énfasis significativo al trabajo con los clientes para mejorar las operaciones y agregar un continuo valor a sus organizaciones, llegando no solo a ser considerado como un asesor de alta gerencia, sino a actuar en ocasiones, como un efectivo consultor interno en proyectos específicos.

¹⁷³ BACON, Charles A. *Op. Cit.* p. IX-X.

Ante esta perspectiva, es claro que la auditoría interna debe estar debidamente preparada a fin de anticiparse y aprovechar las oportunidades que se presenten para satisfacer las necesidades organizacionales con metodologías ágiles, innovadoras y productivas en tiempo real.¹⁷⁴

De esta manera, el nuevo enfoque de la auditoría interna, rompe con el significado tradicional dándole un mayor énfasis en la consultoría y el asesoramiento encaminado a mejorar las operaciones y agregar un continuo valor a las organizaciones a las cuales sirve.

3.1.2 Concepto de auditoría interna

La auditoría interna, tradicionalmente, se ha conceptualizado como una actividad de evaluación independiente dentro de una organización, cuya finalidad es examinar las operaciones contables, financieras y administrativas, como base para la presentación de un servicio efectivo a los más altos niveles de dirección.¹⁷⁵

La siguiente definición fue emitida por The Institute of Internal Auditors. (IIA) en junio de 1999:

"La auditoría interna es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a que una organización cumpla sus objetivos, aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de gestión de riesgo, control y dirección".¹⁷⁶

¹⁷⁴ *Ibidem.*

¹⁷⁵ BACON, Charles A. *Op. Cit.* p. 2-3.

¹⁷⁶ Normas y Standards de Auditoría Interna, The Institute of Internal Auditors, <http://www.iaia.org.ar/normas.html> 19 p. (15 de diciembre del 2003).

En esta definición subyacen las siguientes premisas:¹⁷⁷

- La auditoría interna es delineada según lo bien que realiza sus servicios, más que teniendo en cuenta quién los realiza o en qué consisten los mismos.
- Para mantenerse viable, la auditoría interna necesita ser percibida como una profesión que añade valor a las organizaciones.
- Los auditores interno deben adoptar las perspectivas de una cadena de valor completa.
- La estructura conceptual de la auditoría interna debe ir más allá de sus procesos inherentes propios para reflejar la dirección de servicios organizacionales.
- Las normas y otras orientaciones profesionales no sólo deben guiar a la profesión sino que también deben simbolizar una calidad distintiva para el mercado.

En esta nueva definición podemos observar, entre otros, los siguientes conceptos: aseguramiento, agregar valor, enfoque sistemático y gestión de riesgos. Términos que analizaremos a continuación para comprender claramente a que se refiere el nuevo concepto de auditoría interna:¹⁷⁸

El concepto de *aseguramiento*, se refiere a la opinión que el auditor interno debe emitir respecto a si la administración tiene un claro entendimiento de la exposición a los riesgos que pueda enfrentar, al establecimiento de un adecuado manejo de riesgos, al equilibrio entre riesgos y controles y a la aplicación efectiva de los cambios necesarios.

El término *consulta*, se refiere a la asesoría que la auditoría proporciona a la gerencia en la identificación de riesgos y las actividades empleadas para manejar la exposición asociada; igualmente, participa asesorando y proporcionando información a petición expresa, o como resultado de la aplicación de sus propios enfoques.

El término *agregar valor*, debe ubicarse dentro del contexto de que las organizaciones existen para crear valor o beneficio a sus propietarios, clientes, usuarios o terceros,

¹⁷⁷ “Función del auditor interno en relación con el auditor externo”, COEV. Economistas 184, número 202, 1ª quincena Abril del 2001, <http://www.coev.com/13econo/econo202/art.htm> 6 p. (15 de diciembre del 2003).

¹⁷⁸ PORTAL, Juan Manuel. “El nuevo enfoque de la auditoría interna”, *Contaduría Pública*, No. 337, septiembre del 2000, México: IMCP, pp. 6-8.

mediante el desarrollo de productos o servicios y del uso de recursos para crearlo y promoverlos. A través del proceso de integración de información para entender y evaluar los riesgos, los auditores internos pueden desarrollar apreciaciones importantes sobre los procesos y operaciones, así como sobre las oportunidades para mejorarlos y que pueden resultar sumamente beneficiosos para la organización. Esta valiosa información puede ser aportada en forma de consejo, asesoría, o en informes formales, asegurando que llegue al nivel directivo apropiado, así como a los respectivos niveles operativos.

La mención del *enfoque sistemático y disciplinado*, se refiere básicamente a que nuestra función está regulada por una estructura de normas que proporcionan directrices específicas para asegurar la calidad de los servicios ejecutados por cualquier auditor profesional en cualquier parte del mundo.

El concepto de *proceso de gestión de riesgos*, se refiere a aquellos procesos que la gerencia debe establecer para identificar, evaluar y responder a los riesgos potenciales que pudieran repercutir en el logro de los objetivos de la organización.

Los *procesos de control*, se refieren a las políticas, procedimientos y actividades que forman parte de la estructura de control y que están diseñados para asegurar que los riesgos se encuentren dentro de las tolerancias establecidas por el proceso de manejo de riesgos.

Finalmente, los *procesos de dirección*, se refieren precisamente a aquellos denominados como "gobierno corporativo", utilizados por los representantes de los accionistas o propietarios (consejo o junta directiva, comité de auditoría), para tener una visión general sobre los procesos de riesgo y de control manejados por la gerencia.

3.1.3 Objetivo de la auditoría interna

El objetivo de la auditoría interna consiste en apoyar a los miembros de la organización en el desempeño de sus actividades proporcionándoles análisis, evaluaciones,

recomendaciones, asesorías e información concerniente a las actividades revisadas. Así como la promoción de un control interno efectivo a un costo razonable.¹⁷⁹

La finalidad de la auditoría interna es prestar un servicio de asistencia constructiva a la administración, con el propósito de mejorar la conducción de las operaciones y de obtener un mayor beneficio económico para la empresa o un cumplimiento más eficaz de sus objetivos institucionales.¹⁸⁰

3.1.4 La auditoría interna como función preventiva¹⁸¹

Toda organización, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, es susceptible de sufrir fallas y desajustes en su funcionamiento. La administración de una organización, es la responsable de establecer y mantener una estructura de control interno idónea y eficiente. Así que, toda administración que se precie de ser cuidadosa y eficaz, debe tomar las medidas necesarias para prevenir o corregir los efectos nocivos que, toda falla material o humana, pudiera interfiere en la buena marcha de la entidad.

El papel de la auditoría interna es asistir a la administración en este loable empeño, esforzándose por impedir, o al menos, por poner en evidencia a tiempo para ser subsanado, todo error, falta o acto de infidelidad que pudiera producirse como resultado de violaciones administrativas, deficiencias mecánicas o intereses personales. Y, dentro de su función preventiva, acaso el mayor mérito atribuible a la auditoría interna, está su eficiencia probada para evitar la oportunidad y la tentación de funcionarios y empleados potencialmente desleales.

Toda persona consciente de que su trabajo habrá de ser revisado regularmente con la finalidad de informar el resultado a los directivos de la institución, por lo general se esmerara por rendir una labor de la más alta jerarquía técnica que su esfuerzo personal le permita. Al mismo tiempo, la fiscalización a que periódicamente y por sorpresa habrá de

¹⁷⁹ SANTILLANA GONZÁLEZ, Juan Ramón. *Auditoría interna integral. Administrativa, operacional y financiera*, 2ª. Edición, México: THOMSON, 2002, pp. 7-8

¹⁸⁰ BACON, Charles A. *Op. Cit.* pp. 3-4.

¹⁸¹ BACON, Charles A. *Manual de la auditoría interna*, México: Limusa, 1998. p. XI-XVIII.

ser sometida, le estimulará a observar una conducta puntual en el manejo de los fondos y otros bienes o valores confiados a su custodia. De ahí la favorable influencia psicológica que la auditoría interna, a través de su acción preventiva, ejerce eficazmente sobre el personal de la organización.

Charles Bacon en su libro "Manual de auditoría interna", establece cierto paralelismo entre la auditoría interna y la medicina preventiva al explicar que, del mismo modo que la medicina preventiva se esfuerza por descubrir y combatir, en su origen, cualquier enfermedad que pudiera hacer peligrar la salud humana, la auditoría interna se preocupa por poner en evidencia y vigilar porque se corrijan, al primer vestigio, cualquier deficiencia o irregularidad administrativa o humana que pudiera atentar contra la salud orgánica de la institución.

Si un individuo no es examinado regularmente por un médico competente, ¿cómo ha de poder sentirse del todo seguro de que alguna grave dolencia no estuviere minando interiormente su organismo, aun cuando no hubiese experimentado ningún síntoma alarmante todavía?. De manera equivalente, si el funcionamiento de una organización no es revisado periódicamente por un funcionario o grupo de funcionarios especializados, ¿cómo puede la gerencia tener un grado razonable de seguridad de que: a) los fondos y otros bienes se están manejando con la debida corrección y honestidad; b) no se han cometido errores de importancia ni se han incurrido en gastos superfluos u otros excesos; y c) la política general de la institución y sus regulaciones interna están siendo cumplidas satisfactoriamente?.

En toda entidad existe el peligro potencial de que, en una u otra fase de su actividad institucional, se produzca algún caso de: a) fraude, estafa, desfalco o malversación de fondos; b) uso indebido de los bienes patrimoniales; o c) cualquier otro tipo de infidelidad o abuso por parte de algún empleado o grupo de empleados deshonestos. Y, si bien es cierto que algunas de estas irregularidades llegan a descubrirse aún en organismos donde no existe auditoría interna, la probabilidad de que tales casos sean puestos en evidencia es positivamente mucho mayor si se cuenta con el auxilio de un servicio eficiente de auditoría interna. Es obvio, por consiguiente, que una administración consciente de sus

responsabilidades debe inquietarle la posibilidad de que su falta de previsión esté propiciando la comisión de hechos graves que eventualmente podrían poner en peligro la estabilidad de la organización.

La auditoría interna puede llegar a ser no sólo una herramienta extraordinaria de control, sino también un instrumento que permite detectar y orientar soluciones en el proceso administrativo de las operaciones de una organización. Así como proporcionar información y asesoría que contemple innovaciones no sólo financieras, sino también operacionales, legales y de negocios, que ayuden a maximizar y materializar las oportunidades que ofrece el entorno social, económico y político actual.

3.2 Auditoría Pública

Las Normas Generales de Auditoría Pública, así como la Guía General de Auditoría Pública para los OIC, emitidos por la SECODAM (hoy Secretaría de la Función Pública) durante el 2000, definen la Auditoría Pública como:

"Una actividad independiente, de apoyo a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas; a los sistemas y procedimientos implantados; a la estructura orgánica en operación; y a los objetivos, planes, programas y metas alcanzados por las dependencia y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados, así como la calidad y calidez con que prestan sus servicios a la ciudadanía."¹⁸²

Como podemos observar, esta definición está más apegada a los cambios de calidad y profesionalidad que exige la sociedad actualmente.

¹⁸² SECODAM, Normas Generales de Auditoría Pública, Guía General de Auditoría Pública.

Actividad independiente: se refiere a que la auditoría pueda cumplir la función que tiene encomendada, es indispensable que el auditor no realice actividades operativas, lo que servirá para mantener su imparcialidad en la planeación y ejecución de la auditoría, en la rendición de sus informes y en los demás asuntos relacionados con su actuación profesional.

De apoyo a la función directiva: en la medida que la auxilie en la toma de decisiones, proporcionando información relevante, clara y concreta sobre el desarrollo de las operaciones que se realizan en la dependencias y entidades identificando aquellos aspectos susceptibles de mejora; ayude a evitar en las áreas dispendios, deficiencias, desviaciones y propicie la mejora de la gestión; induzca a la corrección de deficiencias o desviaciones y se cerciore de que las medidas propuestas para subsanarlas sean puestas en vigor oportunamente y permitan alcanzar los resultados deseados; durante su desempeño profesional y mediante una actitud positiva, propicie aceptación en todas las áreas auditadas para lograr de común acuerdo las optimizaciones.

Examen objetivo, sistemático y evaluatorio: enfocado a la comprobación, investigación, análisis, prueba, calificación y cuantificación de las operaciones y sistemas de control para determinar si son adecuada y si son o no suficientes.

Con el propósito de evaluar grados de economía: evaluando la óptima adquisición de los recursos.

Eficiencia: el adecuado manejo de los recursos. la eficiencia es el logro de las metas con la menor cantidad de recursos.¹⁸³

Efectividad: el adecuado logro de las metas y objetivos.

Imparcialidad: la objetividad y neutralidad que debe caracterizar la actuación del auditor, en el desarrollo de su trabajo, dado que la esencia de su función es prevenir y salvaguardar los intereses del gobierno federal.

¹⁸³ KOONTZ, Harold, Heinz Wihreich. Administración una perspectiva global p. 12

Honestidad: es la lealtad a México y a sus instituciones, cuidando con esmero los recursos que le corresponde supervisar y no desviar la acción de los objetivos propuestos.

Calidad y calidez con que presta su servicios a la ciudadanía: se refiere a la forma en que se presentan los servicios dentro de la áreas de las dependencias y entidades.

3.2.1 Auditoría interna gubernamental

Es la auditoría realizada por los órganos internos de control (contralorías internas) establecidos en las dependencias o entidades gubernamentales. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y operación, información coadyuvante sobre el resultado de su gestión propiciando, en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de las metas y objetivos asignados.

Los órganos internos de control no guardan ninguna dependencia o vínculo laboral con las dependencias o entidades que auditan.

Las atribuciones de los órganos internos de control son, entre otras, las siguientes:

- Observar y vigilar el cumplimiento de las normas de control y auditoría que emita la SECODAM (actualmente Secretaría de la Función Pública) y apoyarse en la instrumentación de las normas complementarias.
- Promover las normas y lineamientos que regulen el funcionamiento del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.
- Planear, programar y ejecutar el Programa Anual de Control y Auditoría (PACA) conforme a los lineamientos generales emitidos por la SECODAM y practicar todas aquellas auditorías ordenadas por esta Secretaria o el Titular de la dependencia.

Asimismo corresponde a los órganos internos de control, conforme al Reglamento Interno de la SECODAM, la ejecución de las siguientes funciones:

- De organización interna
- De auditoría
- De control y verificación
- De quejas y denuncias
- De responsabilidad.

3.2.2 Tipos de auditoría

Los tipos de auditoría que se puede desarrollar un departamento de auditoría interna en el sector público, dependiendo de las necesidades de cada organización, son:

- a) **Auditorías integrales:** tiene como propósito evaluar el grado y forma de cumplimiento de metas, registros contables y presupuestales y objetivos, bajo el examen de las siguientes vertientes: uso adecuado de los recursos, la oportunidad con que son registradas las operaciones financiero-administrativas, la existencia y calidad de los sistemas de control e información y, entre otros, el estricto cumplimiento de las disposiciones normativas legales y reglamentarias aplicables, con el objeto de proponer alternativas para el logro adecuado de sus fines y/o el mejor aprovechamiento de sus recursos.

La auditoría integral comprende durante su ejecución, un examen y evaluación de la planeación, organización, control interno operativo, control interno contable, así como el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas aplicables al área o programas por revisar, mismas que se agrupan en los siguientes flujos:

- Nómina
- Tesorería

- Egresos
- Ingresos
- reporte financiero

b) **Auditorías específicas:** deben orientarse a reforzar los objetivos de las auditorías integrales a través de revisiones con alcances, enfoques y objetivos particulares bien definidos.

Estas auditorías se pueden programar cuando:

- Sean de interés del público en general o de una autoridad superior para informar o emprender acciones de tipo administrativo, penal o civil según corresponda.
- Cuando una instancia facultada solicite expresamente una revisión con características alcances y lineamientos específicos.
- El órgano interno de control detecte áreas, actividades o recursos de alto riesgo, que deben ser revisados a profundidad.

c) **Auditoría de cumplimiento:** el objetivo de esta auditoría es que el auditor interno obtenga la certeza de que la organización cumple con los reglamentos, políticas, leyes y regulaciones impuestas por la autoridad correspondiente y por la misma administración de la organización.

d) **Auditoría de actividades:** se circunscribe a la revisión de aquellos aspectos que se identifican con el objetivo específico a examinar y que son diferentes a unidades o programas; por ejemplo, en el sistema descentralizado de pagos se encuentra que en su funcionamiento intervienen varias unidades que, en determinados aspectos, tienen injerencia con el pago de remuneraciones al personal (recursos humanos, contabilidad, presupuesto, computo).

e) **De seguimiento:** se refiere a la verificación que el órgano interno de control debe efectuar para asegurarse que las áreas ya auditadas estén atendiendo, en términos y plazos acordados y establecidos, las recomendaciones preventivas y correctivas para

abatir la problemática e irregularidades detectadas. Además se comprueba que la normatividad vigente sea observada por las áreas a fin de evitar la recurrencia de observaciones que se presentan en las revisiones.

- f) ***De desempeño:*** se refiere a la verificación de la estructura organizacional y de los sistemas de planeación, programación, operación e información, a fin de corroborar que las diferentes etapas del proceso administrativo se estén llevando a cabo con eficiencia, eficacia, economía y transparencia, el cumplimiento de las metas previstas para el ejercicio presupuestal correspondiente, así como los indicadores de gestión y los de desempeño y su impacto socioeconómico considerando la temporalidad de los mismos, la capacidad operativa de las áreas administrativas y evaluando los resultados de éstas en función de sus actividades y objetivos, considerando las condiciones y circunstancias que prevalecieron, proponiendo las recomendaciones pertinentes que permitan subsanar las deficiencias detectadas.

Además comprobar que los manuales, lineamientos o políticas generales se apeguen a la normatividad vigente y sean observados por todas las áreas, a fin de evitar la recurrencia de observaciones que se presenten, o en su caso se elaboren, implementen o actualicen según proceda.

Conclusión

La imagen tradicional del auditor interno, como el simple revisor de cuentas, ha ido cambiando a través del tiempo. Actualmente, los auditores internos contribuyen a que una organización alcance sus objetivos; reduzca riesgos evitando peligros y sorpresas en el camino que puedan ser una amenaza al cumplimiento de los objetivos; aproveche las oportunidades; alcance mayores niveles de eficiencia, eficacia y el control de sus operaciones. Ahora, el auditor interno agrega un continuo valor a las organizaciones, llegando no solo a ser considerado como un asesor de alta gerencia, sino a actuar en ocasiones, como un efectivo consultor interno en proyectos específicos; sin el descuido de

su responsabilidad fundamental que consiste en revisar las operaciones y evaluar el funcionamiento del control interno.

Ante este nuevo enfoque, es claro que los auditores internos deben estar adecuadamente preparados a fin de anticiparse y aprovechar las oportunidades que se presenten para satisfacer las necesidades organizacionales con metodologías ágiles, innovadoras y productivas en tiempo real.

Teóricamente, la función de la auditoría interna es fundamentalmente preventiva; debe esforzarse por impedir, o al menos, por poner de manifiesto a tiempo errores, deficiencias operacionales, acto de infidelidad que pudiera producirse como resultado de violaciones administrativas, deficiencias mecánicas o intereses personales. Y, dentro de su función preventiva, acaso el mayor mérito atribuible a la auditoría interna, está su eficiencia probada para evitar la oportunidad y la tentación de funcionarios y empleados potencialmente desleales, y sugerir fórmulas eficaces para la solución de los problemas.

CAPITULO IV

CASO PRÁCTICO: ESTUDIO DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIÓN DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN Y LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. CASO ESPECÍFICO DE ESTUDIO EL PRI

4.1 La importancia de un enfoque preventivo

Como lo señalamos en el primer capítulo, el control se efectúa por medio de normas, órganos y procedimientos que buscan determinar el destino del gasto, supervisar su adecuado ejercicio, corregir y sancionar el incumplimiento de las normas, la desviación de las metas y criterios establecidos por la representación de la sociedad. Como podemos notar, las normas, políticas, procedimientos y leyes establecidas juegan un papel muy importante, ya que de su incorrecta aplicación o diseño pueden derivarse oportunidades que favorezcan los actos ilícitos. Así también, la desorganización administrativa, la supervisión inoportuna y la utilización de prácticas obsoletas, contribuyen a que se generen actos indebidos.

El control implica la evaluación de los acontecimientos realizados, contra las normas, planes políticas, programas y la corrección de desviaciones para asegurar el logro de los objetivos previamente establecidos. Una vez que un plan se vuelve operacional, el control es necesario para medir su progreso, para poner de manifiesto posibles errores o desviaciones y para indicar la acción correctiva. De este modo, el control contribuye oportunamente a la reorientación del destino de la organización en la forma más eficiente posible.

Dentro del control, la fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. A través de este proceso se puede comprobar si las personas físicas o morales, públicas o privadas que reciben recursos públicos, los han manejado conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas aprobados por el Congreso.

La fiscalización se realiza de manera sistemática, con enfoques diversos y sus unidades básicas de acción es la auditoría o revisión. La fiscalización se hace de manera programada y, al inicio de cada ejercicio fiscal, se elabora un plan de trabajo anual.

La fiscalización puede ser interna o externa. La primera, se realiza dentro de la estructura legal y jerárquica de una dependencia, por ejemplo, los órganos internos de control y los departamentos de auditoría interna insertos en muchas empresas públicas y privadas. La otra, se realiza por un organismo o dependencia externo, legalmente facultada para hacerlo, y no existe ningún tipo de subordinación jerárquica con la entidad revisada.

La primera, supone una actuación preventiva o de anticipación; tiende sobre todo a evitar que se presenten actitudes incorrectas, procura identificar desviaciones o problemas a tiempo que impidan el cumplimiento de las metas establecidas y proponer alternativas de solución. La segunda, hace referencia precisamente a la acción de vigilancia e inspección y se caracteriza por su actuación, generalmente discrecional, una vez que los hechos han acontecido y por la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

Dada la complejidad de los estados modernos, se hace necesario e imprescindible, el surgimiento y consolidación de Órganos Internos de Control, para establecer una primera verificación de la regularidad de los actos administrativos, a fines de garantizar la licitud de aquellos actos ordenadores de gastos ó los que estén relacionados directamente con la ejecución presupuestaria.

Este Control Primario ó Inicial, de naturaleza interna, no solamente examina los extremos a los que debe sujetarse la administración, sino que también sugiere las posibles soluciones legales.

Teóricamente, las dos funciones son elementos indispensables que deben complementarse entre sí, lo importante, en todo caso, es que los Órganos de Control Interno se conviertan en verdaderos instrumentos de verificación de los actos administrativos, sirviendo de soporte y sustento a los órganos de control externo.

La integración definitiva de estos dos tipos de control, debe sustentar un nuevo orden para la vigilancia del manejo de la cosa pública, ya que como se ha afirmado en otras oportunidades, el desorden facilita la corrupción, mientras que el orden tiende a impedirlo asegurando la represión de los responsables.

El papel de la auditoría interna es asistir a la administración en su empeño por prevenir o corregir los efectos nocivos que, toda falla material o humana, pudiera interferir en la buena marcha de la entidad. La auditoría interna debe esforzándose por impedir, o al menos, por poner en evidencia a tiempo para ser subsanado, todo error, falta o acto de infidelidad que pudiera producirse como resultado de violaciones administrativas, deficiencias mecánicas o intereses personales. Y, dentro de su función preventiva, acaso el mayor mérito atribuible a la auditoría interna, está su eficiencia probada para evitar la oportunidad y la tentación de funcionarios y empleados potencialmente desleales.

El propósito fundamental del control, como actividad organizacional, es procurar que toda organización funcione de manera eficiente, de conformidad con las prescripciones del plan y los programas que dan contenido a su organización y los principios de economía y administración generalmente admitidos.

La importancia de tener un buen sistema de control interno en una organización, cualquiera que sea su denominación o forma jurídica, consiste en salvaguardar y preservar sus activos y lograr su exactitud y confiabilidad en los datos contables. La idea es tratar de fomentar la eficiencia en el manejo de las operaciones y procurar que el control interno establecido de como resultado mantener a la administración informada del manejo operativo y financiero, y que dicha información sea confiable y llegue en el momento más oportuno, para así permitir a la administración tomar decisiones adecuadas a la situación real que esté atravesando la organización.

Un sistema de control interno poco confiable, representa un aspecto negativo dentro de cualquier organización. En esta perspectiva, podemos afirmar que una organización que no aplique controles internos adecuados, puede correr el riesgo de tener desviaciones en sus operaciones y, por consiguiente, no podrá tomar decisiones adecuadas para su gestión

e incluso podría llevar a la misma a una crisis operativa. Para evaluar la eficiencia del control interno, es necesario que éste sea vigilado periódica y metódicamente.

La vigilancia y evaluación del control interno se lleva a cabo a través del trabajo del auditor interno como observador e informador imparcial, en quien la administración puede confiar como fuente de información sobre el funcionamiento general de la organización.

4.2 Planteamiento del problema

Para explicar la problemática que se presenta en el sistema de partidos políticos en relación con el control de sus recursos, es necesario entender, desde una perspectiva racionalista, la lógica de acción de los partidos.

