



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE ECONOMIA



---

**“FISCALIZACION DE LAS CAMPAÑAS Y LOS  
PARTIDOS POLÍTICOS EN MEXICO, ESTUDIO DE  
CASO, ELECCION DE GOBERNADOR ESTADO DE  
MEXICO 2017”**

**T E S I S**

**Que para Obtener el Título de  
LICENCIADO EN  
ECONOMÍA**

**PRESENTA:**

**JOEL CRUZ CANSECO**

**DIRECTOR**

**RAUL CARBAJAL CORTES**

**Ciudad Universitaria, Cd. de México, Junio 2019**



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.



|   |           |
|---|-----------|
| <b>Glosario .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1.- INTRODUCCION. ....</b>   | <b>11</b> |
| <b>2.- LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS COMO AGENTES DEL CAMBIO. ....</b>             | <b>19</b> |
| <b>2.1 Sistema político.....</b>  | <b>19</b> |
| <b>2.2 Democracia.....</b>  | <b>23</b> |
| <b>2.3 Tipos de Democracia. ....</b>  | <b>25</b> |
| 2.3.1 Democracia Directa. ....  | 25        |
| 2.3.2 Democracia Liberal: Social y Económica. ....                                | 26        |
| 2.3.3 Democracia Representativa o Indirecta. ....                                 | 28        |
| <b>2.4 El patrón de comportamiento de los Partidos Políticos.....</b>             | <b>31</b> |
| 2.4.1 Concepto de Partido Político. ....  | 31        |
| 2.4.2 Finalidad y origen de los Partidos Políticos. ....                          | 33        |
| 2.4.3 Clasificación de los Partidos Políticos.....                                | 38        |
| 2.4.4 Importancia de los partidos Políticos en la Democracia. ....                | 40        |
| 2.4.5 Sistema de Partidos.....  | 41        |
| 2.4.6 Tipología de Sistemas de Partidos.....                                      | 42        |
| <b>2.5 Las Elecciones como Medio de Cambio .....</b>                              | <b>50</b> |
| <b>2.6 Concepción del Estado como Objetivo y Fin.....</b>                         | <b>53</b> |
| <b>3.- SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL MEXICANO. ....</b>                              | <b>63</b> |
| <b>3.1 Órganos Electorales. ....</b>  | <b>66</b> |
| 3.1.1 Instituto Nacional Electoral (INE).....                                     | 66        |
| 3.1.2 Organismos Electorales Locales (OPLES).....                                 | 68        |
| 3.1.3 Tribunales de Justicia Electoral.....                                       | 72        |
| 3.1.4 Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). 74 |           |
| 3.1.5 Partidos Políticos. ....  | 75        |
| <b>3.2 Geografía Electoral .....</b>  | <b>76</b> |
| 3.2.1 Cartografía Electoral. ....   | 76        |
| 3.2.2 División Distrital Nacional y de los Estados de la República.....           | 77        |
| 3.2.3 División por Circunscripción Uninominal. ....                               | 79        |
| 3.2.4 Numeralia Electoral. ....   | 81        |
| <b>3.3 Sistema de Partidos Políticos Nacionales. ....</b>                         | <b>82</b> |
| 3.3.1 Antecedentes. ....  | 82        |

|   |            |
|---|------------|
| 3.3.2 Partidos Políticos en la actualidad.....  | 86         |
| 3.3.3 Reglas de permanencia y/o registro de Partidos Políticos.....   | 91         |
| <b>4.- REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN, EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS. ....</b>   | <b>93</b>  |
| <b>4.1 Financiamiento Público y Fiscalización a Partidos Políticos, experiencias y reformas legales en México.....</b>  | <b>93</b>  |
| 4.1.1 Reformas Electorales Periodo 1977-1996.....   | 94         |
| 4.1.2 Reformas Electorales Periodo 2004-2008.....   | 97         |
| 4.1.3 La Fiscalización como regulador del Financiamiento y la Rendición de Cuentas a partir del 2014.....   | 99         |
| <b>4.2 Reglas actuales de Fiscalización.....</b>  | <b>101</b> |
| 4.2.1 Modernización de la Técnica Contable. ....  | 101        |
| 4.2.2 Clasificación del Financiamiento a Partidos Políticos por objeto de gasto. ....   | 104        |
| 4.2.2.1 Actividades ordinarias.....   | 104        |
| 4.2.2.2 Actividades específicas .....   | 104        |
| 4.2.2.3 Precampañas y Campañas políticas.....   | 105        |
| <b>5.- VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS EN UN CASO DE ESTUDIO: LA FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO EN EL PROCESO ELECTORAL DE GOBERNADOR 2016-2017. ....</b> | <b>111</b> |
| <b>5.1 Sistema Político Electoral del Estado de México. ....</b>  | <b>111</b> |
| 5.1.1 Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).....  | 112        |
| 5.1.2 Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM). ....  | 117        |
| 5.1.3 Geografía Electoral del Estado de México. ....  | 119        |
| 5.1.3.1 Distritos Electorales Federales. ....   | 119        |
| 5.2.3.1 Distritos Electorales Locales.....  | 122        |
| <b>5.2 Proceso Electoral.....</b>   | <b>125</b> |
| 5.2.1 Que es el Proceso Electoral, Tipos de Elecciones y como se desarrollan. ....  | 125        |
| <b>5.3 Etapas del Proceso Electoral de Gobernador del Estado de México 2016-2017.....</b>   | <b>129</b> |
| 5.3.1 Aprobación de topes de gastos de precampaña.....  | 133        |
| 5.3.2 Aprobación de topes de gastos de campaña. ....  | 135        |
| 5.3.3 Realización de la Precampaña.....   | 136        |
| 5.3.4 Presentación de los Informes de Precampaña.....   | 136        |

|   |            |
|---|------------|
| 5.3.5 Revisión de los Informes de Precampaña.....   | 137        |
| 5.3.6 Sesión para el Registro de Candidaturas.....  | 138        |
| 5.3.7 Entrega de la Primera Parcialidad de Financiamiento para la Obtención del Voto a los Partidos Políticos. ....                 | 139        |
| 5.3.8 Registro de representantes ante mesas directivas de casilla y generales. ....   | 139        |
| 5.3.9 Campañas Electorales.....   | 140        |
| 5.3.10 Presentación de los Informes de Gastos de Campaña por periodo. ....  | 140        |
| 5.3.11 Entrega de la Segunda Parcialidad de Financiamiento para la Obtención del Voto a los Partidos Políticos. ....                | 141        |
| 5.3.12 Entrega de la Tercera Parcialidad de Financiamiento para la Obtención del Voto a los Partidos Políticos. ....                | 142        |
| 5.3.13 Revisión de los Informes de Gastos de Campaña de la Elección. ....   | 142        |
| <b>5.4. Fiscalización del Proceso Electoral de Gobernador 2016-2017.....</b>  | <b>144</b> |
| 5.4.1 Revisión Comparada con el Proceso Electoral de Gobernador 2011.....   | 144        |
| 5.4.2 Sanciones de Proceso Interno o Precampaña.....  | 154        |
| 5.4.3 Sanciones de Campaña.....   | 156        |
| <b>5.5 Desglose de la Fiscalización del Proceso Electoral de Gobernador 2016-2017.....</b>  | <b>159</b> |
| 5.5.1 Fiscalización de Precampañas y Campañas.....  | 163        |
| 5.5.1.1 Marco Legal.....  | 163        |
| 5.5.1.2 Metodología de la revisión.....   | 165        |
| 5.5.2 Conclusiones de la revisión a los informes de los Partidos Políticos.....   | 175        |
| 5.5.2.1 Precampaña.....   | 175        |
| 5.5.2.2 Campaña.....  | 183        |
| 5.5.3 Análisis de los resultados de la Fiscalización de los Procesos Electorales de Gobernador 2011 y 2016-2017.....                | 201        |
| 5.5.3.1 Proceso Electoral de Gobernador 2011.....   | 204        |
| 5.5.3.2 Proceso Electoral de Gobernador 2016-2017.....  | 209        |
| <b>6.- EVALUACION DEL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO.</b> | <b>223</b> |
| 6.1 Financiamiento a los Partidos Políticos.....  | 223        |
| 6.2 Recursos aplicados en Organización y Justicia Electoral.....  | 242        |
| 6.3 Análisis de Costo-Beneficio de los votos para Candidatos y PP.....  | 253        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>6.4 La Fiscalización a los Partidos Políticos en el mundo, la Experiencia Latinoamericana.....</b>         | <b>277</b> |
| 6.4.1 El Caso Latinoamericano.....  | 284        |
| 6.4.1.1 Financiamiento Público.....   | 285        |
| 6.4.1.2 Financiamiento Privado.....   | 287        |
| 6.4.1.3 Recursos Ilícitos.....  | 290        |
| 6.4.1.4 Financiamiento Público Indirecto.....   | 290        |
| 6.4.1.5 Financiamiento Público e Igualdad de Género.....  | 291        |
| 6.4.1.6 Gasto de los Candidatos y de los Partidos Políticos.....  | 292        |
| 6.4.1.7 Transparencia en el Financiamiento.....   | 293        |
| 6.4.1.8 Compra de Votos.....  | 295        |
| <b>7.- CONCLUSIONES .....</b>   | <b>297</b> |
| 7.1 La disyuntiva: Gastar menos en las Elecciones y Fortalecer el Sistema Político-Democrático en México..... | 297        |
| <b>Bibliografía.....</b>  | <b>313</b> |
| <b>Anexo 1 .....</b>  | <b>317</b> |
| <b>Anexo 2 .....</b>  | <b>318</b> |
| <b>Anexo 3 .....</b>  | <b>319</b> |
| <b>Anexo 4 .....</b>  | <b>321</b> |

## **Glosario:**

**CDMX:** Ciudad de México

CEEM: Código Electoral del Estado de México

CF: Comisión de Fiscalización

COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

CPELySM: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CNCS: Coordinación Nacional de Comunicación Social

**CNPA:** Coordinadora Nacional Plan de Ayala

**CNTE:** Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación

**FDN:** Frente Democrático Nacional

**FEPADE:** Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

**FOV:** Financiamiento para la Obtención del Voto

**FO:** Financiamiento Ordinario

**FGR:** Fiscalía General de la Republica

**GEM:** Gobierno del Estado de México

**IDEA:** Institute for Democracy and Electoral Assistance

**IEEM:** Instituto Electoral del Estado de México

**IFE:** Instituto Federal Electoral

**INE:** Instituto Nacional Electoral

**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LGIFE: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

LGMDE: Ley General en Materia de Delitos Electorales

LGPP: Ley General de Partidos Políticos

**MC:** Partido Movimiento Ciudadano

**MORENA:** Movimiento de Regeneración Nacional

**OIR:** Organización de Izquierda Revolucionaria

OPLE: Organismo Público Local Electoral



**PAN: Partido Acción Nacional**

**PANAL: Partido Nueva Alianza**

**PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana**

**PCM: Partido Comunista Mexicano**

**PES: Partido Encuentro Social**

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

**PMT: Partido Mexicano de los Trabajadores**

PPN: Partido Político Nacional

**PGR: Procuraduría General de la República**

**PNR: Partido Nacional Revolucionario**

RNP: Registro Nacional de Proveedores

PP: Partidos Políticos

**PPS: Partido Popular Socialista**

**PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores**

**PRD: Partido de la Revolución Democrática**

**PRI: Partido Revolucionario Institucional**

**PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista**

**PT: Partido del Trabajo**

**PVEM: Partido Verde Ecologista de México**

RF: Reglamento de Fiscalización

RNP: Registro Nacional de Proveedores del Instituto Nacional Electoral

SIF: Sistema Integral de Fiscalización

SIMEI: Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos

SM: Salario Mínimo

SNA: Sistema Nacional Anticorrupción

**SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación**

**STPRN: Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana**

**TEEM: Tribunal Electoral del Estado de México**

**TEPJ: Tribunal Electoral del Poder Judicial**

**TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

**TRIFE: Tribunal Federal Electoral**

UMA: Unidad de Medida y Actualización

UTF: Unidad Técnica de Fiscalización

UTV: Unidad Técnica de Vinculación

**UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México**

USD: Dólar

V: Vocal

VVE: Votación Valida Efectiva



## **1.- INTRODUCCION.**

El tema de financiar a los partidos políticos y las campañas electorales, se ha vuelto un asunto de amplia discusión, que ha desbordado cualquier cantidad de opiniones; la mayoría de ellas en torno a la cuantiosa suma de recursos públicos que se destinan para tales efectos, la corrupción y lo injustificable de que se destine dinero público a este rubro y no a otros de mayor prioridad como la educación o la salud.

Sin embargo, no es propicio revisar el punto, solo por la vertiente del presupuesto público y las implicaciones que traería consigo poner más o menos recursos a los procesos electorales. El asunto es mucho más amplio, pasa por reconocer a que obedece que el sistema político mexicano, opera bajo procedimientos democráticos, régimen de partidos políticos y elecciones periódicas. De ahí, la necesidad de abrir otros frentes de investigación, tales como la división de poderes o la concepción del “estado nación” y la clase política, para arribar al punto concéntrico de partidos políticos y financiamiento público como parte de los entes fundamentales del actual régimen. En consecuencia, el cumplimiento de las reglas, el financiamiento adecuado para partidos y campañas electorales y la fiscalización como medio para la rendición de cuentas, adquieren el rango de instrumentos sustanciales del proceso democrático.

Los ensayos y libros que se han escrito para hablar sobre los avances democráticos en México, han entablado un debate permanente de intelectuales, organizaciones sociales y especialistas de todas las ramas del conocimiento para aportar a lo que se considera insuficiente

o bien fustigar en contra de lo que a su buen juicio es oneroso o inútil. De lo que se trata a final de cuentas es identificar que más se tiene que hacer para que la ciudadanía se considere atendida y tomada en cuenta a la hora de acudir a las urnas y votar por quien mejor lo representa o tachar el emblema en el que supone están las mejores propuestas, como síntomas de un proceso democrático funcional, suficiente para mantener los equilibrios entre el poder político y la sociedad.

En este contexto es inevitable plantear diversos parámetros que permitan medir la realidad social y política del país en el marco de la relación sociedad-gobierno, empezando por una semblanza general de carácter no historicista, cuando menos de las últimas dos décadas, periodo en el que ocurrieron hechos que han sido fundamentales para transformar formas y métodos electorales, destacando entre ellos la creación de un órgano autónomo para organizar y llevar a cabo elecciones, la instauración de un órgano especializado del Poder Judicial para resolver controversias en materia electoral, diversas reformas constitucionales y una reglamentación secundaria federal y local muy diversificada y abundante, que poco a poco se ha ido abultando, conforme cada proceso electoral arroja a candidatos y partidos políticos a buscar formas novedosas de ganar a como dé lugar una elección, así sea a costa de torcer el orden establecido.

En tal sentido, nos planteamos las siguientes interrogantes:

¿Qué efectividad tienen las normas de fiscalización como mecanismos de control en el ejercicio de los recursos por los partidos políticos en México?

¿Qué parámetros definen un sistema normativo eficaz que evite los fenómenos violatorios de la ley?

¿Es posible que a partir de revisar los montos de financiamiento y fiscalizando mejor a los partidos políticos, daría por resultado mayor calidad del modelo democrático en México?

La hipótesis en esta investigación plantea que resolver el problema que actualmente representa el alto costo fiscal de mantener el modelo democrático, que implica organizar elecciones y financiar con dinero público a los partidos políticos, viendo solo hacia el horizonte de reducir las prerrogativas de ley a los partidos, es una solución insuficiente y aislada, poco objetiva, con una enorme carga moral y política; es cierto que la descomposición social en México es una realidad y que la calidad de la democracia es negativa por cuanto los procesos electorales gozan de una amplia desconfianza ciudadana, mucho tiene que ver en ello, el dinero impropio que se ha inmiscuido en política. Pero también se debe entender que la democracia mexicana funciona con un engranaje institucional amplio y complejo; que darle forma, significo más de un siglo de luchas sociales sin precedentes, es probable que no sea el mejor modelo, sin embargo, es el que está vigente y se legitima con el ejercicio de gobierno, en un marco de poderes representativos; cualquier cambio que se le proponga, debe mirar siempre hacia su perfeccionamiento, en beneficio supremo dirigido hacia el “pueblo” que es de donde emana el poder y es al que se debe. En consecuencia, “sí” se debe revisar a la baja, la onerosa carga presupuestaria que implica mantener el actual sistema electoral, pero además de reducir el financiamiento público a los partidos, también es necesario gastar

menos en la organización de elecciones. Partiendo de que el sistema electoral mexicano es altamente costoso, vigilar el cumplimiento de las reglas, entre ellas fiscalizar como, cuanto y de donde gastan los competidores en las campañas electorales, es una vertiente que tiene amplio campo de innovación. Sin embargo, el ánimo de la ciencia económica de observar presupuestos y carga fiscal, debe encontrar límites, pues los cambios propuestos en este ámbito, son delicados por cuanto, quitar recursos al sistema democrático, lo vuelve vulnerable, al grado de despertar las tentaciones de gobiernos autoritarios, superados hasta ahora.

La complejidad del tema, nos obliga a valernos de diversos parámetros de investigación para sustentar el marco hipotético del que partimos. Entre ellos está el parámetro histórico, que nos permite encontrar los elementos de mayor fuerza que marcaron la pauta del modelo democrático mexicano; la semblanza se da en dos momentos, primero los diversos hechos que fincaron las corrientes de pensamiento en los tres movimientos sociales más relevantes: la Guerra de Independencia (1810), la Guerra de Reforma (1858) y la Revolución Mexicana (1910), en ellos encontramos las primicias de los partidos políticos y su evolución hasta nuestros días; segundo, las últimas dos décadas pasando por 1988, año del surgimiento del Frente Democrático Nacional (FDN), hecho decisivo que reorienta a la nación y a su gobierno; por un lado, un régimen surgido de la duda y una sociedad mayoritariamente convencida de que en los comicios presidenciales de ese año hubo fraude. En el otro extremo, una oposición que le apuesta a pactar nuevas reglas comiciales que garanticen la pluralidad de actores e ideas

y una transición pacífica del poder cuando el voto de las mayorías así lo determinen.

De esta manera se apuesta por la continuidad en México, del régimen de partidos políticos y la figura presidencial, basados en un sistema de continuas reformas legales hasta consolidar un modelo democrático, creíble y blindado en contra de las prácticas fraudulentas.

Así llegamos al año 2000, etapa en la que se da la alternancia en la presidencia de la república; después de siete décadas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) acepta su derrota ante el candidato del Partido Acción Nacional (PAN); desafortunadamente este proceso electoral se vio envuelto en escándalos, porque a estos dos partidos se les evidenció financiamiento ilegal, documentado en los casos PEMEXGATE y “Los Amigos de FOX”.

En la organización de los comicios intermedios de 2003 y las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 se instalaron otros fenómenos que pusieron en jaque la posibilidad de una reforma del estado, seria y profunda; nos hemos de referir a dos en lo particular: la intervención de los medios electrónicos que, en un marco de inequidad, mezquindad y una evidente sumisión al gobierno en turno, actuaron para favorecer a los candidatos del PAN, aunado a que en año 2012 jugaron un papel conductual en el regreso del PRI a la presidencia de la república. El otro asunto tiene que ver con los monederos electrónicos (MONEX y Soriana) y un caudaloso desvío de recursos públicos hacia el PRI y sus candidatos en los ámbitos federal, estatal y municipal, que marcaron la asunción de Enrique Peña Nieto como presidente de México.



Como puede advertirse, se ocupa de una gran variedad de conceptos y definiciones para analizar con precisión el tema general: Financiamiento y Fiscalización de los Partidos Políticos en México y el costo agregado de organizar elecciones.

Para entrar en materia, la presente investigación describe de manera general en que consiste la regulación hacia los partidos políticos y cómo funciona el sistema de fiscalización de los recursos económicos que se gastan en procesos electorales, para derivar en el tema sustancial de cómo los dineros y la forma en que se gastan, son clave en la percepción ciudadana de un bueno o malo sistema de partidos y en consecuencia del modelo democrático. Se trata de establecer si el actual sistema de reglas es suficiente o es perfectible y si éste cumple con la efectividad básica y no es posible su evasión de parte de los actores políticos. Una forma práctica de explicar a donde se quiere llegar con el planteamiento de redefinir el financiamiento y la fiscalización de partidos, lo es entrar al estudio de un tema específico: El régimen de fiscalización de los partidos políticos en el Estado de México en el período 2010-2017.

Se toma como ejemplo base, un caso particular que es el proceso electoral de gobernador en el Estado de México del año 2017, para demostrar que la normatividad fiscalizadora vigente no fue eficaz y pone en tela de juicio la legitimidad del resultado electoral que dio como ganador al candidato del PRI, Alfredo del Mazo Maza.

Es en esta parte de la investigación donde se hace una puntualización detallada de toda la normatividad que se aplicó en este proceso, a cargo por primera vez del INE, a efecto de detectar dónde están las fracturas de la fiscalización y porque al final no fue posible demostrar las violaciones a la norma que pudieron inhabilitar al candidato en cita o anular el resultado de la elección.

En cuanto al costo agregado de organizar elecciones, se manifiesta que el amplio aparato institucional que incluye órganos electorales, tribunales y otras esferas del proceso electoral, deben replantearse en términos presupuestales, pero al mismo tiempo se debe de incentivar el mejoramiento del modelo democrático y de todos los componentes que lo hacen funcionar; por esta razón, se hace una revisión amplia de la normatividad del financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos en México, como se da forma a las prerrogativas ordinarias y a las partidas para la obtención del voto, con base en el presupuesto público, para asimilar las fallas y excesos que en nuestra opinión caracterizan al actual sistema político electoral. Se incluye un apartado de análisis del costo beneficio de los votos obtenidos para candidatos y partidos, tomando los resultados del más reciente proceso electoral del año 2018.

En las conclusiones destacamos una serie de propuestas de diverso orden para impulsar cambios sustanciales al marco legal electoral que sostendrían algunos acometidos de esta investigación: en el marco económico, proponer una baja sustancial de los presupuestos para organizar elecciones, tanto a partidos como a órganos electorales, tratando de no lacerar de más a nuestro sistema político; en el plano

social, se ocupa fortalecer el sistema de elecciones, que los partidos y candidatos se sometan a las reglas y quien o quienes violenten la ley, sancionarlos ejemplarmente, de tal forma que el financiamiento y la fiscalización, no solo sean instrumentos propagandísticos de los órganos electorales, que justifican su acción y excesivo gasto, a la conducta fraudulenta de los actores políticos; y desde la óptica social, insistirle al poder público, que los ajustes fiscales, solo tienen el propósito de buscar mayores beneficios a la sociedad, gastando menos, en lo que no es absolutamente necesario, siempre que este noble propósito, no se empañe por la codicia del poder.

## **2.- LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS COMO AGENTES DEL CAMBIO.**

### **2.1 Sistema político.**

La organización social es uno de los aspectos de la vida humana que mayores variaciones e interpretaciones ha tenido a lo largo de la historia, desde las primitivas formas de asociación grupal hasta las formas más acabadas en la actualidad como los Estados-Nación. En este transitar histórico de las sociedades a través de la política, se han buscado los modelos de organización social con formas más justas y mayormente satisfactorias de las necesidades de las personas. Así, la política ha tenido por objeto esencial la provisión de bienes públicos, llegando también a los intereses privados.

En este sentido, a través de la política se ha dado un esquema de intercambio entre líderes y ciudadanos, siendo los primeros los suministradores de los bienes públicos a los segundos, quienes retribuyen por medio del apoyo electoral. Esta relación establece un escenario funcional que satisface los intereses y necesidades de ambos, por un lado, los líderes reciben la oportunidad de alcanzar el poder, y por el otro los ciudadanos reciben respuesta a sus demandas (Colomer, 2001).

Como resultado de esta relación, surge la necesidad de formas de regulación, que permitan que la interacción tenga orden y se ajuste a reglas de control. Es aquí donde las instituciones políticas desempeñan el papel de establecer las áreas de la actividad pública y las reglas para

seleccionar a los líderes, un arquetipo que de acuerdo con Colomer (2001) es aplicable y válido para todos los tipos de régimen político, tanto democráticos como no democráticos. La forma actualmente adoptada de institucionalización de la interacción social se basa en la concepción del Estado, como un componente fundamental del sistema social.

Desde la perspectiva funcionalista, propuesta por Talcott Parsons, el Estado se inserta dentro del sistema social, como uno de los subsistemas que cumple una tarea esencial para el mantenimiento del orden, equilibrio y su adecuado funcionamiento. En este tenor, al Estado como subsistema político, se le asigna la función de dirección de la sociedad, lo cual se convierte en gobierno. Este enfoque sistémico y estructural de la vida social define funcionalmente los procesos de cambio en la sociedad y en la política (<sup>1</sup>Gómez Díaz de León, 2015).

El sistema político, desde la perspectiva de David Easton (2006, como se citó en Gómez Díaz de León, 2015), se integra por elementos considerados como grupos o como individuos que interactúan de manera muy intensa en función de ciertas pautas de comportamiento, definiéndose por su función de distribuir valores que la sociedad considera útiles como el dinero, la educación, el poder, etc. Bajo el modelo planteado por la teoría de sistemas, Easton explica la dinámica

---

<sup>1</sup> Gómez Díaz de León, Carlos (2015), Sistema Político y formas de Gobierno. In: Ciencia Política: perspectiva interdisciplinaria, Tiran lo Blanch, México, D.F., pp. 229-248

del sistema político basada en las demandas sociales que son las que le dan sentido al funcionamiento de éste.

Dentro del sistema político se identifican distintos elementos que participan y dan forma al proceso de respuesta a las demandas (Easton, 2006, como se citó en Gómez Díaz de León, 2015):

- Comunidad política: grupo de personas vinculadas por una división política del trabajo.
- Régimen político: conjunto de condicionamientos que tienen las interacciones políticas, que se compone por:
- Valores: principios orientadores de la acción, objetivos a alcanzar.
- Normas: elementos que explicitan qué procedimientos son aceptables en la transformación y distribución de las demandas.
- Estructuras de autoridad: modelos formales e informales con los que el poder es organizado y distribuido.
- Autoridad: característica común que poseen aquellos que ocupan roles activos en la política que llevan a cabo la gestión política de un sistema: poder legitimado.

A su vez, este sistema viene formado por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del que resulta una determinada distribución de utilidades, conllevando a distintos procesos de decisión de los actores,

que modifican la utilización del poder por parte de lo político a fin de obtener el objetivo deseado (Gómez Díaz de León, 2015).

El tipo de organización de los actores de los sistemas políticos, responden a la configuración institucional y jurídica que se determina en la forma de gobierno, de la cual depende el mantenimiento de la estabilidad y el orden social, y que en su forma conjunta determina el funcionamiento del sistema político. Tradicionalmente, desde la época de los griegos, la forma de gobierno ha sido materia de análisis y debate. Destaca la interpretación que Aristóteles hizo en su momento acerca de lo que caracteriza las formas de gobierno, siendo las personas el objeto directo sobre las que recae el gobierno, y los objetivos en sí mismos que dicha autoridad persigue. Así, identificaba tres formas: la tiranía (gobierno de uno solo, que impone contra derecho el gobierno y lo ejerce sin justicia y con discrecionalidad); la aristocracia y despotismo (aquellos que son dirigidos por unos cuantos notables); y la democracia (el gobierno de todos y para todos) (Gómez Díaz de León, 2015).