De acuerdo con Downs, los partidos políticos tienen un objetivo muy claro que consiste en ganar las elecciones. En este razonamiento subyacen los intereses personales de quienes integran los partidos, pues éstos están motivados por el deseo personal de obtener beneficios, prestigio y el poder que proporcionan los cargos públicos. Por consiguiente, el objetivo principal de los miembros de los partidos consiste en ser elegidos y, puesto que ninguno de los cargos públicos puede obtenerse sin el triunfo en las elecciones, el objetivo de todo partido es ganarlas. Así, todas sus acciones están dirigidas a maximizar el número de votos a su favor.

Para conseguir su objetivo, que consiste en ganar las elecciones, los partidos políticos requieren que sus ofertas políticas sean captadas por un mayor número de electores y, para lograrlo, requieren de grandes sumas de recursos para hacer frente a las repetidas campañas electorales donde habrán de contender por el poder.

En este sentido, los recursos con los que cuentan los partidos constituyen uno de los factores que más fuertemente predeterminan el resultado de las elecciones; así, entre más dinero tengan, mayores posibilidades tendrán de conquistar el voto y, al maximizar el número de votos a su favor, por un lado, los partidos alcanzarán un monto mayor de

financiamiento del Estado y, por el otro, sus miembros, motivados por lograr su propio objetivo que consiste en ocupar los cargos públicos, podrán acceder al poder y, de este modo, conseguirán materializar sus ambiciones personales.

Ahora bien, el contexto político en el cual se dan las decisiones sobre el control de los recursos de los partidos, ha sido diseñado por ellos mismos. Los partidos políticos, como actores centrales del Poder Legislativo, son los que han creado las normas que los regulan, tanto en su régimen interno como externo y en todas sus relaciones jurídicas. Su marco legal fue diseñado por el partido hegemónico y modificado, durante muchos años, de acuerdo con los intereses del mismo.

Lo anterior revela que el punto central para la toma de decisiones parte de los intereses de los grupos de poder, quienes ajustan las normas para alcanzar sus metas, y dejan a un lado las cuestiones de carácter social. Actualmente se hace imposible modificar las reglas debido a la conformación del Congreso.

Desde esta perspectiva podemos entender por qué ha sido difícil transparentar las finanzas de los partidos, pues son ellos –los partidos- los que hacen las leyes a la medida de sus intereses y definen las atribuciones de las autoridades electorales para fiscalizar lo que conviene y prohibir el alcance de lo que puede perjudicarlos. Por lo tanto, se deduce que no les conviene establecer más controles ni promover una mayor fiscalización a sus finanzas, porque ven en el control un impedimento para alcanzar su objetivo que consiste, de acuerdo con Downs, en ganar las elecciones.

Si bien el desvío de recursos surge de una motivación personal por el bienestar propio, la existencia de estas conductas se incrementa como consecuencia de la discrecionalidad, opacidad y ambigüedad de las normas. Así también, la desorganización administrativa, la supervisión inoportuna y la utilización de prácticas obsoletas, pueden ocasionar oportunidades que favorezcan actos ilícitos

En el siguiente apartado, trataremos de enunciar algunos de los problemas causados por la falta de regulación y ambigüedad de la norma electoral en materia de financiamiento,

que han permitido abusos y violaciones graves, muchos de ellos constituidos en delitos, los cuales han llegado a quedar impunes y que seguirán significando una oportunidad para que los miembros de los partidos políticos sigan beneficiándose si no se atajan a tiempo. Pueden existir otras debilidades que no hemos recogido en el presente trabajo de investigación, pero sin lugar a dudas, las expuestas son las más frecuentes y repetidas.

4.2.1 Debilidades de la legislación electoral en materia de fiscalización y control

- Con la reforma electoral de 1996, se incrementaron considerablemente los montos de financiamiento público con la intención de equilibrar la competencia electoral, inhibir la búsqueda de formas de financiamiento consideradas indebidas, y evitar que los políticos se volvieran rehenes de intereses privados. Sin embargo, no se consideró la posibilidad de que los partidos políticos dejaran de percibir fondos privados. Únicamente se fijaron límites y se establecieron restricciones, entre ellas: 1) que ningún partido pudiera recibir, de fuentes privadas, más del 10% del equivalente al financiamiento público; empero, dicho límite se estableció respecto del monto total que el Estado asigna a los partidos y no sobre lo que cada uno recibe. 2) Entre quienes están impedidos para otorgar donativos a los partidos políticos no se incluyen a los sindicatos ni otras organizaciones similares, por lo que algunos partidos, como el PRI, siguen beneficiándose de recurso que pertenecen a trabajadores quienes nunca son consultados sobre dichos donativos.
- Se reguló la distribución del financiamiento público con la finalidad de anular cualquier motivo que indujera a la discrecionalidad. Así, la ley otorgó al Consejo General del IFE la facultad de establecer el "costo mínimo de campaña" para diputado, senador y presidente de la República, como la base para multiplicarse por una serie de factores para obtener el monto total a repartir entre los partidos políticos.

Se decidió, por acuerdo político, que el 30% del total se distribuyera de manera igualitaria y el 70% de manera proporcional al número de votos obtenidos en la última

elección. La ley estableció además que en año de elecciones cada partido recibiera, para gastos de campaña, una suma igual a la de su financiamiento ordinario en ese año; sin embargo, no se hizo distinción entre una elección intermedia y una general. De tal manera que, cuando se eligen 300 diputados de mayoría relativa, los partidos disponen de una suma igual o mayor que cuando se renueva la totalidad del Congreso de la Unión y se elige presidente de la república.

Es importante mencionar que aún cuando la ley establece que es el IFE el que autoriza los montos del financiamiento de los partidos, no hay que olvidar que son los mismos partidos, a través del Presupuesto de Egresos que sus legisladores aprueban, quienes lo determinan.

- Uno de los objetivos de la reforma de 1996, fue contribuir al desarrollo de los partidos políticos con registro condicionado y crear las condiciones para una competencia electoral plural y equitativa. Para ello, se flexibilizaron los requisitos para obtener el registro definitivo; lo que ha dado lugar al surgimiento de muchos partidos pequeños sin representatividad en la población y que únicamente representan una carga para el erario federal. En este aparente pluripartidismo, muchos partidos pequeños solo han servido para hacer fortunas familiares y crear negocio particulares.
- El COFIPE no contempla disposición alguna para obligar a los partidos que pierden su registro, a comprobar de manera puntual el financiamiento público otorgado; tampoco menciona las sanciones a las que podrían hacerse acreedores en caso de no hacerlo; menos aún se les obliga a devolver los bienes que obtuvieron con recursos públicos. De igual forma, no existe ordenamiento jurídico que faculte al IFE para buscar, cobrar y exigir los bienes adquiridos por estos partidos, lo que limita su capacidad de fiscalización.
- En cuanto a su organización y funcionamiento interno, queda reservado al ámbito "privado" del partido. Esto es, se considera que las normas de funcionamiento interno quedan reservadas a la libre determinación de los partidos, todo en la noble aspiración de evitar injerencias indebidas del Estado que podrían ser violatorias del espíritu y la

letra del artículo 41 constitucional, artículo que consagra, como es sabido, la más amplia libertad en la formación de partidos políticos.

Este punto es importante debido a la trascendencia de las funciones que le son encomendadas a los partidos; además de que son el único canal legítimo de participación política del ciudadano,¹⁸⁴ de ahí que la misma ley les permite ejercer un verdadero monopolio de acceso al poder; situación que ha originado diversos conflictos al interior de los partidos políticos, que en buena parte se dan por las luchas por el poder, los recursos y los cargos.

- Otro punto importante que interesa destacar aquí, es la falta de regulación de las precampañas electorales. Esto se da porque la autoridad electoral no puede intervenir en la vida interna de los partidos, por lo cual, quedan sin ningún control los recursos utilizados en dichos procesos. Y peor aún es el hecho de que, al tratar de regularlas, se corre el riesgo de generar condiciones de inconstitucionalidad al lesionar, en primer término, la vida interna de los partidos, y en segundo lugar, la libertad de expresión.

En cuanto a la inconstitucionalidad del acto, encuentra su referencia en el hecho de que no se utilizan recursos públicos, en tal caso, se convierte en una intromisión del Estado en la vida interna de los partidos, sin importar que dichos recursos pudieran llegar a establecer compromisos con los donantes, en menoscabo de una democracia transparente.

- Las aportaciones indebidas, fuera de las campañas electorales, no son consideradas como delito, sólo se contempla una sanción frente a tal conducta. Esto favorece la posible actuación ilícita, pues quienes se prestan a tal labor de recaudación opaca obtienen beneficios superiores a los costos del descubrimiento y castigo. Por lo general, los partidos que reciben dichos fondos ilegales son los que tienen mayores posibilidades de gobernar, y quienes hacen dichas aportaciones lo hacen con la esperanza de recibir ventajas, sea en la forma de adjudicación de contratos o servicios, o de decisiones urbanísticas. Esta situación rompe el equilibrio de igualdad de

¹⁸⁴ Ver artículo 175 del COFIPE.

oportunidades entre los partidos y propicia un caldo de cultivo para la corrupción en la administración pública, cuando estos partidos llegan al poder.

- Infringir las reglas del financiamiento privado, en el ámbito federal, está tipificado como una falta administrativa y no como un delito electoral; consecuentemente, no causa la invalidación de una elección, ni tampoco es motivo para retirar el registro a un candidato. Si un partido infringe esta norma, la autoridad fiscalizadora solo impone una sanción económica, que puede ser de hasta el doble de lo recibido fuera de la norma. La cuantiosa multa impuesta al PRI por el caso de Pemexgate, no se dio por el hecho de haber recibido recursos estatales, sino por el hecho de no haberlos declarado y haber rebasado el tope legal de financiamiento privado.

Como se puede apreciar claramente, la ley fue hecha para multar a los partidos, no para sancionarlos con la pérdida de registro, ni para sancionar las conductas ilícitas de sus candidatos, dirigentes o militantes. Además de que las multas impuestas a los partidos se pagan con el mismo dinero que el Estado les otorga, pues se les descuentan del financiamiento público que les entrega anualmente, sin detrimento al patrimonio de quienes infringen realmente la ley. No en vano quienes hicieron las leyes son los mismos a los que ésta debe aplicarse.

4.2.2 Fiscalización, inspección e intervención del órgano electoral en la actividad financiera de los partidos.

- La actividad fiscalizadora que lleva a cabo el IFE a las finanzas de los partidos políticos, a través de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Asociaciones Políticas, se orienta, exclusivamente, a realizar una supervisión externa, es decir, ejecuta una acción de vigilancia y se caracteriza por su actuación *a posteriori*, una vez que los hechos han acontecido, e imponen sanciones a los partidos en caso de incumplimiento a la norma electoral. Sanciones que, como bien ya lo mencionamos, se pagan con el mismo dinero que el Estado les otorga, pues se les descuentan del financiamiento público que les entrega anualmente.

- A pesar de que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Asociaciones Políticas, cuenta con amplias facultades para verificar que los partidos se ajusten a lo establecido por la ley electoral en cuanto al origen y aplicación de sus recursos; sólo se limita a comprobar la veracidad de lo reportado en dichos informes, así como analizar y dictaminar las quejas que se presenten en contra de partidos que presuntamente contravengan las disposiciones del Código.
- La autoridad electoral no tiene facultades que le permitan intervenir en la elaboración de la norma jurídica que regula a los partidos políticos. Son los mismos partidos políticos, como integrantes de los grupos parlamentarios que conforman del Poder Legislativo, quienes diseñan la norma que los habrá de regular; el IFE, como autoridad, contribuye únicamente con algunos preceptos generales. Esto hace que la autoridad electoral se vea muchas veces limitada en su función de fiscalización.
- La autoridad electoral, tampoco tiene facultades para intervenir en la vida interna de los partidos políticos, por lo que muchas de sus actividades financieras quedan fuera del escrutinio

4.2.3 Control interno de los partidos políticos

- La ley electoral disponen que los partidos políticos deben contar con un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y quedan obligados a presentar informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos.
- Actualmente, se les exige a los partidos políticos, cuentas de cheques, bitácoras de gasto, inventarios y controles de almacén, métodos de registro contable, catálogos de cuentas, guías contabilizadoras, recibos foliados, balanzas mensuales de comprobación, formatos de presentación y manuales de operación. Lo cual los ha obligado a establecer algunos mecanismos de control.

- Jurídicamente, los partidos políticos no tienen la obligación de contar con un órgano de auditoría interna que vigile y evalúe el funcionamiento del control interno y que permita prevenir, detectar y vigilar porque se corrija, al primer vestigio, cualquier deficiencia o irregularidad administrativa o humana producidas como resultado de violaciones legales y administrativas, deficiencias mecánicas o intereses personales que, eventualmente, pudieran poner en peligro la estabilidad de los partidos políticos.
- Los escándalos financieros de los partidos políticos, que hemos presenciado en los últimos años, reflejan la ausencia de controles internos adecuados, así como la falta de un órgano de auditoría interna que evalúe el sistema de control interno.
- La falta de mecanismos que regulen la vida interna de los partidos, ha permitido que se ejerza un verdadero monopolio partidista, lo que ha originado grandes conflictos y fraccionamientos internos. Hasta ahora la vida interior de los partidos políticos parece impenetrable, y solo se llega a conocer parte de ella cuando salen a la luz los conflictos internos.

Ahora, veamos brevemente lo que han originado las omisiones legales; la limitada función de fiscalización del IFE; y la falta de controles internos adecuados en los partidos políticos.

4.2.4 Repercusiones por la falta de control

Algunos de los problemas que han surgido por la falta de control y que han causado controversia son:

- Los escándalos financieros de la campaña presidencial del 2000, en los que se vieron involucradas las dos primeras fuerzas políticas: el PRI y el PAN, con los casos de Pemexgate y los Amigos de Fox respectivamente, en los que se ocultaron y triangularon recursos económicos en violación a las disposiciones electorales, el primero con recursos estatales y el segundo con financiamiento externo de origen

desconocido y, actualmente, el PRD con los videoescándalos y el descomunal desorden administrativo e irregularidades reveladas por el Órgano Central de Fiscalización de dicho partido, muestran la ausencia de controles sobre el origen de los recursos, así como las graves debilidades que sufre la actual legislación electoral y el sistema de control interno de los partidos.

- El derroche de recursos que se realiza durante las campañas electorales no compensa los resultados que se obtienen al final de las mismas, pues se ha caído en una técnica de mercadeo comercial en el cual se presenta al candidato o al partido como un nuevo producto de cualquier marca, introduciéndolo a fuerza de publicidad sin importar el contenido del mensaje. Se ha perdido todo sentido de educación e información político-ideológica. De manera que, después de millonarias campañas electorales lo único que queda son, ciudadanos hartos de los anuncios radiales y televisivos, ciudades y lugares llenos de basura electoral.
- El aparente pluripartidismo ha dado lugar al surgimiento de partidos que son manejados como empresas familiares, por dar un ejemplo, el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) obtuvo su registro como partido político nacional en 1999. A partir de ese momento empezó a realizar diversas operaciones de compra-venta con las empresas "Corporación de Servicios Integrados de Administración Gurios Imen, S.C". y "Desarrollo Integral de Servicios Corporativos", cuyos únicos accionistas son funcionarios del más alto nivel directivo del partido referido.¹⁸⁵

A la fecha adeuda al IFE casi 500 millones de pesos de dinero público. Asimismo recibió una serie de sanciones, de las cuales debe 217 millones de pesos. Dicho partido perdió su registro en las elecciones federales del 2003 al no alcanzar el mínimo de votos y no presentó comprobantes de los gastos de campaña. Ahora la autoridad electoral no tiene a quien cobrarle esos montos y, como ya no existe formalmente el partidos político con personalidad jurídica como tal, el IFE no tiene a quien reclamarle los bienes adquiridos con recursos públicos. El caso del PSN no es el único, en los últimos 15 años

¹⁸⁵ Ver, Resolución del Consejo General del IFE del ejercicio 2002, Partido de la Sociedad Nacionalista, inciso I).
<http://www.ife.org.mx>

alrededor de 20 partidos políticos han desaparecido sin dejar huella ni bienes, ni el dinero que se les dio.

- De acuerdo con el informe presentado por la Comisión de Fiscalización sobre los gastos de los partidos en el 2001, se detectaron irregularidades en el manejo de recursos públicos, por mencionar solo algunas: viajes al extranjero sin justificar, alteración en la totalidad de egresos, y cuentas bancarias sin comprobar. A manera de ilustración, brevemente mencionaremos algunas de las irregularidades detectadas en cada partido:
 - El PAN invirtió 55 millones de pesos en la construcción de su nuevo edificio, adquirió terrenos por 645 mil pesos, de los cuales no especifica localización ni extensión; invirtió 4 millones 710 mil pesos en la adquisición de vehículos, de los que tampoco especifica cantidad, marca ni modelo; la dirigencia del partido realizó viajes al extranjero que costaron al erario público 95 mil pesos, de los cuales se ignora la justificación del gasto. Como no se gastó el total del financiamiento público que recibió durante el 2001, tuvo un saldo a favor de 125 millones 659 mil 112 pesos.
 - El PRI gastó 5 millones 833 mil pesos en bienes inmuebles que no especifica, en salarios otros 247 millones 101 mil pesos; pagó por derechos y gastos de aeronavegación 13 millones 453 mil pesos; en viáticos al extranjero erogó 846 mil pesos sin especificar el destino; recibió 606 mil pesos por indemnizaciones de siete autos robados y de motos, fuera del partido nadie sabe cuántos vehículos tiene en total. Al final del año reportó un saldo a favor de 36 millones 878 mil pesos.
 - Los dirigentes del PRD realizaron viajes al extranjero y no comprobaron 561 mil pesos; No registró contablemente depósitos bancarios por 1 millón 988 mil pesos; no presentó contratos de apertura de 27 cuentas bancarias; tampoco presentó comprobantes por 121.9 millones de pesos sobre las transferencias que hizo a los comités estatales; se encontraron pólizas sin documentación soporte por 1 millón

336 mil 496 pesos, y presentó comprobantes de egresos por 1 millón 511 mil pesos en copias fotostáticas. El PRD logró ahorrar a final de año 5 millones 341 mil pesos.

- El PVEM no especifica a donde viajaron sus dirigentes, pero sí el gasto de 5 millones 698 mil pesos por ese concepto; además el pago de 2 millones 771 mil pesos por renta de transporte que tampoco detalla; realizó compras de enseres domésticos como una olla de presión en 2 mil 849 pesos, una batidora en 3 mil 518 y un horno de microondas en 2 mil 425, todo como respaldo de sus actividades políticas; invirtió en bienes inmuebles 7 millones 314 mil y en transporte 854 mil pesos, de los cuales tampoco presenta pormenores. Entre otras irregularidades se encontró que no presentó 10 facturas por 482 mil 786 pesos. Al final del año logró tener un saldo a favor de 59 millones 566 mil pesos.
- El PT pagó un servicio de skay por 10 mil 213 pesos, una base de cama y colchón de 4 mil pesos; vinos y licores por más de 30 mil pesos; en viáticos al extranjero la dirigencia gastó 672 mil pesos, los cuales no pudieron justificar; además invirtieron 7 millones 610 mil pesos en bienes inmuebles que no detallaron; la Comisión de Fiscalización no pudo identificar el pago en efectivo que hizo de 4 mil 108 recibos de salarios por un monto de 9.7 millones de pesos. A final del año lograron tener un ahorro de 11 millones 611 mil pesos.
- Convergencia pagó 597 mil 576 pesos en boletos de avión de los que no declaró el destino; la dirigencia rentó tres horas de vuelo en helicóptero que pagó con fondos públicos por 22 mil 380 pesos, además de 23 mil pesos por coordinación de vuelo; entregó al IFE un comprobante por 53 mil 882 pesos que ampara la compra de una escaladora, la cual justifica argumentando que se compró para complementar los equipos del gimnasio que están en el Centro de Capacitación del partido, ubicado en la localidad de El Farallón, Veracruz; no comprobó el traslado de 2 millones 275 mil pesos a la Fundación por la Sociedad Democrática de las Américas A.C.
- Actualmente, el PRI se encuentra inmerso en la crisis financiera más grave de su historia por la falta de control en sus recursos. Para enfrentar los problemas

financieros el partido ha tenido que hipotecar bienes por 120 millones de pesos a cambio de prestamos por 60 millones; sus aviones y vehículos están embargados por la Secretaría de Hacienda; de manera obligada, ha tenido que hacer un recorte enorme de su gasto corriente de por lo menos el 50%; realizó recortes de personal y suspendió el pago de sueldos a sus mandos superiores. Se ha implantado un riguroso programa de racionalización de recursos que tienen como propósito fundamental dar la máxima rentabilidad electoral con los recursos disponibles del partido.¹⁸⁶

Esta crisis es consecuencia de dos cosas: por un lado, las deudas que provienen del 2000; por otro lado, la cuantiosa multa impuesta por el IFE por casi mil millones de pesos, como resultado del desvío de fondos del sindicato de Pemex a la campaña presidencial del 2000. De la multa se han abonado 416 millones de pesos en el 2003; se abonarán 275 millones en el 2004 y una cantidad similar en el 2005; la diferencia será saldada en febrero del 2006.¹⁸⁷

- Hasta el día de hoy, no existe ningún registro que consolide el gasto realizado en las campañas federales, estatales, municipales y distritales, ni sobre el financiamiento público y privado que perciben y declaran. Por lo que podemos concluir que la información que surge de la fiscalización del IFE es parcial y proporciona visiones incompletas, no solo porque se presenta con un criterio puramente contable sino porque los partidos reciben y gastan además recursos públicos y privados en los estados, municipios y distritos que no son objeto del control del IFE y cuyos montos no resultan fácilmente conocibles por la Comisión de Fiscalización.
- La falta de mecanismos que regulen la vida interna de los partidos ha permitido que se ejerza un verdadero monopolio partidista, lo cual ha originado grandes conflictos y fraccionamientos internos, que en buena parte se dan por el control de los recursos provenientes de los presupuestos públicos que posibilitan, a la vez, el control de sus órganos internos y que ponen en duda el adecuado y transparente manejo de esos fondos públicos.

¹⁸⁶ MONCADA, Jorge Francisco. "Angustia financiera", *Vértigo* No. 153, del 22 de febrero del 2004, pp. 38-40.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

En el seno de los partidos, existe una tendencia que lleva a sus miembros a la formación de grupos organizados que controlan todo el poder, los recursos y los cargos, y que impiden cualquier intento de renovación. Estos grupos organizados, manifiestan y desarrollan comportamientos poco acordes con una democracia real; controlan la información, los recursos, distribuyen privilegios, y benefician a familiares y amigos. Y, sin ningún control democrático, captan personas no en beneficio de la organización, sino para combatir las luchas internas y mantener su situación de privilegio. Estos grupos terminan convirtiéndose en un obstáculo para el funcionamiento democrático interno y el propio crecimiento de la organización.

Así las cosas, tal parece que los partidos políticos son instituciones que están al margen de la ley, cuyas acciones corruptoras son cada vez más difícil de detener y controlar. La autonomía en el ejercicio interno de los institutos políticos no puede ser pretexto para que violen la garantía fundamental del estado democrático de derecho; los partidos también deben someterse a ésta.

Una democracia eficiente requiere de partidos políticos sólidos y la sociedad ha perdido la confianza en ellos, como lo podemos ver reflejado en las últimas elecciones federales del 2003, en donde hubo un abstencionismo del 60%.

El daño causado a la imagen y credibilidad de estas instituciones políticas es enorme. Como bien lo refiere Anthony Down, la dependencia de los ingresos económicos de los partidos para lograr su objetivo que consiste en ganar las elecciones, los obligada a supeditar todas sus tareas políticas e ideológicas a una sola: la obtención de mayor número de votos y de puestos de elección popular por encima de cualquier otro objetivo. Así, los partidos han terminado por convertirse sólo en medios para alcanzar las ambiciones de quienes han encontrado en éstos el acceso a cargos y recursos que abren las puertas hacia el poder.

Ante este entorno político nos preguntemos: ¿cuál es el *modus operandi* de la Comisión de Fiscalización? ¿de qué manera están controlando los partidos políticos sus recursos?

¿cuentan dentro de su estructura orgánica con un órgano interno de control? y, si es así, ¿qué papel están desempeñando dentro de los partidos políticos?

4.3 Metodología para resolver el caso práctico

4.3.1 Instrumentos para la recolección de datos

Mediante la aplicación de cuestionarios estructurados, previamente validados, se realizó la investigación para conocer como se ejerce el control de los recursos en los partidos políticos:

- 1) Una vez diseñados y validados los cuestionarios, procedimos a investigar por internet qué organizaciones políticas mantenían su registro como partidos políticos nacionales y si éstos contaban con un órgano interno de control. Posteriormente, se revisaron los Estatutos de cada uno de estos partidos para saber si cuentan con un órgano interno de control o de auditoría interna, conocer como están constituidos y las facultades otorgadas a éstos órganos de vigilancia.
- 2) Se aplicó un cuestionario a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del IFE, con el objeto de conocer su *modus operandi*. El cuestionario constó de dos secciones de preguntas semi-abiertas (ver anexo 1).
 - a) Estructura del cuestionario aplicado a la Comisión de fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
 - **Primera sección:** se investigó el grado de independencia y autonomía de la Comisión de Fiscalización. El objetivo principal fue conocer su estructura orgánica, su nivel jerárquico, si tiene un presupuesto asignado propio, y si existen factores internos y externos que limiten el cumplimiento de sus funciones. Esta sección consta de 11 preguntas.

- **Segunda sección:** se investigaron los mecanismos de control y supervisión que utiliza la Comisión para llevar a cabo sus funciones de fiscalización. Esta sección consta de 21 preguntas.
- 3) Mediante la aplicación de un cuestionario estructurado, previamente validado se realizó un análisis de la situación actual de la auditoría interna en el Partido Revolucionario Institucional. El cuestionario constó de una introducción y tres secciones de preguntas semi-abiertas (ver anexo 2):

a) Estructura del cuestionario aplicado al Partido Revolucionario Institucional

- **Introducción:** Se investigaron los datos generales del partido: nombre del partido, fecha en que obtuvo su registro como partido político nacional, número de militantes colaboradores, financiamiento público recibido para el ejercicio 2002.
- **Primera sección:** Se investigó si el partido político cuenta con un sistema de control interno. El objetivo principal fue determinar si el partido ejerce de una manera u otra la función de control interno; esta sección consta de 14 preguntas.
- **Segunda sección:** Esta sección consta de 31 preguntas que abarcan cinco áreas de importancia dentro de la auditoría interna:
 - La estructura del órgano interno de control
 - El comité de auditoría
 - El proceso de auditoría interna
 - El reporte final de auditoría interna
 - Responsabilidad del órgano interno de control ante el órgano externo encargado de fiscalizar los recursos financieros de los partidos políticos.

- **Tercera sección:** Esta sección está formada por 5 preguntas. El objetivo principal fue determinar si el partido contrata los servicios de auditoría interna profesionales independientes (outsourcing); o bien si de alguna manera utiliza los servicios de auditores externos.

4) Aplicación del cuestionario

Visitamos tanto la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas como la Contraloría General del Partido Revolucionario Institucional, para levantar los cuestionarios correspondientes.

5.1 Resultados

5.1.1 Organismos políticos que mantienen su registro como partidos políticos nacionales:

Tabla 1. Organismos que mantienen su registro como partidos políticos nacionales. IFE, 2003

| | |
|---|--------------------------------------|
|  | Partido Acción Nacional |
|  | Partido Revolucionario Institucional |
|  | Partido de la Revolución Democrática |
|  | Partido del Trabajo |
|  | Partido Verde Ecologista de México |
|  | Convergencia |

Se revisaron los estatutos de cada uno de los partidos políticos con registro para conocer si cuentan con un órgano interno de control o de auditoría interna y se halló que, de acuerdo a sus estatutos, los partidos políticos con registro cuentan con un órgano interno de control. No se pudieron revisar los estatutos el PVEM debido a que se encuentran modificando sus Documentos Básicos, ya que en septiembre del 2003 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación calificó como ilegales a los órganos de dirección y los estatutos de este partido.

5.1.2 Facultades otorgadas a los órgano interno de control de los partidos políticos nacionales:

Table 2. Partidos que cuentan con un órgano interno de control

| PARTIDOS | NOMBRE DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL | FACULTADES |
|----------|---------------------------------------|--|
| PAN | Comisión de Vigilancia ¹⁸⁸ | <ul style="list-style-type: none"> - La Comisión de Vigilancia tiene las más amplias facultades de fiscalización y revisión de la información financiera de la Tesorería Nacional y a través de ésta de los grupos parlamentarios federales y de todo órgano de carácter nacional, estatal y municipal que maneje fondos o bienes del Partido, a fin de que esté en posibilidad de rendir sus informes y dictamen sobre la cuenta general de administración, misma que debe contener información sobre el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos aprobados, estados financieros, manejo y aplicación de los recursos del Partido y cumplimiento de sus obligaciones contractuales y legales. - La Comisión de Vigilancia puede ordenar auditorías administrativas al Comité Ejecutivo Nacional y a la Tesorería Nacional y, a través de ésta, a los Comités Directivos Estatales y Comités Directivos Municipales, y en general a todo órgano del Partido, y proponerles las medidas para perfeccionar los métodos y sistemas de control que considere convenientes. Para el cumplimiento de sus fines, puede auxiliarse de personas calificadas en la materia. - Las auditorías las realizará en coadyuvancia con las Comisiones de Vigilancia de los Consejos Estatales, o por sí misma, en los casos que a su juicio lo ameriten. - La Comisión de Vigilancia rendirá un informe anual pormenorizado de su gestión al Consejo Nacional, y someterá a consideración del propio Consejo el dictamen sobre la Cuenta General de Administración que deberá presentarse a la Asamblea Nacional. |
| PRI | Contraloría General ¹⁸⁹ | <ul style="list-style-type: none"> - Vigilar que la administración y aplicación de los recursos provenientes del financiamiento público y privado se realicen con eficiencia, eficacia y honradez de acuerdo con la normatividad aplicable, con el fin de satisfacer los objetivos a los cuales fueron destinados y apoyar la función directiva en sus esfuerzos para impulsar el mejoramiento de la gestión. - Establecer y operar los sistemas que permitan verificar el origen y destino de los recursos del partido, apegándose a la normatividad aplicable. - Vigilar la debida aplicación de las normas que dicte el IFE en materia de financiamiento. - Vigilar que la obtención y aplicación de recursos de las campañas electorales se apeguen a las disposiciones establecidas y no rebasen los topes que para cada elección se autoricen. |

¹⁸⁸ Documentos Básicos del Partido Acción Nacional, artículo 52 y 53, capítulo séptimo de los Estatutos.

<http://www.pan.org.mx>

¹⁸⁹ Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional. Artículo 79, fracción III, inciso b) de los Estatutos, pp. 185-187

| PARTIDOS | NOMBRE DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL | FACULTADES |
|----------|--|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Practicar auditorías y revisiones de acuerdo al programa que autorice el Consejo Político Nacional y la Comisión de Presupuesto y Fiscalización; emitir las recomendaciones y darles seguimiento, así como dictar las medidas preventivas y correctivas correspondientes. - Verificar que los programas de trabajo a cargo de las unidades administrativas del partido se planeen y cumplan conforme a los lineamientos establecidos y de acuerdo a las metas comprometidas. - Verificar y promover que los recursos financieros, humanos y materiales se administren y empleen con economía, eficacia y eficiencia, y de acuerdo al marco normativo vigente. - Coadyuvar con la Secretaría de Administración y Finanzas en la emisión de manuales y procedimientos, normas y guías específicas relacionadas con la materia administrativa. - Apoyar y asesorar de acuerdo a sus actividades, a las áreas con responsabilidad administrativa del partido a fin de establecer sistemas de control interno. - Intervenir en procesos de entrega-recepción de las áreas del partido con responsabilidad administrativa, así como en las licitaciones y concursos que realicen para adjudicar contratos de obras y servicios. - Verificar el cumplimiento de las obligaciones sobre situación patrimonial de los representantes con cargo de elección popular. - Rendir los informes correspondientes al Consejo Político Nacional de los resultados de las auditorías y revisiones practicadas. |
| PRD | Órgano Central de Fiscalización ¹⁹⁰ | <ul style="list-style-type: none"> - Revisar sistemáticamente los ingresos y gastos del partido en el nivel nacional, los estados y los municipios; - Realizar las auditorías que considere necesarias, considerando también aquellas que le sean solicitadas formalmente por los consejeros estatales y municipales; - Informar al Consejo Nacional y a los consejos estatales y municipales del resultado de su gestión; - Investigar sobre las denuncias de corrupción que se hagan a los miembros del partido. Para ello, todos los dirigentes a cualquier nivel y los representantes populares están obligados a presentar su declaración patrimonial, la cual deberán presentar al principio, anualmente y al término de su responsabilidad y será de acceso a los miembros del Partido en todo momento; - Debe presentar un informe anual al Consejo Nacional y sendos informes igualmente anuales a cada consejo estatal y municipal. La falta de presentación de dichos informes será motivo de remoción de los integrantes del órgano fiscalizador. - Los comités ejecutivos del partido, así como toda instancia y miembro que maneje recursos del partido, están obligados a entregar toda la documentación que requiera el Órgano Central de Fiscalización; la renuencia o negativa será considerada como una falta sancionable por el partido. |

¹⁹⁰ Documentos Básicos del Partido de la Revolución Democrática, artículo 17 de los Estatutos. <http://www.prd.org.mx>

| PARTIDOS | NOMBRE DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL | FACULTADES |
|--------------|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Las resoluciones del Órgano Central de Fiscalización serán definitivas. Si de los informes y actuaciones de dichos órganos se desprendieran responsabilidades, los consejos y comités ejecutivos del partido tomarán las decisiones correspondientes en sus respectivos ámbitos. - Las demás que le designe el Reglamento de Fiscalización Central del Partido, expedido por el Consejo Nacional. |
| PT | Comisión Nacional de Contraloría y Fiscalización ¹⁹¹ | <ul style="list-style-type: none"> - Tiene las más amplias facultades de fiscalización y revisión de la información financiera de la Comisión Nacional de Finanzas y Patrimonio y de todo órgano nacional, estatal, municipal, delegacional y, en su caso, distrital que maneje fondos o bienes del partido, incluyendo las finanzas de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión y en los Estados. - Puede ordenar auditorías interna y externas y proponer a la Comisión Ejecutiva Nacional las medidas para perfeccionar los métodos y sistemas de control que considere convenientes. - Debe rendir un informe trimestral a la Comisión Ejecutiva Nacional y semestral al Consejo Político Nacional y someter a consideración del Consejo Político el dictamen sobre las finanzas generales, bienes y patrimonio del partido, que debe presentar en el Congreso Nacional. - Las instancias del partido a todos los niveles tienen la obligación de brindar todas las facilidades para el desempeño de sus actividades. |
| Convergencia | Comisión Nacional de Fiscalización ¹⁹² | <ul style="list-style-type: none"> - Dispone de las más amplias facultades para la revisión de la información financiera de la Tesorería del Comité Ejecutivo Nacional, así como de las áreas que operan fondos o bienes del partido, y para ordenar auditorías. - Rendir el informe anual de su gestión ante el Consejo Nacional y presentar a su consideración el informe sobre la administración financiera y patrimonial que debe presentar a la Asamblea Nacional. - Elaborar el dictamen sobre la administración anual del partido y desglosar el ejercicio presupuestal por ingresos, egresos y estados financieros, así como sobre el manejo y la aplicación de los recursos y, en su caso, de los compromisos presupuestales de ejercicios posteriores. - Proponer al Comité Ejecutivo Nacional las reformas y adiciones al Reglamento Financiero necesarias para mejorar los sistemas de administración de los recursos del partido. - Supervisar la administración central del partido revisando la contabilidad y verificando los gastos y las asignaciones presupuestales. - Examinar en cualquier tiempo y una vez cada semestre, por lo menos, los libros y documentos contables del partido y los estados de cuenta nacionales y estatales. |

¹⁹¹ Documentos Básicos del Partido del Trabajo, artículo 48 del capítulo XIII de los Estatuto. <http://www.pt.org.mx>

¹⁹² Documentos básicos del Partido Convergencia de la Democracia, artículo 52 de los Estatutos.

| PARTIDOS | NOMBRE DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL | FACULTADES |
|----------|--------------------------------------|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Solicitar al titular del área financiera encargado de la gestión económica la entrega de un balance trimestral de comprobación. - Presentar al presidente del Comité Ejecutivo Nacional, con la oportunidad debida, los informes u observaciones que estime convenientes. - Rendir informes necesarios ante el Comité Ejecutivo Nacional, haciendo las recomendaciones que se estimen convenientes, debidamente fundadas y motivadas. - Revisar los balances y las cuentas de ingresos y egresos del partido e informar sobre ellos al presidente del Comité Ejecutivo Nacional. - Presentar anualmente al Consejo Nacional un informe analítico sobre las cuentas de la tesorería y en general sobre la situación financiera del partido. - Presentar a la Asamblea Nacional un informe de resultados sobre la situación financiera del partido y de los trabajos de la Comisión. |

5.1.3 Resultados del cuestionario aplicado al órgano de vigilancia y fiscalización del IFE:

- **Estructura de la Comisión de Fiscalización:**

Para realizar las tarea de fiscalización del IFE, se crea, por ley, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.¹⁹³ Esta comisión es de carácter permanente y sus funciones están claramente establecidas en la ley; se constituye como un órgano colegiado para recibir, revisar y dictaminar los informes que los partidos políticos presenten, así como vigilar que los recursos sobre el financiamiento se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley. Además, tiene atribuciones para solicitar en todo momento la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes anuales y de campaña, ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y, en términos de los acuerdos del Consejo General, ordenar la práctica de auditorías directamente o a través de terceros más allá de las estrictamente anuales. Todo ello con el fin de

¹⁹³ Artículo 80, párrafo segundo, del COFIPE.

transparentar los recursos de los partidos políticos. Para el cumplimiento de sus funciones cuenta con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

La Comisión está integrada por el Presidente de la Comisión y 5 consejeros, uno de ellos es el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos quien funge como Secretario Técnico.¹⁹⁴

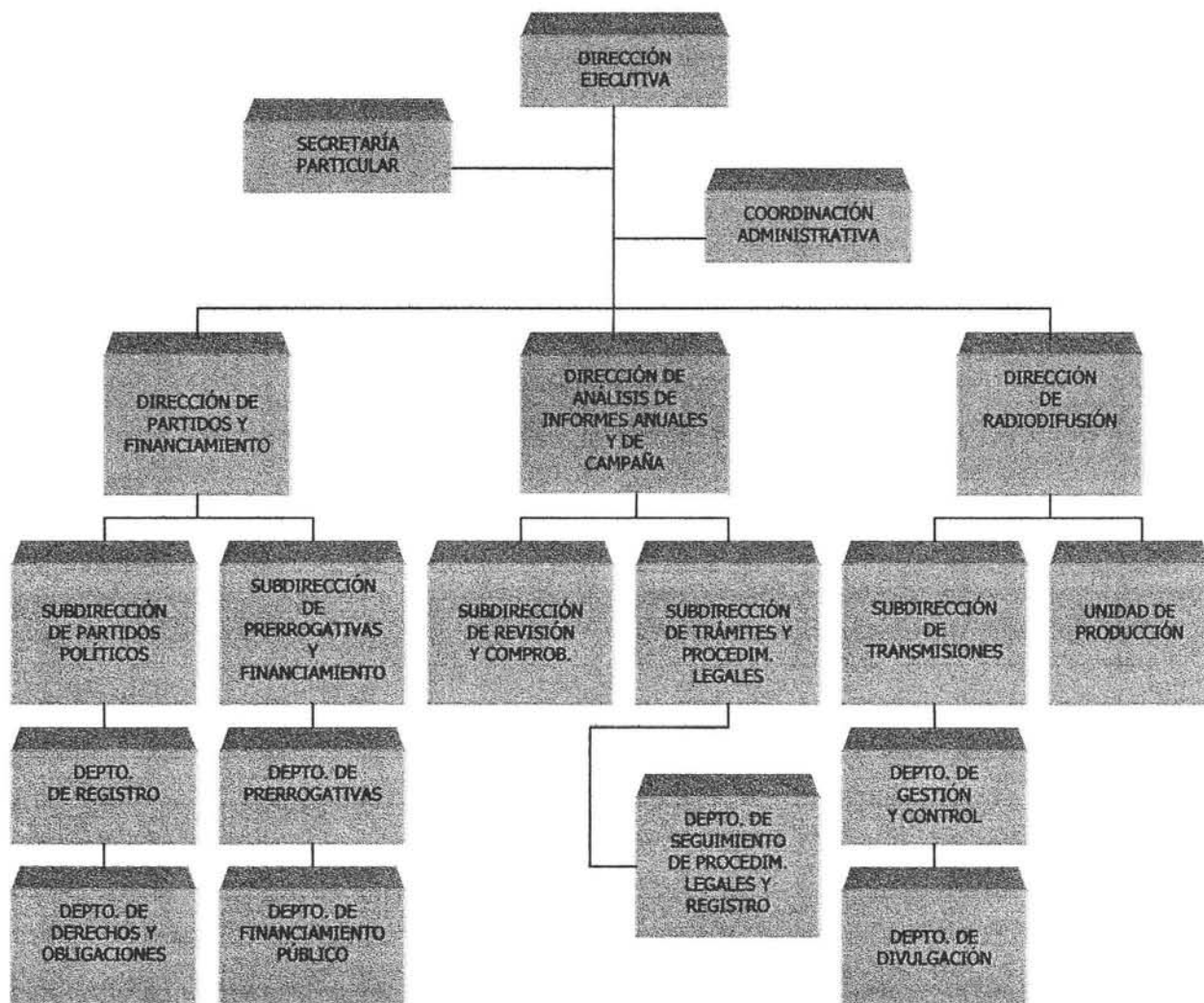
Dentro de la estructura orgánica del IFE, le corresponde a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos realizar, entre otras funciones, las actividades pertinentes para registrar a aquellas organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales, garantizar que se lleven a cabo las gestiones necesarias para que, los partidos con registro, puedan disponer de sus prerrogativas oportunamente y difundir, a través de la radio y la televisión, los principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales de éstos. Así también, le corresponde planear y coordinar los trabajos de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales que le encargue la Comisión de Fiscalización.¹⁹⁵

Para realizar sus funciones la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos cuenta con la siguiente estructura orgánica:

¹⁹⁴ Artículos 9 y 11 del Reglamento Interior del IFE, aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 22 de agosto del 2003, 67 p. <http://www.ife.org.mx> (18 de diciembre del 2003)

¹⁹⁵ Estructura y funciones de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, <http://www.ife.org.mx/ppp/inippp.htm>. (05 de septiembre del 2003)

Tabla 3. Estructura orgánica de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos



Fuente: Organigrama de la estructura final autorizada de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y de Partidos Políticos, 1999.

La Comisión de Fiscalización no tiene un presupuesto asignado propio, dependen de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y del presupuesto que se les asigna a los consejeros electorales que integran la Comisión.

- **Factores que limitan el cumplimiento de sus funciones:**

Tabla 4. Factores internos y externos que limitan el cumplimiento de las funciones de la Comisión de Fiscalización

| FACTORES INTERNOS | FACTORES EXTERNOS |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Falta de claridad en las disposiciones legales. • Limitación en sus atribuciones: <ul style="list-style-type: none"> - No tiene facultades para rastrear, cobrar y reclamar los bienes adquiridos por los partidos políticos que pierden su registro y no existe una normatividad que lo faculte para ello. - No puede intervenir en las precampañas electorales porque no están reguladas. • Personal técnico insuficiente. • Limitaciones en la ejecución de los procedimientos de auditoría. | <ul style="list-style-type: none"> • Influencias políticas • Medios de comunicación |

- **Instrumentos de control y supervisión:**

Le corresponde a los consejeros de la Comisión de Fiscalización elaborar los lineamientos, formatos e instructivos contables y técnicos para que los partidos políticos lleven a cabo el registro de sus ingresos y egresos, así como en la presentación de sus informes anuales y de campaña. Para la elaboración de los lineamientos, reciben apoyo de otras instituciones como: Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM y dependencias de gobierno como la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la PGR. Los lineamientos se presentan a propuesta del Presidente y Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización, y se aprueban en el Consejo General por mayoría simple.

Para efectos de que la Comisión de Fiscalización pueda comprobar la veracidad de los reportados en los informes, los partidos deben utilizar los catálogos de cuentas y la guía

contabilizadora que establece el Reglamento, y deben apegarse, en el control y registro de sus operaciones financieras, a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.

Por ley, los partidos deben tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de sus informes; deben notificar a la secretaría técnica de la Comisión de Fiscalización el nombre del o los responsables del órgano de finanzas, así como de los cambios de su integración.

- **Procedimientos para la presentación de informes:**

La rendición de cuentas permite a la autoridad electoral examinar tanto el origen de los fondos como el respeto a los límites de los gastos de campaña.

Los informes deben ser presentados en medios impresos y magnéticos y en los formatos que se anexan en el Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogo de cuentas y guía contabilizadora aplicable a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes; y deben estar debidamente suscritos por el o los responsables del órgano de finanzas del partido.

a) *Informes Anuales:* Deben presentarlos a más tardar dentro de los 60 días siguientes al cierre del ejercicio. Todos los ingresos y gastos que se reporten deben estar debidamente registrados en la contabilidad nacional del partido. A partir del 2003, deben reportarse además, todos los ingresos que reciban y los egresos que realicen con motivo de las campañas internas, debiendo quedar registrados igualmente en la contabilidad del partido y estar soportados con la documentación correspondiente de conformidad con lo establecido en el Reglamento. Junto con el informe anual el partido debe presentar la siguiente documentación:

- Los estados de todas las cuenta bancarias correspondientes al ejercicio que se reporta;
- Las balanzas de comprobación mensuales y la balanza anual nacional;

- Controles de folios de los recibos de aportaciones: de militantes (RM), de simpatizantes en efectivo (RSEF) y de simpatizantes en especie (RSES); además del registro centralizado de aportaciones en dinero;
- Controles de folios por Reconocimientos por apoyo político (REPAP);
- El inventario físico actualizado.

b) *Informes de Campaña:* los partidos políticos deben presentar, dentro de los 60 días siguientes contados a partir del cierre de campañas electorales, un informe por cada una de las campañas en que hayan participado con motivo de las elecciones, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente; así como el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar la campaña.

Juntamente con los informes, los partidos deben remitir a la autoridad electoral la siguiente documentación:

- Los estados de cuentas bancarios de todas las cuentas que señala el Reglamento, correspondientes a los meses que hayan durado las campañas electorales;
- Balanza de comprobación del comité ejecutivo nacional y de las entidades federativas de los meses que hayan durado las campañas electorales;
- Informes de promocionales de radio y televisión que aún no hayan sido pagados por el partido al momento de la presentación de sus informes;
- Controles de folios RM, RSEF y RSES y registro centralizado de aportaciones en dinero.
- Controles de folios REPAP.

- **Procedimientos y formas de revisión que utiliza la Comisión de Fiscalización para verificar que los informes anuales y de campaña, que presentan los partidos políticos, se apegan a las normas jurídicas en cuanto al origen y aplicación de los recursos:**

Tabla 5. Procedimientos de revisión de los Informes anuales

| PROCEDIMIENTOS |
|---|
| <p>1. Actividades previas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se publica en el DOF el plazo para la presentación de los informes. - La Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización notifica a todos los partidos políticos el computo del plazos para la presentación de los informes. - Se notifica a los partidos políticos que la Comisión de Fiscalización revisará las transferencias de recursos a los Comités Directivos Estatales provenientes del financiamiento público, así como los recursos obtenidos en todo el territorio nacional. Al mismo tiempo, da a conocer a los partidos las entidades federativas seleccionadas para la revisión y solicita a los partidos políticos que pongan a disposición de la Comisión la documentación comprobatoria proveniente de las entidades federativas seleccionadas a más tardar en 10 días a partir de la fecha de notificación. <p>2. Procedimientos de revisión de los informes anuales:</p> <p>El procedimiento de revisión y dictamen de los informes anuales se realiza en cuatro etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Primera etapa:</i> se lleva a cabo una revisión de gabinete para detectar los errores y omisiones de carácter técnico que presenten los informes y, con base en esto, se solicita a los partidos las aclaraciones y rectificaciones correspondientes. - <i>Segunda etapa:</i> se determinan las pruebas selectivas a realizar a todos los partidos políticos. - <i>Tercera etapa:</i> consiste en verificar la documentación presentada por los partidos políticos como sustento de los informes anuales, con el propósito de comprobar la veracidad de lo reportado en sus informes. - <i>Cuarta etapa:</i> se elabora el dictamen consolidado para posteriormente presentarlo ante el Consejo General. |

Tabla 6. Procedimientos de revisión de los Informes de gastos de campaña

PROCEDIMIENTOS

1. Actividades previas:

- Se publica en el DOF el plazo para la presentación de los informes.
- La Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización notifica a todos los partidos políticos y coaliciones el computo del plazos para la presentación de los informes.
- Se lleva a cabo la verificación de los nombres de los diferentes candidatos postulados por los partidos políticos y coaliciones, con base en la información registrada en Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.
- Se lleva a cabo la recepción de los informes de gastos de campaña de los partidos políticos y coaliciones, firmados por los responsables de presentar la información financiera. Igualmente, se reciben los criterios de prorrateo de los partidos políticos y/o coaliciones, respecto de los gastos efectuados de manera centralizada y que fueron prorrateados entre diversas campañas electorales.

2. Se determina el universo de muestra para la revisión de los informes.

3. Procedimientos de revisión de los informes anuales:

Los procedimientos de revisión y dictamen de los informes de campaña se realizan en cuatro etapas:

- *Primera etapa:* se lleva a cabo una revisión de gabinete para detectar los errores y omisiones de carácter técnico que presenten los informes y, con base en esto, se solicita a los partidos y coaliciones las aclaraciones y rectificaciones correspondientes.
 - *Segunda etapa:* se lleva a cabo la revisión documental de acuerdo al marco general de criterios y procedimientos de revisión de los informes correspondientes a los gastos de campaña, previamente establecidos por la Comisión de Fiscalización.
 - *Tercera etapa:* consiste en verificar la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado por los partidos políticos y coaliciones en sus informes de campaña.
 - *Cuarta etapa:* se elabora el dictamen consolidado para su presentación al Consejo General.
-

Los procedimientos señalados deben ajustarse a las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, así como al marco legal correspondiente.

La revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos políticos, tiene como propósito comprobar la legalidad, certeza y transparencia de los recursos ejercidos. Para la revisión, el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización, nombra a los auditores (personal de la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos) que se encargarán de la verificación documental y contable correspondiente, y señala el día y la hora para realizar la comparecencia. Los partidos políticos tienen la opción de elegir entre invitar a los auditores para que se lleve a cabo la revisión en sus oficinas, o bien, enviar la documentación que se les solicite a las oficinas de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización. La Comisión tiene 60 días para revisar los informes anuales y 120 días para revisar los informes de campaña.

Los auditores revisan la documentación presentada por los partidos políticos con base en pruebas selectivas, las verificaciones pueden ser totales o muestrales en uno o varios rubros. Analizan el empleo de los recursos destinados a las campañas electorales federales y verifican que éstos se ajusten a las normas jurídicas (COFIPE y Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes) y a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA).

La Comisión de Fiscalización tiene, en todo momento, la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. Entre los procedimientos de revisión se establece un mecanismo que permite a la autoridad y a los partidos, corregir errores y omisiones y realizar las aclaraciones pertinentes durante el proceso de revisión. En caso de que la autoridad detecte algún error en los informes presentados por los partidos, la Comisión está en posibilidad de comunicarlo oficialmente al partido para que en un plazo de 10 días, contados a partir de la notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes.

Tabla 7. Técnicas empleadas en la revisión de los informes anuales y de campaña

TÉCNICAS DE REVISIÓN

- o Análisis jurídico
 - o Examen de transacciones
 - o Comparaciones analíticas
 - o Inspecciones físicas
 - o Investigación
 - o Comprobación
 - o Circularización de personas que realizaron aportaciones
 - o Conciliaciones
 - o Análisis de saldo
 - o Análisis de movimiento,
-

• **Programa de auditoría de la Comisión de Fiscalización:**

La Comisión de Fiscalización no cuenta con un Programa Anual de Trabajo de Auditoría para los partidos políticos. Las auditorías que llega a practicar se derivan de las quejas que presentan los mismos partidos políticos sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento. Dichas revisiones se realizan siempre en relación a las quejas correspondientes. Las quejas se presentan ante el Secretario Ejecutivo del IFE, quien las turna a la Comisión de Fiscalización a efecto de que se analicen previamente antes de que rinda su dictamen.¹⁹⁶ Los medios de comunicación juegan un papel muy importante, dado que son un indicio que sirve para aplicar o ampliar las investigaciones que lleva a cabo la Comisión de Fiscalización.

No obstante que la Comisión tiene facultades para ordenar que se practiquen auditorías a los partidos políticos a través de terceros, no se ha ordenado ninguna auditoría de este tipo.

¹⁹⁶ Ver, Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en al Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Polítca. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del 2000, pp.23-28

- **Dictamen:**

Al vencimiento de los plazos señalados y previo análisis del contenido de los informes, la Comisión elabora un dictamen, el cual debe contener el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; en su caso, la mención de errores o irregularidades encontradas en los mismos y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos.

La Comisión presenta, ante el Consejo General del IFE, el dictamen consolidado y un proyecto de resolución en el que propone las sanciones que, a su juicio, proceden en contra del partido que haya incurrido en irregularidades en el manejo de sus recursos, o en su caso, haya incumplido con la obligación de informar sobre el origen y la aplicación de los mismos.

Al Consejo General le corresponde imponer las sanciones correspondientes; para fijar las sanciones, debe tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en que se produjo la falta y, para determinar la gravedad de la falta, debe analizar la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho. En caso de reincidencia, se debe aplicar una sanción más severa. Los partidos políticos tienen derecho a impugnar tanto el dictamen como las resoluciones del Consejo General ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos previstos por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- **Publicidad de los informes**

La publicación de los informes se hace una vez cumplido el plazo para la interposición de recursos, o presentado este, habiendo sido resuelto por el TEPJF la publicación se hace en el DOF, en la Gaceta del IFE y por Internet.

La publicidad de los informes, aparece como un instrumento fundamental de los mecanismos de control. el efecto publicitario transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite la evaluación de los intereses económicos y sociales que están de las fuerzas electorales y fortalece la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático.

5.1.4 Resultados del cuestionario aplicado al órgano interno de control del Partido Revolucionario Institucional

- **Antecedentes del órgano interno de control:**

En la XVII Asamblea Nacional celebrada el 22 de septiembre de 1996 se acordó la creación de la Contraloría General como órgano interno de vigilancia y control, la cual entró en funciones a partir del 1 de Enero de 1997.

- **Marco jurídico:**

- ✓ Artículo 79, fracción III, inciso b) de los Estatutos de los Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional.

- **Objetivo del órgano interno de control:**

Vigilar que la administración y aplicación de los recursos provenientes del financiamiento público y privado se realice con eficiencia, eficacia y honradez de acuerdo con la normatividad aplicable, con el fin de satisfacer los objetivos a los cuales fueron destinados y apoyar la función directiva en sus esfuerzos por impulsar el mejoramiento de la gestión.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Manual de Organización, Contraloría General del Comité Ejecutivo Nacional del Partidos Revolucionario Institucional, sin fecha, p.7.

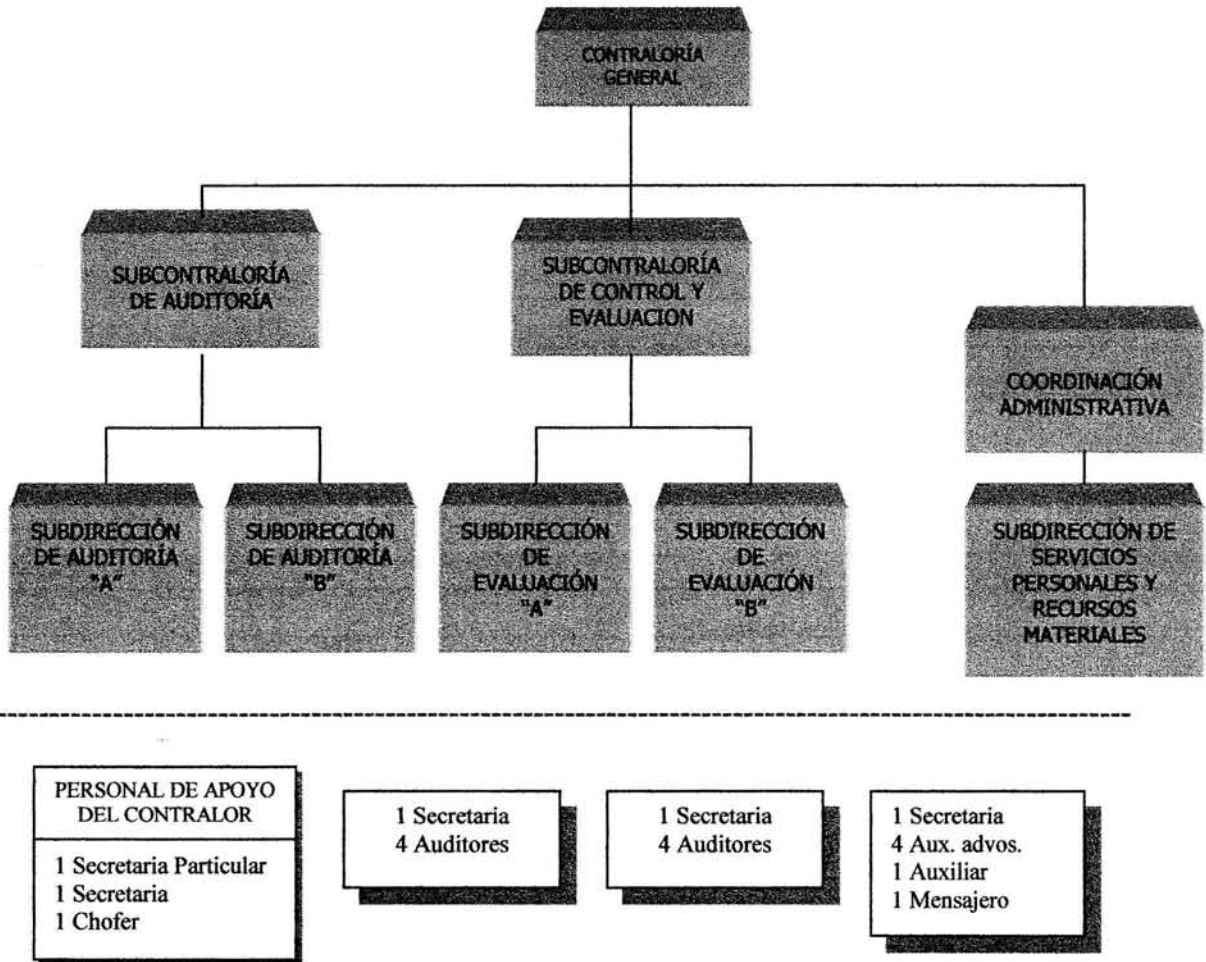
- **Marco de actuación:**

El marco de actuación de la Contraloría General en el ámbito operativo del partido comprende, principalmente, sus dos mecanismos del ejercicio del gasto ordinario y de campaña y las dos fuentes del financiamiento tanto público como privado. Su actuación se lleva a cabo en las diversas áreas generadoras del gasto, tales como: secretarías, apoyos a organizaciones adherentes y a comités directivos, las campañas electorales de candidatos a presidente, senadores y diputados. No interviene en las campañas internas.

- **Estructura del órgano interno de control:**

El titular de la Contraloría General es electo por el Consejo Político Nacional; se le asigna un presupuesto anual a la contraloría para que lleve a cabo su programa de trabajo; los resultados de las auditorías y revisiones practicadas los reporta al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional y éste a su vez remite el informe ejecutivo al Consejo Político Nacional.

Tabla 8. Estructura orgánica autorizada de la Contraloría General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI



Fuente: Manual de Organización del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, febrero 2002.

De acuerdo al manual de organización, la Subcontraloría de Auditoría tiene, entre otras, las siguientes funciones:

Tabla 9. Funciones de la Subcontraloría de Auditoría

-
- Elaborar juntamente con la Subcontraloría de Control y Evaluación el Programa Anual de Trabajo de Auditoría;
 - Llevar a cabo la ejecución de las auditorías financieras, administrativa, operacionales, integrales y de seguimiento a las distintas áreas que conforman el partido y órganos adherentes, previstas en el Programa Anual de Trabajo y presentar los informes de las observaciones y recomendaciones correspondientes.
 - Vigilar la debida aplicación de las normas que dicte el IFE.
 - Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, informáticos, materiales, técnicos y financieros, se realicen con racionalización en apego a la normatividad establecida.
 - Comprobar la existencia de adecuados sistemas y procedimientos de control en las áreas auditadas.
 - Participar en concursos y/o actos de adquisiciones y contratación de servicios, verificando que éstos se lleven a cabo bajo las mejores condiciones del partido.
 - Verificar que el desarrollo de las operaciones del partido se apeguen a los lineamientos establecidos, para tener un mayor grado de seguridad de que los objetivos y metas del partido, estén siendo alcanzados a un mínimo de costo y en el menor tiempo posible.
 - Apoyar a todas las áreas en el desempeño de sus responsabilidades, proporcionándoles análisis, evaluaciones, recomendaciones, comentarios pertinentes e información relacionada con la verificación de los sistemas de control establecidos.
 - Promover el uso eficiente de los recursos públicos y privados.
 - Intervenir, en coordinación con la Subcontraloría de Control y Evaluación, en procesos de entrega- recepción de las áreas del partido con responsabilidad administrativa.
 - Verificar, en coordinación con la Subcontraloría de Control y Evaluación, el cumplimiento de las obligaciones sobre situación patrimonial de los representantes con cargos de elección popular.
 - Revisar los informes de auditorías practicadas, comentar las observaciones detectadas con los militantes-colaboradores responsables, obtener la firma de conformidad y practicar el seguimiento de las recomendaciones sugeridas para verificar que las anomalías reportadas, hayan sido corregidas.
 - Proponer los cursos de acción necesarias para prevenir o corregir desviaciones y propiciar el mejor desarrollo de las actividades.
 - Promover la capacitación del personal de auditoría y participar en programas de capacitación.
-

Le corresponde a la Subcontraloría de Control y Evaluación realizar las siguientes funciones:

Tabla 10. Funciones de la Subcontraloría de Control y Evaluación

-
- Llevar el control de las observaciones derivadas de las auditorías financieras, administrativas, operacionales.
 - Promover la instrumentación de un programa de modernización del partido en las diversas unidades administrativas de éste y que los proyectos se ejecuten aplicando medidas de racionalización de los gastos.
 - Intervenir en revisiones y análisis especiales determinados por el presidente del partido y/o contralor general
 - Verificar que el desarrollo de las operaciones del partido se apeguen a las políticas y a los lineamientos establecidos para tener un mayor grado de seguridad de que los objetivos y metas del partido, estén siendo alcanzados a un mínimo de costo y en el menor tiempo posible.
 - Verificar y evaluar los mecanismos e instrumentos de control en las áreas, sistemas y procesos del partido, para la modernización y fortalecimiento del control interno del mismo.
 - Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de las actividades desarrolladas, propiciando que éstas asuman un carácter integral, congruente y homogéneo.
 - Vigilar que los indicadores de desempeño del partido y de órganos adherentes permitan evaluar los resultados de su gestión en términos de oportunidad y costo.
 - Vigilar y evaluar conjuntamente con la Secretaría de Administración y Finanzas del partido, que los sistemas de información y registro generen datos oportunos y veraces para la toma de decisiones.
 - Promover la determinación de indicadores de gestión, de efectividad y eficiencia, congruentes con los objetivos y metas del partido.
 - Establecer indicadores y parámetros que le permitan evaluar y comprobar si la actividad institucional se desarrolla conforme a lo programado, y si en su ejecución se alcanzaron los objetivos de eficiencia y eficacia previstos.
 - Emitir y someter a consideración del contralor general, el manual de organización, políticas y procedimientos de la contraloría general, que contengan objetivos y funciones y mantener su actualización.
 - Controlar y vigilar los avances de las observaciones relevantes y ordinarias derivadas de las revisiones realizadas.
 - Promover la participación del personal y participar en programas de capacitación para el mejor desempeño de sus funciones.
-

Tabla 11. Número de auditores con los que cuenta el órgano interno de control

| PARTIDO | ÓRGANO INTERNO DE CONTROL | No. DE AUDITORES |
|----------------|----------------------------------|-------------------------|
| PRI | Contraloría General | De 1 a 15* |

*No se puede precisar el número de auditores debido a que el Partido se encuentra en reestructuración como consecuencia de la multa que les impuso el IFE por el caso del Pemexgate en el 2003.

Tabla 12. Manuales administrativos con los que cuenta el órgano interno de control

| MANUALES | ACTUALIZADO |
|--|--------------------|
| ➤ Manual de organización | No |
| ➤ Manual de políticas y procedimientos | No |
| ➤ Manual técnico de auditoría | Sí |
| ➤ Guía de auditoría | No |
| ➤ Guía de auditoría para gastos de campaña | Sí |

- **Proceso de auditoría interna:**

La Contraloría General, en el desempeño de sus funciones se apega a las Normas y Procedimientos de Auditoría Generalmente Aceptados.

Tabla 13. Tipos de auditoría que practica el órgano interno de control

| TIPOS DE REVISIÓN |
|--|
| ➤ Auditoría integral |
| ➤ Revisiones a estados financieros |
| ➤ Revisiones específicas por rubro de contabilidad |
| ➤ Auditoría a gastos de campaña |
| ➤ Seguimiento de las sugerencias emitidas como resultado de las revisiones practicadas |

Tabla 14. Técnicas de auditoría

| TÉCNICAS |
|----------------------------|
| ➤ Examen de transacciones |
| ➤ Comparaciones analíticas |
| ➤ Inspecciones |
| ➤ Observación |
| ➤ Conciliaciones |
| ➤ Cálculo |
| ➤ Análisis de saldo |
| ➤ Análisis de movimiento |

Tabla 15. Papeles de trabajo

| | PRI |
|--|------------|
| Uso de un sistema automatizado de papeles de trabajo | No |

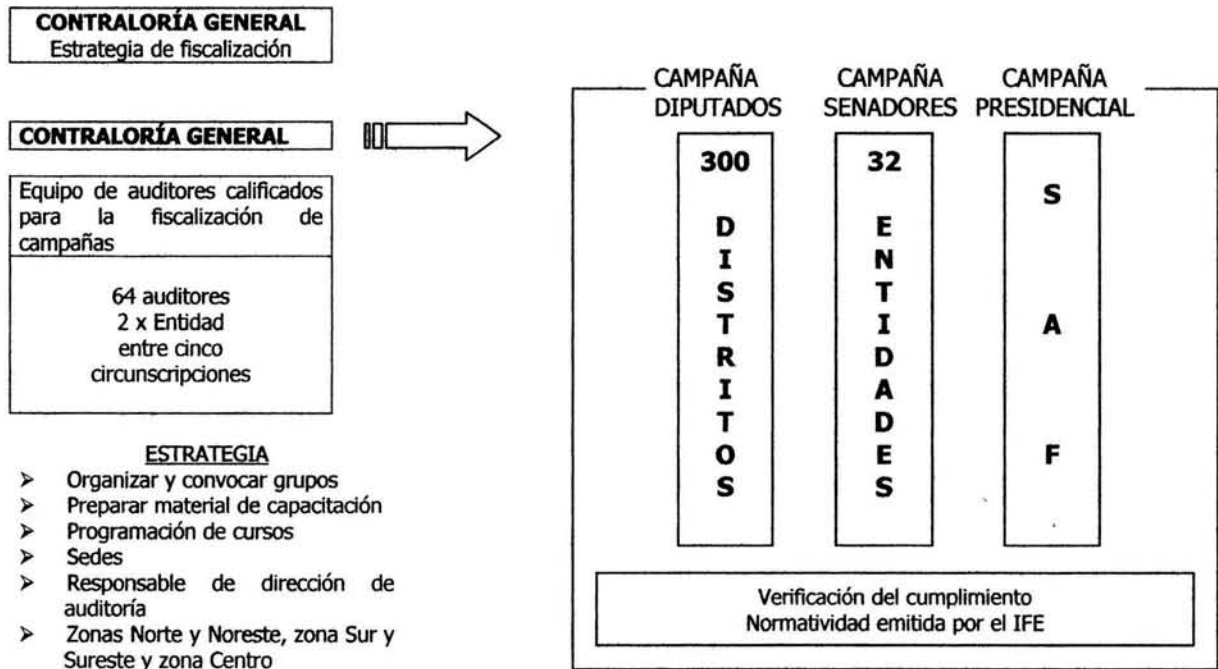
- **Estrategia de fiscalización en procesos electorales:**

Tratando de lograr una eficiente supervisión y control que permita asegurar el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de gastos de campaña, y derivado de la amplia cobertura que comprenden los 300 distritos electorales y las 32 entidades federales donde se lleva a cabo la contienda electoral de diputados y senadores, el Partido se apoya del Instituto de Contadores Públicos al Servicio del Estado (INCOPSE), instituto político de contadores que cuenta con representaciones en cada entidad federativa.

La estrategia del Partido requiere que por lo menos se cuente con 5 contadores afiliados al INCOPSE en cada entidad federativa debidamente capacitados en materia electoral, a fin de que a través de un programa de supervisión orientado a la verificación de los lineamientos internos emitidos por el Partido y los lineamientos emitidos por el IFE, se asegure el adecuado registro, control e información en el proceso de gastos operativos de campaña de los 300 distritos electorales así como de las 64 campañas de senadores. Para esto la Secretaría de Administración y Finanzas del Partido se encarga de establecer una coordinación con el INCOPSE, a fin de lograr un acuerdo de participación mediante un programa que en forma coordinada se lleve a cabo entre los contadores de dicho instituto, las direcciones responsables de la Contraloría General y de la Secretaría de Administración y Finanzas.

La contraloría general instrumenta una estructura con personal calificado y debidamente preparado, que permite brindar asesoría a las campañas electorales de diputados, senadores y presidente; para esto, lleva a cabo una etapa de preparación y organización de sus auditores quienes a su vez participan en forma coordinada en los cursos de capacitación enfocados a programas de verificación, supervisión y fiscalización que lleva a cabo la Secretaría de Administración y Finanzas del Partido.

Tabla 16. Estrategia de fiscalización en procesos electorales



Es importante mencionar que la actividad del INCOPSE, de acuerdo al convenio celebrado con dicho Instituto para el proceso electoral del 2000, sólo consistió en asesorar, dar seguimiento y supervisar a los representantes financieros de los candidatos, para lo cual se contrataron 150 auditores. Por su parte, la Contraloría General instrumentó un documento de apoyo denominado "Cuestionario de Autoevaluación" para realizar mensualmente los trabajos de verificación sobre el ejercicio del gasto de campaña electoral.

- **Reporte final de auditoría interna:**

Tabla 17. Tipos de reportes que emite la Contraloría General

| REPORTES |
|-----------------|
| ➤ Informe largo |
| ➤ Informe corto |

Tabla 18. Aspectos incluidos en el reporte de auditoría interna

| ASUNTOS DE IMPORTANCIA | Si | No |
|--|-----------|-----------|
| Seguimiento de situaciones encontradas en años anteriores | X | |
| Variaciones con respecto a Principio de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA) | X | |
| Problemas de ética en el partido | | X |
| Fragilidad del control interno | X | |
| Violaciones a la normatividad interna y leyes | X | |

Tabla 19. Equipo informático del departamento de auditoría interna

| EQUIPO | CANTIDAD |
|---|-----------------|
| Computadoras personales | 11 |
| Computadoras portátiles | 0 |
| Algún tipo de programa especializado en auditoría | NO |
| Número de auditores de acuerdo con el organigrama | 8 |
| Computadoras destinadas al grupo de auditores | 3 |

Tabla 20. Problemas con los que frecuentemente se enfrentan el órgano interno de control en sus revisiones

| TIPO DE PROBLEMA |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Desvío de fondos: este problema se presenta porque no existe una adecuada segregación de funciones en el área administrativa. ➤ Debilidades del control interno como: Uso de fondos sin autorización, inadecuada segregación de funciones, Registros contables no actualizados, no existe una debida autorización de transacciones y actividades. ➤ No se toman las acciones oportunas ni se implementan las sugerencias y recomendaciones propuestas por la contraloría; por lo que en muchos casos no se corrigen las deficiencias reportadas de control interno. ➤ Algunas áreas carecen de manuales de organización y procedimientos: se puede mencionar el caso de la Dirección de Recursos Materiales, la cual no cuenta con manuales de procedimientos específicos, lineamientos y políticas que regulen la contratación de servicios. En otras áreas del partido, la competencia y funciones de los militantes colaboradores (empleados) no están definidas ni especificadas por escrito. ➤ Violaciones a las normas legales ➤ Inobservancia de la normatividad interna: en materia de control y ejercicio del fondo fijo, viáticos, pasajes y apego a los plazos para comprobar gastos. ➤ Falta de objetivos y metas |

Tabla 21. Efectividad del control interno

| PARTIDO | BUENO | REGULAR | DEFICIENTE |
|----------------|--------------|----------------|-------------------|
| PRI | | | X |

En relación a las deficiencias de control interno, podemos mencionar algunas de las observaciones hechas por la Contraloría General en uno de los informes de auditoría, al cual pudimos tener acceso:

Auditoría al rubro de Contratos por prestación de servicios

OBJETIVO DE LA REVISIÓN: Verificar que los procedimientos aplicados por la Secretaría de Administración y Finanzas, para la adjudicación de contratos por la prestación de servicios para aspectos financieros, contables, de asesoría, encuesta, estudio de opinión, imagen y comunicación social, entre otros, se efectúe mediante un proceso transparente que asegure las mejores condiciones de precio y calidad; así como que los pagos efectuados correspondan a trabajos efectivamente realizados, además de corresponder a proyectos necesarios para la operación del partido y que los resultados obtenidos se hayan aplicado.