Esta última forma de gobierno ha sido la más trascendental en la actualidad, siendo que cualquier gobierno que pretenda justificarse frente a sus gobernados, se autodefine como democrático, ya que éste se ha constituido en el paradigma universal del sistema político moderno, que promueve los valores de igualdad, libertad, justicia y participación.

## 2.2 Democracia.

En el abordaje teórico de la democracia (del griego *demos*: pueblo y *kratos*: poder, diríase “el poder del pueblo”), desde la propuesta de Aristóteles, se observa una continua evolución en su definición y los modelos se han venido modificando de acuerdo con los diversos contextos de análisis e implementación. Dentro de las definiciones más representativas se retoman tres, las cuales abarcan la modalidad de sistema, el poder popular y la legitimidad derivada de este poder.

La primera definición es la que proporciona el Centro para la Educación Cívica (1994), que la precisa como "La forma de gobierno en el que el control político es ejercido por todo el pueblo, directamente o a través de la elección de representantes."

Asimismo, <sup>2</sup>Agendas Democráticas en México (s/f), la define como "El gobierno del pueblo. Una democracia es un sistema en el cual el pueblo puede cambiar a sus gobernantes de una manera pacífica y al gobierno se le concede el derecho a gobernar porque así lo quiere el pueblo".

Por su parte Sartori (1987) realiza un análisis más adentrado e identifica tres dimensiones: 1) La democracia como principio de legitimidad; 2) La democracia como sistema político; 3) La democracia como ideal.

---

<sup>2</sup>Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, Revista Folios (2018), No.33, Art. “Tres miradas sobre la democracia mexicana”, Ivabell Arroyo et. al, págs. 7-8.



En la primera dimensión postula que el poder deriva del pueblo y se basa en el consenso verificado de los ciudadanos, con lo que el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes.

En la segunda dimensión, como sistema político, tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio de este, que ha transitado en función del crecimiento y desarrollo de los grupos humanos, haciendo posible en las pequeñas colectividades una interacción cara a cara de los ciudadanos, y en estos casos, la titularidad y el ejercicio del poder permanecen unidos, una forma de autogobierno. Pero, cuando los grupos crecen en grandes cantidades, dicha práctica resulta imposible y entonces se hace necesario separar la titularidad del ejercicio, surgiendo así la democracia representativa.

Por último, en la dimensión de la democracia como un ideal, se entiende a esta como el modelo de interacción sociedad-gobierno que permite la abierta participación y concreción de consensos, y la que como forma más acabada de gobierno se ha difundido más extensamente en una buena cantidad de países.

Como se puede observar, la diversidad de enfoques en la concepción de la democracia, permite identificar las coincidencias en las que se basa un régimen político donde la soberanía reside en el pueblo y es ejercida por éste de manera directa o indirecta.

## **2.3 Tipos de Democracia.**

A través de la historia se han desarrollado diversas formas en que la democracia se ha presentado en las sociedades, las cuales se han adaptado al contexto temporal y social. Existen propuestas que categorizan las clases de democracia en función de quien la ejerce, el modelo organizacional de la sociedad, el nivel de involucramiento de los actores sociales, y otras. A continuación, se presenta una revisión sobre los principales tipos analizados, a saber: 1. Democracia directa. 2. Democracia Liberal: Social y Económica. 3. Democracia Participativa. 4. Otros tipos de democracia (Rodríguez, 2015).

### **2.3.1 Democracia Directa.**

Esta clase de democracia se da cuando los ciudadanos pueden votar directamente en las elecciones, decidiendo lo que se tiene que hacer para el bien de la sociedad. En este sentido la democracia directa permite a los ciudadanos involucrarse directamente en los asuntos públicos, discutiendo o debatiendo las decisiones que deben tomarse para el mejoramiento de la sociedad. En su modalidad clásica, en la antigua Grecia, la particularidad de la democracia directa era que se daba sin contemplar a todos los ciudadanos para debatir acerca de los asuntos públicos o problemas que enfrentaba la sociedad, razón por la cual surgió la democracia representativa, en donde un grupo de gobernantes elegidos por la sociedad son quienes van a tomar las decisiones acerca de los asuntos públicos (Rodríguez, 2015).

En este sentido, la representación es la forma en la que un elegido actúa de acuerdo con los intereses de los que lo eligieron, esto es, representando al elector para la toma de decisiones en los asuntos públicos, de acuerdo con Duverger (2001, como se citó en Rodríguez, 2015, p. 50).

La democracia representativa de carácter liberal, la podemos separar en dos vertientes, primero la democracia social en donde se le da un mayor peso a la igualdad social de las personas, para después dar paso a la democracia económica, en la que se explica el plan de trabajo con características económicas, dirigido hacia una adecuada distribución del trabajo y sus beneficios.

### **2.3.2 Democracia Liberal: Social y Económica.**

Directamente relacionado con el paradigma del liberalismo, que propugna la igualdad de las personas y la oportunidad de desarrollarse en diversos ámbitos, como el de la búsqueda del poder, la democracia liberal se caracteriza por la búsqueda de mayores libertades civiles, de expresión, de asociación, con la mínima interferencia por parte del Estado para contribuir al bienestar social de todos los ciudadanos.

Por otra parte, el liberalismo económico se asocia en un sentido *laissez faire*, esto es, de libre mercado, donde se debe dejar que el mercado se ajuste por sí mismo, sin la participación del Estado. (Carter, 2005, como se citó en Rodríguez, 2015, p. 51).

En este sentido, la democracia social parte del principio de igualdad de las personas, basado en los derechos sociales, que a su vez se relaciona con los ámbitos político, económico y cultural, como parte de la interrelación de las esferas de la vida social.

Asimismo, como una forma de adaptar las teorías democráticas a los resultados presentados en las sociedades avanzadas, se incorporan términos económicos a estas teorías, no sólo como una nueva concepción, sino para legitimar la distribución del poder en las sociedades (Morán, 1996, como se citó en Rodríguez, 2015, p. 51). Dicha incorporación, responde a la lógica de libre competencia en la que aquellos que aspiran a la obtención del poder se encuentren en iguales condiciones de acceso, otorgando al modelo democrático bases o elementos económicos que favorecen el sostenimiento de las democracias.

Siguiendo a Sartori (2002), al hablar de democracia económica, se hace referencia a la adecuada distribución de la riqueza con la finalidad de beneficiar a todos por igual. De esta forma, se observan los elementos de igualdad y libertad agregados al modelo de democracia directa, con lo que, en términos marxistas (como se citó en Rodríguez, 2015, p. 52), se busca la eliminación del Estado, dándose una planificación de la economía con una mayor eficiencia en el uso de los recursos traducidos en un mejoramiento para todos por igual, sin llegar claro, a la dictadura del proletariado.

Es en este contexto planteado por la democracia económica, donde se da la competencia por el voto del pueblo para elegir a un gobierno por medio de la elección de un líder, y donde surgen los partidos políticos como máquinas que buscan la mayor cantidad de votos posibles por medio del desarrollo de políticas que convengan al electorado para la obtención del poder (Heywood, 2004, como se citó en Rodríguez, 2015, p. 52). Una vez en el poder los partidos ganadores ejecutan las políticas que les faciliten satisfacer las necesidades de la ciudadanía, y esto en consecuencia les da la continuidad en el poder de cara al siguiente proceso electoral.

### **2.3.3 Democracia Representativa o Indirecta.**

En la línea marcada por la igualdad entre los ciudadanos, la democracia participativa plantea que una vez determinadas esas condiciones, la ciudadanía tiene la oportunidad de ser más activa, informada y racional, y con esto trascender de la mera elección de los representantes al involucramiento en la toma de decisiones. Para que este nivel de participación se logre, condiciones como la educación ciudadana, el desarrollo de una cultura política e incluso los debates públicos que permitan discutir las diferentes opciones, se vuelven elementos fundamentales que allanan el camino para la consolidación de la democracia.

Una de las definiciones de democracia participativa más influyente, es la propuesta por <sup>3</sup>Touraine (2006), la cual plantea que esta es la

---

<sup>3</sup> Touraine, Alaine, (1994), ¿Qué es la democracia?, FCE, México, p. 99.

penetración de un mayor número de actores que se inmiscuyen en problemas sociales, individuales y colectivos para una mejora en la toma de decisiones. Touraine coincide con que las condiciones básicas que deben darse son la libertad de los individuos para elegir a sus gobernantes en elecciones periódicas, y además deben complementarse con tres dimensiones, el respeto a los derechos fundamentales, que los individuos se sientan ciudadanos y la representatividad de los dirigentes.

Siendo la democracia el régimen predominante en los Estados occidentales, se le ha considerado como el modelo organizacional que de mejor manera permite que la relación gobierno-sociedad se pueda desarrollar, al ser visto como el gobierno de muchos en beneficio de intereses comunes, en una dinámica de acceso universal a la competencia en la búsqueda del poder (Colomer, 2001). Dentro de la democracia, las instituciones políticas son el principal insumo de las estrategias de los actores, mismas que en su interacción producen resultados colectivos, a través de proporcionar información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos, como a los líderes para la elección de ciertas estrategias propagandísticas.

Como modelo ampliamente difundido, la democracia sin duda ha sido analizada y calificada con una postura crítica, observándose deficiencias y vicios, sobre todo en democracias jóvenes como las latinoamericanas, llevando a reducir las expectativas de los resultados

que estas puedan producir, con lo que autores como <sup>4</sup>Dahl (citado por Bizberg, 2007: 104) han adaptado la concepción de la democracia de forma mínima, bajo el concepto de poliarquía, refiriéndose a un modelo que se compone de elecciones libres y universales, con cargos de elección públicos accesibles a todos, donde todos los individuos gocen de la libertad de militar en las organizaciones políticas y sociales, y finalmente, que los actores claves de la sociedad (los partidos políticos, los militares, los empresarios) consideren que las elecciones son la única vía para llegar al poder. Desde esta perspectiva, el medio para organizar el proceso electoral como base de la democracia es la existencia de un sistema de partidos institucionalizado.

En la mayoría de los países la fórmula más utilizada es la democracia indirecta, pues debido al enorme número de personas que habitamos la Tierra, resultaría imposible que nos organizáramos sin líderes o representantes de las diferentes ideologías existentes. Aunque es común encontrar una cierta combinación de las clases, pues los representantes hacen consultas o plebiscitos para pedir la opinión de la sociedad en ciertos aspectos de interés público. Al preguntar sobre un asunto o tema, opinan lo mismo empresarios, amas de casa o campesinos por igual.

---

<sup>4</sup> Bizberg, Ilan. La sociedad civil en el nuevo régimen político. En Revista Foro Internacional, Vol. XLVII, 4 (190) octubre-diciembre, 2007. p. 104.

## **2.4 El patrón de comportamiento de los Partidos Políticos.**

En la actualidad, los partidos son considerados la columna vertebral de cualquier democracia pues constituyen las opciones en las que la población basa sus preferencias para ser gobernados, por lo que puede afirmarse que son entidades de interés público.

Es en este apartado donde se desarrolla la teoría general de los partidos políticos, incluyendo su definición, las razones que llevaron a las sociedades a agruparse, los fines que sigue todo partido político y los tipos de partidos políticos que existen. Además, se aborda la importancia que estas instituciones tienen en su vida democrática interna y el rol que juegan en el desarrollo de las sociedades.

### **2.4.1 Concepto de Partido Político.**

Un partido político es una organización estable que tiene como objetivo principal la conquista y ejercicio del poder político, con el fin de organizar la sociedad y el Estado, de acuerdo con la ideología e intereses sociales que representa.

Según la famosa definición de <sup>5</sup>Weber, el partido es “la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar

---

<sup>5</sup> Weber (1969), “Economía y Sociedad”, México, FCE, pp. 97.



por ese medio a sus miembros activos, determinadas probabilidades ideales o materiales” (Weber, 1969).

Mientras que Giovanni Sartori precisó que un partido político puede llamársele a “cualquier grupo político que se presenta a competir en elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos” (Sartori, 1980).

Para Carl J. Friedrich, un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y en un futuro dar a los miembros del partido ventajas materiales e ideales por medio de tal control (Friedrich, 1996).

El politólogo francés Maurice Duverger lo definió como: una comunidad de una estructura particular, caracterizada principalmente por las relaciones internas entre los miembros de la comunidad (Duverger, 1987).

Por lo tanto, se puede afirmar que el partido político es la unidad en el ejercicio de la democracia, el hecho de que sean organizaciones estables es por su infraestructura organizativa, puede identificarse a una organización como partido político por su decisión orientada a obtener el poder político.

### **2.4.2 Finalidad y origen de los Partidos Políticos.**

Los partidos surgen en toda época y lugar en el que los seres humanos se disputen el poder. Como el poder del estado, por su naturaleza, siempre es objeto de disputa, esta lucha va necesariamente acompañada de la formación de "facciones" o "sectores" que se organizan para conquistarlo.

En toda escena social del mundo surgen diversos conflictos (demandas, obligaciones, necesidades, etc.) que deben solucionarse y es aquí donde aparecen los partidos políticos como intermediarios para alcanzar dichas soluciones, esto se da a través de la suma de opiniones individuales que se refleja en la oferta electoral, es decir, en los programas de gobiernos y las propuestas que hacen los partidos a la población.

Por lo tanto, la mediación entre la sociedad y el Estado es la finalidad primordial de los partidos políticos en los regímenes democráticos. Al hablar de mediación se refiere a: a) Representatividad (trasladar las demandas de la sociedad al gobierno del estado) y b) Consenso (generar el apoyo en la sociedad para imponer las decisiones del gobierno).

Varios estudiosos del tema han enlistado las funciones que tienen los partidos políticos. De acuerdo a Peter Merkl puede afirmarse que entre las principales funciones u objetivos que buscan los partidos políticos podemos encontrar (Lawson, 1988):

- La estructuración del voto: Los votantes llegaron a basar sus preferencias electorales menos en las cualidades de los candidatos individuales y más en la imagen del partido bajo cuyas siglas o postulados se presenta. En la actualidad, la mayoría de los ciudadanos tienen una preferencia política definida.
- La integración y movilización de las masas: La membresía en los partidos políticos y la participación en sus actividades vienen a representar una importante forma de involucramiento cívico de los ciudadanos y se les considera instrumentos de socialización y motivación política, ya que promueven la participación política de los ciudadanos con perspectiva electoral, además de la militancia y el asociacionismo.
- El reclutamiento de líderes políticos: La selección de los candidatos se hace con base en que los intereses e ideales de la persona sean congruentes con los de la organización y, si un partido llega al poder, dicha persona será un líder político.
- Búsqueda de élites: Cuando un partido llega al poder, busca tener el monopolio del personal representativo, para que sus intereses y políticas sean aprobadas y aceptadas con la mayor facilidad posible.
- Elaboración de la política pública: Los departamentos de investigación de los partidos políticos son una fuente importante de propuestas que después se convierten en políticas de gobierno.

- La suma o agregación de intereses: Con el propósito de ganar votos, los partidos se enfocan en ciertos sectores para persuadirlos, prometiéndoles satisfacer determinadas necesidades o preocupaciones que se ha identificado que al sector le preocupan, convirtiéndolas en políticas generales.

Todas estas funciones se encaminan a lograr el objetivo fundamental de los partidos políticos, que es acceder al gobierno para tener influencia en el poder político y así dictar las normas que, de acuerdo con su ideología, mejorarían y desarrollarían una mejor sociedad y calidad de vida de la población.

Algunos estudiosos han coincidido en que los partidos políticos han vivido el siguiente proceso: como primer paso, la formación de grupos parlamentarios, después la aparición de los llamados comités electorales y, como tercera etapa, el establecimiento de una relación permanente entre grupos parlamentarios y los comités electorales. De manera más general, el nacimiento de los partidos políticos está asociado a la expansión de las consultas a los ciudadanos por medio del voto y al nacimiento de las asambleas políticas.

Los partidos nacieron en el Parlamento por la agrupación espontánea de diputados o representantes de los sectores de abolengo que solían dar consejos a las instituciones monárquicas, defendiendo intereses o principios en común. Aunque muchos historiadores afirman que no puede hablarse de partidos políticos propiamente dicho, por ejemplo en

Francia, antes de la Gran Revolución Burguesa (1789), asistían tres grandes estados, la nobleza y el clero, que a manera de consejería, al lado del rey, tomaban las riendas del gobierno, dejando fuera al tercer estado de los terratenientes y otros sectores pudientes; posterior a este movimiento aparecieron los Girondinos y los Jacobinos, elites ideológicas que compartieron el poder por 15 años, hasta la aparición de Napoleón Bonaparte.

Es en la primera mitad del siglo XIX, en Europa y Estados Unidos donde históricamente se remonta el origen de los partidos. En dicho siglo se da la afirmación del poder de la clase burguesa y, la difusión de las instituciones parlamentarias o el comienzo por su constitución. En Inglaterra, se da el <sup>6</sup>*Reform Act* de 1832, donde los partidos hacen su aparición, se amplía el sufragio, permitiendo que los estratos industriales y comerciales del país participaran en la gestión de los negocios públicos junto a la aristocracia.

Después de dicho evento, surgen en Inglaterra algunas estructuras organizativas con el objetivo de ocuparse de los cumplimientos previstos por la ley, para la elección del parlamento y recoger votos a favor de determinado candidato. Se trataba de asociaciones locales promovidas por candidatos al parlamento, o grupos de notables que antes habían competido por la ampliación del sufragio. Estos círculos tenían un número de personas restringido, su funcionamiento era casi

---

<sup>6</sup> Reform Act: (1832), Reforma profunda al sistema de elecciones de Inglaterra y Gales para corregir diversos abusos de la Cámara de los Comunes del Parlamento Ingles.

exclusivamente durante períodos electorales y eran dirigidos por aristócratas o grandes burgueses que elegían los candidatos y suministraban el financiamiento de la actividad electoral.

La identidad partidaria de los mismos era por su agrupación en el parlamento; era la fracción parlamentaria del partido la que tenía el deber de preparar los programas electorales y elegir a su vez a los líderes del partido. El poder de la fracción parlamentaria del partido se veía aumentado por el mandato absolutamente libre de los diputados, pues no eran responsables de su acción política frente a la organización que los había llevado a su cargo ni frente a los electores.

A este tipo de partido se les llamó partido de "notables" haciendo alusión a su composición social, también se les conoció como partido de "comité electoral" en consideración a su estructura organizativa o de "representación individual"; por el género de representación expresada, es el que prevalece durante todo el siglo XIX en la mayor parte de los países europeos. Obviamente hay diferencias de un país a otro, ya sea porque en algunos países los partidos surgieron mucho más tarde o porque las condiciones sociales y políticas que llevaron a su constitución, fueron parcialmente distintas de las inglesas. Sin embargo, puede afirmarse en general que la organización partidaria basada en el comité, estuvo marcada por la entrada de la burguesía en la vida política. Con la Revolución Industrial en Inglaterra, el voto se extiende a las masas y de manera natural surgen los partidos políticos como entidades encaminadas a representar determinada corriente política para llegar al poder y tomar decisiones.

### 2.4.3 Clasificación de los Partidos Políticos.

Muchos autores han hecho sus clasificaciones de los partidos políticos, cada uno atendiendo a diversos aspectos, Duverger nos propone ver hacia su morfología; para dicho autor la diferencia de un partido político a otro, es su estructura, por lo que distingue dos clases: los **partidos de cuadros** y los de **masas**. Los primeros son partidos que prefieren la calidad de sus miembros a su número; sus integrantes disponen de gran influencia ya sea a nivel local o nacional. Respecto a su organización, este tipo de partido se caracteriza por tener estructuras flexibles y poco organizadas, comúnmente son poco disciplinados, carecen de un programa o contenido general desarrollado, por lo que cada una de las unidades partidistas disponen de gran autonomía de acción. En contraste, los **partidos de masas** poseen una organización estable y estructura fuerte, dicha estructura es piramidal y basada en planos jerarquizados. Los militantes se identifican con la ideología más que con la persona misma. Las decisiones reposan en la participación de todos sus miembros y la subordinación de la dirección de la base.

Otra clasificación vulgar se da con la posición ideológica que estas organizaciones representan, **partidos de izquierda, centro y derecha**, digamos que es la más común. Los partidos **de izquierda radical**, de corte comunista que asumen los valores de la clase proletaria (obreros y campesinos) y la propiedad social de los bienes y la riqueza, sustentados en la ideología marxista-leninista, vigentes en prácticamente todo el mundo, con algunas variantes; o de izquierda maoísta –en clara alusión a Mao Tse Tung- evidente bifurcación que se

da en la década de los 50s, entre las corrientes de pensamiento europeo y la Gran Revolución Cultural de China (1957). Las organizaciones de **centro izquierda**, se caracterizan por combinar en sus plataformas políticas, propuestas progresistas de corte social y una aceptación clara al régimen de propiedad, tales como el Partido Socialista Obrero Español (PESOE, 1879) con más de 140 años de antigüedad y el Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1929) de México. También existen partidos que representan intereses diversificados, como los de carácter religioso –**partidos de centro derecha**–; ejemplos hay muchos: los partidos de corte católico de España (Partido de la Comunión Tradicionalista, 1909; Partido de la Comunión Católico-Monárquico, 1931), plegados a la institución monárquica, y Brasil (Partido Católico Unificado, 2015) que agrupó diversas organizaciones de éste tipo surgidas entre los años 50s y 70s, opuestos a las políticas de corte progresista, por ejemplo la legalización del aborto o la libertad sexual. En el otro extremo está el fascismo o nacionalismo exacerbado, que se mantiene vivo a base de subvenciones y trampolines camuflados en el centro o en la derecha rancia; he aquí algunos ejemplos Alemania: Unión del Pueblo Alemán (DvU), los Republicanos (REP) y Partido Nacional Democrático Alemán (NPD); Austria: Partido para la Libertad Austriaca (FPÖ) y la Alianza para el Futuro de Austria (BZO); Bélgica: Frente Nacional (FN), al final estas organizaciones terminan clasificadas como de –**derecha, ultraderecha o derecha conservadora**-. Otros ejemplos los encontramos con las agrupaciones “democratacristianas”, que se dicen progresistas, sin abandonar el ideario cristiano humanista, surgieron en la década de los años 70s, principalmente en América Latina, en respuesta a las dictaduras



militares de entonces, como el Partido Demócrata Cristiano de Chile (1957) que unificó diversos movimientos sociales, previo al retorno de los procesos democráticos de ese país; diríase que este corte de partidos son de **derecha moderada o centro derecha**.

#### **2.4.4 Importancia de los partidos Políticos en la Democracia.**

La importancia de la existencia de los partidos políticos puede apreciarse en la diversidad ideológica y de intereses que se da en las sociedades, pues es en el pueblo donde reside el poder y por lo tanto cualquier ciudadano de estas sociedades tiene la posibilidad de gobernar y organizar a la sociedad de acuerdo a sus principios.

Con el crecimiento de la población se hizo cada vez más notorio que los hombres tienen diferentes opiniones y que lo que es primordial para unos no lo es para otros. Además de que las sociedades de la actualidad se han desarrollado de tal manera que las decisiones importantes que toma el Estado son complejas y requieren de un conjunto de información que sólo los grupos en el poder tienen a su disposición. Las consecuencias que puede traer determinada política económica, comercial, tributaria, etc. pueden afectar el desarrollo o viabilidad de una sociedad por lo que resulta más conveniente que la toma de decisiones fundamentales no recaiga en un grupo de hombres o un sólo hombre, sino que descansa en sistemas políticos que sean resultado de un aparato político plural que controle, supervise y se responsabilice de manera colectiva.

En definitiva, estas entidades consideradas de interés público reflejan la forma de vida de una sociedad. Es en la diversidad de estas entidades donde se expresan las necesidades y preferencias de los distintos sectores sociales que en un país convergen. Los partidos políticos son necesarios para que las sociedades y los procesos electorales que vivimos en la actualidad funcionen adecuadamente.

#### **2.4.5 Sistema de Partidos.**

Ya definidos los dos conceptos fundamentales: democracia y partido político, puede entenderse lo que es un sistema de partidos y la clasificación que se ha hecho de éstos. Se le llama sistemas de partidos al conjunto de partidos políticos existentes en un determinado sistema político y a los elementos que caracterizan su estructura. Entre estos destacan, la cantidad existente; sus interrelaciones, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionadas; las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas, que condicionan la forma de interacción con el entorno, la base social y el sistema político.

Según Sartori (1987), debemos entender un sistema de partidos como el “sistema de interacciones” que es resultado de la competencia entre partidos. Con esta definición debe entenderse que el sistema partidista no puede ser reducido simplemente a la suma de sus partes componentes, sino que involucra elementos relacionados con el modo de interacción entre ellos.

Por la definición anterior podemos entender que los partidos políticos no actúan aisladamente y que se necesitan unos a los otros, conformando así los sistemas de partidos, antagónicos, con posiciones de clase definidas y buscando siempre prevalecer uno por encima de los otros, aun con alianzas coyunturales.

#### **2.4.6 Tipología de Sistemas de Partidos.**

Por la clase de relación que guardan entre sí los partidos políticos de un sistema, se han desarrollado diversas tipologías, la más simple se basa en el número de partidos existentes en un sistema, en la competencia que se dé entre ellos o por la distancia ideológica que los separa.

La tipología tradicional toma un criterio numérico, en el que los sistemas de partidos se dividen de acuerdo a si existe uno, dos o más partidos dentro del sistema:

- De partido único: en el que sólo hay un partido.
- Bipartidistas: La competencia se da entre dos partidos. Si hay sólo dos se le llama perfecto, e imperfecto si hay más de dos.
- Multipartidistas: Se da cuando la competencia es entre muchos. Si hay de 3 a 5 partidos es moderado; si hay entre 7 y 10 es polarizante; y más de diez atomizado.

Una segunda manera de agrupar a los partidos políticos de un sistema es la que toma como criterio el modelo de competencia. Según ésta, hay 2 sistemas:

- De competencia centrífuga: donde los partidos huyen del centro y van hacia las posiciones más marcadas. Esto lo hacen porque en el centro hay pocos votantes, están todos repartidos entre la derecha y la izquierda, por eso son más radicales.
- De competencia centrípeta: aquí la mayoría de los votantes son de centro, por tanto, los partidos mayoritarios buscan el centro y se moderan (para captar el mayor número de votos posibles).

El politólogo Giovanni Sartori ha hecho una de las clasificaciones más amplias y aceptadas, tomando además del número de partidos, la distancia ideológica de los mismos y la competitividad que existe entre ellos. Según este político, los partidos son importantes cuando tienen capacidad de formar coaliciones de gobierno o cuando tienen una presencia fuerte como partido antisistema que a los demás partidos los obliga a acompañarse o aliarse para que aquel o aquellos, no alcancen el gobierno.

Respecto al criterio de la distancia ideológica existente entre los partidos extremos, Sartori hace una distinción entre un sistema de partidos dividido, pero no polarizado, al cual se le atribuye un pluralismo moderado; si está fragmentado y polarizado pertenecerá al tipo de pluralismo polarizado.

Según estos criterios, Sartori efectúa la siguiente clasificación de los sistemas de partidos:

## **I.- Sistemas de partidos competitivos.**

1. Sistema de partido predominante.
2. Sistema bipartidista.
3. Sistema de pluralismo moderado.
4. Sistema de pluralismo polarizado.
5. Sistema de atomización.

## **II.- Sistema de partidos no competitivo.**

1. Sistema de partido único.
2. Sistema de partido hegemónico.

## **I.- Sistemas competitivos.**

Son los sistemas en los cuales está garantizada la competencia electoral justa y equitativa, y donde existe más de un partido político. En estos sistemas la competencia se da en una relativa igualdad en las reglas. El pueblo, es decir, la ciudadanía es el árbitro decisivo. Obviamente es en los regímenes democráticos donde se dan los sistemas de partidos competitivos.

### **1.- Sistema de partido predominante.**

La existencia de partidos distintos del principal está claramente permitida, existen como entidades legales y legítimas, y compiten con el partido predominante. Aunque lo anterior no significa que los partidos menores que son antagonistas verdaderamente independientes del partido predominante, puedan ser en la práctica competidores eficaces. Por lo tanto, este es un sistema en el que existen más de un partido, pero la rotación o alternancia en el poder no ocurre en realidad.

Así mismo, un partido predominante puede dejar de serlo en cualquier momento. Cuando esta situación ocurre el sistema de partido predominante se transforma en un bipartidismo o multipartidismo, pero el régimen político sigue siendo democrático, simplemente el sistema ya no es de un partido predominante.

Características del sistema de partido predominante:

- El partido predominante obtiene tres mayorías absolutas consecutivas, esto es un indicador siempre y cuando el electorado parezca ser estable; si sobrepasa claramente el umbral de la mayoría absoluta y/o el intervalo de tiempo es suficientemente amplio, no se esperarían cambios a corto o mediano plazos.
- El criterio de partido predominante se da no por el número de partidos, sino por la distribución del poder que existe entre ellos.
- El sistema de partido predominante es un tipo de pluralismo de partidos, pues, aunque la alternancia o rotación no se den durante un largo período, en realidad si existen otros partidos y la posibilidad de dicha rotación está latente pues el sistema brinda la oportunidad de la existencia de la oposición al predominio del partido en el poder.

## **2.- Sistema bipartidista.**

Se da cuando dos partidos están en condiciones de igual competencia por la mayoría de los escaños y uno de estos dos partidos logra conseguir una mayoría suficiente para formar el gobierno, pero la

alternancia o rotación en el poder es una expectativa creíble o de posibilidad latente.

La existencia de terceros partidos carece de importancia en el grado en que no alteren una situación en que la participación en el poder estatal está reducida a sólo los dos partidos principales. Así, el formato y la mecánica seguirán siendo las propias del bipartidismo y no las propias del multipartidismo. No es aventurado encuadrar en este sistema el modelo que impera en los Estados Unidos de América, país en el que hay diversidad de partidos y también se permite la participación de candidatos independientes, pero sin ninguna posibilidad real de competir con los partidos demócrata o republicano.

### **3.- Sistema de pluralismo moderado.**

Este es un sistema numéricamente limitado, existen un número de partidos no mayor a cinco. Esta es una frontera tanto con los sistemas bipartidistas, que tienen sólo dos partidos relevantes, como con el pluralismo extremo y polarizado, que tiene más de cinco partidos políticos sobresalientes.

Características del pluralismo moderado:

- La distancia ideológica es relativamente pequeña
- Existe una configuración de coalición bipolar

- Por todo lo anterior, la competencia es centrípeta; los partidos compiten por un electorado ubicado en el centro y moderan sus políticas.
- Lo que este sistema de partido nos indica y muestra es que el régimen político democrático en el cual se inserta, posee un alto nivel de apoyo y de legitimidad ante la ciudadanía y los grupos sociales relevantes.

#### **4.- Sistema de pluralismo polarizado.**

Este sistema está marcado por una fragmentación en torno a cinco o seis partidos. Es importante señalar que estos partidos deben ser relevantes (descartarse de los que carecen de capacidad de coalición) con cierto peso político que se identifiquen de manera expresa entre los círculos dominantes. En resumen, la frontera de fragmentación no está en cinco o seis partidos, sino en torno a cinco o seis que son los que dominan, al resto de haberlos, solo les queda sumarse con el partido que menor distancia ideológica les represente.

Por lo tanto, aunque las discrepancias en cuanto a formas de contar el número de partidos, perturben la clasificación, no afectarán a la tipología, pues lo fundamental es la polarización del sistema, dada por la existencia de una alta distancia ideológica entre los partidos extremos del espectro.



El sistema de pluralismo polarizado se caracteriza fundamentalmente por la existencia de una oposición antisistema, especialmente de la variedad comunista o fascista, pero también por:

- Existencia de oposiciones polarizadas
- Ubicación central de un partido o grupo de partidos
- Existencia de alta distancia ideológica
- Presencia de una política de súper oferta.

### **5.- Sistema de partido de atomización.**

Es un sistema de partido en el cual, el índice de fragmentación es altísimo; existen sobre nueve partidos políticos relevantes, lo que produce un grado de dispersión del poder que dificulta estructuralmente la ejecución de políticas de coalición y el ejercicio del gobierno; surgen en sistemas de partidos que no están cristalizados ni estructurados y en sociedades que han adoptado tardíamente un régimen democrático, aún no consolidado. Los casos típicos son de países africanos o en los sistemas políticos latinoamericanos que han entrado en crisis también pueden ver clasificados sus sistemas de partidos en la categoría de atomización.

### **II- Sistemas no competitivos.**

Este sistema de partidos es el propio de los regímenes políticos autocráticos. En él no hay reglas que establezcan la posibilidad de luchar por el poder político en términos justos e igualitarios, es decir, no

existe un marco jurídico que garantice la competencia de las unidades partidistas para conseguir el apoyo popular.

## **1. - Sistema de partido único.**

Únicamente existe y se permite un solo partido. Ello se debe a que ese partido veta todo tipo de pluralismo de partidos.

Precisamente, por el orden de intensidad decreciente de la coacción, o de la represión, cabe destacar las tres pautas siguientes:

A.- Unipartidista totalitaria (URSS hasta 1970): es muy ideológico, muy coactivo y movilizador de la población. El régimen político es una autocracia totalitaria.

B- Unipartidista autoritaria (España de Franco): El partido único autoritario es un sistema de control de menor intensidad ideológica, con menos capacidades extractivas y de movilización, consagrado a políticas de exclusión.

C.- Unipartidista pragmática (Portugal hasta 1974): El partido único pragmático da más flexibilidad a todos los rasgos precedentes y se puede reconocer por sus políticas de "inclusión" o agregadoras. El régimen político es una autocracia autoritaria.

## **2. - Sistema de partido hegemónico.**

Aunque en este sistema se permite o autoriza la existencia de más de un partido político, estos son de segunda, pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie

de igualdad. Así, no sólo la alternancia no se produce de hecho, sino que ella simplemente no puede ocurrir. En estos sistemas ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder, esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si le apoya o no le apoya su población.

En resumen, a lo largo del segundo capítulo, se da cuenta de cómo los partidos políticos se originan porque el hombre por naturaleza necesita convivir con sus semejantes y descubre las diversas necesidades y opiniones que posee cada ser humano, y que dichas diferencias a veces nos impiden convivir pacífica y armónicamente, por eso se necesitaba que existieran grupos que compartieran una manera de pensar y que lucharan por llegar al poder para aplicar dicha ideología con miras al bienestar de los demás.

A lo largo de los años estos grupos se convirtieron en los pilares de todas las sociedades que optan por tener como forma de gobierno una democracia y para que la vida democrática de un país se dé en forma justa y equitativa, los partidos políticos necesitan allegarse de recursos tanto para realizar sus actividades normales como para dar a conocer a sus candidatos e ideologías.

## **2.5 Las Elecciones como Medio de Cambio**

Nos corresponde ahora revisar las Elecciones como concepto, para cerrar de esta manera el círculo virtuoso de los agentes precursores del cambio, entendido que son las organizaciones políticas, en el futuro

partidos políticos (PP), los actores fundamentales, la democracia representa el concepto ideal de gobierno y las elecciones el medio para generar los cambios de un periodo a otro; la sociedad o colectividad, es el fin al que se dirigen las acciones de gobierno; el gobierno entonces, adquiere el papel de instrumentador. En la escuela de la “teoría de la elección pública” <sup>7</sup>(*Public choice theory*), se establece que la teoría económica se puede extender hacia las decisiones políticas y gubernamentales, en la pretensión de que el Estado puede elegir entre diversas posibilidades, para ejecutar una acción; los ciudadanos por igual, pueden escoger en el mercado político, lo que a su juicio es mejor por medio de su voto, aunque por regla general, suelen estar desinformados. Esta paradoja, representada por el interés del gobierno de salir airoso y tener beneficio, y en el otro extremo, la pretensión del ciudadano de sacar ventaja, sin que le cueste demasiado, impulsa un juego irracional, por momentos inmoral.

El gobierno –quien tiene el poder- aplica la mejor política pública y por ello obtiene un beneficio a través de trasladar los costos a la colectividad, que es la supuesta beneficiaria, pero al final como individuo politizado con poder, recibe una retribución personal. Las elecciones son por regla, el ejercicio de ofertar de los PP y el escoger de los ciudadanos, según sus preferencias; en este margen aparece el funcionario público, que busca reelegirse por su buena acción. De esta forma entramos al terreno del individualismo de burócratas y políticos, que se esmeran hasta lo imposible por maximizar el presupuesto

---

<sup>7</sup> Knut Wicksell (1896); James Buchanan (1986): “Teoría de la Elección Pública”.

público, en función de sus propios intereses, dejando en segundo plano, el bien social.

También el Estado es un gran activista del mercado, en la “teoría de la elección pública” no se le considera como agente económico; sí como promotor de reglas y privilegios que facilitan la interacción de los diferentes agentes, a decir banqueros, comerciantes y otros rentistas, que usufructúan los beneficios económicos, a costa de degradar los valores sociales.

Esta escuela tiene una explicación convincente de lo que son “las elecciones” como medio eficaz para dirimir las diferencias que se dan entre la sociedad, cimentada en diversas clases sociales, la burocracia, que actúa como gobierno, y la clase política en parte, aliada al poder en turno; otro tanto en la esfera de la oposición, procurando la diversidad de propuestas, para que el electorado, elija por la vía del voto, otras opciones.

El sistema electoral, por lo tanto, es la estructura compuesta por las normativas y los procesos que, fijados por la ley, permiten que los ciudadanos intervengan en las decisiones políticas a través del voto. Podría decirse que, mediante el sistema electoral, los individuos se convierten en electores y seleccionan a los dirigentes que ocupan diversos cargos públicos en el Gobierno.

## **2.6 Concepción del Estado como Objetivo y Fin**

Ya establecimos que, en virtud de partir de la aceptación del modelo democrático como forma y vía para organizar la sociedad, solo nos queda entender porque se dan variables de un sistema a otro, al momento de construir la nomenclatura del aparato institucional que, en su génesis, se hace necesario para instrumentar la política pública, pero después se convierte en un fin –lucha por el poder-.

Al darle forma y sentido a la sociedad, hubo de dotar de autoridad a los entes políticos, éstos a su vez la legitiman en una supuesta consulta social a través del voto, pero en el tránsito de este proceso, la clase política, al final se apropia del poder, legitimado por diversas vías; de los componentes del sistema político –dícese partidos políticos, clases sociales, gobierno, sistema político, burocracia- uno de ellos, asume el dominio sobre los demás y se adjudica el papel de benefactor, es la manera más sutil de explicar lo que es el “Estado” como concepto.

El Estado es el que asume el control, es el que tiene el poder en los límites del territorio y la población a la que le sirve, es quien tiene el monopolio de la fuerza para ejercer el gobierno; entramos así al subterfugio de la lucha por el poder, de acuerdo al orden establecido en las diferentes sociedades. Las variables de esta categoría son diversas, en el terreno de la ciencia económica, proponemos observar las siguientes:

Estado Instrumentalista: Maritain, denomina instrumentalista su concepción sobre el Estado. Se opone a las teorías substancialitas, que conducen a una noción despótica del Estado, que lo convierten en un todo que se superpone a la sociedad política para dejar de ser un instrumento al servicio del hombre. Para este pensador, es necesario restablecer las verdaderas funciones del Estado para convertirlo en instrumento del bien común, de manera que el pueblo realice un verdadero ejercicio de su libertad, dejando de ser amenaza para la sociedad, para el hombre. Agreguemos que esta corriente no se opone a la necesaria intervención del Estado para compensar el general desdén hacia la justicia y la solidaridad humana. Para Maritain, el Estado es necesario para el mantenimiento del orden y de la justicia.

Estado Idealista: (Hegel, Leibniz, Balzano, Santo Tomas de Aquino) El idealismo se basa en la existencia de Dios sobre todas las cosas, ley divina, ley natural, derecho externo, universal. El derecho natural posee como principio primario la conservación de la vida, y como secundarios el derecho de alimentarse, el derecho a defenderse. Como critica a esta visión, otras escuelas defienden que tal derecho está alejado de los aspectos políticos y económicos. Esta escuela manifiesta la existencia del Derecho Natural anterior a cualquier norma jurídica positiva, es decir, de origen humano; no requiere ser producto de un determinado procedimiento previamente establecido para la creación de normas jurídicas. El Derecho Natural es esencial a la naturaleza humana, y no creación del hombre. La idea en general de los idealistas es proteger el régimen de la propiedad privada y favorecer la explotación y la concentración de la riqueza en pocas manos; el Estado está llamado a

favorecer este modelo, substanciando un marco de derecho legal, para determinar que el Estado es el que da orden y sentido a la sociedad: “nada por encima de la ley, todo en el sentido de la razón”.

Origen del Estado y el Derecho, corriente materialista: El materialismo es una corriente filosófica que, en oposición al idealismo, resuelve el problema cardinal o fundamental de la filosofía acerca de la relación entre el pensar y el ser, entre el espíritu y la naturaleza, postulando que, la materia es lo primario y la conciencia y el pensamiento, son consecuencia de ésta, a partir de un Estado altamente organizado. La concepción materialista de la historia es propuesta por Marx y Engels y parte del principio de que la producción, y posterior distribución, es la base de todo orden social; que, en toda sociedad históricamente dada, la distribución de la producción y la consiguiente estratificación social en clases, depende de lo que se produce y cómo se produce y de cómo se intercambia lo producido. Según esta concepción, el hombre es un ser dotado de instinto social, provisto de tendencias que le llevan a una convivencia permanente con sus semejantes, instinto social al que el hombre obedece para luchar mejor por la existencia. Por ello, en el fondo de toda cuestión social late la forma de la economía social. Según esta doctrina, el derecho de un pueblo se determina por las peculiaridades de las relaciones económicas. El Estado entonces, es un ente regulatorio del orden que debe garantizar la correcta relación entre los medios de producción con la distribución igualitaria de lo producido. Todo debe caminar en una sola dirección, sin comparsas, sin desvíos, sin competencia.



En las diferentes concepciones del Estado y sus variantes dadas a lo largo de la historia, es constante el papel que juegan la clase política y la burocracia, como principales instrumentadores del orden y las relaciones de poder. Los procesos democráticos a través de elecciones, se han convertido en la forma más fina de mediatizar los conflictos sociales, cuando el poder entronizado ha perdido la visión benefactora, para convertirse en un fin, por sí mismo. Los extravíos encuentran derrotero, cuando los sectores sociales, en su relación económica y de intereses, encuentran puntos de coincidencia. Fundamentalmente se conjugan la clase política y la clase proletaria; también lo hacen la clase de la alta burguesía con la alta burocracia del gobierno; de esta forma se determinan los grupos de poder que establecen alianzas entre ellos para competir con los adversarios con miras a permanecer en, o hacerse del Poder Público<sup>8</sup>.

El funcionamiento del sistema político democrático, bajo esta dinámica, deja entrever que las sociedades modernas no son estáticas; están en continua transformación, que pueden darse alianzas, distintas a las arriba citadas; se trataría de estar innovando, porque esta práctica es la que le da viabilidad al sistema político y estabilidad al poder del Estado. La materia prima que impulsa la disputa por el poder, la encontramos en el ejercicio de los recursos públicos de que dispone el gobierno; es el punto más objetivo, porque ahí están las rentas que incauta la autoridad a todos los ciudadanos, sin mediar credo o condición social.

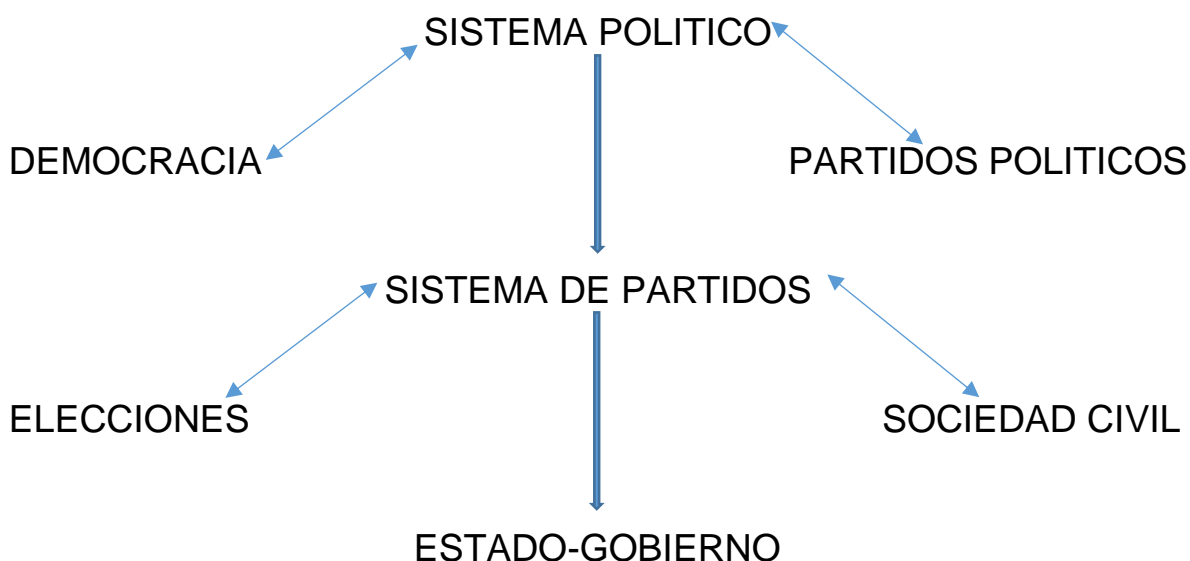
---

<sup>8</sup> Keynes reitera: "El Estado es la razón pública", el Gobierno es la visión de estado encargada de dar sentido y solución a los asuntos de interés público. Véase Tratados de Economía y el Estado en ficha bibliográfica, No. 20, Gómez Días de León, Carlos. Sistema Político y formas de Gobierno.

Las alianzas significan, ceder espacios de control y poder político a otros, cuando se está en la cima, para mantener los privilegios de la clase dominante; u ofrecer alternativas a los sectores desatendidos, para sumar fuerzas y desplazar a los que desean perpetuarse en el poder. Se tiene plena conciencia que la acción democrática, es una constante, que no ha resuelto la problemática social de injusticia, pobreza y otros satisfactores de la condición humana, pero antes tampoco lo han conseguido otros esquemas de corte imperialista o socialista.

Tal parece que estamos obligados a hacer una última reflexión acerca del “Estado” y la economía, como categorías superpuestas al sistema político, los sistemas electorales, el modelo político-democrático y las relaciones de producción, tratando de estructurar la concepción de la naciones modernas en el marco del “modo capitalista”, tomando solo los elementos concretos de los gobiernos nacionalistas que hoy prevalecen, con todo y que diversas naciones ya han experimentado la socialización de los medios de producción y que han optado por redefinir la orientación del poder político y el gobierno, como ocurre hoy en China, Rusia y otras naciones del antiguo bloque soviético.

La secuencia por la que optamos, fue la siguiente:



El esquema propuesto, está dado por el orden en el que abordamos cada uno de los puntos que, en el marco teórico, son los agentes precursores del cambio de las sociedades modernas; pasamos de una revisión de lo general a lo particular, necesaria para entender a mayor profundidad la visión de la ciencia económica en torno al “Estado”; sería irresponsable pasar por alto este agente, que aun en las naciones de mayor arraigo derechista y/o capitalista, juega un papel supremo en las relaciones de producción y en la búsqueda de las mejores alternativas gobiernistas, pues de ello depende la permanencia del modelo de gobierno en turno o la asunción de otro distinto, de acuerdo a las preferencias de los electores, que como sientan su estado de bienestar, evaluarán sentirse satisfechos o no estarlo; de ser este último, entonces podrían tomar otra opción. Ya visualizamos la teoría de la elección pública, que nos posibilita entender la extraña relación entre el poder, la

clase política y la sociedad, ahora se ocupa explicar porque el Estado convertido en gobierno –de cualquier corriente ideológica- ha de buscar como materializar la “economía del bienestar” a través de la ejecución de la política pública (economía del sector público), que implica: establecer un sistema jurídico, necesario para que una economía de mercado funcione, producir bienes y servicios como el correo, la educación o la defensa nacional, influir en lo que el sector privado produce por medio de los impuestos o el crédito, comprar bienes y servicios a la iniciativa privada y redistribuir la renta por medio de programas sociales intensos y masificados (aumento de las pensiones a jubilados, seguro de desempleo, atención especial a discapacitados, viudos y viudas y la atención medica universal, por citar algunos) dirigidos hacia la población abierta.

A menudo hablamos del importante papel que desempeñan los precios en la transmisión de información de los consumidores a los productores, a la inversa, de los productores a los consumidores, o de un productor a otro, acerca de los costos de producción, escasez o sobreoferta de un bien; pero es común también olvidar el papel virtuoso que juega el Estado como intermediario de los mencionados procesos y en general del proceso económico. Establecemos con claridad que el gasto en bienes públicos se decide a través de un método político, a diferencia del gasto en bienes privados, que se decide a través del sistema de precios, bajo las leyes de oferta y demanda; es en este punto, en el que se hace fundamental referirnos a la “economía del sector público”. El Estado ha de procurar generar los equilibrios, expresados como la optimización del bienestar, desde la propuesta de Adam Smith, quien

relacionó un aumento del bienestar con un aumento de la producción; Jeremy Bentham quien sugirió que el bienestar era equivalente a la suma de las utilidades individuales (utilidad Social); Alfred Marshall enunció que el bienestar de un consumidor es el excedente del consumidor, lo que era medible en unidades monetarias. Vilfredo Pareto (1906), opuesto a estas ideas, desarrolló “la teoría del bienestar”, basándose en los principios de unanimidad e individualismo, diseñó lo que hoy se conoce como “optimización de Pareto”, seguido más tarde por Pigou, que en su texto “The Economics of Welfare” (1920), afirmó que cualquier definición de bienestar debía incluir tanto eficiencia como igualdad.

Se trata de identificar diferentes estados en los cuales los mercados y la economía pueden estar, para encontrar un indicador de comportamiento óptimo de los mercados, en el que el bienestar del consumidor, sea lo más alto posible. En este juego de intereses privados interviene el Estado que, en la economía del sector público sienta las bases sobre la asignación de recursos gubernamentales para dirigirlos a cubrir los costos de la oferta de los bienes públicos como la guardia nacional o la educación, que son satisfactores de bienestar humano; en este ámbito también se deben encontrar los equilibrios, pues mayor gasto público, supone que la autoridad requiere de más dinero y solo hay dos formas de obtenerlo, aumentando impuestos o incrementando el déficit público, cubriendo el faltante con crédito. Llegamos al momento de la toma de decisiones que somete al estado-gobierno a la teorización económica para consolidar la eficiencia del gasto público, en combinación con un sistema que produzca bienestar

óptimo a la población, para lo que tiene que analizar las preferencias ciudadanas. Veamos el siguiente paralelismo:

Los ciudadanos eligen unos representantes mediante un sistema de votación, el voto tiene doble efecto, pues también se vota por un presupuesto público y el dinero es gastado por diversos organismos administrativos. Existe pues, una importante diferencia entre la forma en que una persona decide gastar su propio dinero y la forma en que los diputados deciden gastar el dinero de los ciudadanos. La conexión que se da entre la economía del sector público y el poder político, en este marco de ideas, es fundamental, dado que se habla recurrentemente de procesos electorales solo bajo el eufemismo burdo del “poder por el poder”, cuando en realidad, elegir a los gobernantes, tiene que ver con la elección del modo de ejercer el poder del Estado sobre la economía, la producción, los impuestos y los derechos de los individuos.



### **3.- SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL MEXICANO.**

- **Modelo de sistema electoral.**

El sistema electoral mexicano es un conjunto de instituciones debidamente vinculadas entre sí, sustentado en diversos ordenamientos que han ido evolucionando conforme la práctica democrática ha entrado en crisis sistemática en diferentes momentos de nuestra historia. En el entendido de que en este apartado se aborda de manera integral en que consiste el sistema electoral, sus componentes jurídicos y materiales, se debe tener claro que las modificaciones más sustanciales que nuestro modelo democrático ha tenido, son producto de luchas sociales importantes que han usado la fuerza de las masas para cambiar el orden dominante.

A partir de 1987, año que se recuerda por un elocuente cisma que ocurre al interior del llamado partido de estado (PRI) con la salida de diversos personajes, entre ellos el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, identificamos el inicio de una nueva transformación del sistema político en México, después de más de medio siglo de gozar de cierta estabilidad. Dicho fenómeno impulsa cambios importantes que obligan al sistema en turno, a modificar reglas y métodos para ofertar a la oposición ciertas garantías de acceder al poder y derribar el monolito de la llamada <sup>9</sup>“Dictadura Perfecta”. Esta investigación no se propone hacer una revisión histórica del tema, solo identificar los momentos

---

<sup>9</sup> Frase célebre citada por Mario Vargas Llosa en: “La experiencia de la libertad”, 1990, Televisa, Revista Vuelta, Dir. Octavio Paz”, citada por revista Proceso No. 723, septiembre 10, 1990.



clave y los hechos concretos que sin duda han trascendido hasta construir el sistema electoral que hoy conocemos.

Se ocupa definir diversos conceptos para ir engranando a las instituciones con que se cuenta, el papel que cada una de éstas juegan en la lógica de llegar al arquetipo de democracia ideal que, con todos los avances conseguidos hasta ahora, parece una aspiración inalcanzable. De ahí la importancia de entender al Estado mexicano como un concepto amplio, con valores históricos y prácticos, como se rige y que lo hace funcionar, por insuficiente que el modelo democrático parezca.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, Arts. 39-41) instaura a la nación como una república representativa, democrática y federal, compuesta por estados y municipios libres; la soberanía reside en el pueblo, y todo poder emanar de él. El estado federal mexicano se integra por 31 estados autónomos y la Ciudad de México. Estos conceptos básicos e irrenunciables, son la raíz misma de nuestro sistema político que justifica la razón del voto universal y las elecciones como método para elegir nuestras formas de gobierno.

El Estado mexicano tiene como punto clave para la organización electoral, la división de poderes y sus competencias a decir: poder legislativo que a grandes rasgos es el encargado de la creación de leyes, representado por el Congreso de la Unión conformado por las Cámaras de Diputados y Senadores; el poder ejecutivo que es depositado en el Presidente de la república, quien es el encargado de la representación y administración pública del estado; y el poder judicial, representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tribunales

derivados, a cargo de los ministros y jueces en los diversos ámbitos de competencia. Es el único poder que no es sujeto a elección popular, su conformación se lleva a cabo de manera indirecta por el Congreso de la Unión y los congresos locales.