OBSERVACIONES:

- La Dirección de Recursos Materiales y Adquisiciones no cuenta con manuales de procedimientos específicos, lineamientos y políticas que regulen la contratación de servicios, además de que sólo ejerce parcialmente la función de adquisiciones y no conoce el monto del presupuesto que puede ejercer para atender las necesidades de insumos y servicios requeridos por el partido.
- Se constató que el área no cuenta con todos los contratos originales formalizados, ya que en otras áreas del partido se elaboran contratos, de los cuales no se les informa ni se les turna copia; tampoco llevan un control que permita conocer la totalidad de contratos por cada ejercicio, ya que sólo conservan copia de los contratos que se elaboran en el área.
- A efecto de determinar la muestra a revisar, se solicitó a la Dirección de Recursos Materiales y Adquisiciones la información de los contratos celebrados durante los ejercicios del 2000, 2001 y primer semestre del 2002, adicionalmente y debido a que no se obtuvo la información completa, se revisaron las actas de entrega-recepción de la Secretaría de Administración y Finanzas y de la Coordinación Jurídica; de esta manera, se conoció que se realizaron 94 contratos y convenios modificatorios durante el periodo señalado, de los cuales la Contraloría seleccionó 34 para su revisión.
- De la revisión efectuada, se determinaron deficiencias graves en 14 de ellos, que en algunos casos originaron detrimento a las finanzas del partido.
- Entre las deficiencias detectadas en los contratos revisados sobresalen las siguientes: En varios casos se adjudicaron directamente sin celebrarse el proceso de invitación restringida, que supuestamente se llevó a cabo. En otros casos, no existe evidencia alguna del procedimiento utilizado para la adjudicación. En algunos otros, se detectaron pagos en excesos. Se celebró un contrato de prestación de servicios personales con una persona que no reunía los requisitos

fiscales, pues se encontraba inactiva al momento de celebrar el contrato; además, no existe evidencia del procedimiento para su adjudicación, esto aunado a que no se encontró evidencia que compruebe la justificación y resultado del trabajo desarrollado; en la revisión de las cláusulas del contrato citado se detectó que no se requirió al prestador del servicio fianza, ni garantía alguna que garantice el cumplimiento de los trabajos contratados, tampoco se indica el área responsable de la supervisión de los trabajos; de la revisión en los reportes auxiliares, emitidos por la Dirección General de Registro Patrimonial, se observó que el citado prestador de servicios sólo tiene registrado un pago; en la póliza se detectó que el recibo correspondiente y la afectación presupuestal no tienen firmas que autoricen el pago; por lo que respecta al pago citado, el recibo de honorarios que lo ampara, corresponde al pago 2/3, sin que exista el registro de los pagos restante.

Las observaciones anterior, denotan las deficiencias que existen en el sistema de control interno, lo que podría estar generando pagos indebidos. Además, no existe garantía para la salvaguardar de los intereses del partido por lo que se viola lo dispuesto en el artículo 93, fracciones I y VII de los Estatutos del Partido. Por otra parte, la falta de registros contables claros contraviene los Principios de Contabilidad *consistencia* y *revelación suficiente*, y la falta de firmas de autorización del gasto incumple con lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.

Debilidades de esta magnitud en el control interno, reflejan un sistema de control interno poco confiable, lo cual representa un aspecto negativo dentro del sistema contable. En esta perspectiva, podemos afirmar que un departamento que no aplique controles internos adecuados, puede correr el riesgo de tener desviaciones en sus operaciones y, por consiguiente, las decisiones tomadas no serán las más adecuadas para su gestión e incluso pueden llevar al mismo a una crisis operativa.

Es bueno resaltar que si los controles se aplican de forma ordenada y organizada, y además, se vigilan y evalúan en forma constante con la finalidad de ver si opera en forma eficaz, entonces existirá una interrelación positiva entre éstos, la cual vendría a constituir un sistema de control sumamente más efectivo.

- **Factores que limitan el cumplimiento de las funciones del órgano interno de control:**

Tabla 22. Factores internos y externos que limitan el cumplimiento de las funciones del órgano interno de control

| FACTORES INTERNOS | FACTORES EXTERNOS |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Aspectos políticos: formación de grupos internos que controlan el poder, la información, los recursos y los cargos. • Contratación de personas no en beneficio del Partido, sino para combatir luchas internas y mantener posiciones de privilegio. Lo cual se convierte también en un obstáculo para el crecimiento de la organización. • Equipo de cómputo insuficiente y obsoleto. • Por lo regular no se cuenta con elementos claros para medir los resultados de la gestión, por lo cual no se pueden establecer indicadores y parámetros que permitan evaluar y comprobar si las actividades se desarrollan conforme a lo programado, y si en su ejecución se alcanzaron los objetivos de eficiencia y eficacia previstos. • No se toman acciones correctivas oportunas sobre los hallazgos de auditoría. • No tiene facultades para intervenir en los procesos internos. • No tiene facultades para fincar responsabilidades a los candidatos, miembros y dirigentes del partido que incurran en violaciones a las disposiciones legales en materia de financiamiento. Además de que no tiene competencia para instrumentar sanciones disciplinarias o económicas. • No existe un sistema de investigación sobre las denuncias de corrupción que se hacen a los miembros del partido. • No existe un sistema de investigación y consulta para casos especiales. | <ul style="list-style-type: none"> • No tener ninguna responsabilidad ante el IFE limita las funciones del órgano interno de control. |

- **Programa de capacitación del personal de auditoría:**

No se cuenta con un programa de capacitación al personal de la contraloría, solamente en procesos electorales federales es cuando se programan cursos de capacitación.

La Secretaría de Administración y Finanzas, como órgano encargado de la obtención y administración de los recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes del partido ante el IFE, es quien lleva a cabo los cursos de capacitación enfocados a programas de verificación, supervisión y fiscalización para capacitar al personal de la contraloría general para que brinde la asesoría suficiente en las campañas electorales de diputados, senadores y presidente.

- **Comités de Auditoría:**

El Partido no cuenta con un comité de auditoría como tal, el Consejo Político Nacional cuenta con el apoyo de la Comisión de Presupuesto y Fiscalización, la cual está integrada por un Presidente, un Secretario y los vocales que determine el Consejo Político Nacional, electos todos ellos por el pleno de entre sus integrantes. Entre sus funciones destacan:¹⁹⁸

- Dictaminar el proyecto de presupuesto anual del partido para su aprobación por el pleno y supervisar las acciones de vigilancia y fiscalización sobre el origen y aplicación de los recursos financieros del partido.
- En la integración del presupuesto anual debe prever que el financiamiento público que entrega el IFE al partido, el 50% se asigne a los comités directivos de lo estado y del Distrito Federal.
- Coordinar las funciones de la Contraloría General.

¹⁹⁸ Artículo 77, fracción III, y 79, fracción III, de los Estatutos de los Documentos Básicos del Partido de la Revolucionario Institucional.

5.2 Discusión

Fiscalizar, casi en cualquier contexto, constituye un acto de molestia. En términos financieros las auditorías a las empresas pueden convertirse en grandes estímulos para mejorar procedimientos, buscar nuevas economías y transparentar su relación con el fisco; sin embargo, los partidos políticos no son empresas, ni órganos del Estado, ni tampoco asociaciones privadas comunes. Son auxiliares del Estado que la Constitución y legislación electoral define como entidades de interés público.

Los principales motivos para fiscalizar los gastos de los partidos políticos tienen que ver, en primer lugar, con transparentar la competencia política, con lo que se pretende dar certeza a la sociedad de que los procedimientos que utilizan los partidos políticos para obtener el voto se apegan a la ley. En segundo lugar, fiscalizar a los partidos políticos también tiene que ver con la responsabilidad de mostrar a la sociedad que los recursos públicos que se otorgan a los partidos se utilizan estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley y no para cualquier otro fin.¹⁹⁹

Por los motivos anteriores, fiscalizar las finanzas de los partidos se ha convertido en una tarea permanente en la sociedad democrática. El riesgo de no fiscalizar a los partidos significa abrir una gran cantidad de puertas a mecanismos que distorsionan el sentido mismo de una elección. Los recursos económicos de los partidos, en especial los que se utilizan para organizar las campañas electorales, tienen mucho que ver con los resultados y, en consecuencia, con quienes gobernarán el país.

5.2.1 Órgano de vigilancia y fiscalización

Dentro del control, la fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. A través de este proceso se puede comprobar si las personas físicas o morales, públicas o privadas que

¹⁹⁹ SÁNCHEZ GUTIERREZ, Arturo. La fiscalización de los recursos de los partidos políticos la experiencia mexicana en 1997, ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / IFE / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://www.trife.gob.mx/congreso/Sanchezg.html> (16 de mayo del 2003), 22p.

reciben recursos públicos, los han manejado conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas aprobados. La fiscalización se debe realizar de manera programada; al inicio de cada ejercicio fiscal se elabora un plan de trabajo sustentado en ciertos criterios de selección que privilegia los aspectos financieros y de impacto social. En el primero se trata de escoger aquellos programas que absorben cuantiosos recursos presupuestales, mientras que el segundo se orienta hacia actividades que afectan las condiciones de vida de la población. La fiscalización se realiza de manera sistemática, con enfoques diversos y su unidades básicas de acción es la auditoría o revisión.

Como hemos podido observar, la fiscalización dentro del contexto de los partidos políticos, consiste en la revisión y comprobación de los informes anuales y de campaña que presentan los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos. Esta tarea es lleva a cabo por la Comisión de Fiscalización, a través de la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

No obstante que la Comisión de Fiscalización tiene amplias facultades para realizar auditorías directamente a los partidos políticos, o bien, ordenar que se practiquen a través de terceros, ésta se limita únicamente a revisar los informes y verificar que éstos se ajusten a las normas jurídicas y a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados. En caso de que los auditores detecten algún error en los informes, se le comunica oficialmente al partido para que presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes y, en caso de no haber una respuesta satisfactoria para la autoridad, a partir de las observaciones no subsanadas proceden a sancionar.

La Comisión de Fiscalización, no cuenta con un Programa Anual de Trabajo de Auditoría para los partidos políticos. Las auditorías que llega a practicar se derivan de las quejas que presentan los mismos partidos políticos sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento. Dichas revisiones se realizan siempre en relación a las quejas correspondientes. Los medios de comunicación juegan un papel muy importante, dado que son un indicio que sirve para aplicar o ampliar las investigaciones que lleva a

cabo la Comisión de Fiscalización. Por lo tanto, podemos presumir que la presencia de este órgano de revisión externo, no tiene un carácter preventivo sino correctivo y sancionador.

La información que surge de la fiscalización se presenta con un criterio puramente contable. Si bien, los procedimientos de revisión y dictamen de los informes anuales y de campaña se deben ajustar a las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, se puede advertir que no se realiza una evaluación del sistema de control interno; por lo tanto, cabe preguntarse ¿qué grado de confianza están depositando los auditores de la Comisión en la información que se presenta en los informes?.

El Boletín 1010 de las Normas de Auditoría, emitido por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, establece que el auditor debe efectuar un estudio y evaluación del control interno, el cual le permitirá medir su grado de confiabilidad, así como la naturaleza, extensión y oportunidad en la aplicación de los procedimientos de auditoría. De aquí parte la necesidad de toda organización, cualquiera que sea su denominación o forma jurídica, de mantener en constante revisión sus controles internos, lo que conlleva a la obtención de una opinión sobre el control interno.

La naturaleza y características del control y evaluación son aplicables a cualquier tipo de organización y, concretamente, a aquellas que reciben recursos públicos, su aplicación es fundamental y, a todas luces, necesaria y exigible.

La vigilancia y evaluación del control interno se lleva a cabo a través del trabajo del auditor interno, en su capacidad de observador e informador imparcial, en quien se puede confiar como fuente de información sobre el funcionamiento general de la organización.

La legislación actual contempla una política de responsabilidad principalmente partidista. La autoridad fiscalizadora no está facultada, ni los órganos internos de control de los partidos políticos tienen la obligación de vigilar, controlar y sancionar las conductas ilícitas de quienes los integran, manejan y representan. Lo anterior ha puesto a los partidos políticos en serios problemas, pues toda violación a la legislación electoral por parte de los candidatos, dirigentes, militantes o simpatizantes, son imputables al partido.

Así, alejados del escrutinio, preocupados sólo por rendir informes anuales y de campaña a los auditores del IFE, y en el entendido de que las multas se pagan con el mismo dinero que el Estado les entrega, los partidos se han convertido sólo en instrumentos para alcanzar las ambiciones de quienes en ellos han encontrado el acceso a cargos y recursos que abren la carrera hacia el poder.

El daño que provoca esta situación deteriora la imagen del sistema de partidos en el país, la propia vida democrática y a los ciudadanos, pues se observa que los partidos, en teoría los únicos que pueden ser eficientes en la representación política, no representan los intereses de la sociedad, sino parecen obedecer únicamente a los intereses privados de unos cuantos.

En lo que respecta a los instrumentos de control y supervisión que utiliza la Comisión de Fiscalización, los resultados han demostrado que no es suficiente el hecho de rendir cuentas oportunas y claras sobre el manejo de recursos y hacer públicas sus finanzas, pues esto no garantiza que el dinero invertido en la democracia sea utilizado conforme a lo establecido en la ley electoral, en especial los que se utilizan para organizar las campañas electorales.

En materia electoral y contrario a lo que ocurre en las entidades gubernamentales que no ejercen el total de su presupuesto asignado y que se les sanciona por ello, los partidos se quedan con los fondos sobrantes, lo que no impide que anualmente se les incremente su presupuesto. Además, a diferencia del sector público donde prácticamente todos los puestos que se pagan con dinero público –poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo- son conocidos, hasta ahora se ignora cuánto gana un dirigente de partido político, los criterios que utilizan para la contratación y remuneración de su personal y es secreto el número de empleados que cada agrupación paga con recursos del erario público; tampoco se sabe cuántos activos fijos tiene –inmuebles, aviones, camionetas, autobuses, autos-; ni los procedimientos aplicados para la contratación de adquisiciones, arrendamiento y servicios. Esto, por citar sólo algunos casos relevantes que deberían formar parte de la transparencia democrática.

En cuanto a las facultades otorgadas a la Comisión de Fiscalización, podemos decir que la legislación no es suficientemente clara, precisa y, en algunos casos, es omisa, ya que no existe normatividad que faculte a la autoridad electoral para recuperar los bienes adquiridos por los partidos políticos que pierden su registro. Además, no puede intervenir en las campañas internas porque éstos no están reguladas y, hasta hoy, no existe ningún registro que consolide el gasto realizado en las campañas federales, estatales y municipales, ni sobre el financiamiento público y privado que perciben y declaran, situación que ocasiona falta de control sobre el origen de recursos.

No hay que olvidar que, hasta hoy, son ellos –los partidos- los que hacen las leyes a la medida y definen las atribuciones de las autoridades electorales para fiscalizar lo que conviene y prohibir el alcance de lo que puede perjudicarlos.

Actualmente, contar con un sistema de partidos fuertes significa contar con organizaciones que tengan un aparato administrativo eficiente. Ya no es suficiente el hecho de rendir cuentas oportunas y claras sobre el manejo de recursos, se requiere que los partidos cuenten con los elementos necesarios para que optimicen el uso de sus recursos y fortalezcan su relación con la sociedad en todos los sentidos. Y de que, con una mejor administración de sus recursos, los partidos encuentren mecanismos más eficientes para realizar sus tareas a menores costos.

5.2.2 Situación actual de los órganos internos de control en los partidos políticos nacionales

El sistema democrático representativo tal como está concebido y se practica en la actualidad, necesita de los partidos políticos para funcionar. En consecuencia, puede decirse que el buen funcionamiento de la democracia, su eficacia y su estabilidad dependen en gran medida de la manera como estos actores políticos desempeñan su papel.

Lamentablemente, el sistema de partidos está atravesando por una época en donde los escándalos financieros han dejado de ser algo eventual para convertirse en algo cotidiano. Los partidos se han convertido en instituciones desprestigiadas, en gran parte por los actos de corrupción en los que se han visto involucrados los dirigentes y candidatos al financiar sus campañas electorales con recursos prohibidos por la ley; al surgimiento de muchos partidos que no tienen representatividad en la población y lo único que muestran es una política de estado en la cual el IFE se ha empeñado en promover, quizá, un falso pluripartidismo que no es real; los constantes conflictos internos en los partidos políticos que, en gran parte, se dan por el control de los recursos provenientes de los presupuestos públicos que posibilitan, a la vez, el control de sus órganos internos, y que han puesto en duda el adecuado y transparente manejo de los recursos públicos.

Por ley, a los partidos políticos se les exige que cuenten con un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, mismo que debe presentar a la autoridad electoral los informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos financieros; dicho órgano debe constituirse en los términos y con las modalidades y características que cada partido determine. El IFE no tiene facultades para influir en la forma como los partidos políticos deben organizar su administración. No están obligados a contar con un órgano interno de fiscalización.

Como hemos podido constatar, al menos, los organismos políticos que mantienen su registro como partidos políticos nacionales, contemplan dentro de su estructura un órgano interno de fiscalización (ver tabla 2); todos con amplias facultades para: revisar las finanzas del partido e intervenir en las áreas y organismos que operan fondos o bienes del mismo en un ámbito de actuación nacional, estatal y municipal; ordenar o practicar auditorías y proponer las medidas para perfeccionar los métodos y sistemas de control que considere convenientes; así como rendir los informes o el dictamen sobre las finanzas generales, bienes y patrimonio del partido.

Empero, ¿cómo están funcionando en la praxis? y ¿que limitaciones internas y externas enfrentan?. Sin lugar a duda es cuestionable la función de estos órganos internos de

fiscalización, debido a los escándalos financieros que cada vez se vuelven más comunes y en los que se han visto involucrados todos los partidos.

5.2.3 Estructura y función del órgano interno de control del Partido Revolucionario Institucional

El control interno es todo un sistema de controles financieros utilizados por la organización, lo establece la dirección o gerencia para que ésta pueda realizar sus procesos administrativos de manera secuencial y ordenada con el fin de proteger y salvaguardar sus activos, verificar su exactitud y confiabilidad de los datos contables; fomentar la eficiencia, productividad y custodia en las operaciones para estimular la adhesión a las exigencias ordenadas por la alta dirección.

El control interno, está orientado a prevenir o detectar errores e irregularidades, tiene una naturaleza eminentemente preventiva y propositiva, es un instrumento básico que sirve a las entidades para el buen funcionamiento de su organización y constituye la esencia misma de la seguridad del sistema administrativo.

Dentro del PRI, hemos podido observar graves debilidades en el sistema de control interno (ver tabla 20), entre ellos: falta de objetivos y metas; en algunas áreas del partido se carece de manuales de organización y procedimientos; existe una inadecuada segregación de funciones; no se cuenta con lineamientos y políticas específicos que regulen la contratación de servicios; los registros contables no están actualizados; no existe una debida autorización de transacciones y actividades; inobservancia a la normatividad interna y violaciones a las normas legales.

Como ya lo mencionamos, una debilidad importante del control interno o un sistema de control interno poco confiable, representa un aspecto negativo dentro del sistema contable. Cualquier tipo de organización que no aplique controles internos adecuados, corre el riesgo de tener desviaciones en sus operaciones y, por consiguiente, las decisiones tomadas no serán las más adecuadas para su gestión e incluso puede llevar a

la misma a una crisis operativa. Como sucedió con el PRI en el 2003 al aplicársele una multa por casi mil millones de pesos por el caso Pemexgate. De la multa se han abonado 416 millones de pesos en el 2003; se abonarán 275 millones en el 2004 y una cantidad similar en el 2005; la diferencia será saldada en febrero del 2006.

Como consecuencia de ello, el PRI se encuentra inmerso en la crisis financiera más grave de su historia. Para enfrentar los problemas financieros el partido ha tenido que hipotecar bienes por 120 millones de pesos a cambio de prestamos por 60 millones; sus aviones y vehículos están embargados por la Secretaría de Hacienda; de manera obligada, ha tenido que hacer un recorte enorme de su gasto corriente de por lo menos el 50%; realizó recortes de personal y suspendió el pago de sueldos a sus mandos superiores. Se ha implantado un riguroso programa de racionalización de recursos que tienen como propósito fundamental dar la máxima rentabilidad electoral con los recursos disponibles del partido.

Es importante resaltar que el fin fundamental del control interno es ayudar en la consecución de los objetivos generales trazados por la entidad. Para que un control interno alcance su cometido, debe ser: oportuno, claro, sencillo, ágil, flexible, adaptable, eficaz, objetivo y realista. Con todo, éste puede verse perturbado por errores y omisiones que pueden presentarse en cada una de las actividades cotidianas de la entidad afectando así el cumplimiento de los objetivos establecidos. Para que éste sea realmente eficiente, es necesario que sea vigilado periódica y metódicamente.

La vigilancia y evaluación del control interno se lleva a cabo a través del trabajo del auditor interno, en su capacidad de observador e informador imparcial, en quien la administración puede confiar como fuente de información sobre el funcionamiento general de la organización..

A pesar de que el PRI cuenta un órgano interno de fiscalización, cuyo objetivo es vigilar que la administración y aplicación de los recursos provenientes del financiamiento público y privado se realice con eficiencia, eficacia y honradez de acuerdo con la normatividad aplicable, con el fin de satisfacer los objetivos para los cuales fueron destinados y apoyar

la función directiva en sus esfuerzos por impulsar el mejoramiento de la gestión. Éste se ha visto limitado en su función por diversos factores (ver tabla 21) como:

- La existencia de grupos organizados al interior del partido que controlan el poder, los recursos, la información y los cargos; además distribuyen privilegios y benefician a familiares y amigos. Sin ningún control democrático, captan personas no en beneficio de la organización, sino para combatir las luchas internas y mantener su situación de privilegios. Estos grupos de poder impiden cualquier tipo de transformación y constituyen un obstáculo para el cumplimiento de las funciones de la contraloría general y sobre todo para el desarrollo de la organización.
- La contraloría general no tiene facultades para intervenir en precampañas electorales; ni para fincar responsabilidades a los candidatos, miembros y dirigentes del partido que incurran en violaciones a las disposiciones legales en materia de financiamiento o para sancionar.
- Los objetivos del partido están centrado en los intereses personales de sus dirigentes por lo que no se puede evaluar su cumplimiento.
- No se toman las acciones correctiva sobre los hallazgos de auditoría.
- El hecho de que el órgano interno de control no tenga ninguna responsabilidad con la autoridad fiscalizadora limita su trabajo, ya que las irregularidades detectadas por el órgano de control son manejadas internamente.

Asimismo, en el manual de organización de la contraloría general existen funciones establecidas que no lleva a cabo, como son las siguientes:

- Verificar que los programas de trabajo a cargo de las unidades administrativas del partido se planeen y cumplan conforme a los lineamientos establecidos y de acuerdo a las metas comprometidas;
- Intervenir en las licitaciones y concursos que se realicen para adjudicar contratos de obras y servicios;
- Verificar el cumplimiento de las obligaciones sobre la situación patrimonial de los representantes con cargo de elección popular;

- Establecer indicadores y parámetros que le permitan evaluar y comprobar si la actividad institucional se desarrolla conforme a lo programado, y si en su ejecución se alcanzaron los objetivos de eficiencia y eficacia previstos;
- Vigilar que los indicadores de desempeño del partido y de órganos adherentes permitan evaluar los resultados de su gestión en términos de oportunidad y costo;
- Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de las actividades desarrolladas, propiciando que éstas asuman un carácter integral, congruente y homogéneo;

Sin duda, la falta de mecanismos que regulen la vida interna de los partidos, ha provocado la formación de grupos organizados de poder al interior de los partidos que controlan los recursos, la información y los cargos; grupos que, para mantener su situación de privilegios y alcanzar sus objetivos personales, captan personas no en beneficio de la organización, sino para combatir las luchas internas. Estos grupos de poder impiden cualquier tipo de transformación y constituyen un obstáculo para el cumplimiento de las funciones de la contraloría general y sobre todo para el desarrollo de los partidos.

Ahora bien, Si tomamos en cuenta que la responsabilidad de la autoridad electoral es hacer de los partidos instituciones fuertes y confiables para consolidar la democracia en nuestro país, no se puede seguir arriesgando la estabilidad de los partidos por la ambición de pequeños grupos de poder. Y, sobre todo, que tenga que ser la misma sociedad quien pague finalmente las conductas ilícitas, los errores políticos e irresponsabilidades de sus militantes, dirigentes y candidatos, pues no hay que olvidar que las multas se pagan con el mismo dinero que el Estado les entrega.

5.3 Propuesta

La consolidación de nuestra democracia requiere de más esfuerzos para dar mayor transparencia y pulcritud al sistema de financiamiento de los partidos, pero desde un enfoque preventivo. Esta visión requiere cambiar un tanto las reglas del juego, es decir, en lugar de perseguir a los partidos desde una posición vigilante y punitiva, una vez

terminadas las campañas para saber que sucedió, es necesario que la autoridad fiscalizadora logre prevenir este tipo de situaciones antes de que se den.

Teóricamente, la auditoría interna tiene una función preventiva, esto es, de anticipación a los acontecimientos; por tanto, debe dirigir sus esfuerzos a prevenir, detectar a tiempo, y vigilar porque se corrija, al primer vestigio, cualquier deficiencia o irregularidad administrativa o humana producidas como resultado de violaciones legales y administrativas, deficiencias mecánicas o intereses personales que, eventualmente, pudieran poner en peligro la estabilidad de la organización.

Ante los diversos escándalos financieros que enfrentan actualmente los partidos políticos, la auditoría interna puede llegar a ser no sólo una herramienta extraordinaria de control, sino también un instrumento que permite detectar y orientar soluciones en el proceso administrativo de las operaciones de la organización. Así como proporcionar información y asesoría que contemple innovaciones no sólo financieras, sino también operacionales y legales que ayuden a maximizar y materializar las oportunidades que ofrece el entorno social, económico y político actual.