Los poderes ejecutivos de la república, de los estados y de la ciudad de México son electos por un periodo de 6 años y estos tienen imposibilidad absoluta de reelección. Sus representantes son a nivel federal el presidente de la república; a nivel estatal los gobernadores(as) de cada entidad federativa; en relación a la ciudad de México el jefe(a) de gobierno.

Dentro de la autonomía de cada entidad federativa encontramos sólo cámaras de diputados locales, mientras que a nivel federal la Cámara de Diputados se compone de 500 miembros, 300 elegidos por el principio de mayoría relativa y 200 elegidos por el principio de representación proporcional (RP). El Senado de la República se conforma por 128 miembros, 2 de mayoría relativa por cada entidad federativa para un total de 64, uno de primera minoría por cada entidad para sumar 32 (1 para el partido que obtuvo el 2do. lugar en la elección de cada entidad) y 32 por el principio de RP.

El principio de mayoría relativa se da por medio del voto directo y secreto de los ciudadanos y el principio de RP consiste en que cada partido político lista a cierto número de candidatos de los cuales, dependiendo del número de votos que en total haya obtenido el partido durante la elección, tendrá derecho a una cantidad de diputados o senadores que proporcionalmente le corresponda según un cálculo aritmético.

### **3.1 Órganos Electorales.**

Las instituciones electorales son las encargadas de cumplir y hacer cumplir las disposiciones para el correcto desarrollo del sistema electoral mexicano. Al paso del tiempo esta estructura se ha robustecido, conforme las necesidades y crisis sistemáticas ha enfrentado nuestro sistema político-electoral.

#### **3.1.1 Instituto Nacional Electoral (INE)**

La máxima autoridad para organizar elecciones y fiscalizar lo es el Instituto Nacional Electoral (fundado en 1990 primero como Instituto Federal Electoral, ahora **INE**) regulado por el artículo 41 de la CPEUM, reconocido como organismo público e independiente en sus decisiones y funcionamiento, se encarga de organizar las elecciones federales y locales en coordinación con las autoridades electorales de cada entidad federativa. El INE tiene establecidas sus oficinas centrales en la ciudad de México; para cumplir sus obligaciones en todo el país, cuenta con representaciones en las capitales de las 31 entidades federativas y la Ciudad de México (Juntas Locales Ejecutivas) y en los 300 distritos electorales en los cuales se divide el territorio nacional, llamadas juntas distritales ejecutivas.

Dentro de la estructura del INE se cuenta con el Consejo General, máximo órgano de dirección de este, que funciona de manera permanente. Su integración se conforma de la siguiente manera; once miembros llamados consejeros electorales, quienes tienen derecho a voz y voto; un representante por cada partido político con registro

nacional, solo con derecho de voz; los consejeros del poder legislativo, un legislador por cada partido político, solo con derecho de voz y el secretario ejecutivo. De los once consejeros electorales designados por la Cámara de Diputados Federal por periodos determinados, se elige uno en calidad de Presidente del Consejo General del INE

Algunas de las funciones que también son competencia del INE son: administrar los tiempos que le corresponden a los partidos políticos en radio y televisión para fines electorales; revisar y ajustar el número de distritos electorales a nivel federal; organizar y mantener actualizado el Registro Federal de Electores; expedir la credencial de elector con fotografía y entregar los recursos que por ley les corresponden a los partidos y agrupaciones políticas nacionales además de vigilar que los usen adecuadamente.

El INE organiza los procesos electorales de presidente de la república y senadores, cada seis años y de diputados federales, cada tres. Con la reforma legal de 2014, tiene la facultad de atraer la organización de los procesos electorales de los estados y municipios, a petición de parte.

Para cumplir con su tarea, se vale de las Juntas Locales Ejecutivas (una por cada entidad federativa) que funcionan de manera permanente con cinco vocales: V. Ejecutivo, V. de Organización, V. de Capacitación Electoral y Ed. Cívica, V. de Organización Electoral y V. del Registro Federal de Electores (RFE). En tiempos electorales se instalan los Consejos Estatales Electorales que se conforman con los vocales permanentes más seis consejeros ciudadanos, que junto con el presidente (con voto de calidad), tienen derecho de voz y voto, los

demás vocales al igual que los representantes de los partidos políticos, solo cuentan con derecho de voz.

Esta nomenclatura baja hacia las 300 Juntas Distritales Ejecutivas de manera permanente, con idénticas funciones y atribuciones, atienden básicamente la recepción de solicitudes de inscripción al padrón electoral y la expedición de las credenciales para votar con fotografía, pero en tiempos electorales, por lo demás, igual se instalan los Consejos Distritales Federales con la misma distribución de responsabilidades.

### **3.1.2 Organismos Electorales Locales (OPLES).**

<sup>10</sup>Cada entidad federativa cuenta con un instituto electoral local (OPLES), regidos éstos de acuerdo a las leyes y normas que cada estado disponga y son:

- IEE; Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes
- IEEBC; Instituto Estatal Electoral de Baja California
- IEEBCS; Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur
- IEEC; Instituto Electoral del Estado de Campeche
- IEPC; Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas
- IEE; Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
- IEC; Instituto Electoral de Coahuila
- IEEC; Instituto Electoral Estatal de Colima

---

<sup>10</sup> Remítase conforme al anexo No.5 de la Web, por organismo electoral y entidad federativa,

- IEEM; Instituto Electoral del Estado de México
- IECM; Instituto Electoral de La Ciudad de México
- IEPC; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango
- IEEG, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
- IEPCG; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero
- IEEH; Instituto Electoral del Estado de Hidalgo
- IEPCJ; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco
- IEM; Instituto Electoral de Michoacán
- IMEPAC; Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
- IEEN; Instituto Estatal Electoral de Nayarit
- CEE; Comisión Estatal Electoral de Nuevo León
- IEEPCO; Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
- IEEP; Instituto Electoral del Estado de Puebla
- IEEQ; Instituto Electoral Del Estado de Querétaro
- IEQROO; Instituto Electoral de Quintana Roo
- CEEPACSLP; Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí
- IEES; Instituto Electoral del Estado de Sinaloa
- IEE/SONORA; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora

- IEPC; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco
- IETAM; Instituto Electoral de Tamaulipas
- ITE; Instituto Tlaxcalteca de Elecciones
- OPLE; Organismo Público Local Electoral de Veracruz
- IEPAC; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán
- IEEZ; Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

Los Organismos Públicos Locales (OPL) son los encargados de la organización de las elecciones en cada entidad federativa para elegir:

- Gobernadores
- Diputados locales
- Presidentes municipales
- Integrantes de ayuntamientos: síndicos, regidores y concejales en la CDMX
- Alcaldes de la Ciudad de México
- Jefe de Gobierno de la Ciudad de México
- Otros.

Las funciones de los organismos públicos locales son las siguientes:

- Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos.
- Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad.
- Preparación de la jornada electoral.

- Imprimir documentos y producir los materiales electorales.
- Efectuar el escrutinio y cómputos con base en los resultados de las actas de cómputo distritales y municipales.
- Declarar la validez y otorgar las constancias en las elecciones locales.
- Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo de la entidad.
- Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) conforme a las reglas emitidas por el INE.
- Verificar el cumplimiento de la normatividad en materia de encuestas o sondeos de opinión en la entidad.
- Organizar, desarrollar y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana en la entidad.
- Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad durante el proceso electoral.
- Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral.
- Informar al INE sobre el ejercicio de las funciones delegadas.

Recuérdese que, hasta antes de la última reforma electoral federal de 2014, los órganos electorales locales, eran plenamente autónomos, sujetos solo a las legislaciones estatales y plegados por regla general a los intereses de los gobernadores. En caso de controversias electorales, era el único momento en que actuaban los tribunales.

Hoy la situación es totalmente diferente, pues el INE tiene facultades por encima de los OPLES al grado de que interviene en la designación



directa de los consejeros electorales estatales y puede atraer la organización y desarrollo de cualquier elección.

### **3.1.3 Tribunales de Justicia Electoral.**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (**TEPJF**) fundado en 1990 antes Tribunal de lo Contencioso Electoral, es la autoridad jurisdiccional regulada por el artículo 99 de la Constitución Federal; está encargado de resolver las controversias en materia electoral, así como salvaguardar los derechos político electorales de la ciudadanía e impartir justicia en el ámbito electoral.

Actualmente su composición se da por una sala superior la cual está integrada por 7 magistrados electorales; cinco salas regionales, integradas por 3 magistrados en cada una de ellas y una sala regional especializada en asuntos administrativos y fiscales, con 3 integrantes.

De acuerdo con la CPEUM, Artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto), el Tribunal Electoral tiene competencia para resolver, en forma definitiva e inatacable, los siguientes tipos de controversias electorales:

- Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.
- Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos (resueltas en única instancia por la Sala Superior).

- Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas anteriormente, que violen normas constitucionales o legales.
- Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de los institutos y tribunales electorales locales (es decir, de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, o resolver las controversias que surjan durante los mismos) que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.
- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación.
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores; así como entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores.
- La determinación e imposición de sanciones por parte del INE a partidos, agrupaciones, así como a personas físicas o morales.
- La resolución de procedimientos sancionadores, relacionados con la violación a las normas que regulan el acceso a radio y televisión de los partidos y candidatos, la aplicación imparcial de recursos públicos, la propaganda de entes públicos, propaganda electoral, así como actos anticipados de precampaña y campaña.
- Las demás que señale la ley.

Como ocurre con los OPLES, también los estados de la república cuentan con sus tribunales electorales locales, cuyos magistrados son designados por el Senado de la República. Se toman como primera instancia en las controversias electorales y si después de sus resoluciones, las controversias persisten, entonces interviene el TEPJF como última y definitiva instancia.

#### **3.1.4 Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).**

Como órgano de representación a nivel federal encontramos de igual forma a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE, 1994), dependencia que realiza acciones de prevención, investigación y persecución de las conductas tipificadas como delitos electorales. Es un organismo dependiente de la Fiscalía General de la República que, al atender su función, garantiza la equidad, legalidad y transparencia de todas las elecciones federales y locales. Cuenta con representaciones permanentes y/o temporales, según sea el caso, en las capitales de los estados de la república.

Para dotar de facultades plenas a este organismo, se le dio marco jurídico de primera intención, de tal forma que actúa como mesa de denuncia con atribuciones de investigación y capitulación de delitos electorales con base en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE).

### **3.1.5 Partidos Políticos.**

En función de las normas vigentes en nuestro país, la definición de partido político la podemos expresar así: “Asociación de interés público, con principios e ideas propias; en él convergen cualquier cantidad de individuos que en la coincidencia promueven la participación democrática de la sociedad al tiempo que se busca el acceso al poder a través de los cargos de elección popular mediante los principios de sufragio universal, libre y secreto, con la primicia de que todo mexicano puede votar y ser votado”.

El ciudadano tiene la facultad de asociarse para formar un partido político de manera libre e individual; es importante mencionar que está estrictamente prohibido la intervención de organizaciones gremiales con un objeto diferente que no sea la creación de partidos políticos; además de que en México sigue vigente el principio de estado laico que impide que los grupos religiosos participen en política, en consecuencia, están prohibidos los partidos que profesen el culto en cualquier modalidad.

Existen Partidos Políticos (PP) nacionales y locales; los de carácter nacional tienen el derecho de participar en elecciones a nivel federal, estatal, municipal y en la Ciudad de México, mientras que los PP estatales solo participan en las elecciones de jefe de gobierno, gobernadores, diputados locales, presidentes municipales y miembros de los ayuntamientos.

Cada partido es libre de regirse conforme a sus estatutos, determinar su ideología y órganos de dirección, bajo las normas que rigen el proceso electoral -Ley General de Instituciones y Procedimientos

Electoral (LEGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP)-. En el apartado 3.3 de este capítulo se dispone de una amplia explicación del sistema de partidos políticos en México; estos comentarios solo tienen el objeto de establecer al régimen de partidos como parte sustancial del sistema electoral en cita.

Además, es importante agregar que las reformas electorales de 2014, ahora permiten la participación de candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular, con lo que se quitó a los partidos políticos la potestad exclusiva de registrar candidatos y ser la única vía para llegar al poder político en México.

## **3.2 Geografía Electoral.**

### **3.2.1 Cartografía Electoral.**

El territorio nacional, dividido en 32 entidades federativas, tiene una división electoral que parte de adaptarse a los límites, geografía irregular y extensión territorial de cada caso. En el entendido de que el Congreso de la Unión cuenta con 300 escaños y 64 senadores (dos por cada estado), todos de mayoría relativa, es que se ha dividido al país en 300 distritos electorales uninominales; el número de distritos no es homogéneo para cada estado, esto se determina con base en el cálculo estadístico del número de ciudadanos en edad de votar, que se encuentran en el padrón electoral; para nuestro análisis es suficiente registrar que un distrito uninominal en promedio tiene entre 256 mil y 296 mil electores, dato que impacta en el hecho de que estados como Baja California Sur, apenas tienen dos distritos uninominales, mientras que el Estado de México cuenta con 41 distritos, esto se debe a la

densidad poblacional; los estados del centro y sureste del país, así como las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey, entre otras, por obvias razones concentran el mayor número de distritos.

Otro fenómeno aleatorio se da con el tamaño en territorio que cada distrito electoral tiene; como se pretende que cada distrito uninominal tenga en promedio entre 280 y 320 mil habitantes, este criterio de representatividad es primigenio, no importando que un distrito sea grande o chico en territorio, se dan casos como el DTTO. Federal I de La Paz, que ocupa cerca del 80 por ciento del territorio del Estado de Baja California Sur, equivalente a 10 distritos de la Ciudad de México.

### **3.2.2 División Distrital Nacional y de los Estados de la República.**

A continuación, presentamos en la tabla num.1 por entidad federativa, los 300 distritos uninominales federales, así como la división de distritos locales y el número de diputados que conforman los congresos locales, entre curules de mayoría y de representación proporcional:

Tabla 1, División política de los 300 distritos electorales uninominales federales y los 673 distritos locales por entidad federativa; se incluyen los diputados locales de RP: la columna (A+B) nos da el número de diputados locales que tienen los congresos de las 32 entidades federativas.

| <b>DIVISION DISTRITAL POR ENTIDAD FEDERATIVA.</b> |                         |                           |                                  |                             |
|---|-------------------------|---------------------------|----------------------------------|-----------------------------|
|   | <b>DTTOS. FEDERALES</b> | <b>DTTOS. LOCALES (A)</b> | <b>DIP. REP. PROP. LOCAL (B)</b> | <b>TOTAL, DIP. LOC. (C)</b> |
| AGUASCALIENTES                                    | 3                       | 18                        | 9                                | 27                          |
| BAJA CALIFORNIA                                   | 8                       | 16                        | 8                                | 24                          |
| BAJA CALIFORNIA SUR                               | 2                       | 16                        | 5                                | 21                          |
| CAMPECHE  | 2                       | 21                        | 14                               | 35                          |
| CHIAPAS   | 13                      | 24                        | 16                               | 40                          |

|                  |            |            |            |             |
|------------------|------------|------------|------------|-------------|
| CHIHUAHUA        | 9          | 22         | 11         | 33          |
| COAHUILA         | 7          | 16         | 9          | 25          |
| COLIMA           | 2          | 16         | 9          | 25          |
| CIUDAD DE MEXICO | 24         | 33         | 33         | 66          |
| DURANGO          | 4          | 15         | 10         | 25          |
| GUANAJUATO       | 15         | 22         | 14         | 36          |
| GUERRERO         | 9          | 28         | 18         | 46          |
| HIDALGO          | 7          | 18         | 12         | 30          |
| JALISCO          | 20         | 20         | 18         | 38          |
| EDO. DE MEXICO   | 41         | 45         | 30         | 75          |
| MICHOACAN        | 12         | 24         | 16         | 40          |
| MORELOS          | 5          | 12         | 8          | 20          |
| NAYARIT          | 3          | 18         | 12         | 30          |
| NUEVO LEON       | 12         | 26         | 16         | 42          |
| OAXACA           | 10         | 25         | 17         | 42          |
| PUEBLA           | 15         | 26         | 15         | 41          |
| QUERETARO        | 5          | 15         | 10         | 25          |
| QUINTANA ROO     | 4          | 15         | 10         | 25          |
| SAN LUIS POTOSI  | 7          | 15         | 12         | 27          |
| SINALOA          | 7          | 24         | 16         | 40          |
| SONORA           | 7          | 21         | 11         | 32          |
| TABASCO          | 6          | 21         | 14         | 35          |
| TAMAULIPAS       | 9          | 22         | 14         | 36          |
| TLAXCALA         | 3          | 15         | 10         | 25          |
| VERACRUZ         | 20         | 30         | 20         | 50          |
| YUCATAN          | 5          | 15         | 20         | 35          |
| ZACATECAS        | 4          | 18         | 12         | 30          |
| <b>TOTAL</b>     | <b>300</b> | <b>672</b> | <b>449</b> | <b>1121</b> |

### **3.2.3 División por Circunscripción Uninominal.**

Las 32 entidades federativas a su vez están integradas en cinco circunscripciones uninominales de la siguiente manera:

**Primera Circunscripción:** Sede: Guadalajara, Jalisco:

Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora. **Habitantes:** 24, 181, 654

**Segunda Circunscripción:** Sede: Monterrey, Nuevo León:

Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas. **Habitantes:** 25, 017, 739

**Tercera Circunscripción:** Sede: Xalapa, Veracruz:

Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán.

**Habitantes:** 24,142, 242

**Cuarta Circunscripción:** sede: Ciudad de México:

Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala.

**Habitantes:** 21, 797, 445

**Quinta Circunscripción:** Sede: Toluca, México:

Colima, Hidalgo, Estado de México, Michoacán.

**Habitantes:** 24, 341, 673

Esta subdivisión da por resultado que a cada Circunscripción se le asignan 40 legisladores por la vía de la representación proporcional para sumar otros 200 escaños, que se reparten a los PP conforme a los porcentajes de votación obtenidos, siempre y cuando en la votación nacional alcancen cuando menos el tres por ciento en la elección de diputados; así se completan los 500 legisladores de la Cámara baja.



Como la asignación se da conforme a las listas de candidatos que cada partido político registra ante el INE, no hay una regla común que los partidos políticos dispongan para que a un estado le toquen más o menos diputados de representación proporcional.

Las cabeceras de las circunscripciones electorales son a su vez sede de las cinco salas regionales del subsistema de justicia electoral del TEPJF.

### **División de Distritos Federales por Circunscripción Uninominal.**

Tabla 2, División conforme a la última redemarcación distrital del INE 2018; contempla número de Distritos Federales por entidad federativa.

| <b>Primera Circunscripción:</b>         | <b>Segunda Circunscripción:</b> | <b>Tercera Circunscripción:</b> | <b>Cuarta Circunscripción:</b> | <b>Quinta Circunscripción:</b> |
|---|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Sede: Guadalajara, Jalisco              | Sede: Monterrey, Nuevo León     | Sede: Xalapa, Veracruz          | Sede: Ciudad de México         | Sede: Toluca, México           |
| Baja California (8)                     | Aguascalientes (3)              | Campeche (2)                    | Ciudad de México (24)          | Colima (2)                     |
| Baja California Sur (2)                 | Coahuila (7)                    | Chiapas (13)                    | Guerrero (9)                   | Hidalgo (7)                    |
| Chihuahua (9)                           | Guanajuato (15)                 | Oaxaca ( 10)                    | Morelos (5)                    | Estado de México (41)          |
| Durango (4)                             | Nuevo León (12)                 | Quintana Roo (4)                | Puebla (15)                    | Michoacán (12)                 |
| Jalisco (20)                            | Querétaro (5)                   | Tabasco (6)                     | Tlaxcala (3)                   |                                |
| Nayarit (3)                             | San Luis Potosí (7)             | Veracruz (20)                   |                                |                                |
| Sinaloa (7)                             | Tamaulipas (9)                  | Yucatán (5)                     |                                |                                |
| Sonora (7)                              | Zacatecas (4)                   |                                 |                                |                                |
| 60                                      | 62                              | 60                              | 56                             | 62                             |
| <b>TOTAL 300 DISTRITOS UNINOMINALES</b> |                                 |                                 |                                |                                |

### 3.2.4 Numeralia Electoral.

|                |   |                     |                                      |
|----------------|---|---------------------|--------------------------------------|
| <b>300</b>     | Distritos electorales uninominales  | <b>68, 436</b>      | secciones electorales                |
| <b>88. 8</b>   | millones de ciudadanos inscritos en Padrón Electoral                          | <b>87, 192, 586</b> | ciudadanos con credencial para votar |
| <b>900</b>     | Vocales distritales (ejecutivo, organización, capacitación), 3 p/c DTTO. FED. |                     |                                      |
| <b>500</b>     | Diputados Federales   | <b>1121</b>         | Diputados Locales                    |
| <b>128</b>     | Senadores   | <b>2458</b>         | Presidentes municipales              |
| <b>24, 580</b> | cargos de elección popular  |                     |                                      |

Incluidos un presidente de la república, 31 gobernadores, un jefe de gobierno de la CDMX, síndicos, regidores y concejales, en número de acuerdo a las legislaciones electorales de cada entidad federativa; con datos actualizados de acuerdo al último conteo de población (2015) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) que marca **119, 480, 753 hab.** en México, con una variación estándar (+, - 0.04%) de 50 mil habitantes aproximadamente.

Para concluir con la cartografía electoral, basta decir que cada distrito electoral federal esta subdividido en (+, -) 228 secciones electorales que es la base para determinar el número de casillas para votar que se instalan en la jornada electoral. Se busca que cada casilla tenga un rango de hasta 565 electores; no puede ser de otra manera dado que la geografía urbana y rural es demasiado irregular. Las 32 entidades federativas, de acuerdo al número de distritos electorales federales que cada una contiene, refleja cantidades de casillas a instalar y la subdivisión de los distritos electorales locales no coincide con la de los distritos federales, sin embargo, toma la misma numerología de las secciones electorales y casillas que asigna el INE.

La idea de cuantificar en este apartado el número de secciones electorales y la cantidad de casillas en las que se vota, tiene por objeto evidenciar el tamaño del aparato humano que se ocupa en una jornada electoral, desde capacitadores, funcionarios de casillas, vocales, consejeros electorales y personal operativo de carácter temporal, que tan solo en una elección presidencial en la que concurren elecciones de gobernador y presidentes municipales en un cuarto de las entidades de la república, se ocupan alrededor de 660 mil personas, sin contar los representantes de partido ante las mesas directivas de casilla.

Como se puede apreciar, la geografía electoral nos aporta la identidad básica del modelo democrático con que hoy contamos en México; no pudiéramos entender ninguna lógica de la división de poderes, por qué son 500 los que componen la Cámara de Diputados Federal o el costo-beneficio de las elecciones y el financiamiento hacia los partidos políticos, sin conocer los diferentes números y la división política del territorio nacional.

### **3.3 Sistema de Partidos Políticos Nacionales.**

#### **3.3.1 Antecedentes.**

Las primeras expresiones partidistas las encontramos en la época de la independencia mexicana, entonces se carecía de un poder político que pudiera imponerse en todos los niveles de la vida social, con este movimiento los criollos fueron despojados del poder por el “pueblo ahora mexicano”, en plena sublevación; los líderes buscaban monopolizar el poder económico y político del territorio, que entonces era exclusivo de

las encomiendas, virreinos y toda la estructura de poder heredada de más de 500 años de conquista de la corona española. El movimiento emancipador fue impulsado por los grandes acontecimientos históricos como la independencia de Estados Unidos y las revoluciones inglesa y francesa.

Al culminar la Independencia de nuestro país, los mexicanos empiezan a dirigir la actividad política y es en este momento cuando surgen tres grandes gremios, los <sup>11</sup>turbidistas, los borbónicos y los republicanos, todos ellos con la firme intención de inmiscuirse en el ámbito público para así aplicar las ideologías que a su parecer eran las necesarias para gobernar la nueva nación.

Aparecen gremios como el Rito Escoses, al mando de Nicolás Bravo, quien fue un importante ideólogo que propuso mantener una estructura monárquica la cual fue rechazada por el pueblo mexicano que dio un giro hacia la centralización del poder político, que en todo caso buscaba nuevas formas de gobierno, más representativas de los diversos sectores sociales, en un marco de emancipación soberana de la nueva patria. Claro está que, de los sectores de mayor conciencia social, surgieron los liderazgos que dieron los esbozos de los primeros grupos politizados. Surgen diferentes sociedades llamadas logias como el Rito Yorkino dirigido por Vicente Guerrero y por Lorenzo de Zavala y La gran Legión del Águila Negra de Guadalupe Victoria, ambas de influencia masónica con intereses encontrados; hasta ese momento las logias

---

<sup>11</sup> Senado de la Republica, "La Historia de los Partidos Políticos"; <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/fotos/imgs/foto02.jpg> | 2007-02-27 (ISO)  
Author=Mexican Senate

habían jugado el papel de partidos políticos y a partir de dichos grupos que constantemente competían por llegar al poder se originaron otro tipo de organizaciones de mando vertical. La Guerra de Reforma (1858) deja ver con mayor claridad la lucha entre facciones de liberales que apoyaban a Benito Juárez y los conservadores que intentaron sostener a Ignacio Comonfort en la presidencia de México; en 1871 nacen las primeras instituciones denominadas “partido político”: “PARTIDO RADICAL DE TABASCO” y “PARTIDO REPUBLICANO PROGRESIVO” ambos con la finalidad de sostener y organizar las candidaturas presidenciales de Lerdo de Tejada. Aflora al tiempo “LA UNION LIBERAL” de corte conservador, formada por negociantes, banqueros y políticos y durante la reelección porfirista en 1896 aparece el “CIRCULO NACIONAL PORFIRISTA”.

Otros partidos son:

- “PARTIDO LIBERAL” fundado por Camilo Arriaga el 30 de agosto de 1900
- “PARTIDO LIBERAL CONSTITUCIONALISTA” fundado tras el manifiesto de 1901 por el antes “PARTIDO LIBERAL”.
- “PARTIDO LIBERAL MEXICANO” que se instala en 1905 con el objetivo primordial de combatir las dictaduras.
- “PARTIDO REELECCIONISTA” fundado por Rosendo Pineda, Pedro Rincón Gallardo, Diego Redo y Emilio Rabasa en 1909, apoyando la reelección de Porfirio Díaz a la presidencia.
- “PARTIDO ANTIRREELECCIONISTA” organizado por Francisco I. Madero en mayo de 1909, lanzando el manifiesto “Sufragio Efectivo. No Reección”, sustituido en 1911 por el “PARTIDO

CONSTITUCIONAL PROGRESISTA” postulando la fórmula Francisco I. Madero/José María Pino Suárez como candidatos a la presidencia y vicepresidencia de México.

Otros partidos de menor influencia que surgen durante la Revolución y hasta un poco antes del periodo cardenista son:

- “PARTIDO CATOLICO NACIONAL” fundado en mayo de 1911 por Emmanuel Amor, Gabriel Fernández, Manuel F. de la Hoz, bajo el lema “Dios, patria y libertad”, defendiendo los derechos de la ciudadanía católica.
- “PARTIDO NACIONAL INDEPENDIENTE” fundado en 1911, institución que abanderaba la seguridad y protección legal del trabajador y libertad indígena; apoya fielmente la NO REELECCION.
- “PARTIDO LIBERAL CONSTITUCIONALISTA” nace a fines de 1916 encabezado por los generales Pablo González y Benjamín G. Hill.
- “PARTIDO SOCIALISTA DEL SURESTE” fundado en 1916.
- “PARTIDO SOCIALISTA OBRERO” surge en 1917 aunque desaparece el mismo año tras un rotundo fracaso electoral.
- “PARTIDO NACIONAL COOPERATIVISTA” nace en 1917.
- “PARTIDO LABORISTA” se formó en 1919.
- “PARTIDO NACIONAL AGRARISTA” fundado en 1920, buscando defender los derechos de los campesinos.
- “PARTIDO NACIONAL DE SALVACIÓN PÚBLICA” fundado en 1939.

Todos estos partidos políticos versaban ideas diferentes, en algunos casos opuestos entre una visión centralista y autoritaria o una propuesta más liberal, menos conservadora, vinculada hacia el interés de la población mayoritariamente campesina y con menor fuerza hacia los sectores obreros. Era claro que el país necesitaba un cambio en la política y en sus estructuras sociales; de hecho, esta insatisfacción inspira el estallamiento de la Revolución Mexicana, insurrección que busca evitar la reelección de la dictadura de Porfirio Díaz; digamos entonces que esta etapa de la historia del siglo XX, establece en definitiva las bases social e ideológica del sistema político mexicano, tal y como hoy lo conocemos. Los partidos mayoritarios de hoy, son la síntesis tipológica de un siglo de historia social sin precedentes.

Los años subsecuentes a la Revolución Mexicana, propician una definición ideológica de los partidos políticos más radical, dirigida a nuclear a las masas e identificarse de forma precisa con los sectores sociales, de ahí que los partidos de antaño, se transformaron y dieron paso a nuevos actores que buscaron representar de mejor manera a los obreros, campesinos, estudiantes, comerciantes, maestros, etc., estos son los antecedentes de los partidos modernos y de la división sectarista de partidos de izquierda, centro y derecha.

### **3.3.2 Partidos Políticos en la actualidad.**

- PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN)

En 1939, Manuel Gómez Morín decidió convocar a los mexicanos de su generación a unirse al proyecto de reconstruir la nación, evitar las

tentaciones del caudillismo y la visión centralista del ya arrollador Partido Nacional Revolucionario (PNR); con una ideología humanista y una propuesta laica del estado, se pretendía instalar de una vez y por todas, la democracia como institución rectora de la vida económica, política y social, en un proyecto que confronta abiertamente al gobierno de Lázaro Cárdenas, así surge el Partido Acción Nacional (PAN).

- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI).

El Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929), fundado por Plutarco Elías Calles, después se transforma en Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938) y por último en 1946 cambia a su actual nombre Partido Revolucionario Institucional (PRI); es el que mejor procesa el aglutinamiento de masas, porque sectoriza a los obreros, campesinos y clases populares diversas, lo que le da más de setenta años de permanencia en el poder, hasta el año 2000.

- PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA (PRD).

El Partido Comunista Mexicano( PCM, 1919, José Allen y otros) sienta las bases de la ideología marxista-leninista en México; posterior a esta organización surgieron en adelante diversos partidos de este corte, como el Partido Popular Socialista (PPS) de Vicente Lombardo Toledano (1948), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT, 1974, Heberto Castillo) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT, 1976) de corte trotskista, que aglutinaron a los sindicatos independientes de maestros, trabajadores universitarios de la UNAM y otros movimientos, como principal activo está la luchadora social Rosario Ibarra de Piedra; estos partidos y otros más, dieron forma en 1989 al Partido de la Revolución Democrática (PRD).



- PARTIDO DEL TRABAJO (PT).

En el proceso fundacional del PRD, no participan un sinnúmero de organizaciones como la campesina Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), de los maestros Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), el Frente Popular Tierra y Libertad de Nuevo León y la Organización de Izquierda Revolucionaria (OIR) de Durango entre otras, que en una visión más radical de la izquierda orientada hacia el maoísmo, prefirieron darle forma al Partido del Trabajo (PT, 1990, Alberto Anaya Gutiérrez).

- PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO (PVEM).

El llamado Partido Verde, tiene su origen por las movilizaciones de colonos de diversas zonas residenciales de la capital de la república en pro de recuperar espacios verdes y frenar la contaminación atmosférica del Valle de México. En 1991 nace el PARTIDO VERDE ECOLOGISTA por fallo del TRIFE, otorgándose así el registro de partido político, condicionándolo a cambiar de nombre y emblema. La primera participación de este partido, fue en 1991 en la elección federal, logrando una votación de 1.48%, con lo que pierde su registro. En 1993 recuperan su registro y al año siguiente impulsan a su fundador Jorge González Torres como su candidato a la presidencia de la república. Esta organización es de corte humanista, vinculado con sectores de clase alta y que de manera general han hecho alianzas con partidos de derecha como el PAN en el año 2000 y con el PRI a partir del 2003.

- MOVIMIENTO CIUDADANO (MC).

Esta agrupación antes se llamó Convergencia por la Democracia (1996), en 1997 obtuvo su registro como partido político nacional; en el 2011 cambió de nombre a Movimiento Ciudadano, Partido Político; esta organización es de corte progresista, más identificada con posiciones de centro-izquierda, plataforma que le ha permitido hacer alianzas con el PRD y PT en diversas elecciones a partir del 2006 y coaliciones locales con el PAN en otros procesos.

- MOVIMIENTO DE REGENERACION NACIONAL (MORENA).

Esta organización surge en 2010 como: “Movimiento de Regeneración Nacional” (MORENA), asociación que armó una estructura de movilización adjunta a la de los partidos que impulsaron el segundo intento de Andrés Manuel López Obrador por conseguir la presidencia de la república en el 2012; ésta agrupación se escinde del PRD y absorbe estructuras de otras organizaciones políticas y en el 2014 obtiene su registro como partido político que, en su ideario busca la transformación democrática del país. Impulsa cambios ambiciosos de orden político, económico, social y cultural bajo principios éticos de corte de centro izquierda.

Después de las elecciones de 2012 el movimiento entró en la disyuntiva, que se resolvió el 20 de noviembre de 2012, decidiendo que el organismo pasaría de ser un movimiento social a un partido político.

- NUEVA ALIANZA (NA).

Su creación fue propuesta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en 2005, el mayor sindicato de América Latina por el número de agremiados y que era liderado entonces por Elba Esther Gordillo; aunque ella ha negado en repetidas ocasiones haber participado en la formación del partido, ya que su membresía pertenecía al PRI, del que era su secretaria general. Esta institución es más vinculada a la ideología de centro-derecha; en los últimos años cerro acuerdos de coaliciones con PAN y PRI.

- PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL (PES).

Organismo de centro derecha, fundado en 2006 como partido local en Baja California por Hugo Eric Flores, logró presencia en estados del norte del país como Coahuila y Nayarit, en el centro, en el estado de Hidalgo y el sureño estado de Chiapas, debido fundamentalmente a que amplios sectores cristianos ayudaron en las asambleas constitutivas en número necesario para que en el año 2014 obtuviera su registro nacional; participo en las elecciones intermedias de 2015 en alianza con el PRI, lo que le dio amplia presencia en el Congreso de la Unión; en 2018 se sumó a la alianza “Juntos Haremos Historia” para apoyar la candidatura de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la república.

Definido lo que es un partido político, podemos expresar que es una asociación de interés público, con principios e ideas propias que tiene el fin de promover la participación democrática de la sociedad y tener

acceso a cargos de elección popular para la ciudadanía, mediante los principios de sufragio universal, libre y secreto.

### **3.3.3 Reglas de permanencia y/o registro de Partidos Políticos.**

El ciudadano tiene la facultad de asociarse para formar un partido político de manera libre e individual; es importante mencionar que está estrictamente prohibido la intervención de organizaciones gremiales con un objeto diferente que no sea la creación de partidos políticos.

Cada partido es libre de regirse conforme a sus documentos internos, tiene libertad de autodeterminación y la elección de sus órganos de gobierno deberá darse siempre bajo las normas electorales vigentes (LEGIPE y LGPP).

En la ley se establecen una serie de requisitos para conformar un partido político nuevo; y/o conservar el registro como tal; sin entrar al fondo solo vasta listar lo siguiente:

- A. cumplir con el número de afiliados mínimo del 0.26 por ciento del padrón de electores;
- B. tener el número mínimo legal de asambleas validadas en el 50 por ciento más uno de los 300 distritos electorales federales o;
- C. tener validadas como mínimo, 17 asambleas estatales de 32 posibles;
- D. tener debidamente procesados y aprobados por métodos democráticos, la elección de sus órganos internos de dirección;
- E. para el caso de conservar el registro como PPN, haber obtenido cuando menos el 3 por ciento del total de votos en la última

elección, ya sea de presidente de la república, senadores o diputados federales.

De esta manera cerramos un capítulo que aborda el sistema electoral mexicano de forma amplia, a efecto de definir con precisión todos sus componentes, pasando por la nomenclatura institucional y concluyendo con la importancia que tienen los partidos políticos; la revisión se hace en forma lineal, pero con información de carácter histórico sumamente relevante.

## **4.- REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN, EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS.**

### **4.1 Financiamiento Público y Fiscalización a Partidos Políticos, experiencias y reformas legales en México.**

El financiamiento a los partidos políticos se ha convertido en un problema de gran calado, dado que el dinero sucio se ha impuesto en las contiendas electorales y ello ha obligado resolver dos paradigmas: financiamiento moderado a los PP y un marco fiscalizador que comprometa transparencia y rendición de cuentas. Se ha tratado de buscar en un primer momento que prevalezca el financiamiento público y reducir en mayor medida el financiamiento privado, esto con el objeto de evitar que el dinero de dudosa procedencia se infiltre en las elecciones; en un segundo momento se ha procurado una forma de distribución equitativa del financiamiento público, aun cuando por décadas persistió el PRI como partido hegemónico, en consecuencia, acaparaba la mayor parte de los recursos. Un tercer momento lo encontramos en la parte final de la década de los ochenta e inicios de los noventa, tiempo en el que se buscaron nuevas formas de financiamiento público, se regula el financiamiento privado y por primera vez se ordena a los partidos presentar informe de ingresos y egresos, es decir, se inicia con un proceso de fiscalización del financiamiento de los PP; lamentablemente los saldos no son los mejores.

#### **4.1.1 Reformas Electorales Periodo 1977-1996.**

La reforma electoral de 1977 hizo obligatorio financiar con dinero público a los partidos políticos, aunque no estableció reglas ni para determinar los montos ni su distribución; ambas tareas se dejaron a discreción del ejecutivo federal, en particular de la Secretaría de Gobernación (Becerra, Salazar y Woldenberg 2003, 21)<sup>12</sup>.

En 1986, los cambios en la normatividad electoral dispusieron que la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación y presidida por su titular, determinara una bolsa distribuible a partir de dos variables: el “costo mínimo de campaña de diputado”, multiplicado por el número de diputados de mayoría relativa que se hubieran registrado. Del resultado, 50% se repartía proporcionalmente según el número de votos obtenidos por cada partido; la otra mitad, de acuerdo al número de diputados que tenía cada partido. En un régimen de partido hegemónico, es lógico pensar que este último acaparara la mayor parte del financiamiento.

Las reformas de 1989 y 1990 clasificaron el financiamiento en cuatro rubros: actividades electorales, actividades generales, subrogaciones del Estado y actividades específicas. En 1993, se dispuso otorgar financiamiento según su origen: público, fondos y fideicomisos, aportaciones de militantes y simpatizantes, autofinanciamiento por rendimientos financieros. Se prohibió el financiamiento proveniente de

---

<sup>12</sup> Woldenberg Karakowsky, José. “Relevancia y actualidad de la contienda”, dinero y contienda político- electoral. Reto de la democracia. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro, Daniel Zovatto (Coords.), FCE, México, 2003. P.21.

los poderes federales, de los estados o ayuntamientos y de las iglesias, distinto del regulado por la normatividad electoral; se determinó que las aportaciones privadas, no serían deducibles de impuestos; se establecieron reglas para fijar topes a los gastos de campaña. La imposición de sanciones estaba a cargo del TRIFE.

Por otra parte, se limitaron los gastos de campaña, se reguló el financiamiento privado y se obligó a los partidos presentar informes de ingresos y egresos (anuales y de campaña).

Estas reformas tienen especial significado, dado que son el parteaguas de un nuevo modelo electoral, forzado por los movimientos sociales postelectorales a la elección presidencial de 1988, en la que resultó ganador el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari. En este proceso, se dio forma a un organismo autónomo para organizar y validar las elecciones, con facultades para fiscalizar y poner orden al régimen de PP; nos referimos al Instituto Federal Electoral (IFE, 1990).

En las elecciones presidenciales de 1994 –resultado electo presidente de la república Ernesto Zedillo-, organizadas ya por el IFE, el PRI gastó 71.4% de todo el dinero erogado; el PAN, 17.08%; el PRD, 6.05%; el PT, 1.15% (Cámara de diputados 2012, 202)<sup>13</sup>. Si bien el dato se refiere al gasto, está directamente vinculado al financiamiento recibido en un ejercicio muy parecido al de oferta y demanda de dinero en las campañas, los porcentajes arriba señalados, así lo demuestran; los

---

<sup>13</sup> Congreso de la Unión “Revista de Estudios Legislativos No. VII”, 1996.



partidos de oposición literalmente competían de forma desigual frente al partido del gobierno.

Ello propició que, en la reforma de 1996, se diseñara un marco formal para el financiamiento, cuyos rasgos centrales eran:

- Preeminencia del dinero público sobre el privado (por mandato constitucional).
- Para financiar actividades ordinarias, una bolsa distribuible 30% de forma equitativa y 70% según la votación de la anterior elección para diputados.
- Recursos adicionales para financiar gastos de campaña, iguales al monto de un año ministrado para financiar actividades ordinarias
- Reembolso de hasta 75% de los gastos de los partidos en actividades de capacitación, investigación y tareas editoriales.
- Límites al financiamiento privado: 0.05% por cada individuo sin que la suma de las aportaciones individuales rebasara 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias de todos los PP.
- Prohibición de aportaciones anónimas, excepto las obtenidas de colectas en mítines y en la vía pública.
- Los partidos pueden contratar tiempos en radio y televisión.
- Se formalizaron los programas televisivos de PP.

#### **4.1.2 Reformas Electorales Periodo 2004-2008.**

En la reforma electoral de 2004-2008, la fórmula para calcular la bolsa distribuible para actividades específicas cambió las variables a utilizar: el número de ciudadanos registrados en el padrón electoral del IFE, multiplicado por el 65% del salario mínimo diario vigente para el entonces Distrito Federal, manteniendo la forma de distribución 30-70 establecida en 1996. También cambió el financiamiento adicional para campañas: ahora era una cantidad equivalente del 50% de las ministraciones de un año de gastos ordinarios de los PP para elecciones presidenciales y de 30% para elecciones intermedias. Se adicionó una subvención de 3% para actividades específicas, haya o no elecciones, y se eliminó el reembolso.

También se regresó a la prohibición de los PP para adquirir tiempos en radio y televisión; es el IFE la autoridad encargada de distribuir esta prerrogativa con base en los porcentajes 30-70, tal como ocurre con el financiamiento público, de acuerdo con el peso en votos de los partidos, en los tiempos oficiales del estado.

La reforma arriba citada, tiene en el fondo limitar el financiamiento privado, más aún prohibir el financiamiento de extranjeros, dado el dudoso proceder de la fundación "LOS AMIGOS DE FOX", fondo alterno de la campaña del PAN y su candidato a la presidencia de la republica Vicente Fox, que manejo caudalosos recursos del orden los 2 mil millones de pesos, adicionales a las prerrogativas asignadas por el IFE.

Así mismo se recuerda el lamentable episodio del <sup>14</sup>PEMEXGATE, que desvió recursos públicos por mil millones de pesos, de la empresa Petróleos Mexicanos al sindicato de trabajadores de esta paraestatal (STPRM) y de ahí al PRI, en apoyo de su candidato Francisco Labastida.

Ambos casos forman parte del proceso electoral del año 2000 por la presidencia de la república; la autoridad electoral quedó rebasada y las auditorías practicadas a los infractores solo alcanzaron para sancionar con multas del orden de los 800 millones de pesos.

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

Se mantuvieron prohibidas ciertas fuentes de financiamiento vigentes desde 1993, para evitar que intereses fácticos patrocinaran a candidatos y, una vez en el poder, atendieran los intereses de aquéllos. Continuó también la prohibición de obtener financiamiento proveniente

---

<sup>14</sup> Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama (2006), "Elecciones, dinero y corrupción. PEMEXGATE y Amigos de Fox". Ediciones cal y arena, México, 190 pp

de personas no identificadas, exceptuando las colectas públicas, así como la interdicción para que los partidos solicitaran créditos a la banca de desarrollo.

#### **4.1.3 La Fiscalización como regulador del Financiamiento y la Rendición de Cuentas a partir del 2014.**

En general todas las reformas previas a la del año 2014, buscaron en mayor medida que las contiendas electorales fueran más equitativas y competitivas.

La elección presidencial del año 2012, fue el parteaguas para llevar a cabo con carácter de urgente una reforma electoral de manera integral, por lo que La reforma de 2014 creó, entre otras, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), lo que abrió una nueva época del sistema electoral mexicano. La fiscalización pasó a ser competencia exclusiva del recién creado Instituto Nacional Electoral (INE), por medio de la Comisión de Fiscalización (CF), con el auxilio de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).

Para los candidatos independientes, la LEGIPE dispuso financiamiento público y privado; la bolsa correspondiente se calcula de la misma forma que para un partido recién creado. El resultado es el monto del financiamiento público para gastos de campaña al que tienen derecho todos aquéllos que obtengan el registro como candidatos independientes.

La elección presidencial de 2012 marcó el fin de un modelo de fiscalización de los recursos de los PP a cargo de la Unidad de

Fiscalización, ente autónomo creado en la reforma de 2007 y que sobrevivió apenas siete años; en 2014, se regresó a un esquema en el que la Comisión de Fiscalización es la responsable de dirigir las tareas de la Unidad Técnica.

La campaña PRI-EPN dejó serios estragos en la vida política de México, empezando por el financiamiento dudoso que rebaso todos los parámetros ilegales que se intentaron corregir en las tres elecciones presidenciales previas; primero porque se desbordó la aplicación de recursos provenientes del erario público del Gobierno del Estado de México, antes y en la contienda de 2012 –Peña siendo gobernador del EDOMEX, apoyo campañas del PRI en todo el país, para generar simpatías y asegurar ser candidato a presidente-; segundo; se modernizó el método de compra y coacción del voto por medio de monederos electrónicos; importante señalar en esta parte, las quejas del PAN por las denuncias de operación de compra de votos a través de tarjetas del Banco Monex y tarjetas de la empresa de supermercados *Soriana*, por un monto superior a los mil millones de pesos, y la del PRD, que denunció una operación encubierta de 56 millones de dólares del Gobierno del Estado de México para apoyar la campaña presidencial, a través de contratos no ejecutados con el empresario José Luis Ponce de Aquino, lo grave del asunto es la presunción de lavado de dinero, procedente del narcotráfico.

Para completar el cuadro, se innovó en el financiamiento privado en especie. Recuérdese que el gobierno de Peña Nieto condonó 3 mil 500 millones de pesos en impuestos al corporativo de medios TELEVISIÓN, por los favores recibidos en campaña, lo mismo ocurrió con TELMEX y

TV AZTECA, entre otras empresas, que recibieron subvenciones del orden de los 2 mil quinientos millones de pesos. Tales hechos debieron ser contabilizados como prueba colosal de que hubo un descarado financiamiento ilegal y rebase de tope de gastos de campaña.

## **4.2 Reglas actuales de Fiscalización.**

### **4.2.1 Modernización de la Técnica Contable.**

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

Los resultados de la fiscalización de 2000 y 2012 confirman que la reforma de 2014 tuvo el firme propósito de cortar el camino a la simulación y a la violación de los principios de equidad y legalidad. Entre otros, se incorporaron los siguientes cambios:

- 1)** Facultad exclusiva de la autoridad electoral de fiscalizar los recursos de los partidos políticos (actividades ordinarias y de procesos electorales) y de candidatos independientes, así como de liquidar aquellos partidos que pierdan su registro.
- 2)** Incorporación del sistema de contabilidad en línea y tiempo real.
- 3)** Fiscalización concomitante en las precampañas y campañas y su conclusión antes de la calificación de la elección.
- 4)** Prohibición de contratar servicios financieros (monederos, créditos) mediante intermediarios no regidos por las autoridades,

así como la eliminación del financiamiento con particulares vía contratos de mutuo.

- 5) Nulidad de la elección cuando la diferencia entre primero y segundo lugares sea mayor al cinco por ciento, pero los topes de gastos de campaña sean rebasados por arriba de dicha proporción.
- 6) La Comisión de Fiscalización vuelve a ser el órgano responsable en la materia.

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

Para contar con información veraz, confiable y oportuna, el régimen financiero de los PP contempla un sistema de registro y fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos; estados financieros periódicos, comparables y homogéneos (expresados en términos monetarios); uso de manuales de contabilidad y conservación de la información contable por un término mínimo de cinco años.

El problema al montar este sistema de contabilidad único, fue que no hubo el tiempo suficiente para poder desarrollarlo, el personal que se encargaba de manejarlo no tenía la capacitación suficiente para entenderlo y usarlo, existían aun limitaciones tecnológicas y los usuarios

finales (PP y candidatos independientes) no contaban con la suficiente pericia para operarlo.

Las exigencias operativas de ambos principios ameritarían que partidos y candidatos planearan, programaran, presupuestaran, ejecutaran y controlaran los recursos que emplean en las precampañas y campañas. Eso no ocurre; de ahí que las multas que ha aplicado el INE en 2016 y 2017 estén más relacionadas con registro extemporáneo de operaciones que con financiamiento ilegal, gastos no reportados o subvaluados y rebase de topes de gastos de campaña.

En México contamos con un sistema de financiamiento mixto para los partidos políticos: público y privado. (LGPP, art. 50 y 53). La fiscalización se asegura que el origen de los recursos que utilizan los partidos políticos y candidatos provenga de las fuentes permitidas por la ley, que no pasen los topes establecidos y que se realicen a través del sistema bancario mexicano.

La fiscalización es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia y se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia o de seguimiento de una actividad determinada a efecto de establecer que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas para tal efecto. La actividad fiscalizadora tiene por objeto comprobar la situación jurídica y financiera de los sujetos pasivos, con el fin de verificar el exacto cumplimiento de sus obligaciones y deberes para proceder, en su caso, a su regularización, así como a la imposición de la sanción correspondiente.



El INE audita, además de los partidos políticos nacionales y locales, a las coaliciones entre partidos, los precandidatos y candidatos, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones que pretenden obtener el registro como partido político, a las organizaciones de observadores electorales y también a aspirantes y candidatos independientes de todo el país.

#### **4.2.2 Clasificación del Financiamiento a Partidos Políticos por objeto de gasto.**

La fiscalización que realiza el Instituto Nacional Electoral también tiene como fin, asegurarse que los partidos políticos destinen los recursos exclusivamente a tres tipos de gasto:

##### **4.2.2.1 Actividades ordinarias**

Los gastos en actividades ordinarias son: salarios, rentas, gastos de estructura partidista y propaganda de carácter institucional, así como todos los necesarios para el sostenimiento y funcionamiento de sus actividades en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional.

##### **4.2.2.2 Actividades específicas**

Los gastos en actividades específicas son la educación y capacitación para promover la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos. También se incluyen los referentes a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las

mujeres, rubro para el cual los partidos reciben una partida adicional equivalente al 3% del total del su financiamiento.

#### **4.2.2.3 Precampañas y Campañas políticas**

Son los gastos de proceso electoral que realizan los partidos durante las **precampañas** y las **campañas políticas** para difundir las propuestas de sus candidatos. Estos gastos incluyen la propaganda electoral, la publicidad, la realización de eventos públicos, anuncios y la producción de mensajes para radio y televisión, entre otros.

Es importante resaltar que la fiscalización no termina con un dictamen, sino que, a partir de los hallazgos en los que se determinan actos y omisiones contrarios a la ley de parte de los PP y candidatos, procede la imposición de multas que, una vez quedando firmes, son descontadas directamente de las futuras ministraciones de financiamiento público, hasta cubrir el monto total. De ello se desprende con claridad que todas las técnicas de indagación disponibles en los trabajos de auditoría son válidas, siempre que tengan como objetivo establecer si los partidos y candidatos se sujetan al marco de la ley.

En México a partir de la reforma del año 2014, la fiscalización de los PP y candidatos a nivel federal y local, la realiza el INE a través de la UTF, la cual debe recibir y revisar los informes que presenten los actores políticos respecto al origen, monto, destino y aplicación que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar las quejas en materia de rendición de cuentas de dichas figuras.

Para fiscalizar correctamente, el INE despliega recursos humanos y sigue una estrategia, que acompaña a los dictámenes consolidados y que, entre otras actividades, describe las siguientes:

**1) Utilización de sistemas para el apoyo de la fiscalización:**

- A) Registro Nacional de Proveedores (RNP).** Permite que registren sus datos las personas físicas o morales que vendan, enajenen, arrienden o proporcionen bienes o servicios; el objetivo es contar con un sistema que permita identificar a los proveedores que enajenan bienes o prestan servicios a los sujetos obligados.
- B) Sistema Integral de Fiscalización (SIF).** El objetivo de este sistema es contar con una aplicación informática basada en criterios estandarizados para capturar, clasificar, valorar y registrar los ingresos y gastos relativos a las campañas locales de los procesos electorales; integra la información de diversas fuentes; permite crear repositorios de información, documentos y datos explorables por la autoridad.
- C) Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEI).** El objetivo es contar con un sistema que contribuya a detectar anuncios espectaculares colocados en la vía pública y facilitar la búsqueda de información en medios impresos de circulación nacional y local, respecto de toda publicidad y propaganda, para cotejarla con lo reportado por los PP, coaliciones, candidatos de partidos y candidatos independientes.

**2) Revisión de gabinete.** Se verifican atributos de ocurrencia, integridad, exactitud, corte de operaciones, clasificación y existencia en el registro y documentación de las operaciones; representa la realización de pruebas de cumplimiento cuyo resultado define las pruebas sustantivas a ejecutar.

**3) Procedimientos de indagación:**

**A) Visitas de verificación a eventos y casas de campaña.** De la agenda que se registra en el SIF, se determinan los eventos a verificar. Personal del INE debidamente acreditado se presenta en los eventos para identificar y recolectar evidencias de gasto como: templetas, sillas, carpas o lonas, renta de la locación (cuando así procede), equipo de sonido, transportación, cuadrillas, utilitarios; al finalizar la visita, se levanta un acta.

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

**C) Revisión de medios impresos** lo que implica reunir y revisar la propaganda electoral en diarios, revistas y otros medios impresos, así como la propaganda fija y móvil en muros, autobuses, paraderos y otros.

Asimismo, para el procedimiento de Revisión despliega los siguientes parámetros:

- Actividades previas al inicio de la revisión de los informes.
- Determinación del universo de la muestra para la revisión.
- Procedimiento de revisión de los Informes Anuales.