A pesar del momento crítico de credibilidad por el que atraviesan los partidos políticos, éstos continúan siendo los instrumentos idóneos en una sociedad moderna, democrática y organizada jurídicamente, para asegurar la continuidad en el ejercicio del poder público. Con el ánimo de mejorar esta situación, es de suma importancia que la autoridad electoral perfeccione y modernice sus instrumentos de control, vigilancia y fiscalización, de tal modo que se conviertan en un elemento para generar confianza y credibilidad y no en una actividad de molestia para los partidos, en el sentido de que la fortaleza de estas organizaciones políticas permita consolidar su aparato administrativo y hacer instituciones fuertes y confiables.

Es por eso que la propuesta se fundamenta en que los partidos políticos nacionales cuenten con un órgano de auditoría interna autónomo, que se encargue de evaluar el funcionamiento del control interno, fiscalizar y, al mismo tiempo, proporcionar asesoría a los partidos políticos en el mejoramiento de sus procesos y operaciones, buscando la mejor utilización de sus recursos para que puedan lograr así, mayores niveles de

eficiencia, eficacia y calidad en sus servicios y, por consiguiente, que el partido logre sus objetivos.

Contar con un sistema de control eficaz de los recursos de los partidos políticos es de gran importancia para el país, y un imperativo para fortalecer la confianza de la comunidad en sus gobernantes.

El auditor interno debe tener un claro entendimiento de la actividad y el entorno de los partidos políticos para: 1) identificar, evaluar y responder a los riesgos potenciales que pudieran repercutir en el logro de sus objetivos; 2) aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno económico, social y político; y 3) aplicar efectivamente los cambios necesarios en tiempo real, de modo tal, que agregue un continuo valor a la organización. Cabe aclarar que en ningún momento se trata de interferir, y menos de obstruir, las decisiones políticas de los partidos, pero sí de evaluar sus resultados. Ese y no otro es el cometido real de la fiscalización.

De acuerdo con los resultados obtenidos en la investigación realizada, encontramos que los organismos políticos que conservan su registro como partidos políticos nacionales, contemplan, dentro de su estructura, un órgano interno de fiscalización, con funciones claramente definidas en sus Estatutos. Partiendo de esto, se presentan en el siguiente apartado, algunas alternativas de solución.

5.3.1 Análisis de las alternativas de solución al caso

1. Exigir legalmente a los partidos que cuenten dentro de su estructura con un órgano interno de control, responsable de evaluar el funcionamiento del control interno, fiscalizar y, al mismo tiempo, proporcionar asesoría a los partidos políticos en el mejoramiento de sus operaciones, buscando la mejor utilización de sus recursos, con la obligación de informar periódicamente los resultados a la autoridad electoral. Dicho órgano debe constituirse en los términos y con las modalidades y características que

cada partido determine ya que el IFE no tiene facultades para influir en la forma como los partidos políticos deben organizar su administración.

Entre las principales ventajas de esta alternativa, podemos mencionar que no implicaría costos adicionales dado que, al menos, los partidos que conservan su registro cuentan ya con un órgano interno de fiscalización. Sin embargo, no se garantiza que dicho órgano actúe con plena autonomía, profesionalismo e imparcialidad, pues podría darse el caso de que actuara bajo la influencia de algunas organizaciones o grupos políticos; la práctica anuncia que se corre el riesgo de que no exista independencia y autoridad para examinar e informar cualquier aspecto de las actividades financieras de los partidos, ya que el órgano podrían tener un papel de subordinación y en ocasiones de lucha de puestos y fuerzas de forma interna, lo que podría ocasionar que los informes no fueran oportunos ni objetivos, pues irían dirigidos según su conveniencia o intereses de algún grupo político.

2. Establecer legalmente órganos internos de control autónomos en los partidos políticos que dependan estructuralmente del IFE, con características organizacionales similares; con facultades para vigilar, fiscalizar permanente y directamente a los partidos, fijar responsabilidades y aplicar sanciones administrativas a aquellos políticos que hagan mal uso de los recursos públicos que se les asigna a los partidos o a quienes infrinjan las disposiciones legales.

Los partidos cuentan ya con un órgano interno de fiscalización, por lo que se trataría de aprovechar esa estructura. La principal ventaja en esta alternativa es que se contaría con un órgano interno autónomo, pues el encargado del departamento de auditoría interna sería nombrado por la Comisión de Fiscalización del IFE, lo que le daría total independencia; la exigencia hacia los auditores de este órgano de contar con requisitos de capacitación profesional permanente, impulsaría la formación de profesionales expertos en este campo.

No obstante lo anterior, existen algunas desventajas, dado que el IFE no tiene facultades para intervenir en la forma como los partidos políticos deben organizar su

administración, por lo que pueden surgir inconformidades, pues en este momento no se cuenta con la estructura legal para implementar dentro de los partidos políticos este tipo de órganos, sin embargo, pueden establecerse los ordenamientos jurídicos que habiliten el funcionamiento de estos órganos; se requiere de una inversión inicial para cubrir las necesidades de equipo, material de trabajo y capacitación del personal, por lo que el costo de la implementación de estos órganos podría llegar a ser más elevado.

3. Contratación de servicios de auditoría interna mediante auditores independientes.

Las ventajas de esta alternativa son, entre otras, que permitiría mayor independencia y no sería fácilmente influenciable por el ambiente interno del partido; las necesidades de equipo y material de trabajo serían menos costosas al ser asumidas por el prestador del servicio; el costo del servicio sería en variable; este servicio debe desempeñarse por profesionales expertos que puedan proveer un alto grado de calidad, por lo que se ahorrarían costos de capacitación.

Existen también algunos riesgos asociados a la implementación de esta alternativa, pues la competencia profesional puede ser limitada por su poca experiencia y práctica en el ramo; además de que los auditores contratados de manera independiente podrían no estar lo suficientemente familiarizados con el entorno organizacional.

Las propuestas quedan para futuras investigaciones; en este trabajo de investigación desarrollaremos la segunda alternativa.

5.3.2 Propuesta de solución al caso práctico

La propuesta realza la importancia de las medidas preventivas, es decir, incide en el momento o tiempo en el que se efectúan los actos de control; y esto tiene lugar antes de que los actos propiamente se realicen. La propuesta se presenta desde un ángulo del sujeto activo u órgano que realiza el control, y en este sentido, el control puede ser interno, i.e, cuando se efectúa por órganos o autoridades del propio organismo como un

control, o por instrucciones y designación de la misma, como en el caso de la firma de auditores que se contratan para tal efecto.

El carácter interno de los órganos de auditoría de las empresas, hace que las clasificaciones que más se utilicen sean las Internas, que constituyen el control que se desarrolla como instrumento de la propia administración y consiste en una valoración independiente de sus actividades: examen de los sistemas de control interno, de las operaciones contables - financieras y aplicación de las disposiciones administrativas y legales que corresponden, con la finalidad de mejorar el control y grado de economía, eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos, prevenir el uso indebido de éstos y coadyuvar al fortalecimiento de la disciplina en general.

- **Precisiones:**

- La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE, seguirá siendo el órgano técnico especializado encargado de revisar, sin excepción, los recursos de los partidos políticos nacionales, que junto con el control y la evaluación de los órganos internos de control, garanticen a la sociedad que los recursos públicos que se otorgan a los partidos se utilizan estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley electoral, y no para cualquier otro fin; y que los recursos provenientes del financiamiento público provienen de Fuentes lícitas.
- Que la Comisión de Fiscalización determine libremente, al inicio de cada ejercicio de calendario, un programa anual de fiscalización y revisión a las finanzas de los partidos políticos.
- Que todos los partidos políticos cuenten con un órgano interno de control autónomo, con características organizacionales similares; con facultades para vigilar, fiscalizar permanente y directamente a los partidos; corregir y sancionar el incumplimiento de las normas, la desviación de las metas y criterios establecidos.

- Las funciones de los órgano de control interno, dependientes de la Comisión de Fiscalización, deben realizarse con plena autonomía, profesionalismo e imparcialidad, y deben estar habilitados jurídicamente para actuar sin la influencia de algunas organizaciones o grupos políticos de poder.
- Las funciones y actividades de los auditores internos deberán mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen.
- El órgano interno de control deberá estar facultado para intervenir en el proceso de entrega de todos los bienes que haya adquirido con recursos públicos un partido que pierda su registro para que pasen a ser propiedad del Estado; y para exigirles que comprueben de manera puntual el financiamiento público otorgado, antes de que estos desaparezcan.
- El modelo de control que aplique y coordine el órgano interno deberá ser integral e integrado y abarcará los aspectos presupuestarios, económicos financieros y patrimoniales, normativos y de gestión, y deberá aplicar en la evaluación de las operaciones criterios de economía, eficiencia y eficacia.
- Debido a que los recursos que manejan los partidos son en gran parte públicos, tomamos la figura del órgano interno de control de la Administración Pública Federal y la trasladamos a los partidos políticos.

De este modo tenemos que, un órgano interno de control dentro de un partido político debe ser una unidad administrativa que desarrolle las actividades de evaluación y control de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos previamente establecidos por el IFE. Su importancia debe radicar en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y operación, información coadyuvante sobre el resultado de su gestión, propiciando, en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia

en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de las metas y objetivos asignados.

Al igual que en la Administración Pública Federal, debe ser una actividad independiente de apoyo a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas; a los sistemas y procedimientos implantados; a la estructura orgánica en operación; y a los objetivos, planes, programas y metas alcanzados por los partidos políticos, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos y privado que les fueron suministrados, tanto en actividades ordinarias permanentes como en actividades de campaña, así como la calidad y calidez con que prestan sus servicios a la ciudadanía.

- Que se realicen las reformas pertinentes para corregir los errores y vacíos de la legislación electora y, dentro de estas, que se incluya una disposición que establezca el deber de los partidos políticos de retirar, desalojar o recuperar toda la propaganda que hayan diseminado por la ciudad y que además sean ellos los que costeen los gastos que esto implica, o bien, que dentro de su presupuesto destinado a los procesos electorales, consideren una partida especial destinada a la limpieza de la basura electoral como parte del costo de toda la elección. Esto con el fin de no seguir haciendo uso del presupuesto gubernamental e impedir el deterioro del medio ambiente.

Lógicamente para que este órgano interno de control pueda cumplir a cabalidad su misión, es menester que goce de amplia libertad funcional y de una correlativa tolerancia por parte de los partidos políticos, ya que sin estos dos elementos concurrentes la propuesta sería absolutamente utópica. De allí que es imprescindible para el éxito de los órganos interno de control, una óptima organización del control previo y del sistema de auditorías permanentes, donde los espacios de libertad de actuación sean amplios y sinceros, ya que de otra forma, este sistema de control sería inútil e innecesariamente oneroso.

Para lograr este objetivo, se propone garantizar la plena independencia de estos órganos respecto a los partidos políticos mediante la protección jurídica frente a eventuales interferencias; concediéndoles al mismo tiempo, determinadas facultades para evitar arbitrariedades y actuaciones subjetivas. Con esto se lograría la configuración de órganos internos de control con características que le serían reconocidas legalmente.

Como complemento a dicho sistema, se deben hacer las reformas a la legislación electoral para evitar oportunidades que favorezcan actos ilícitos.

- **Objetivo.**

Ampliar las facultades de fiscalización del IFE mediante la formación de órganos internos de control en los partidos políticos, a efecto de prevenir, verificar, vigilar y evaluar el grado de honestidad, economía, transparencia y apego a la normatividad con que se administran y aplican los recursos públicos y privado que les son suministrados tanto en actividades ordinarias como de precampaña y campaña. Y, al mismo tiempo, que los partidos políticos cuenten con un órgano de apoyo que conlleve a mejorar su sistema de control financiero, elevar la calidad del control interno, mejorar los sistemas contables, y, en general, consolidar su aparato administrativo promoviendo la implantación de mecanismos de autocontrol, autoevaluación y autocorrección a través de recomendaciones. Todo con el fin de contribuir a una mejor regulación y control del financiamiento en los partidos políticos, y de que, con una mejor administración de sus recursos, los partidos encuentren mecanismos más eficientes para realizar sus tareas a menor costo, para lograr así recuperar la confianza ante el descrédito en el que han caído muchos partidos políticos en lo individual y el sistema de partidos en general.

Dicho órgano interno de control debe tener las siguientes características:

- **Organización:**

- El costo del nuevo sistema de control sería financiado con cargo a los partidos políticos.
- Que los órganos internos de control dependan jerárquica y funcionalmente del IFE y se le asigne un presupuesto anual, que deberá ser un porcentaje del financiamiento público que le corresponde a cada partido, para que lleven a cabo su programa de trabajo.

Con esta medida se pretende proveer de total independencia a estos órganos para que puedan desempeñar su labor con la autonomía e imparcialidad que su función requiere.

Los resultados de las auditorías y revisiones practicadas, deberán reportarlos a la dirigencia nacional de los partidos para que, en su caso, acuerden la adopción de medidas tendientes a mejorar su gestión y el control interno, así como corregir las desviaciones y deficiencias que se hubieren encontrado. Asimismo, deberán informar periódicamente de los resultados de las auditorías a la Comisión de Fiscalización. Si como resultado de la auditoría se encuentran irregularidades que afecten el erario público federal, así como las campañas electorales, se procederá en los términos que establezca previamente el IFE. Los informes deberán reunir los siguientes atributos: claridad, objetividad, y autosuficiencia evitando vaguedades o ambigüedades y presentando los hechos reales correctamente ponderados.

- Los titulares de los órganos internos de control deben tener el cargo de consejeros electorales²⁰⁰ y deberán ser designados o removidos por el Consejo General del IFE.

²⁰⁰ El cargo de consejero electoral, se diseñó para actuar entre los partidos políticos, para dirigir a la institución y para vigilar el funcionamiento de la estructura del IFE. dado que resultaba inconveniente que los partidos se hicieran cargo, de manera directa, de la organización de las elecciones, y debido a que la estructura del IFE no producía por sí misma la confianza suficiente, fue necesario la construcción de una estructura adicional que representara a los ciudadanos (no como representación política sino como grupo representativo), encargado de velar por el cumplimiento de la ley y de vigilar cada uno de los pasos que dieran tanto los partidos como los funcionarios encargados de organizar técnicamente las elecciones.

Los consejeros electorales, como titulares de los órganos internos de control, deberán representar a los ciudadanos dentro de los partidos políticos (no como representación política sino como grupo representativo), y tendrán la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la ley y de vigilar cada uno de los pasos que den sus dirigentes, candidatos, militantes y simpatizantes, así como los funcionarios encargados del manejo de los recursos de los partidos.

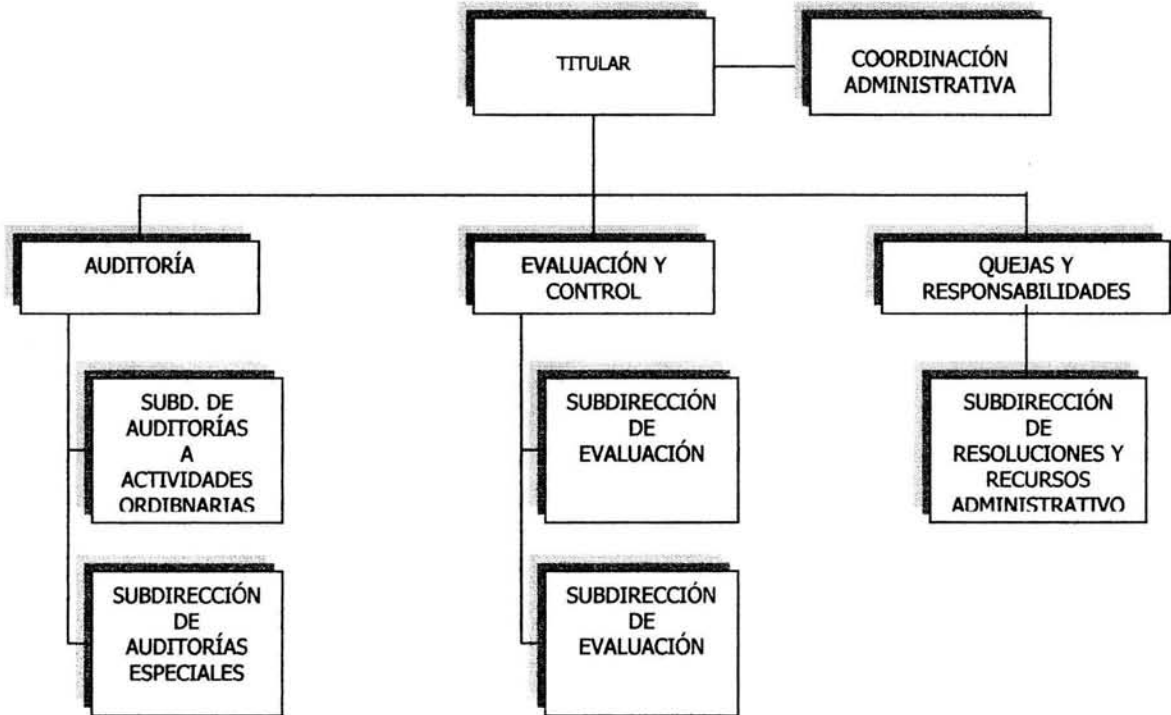
Las personas propuestas o designadas para ocupar dicho cargo deberán reunir, al menos, los siguientes requisitos:²⁰¹

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- c) Poseer el día de la designación título profesional como Contador Público y tener conocimiento en la materia político-electoral;
- d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno;
- e) No desempeñar o haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- f) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación;
- g) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años anteriores a la designación; y
- h) Los demás que para tal efecto establezca el IFE.

²⁰¹ Ver artículo 76 del COFIPE.

- En cuanto a su estructura organizacional, se propone que dicho órgano de control cuente, al menos, con las siguientes áreas:

Estructura propuesta de los órganos internos de control



El área de auditorías especiales comprendería: precampañas, campañas, actividades específicas, comités directivos y organizaciones adherentes.

- **Ámbito de actuación:**

Su marco de actuación en el ámbito operativo del partido debe comprender todos sus mecanismos del ejercicio del gasto: actividades ordinarias, específicas, de precampaña y campaña; así como las dos fuentes del financiamiento tanto público como privado. Su

actuación debe llevarse a cabo en las diversas áreas generadoras del gasto, tales como: secretarías, organizaciones adherentes, comités directivos, precampañas, campañas electorales de candidatos a presidente, senadores y diputados.

- **Facultades:**

Entre las facultades que deben tener éstos órganos de control podemos destacar las siguientes (cabe mencionar que tomamos como base las atribuciones conferidas a los órganos internos de control en la Administración Pública):

- Observar y vigilar el cumplimiento de las normas de control y auditoría que emita la Comisión de Fiscalización del IFE y apoyarse en la instrumentación de las normas complementarias.
- Planear, programar y ejecutar el Programa Anual de Auditoría conforme a los lineamientos generales emitidos por la Comisión de Fiscalización y practicar todas aquellas auditorías y revisiones ordenadas por la Comisión o el Partido.
- Vigilar que la administración y aplicación de los recursos provenientes del financiamiento público y privado se realicen con eficiencia, eficacia y honradez de acuerdo con la normatividad aplicable.
- Vigilar que la obtención y aplicación de recursos en las precampañas electorales se apeguen a las disposiciones que previamente establezca el IFE.
- Intervenir en procesos de entrega-recepción de las áreas del partido con responsabilidad administrativa en los términos de la normatividad aplicable.
- Participar en concursos y/o actos de adquisiciones y contratación de servicios, verificando que éstos se lleven a cabo bajo las mejores condiciones del partido.
- Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de las actividades desarrolladas, propiciando que éstas asuman un carácter integral, congruente y homogéneo.
- Promover la determinación de indicadores de gestión, de efectividad y eficiencia, congruentes con los objetivos y metas del partido.

- Recibir, investigar, sustanciar y resolver las quejas y denuncias de corrupción que se presenten en contra de los miembros del partido. Y, desde luego, deben estar atentos a las conductas individuales que tratan de obtener ventajas personales de los recursos.
- Iniciar los procedimientos administrativos disciplinarios a los miembros del partido por la presunta existencia de hechos u omisiones que impliquen el uso indebido de recursos públicos o a por infringir las disposiciones legales y, en su caso, imponer las sanción que corresponda.
- Mantener una adecuada coordinación con la Comisión de Fiscalización, a fin de agilizar y mejorar la planeación, ejecución y obtención de resultados en sus actividades.
- El órgano interno de control tendrá el carácter de autoridad. Todas la áreas que conforman el partido y toda instancia y miembros que manejen recursos del partido, están obligados a entregar toda la documentación que requiera dicho órgano; la renuencia o negativa debe ser considerada como una falta sancionable por el órgano de control.
- Por cada una de las auditorías que se practiquen, elaborarán un informe sobre los resultados de las mismas, de conformidad con las normas que dicte la Comisión de Fiscalización; Practicar el seguimiento de las recomendaciones sugeridas para verificar que las anomalías reportadas hayan sido corregidas.
- Los órganos internos de control deberán elaborar y mantener actualizados los manuales de normas, políticas, guías y procedimientos de auditoría y los manuales y guías de revisión para la práctica de auditorías especiales, así como el programa de capacitación permanente de auditoría, debiendo enviar a la Comisión de Fiscalización los documentos correspondientes y su actualización.

La Comisión de Fiscalización, además de las atribuciones conferidas en la legislación electoral, deberá crear las condiciones necesarias que permitan a los órganos internos de control efectuar sus acciones de manera integral y articulada, así como inspeccionar y vigilar que dichos órganos cumplan con las normas, políticas y procedimientos que al efecto establezca el IFE.

- **Función:**

Su función debe ser permanente y de manera continua. Sin involucrarse directamente en las operaciones del partido, debe tener la responsabilidad característica de apoyo y vigilancia de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que emita el IFE. Su función principal debe residir en el desarrollo, mantenimiento y evaluación de la suficiencia del control interno, con miras a obtener un eficaz y eficiente uso de recursos que lleve a obtener los resultados deseados en congruencia con los objetivos y metas establecidos, corrigiendo oportunamente las deficiencias y desviaciones detectadas en las funciones o haciendo posible su inmediato descubrimiento mediante la tramitación de métodos y controles de operación diarios.

- **Tipos de auditorías que se podrían aplicar a los partidos políticos:**

a) *Auditorías integrales:* tiene como propósito evaluar el grado y forma de cumplimiento de metas, registros contables y presupuestales y objetivos, bajo el examen de las siguientes vertientes: uso adecuado de los recursos, la oportunidad con que son registradas las operaciones financiero-administrativas, la existencia y calidad de los sistemas de control e información y, entre otros, el estricto cumplimiento de las disposiciones normativas legales y reglamentarias aplicables, con el objeto de proponer alternativas para el logro adecuado de sus fines y/o el mejor aprovechamiento de sus recursos.

La auditoría integral comprende durante su ejecución, un examen y evaluación de la planeación, organización, control interno operativo, control interno contable, así como el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas aplicables al área o programas por revisar, mismas que se agrupan en los siguientes flujos:

- Nómina
- Tesorería

- Egresos
- Ingresos
- reporte financiero

b) Auditorías específicas: deben orientarse a reforzar los objetivos de las auditorías integrales a través de revisiones con alcances, enfoques y objetivos particulares bien definidos.

Estas auditorías se pueden programar cuando:

- Sean de interés del público en general o de una autoridad superior para informar o emprender acciones de tipo administrativo, penal o civil según corresponda.
- Cuando una instancia facultada solicite expresamente una revisión con características alcances y lineamientos específicos.
- El órgano interno de control detecte áreas, actividades o recursos de alto riesgo, que deben ser revisados a profundidad.

c) Auditoría de cumplimiento: el objetivo de esta auditoría es que el auditor interno obtenga la certeza de que la organización cumple con los reglamentos, políticas, leyes y regulaciones impuestas por la autoridad correspondiente y por la misma administración de la organización.

d) Auditoría de actividades: se circunscribe a la revisión de aquellos aspectos que se identifican con el objetivo específico a examinar y que son diferentes a unidades o programas; por ejemplo, en el sistema descentralizado de pagos se encuentra que en su funcionamiento intervienen varias unidades que, en determinados aspectos, tienen injerencia con el pago de remuneraciones al personal (recursos humanos, contabilidad, presupuesto, computo).

e) De seguimiento: se refiere a la verificación que el órgano interno de control debe efectuar para asegurarse que las áreas ya auditadas estén atendiendo, en términos y plazos acordados y establecidos, las recomendaciones preventivas y correctivas para

abatir la problemática e irregularidades detectadas. Además se comprueba que la normatividad vigente sea observada por las áreas a fin de evitar la recurrencia de observaciones que se presentan en las revisiones.

- f) *De desempeño*: se refiere a la verificación de la estructura organizacional y de los sistemas de planeación, programación, operación e información, a fin de corroborar que las diferentes etapas del proceso administrativo se estén llevando a cabo con eficiencia, eficacia, economía y transparencia, el cumplimiento de las metas previstas para el ejercicio presupuestal correspondiente, así como los indicadores de gestión y los de desempeño y su impacto socioeconómico considerando la temporalidad de los mismos, la capacidad operativa de las áreas administrativas y evaluando los resultados de éstas en función de sus actividades y objetivos, considerando las condiciones y circunstancias que prevalecieron, proponiendo las recomendaciones pertinentes que permitan subsanar las deficiencias detectadas.

Además comprobar que los manuales, lineamientos o políticas generales se apeguen a la normatividad vigente y sean observados por todas las áreas del partido, a fin de evitar la recurrencia de observaciones que se presenten, o en su caso se elaboren, implementen o actualicen según proceda.

- g) *Auditoría social*.²⁰² es un proceso que permite a una organización evaluar su eficacia social y su comportamiento ético en relación a sus objetivos, de manera a que pueda mejorar sus resultados sociales o solidarios y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad.

La trabajadora social, especialista en Gerencia del Desarrollo Humano, Mery Gallego F., define la auditoría social como aquella que "surge como estrategia que permite a las organizaciones evaluar, medir y controlar con fines de mejoramiento progresivo, la

²⁰² AVILA, Marlín Oscar. *Auditoría social*, conferencia ofrecida en el II Congreso Centroamericano de Profesionales Universitarios. Tegucigalpa, Honduras, 17 de agosto del 2002, <<http://www.offnews.info/transparencia/auditoriasocial.htm>>

gestión de lo social, entendiendo ésta como la aplicación de políticas y prácticas relacionadas con las personas tanto al interior como al exterior de ésta.”

Podemos decir entonces que la auditoría social es medir el comportamiento ético y social de una organización comparando entre lo que la organización dice que hace, con lo que la organización realmente hace.

El desarrollo de la auditoría social en los últimos años se ha convertido en un medio para el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la corrupción. Es por ello que podemos decir con propiedad que además de evaluar, medir y controlar la gestión social, busca hacerlo sobre la gestión política y de administración pública. Incluye de tal manera, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la auditoría de la gestión pública y se sigue denominando social, por originarse desde la sociedad civil.

La auditoría social va más allá de la simple auditoría financiera y contable. Esta incluye planes, estrategias, proyectos, políticas, procedimientos y prácticas ejercidas por la organización o institución auditada. Revisa el sistema de información, contratos y programas, estructura y funcionamiento de las unidades organizacionales, sus productos y servicios, además de los estados financieros, cumplimiento de leyes y regulaciones. De este ejercicio, total o parcial, debe resultar un producto con propuestas de mejoramiento institucional.

La auditoría social entendida de tal manera, con cuyos resultados mejora sus procedimientos y actuación, se considera como un componente importante en varios ambientes, entre ellos el político.

Bajo este ambiente, el concepto se dirige al proceso evaluativo (eficiencia y calidad del servicio), de medición (rendición de cuentas) y control (transparencia), ejercido desde lo externo del Sector Público por la ciudadanía organizada, a la acción y al ejercicio administrativo de un ente privado o público, destinado a producir un servicio de interés social o colectivo, con recursos del Estado y de la comunidad internacional.

Entre otras, las funciones de la Auditoría Social en lo político administrativo son:

- Velar por el adecuado funcionamiento de la administración pública; por la transparencia y eficacia en todos sus actos.
- Atender toda denuncia sobre violación al derecho público, al derecho de ser servido con prontitud, eficiencia, sencillez y claridad.
- Atender toda denuncia sobre violación al derecho humano, a la seguridad económica, a la seguridad e integridad física y moral por parte de agentes del Estado.
- Solicitar y obtener información sobre los proyectos, planes y acciones concernientes a la inversión pública, las fuentes de inversión y la ejecución de presupuestos destinados al bien público o colectivo.
- Coordinar con las instancias gubernamentales, privadas, locales, nacionales e internacionales el intercambio de información confiable y clara, para lograr evaluar los resultados de los proyectos y programas de interés público.
- Contribuir al buen gobierno local, regional y nacional, estimulando a los gobernantes al cumplimiento transparente de sus funciones y sus promesas de campaña y a mantener su legitimidad de autoridad y gobernante.

Importancia de las auditorías sociales

Para cualquier persona versada en el mundo político actual, es comprensible que las Auditorías Sociales, o como se le denomine en los diferentes ambientes, regiones o países, constituyen un medio a la democratización y su fortalecimiento. Abren paso a la participación ciudadana y con mayor énfasis en la ciudadanía pobre y desprotegida. Entre las potencialidades que encontramos en las auditorías sociales, podemos mencionar las siguientes:

- Son un medio de participación activa de la ciudadanía.
- Levanta la auto estima de la ciudadanía al obtener los medios idóneos de hacerse escuchar, tanto en la queja, en la protesta, como en la propuesta.
- Llena los espacios no cubiertos por los entes contralores del Estado.
- Son un complemento de investigación, evaluación y control para los entes contralores del Estado.

- Con una visión integradora, contribuyen al mejoramiento económico, social y político de las comunidades.
- Fortalecen las organizaciones de la sociedad civil.
- Contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad.

h) Otras: El programa de trabajo del auditor interno podría incluir tópicos ambientales, en relación con la basura electoral generada en los periodos de precampañas y campañas electorales. Para ello, el auditor interno previamente deberá reunir los conocimientos necesarios sobre los aspectos ambientales para entenderlos y evaluarlos.

La auditoría ambiental²⁰³ es una herramienta de la administración de la entidad que lleva a cabo una documentación sistemática y una evaluación periódica y objetiva de cómo la organización, administración y equipo de la entidad están actuando para salvaguardar el medio ambiente. La principal ventaja de la auditoría ambiental es que contribuye en la protección del medio ambiente, ya que verifica el cumplimiento de las leyes, regulaciones locales, regionales y nacionales, así como las políticas y estándares internos. Además, de disminuir la exposición al riesgo regulatorio (regulaciones adicionales, multas), o de litigios derivados por el incumplimiento de las leyes.

²⁰³ ATRISTAIN MONSERRAT, Patricia y Ricardo Álvarez Barrón. *La responsabilidad de la contabilidad frente al medio ambiente*, México: IMCP, 1998, p.122.

CAPITULO V CONCLUSIONES

El control de los recursos de los partidos políticos en México y en el mundo entero, se ha convertido, en los últimos años, en un tema de gran importancia para la consolidación de la democracia. Si bien, los avances en materia de fiscalización durante las últimas reformas muestran que hemos pasado de una situación arbitraria, carente de reglas y exenta de toda rendición de cuentas a un sistema regulado, en el cual la relativa equidad en la disposición de los recursos, la limitación en su monto, y la rendición de cuentas, contribuyen a fortalecer la competitividad de las elecciones, aún hay muchos temas por resolver.

Con la reforma electoral de 1996 se trató de darle cause y regulación a las finanzas de los partidos políticos. Para tal efecto, el gobierno ideó la apertura del financiamiento público a todos los partidos con un aumento generoso en su monto. Desde entonces, el reparto de los recursos públicos se hizo más equitativo y, podemos decir que, nunca antes los partidos habían contado con montos tan elevados de dinero. El objetivo que se perseguía era equilibrar la competencia electoral y transparentar su actuación, pues se suponía que al otorgarles financiamiento durante los procesos electorales y garantizar los recursos para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, inhibiría la búsqueda de formas de financiamiento consideradas indebidas, y así se evitaría que los políticos se volvieran rehenes de intereses privados.

Las medidas tomadas no dieron el resultado que se esperaba, ya que, por un lado, se elevaron de manera exorbitante los recursos públicos destinados a los partidos y, por el otro, quedaron enormes huecos por donde el dinero privado sigue filtrándose hacia los grandes partidos. Los escándalos financieros en los que se han visto involucradas las principales fuerzas políticas del país en los últimos años, muestran la ausencia de controles sobre el origen de los recursos y las graves debilidades que existen actualmente en la legislación electoral.

La razón por la cual no se ha podido garantizar el control de los recursos en los partidos políticos va más allá de cuestiones puramente técnicas. Al respecto, Downs expone que los partidos políticos tienen un objetivo muy claro que consiste en ganar las elecciones y esto es posible únicamente a través de la conquista del voto. En este razonamiento, también podemos encontrar los intereses particulares de los miembros y candidatos de los partidos, quienes están motivados por lograr su propio objetivo, en el cual todos coinciden, que es ejercer el poder, y esto se logra únicamente ocupando los cargos públicos –lo cual les proporciona beneficios exclusivos-. Y puesto que, ninguno de los cargos públicos puede obtenerse sin el triunfo en las elecciones, el objetivo de todo partido es ganarlas. Es por eso que todas sus acciones se dirigen a maximizar el número de votos a su favor. Por tal motivo, los partidos requieren que sus ofertas políticas sean captadas por un mayor número de electores y, para lograrlo, buscan la manera de allegarse de recursos para poder hacer frente a las repetidas y costosas campañas electorales donde habrán de contender por la ocupación del poder.

Siguiendo la lógica de Downs, podemos deducir que, sin duda, el dinero sirve para conseguir el voto. Es por eso que los partidos políticos requieren de grandes sumas de recursos para asegurar el triunfo electoral, ya que, entre más recursos tengan, les permitirá contar con las herramientas suficientes para que sus ofertas políticas lleguen a un mayor número de electores. Al maximizar el número de votos a su favor, por un lado, alcanzarán un monto mayor de financiamiento del Estado y, por el otro, sus miembros podrán acceder al poder y conseguirán materializar sus ambiciones personales.

La dependencia de los ingresos económicos de los partidos políticos respecto a su fuerza electoral los ha obligado a supeditar todas sus tareas políticas e ideológicas a una sola: la obtención de un mayor número de votos y de puestos de elección popular por encima de cualquier otro objetivo.

Ahora bien, lo anteriormente expuesto va aunado al contexto político en el cual se dan las decisiones sobre el control de los recursos de los partidos políticos. Al respecto, podemos decir que el marco jurídico que regula a los partidos políticos ha sido diseñado por ellos mismos. Esto se explica porque los partidos políticos han dominado históricamente los

grupos parlamentarios, por lo que han sido los mismos partidos, como actores centrales del poder Legislativo, los que han creado las normas que los regulan, tanto en su régimen interno como externo y en todas sus relaciones jurídicas. En el caso específico de nuestro país, su marco legal fue diseñado por el partido hegemónico y modificado, durante muchos años, de acuerdo a los intereses del mismo; actualmente, es imposible modificar las reglas debido a la conformación del Congreso.

Como podemos observar, el contexto en el que se ubican los partidos políticos ha sido diseñado por ellos mismos, lo cual revela que el punto central para la toma de decisiones parte de los intereses de los grupos de poder, quienes ajustan las normas para alcanzar sus metas, y dejan a un lado las cuestiones de carácter social.

Obviamente, la lógica de acción de los partidos políticos, choca contra los intereses de fiscalizarlos, pues ven en el control un impedimento para alcanzar su objetivo que consiste en ganar las elecciones. Por tal motivo, a los partidos políticos no les convienen los controles y por eso limitan al órgano fiscalizador en su capacidad por hacerlo, dado que las normas que regulan el régimen jurídico de los partidos son emitidas por ellos mismos. Además de que dicho órgano, durante los últimos años, ha estado más interesado en fomentar la democracia que en establecer controles a los partidos.

Un aspecto fundamental de cualquier régimen democrático los constituyen los partidos políticos, en el entendido de que un sistema fuerte – de adentro hacia fuera- repercute positivamente en la calidad de los procesos democráticos. Todos los medios de control que existen en el Estado de derecho tienen la finalidad de limitar el poder y evitar abusos. Cuando no existen los suficientes controles, se corre el riesgo de que los partidos se apoderen de las instituciones y se constituyan en medios perversos y degenerativos. De ahí que, los procedimientos, normas, políticas y leyes establecidas sean un elemento clave en la constitución del Estado de derecho, pues de su incorrecta aplicación o diseño pueden derivarse oportunidades que favorezcan los actos ilícitos. La desorganización administrativa, la supervisión inoportuna, la utilización de prácticas obsoletas y sobre todo la falta de claridad en las leyes contribuyen a que se generen actos de corrupción.

Por las razones anteriores, fiscalizar las finanzas de los partidos debe ser una tarea permanente en la sociedad democrática. El riesgo de no fiscalizar a los partidos significa abrir una gran cantidad de puertas a mecanismos que distorsionan el sentido mismo de una elección. Cada vez es más evidente que los recursos económicos de los partidos, en especial los que se utilizan para organizar las campañas electorales, tienen mucho que ver con los resultados y, en consecuencia, con quienes gobernarán el país.

Aún cuando los partidos políticos no son órganos del Estado, no hay que olvidar que los recursos financieros con los que cuentan son, en gran parte, aportados por la sociedad, por lo que están obligados a desempeñarse con transparencia, efectividad y eficiencia dentro de un ambiente de control, de orden, de disciplina, honestidad y legalidad. Por tal razón, contar con un sistema de control eficaz es de gran importancia para el país, y un imperativo para fortalecer la confianza de la comunidad en sus gobernantes.

Debemos recordar que, el control no solo debe ser *a posteriori* sino que debe ser, por lo menos en parte, una labor de previsión y es por eso que se hace necesario instaurar simultáneamente medidas preventivas.

El control debe existir internamente relacionados con las funciones de planificación, organización y dirección, para que contribuya a la eficiencia de la gestión de la organización y permita detectar y corregir a tiempo cualquier deficiencia e irregularidad que pueda afectar la buena marcha de la organización. Puesto que el propósito central de la autoridad electoral es fortalecer el sistema de representación a través de los partidos y tener una democracia representativa menos costosa, es necesario que la autoridad fiscalizadora tenga una actuación preventiva o de anticipación que opere permanentemente provocando un flujo continuo de encauzamiento de la acción organizacional y, en caso de haber desviaciones, identificar a los responsables y corregir dichas desviaciones oportunamente.

La situación por la que atraviesan actualmente los partidos políticos, origina la necesidad de ampliar más las facultades de fiscalización del IFE. La idea no es únicamente establecer una medida predominantemente fiscalizadora, pues sería muy corta una visión

que solo enfocara una dimensión vigilante y punitiva, teniendo bajo observación permanente a los partidos políticos. Además de corregir los errores y vacíos de la legislación electoral, se propone que, paralelamente a la implementación de los órganos internos de control, se perfeccione, fortalezca y modernice el sistema de control interno de los partidos político privilegiando la sistematización de los procesos, utilizando medios electrónicos, reforzando la capacidad y profesionalización de las personas que lo ejecutan ya que juegan un papel fundamental en su adecuado funcionamiento y eficacia.

En virtud de que el control interno tiene una naturaleza eminentemente preventiva y propositiva, debe ser el eje de confiabilidad de las operaciones y transacciones de un organización. En los partidos políticos representa un área de oportunidad para mejorar y fortalecer su aparato administrativo. De modo que, con una mejor administración de sus recursos, los partidos encuentren mecanismos más eficientes para realizar sus tareas a menor costo.

Por ello, El establecer todo un sistema de control preventivo, debe ser una de las metas a cumplir de la autoridad electoral. Desde luego que habrá protestas de los mismos partidos, habrá recursos de inconstitucionalidad, por afectarse –dirán- la autonomía de los partidos políticos. Ciertamente creemos y defendemos la autonomía de los partidos, pero esta autonomía no significa corrupción, derroche de fondos públicos y uso indiscriminado de bienes del erario público. Simplemente pretendemos que se establezcan mecanismos de control más estrictos, desde luego sin detrimento a la competencia que por rango constitucional tienen los partidos. Esas garantías podrían seguir incólumes, lo que se requiere es regularlas, poniéndolas en armonía con otros derechos y garantías fundamentales y también constitucionales.

Esa y no otra es nuestra intención al abordar esta temática. Podremos estar equivocados en algunas apreciaciones, es parte del trabajo humano, algunos compartirán nuestros puntos de vista, otros no estarán de acuerdo. De eso se trata, de abrir un diálogo franco prospectivo.

Estas medidas se vuelven indispensables conforme se incrementan los escándalos financieros originados por la introducción de recursos de origen dudoso en las campañas electorales y su conexión directa con la corrupción, que ponen en riesgo la credibilidad de los partidos políticos.

La falta de transparencia en el financiamiento privado, permite que los grandes intereses corporativos que manejan las economías de nuestro país, sigan imponiendo gobiernos, controlando congresos al financiar ilimitadamente a los partidos y candidatos que irán a representar sus intereses particulares y no los del pueblo que los eligió mediante el voto. Con lo cual se propicia un caldo de cultivo para la corrupción en la administración pública, ya que el representante no rinde lealtad a sus electores, sino que rinde lealtad a quien pagó sus cuentas de la campaña.

Por ello, por qué no darle cabida dentro de la legislación electoral a un mecanismo que faculte a la autoridad del ramo a vigilar el desarrollo de todos los procedimientos que se generen al interior de los partidos políticos, con lo que consideramos que se fortalecería su aparato administrativo, con la clara convicción de que no creemos que con estas medidas se fragmente o debiliten los partidos, sino por el contrario se fortalecería su estructura interna.

Las medidas de control que se adopten, deben tomar en consideración el funcionamiento concreto de las prácticas financieras existentes en los partidos políticos a fin de no castigarlos exageradamente y evitar una desestabilización del sistema de partidos o, en caso opuesto, la inoperatividad de las medidas implantadas, pues ese no es el fin que se persigue, sino fortalecer el sistema de partidos recuperando la credibilidad de estos institutos políticos ante la ciudadanía, lo cual se logrará evitando la corrupción, el derroche de fondos públicos y el uso indiscriminado de bienes del erario público. Además, ya es tiempo de que los candidatos y dirigentes de los partidos estén dispuestos a responder con patrimonio personal de cualquier decisión errónea.

Para el correcto desarrollo administrativo del ejercicio del control, es indispensable la concurrencia de un marco jurídico para que la sistematización de las prácticas y los procedimientos y modalidades de la operación administrativa se realicen en un ámbito de plena legalidad y en un marco jurídico actualizado y moderno, completándose con el diseño e instalación del nuevos sistemas de control aplicable en su conjunto a los partidos políticos.

La eficiencia de las medidas adoptadas dependerá en gran parte de los instrumentos de control jurídico implantados para hacerlas efectivas. Por lo tanto, resultaría útil y conveniente que dicha disposición se recoja en un texto legal que le de imperatividad, obligatoriedad y condicionamiento para su irrestricta aplicación.

BIBLIOGRAFIA

- ALCOCER**, Jorge. "El ciclo de las reformas electorales", en *Voz y Voto*, No. 45, noviembre de 1996, México, pp. 6-11.
- BACON**, Charles A. *Manual de la auditoría interna*, México: Limusa, 1998, p. XI-XVIII.
- BECERRA CHAVEZ**, Pablo Javier. "Las elecciones federales del año 2000: la hora de la alternancia". en Yolanda MEYENBERG LEYCEGUI (coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / FLACSO, 2001, pp. 305-321.
- BECERRA**, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, 2000, 2ª. ed., 557 p.
- BECERRA**, Ricardo, y José Woldenberg. "La transición democrática de México una celebración", *Este País*. No. 121, abril del 2001, México, pp. 27-29.
- BERRUETO**, Federico. "Desdén ciudadano", *VOZ Y VOTO*, No. 125-126, julio-agosto del 2003, México, pp.8-16.
- BORJA**, Rodrigo. *Derecho Político Constitucional*, México: Fondo de Cultura Económica, 195 p.
- CARPY MORALES**, Alfredo. "La importancia del auditor externo e interno como asesor para la toma de decisiones", *Contaduría Pública*, No. 350, octubre 2001, México: IMCP, pp. 6-9.
- CASINO**, Cesar. "México: ¿transición o ruptura?", *Este País*, No. 51, junio 25 de 1995, México, pp. 60-65.
- CERVANTES LAING**, Adolfo y Juan Carlos Serrano Machorro. *La auditoría en México y Estados Unidos*, México: IMCP / IMAI, 1999, 219 p.
- DÁVILA GUZMÁN**, Miguel Ángel. *Auditoría Comprehensiva un moderno concepto de la auditoría gubernamental*, México: IMCP, 1991, 211 p.
- DOWNS**, Anthony. *An economic theory of democracy*, New York: Haeper & Row, 1957, 338 p.
- DUVERGER**, Maurice, *Los Partidos Políticos*, México: FCE, 1974, 5ª. reimpresión, 459 p.
- ESPINOZA TOLEDO**, Ricardo, y Yolanda Meyenberg Leycegui. "Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos en México", en Yolanda MEYENBERG LEYCEGUI (coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / FLACSO, 2001, pp. 349-361.

- FERRANDO BADIA**, Juan. "Regulación jurídico-constitucional de los partidos en el régimen de la democracia clásica", en teoría y práctica de los partidos políticos, Madrid, Cuaderno para el Diálogo, 1977. p. 299. Citado por DE ANDREA SANCHEZ, Francisco, en el ensayo "Partidos políticos", en la renovación política y el sistema electoral mexicano, México: Porrúa, 1987, 151 p.
- HORN**, Hans-Rudolf, "Reflexiones comparativas sobre consenso real y partidos políticos", en Anuario Jurídico IX. 1982. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Primera Parte. Partidos Políticos y Sistemas Electorales. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, 122 p.
- KOONTZ**, Harold, Cyril Donnell. Curso de Administración Moderna, segunda edición, México: McGraw-Hill, 1979, 914 p.
- KOONTZ**, Harold, Heinz Wihreich. Administración una perspectiva global, sexta edición, México: McGraw-Hill, 1998, 796 p.
- LANZ CÁRDENAS**, José Trinidad. *La contraloría y el control interno en México*, segunda edición, México: SECOGEF/ FCE, 1993, 674 P.
- MAYA RAYAS**, Carlos Eduardo. *Los tribunales electorales en México en la transición democrática: los casos de Yucatán y Tabasco (2000-2001)*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, México: FLACSO, 2002, 163 p.
- MERINO**, Mauricio. "El Instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre", en Yolanda MEYENBERG LEYCEGUI (coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / FLACSO, 2001, pp. 39-53.
- MIJANGOS BORJA**, María de la Luz. "El control sobre el financiamiento a los partidos políticos", en *La financiación de la política en Iberoamérica*. IIDH / CAPEL, 1993, 199 p.
- MOLINAR HORCASITAS**, Juan. *El tiempo de la Legitimidad*. México: Cal y Arena, 1991, 265 p.
- MONCADA**, Jorge Francisco. "Angustia financiera", *Vértigo* No. 153, del 22 de febrero del 2004, pp. 38-40.
- MORALES M.**, Rodrigo, Inés Castro Apreza, y Lorena Villavicencio. "Financiamiento de los partidos políticos de México". en Jorge ALCOCER V. (coord.), *Dinero y partidos*, México: CPNA / Nuevo horizonte / Friedrich Ebert Stiftung, 1993, pp.77-118.
- MORALES M.**, Rodrigo, Inés Castro Apreza, y Lorena Villavicencio. "La regulación del financiamiento y de los gastos de los partidos políticos: un tema complejo". en Jorge ALCOCER V. (coord.), *Dinero y partidos*, México: CPNA / Nuevo horizonte / Friedrich Ebert Stiftung, 1993, pp 17-25.
- NOHLEN**, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE-UNAM, 1994, 243 p.

- NUÑEZ JIMENEZ, Arturo.** *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, México: Fondo de Cultura Económica, 1991 p.76
- PATIÑO CAMARENA, Javier.** *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 5ª. Edición actualizada, México: Editorial Constitucionalista/IFE, 1999, 690 p.
- PERDOMO MORENO, Abraham.** *Fundamentos de control interno*, sexta edición, México: ECAFSA, 1999. 250 p.
- PORTAL, Juan Manuel.** "El nuevo enfoque de la auditoría interna", *Contaduría Pública*, No. 337, septiembre del 2000, México: IMCP, pp. 6-8.
- SALGADO LOYO, Alfredo.** *El Estado y los partidos políticos*, tesis de Doctorado en Derecho, México, UNAM, 1999, 406 p.
- SANTILLANA GONZÁLEZ, Juan Ramón.** *Auditoría interna integral. Administrativa, operacional y financiera*, 2ª. Edición, México: THOMSON, 2002, 399 p.
- SARTORI, Giovanni.** *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Editorial Alianza Universidad, 1ª. edición 1976, (2ª reimpresión, 2002), 450 p.
- SCHEDLER, Andreas.** "La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000". en Yolanda MEYENBERG LEYCEGUI (coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / FLACSO, 2001. pp. 55-73.
- SUÁREZ, Andrés S.** *La moderna auditoría. Un análisis conceptual y metodológico*, España: McGraw-Hill de Management, 1990, pp 25-26.
- Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, tomo II, vigésima primera edición, Madrid: Espasa Calpe, 1997.
- MÉXICO, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.** 2ª. edición, IFE, 1999, artículo 24 inciso a).
- MÉXICO, SECODAM, Normas Generales de Auditoría Pública, Guía General de Auditoría Pública.**
- MÉXICO, Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional.**
- MÉXICO, Documentos básicos del Partido Convergencia de la Democracia.**
- MÉXICO, Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en al Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Política.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del 2000, pp.23-28

MÉXICO, Manual de Organización, Contraloría General del Comité Ejecutivo Nacional del Partidos Revolucionario Institucional, sin fecha, p.7.