Dentro del Informe Consolidado realiza las siguientes actividades:

- Inicio de la Revisión.
- Ingresos.
- Egresos.
- Actividades Específicas.
- Liderazgo de la Mujer.
- Confirmación con aportantes.
- Confirmación con proveedores.
- Rebase de límites de financiamiento privado.
- Observaciones de Fuentes Prohibidas.
- Gastos sin objeto partidista.
- Gastos que benefician a campañas locales.
- Créditos bancarios.
- Cuentas por Cobrar, Cuentas por Pagar e Impuestos por Pagar.
- Oficios de errores y omisiones y escritos de respuesta de los sujetos obligados.
- Oficios de confirmación con aportantes y proveedores.
- Oficios de requerimiento de información a otras autoridades
- Sustanciación de observaciones.
- Acta de cierre y confrontas.

Una vez concluida la revisión de los informes, la UTF integra un Dictamen y Propuesta de Resolución, proyectos que serán votados y

validados por la Comisión de Fiscalización para posteriormente someterlos a la consideración del Consejo General del INE para su aprobación.

Los procedimientos se aplican en cada etapa, ya sea de un año ordinario o de un año en proceso electoral. Los hallazgos se notifican vía oficios de errores y omisiones, que constituyen la garantía de audiencia de partidos y candidatos. Por su parte, el procedimiento de confronta personal, permite aclarar los disensos de criterios o valoración de pruebas; siempre se realiza cuando menos un día antes del vencimiento, para dar respuesta por escrito a los oficios de errores y omisiones por parte de los partidos o candidatos. Los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la UTF contienen el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los PP después de haberles notificado con ese fin.

De lo anteriormente descrito, podemos ver que el modelo de fiscalización del INE, asume la función de dictaminar y resolver lo relativo a la revisión de informes de gastos de los sujetos obligados en todo el país, se puede decir que es una fiscalización expedita porque durante las elecciones, si un candidato rebasa los topes de gasto de campaña, podría ser sancionado con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido, si su valoración es determinante para el resultado de la elección; es una fiscalización moderna porque utiliza sistemas tecnológicos en una plataforma de Internet específicamente diseñada para que los sujetos

obligados realicen en línea sus registros contables, verificando de forma automatizada y en tiempo real, la veracidad de las operaciones e informes reportados.

Una mención especial merece el esquema de Fiscalización por <sup>15</sup>Chequera Única, que es una atribución que tiene el INE de administrar, ejercer y fiscalizar los recursos de los PP o candidatos independientes, consagrada en el reglamento de Fiscalización, cuyo texto contempla que los PP y coaliciones podrán contar con el INE a través de la UTF, para que pague la totalidad de las obligaciones contraídas en campaña o en su caso únicamente la propaganda en la vía pública, para lo cual deberán suscribir un convenio, en el entendido de que el órgano superior no tendrá responsabilidad alguna respecto al servicio o bien contratado. Como se trata de un acto de voluntad de las instituciones partidistas o candidatos, no hay cuenta hasta ahora que algún actor político o partido se haya acogido a esta alternativa; resultaría ocioso profundizar en el tema.

---

<sup>15</sup> Remítase: Acuerdo INE/CG65/2017

## **5.- VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS EN UN CASO DE ESTUDIO: LA FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO EN EL PROCESO ELECTORAL DE GOBERNADOR 2016-2017.**

### **5.1 Sistema Político Electoral del Estado de México.**

Para entrar al fondo del análisis propuesto, haremos antes una breve semblanza del sistema electoral mexiquense, empezando por su estructura institucional, la geografía electoral correspondiente, para después compilar en detalle toda la base jurídica del proceso y examinar el procedimiento fiscalizador con la pretensión de concluir si las normas aplicables fueron o no suficientes para garantizar una elección limpia y equitativa.

Como el Estado de México forma parte del territorio de la república, la Carta Magna le confiere la categoría de estado libre y soberano, sujeto a las leyes superiores, pero con la prerrogativa suprema que sus habitantes pueden elegir a través del voto a sus autoridades y representantes populares, de ahí que esta entidad cuenta con su propia constitución y el Código Electoral del Estado de México (CEEM).

Como datos generales diremos que el Estado de México, está dividido en 125 municipios en un territorio de 22, 357 km<sup>2</sup>; lo habitan 16 millones, 188 mil habitantes y la división de poderes locales se da de la misma forma que en la federación.

El poder ejecutivo recae en el gobernador del estado, electo cada seis años; el poder legislativo compuesto por 75 diputados, electos cada tres



y el Tribunal Superior de Justicia, compuesto por 55 magistrados y ocho salas temáticas, designados por el Congreso del estado.

### **5.1.1 Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).**

El Instituto electoral del Estado de México (IEEM) es un organismo público local, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones; tiene a su cargo la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales del Estado de México para las elecciones a Gobernador, Diputados y miembros de ayuntamientos, todos estos procesos de la mano del INE.

De acuerdo a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELySM), el IEEM es la autoridad en materia electoral en la entidad Mexiquense, la cual se rige bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Dentro de las funciones que desarrolla el instituto encontramos;

- Aplicar las disposiciones generales, lineamientos, criterios y formatos que en ejercicio de sus facultades le confiere la Constitución Federal, la LEGIPE, la Constitución Local y la normativa aplicable.
- Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos.

- Garantizar la ministración oportuna del financiamiento público a que tienen derechos los partidos políticos y los candidatos independientes.
- Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica.
- Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político electorales.
- Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral.
- Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el Instituto Nacional Electoral.

En la jornada electoral, las funciones específicas del instituto son:

- A.** Efectuar el escrutinio y cómputo total de la elección para diputados e integrantes de los ayuntamientos, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales.
- B.** Declarar la validez de la elección y expedir las constancias de mayoría a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos, así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de la Legislatura, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el Instituto.
- C.** Efectuar el escrutinio y cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo.
- D.** Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) de las elecciones

locales, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto Nacional Electoral.

- E.** Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el INE en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales, que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios.
- F.** Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el INE.
- G.** Ordenar la realización de conteos rápidos, basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla, a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos que emita el INE.
- H.** Organizar, desarrollar y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana en términos de CEEM.
- I.** Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales y municipales, durante el proceso electoral de que se trate.

Además, ejerce la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral e informa a la Unidad Técnica de Vinculación (UTV) con los organismos electorales locales,

sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el INE, conforme a lo previsto por la LEGIPE y demás disposiciones que emita el Consejo General del INE.

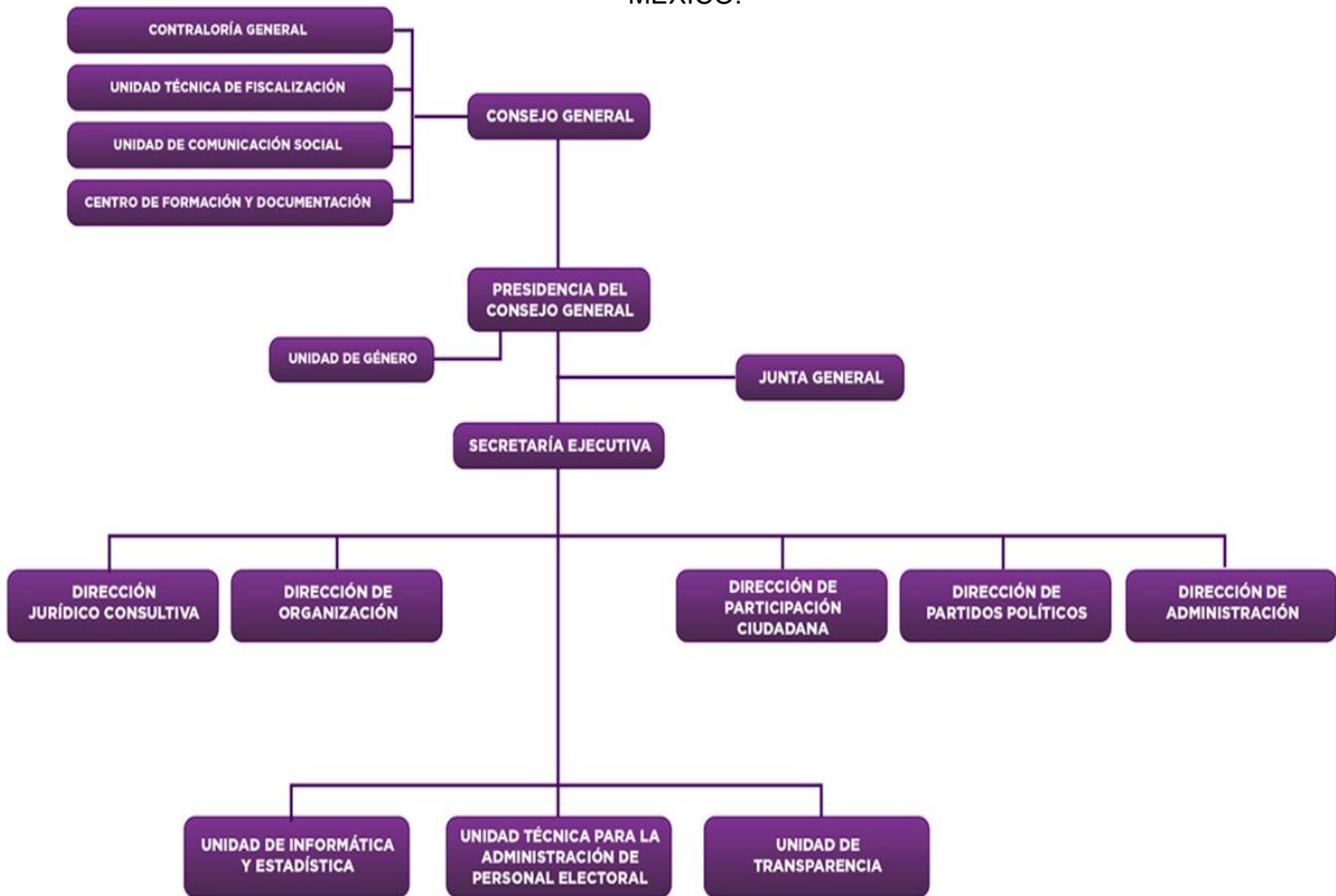
También puede celebrar convenios con los ayuntamientos de los municipios del Estado de México para la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de autoridades auxiliares municipales y otras responsabilidades que le otorga la Constitución y el Código Electoral del estado.

La estructura organizacional del IEEM podemos expresarla de la siguiente manera:

El consejo General del IEEM, máximo órgano de dirección, se compone de siete consejeros con derecho de voz y voto, el presidente electo por un periodo de siete años, tres más designados por un periodo de seis años y los tres restantes por un periodo de tres, ninguno con posibilidad de repetir; su nombramiento corresponde al INE. También forman parte de este consejo, solo con derecho de voz, un representante por cada partido político y el Secretario Ejecutivo General.

El IEEM, cuenta con una Junta Ejecutiva General, que se compone por los directores de Organización, de Participación ciudadana, de Partidos Políticos, de Administración y Jurídico consultiva, con derecho de voz y voto, el presidente del Consejo General con derecho de voz y voto de calidad, y el Secretario Ejecutivo en su calidad de secretario técnico. Este organismo interno planea y ejecuta todas las acciones administrativas y de control de calidad del instituto tanto ordinarias como de los procesos electorales.

# ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MEXICO.



### **5.1.2 Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM).**

El Tribunal Electoral del Estado de México es un organismo público y autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente es sus decisiones y se constituye como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral que rige en el Estado de México, le corresponde resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones en contra de actos y resoluciones que emita el Instituto Electoral hacia los servidores públicos electorales, así mismo regula la imposición de sanciones del IEEM y las controversias que interpongan candidatos (as), partidos políticos, militantes de partido y ciudadanos, acerca de resultados electorales, disciplina interna en PP y derechos político electorales vulnerados.

El Tribunal Electoral funciona en Pleno, se integra por 5 magistrados que duran en el cargo 6 años, sin posibilidad de reelección. Corresponde a la Legislatura designar, de entre los ciudadanos propuestos por el Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a los Magistrados del Tribunal Electoral y de entre éstos a su presidente, quien fungirá por tres años y podrá ser reelecto por un periodo más, conforme al procedimiento y requisitos establecidos en la ley.

Dentro de los objetivos particulares que resuelve el tribunal podemos resaltar 5 que sustentan la misión del Tribunal:

- Fortalecer la función jurisdiccional electoral
- Asegurar la calidad de los procesos sustantivos y de apoyo
- Asegurar una administración eficiente
- Consolidar la confianza ciudadana
- Hacer de la transparencia y el acceso a la información una política institucional.

Las elecciones locales están divididas en dos: cada seis años se elige gobernador del estado y cada tres, diputados locales y presidentes municipales, con la concurrencia de estas últimas, con las elecciones intermedias federales y presidenciales.

En tiempos electorales, el IEEM instala consejos electorales por convocatoria pública en los 125 municipios del estado para organizar y calificar las elecciones de presidentes municipales, síndicos y regidores; se hace lo propio en los 45 distritos electorales locales para la elección de diputados al Congreso del estado; en ambos casos este procedimiento se lleva a cabo cada tres años. Para la elección de gobernador solo se conforman los 45 consejos distritales, cada seis años, en año distinto a las elecciones generales.

Los consejos distritales se integran por los vocales de junta: un vocal presidente, un vocal de organización, un vocal de capacitación y seis consejeros ciudadanos, todos con derecho de voz y voto, además de los representantes de los PP, solo con derecho de voz. Los consejos municipales se integran por dos vocales de junta, un vocal presidente y un vocal de organización, más seis consejeros ciudadanos y los representantes de los PP, con las mismas prerrogativas, en este caso

se prescinde del vocal de capacitación, porque la tarea la asume el vocal distrital que tiene la misma responsabilidad.

Antes de 2014, se instalaban en las elecciones concurrentes las casillas para votar de forma separada; las de la elección federal, estaban a cargo del INE y el IEEM hacía lo propio con las casillas locales. La elección de 2018 operó la jornada electoral por primera vez con la “casilla única”, tarea delegada por ley al INE; esta vez por casilla solo se asignó un presidente, un secretario y dos escrutadores, en 16, 700 casillas y 6,750 secciones electorales.

### 5.1.3 Geografía Electoral del Estado de México.

#### 5.1.3.1 Distritos Electorales Federales.

Tabla 3, División de Distritos Electorales Federales conforme ultima redemarcación del INE 2018.

|   |                               |  |
|---|-------------------------------|--|
| 1 | JILOTEPEC                     | Acambay, Aculco, Chapa de Mota, Jilotepec, Morelos, Polotitlán, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo, Timilpan, Villa del Carbón |
| 2 | SANTA MARIA TULTEPEC          | Jaltenco, Nextlalpan, Tultepec, Tultitlán, Tonanitla.  |
| 3 | ATLACOMULCO DE FABELA         | Atlacomulco, El Oro, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán.   |
| 4 | NICOLAS ROMERO                | Isidro Fabela, Nicolás Romero.   |
| 5 | TEOTIHUACAN DE ARISTA         | Acolman, Axapusco, Chiautla, Nopaltepec, Otumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Temascalapa, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc.   |
| 6 | COACALCO DE BERRIOZABAL       | Coacalco, Ecatepec de Morelos, Jaltenco.   |
| 7 | CUAUTITLAN IZCALLI            | Cuautitlán Izcalli ( parte).   |
| 8 | TULTITLAN DE MARIANO ESCOBEDO | Tultitlan ( parte ).   |
| 9 | SAN FELIPE DEL PROGRESO       | Donato Guerra, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Villa de Allende, Villa Victoria.                                     |



|           |                            |  |
|-----------|----------------------------|--|
| <b>10</b> | ECATEPEC DE MORELOS        | Ecatepec ( parte).   |
| <b>11</b> | ECATEPEC DE MORELOS        | Ecatepec ( parte).   |
| <b>12</b> | IXTAPALUCA                 | Ixtapaluca ( Parte).   |
| <b>13</b> | ECATEPEC DE MORELOS        | Ecatepec ( parte).   |
| <b>14</b> | CIUDAD ADOLFO LOPEZ MATEOS | Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Tlalnepantla.  |
| <b>15</b> | CIUDAD ADOLFO LOPEZ MATEOS | Atizapán de Zaragoza.  |
| <b>16</b> | ECATEPEC DE MORELOS        | Ecatepec, Tlalnepantla.  |
| <b>17</b> | ECATEPEC DE MORELOS        | Ecatepec ( parte).   |
| <b>18</b> | HUIXQUILUCAN               | Huixquilucan, Jilotzingo, Otzolotepec, Xonacatlán.   |
| <b>19</b> | TLALNEPANTLA DE BAZ        | Tlalnepantla ( Parte).   |
| <b>20</b> | NEZAHUALCOYOTL             | Nezahualcoyotl ( Parte).   |
| <b>21</b> | AMECAMECA DE JUAREZ        | Amecameca, Atlautla, Ayapango, Ecatingo, Ixtapaluca, Juchitepec, Ozumba, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco.  |
| <b>22</b> | NAUCALPAN DE JUÁREZ        | Naucalpan ( Parte).  |
| <b>23</b> | LERMA                      | Almoleya del Rio, Atizapán, Capulhuac, Joquicingo, Lerma, Ocoyoacac, Ocuilan, Texcalyacac, Tianguistenco, Xalatlaco. |
| <b>24</b> | NAUCALPAN DE JUÁREZ        | Naucalpan ( Parte).  |
| <b>25</b> | CHIMALHUACAN               | Chimalhuacán (Parte).  |

|           |                             |  |
|-----------|-----------------------------|--|
| <b>26</b> | TOLUCA                      | Toluca Norte.  |
| <b>27</b> | METEPEC                     | Calimaya, Chapultepec, Metepec, Mexicaltzingo, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco.  |
| <b>28</b> | ZUMPANGO DE OCAMPO          | Apaxco, Huehuetoca, Hueypoxtla, Texquixquiac, Zumpango.  |
| <b>29</b> | NEZAHUALCÓYOTL              | Nezahualcóyotl ( Parte).   |
| <b>30</b> | CHIMALHUACAN                | Chicoloapan, Chimalhuacán ( Parte).  |
| <b>31</b> | NEZAHUALCÓYOTL              | Nezahualcóyotl ( Parte).   |
| <b>32</b> | VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD | Valle de Chalco Solidaridad.   |
| <b>33</b> | CHALCO DE DIAZ COVARRUBIAS  | Chalco, Cocotitlán, Temamatla.   |
| <b>34</b> | TOLUCA                      | Toluca Sur.  |
| <b>35</b> | TENANCINGO DE DEGOLLADO     | Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Joquicingo, Malinalco, Rayón, Tenancingo, Tenango del Valle, Tonicico, Villa Guerrero, Zumpahuacán.   |
| <b>36</b> | TEJUPILCO DE HIDALGO        | Almoloya de Alquisiras, Amanalco, Amatepec, Ixtapan del Oro, Luvianos, Otzoloapan, San Simón de Guerrero, Santo Tomas, Sultepec, Tejupilco, Temascaltepec, Texcaltitlán, Tlatlaya, Valle de Bravo, Zacazonapan, Zacualpan. |
| <b>37</b> | CUAUTITLAN                  | Coyotepec, Cuautitlán, Melchor Ocampo, Teoloyucan, Tepotzotlán.  |
| <b>38</b> | TEXCOCO DE MORA             | Atenco, Chiconcuac, Texcoco, Tezoyuca.   |
| <b>39</b> | LA PAZ                      | Chimalhuacán ( Parte), La paz.   |
| <b>40</b> | ZINACANTEPEC                | Almoloya de Juárez, Temoaya, Zinacantepec.   |
| <b>41</b> | OJO DE AGUA                 | Tecámac.   |

### 5.2.3.1 Distritos Electorales Locales.

Tabla 4, División de Distritos Electorales Locales conforme ultima redemarcación distrital del INE 2018.

|    | CABECERA                            | MUNICIPIOS QUE INTEGRAN EL DISTRITO.  |
|----|-------------------------------------|---|
| 1  | CHALCO DE DIAZ COVARRUBIAS          | Chalco, Cocotitlán, Temamatla.  |
| 2  | TOLUCA DE LERDO                     | Toluca.   |
| 3  | CHIMALHUACAN                        | Chimalhuacán (Parte).   |
| 4  | LERMA DE VILLADA                    | Atizapan, Capulhuac, Lerma, Ocoyoacac, Santiago, Texcalyacac, Tianguistenco, Xalatlaco.   |
| 5  | CHICOLOAPAN DE JUAREZ               | Chicoloapan, Chimalhuacán (Parte).  |
| 6  | ECATEPEC DE MORELOS                 | Ecatepec de Morelos (Parte).  |
| 7  | TENANCINGO DE DEGOLLADO             | Almoloya del Río, Calimaya, Joquicingo, Malinalco, Ocuilan, San Antonio la Isla, Tenancingo, Tenango del Valle, Rayón, Zumpahuacán.   |
| 8  | ECATEPEC DE MORELOS                 | Ecatepec de Morelos (Parte).  |
| 9  | TEJUPILCO DE HIDALGO                | Almoloya de Alquisiras, Amatepec, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Luvianos, Sultepec, Tejupilco, Tlatlaya, Tonatico, Villa Guerrero, Zacualpan.                                  |
| 10 | VALLE DE BRAVO                      | Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Otzoloapan, San Simón de Guerrero, Santo Tomas, Temascaltepec, Texcaltitlán, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria, Zacazonapan. |
| 11 | TULTITLAN DE MARIANO ESCOBEDO       | Tultitlan (parte).  |
| 12 | TEOLOYUCAN                          | Coyotepec, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tepetzotlán, Tonanitla.  |
| 13 | ATLACOMULCO DE FABELA               | Atlacomulco, El Oro, Jocotitlán, San José del Rincón, Temascalcingo.  |
| 14 | JILOTEPEC DE ANDRES MOLINA ENRIQUEZ | Acambay, Aculco, Chapa de Mota, Jilotepec, Morelos, Polotitlán, Soyaniquilpan de Juárez, Timilpan, Villa del Carbón.  |

|           |                             |  |
|-----------|-----------------------------|--|
| <b>15</b> | IXTLAHUACA DE RAYON         | Ixtlahuaca, Jiquipilco, San Felipe del Progreso.   |
| <b>16</b> | CIUDAD ADOLFO LOPEZ MATEOS  | Atizapán de Zaragoza (Parte).  |
| <b>17</b> | HUIXQUILUCAN DE DEGOLLADO   | Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Xonacatlán.   |
| <b>18</b> | TLALNEPANTLA DE BAZ         | Tlalnepantla de Baz (Parte).   |
| <b>19</b> | SANTA MARIA TULTEPEC        | Cuautitlán, Tultepec, Tultitlan ( Parte).  |
| <b>20</b> | ZUMPANGO DE OCAMPO          | Apaxco, Huehuetoca, Hueypoxtla, Texquixquiac, Zumpango.  |
| <b>21</b> | ECATEPEC DE MORELOS         | Ecatepec de Morelos (Parte).   |
| <b>22</b> | ECATEPEC DE MORELOS         | Ecatepec de Morelos (Parte).   |
| <b>23</b> | TEXCOCO DE MORA             | Atenco, Chiconcuac, Texcoco, Tezoyuca.   |
| <b>24</b> | CD. NEZAHUALCOYOTL          | Nezahualcóyotl (Parte).  |
| <b>25</b> | CD. NEZAHUALCOYOTL          | Nezahualcóyotl (Parte).  |
| <b>26</b> | CUAUTITLAN IZCALLI          | Cuautitlán Izcalli (Parte), Tlalnepantla de Baz (Parte).   |
| <b>27</b> | VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD | Valle de Chalco Solidaridad.   |
| <b>28</b> | AMECAMECA DE JUÁREZ         | Amecameca, Atlautla, Ayapango, Ecatingo, Ixtapaluca ( Parte), Juchitepec, Ozumba, Tenango del aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco. |
| <b>29</b> | NAUCALPAN DE JUÁREZ         | Atizapán de Zaragoza (Parte), Naucalpan de Juárez (Parte).   |
| <b>30</b> | NAUCALPAN DE JUÁREZ         | Naucalpan de Juárez ( Parte).  |
| <b>31</b> | LOS REYES ACAQUILPAN        | Chimalhuacán (Parte), La Paz.  |

|           |                              |   |
|-----------|------------------------------|---|
| <b>32</b> | NAUCALPAN DE JUÁREZ          | Naucalpan de Juárez ( Parte)  |
| <b>33</b> | TECAMAC DE FELIPE VILLANUEVA | Tecámac.  |
| <b>34</b> | TOLUCA DE LERDO              | Toluca ( Parte).  |
| <b>35</b> | METEPEC                      | Chapultepec, Metepec, Mexicaltzingo, San Mateo Atenco.  |
| <b>36</b> | SAN MIGUEL ZINACANTEPEC      | Toluca ( Parte), Zinacantepec.  |
| <b>37</b> | TLALNEPANTLA DE BAZ          | Ecatepec de Morelos (Parte), Tlalnepantla de Baz (Parte).   |
| <b>38</b> | COACALCO DE BERRIOZABAL      | Coacalco de Berriozabal, Tultitlan (Parte).   |
| <b>39</b> | ACOLMAN DE NEZAHUALCÓYOTL    | Acolman, Axapusco, Chiautla, Otumba, Papalotla, Nopaltepec, San Martín de las Pirámides, Temascalapa Teotihuacán, Tepetlaoxtoc. |
| <b>40</b> | IXTAPALUCA                   | Ixtapaluca (Parte).   |
| <b>41</b> | CD. NEZAHUALCOYOTL           | Nezahualcoyotl (Parte).   |
| <b>42</b> | ECATEPEC DE MORELOS          | Ecatepec de Morelos (Parte).  |
| <b>43</b> | CUAUTITLAN IZCALLI           | Cuautitlán Izcalli ( Parte).  |
| <b>44</b> | NICOLAS ROMERO               | Nicolás Romero.   |
| <b>45</b> | ALMOLOYA DE JUÁREZ           | Almoleya de Juárez, Oztolotepec, Temoaya.   |

## **5.2 Proceso Electoral.**

### **5.2.1 Que es el Proceso Electoral, Tipos de Elecciones y como se desarrollan.**

De acuerdo con lo establecido en el Código Electoral del Estado de México (CEEM), el Proceso Electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, por la Constitución Local y el Código Local, realizados por las autoridades electorales, entiéndase el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), los partidos políticos (PP), los candidatos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes del Poder Legislativo, del titular del Poder Ejecutivo y de los miembros de los ayuntamientos del Estado.

La renovación del titular del Poder Ejecutivo o Elección de Gobernador se lleva a cabo cada seis años, en la que cada partido político nacional o local postula a un candidato ya sea por sí solo, en coalición o candidatura común con otros partidos para asumir la conducción de la entidad.

La renovación del Poder Legislativo o elección de diputados se lleva a cabo cada 3 años, se eligen a 75 diputados, quienes en su conjunto integrarán la Cámara de Diputados, de los cuales 45 diputados son electos por el principio de mayoría relativa, es decir, un diputado por cada distrito electoral que integra el Estado de México y 30 diputados electos por la vía de la representación proporcional, distribuidos entre los partidos políticos que participaron dentro del proceso electoral de acuerdo a la votación que obtuvo cada uno de ellos.