MÉXICO, Acuerdo del Consejo General del IFE aprobado en sesión ordinaria celebrada el 30 de enero del 2001, por el que se aprueban modificaciones a la integración de las Comisiones del Consejo General.

MÉXICO, Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes. Consejo General del IFE, (D.O.F. del 3 de enero del 2003).

INTERNET:

BTRIBIESCA VÁZQUEZ, Gilberto A. *La legislación electoral en la vida interna de los partidos políticos mexicanos*, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Tribunales Electorales, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, México, 2001, <http://www.teemich.org.mx/PonenciaParte1.htm>, (25 de agosto del 2003).21p.

CANTÚ ESCALANTE, Jesús. *México y las Reformas de sus Órganos Electorales: El actual Instituto Federal Electoral y la Organización de las Elecciones Federales*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Biblioteca Jurídica Virtual, IFE, <http://www.bibliojuridica.org>, (16 de marzo del 2003), 10p.

CARDENAS GARCÍA, Jaime, *Partidos Políticos y Democracia*, Cuaderno de divulgación de cultura democrática No. 8, México: IFE, http://deceyec.ife.org.mx/partidos_politicos_y_democracia.htm#6 (20 de septiembre del 2003), 24 p.

GOMEZ TAGLE, Silvia. *El reformismo electoral mexicano: límites y perspectivas*. Estudios sociológicos, Hemeroteca virtual ANUIES-UNAM, México, enero-abril de 1998, <http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES>, (23 de marzo del 2003), 10 p.

LARA, Juan Carlos. "Control Interno", http://www.eduardoleyton.com/Ctl_Interno_R.html 9 p.

Lomelí Meillon, Luz. *Proceso histórico de la democracia en México*. <http://www.arquidiocesisgdl.org.mx/publicaciones/NuevaSintesis/2000/NS13//Procesohistorico.html>, (23 de marzo del 2003), 4p.

MOLINAR HORCASITAS, Juan. "Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera", <http://www.trife.gob.mx/congreso/molinarc.html> (11 de agosto del 2003) 6 p.

PESCHARD, Jacqueline. *El financiamiento por actividades específicas en México. Significado y perspectiva*, ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, TEPJF, IFE, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, UQROO. PNUD. <<http://www.trife.gob.mx/congreso/peschar.html>> (18 de septiembre del 2003) 9 p.

PESCHARD, Jacqueline. *Hasta donde ha llegado la reforma electoral. etcétera: política y cultura en línea*, <http://www.etcetera.com.mx/1999/340/pj0340.htm>, 5p.

RIVAS MONROY, Pedro. "La nueva Democracia de los partidos políticos", *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, ponencia en Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2002, , <http://www.bibliojuridica.org>, (16 de marzo del 2003).

SÁNCHEZ GUTIERREZ, Arturo. *La fiscalización de los recursos de los partidos políticos la experiencia mexicana en 1997*, ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / IFE / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://www.trife.gob.mx/congreso/Sanchezqg.html> (16 de mayo del 2003), 22p.

SANCHEZ SETTEMBRINI, Ariel y Claudio Frustaci. "Auditoría interna en el sector público. Puntos de mejoras". En *XVI Jornada de contabilidad, XIV de auditoría y III de Gestión y costos*, Buenos Aires: Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, <http://www.econtableyss.com.ar/publicaciones/TrabajoInvestigacion3.htm> diciembre 2001, 21 p.

SUE, Nelson. "Administración y costo de elecciones", *Marco legal*. IFE, UN-DESA, IIDEA, 03 de julio del 2002 <http://www.aceproject.org/main/espanol/ei/eic.htm> (28 de septiembre del 2003), 3 p.

WOLDENBERG K., José. "Dinero para la democracia", *El "modelo" de financiamiento a los partidos políticos en México*, ponencia preparada para el primer Congreso Internacional de Derecho Electoral y Partidario, Paraná, Brasil, agosto del 2002, <<http://www.centrade.org/transición/2002/agosto/dinero.htm>>, (16 de agosto del 2003), 15 p.

"Función del auditor interno en relación con el auditor externo", COEV. Economistes 184, número 202, 1ª quincena Abril del 2001, <http://www.coev.com/13econo/econo202/art.htm> 6 p. (15 de diciembre del 2003).

Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna, The Institute of Internal Auditors, <http://www.theiia.org> 22 p. (15 de enero del 2004).

Normas y Standards de Auditoría Interna, The Institute of Internal Auditors, <http://www.iaia.org.ar/normas.html> 19 p. (15 de diciembre del 2003).

Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna, The Institute of Internal Auditors, <http://www.theiia.org> 22 p. (15 de enero del 2004).

Estructura y funciones de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, <http://www.ife.org.mx/ppp/inipp.html>. (05 de septiembre del 2003).

MÉXICO, Resolución del Consejo General del IFE del ejercicio 2002, Partido de la Sociedad Nacionalista, inciso I). <http://www.ife.org.mx>

MÉXICO, Informes anuales sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, correspondientes al ejercicio del año 2002, <http://www.ife.org.mx> (26 de agosto del 2003).

MÉXICO, Documentos Básicos del Partido Acción Nacional, Estatutos. <http://www.pan.org.mx>

MÉXICO, Documentos Básicos del Partido de la Revolución Democrática, Estatutos. <http://www.prd.org.mx>

MÉXICO, Documentos Básicos del Partido del Trabajo, Estatuto. <http://www.pt.org.mx>

MÉXICO, Reglamento Interior del IFE, aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 22 de agosto del 2003, 67 p. <http://www.ife.org.mx> (18 de diciembre del 2003).

MÉXICO, Estructura y funciones de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, <http://www.ife.org.mx/ppp/inipp.html>. (05 de septiembre del 2003).

ANEXO 1

HOJA DE TRABAJO PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS: COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE)

PRIMERA SECCIÓN: *A través de las preguntas formuladas en esta sección, se pretende conocer la estructura orgánica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos políticos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del IFE, así como su grado de independencia y autonomía.*

1 IDENTIFICAR LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE:

1.1 ¿Cuál es su estructura orgánica? ▼

1.2 ¿Cuáles son sus funciones? ▼

2. Determinar el grado de independencia de la Comisión de Fiscalización:

2.1 ¿Qué grado de independencia y autonomía tiene la Comisión de Fiscalización? ▼

2.2 ¿A quién debe rendirle cuentas la Comisión? ▼

2.3 ¿Quién designa al Presidente de la Comisión de fiscalización? ▼

2.4 ¿Qué tanto influyen los partidos políticos para la designación de los integrantes de la Comisión? ▼

2.5 ¿Tiene un presupuesto asignado propio? ▶ Sí No

▪ Si la respuesta es **afirmativa**, ¿quién determina el monto presupuestal para las actividades propias de la Comisión de Fiscalización? ▼

▪ Si la respuesta es **negativa**, ¿de quién depende presupuestalmente?

2.6 ¿Existen factores internos y externos que limiten el cumplimiento de sus funciones? Sí No

2.7 ¿Si la respuesta anterior es **afirmativa** señale cuáles son? ▼

Factores internos:

- Limitaciones en sus facultades de comprobación o falta de claridad en su redacción.
- Insuficiente normatividad interna.
- Otros, especificar

Factores externos:

- Presiones políticas
- Presiones del extranjero
- Influencias políticas
- Nivel de representatividad
- Factores e indicadores económicos del País.
- Otros, especificar

2.8 Señale ¿Qué factores considera usted que limitan el cumplimiento de sus programas de trabajo? ▼

- Limitaciones presupuestales.
- Limitaciones de personal
- Falta de personal capacitado
- Equipo de trabajo obsoleto
- Otro, especificar

2.9 ¿En el ejercicio de sus funciones se presenta algún tipo de restricciones? ▼

Sí No

- Si la respuesta es **afirmativa**, señale cuáles son: ▼

- En el ámbito de actuación definido en los estatutos.
- En el acceso a algunos registros, al personal o a los bienes pertinentes para la realización de las auditorías o verificaciones.
- En la ejecución de los procedimientos de auditoría.
- En el plan de personal.
- En el presupuesto financiero aprobados.
- Otros (especificar).

SEGUNDA SECCIÓN: A través de las preguntas formuladas en esta sección, se pretende conocer qué mecanismos de control y supervisión utiliza la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos políticos y Agrupaciones Políticas para llevar a cabo sus funciones de fiscalización.

3. IDENTIFICAR LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN QUE UTILIZA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN.

3.1 ¿Quién establece los lineamientos, formatos e instructivos contables y técnicos para que los partidos políticos lleven acabo el registro de sus ingresos y egresos, así como la presentación de sus informes? ▼

- ¿Cómo se establecen? ▼

3.2 ¿Han establecido alguna guía presupuestal para los partidos políticos? ▼

Sí No

- Si la respuesta es positiva, ¿Qué parámetros o guías utilizaron para elaborar la guía? ▼

- Si la respuesta es negativa, explicar por qué. ▼

3.3 ¿Cuáles son los lineamientos, formatos e instructivos aplicables a los partidos políticos? ▼

3.4 ¿Qué parámetros o guías utilizan para diseñar los formatos? ▼

3.5 ¿Qué parámetros o guías utilizaron para elaborar el catálogo de cuentas y guía contabilizadora aplicable a los partidos políticos? ▼

3.6 Señale ¿Cuáles son los mecanismos o procedimientos utilizados para verificar si los **informes anuales** de los partidos políticos se apegan a la ley en cuanto al origen y aplicación de sus recursos? ▼

- Estudio general
- Análisis (de saldo, de movimientos)
- Inspección
- Confirmación (positiva, negativa, indirecta)
- Investigación
- Declaración
- Certificación
- Observación
- Cálculo
- Otro, especifique

- ¿Qué personal participa? ▼
- ¿El personal cubre el perfil? ▶ Sí No
- Si la respuesta es **negativa** ¿explicar por qué? ▼
- ¿Cómo llevan a cabo los procedimientos mencionados? ▼

3.7 Señale ¿Cuáles son los mecanismos o procedimientos utilizados para verificar si los **informes de campaña** de los partidos políticos se apegan a la ley en cuanto al origen y aplicación de sus recursos? ▼

- Estudio general
- Análisis (de saldo, de movimientos)
- Inspección
- Confirmación (positiva, negativa, indirecta)
- Investigación
- Declaración
- Certificación
- Observación
- Cálculo
- Otro, especifique

- ¿Qué personal participa? ▼
- ¿El personal cubre el perfil? ▶ Sí No
- Si la respuesta es **negativa** ¿explicar por qué? ▼
- ¿Cómo llevan a cabo los procedimientos mencionados? ▼

3.8 ¿Existe un programa de auditoría para los partidos políticos? ▼

Sí No

- Si la respuesta es **negativa**, explicar porqué. ▼

- Si la respuesta es **afirmativa** señale ¿qué tipo de auditorías realizan a los partidos políticos? ▼

- Auditoría financiera
- Auditoría operacional
- Auditoría administrativa
- Auditoría integral
- Auditoría de desempeño
- Otras (especificar)

- ¿Qué personal participa? ▼

- ¿El personal cubre el perfil? ▶ Sí No

- Si la respuesta es **negativa**, explicar por qué ▼

- 3.9 ¿Tiene un presupuesto asignado para llevar a cabo el programa de trabajo? ▼

- Sí No

- Si la respuesta es **negativa**, ¿de qué área reciben apoyo presupuestal? ▼

- 3.10 ¿De que forma rinden el informe del resultado de su trabajo?

- 3.11 ¿Existen limitaciones en las facultades de comprobación de la Comisión que dificulten u obstaculicen sus funciones? ▶ Sí No

- Mencione algunas de ellas: ▼

- 3.12 Existe suficiente normatividad interna que facilite o aclare la toma de decisiones? ▼

- Sí No

- Si la respuesta es **negativa**, especificar por qué:

3.13 ¿Existe facilidad de acceso a la información de las dependencias gubernamentales? ▼

Sí No

- Si la respuesta es **positiva**, ¿a qué dependencias se le solicita información? ▼
- Si la respuesta es **positiva**, ¿Qué tanto cooperan éstas? ▼
- Si la respuesta es **negativa**, ¿de qué dependencias requieren información? ▼

3.14 ¿Tiene la Comisión facultades para solicitar información a particulares? ▼

Sí No

- Si la respuesta es **negativa**, especificar por qué: ▼

3.15 ¿Cuentan con indicadores de gestión para medir la eficiencia de los resultados obtenidos? ▶ Sí No

- Si la respuesta es **positiva**, ¿Cuáles son esos indicadores de gestión? ▼
- Si la respuesta es **negativa**, especificar por qué:

3.16 ¿Se han realizado auditorías a los partidos a través de terceros? ▼

Sí No

- Si la respuesta es **afirmativa**, ¿cuál es el procedimiento para escoger los despachos? ▼
- Explicar por qué y quién la ha realizado ▼
- Señale ¿Qué tipo de auditorías se han realizado ▼
 - Auditoría financiera
 - Auditoría operacional
 - Auditoría administrativa
 - Auditoría integral
 - Otras (especificar)
- ¿Quién le paga a los despachos? ▼

- 3.17 Qué tanto influyen las presiones políticas en la toma de decisiones? ▼
- 3.18 ¿La opinión de los medios de comunicación son un factor importante para aplicar o ampliar auditorías? ▼
- 3.19 ¿Qué tanto influye la representatividad de los partidos en la toma de decisiones o en la aplicación de sanciones? ▼
- 3.20 ¿Son los observadores extranjeros, la prensa extranjera o los gobiernos extranjeros un factor a considerar para la toma de decisiones en cuanto a la aplicación de sanciones? ▼
- 3.21 ¿Influyen en las decisiones de la Comisión los factores e indicadores económicos del País, o los consideran? ▼

NOMBRE: _____

CARGO: _____

ÁREA: _____ FECHA _____

ANEXO 2

HOJA DE TRABAJO PARA RECOLECTAR LA INFORMACIÓN ACERCA DE LOS ÓRGANOS
INTERNOS DE CONTROL DEL PARTIDOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)

INFORMACIÓN GENERAL

| | |
|---|----------|
| Nombre del partido: ▼ | |
| Fecha en que obtuvo el registro como partido político nacional: ▼ | |
| No. de militantes colaboradores (empleados): ▼ | |
| Ejercicio 2002 | |
| Financiamiento público: | \$ _____ |
| Para actividades ordinarias permanentes: | \$ _____ |
| Para gastos de campaña: | \$ _____ |
| Para actividades específicas | _____ |
| Financiamiento privado: | \$ _____ |
| Financiamiento por militantes: | \$ _____ |
| Financiamiento por los simpatizantes: | \$ _____ |
| Autofinanciamiento | \$ _____ |
| Rendimientos financieros | \$ _____ |

PRIMERA SECCIÓN: *A través de las preguntas formuladas en esta sección, se pretende conocer si el partido cuenta con un sistema de control interno.*

1. CONOCER SI EL PARTIDO CUENTA CON UN SISTEMA DE CONTROL INTERNO ▼

1.1 ¿El partido cuenta con un sistema de control interno?

- Sí
- No

1.2 ¿El partido cuenta con una estructura organizacional?

- Sí
- No

1.3 ¿El partido cuenta con manuales de políticas y procedimientos?

- Sí
- No

1.4 ¿Están actualizados los manuales administrativos?

- Sí
- No

- 1.5 ¿Están aprobados estos manuales por la administración del partido?
- Si
 - No
- 1.6 ¿Se tienen definidas las funciones y responsabilidades de los funcionarios y empleados?
- Si
 - No
- 1.7 ¿Se tiene implementado algún sistema de autorización y procedimientos de registro que garantice un control razonable sobre los activos?
- Si
 - No
- 1.8 ¿El personal que tiene puestos de responsabilidad está convenientemente afianzado?
- Si
 - No
- 1.9 ¿Existe un proceso de entrega-recepción de las áreas del partido con responsabilidad administrativa?
- Si
 - No
- 1.10 ¿Se llevan a cabo licitaciones y concursos para adjudicar contratos de obra y servicio?
- Si
 - No
- 1.11 ¿Quién define el control interno?
- El presidente del partido
 - El director de finanzas
 - El titular del órgano interno de control

- Otro, especifique: ▶
- 1.12 Quién evalúa la efectividad del sistema de control interno?

- La Secretaría de Finanzas
- El órgano interno de control
- Otro, especifique: ▶

- 1.13 Cómo considera la efectividad del control interno?

- Bueno
- Regular
- Deficiente

- 1.14 La Comisión de Fiscalización del IFE, en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, ¿verifica la efectividad del control interno del partido?

- Si
- No

SEGUNDA SECCIÓN: *A través de las preguntas formuladas en esta sección, se pretende conocer la estructura del órgano interno de control del Partido, su responsabilidad ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos políticos, y si se cuenta con un comité de auditoría, .*

2. CONOCER SI EL PARTIDO POLÍTICO CUENTAN CON UN ÓRGANO INTERNO DE CONTROL. ▼

- Estructura del órgano interno de control

- 2.1 ¿El partido político cuenta con un órgano interno de control?

- Si
- No

- 2.2 ¿Cuándo se creó el órgano interno de control? ▶

Día Mes Año

Si respondió que **Sí cuenta con un órgano interno de control**, por favor responda las siguientes preguntas: ▼ (si su respuesta fue negativa por favor pase a la página No. 10 ▶)

- 2.3 ¿Qué nombre tiene este órgano dentro del partido?
- 2.4 ¿Están definidas sus atribuciones dentro de los Estatutos del partido?
- Si
 - No
- 2.5 ¿Qué nivel jerárquico tiene el órgano interno de control dentro del partido?
- Secretaría
 - Subsecretaría
 - Dirección
 - Subdirección
 - Departamento
 - Otro, especifique: ▶
- 2.6 Jerárquicamente, ¿de quién depende el órgano interno de control?
- Consejo Político
 - Presidencia del partido
 - Secretaría General
 - Secretaría de Finanzas
 - Otro, especifique: ▶
- 2.7 ¿Cómo se designa al titular y miembros del órgano interno de control y qué tiempo duran el cargo?
- 2.8 ¿Quién nombra al titular del órgano interno de control dentro del partido?
- La Asamblea Nacional
 - El Consejo Político
 - El Presidente del partido
 - El Secretario General
 - El Secretario de Finanzas
 - Otro, especifique: ▶
- 2.9 ¿Cómo está integrado el órgano interno de control?
- 2.10 ¿Se le asigna un presupuesto al órgano interno de control para llevar a cabo su programa de trabajo?
- Si
 - No

2.11 Si la respuesta es afirmativa, ¿quién determina el monto presupuestal para las actividades propias de dicho órgano interno?

- Asamblea Nacional
- Consejo Político
- Presidencia del partido
- Secretaría General
- Secretaría de Finanzas
- Órgano interno de control
- Otro, especifique: ▶

2.12 Si la respuesta es negativa, ¿de quién depende presupuestalmente?

- Consejo Político
- Presidencia del partido
- Secretaría General
- Secretaría de Finanzas
- Otro, especifique: ▶

2.13 Con cuántos auditores cuenta el órgano interno de control?

- De 1 a 20
- De 21 a 50
- De 51 a 100
- De 101 a 150
- 151 en adelante

- **Conocer si el partido político cuentan con un comité de auditoría ▼**

2.14 ¿El partido cuenta con un Comité de Auditoría?

- Si
- No

2.15 Si la respuesta es positiva ¿Quién integra el Comité de Auditoría?

- Presidente del Consejo Político
- Presidente del partido
- Secretario de Finanzas
- Director de Finanzas
- Director Jurídico
- Titular del órgano interno de control
- Auditores externos
- Otros, especifique: ▶

- 2.16 Cuáles son las principales facultades y funciones del Comité de auditoría?
- Autorizar el Programa Anual de Auditoría
 - Dar seguimiento a las observaciones de auditoría
 - Revisar que las políticas del partido político se apeguen a las leyes y regulaciones
 - Evaluar que las operaciones se desarrollen conforme a principios éticos
 - Investigar fraudes, malos manejos y gastos excesivos
 - Recomendar la designación de auditores externos
 - No están establecidos.

- 2.17 ¿Con qué frecuencia se reúne el Comité de Auditoría?
- Mensualmente
 - Trimestralmente
 - Semestralmente
 - Anualmente

- **Proceso de auditoría interna**

- 2.18 El órgano interno de control cuenta con un plan de trabajo?
- Si
 - No

- 2.19 ¿El órgano interno de control cuenta con un programa de seguimiento?
- Si
 - No

- 2.20 El órgano interno de control cuenta con indicadores de gestión para medir la eficiencia de los resultados obtenidos?
- Si
 - No

- 2.21 ¿Con qué manuales administrativos cuenta el órgano interno de control?
- Manual de organización
 - Manual de políticas y procedimientos
 - Manual técnico de auditoría
 - Guías de auditoría
 - Manual de evaluación
 - Otro, especifique:

2.22 ¿Están actualizados los manuales?

- Si
- No

2.23 ¿Qué tipos de auditoría lleva a cabo el órgano interno de control?

- Auditoría financiera
- Auditoría operacional
- Auditoría administrativa
- Auditoría integral
- Aspectos fiscales
- Auditoría de contratos
- Auditoría de procesos electrónicos de datos
- Auditoría a gastos de campaña
- Otras, especifique: ▶

2.24 ¿Qué técnicas de auditoría utilizan los auditores?

- Estudio general
- Examen de transacciones
- Comparaciones analíticas
- Inspecciones físicas
- Revisión de los procesos
- Confirmaciones
- Conciliaciones
- Análisis estadístico
- Otro, especifique

2.25 Solicitan la opinión del órgano interno de control respecto a los informes anuales y de campaña que presentan ante el IFE?

- Si
- No

2.26 ¿Cuál es el ámbito de actuación de la función del órgano interno de control?

2.27 ¿El órgano interno de control tiene facultades para sancionar a los candidatos y militantes del partido que violen la normatividad interna y legal en materia de financiamiento?

- Si
- No

2.28 ¿El órgano interno de control interviene en procesos de entrega-recepción de las áreas del partido con responsabilidad administrativa?

- Sí
- No

2.29 ¿El órgano interno de control participa en las licitaciones y concursos para adjudicar contratos de obra y servicio?

- Sí
- No

Responsabilidad del órgano interno de control ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos políticos

2.30 El órgano interno de control tiene alguna responsabilidad ante el órgano externo de fiscalización del IFE?

- Si
- No

2.31 Si respondió afirmativamente ¿qué tipo de responsabilidad tiene ante el IFE?

2.32 ¿El área de auditoría interna hace uso de un sistema automatizado de papeles de trabajo durante el trabajo de auditoría?

- Si
- No

2.33 Si la respuesta es positiva, conteste lo siguiente:

| EQUIPO | Num. |
|---|-------------|
| Computadoras personales con las que cuenta el órgano interno de control | |
| Computadoras portátiles con las que cuenta el órgano interno de control | |
| Computadoras por cada auditor | |

2.34 ¿El órgano interno de control cuenta con algún tipo de programa especializado en auditoría?

- Si
- No

- **Reporte final de auditoría interna**

2.35 ¿A que nivel reporta el jefe del área de auditoría interna el resultado de su trabajo?

- Asamblea Nacional
- Consejo Político
- Presidencia del partido
- Secretaría General
- Secretaría de Finanzas
- Otro, especifique: ▶

2.36 ¿Qué asuntos son incluidos en el reporte de auditoría interna?

- Seguimiento de situaciones encontradas en años anteriores
- Variaciones con respecto a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA)
- Problemas de ética en el partido
- Fragilidad de control interno
- Violaciones de regulaciones o de leyes
- Otros, especifique: ▶

2.37 ¿El partido aplica el ISO 9000?

- Si
- No

TERCERA SECCIÓN: *A través de las preguntas formuladas en esta sección, se pretende conocer si el partido Contrata los servicios de auditoría interna profesionales independientes (outsourcing); o bien si de alguna manera utiliza los servicios de auditores externos.*

3. Si respondió que **NO cuenta con un órgano interno de control** responda por favor las siguientes preguntas: ▼

3.1 Razones por las cuales no cuenta con un departamento de auditoría interna:

- El partido no cuenta con el presupuesto requerido
- No se considera necesario
- Contratan los servicios de auditoría interna profesionales independientes (outsourcing).
- Contratan los servicios de auditoría externa

3.2 Si contratan los servicios de auditores externos, ¿qué tipo de auditorías han llevado a cabo?

- Auditoría financiera
- Auditoría operacional
- Auditoría administrativa
- Auditoría integral
- Aspectos fiscales
- Auditoría de contratos
- Auditoría de procesos electrónicos de datos
- Auditoría a gastos de campaña
- Otras, especifique: ▶

3.3 ¿El partido se interesa en contar con los servicios de auditoría interna?

- Si
- No

3.4 Si su respuesta fue positiva ¿qué tipo de servicio preferiría?

- Establecimiento de un órgano interno de control dentro del partido
- Contratación de servicios de auditoría interna por profesionales independientes (outsourcing)

3.5 ¿Cuáles son los problemas que más frecuentemente se enfrenta el partido por la falta de un órgano interno de control?

- Fraudes y robos
- Debilidad del control interno
- Violaciones a la legislación electoral
- Faltas de objetivos y metas

NOMBRE: _____

CARGO: _____

ÁREA: _____ FECHA _____