Por último, la renovación de los miembros del Ayuntamiento o elección de Presidentes Municipales, se lleva a cabo cada 3 años, para elegir a un presidente municipal, síndicos y regidores en cada uno de los 125 municipios que conforman el Estado de México.

Solamente la renovación del Poder Legislativo y la renovación de los Miembros del Ayuntamiento se realizan de manera simultánea y la renovación del titular del Poder Ejecutivo se lleva a cabo de manera independiente.

Los procesos electorales ordinarios inician la primera semana de septiembre del año anterior al de la elección y concluyen con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos municipales o distritales del Instituto, según la elección que corresponda o con las resoluciones que, en su caso, pronuncien los Tribunales Electorales.

De acuerdo al Código Electoral el proceso electoral comprende las siguientes etapas.

**I.** Preparación de la elección.

**II.** Jornada electoral.

**III.** Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de diputados y ayuntamientos.

**IV.** Resultados y declaraciones de validez de la elección de Gobernador electo.

El periodo de preparación de las elecciones se inicia con la primera sesión que el Consejo General celebre en la primera semana del mes

de septiembre del año anterior al de la elección correspondiente y concluye al iniciarse la jornada electoral. En esta etapa se llevan a cabo una serie de actos y actividades como lo son la insaculación de los funcionarios de casilla, la ubicación de casillas, la entrega de la lista nominal de electores a los partidos políticos, las precampañas y campañas, el registro de los candidatos de los partidos políticos y candidatos independientes, entrega del financiamiento público para la obtención del voto. Con respecto al financiamiento público para la obtención del voto es importante mencionar que de acuerdo a lo establecido en el Código Electoral se distribuye en parcialidades siendo estas en un primer momento de un 40% y dos más del 30% cada una, mismo que será utilizado por los P.P para llevar a cabo las precampañas y campañas de sus precandidatos y candidatos.

El financiamiento que los partidos y candidatos independientes reciben por parte del Instituto Electoral del Estado de México, es la base sobre la que se construye la equidad en los procesos electorales, pero también se debe de revisar el monto, destino y aplicación de tales recursos, para comprobar que sean utilizados de manera correcta y conforme a lo establecido por la normatividad; a ese conjunto de actos se le denomina fiscalización.

La jornada electoral se inicia a las 08:00 horas del primer domingo de junio del año que corresponda y concluye con la publicación de los resultados electorales en el exterior del local de la casilla y la remisión de la documentación y los expedientes electorales a los respectivos consejos distritales y municipales. En esta fase es cuando la ciudadanía acude a las casillas electorales a emitir su sufragio o voto por los



candidatos, coaliciones de partidos o candidaturas comunes y candidatos independientes; así mismo, se lleva a cabo el escrutinio y cómputo en cada una de las casillas de todos los votos depositados en las urnas para posteriormente armar los paquetes electorales (lista nominal, votos válidos, votos nulos, actas electorales, boletas sobrantes) para ser llevados a los consejos distritales o municipales según la elección que corresponda para su resguardo.

La etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones de diputados y ayuntamientos, se inicia con la recepción de la documentación y los expedientes electorales en los consejos distritales o municipales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del Instituto o con las resoluciones que, en su caso, pronuncie en última instancia el Tribunal Electoral. Esta parte del proceso se realiza cuando en los Consejos municipales y/o distritales en una sesión denominada “Sesión ininterrumpida de cómputo y validez de la elección”, se lleva a cabo el cómputo de cada una de las actas de resultados que integran los paquetes electorales del total de casillas que integran el municipio o distrito, posteriormente al término de esta sesión se fijan en el exterior de sus locales, los resultados de la elección de que se trate.

La etapa de resultados y declaraciones de validez de la elección de Gobernador, se inician con la recepción de la documentación y de los expedientes electorales en los consejos distritales correspondientes y concluye con el cómputo final y la declaración de validez que realice el Consejo General, o con las resoluciones que, en su caso, pronuncie el Tribunal Electoral. Esta fase se realiza en los consejos distritales en una

sesión denominada “Sesión Ininterrumpida de Cómputo y Validez de la Elección”, consiste en el cómputo de cada una de las actas de resultados que integran los paquetes electorales del total de casillas que integran el distrito y posteriormente al término de esta sesión se fija en el exterior de sus locales los resultados de la elección de Gobernador.

Para todos los casos, en las sesiones de cómputo, una vez cantados los resultados, acta por acta, se redacta un acta circunstanciada con todos los incidentes y dichos de quienes intervinieron en la sesión y se elabora un cartel de resultados signados ambos documentos por todos los consejeros, vocales y representantes de los partidos políticos, aun sea bajo protesta.

### **5.3 Etapas del Proceso Electoral de Gobernador del Estado de México 2016-2017.**

El Proceso Electoral para la entidad en estudio, es un conjunto de etapas ordenadas por la Constitución Federal, las leyes reglamentarias LEGIPE, LGPP, así como por el Código Electoral del Estado de México, aprobadas y ejecutadas por el Instituto Electoral del Estado de México. Para el análisis del presente trabajo, se describirán las diferentes etapas que se llevaron a cabo para la celebración del Proceso Electoral de Gobernador 2016-2017 en el Estado de México.

La etapa de preparación de la elección inicia con la aprobación del Calendario del Proceso Electoral Ordinario 2016-2017 para la elección del gobernador del Estado de México, la aprobación y posterior publicación de la Convocatoria para los efectos por la Legislatura del

Estado y la Sesión Solemne del Consejo General del IEEM de inicio del proceso electoral.

Para el estudio de caso, nos centraremos en las cuestiones que atañen al tema de financiamiento público para la obtención del voto, fiscalización, precampañas, campañas, candidatos y resultados de la elección, por lo que solamente resaltaremos estos puntos de otras etapas del proceso electoral en estudio.

A continuación, se presenta una tabla donde se señala la actividad, fecha en que se realizó, su fundamento jurídico y el acuerdo donde se estableció la actividad.

Tabla 5, Compendio que incluye solo las actividades sujetas a término y fiscalización de recursos.

| <b>Actividad</b>  | <b>Fecha</b>                           | <b>Fundamento</b>  | <b>Acuerdo</b>   |
|---|--|--|--|
| “Aprobación de topes de gastos de precampaña”   | 20 de enero del 2017.                  | Artículo 185 fracción XVIII, 246 y 247 del CEEM                        | ACUERDO N°. IEEM/CG/29/2017  |
| “Aprobación de topes de gastos de campaña”  | 6 de marzo de 2017                     | Artículo 185 fracción XVIII, 263 y 264 del CEEM                        | ACUERDO N°. IEEM/CG/50/2017  |
| “Realización de las precampañas”  | Del 23 de enero al 3 de marzo de 2017. | Artículo 12 párrafo décimo cuarto de la CPELySM. Artículo 246 del CEEM |  |
| “Presentación de los informes de precampaña”  | Del 4 al 13 de Marzo                   | Artículo 79 numeral 1 inciso a) fracción III de la LGPP                | Atribución del INE   |
| “Revisión de los informes de precampaña”  | Del 14 al 29 de marzo                  | Artículo 80 numeral 1 inciso c) fracción I de la LGPP                  | Atribución del INE   |
| “Sesión para el registro de candidaturas”   | 2 de abril                             | Artículo 253 párrafo cuarto del CEEM                                   | ACUERDO N°. IEEM/CG/68/2017<br>AL<br>ACUERDO N°. IEEM/CG/74/2017             |
| “Entrega de la primera parcialidad de financiamiento para la obtención del voto a los partidos políticos” | 2 de abril                             | Artículo 66 fracción II inciso b) párrafo tercero del CEEM             | De Acuerdo al Calendario Electoral aprobado por el Consejo General del IEEM. |

|   |                              |   |  |
|---|------------------------------|---|--|
| “Registro de representantes ante mesas directivas de casilla y generales”                                 | Del 3 de abril al 22 de mayo | Artículo 259 de la LGIPE<br>Artículo 262 numeral 1 inciso a) de la LGIPE<br>Artículo 278 párrafo uno del CEEM | Atribución del INE   |
| “Campañas Electorales”  | Del 3 de abril al 31 de mayo | Artículo 12 párrafo décimo cuarto de la CPELMS<br>Artículo 263 párrafos primero y segundo del CEEM            |  |
| “Presentación de los informes de gastos de campaña por periodo”   | Del 1 al 3 de junio          | Artículo 79 numeral 1 inciso b) fracción III de la LGPP   | Atribución del INE   |
| “Entrega de la segunda parcialidad de financiamiento para la obtención del voto a los partidos políticos” | 23 de abril                  | Artículo 66 fracción II inciso b) párrafo tercero del CEEM  | De Acuerdo al Calendario Electoral aprobado por el Consejo General del IEEM. |
| “Entrega de la tercera parcialidad de financiamiento para la obtención del voto a los partidos políticos” | 13 de mayo                   | Artículo 66 fracción II inciso b) párrafo tercero del CEEM  | De Acuerdo al Calendario Electoral aprobado por el Consejo General del IEEM. |
| “Revisión de los informes de gastos de campaña de la elección”  | Del 5 al 14 de junio         | Artículo 80 numeral 1 inciso d) fracción II LGPP, Artículo 431 párrafos 1 y 3 de la LGIPE                     | Atribución del INE   |

**CPELySM:** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

**LGIPE:** Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**LGPP:** Ley General de Partidos Políticos.

**CEEM:** Código Electoral del Estado de México.

**INE:** Instituto Nacional Electoral.

**IEEM:** Instituto Electoral del Estado de México.

A continuación, se describirán las actividades anteriormente señaladas, con el objeto de brindar un mejor entendimiento e identificar con mayor detalle los momentos que son sujetos de fiscalización dentro de un proceso electoral.

### **5.3.1 Aprobación de topes de gastos de precampaña.**

El tope de gasto de precampaña en términos generales es el límite máximo que un aspirante a candidato independiente o precandidato o precandidatos de un partido político pueden gastar para obtener la simpatía de la gente y lograr al final la candidatura, esto con el objeto de generar condiciones de equidad en la contienda electoral, en lo relativo a los gastos que realizarán cada uno de ellos. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General del IEEM, serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido

Con base en lo anterior y con el objeto de determinar cuál fue el tope de gasto de precampaña para la elección de gobernador 2016-2017 se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 1, Cifra en millones de pesos, de acuerdo al tope de gastos de campaña aprobado para el proceso electoral de gobernador 2011, en el que resultó electo Eruviel Ávila Villegas (PRI) para el periodo 2011-2017.

| <b>Tope de Gastos de Campaña de la elección de Gobernador 2011</b> | <b>%</b>  | <b>Topes de Gastos de Precampaña para el Proceso Electoral Ordinario 2016-2017, para elegir Gobernador Constitucional del Estado de México, para el periodo comprendido del 16 de septiembre de 2017 al 15 de septiembre de 2023, en términos del artículo 247, fracción I, del Código Electoral del Estado de México.</b> |
|--|-----------|--|
| <b>\$203,893,207.94</b>  | <b>15</b> | <b>\$30,583,981.19</b>   |

### 5.3.2 Aprobación de topes de gastos de campaña.

Con las mismas consideraciones se determinan los topes de gastos de campaña por el Consejo General del IEEM para cada partido político o coalición, con la fórmula que resulta de multiplicar el 34% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente, por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en el Estado, distrito o municipio de que se trate, con corte al mes de agosto previo al inicio del proceso electoral.

Con base en lo anterior y con el objeto de determinar cuál fue el tope de gasto de campaña para la elección de gobernador 2016-2017 se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 2, Cálculo aritmético para determinar el tope de gastos de campaña

| <b>Unidad de Medida y Actualización (UMA) (2017)</b>              | <b>Ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral con corte al 31 de Agosto de 2016</b> |
|---|--|
| <b>75.49</b>  | <b>11,126,007</b>  |
| <b><math>75.49 \times 34\% = 25.6666 \times 11,126,007</math></b> |  |
| <b>Tope de Gastos de Campaña= \$285,566, 771.27</b>               |  |

Atento a lo previsto en el Código Electoral, los gastos que realicen los partidos políticos, candidaturas comunes, coaliciones o candidatos independientes en la actividad de campaña, no podrán rebasar ese tope en la elección de Gobernador.



### **5.3.3 Realización de la Precampaña.**

Las precampañas son los actos realizados por los aspirantes a candidatos independientes o de partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados o simpatizantes, en los tiempos establecidos y regulados por el CEEM y/o, dentro de los procesos internos de selección de candidatos, vía convocatoria pública expresa.

Los procesos internos para la selección de candidatos son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos con el propósito de determinar las personas que serán sus candidatos, de conformidad con lo que establece la Constitución Federal, la Constitución Local, el Código Electoral Local, los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general de cada partido político. La duración máxima de las precampañas es de cuarenta días

### **5.3.4 Presentación de los Informes de Precampaña.**

Los informes de precampaña son los documentos presentados por los aspirantes a candidatos independientes y los partidos políticos, que deben dar cuenta de los informes de los precandidatos inscritos en los procesos internos para competir por las candidaturas a cargos de elección popular, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.

Estos informes contendrán toda la información relacionada con los montos recibidos y erogados por los aspirantes a candidatos independientes y precandidatos de los partidos políticos para obtener el apoyo ciudadano y ganar una candidatura, especificando en que gastaron cada centavo del dinero que se les asignó con el objeto de que la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del INE revise dicho informe.

### **5.3.5 Revisión de los Informes de Precampaña.**

Los Informes de Gastos de Precampaña serán entregados a la UTF, instancia que tendrá un término de quince días para la revisión de los informes, posteriormente la Unidad Técnica informará a los candidatos independientes y a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que, en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. Una vez concluido el término referido anteriormente, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización.

La Comisión de Fiscalización contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica y una vez concluido el periodo, la Comisión de Fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos horas el proyecto ante el Consejo General, instancia que contará con un plazo de seis días para su discusión y aprobación.

### 5.3.6 Sesión para el Registro de Candidaturas.

Esta sesión es un acto que lleva a cabo el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México con el objeto de registrar a los candidatos que eligieron los partidos políticos dentro de sus procesos internos de selección de candidatos, así como el de los aspirantes a candidatos independientes que obtuvieron las firmas suficientes dentro del periodo de las precampañas para obtener su candidatura independiente; siendo así, los candidatos que fueron registrados en la elección en estudio, se consignan en el cuadro núm. 3.

Cuadro 3, Candidatos formalmente registrados para contender en el proceso electoral de Gobernador 2016-2017.

| <b>Nombre Candidato</b>              | <b>Partido/Coalición/Independiente</b>   | <b>Acuerdo</b>              |
|--------------------------------------|--|-----------------------------|
| Alfredo del Mazo Maza                | Coalición integrada por los Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social. | ACUERDO N°. IEEM/CG/68/2017 |
| Delfina Gómez Álvarez                | MORENA   | ACUERDO N°. IEEM/CG/69/2017 |
| Juan Manuel Zepeda Hernández         | Partido de la Revolución Democrática   | ACUERDO N°. IEEM/CG/70/2017 |
| Oscar González Yáñez                 | Partido del Trabajo  | ACUERDO N°. IEEM/CG/71/2017 |
| Josefina Eugenia Vázquez Mota        | Partido Acción Nacional  | ACUERDO N°. IEEM/CG/72/2017 |
| María Teresa Castell de Oro Palacios | Candidata Independiente  | ACUERDO N°. IEEM/CG/74/2017 |

### **5.3.7 Entrega de la Primera Parcialidad de Financiamiento para la Obtención del Voto a los Partidos Políticos.**

El Instituto Electoral a través de la Dirección de Administración, posterior a la sesión de registro de los candidatos a gobernador, hace entrega de la primera parcialidad de financiamiento público para la obtención del voto al candidato independiente y a los candidatos de los partidos políticos y coaliciones a través de los órganos autorizados para recibirlos; además se establece que el financiamiento público para la obtención del voto durante los procesos electorales que reciban los candidatos registrados, será entregado en parcialidades de la siguiente manera: 40% en la fecha del otorgamiento del registro de los candidatos que correspondan y dos exhibiciones del 30%, que se entregarán un día después de transcurridos el primero y el segundo tercios de las campañas electorales, respectivamente.

### **5.3.8 Registro de representantes ante mesas directivas de casilla y generales.**

Posterior al registro de los candidatos, los PP y candidatos independientes tienen derecho a registrar representantes ante mesas directiva de casilla y generales ante los Consejos Distritales del INE, con el objeto de vigilar que el día de la jornada electoral se lleve a cabo de manera transparente y también para vigilar y defender el voto de su candidato al momento de llevar a cabo el escrutinio y cómputo de los votos depositados en las urnas (Arts, 259, 262, n.1, inc. a) de la LGIPE; Art. 278, parr.1 del CEEM).

### **5.3.9 Campañas Electorales.**

Las campañas electorales, son el conjunto de actividades llevadas a cabo por partidos políticos, coaliciones, candidatos registrados, dirigentes políticos, militantes, afiliados o simpatizantes, con la finalidad de solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, fórmula o planilla, para su acceso a un cargo de elección popular y difundir sus plataformas electorales o programas de gobierno. La duración máxima de las campañas será de sesenta días para la elección de Gobernador.

Las plataformas electorales, son requisito de ley; en ellas están las propuestas de carácter político, económico y social, enarboladas por los candidatos de una amplia gama de asuntos de interés para la población y las posibles soluciones, cuando de atender problemáticas se trata. Sirven para impulsar la estrategia electoral y el discurso de campaña, vinculando a los sectores económicos y sociales para posicionarse dentro de las preferencias de los ciudadanos de determinada región.

### **5.3.10 Presentación de los Informes de Gastos de Campaña por periodo.**

Los informes de gastos de campaña son los documentos presentados por los candidatos independientes, los partidos políticos para cada uno de los candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.

Estos informes contendrán toda la información relacionada con los montos recibidos y erogados por los candidatos independientes y candidatos de los partidos políticos para obtener el apoyo ciudadano y ganar una candidatura, especificando en que gastaron cada centavo del dinero que se les asignó con el objeto de que la UTF del INE revise dicho informe.

Los Informes de Campaña deberán ser presentados por los PP, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente; posteriormente los PP presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica dentro de los siguientes tres días después de concluido cada periodo.

### **5.3.11 Entrega de la Segunda Parcialidad de Financiamiento para la Obtención del Voto a los Partidos Políticos.**

El Instituto Electoral a través de la Dirección de Administración, posterior a la sesión de registro de los candidatos a gobernador, hace entrega de la segunda parcialidad de financiamiento público para la obtención del voto al candidato independiente y a los candidatos de los partidos políticos y coaliciones, para el caso es el primer tanto del 30 por ciento del financiamiento.

### **5.3.12 Entrega de la Tercera Parcialidad de Financiamiento para la Obtención del Voto a los Partidos Políticos.**

El Instituto Electoral a través de la Dirección de Administración, posterior a la sesión de registro de los candidatos a gobernador, hace entrega de la tercera parcialidad, que es el segundo y último tanto de 30 por ciento de financiamiento público para la obtención del voto al candidato independiente y a los candidatos de los PP y coaliciones.

### **5.3.13 Revisión de los Informes de Gastos de Campaña de la Elección.**

Los candidatos deberán presentar ante la UTF de la Comisión de Fiscalización del INE los informes de campaña, respecto al origen y monto de los ingresos y egresos por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes se sujetará a las reglas establecidas en la LGPP. Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad Técnica contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada.

A partir de la descripción de cada una de las actividades inherentes a la fiscalización, se observa que tanto los PP y sus candidatos, así como los candidatos independientes, tienen la obligación de llevar a cabo una rendición de cuentas, así como de informar y explicar de manera transparente y clara los montos, uso y destino de los recursos que utilizan para sus actividades.

La revisión de los informes, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de los recursos, de la contabilidad y de la situación financiera de los partidos está a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), quien es supervisada por la Comisión de Fiscalización y aprobados sus proyectos de resolución por el Consejo General del INE.

En el siguiente apartado se abordará de manera general como el IEEM y el INE, a través de sus órganos de fiscalización, llevaron a cabo la revisión de los informes de los PP en los dos últimos procesos electorales de gobernador en el Estado de México. Este ejercicio tiene como fin, comparar las diferencias en la metodología de fiscalización de ambos procesos y evaluar la efectividad de las normas antes y después de las últimas reformas legales del año 2014.



## **5.4. Fiscalización del Proceso Electoral de Gobernador 2016-2017.**

### **5.4.1 Revisión Comparada con el Proceso Electoral de Gobernador 2011.**

Las campañas políticas del proceso electoral de gobernador 2011, fueron auditadas por el Órgano Técnico de Fiscalización del IEEM, instancia que se encargó de analizar y dictaminar los informes sobre el origen y aplicación de los recursos financieros, tanto públicos como privados, que emplearon los partidos políticos durante sus actividades de precampaña, en la organización de los procesos internos de selección de Candidatos a Gobernador en el año 2011 y durante sus campañas. Antes de entrar a la evaluación de la fiscalización del proceso electoral en comento, veamos la metodología técnica y jurídica que determinó los montos de financiamiento para los PP.

Los candidatos a gobernador participantes en la contienda, fueron:

Cuadro 4, Candidatos formalmente registrados para el proceso electoral del Gobernador 2011.

| <b>Nombre Candidato</b>     | <b>Partido/Coalición</b>   |
|-----------------------------|--|
| Luis Felipe Bravo Mena      | Partido Acción Nacional.   |
| Eruviel Ávila Villegas      | Coalición Unidos por Ti, integrada por:<br>Partido Revolucionario Institucional,<br>Partido Verde Ecologista de México y<br>Partido Nueva Alianza. |
| Alejandro Encinas Rodríguez | Coalición Unidos Podemos Más,<br>integrada por: Partido de la Revolución<br>Democrática, Partido del Trabajo y<br>Partido Convergencia.            |

Cada uno de los partidos y sus candidatos recibieron financiamiento público para la realización de precampaña y campaña; a continuación, los montos de financiamiento asignados:

#### PRESUPUESTO APROBADO AL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO PARA EL AÑO 2011.

La Legislatura local aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año 2011; Decreto que en el artículo 20, asignó al Instituto Electoral del Estado de México, la cantidad de \$1,637,030,980.00 (mil seiscientos treinta y siete millones, treinta mil novecientos ochenta pesos 00/100 M.N.), de la siguiente forma:

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO ORDINARIO Y PARA LA OBTENCION DEL VOTO A PARTIDOS POLITICOS DEL AÑO 2011.

La asignación a partidos políticos de financiamiento público por actividades permanentes para el año 2011, debe asignarse y distribuirse de la siguiente manera:

|  |                  |
|--|------------------|
| Salario Mínimo Vigente en la Zona "C" para el año 2011 =                                     | \$56.70          |
| 40% del Salario Mínimo General Vigente Zona "C" para el año 2011=                            | \$22.68          |
| Padrón Electoral al 31 de diciembre de 2010 =<br>ciudadanos inscritos                        | 10,576,471       |
| Financiamiento por Actividades Permanentes =   | \$239,874,362.28 |
| 15% Paritario =  | 35,981,154.34    |
| 85% Proporcional a su votación válida efectiva de la elección de diputados<br>del año 2009 = | 203,893,207.94   |

Tabla 6, Cifras en millones de pesos, en términos de lo referido en el ACUERDO N°. IEEM/CG/07/2011 en los Resultandos XIV y XV

| <b>FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDADES PERMANENTES PARA EL AÑO 2011</b> |                                   |  |   |                                      |  |
|--|-----------------------------------|--|---|--------------------------------------|--|
| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>  | <b>DISTRIBUCIÓN PARITARIA 15%</b> | <b>% DE V.V.E (elección de Diputados locales 2009)</b> | <b>FÓRMULA</b>                            | <b>DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL 85%</b> | <b>FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES PERMANENTES</b> |
| Acción Nacional  | 5,140,164.91                      | 23.888451  | $(23.888451 \times 203'893,207.33) / 100$ | 48,706,929.07                        | 53,847,093.98                                      |
| Revolucionario Institucional   | 5,140,164.91                      | 28.871853  | $(28.871853 \times 203'893,207.33) / 100$ | 58,867,747.27                        | 64,007,912.18                                      |
| de la Revolución Democrática   | 5,140,164.91                      | 17.049306  | $(17.049306 \times 203'893,207.33) / 100$ | 34,762,376.93                        | 39,902,541.84                                      |
| del Trabajo  | 5,140,164.91                      | 6.423535   | $(6.423535 \times 203'893,207.33) / 100$  | 13,097,151.57                        | 18,237,316.48                                      |
| Verde Ecologista de México   | 5,140,164.91                      | 5.613178   | $(5.613178 \times 203'893,207.33) / 100$  | 11,444,888.69                        | 16,585,053.60                                      |
| Convergencia   | 5,140,164.91                      | 6.417038   | $(6.417038 \times 203'893,207.33) / 100$  | 13,083,904.63                        | 18,224,069.54                                      |
| Nueva Alianza  | 5,140,164.91                      | 11.736639  | $(11.736639 \times 203'893,207.33) / 100$ | 23,930,209.76                        | 29,070,374.67                                      |
| <b>TOTAL</b>   | <b>35,981,154.34</b>              | <b>100</b>   |   | <b>203,893,207.94</b>                | <b>239,874,362.28</b>                              |

El financiamiento público para la obtención del voto en campañas electorales será el equivalente al ciento ochenta por ciento del monto de financiamiento que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias durante el año del proceso, resultando por este concepto la cantidad total de \$431,773,852.10 (cuatrocientos treinta y un millones, setecientos setenta y tres mil ochocientos cincuenta y dos pesos 10/100 M. N.), distribuido en la forma siguiente:

Tabla 7, Cifras en millones de pesos.

| <b>FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA LA OBTENCIÓN DEL VOTO EN CAMPAÑAS ELECTORALES 2011</b> |                                |  |
|---|--------------------------------|--|
| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>   | <b>ACTIVIDADES PERMANENTES</b> | <b>FINANCIAMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DEL VOTO (180% de financiamiento por actividades ordinarias)</b> |
| <b>Acción Nacional</b>  | <b>53,847,093.98</b>           | <b>96,924,769.16</b>   |
| <b>Revolucionario Institucional</b>   | <b>64,007,912.18</b>           | <b>115,214,241.92</b>  |
| <b>de la Revolución Democrática</b>   | <b>39,902,541.84</b>           | <b>71,824,575.31</b>   |
| <b>del Trabajo</b>  | <b>18,237,316.48</b>           | <b>32,827,169.66</b>   |
| <b>Verde Ecologista de México</b>   | <b>16,585,053.60</b>           | <b>29,853,096.48</b>   |
| <b>Convergencia</b>   | <b>18,224,069.54</b>           | <b>32,803,325.17</b>   |
| <b>Nueva Alianza</b>  | <b>29,070,374.67</b>           | <b>52,326,674.40</b>   |
| <b>TOTAL</b>  | <b>239,874,362.28</b>          | <b>431,773,852.10</b>  |

También se debe otorgar a los partidos políticos financiamiento para la organización de sus procesos internos de selección de candidatos, equivalente al 5% del monto total que resulte por concepto de financiamiento para la obtención del voto, que se traduce en la cantidad total de \$21,588,692.61 (veintiún millones quinientos ochenta y ocho mil seiscientos noventa y dos pesos 61/100 M.N.), que debe asignarse el 15% en forma paritaria y el 85% distribuido en proporción directa de la votación válida efectiva de cada partido político obtenida en la última elección de diputados locales por el principio de mayoría relativa; por lo

que la distribución por este tipo de financiamiento, debe quedar de la siguiente manera:

|   |                         |
|---|-------------------------|
| <b>Total, de Financiamiento para la Obtención del Voto =</b>        | <b>\$431,773,852.10</b> |
| <b>5% del Total del Financiamiento para la Obtención del Voto =</b> | <b>21,588,692.61</b>    |
| <b>15% Paritario =</b>  | <b>3,238,303.89</b>     |
| <b>85% Proporcional =</b>   | <b>18,350,388.72</b>    |

Tabla 8, Cifras en millones de pesos.

| <b>FINANCIAMIENTO PARA LA ORGANIZACIÓN DE SUS PROCESOS INTERNOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS 2011</b> |                                   |  |   |                                       |   |
|---|-----------------------------------|--|---|---------------------------------------|---|
| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>   | <b>DISTRIBUCIÓN PARITARIA 15%</b> | <b>% DE V.V.E (elección de Diputados locales 2009)</b> | <b>FÓRMULA</b>                                  | <b>DISTRIBUCIÓN PROPORCION AL 85%</b> | <b>FINANCIAMIENTO PARA LA ORGANIZACIÓN DE PROCESOS INTERNOS</b> |
| Acción Nacional   | 462,614.84                        | 23.888451  | $(23.888451 \times 18'350,38 \frac{8.72}{100})$ | 4,383,623.62                          | 4,846,238.46  |
| Revolucionario Institucional  | 462,614.84                        | 28.871853  | $(28.871853 \times 18'350,38 \frac{8.72}{100})$ | 5,298,097.26                          | 5,760,712.10  |
| de la Revolución Democrática  | 462,614.84                        | 17.049306  | $(17.049306 \times 18'350,38 \frac{8.72}{100})$ | 3,128,613.92                          | 3,591,228.77  |
| del Trabajo   | 462,614.84                        | 6.423535   | $(6.423535 \times 18'350,38 \frac{8.72}{100})$  | 1,178,743.64                          | 1,641,358.48  |
| Verde Ecologista de México  | 462,614.84                        | 5.613178   | $(5.613178 \times 18'350,38 \frac{8.72}{100})$  | 1,030,039.98                          | 1,492,654.82  |
| Convergencia  | 462,614.84                        | 6.417038   | $(6.417038 \times 18'350,38 \frac{8.72}{100})$  | 1,177,551.42                          | 1,640,166.26  |
| Nueva Alianza   | 462,614.84                        | 11.736639  | $(11.736639 \times 18'350,38 \frac{8.72}{100})$ | 2,153,718.88                          | 2,616,333.72  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>35,981,154.34</b>              | <b>100</b>   |   | <b>18,350,388.72</b>                  | <b>21,588,692.61</b>  |

De igual forma, corresponde asignar a los partidos políticos como apoyo para sus actividades específicas (educación y capacitación política, investigación socioeconómica, así como tareas editoriales),

financiamiento público por un monto total anual equivalente al 2% del que le corresponda en el mismo año para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, resultando por este concepto un total de \$4,797,487.25 (cuatro millones setecientos noventa y siete mil cuatrocientos ochenta y siete pesos 25/100 M. N.), que se debe entregar a los partidos políticos conforme a la distribución que a continuación se señala en la tabla núm. 9:

|   |                         |
|---|-------------------------|
| <b>Total, de Financiamiento Ordinario =</b> | <b>\$239,874,362.28</b> |
| <b>2% para Actividades Específicas =</b>    | <b>\$4,797,487.25</b>   |

Tabla 9, Cifras en millones de pesos.

| <b>FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS 2011</b> |                                |  |
|---|--------------------------------|--|
| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>                                 | <b>ACTIVIDADES PERMANENTES</b> | <b>FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS (2% del financiamiento de actividades ordinarias)</b> |
| <b>Acción Nacional</b>                                  | <b>53,847,093.98</b>           | <b>1,076,941.88</b>  |
| <b>Revolucionario Institucional</b>                     | <b>64,007,912.18</b>           | <b>1,280,158.24</b>  |
| <b>de la Revolución Democrática</b>                     | <b>39,902,541.84</b>           | <b>798,050.84</b>  |
| <b>del Trabajo</b>                                      | <b>18,237,316.48</b>           | <b>364,746.33</b>  |
| <b>Verde Ecologista de México</b>                       | <b>16,585,053.60</b>           | <b>331,701.07</b>  |
| <b>Convergencia</b>                                     | <b>18,224,069.54</b>           | <b>364,481.39</b>  |
| <b>Nueva Alianza</b>                                    | <b>29,070,374.67</b>           | <b>581,407.49</b>  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>239,874,362.28</b>          | <b>4,797,487.25</b>  |

Una vez determinados los diferentes conceptos de financiamiento, la cantidad total que se entregará a los partidos políticos nacionales por concepto de financiamiento público ordinario, para la obtención del voto, organización de procesos de selección interna de candidatos y actividades específicas, es de \$698,034,394.24(seiscientos noventa y ocho millones, treinta y cuatro mil trescientos noventa y cuatro pesos 24/100 M.N.), distribuidos de la siguiente manera: (v. tabla núm. 10)

Tabla 10, Cifras en millones de pesos.

| <b>RESUMEN DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA EL AÑO 2011</b> |                                |                           |                                |  |                       |
|---|--------------------------------|---------------------------|--------------------------------|--|-----------------------|
| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>                                   | <b>FINANCIAMIENTO PÚBLICO</b>  |                           |                                |  | <b>TOTAL</b>          |
|   | <b>ACTIVIDADES PERMANENTES</b> | <b>OBTENCIÓN DEL VOTO</b> | <b>ACTIVIDADES ESPECÍFICAS</b> | <b>ORGANIZACIÓN DE PROCESOS INTERNOS</b> |                       |
| <b>Acción Nacional</b>                                    | <b>53,847,093.98</b>           | <b>96,924,769.16</b>      | <b>1,076,941.88</b>            | 4,846,238.46                             | 156,695,043.47        |
| <b>Revolucionario Institucional</b>                       | <b>64,007,912.18</b>           | <b>115,214,241.92</b>     | <b>1,280,158.24</b>            | 5,760,712.10                             | 186,263,024.44        |
| <b>de la Revolución Democrática</b>                       | <b>39,902,541.84</b>           | <b>71,824,575.31</b>      | <b>798,050.84</b>              | 3,591,228.77                             | 116,116,396.76        |
| <b>del Trabajo</b>  | <b>18,237,316.48</b>           | <b>32,827,169.66</b>      | <b>364,746.33</b>              | 1,641,358.48                             | 53,070,590.96         |
| <b>Verde Ecologista de México</b>                         | <b>16,585,053.60</b>           | <b>29,853,096.48</b>      | <b>331,701.07</b>              | 1,492,654.82                             | 48,262,505.97         |
| <b>Convergencia</b>                                       | <b>18,224,069.54</b>           | <b>32,803,325.17</b>      | <b>364,481.39</b>              | 1,640,166.26                             | 53,032,042.36         |
| <b>Nueva Alianza</b>                                      | <b>29,070,374.67</b>           | <b>52,326,674.40</b>      | <b>581,407.49</b>              | 2,616,333.72                             | 84,594,790.28         |
|   | <b>239,874,362.28</b>          | <b>431,773,852.10</b>     | <b>4,797,487.25</b>            | <b>21,588,692.61</b>                     | <b>698,034,394.24</b> |

### **TOPE DE GASTOS DE PRECAMPAÑA ELECCION DE GOBERNADOR 2011.**

El tope de gastos de campaña que fue aprobado por el Consejo General del IEEM (Acuerdo IEEM/CG/08/2011), para el proceso electoral de Gobernador Constitucional 2005 fue de \$216,760,704.79; para obtener el tope de gasto de precampaña para la elección de gobernador 2011 se debe de sacar el 15% de la cantidad señalada anteriormente, de lo que se obtiene como resultado \$32,514,105.72 (treinta y dos millones quinientos catorce mil ciento cinco pesos 72/100 M.N.), monto obtenido que se establece como tope de gastos de precampaña para la elección de Gobernador Constitucional del Estado de México 2011. (v. cuadro núm. 5)

Cuadro 5, Total en millones de pesos.

| <b>Tope de Gastos de Campaña de la elección de Gobernador 2005</b> | <b>%</b> | <b>Tope de gastos de Precampaña Elección de Gobernador 2011</b> |
|--|----------|---|
| \$216,760,704.79   | 15       | \$32,514,105.72   |

### **TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA ELECCIÓN DE GOBERNADOR 2011.**

El tope de gastos de campaña, que determina el Consejo General en el mismo acuerdo, para cada partido político o coalición, es la cantidad que resulta de multiplicar el 34% del salario mínimo general vigente en la capital del Estado, por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en el Estado, distrito o municipio de que se trate, con corte al último mes previo al inicio del proceso electoral.

Cuadro 6, Total en millones de pesos.

| <b>Salario Mínimo Vigente</b> | <b>%</b> | <b>Importe</b> | <b>Padrón Electoral</b> | <b>Tope de Gastos de Campaña Gobernador 2011</b> |
|-------------------------------|----------|----------------|-------------------------|--|
| \$56.70                       | 34       | \$19.2780      | 10,576,471              | \$203,893,207.94                                 |

De esta suerte, en la tabla núm. 11 se relacionan los montos de Financiamiento Público para procesos internos y las partidas para la obtención del voto que fueron asignados para los PP en el proceso 2011.



Tabla 11, Cifras en millones de pesos, acuerdo IEEM/CG/07/2011.

| <b>FINANCIAMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DEL VOTO EN CAMPAÑAS ELECTORALES 2011</b> |  |  |
|---|--|--|
| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>   | <b>FINANCIAMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DEL VOTO (80% del financiamiento que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias, durante el año del proceso electoral)</b> | <b>Organización de Procesos Internos</b> |
| <b>Acción Nacional</b>  | <b>\$96,924,769.16</b>   | <b>4,846,238.46</b>                      |
| <b>Revolucionario Institucional</b>   | <b>115,214,241.92</b>  | <b>5,760,712.10</b>                      |
| <b>De la Revolución Democrática</b>   | <b>71,824,575.31</b>   | <b>3,591,228.77</b>                      |
| <b>Del Trabajo</b>  | <b>32,827,169.66</b>   | <b>1,641,358.48</b>                      |
| <b>Verde Ecologista de México</b>   | <b>29,853,096.48</b>   | <b>1,492,654.82</b>                      |
| <b>Convergencia</b>   | <b>32,803,325.17</b>   | <b>1,640,166.26</b>                      |
| <b>Nueva Alianza</b>  | <b>52,326,674.40</b>   | <b>2,616,333.72</b>                      |

Ya visto de forma como se determina el financiamiento, ahora se pueden revisar los elementos para la fijación e individualización de las sanciones que el Órgano Técnico de Fiscalización del IEEM tomo como base, según los establecidos en el expediente SUP-RAP-85/2006 que emitió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que dicha autoridad jurisdiccional dispuso que para

que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas y para individualizar la sanciones, se debía realizar el examen de los siguientes aspectos, a saber:

- A.** Tipo de infracción (acción u omisión);
- B.** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó;
- C.** La comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;
- D.** La trascendencia de la norma transgredida;
- E.** Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse;
- F.** La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia;
- G.** La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas
- H.** La calificación de la falta cometida;
- I.** La lesión, daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;
- J.** Reincidencia; y finalmente,
- K.** La capacidad económica del infractor.

## 5.4.2 Sanciones de Proceso Interno o Precampaña.

A continuación, presentamos la revisión de los informes de precampaña, a manera de compendio, dado que la fiscalización en comento, fue realizada por el órgano electoral local, la metodología es menos densa, razón que nos permite presentar la información de forma más amplia, referida solo a los partidos que fueron objeto de sanciones, con base en el acuerdo IEEM/CG/63/2011.

Veamos ahora las conductas irregulares de los PP y como son calificadas por la UTF del IEEM:

### **PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.**

a) Se advierte que el Partido Acción Nacional, incumplió diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de México y del Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones del Instituto Electoral del Estado de México.

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 1   | <i>Del análisis que se realizó al monitoreo a medios alternos como auxiliar de la fiscalización en contraste con los registros contables del partido político, se detectó que existen promocionales que no están registrados en la contabilidad, debido a que el monitoreo en este rubro, captó en el municipio de Atizapán de Zaragoza la pinta de 10 bardas que equivalen a 1119.94 m2 que no se reconocen contablemente como una erogación.</i> | Omisión          | Leve         |

**Sanción de 1 falta sustancial.**

**Sanción 1:** \$17,010.00 que equivale 300 salarios mínimos

## CONVERGENCIA.

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 1   | <i>Del análisis al estado de actividades de precampaña en el proceso interno de selección de candidato a Gobernador del Estado de México, convocado por el Partido Político Convergencia, se advierte que el órgano interno encargado de la percepción y administración de los recursos de precampaña acreditado ante esta autoridad fiscalizadora informó que el Comité Ejecutivo Estatal del citado partido reportó gastos por la cantidad de \$1,640,308.91, sin embargo de la compulsas el partido solo acredita el gasto por \$878,980.80 entonces, existe una diferencia de \$761,328.11</i> | Omisión          | Leve         |

### Sanción de 1 falta sustancial.

**Sanción 1:** \$17,010.00 que equivale 300 salarios mínimos.

## NUEVA ALIANZA.

El Órgano Técnico de Fiscalización dictaminó que, en relación con el gasto reportado por concepto de propaganda de precampaña, el Partido Nueva Alianza no se ajustó a los requisitos legales señalados en el artículo 144 C, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de México, que dispone que “En la propaganda de las precampañas deberá señalarse de manera expresa la calidad de precandidato”.

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 1   | <i>Con relación al rubro de Gastos, se registró en contabilidad la cantidad de \$716,998.36 (Setecientos dieciséis mil novecientos noventa y ocho pesos 36/100 M.N.), por concepto de propaganda de precampaña, acto mercantil soportado mediante contrato de prestación de servicios,</i> | Omisión          | Leve         |

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
|  | <p><i>celebrado entre el Sr. Gustavo Castro Contreras con Registro Federal de Contribuyentes CACG6103106U4 y Nueva Alianza, representada por su apoderado legal, la Profesora Lucila Garfias Gutiérrez, de fecha veintiocho de marzo de dos mil once, así como la póliza de egresos 1 del mes de abril y cheque número 2, y copia fotostática de la factura número 3210; además la cantidad de \$182,300.96 (Ciento ochenta y dos mil trescientos pesos 96/100 M.N.), por concepto de propaganda de precampaña, soportados mediante factura con número 5287, expedida por el C. Francisco José Rueda Ávila, con Registro Federal de Contribuyentes RAF-690119-SH8, soportada con póliza de egresos 2 del mes de abril y copia del cheque número 3. Sin embargo el sujeto obligado no acreditó de manera fehaciente que utilizó dicha propaganda para sus precandidatos.</i></p> |  |  |
|--|---|--|--|

**Sanción de 1 falta sustancial.**

**Sanción 1:** \$11,340.00 que equivale 200 salarios mínimo.

**5.4.3 Sanciones de Campaña.**

**COALICIÓN “UNIDOS PODEMOS MAS”. (PRD, PT, CONVERGENCIA) IEEM/CG/63/2011.**

El Órgano Técnico concluyó que, la coalición “Unidos Podemos Más”, al realizar la conducta previamente detallada, infringió diversas disposiciones, entre ellas, presentar mal estructurados los informes de ingresos y egresos y fuentes de financiamiento, además de manejar los fondos por separado y no en “cuenta única”, como lo marca el Código Electoral del Estado de México, el Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones del IEEM y las cláusulas del convenio celebrado entre los partidos involucrados que estipulan que porcentaje de recursos aporta cada entidad para la

campaña, dado que en la misma proporción, se asume la responsabilidad de saldar las sanciones.

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 1   | <i>La irregularidad atribuible a los integrantes de la coalición "Unidos Podemos Más", se sustenta en el incumplimiento a lo previsto en la CLÁUSULA SEXTA, del "Convenio de Coalición que celebran los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo para contender en el proceso electoral por el que se elegirá Gobernador del Estado de México para el periodo constitucional 2011-2017", al no aperturar la cuenta bancaria única a que en el mismo se obligó y que se utilizaría para el depósito del financiamiento de campaña que la misma cláusula refiere, que en términos del artículo 74, fracción V del Código</i> | Omisión          | Leve         |

### Sanción de 1 falta sustancial.

**Sanción 1:** \$8,505.00 que equivale a 150 salarios mínimos, monto que fue dividido de la siguiente manera de acuerdo al porcentaje de aportación de cada partido integrante de la coalición.

Tabla 12, Cifras en miles de pesos.

| Partido político              | Porcentaje de Aportación | Operación aritmética                          | Monto a Pagar |
|-------------------------------|--------------------------|---|---------------|
| De la Revolución Democrática. | 52.254%                  | $\frac{52.254 \times 8,505.00}{100} = 52.254$ | \$4444.20     |
| del Trabajo                   | 23.882%                  | $23.882 \times 8,505.00$                      | \$2031.17     |

|                     |         |   |                   |
|---------------------|---------|---|-------------------|
|                     |         | $\frac{\quad}{100} = 23.882$                  |                   |
| <b>Convergencia</b> | 23.864% | $\frac{23.864 \times 8,505.00}{100} = 23.864$ | \$2029.63         |
| <b>Total=</b>       |         |   | <b>\$8,505.00</b> |

El Órgano Técnico concluyó que una vez estipuladas las faltas y respectivas sanciones a la “Coalición Unidos Podemos Más”, correspondía ahora acreditar lo propio para cada uno de los partidos integrantes de la coalición en cita, encontrándose solo cinco sanciones, para dos partidos:

### **PARTIDO DEL TRABAJO.**

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 1   | <i>Se observó que se reconocieron gastos operativos que corresponden a fechas fuera del periodo de campaña</i>   | Omisión          | Leve         |
| 2   | <i>Omisión del partido político al no haber remitido los testigos que pudieran acreditar y dar certeza sobre el gasto que pretendía acreditar, sino por el contrario, realizaron una reclasificación contable indebida a un informe que tiene el carácter de definitivo.</i> | Omisión          | Leve         |

### **Sanción de 2 faltas Formales.**

**Sanción:** \$8,505.00 que equivale 150 salarios mínimos.

## **PARTIDO CONVERGENCIA.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 1   | <i>Omisión técnica al librar un cheque sin la leyenda “Para abono en cuenta del beneficiario”, por la cantidad de \$20,000.00 (veinte mil pesos en moneda nacional), importe superior a cien días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México.</i> | Omisión          | Leve         |
| 2   | <i>Omisión técnica de comprobar gastos menores (pasajes) con documentación mínima, por un total de \$222,400.00</i>   | Omisión          | Leve         |
| 3   | <i>Omisión técnica de comprobar gastos por concepto de Reconocimiento por Actividades Políticas (REPAPS) por la cantidad total de \$111,800.00</i>  | Omisión          | Leve         |

### **Sanción de 3 faltas Formales.**

**Sanción:** \$8,505.00 que equivale 150 salarios mínimos.

Una vez concluidas las actividades mencionadas y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 335 del Reglamento de Fiscalización, la UTF procedió a emitir su Dictamen Consolidado.

### **5.5 Desglose de la Fiscalización del Proceso Electoral de Gobernador 2016-2017.**

Ahora tratando de comparar la fiscalización del siguiente proceso electoral de gobernador mexiquense, se destaca una amplia diferencia en cuanto a la metodología de fiscalización y valoración de las faltas; por esta razón se presenta la información de forma más amplia, primero en cuanto a detallar la metodología de la revisión; después solo se presentan los informes de dos partidos políticos (PAN y PRI) a manera de ejemplo, de cómo se determinaron las faltas y sanciones en



precampaña y campaña; el resto de los informes se presentan en un resumen consolidado.

En el marco de la Reforma Político-Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se efectuaron diversos cambios en materia electoral, estableciendo en diversos preceptos constitucionales la nueva distribución de competencias entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Electorales Locales.

La reforma al precepto constitucional deja de manifiesto que la fiscalización de las finanzas de los PP está a cargo del INE, a través del Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica Fiscalización de esa Comisión; no obstante, se prevé la facultad de delegación a los OPLES, en la especie, al Instituto Electoral del Estado de México, cuya función se ejercerá en su caso, por la Comisión de Fiscalización del Consejo General y la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto, una vez que sea colmado el supuesto anterior.

No obstante, la fiscalización, al final la realizó el INE; en tal principio revisemos ahora el proceso electoral de gobernador 2016-2017 en el Estado de México, que dio inicio con la sesión solemne que celebros el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México el siete de septiembre del año 2016, misma que llevó a cabo la Declaratoria de Inicio del Proceso Electoral Ordinario 2016-2017 para elegir Gobernador Constitucional del Estado de México, para el periodo comprendido del 16 de septiembre de 2017 al 15 de septiembre de 2023.

En este proceso electoral participaron 5 candidatos a gobernador, los cuales fueron:

Cuadro 7, Candidatos, partidos y/o coaliciones registrados formalmente para el proceso electoral 2016-2017.

| <b>Nombre Candidato</b>               | <b>Partido/Coalición/Independiente</b>   | <b>Acuerdo</b>              |
|---------------------------------------|--|-----------------------------|
| Alfredo del Mazo Maza                 | Coalición integrada por los Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social. | ACUERDO N°. IEEM/CG/68/2017 |
| Delfina Gómez Álvarez                 | MORENA   | ACUERDO N°. IEEM/CG/69/2017 |
| Juan Manuel Zepeda Hernández          | Partido de la Revolución Democrática   | ACUERDO N°. IEEM/CG/70/2017 |
| Oscar González Yáñez                  | Partido del Trabajo  | ACUERDO N°. IEEM/CG/71/2017 |
| Josefina Eugenia Vázquez Mota         | Partido Acción Nacional  | ACUERDO N°. IEEM/CG/72/2017 |
| María Teresa Castell de Oro Palacios, | Candidata Independiente  | ACUERDO N°. IEEM/CG/74/2017 |

Cada uno de los partidos y sus candidatos recibieron financiamiento público para realizar campaña, a continuación, veremos en la tabla núm. 13 los montos de financiamiento correspondiente:

Tabla 13, Cifras en millones de pesos, acuerdo IEEM/CG/37/2017.

| <b>FINANCIAMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DEL VOTO EN CAMPAÑAS ELECTORALES 2017</b> |  |
|---|--|
| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>   | <b>FINANCIAMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DEL VOTO (50% del financiamiento que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias, durante el año del proceso electoral)</b> |
| <b>Acción Nacional</b>  | <b>\$43,013,721.08</b>   |
| <b>Revolucionario Institucional</b>   | <b>73,671,630.66</b>   |
| <b>De la Revolución Democrática</b>   | <b>37,511,014.70</b>   |
| <b>Del Trabajo</b>  | <b>15,511,096.93</b>   |
| <b>Verde Ecologista de México</b>   | <b>15,428,888.84</b>   |
| <b>Nueva Alianza</b>  | <b>15,819,822.67</b>   |
| <b>MORENA</b>   | <b>29,169,202.27</b>   |
| <b>Encuentro Social</b>   | <b>18,102,087.99</b>   |
| <b>María Teresa Castell de Oro Palacios</b>                                   | <b>1,806,441.21</b>  |

En el caso de María Teresa Castell de Oro Palacios recibió financiamiento público para la obtención del voto, calculando el monto de acuerdo al procedimiento que le correspondería a un partido de nuevo registro, se distribuirá entre todos los candidatos independientes, que en su caso se registren, de la siguiente manera: un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Gobernador; porcentaje que el legislador tasó de manera precisa en la disposición legal en cita. De tal suerte que el financiamiento público para la obtención del voto que le correspondería a un partido de nuevo registro serían \$5,424,748.39,

luego entonces, de esa cantidad les corresponde a los candidatos independientes el 33.33%, a cada uno de los candidatos independientes a Gobernador, en el entendido que solo podrán aprobarse hasta tres candidatos para que el reparto sea paritario, por lo tanto recibieron la cantidad de \$1,806,441.21 (un millón, ochocientos seis mil, cuatrocientos cuarenta y un pesos 21/100 M.N.).

Establecido lo anterior, se procederá a describir de qué manera el Instituto Nacional Electoral a través de la Unidad Técnica de Fiscalización llevaron a cabo la fiscalización del Proceso Electoral de Gobernador 2016-2017, por principio en la etapa de precampañas y posteriormente en la de campañas con sus respectivas sanciones.

### **5.5.1 Fiscalización de Precampañas y Campañas.**

#### **5.5.1.1 Marco Legal**

El Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización está sustentado en el marco jurídico vigente y es resultado de la revisión a los Informes de Precampaña presentados por los partidos políticos.

#### **Disposiciones Generales en materia de Fiscalización**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a) numeral 6, penúltimo párrafo.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), artículos 32, fracción VI, 190, 191, 192, 196 numeral 1 y 199.

Ley General de Partidos Políticos (LGPP), artículos 7, inciso d) y 25 fracción k). Reglamento de Fiscalización (RF), Artículo 287.

### **Del financiamiento público a Partidos Políticos.**

CPEUM, Artículo 116, fracción IV, incisos g) y h).

LGIFE, Artículos 426, numeral 1.

LGPP, Artículos 50; 52; 53, numeral 1 inciso a, b, c, d.

### **De la verificación de las operaciones financieras**

LGIFE, Artículo 190, numeral 3.

LGPP, Artículo 58.

### **Informes de Precampaña y Campaña**

LGIFE, Artículo 196 numeral 1 y 3.

LGPP, Artículo 80 numeral 1 fracción c).

RF, Artículo 238.

### **De la operación, registro contable e informes de los ingresos y gastos de los Partidos Políticos.**

LGIFE, Artículos 199 inciso d) y e).

LGPP, Artículos 59; 60; 61, fracciones I, II, III.

RF, Artículos 239, 240, 241 y 242.

### **De la Revisión y confronta**

LGIFE, Artículo 442

LGPP, Artículo 80, inciso c), fracciones I; II; III; IV, V.

RF, Artículos 289, numeral 1 inciso d); 290; 291, numerales 1, 2; 295.

Así como diversos acuerdos del Consejo General del INE, de la Comisión de Fiscalización del INE y acuerdos del Consejo General del IEEM.

### **5.5.1.2 Metodología de la revisión.**

#### **a. Sistemas utilizados para la fiscalización.**

##### **Registro Nacional de Proveedores (RNP)**

Mediante este sistema, se permite que registren sus datos las personas físicas o morales que vendan, enajenen, arrienden o proporcionen bienes o servicios de manera onerosa a los partidos políticos, coaliciones, precandidatos, candidatos, y candidatos independientes, para su operación ordinaria o la realización de sus precampañas y campañas.

El objetivo del RNP es contar con un sistema que permita identificar a los proveedores que enajenan bienes o prestan servicios a los sujetos obligados, por lo siguientes concepto:

- Contratación de todo tipo de propaganda incluyendo utilitaria y publicidad, así como espectáculos, cantantes y grupos musicales, sin importar el monto de la contratación.

- Cuando el monto de lo contratado supere las 1,500 UMA en bienes y servicios contratados en la realización de eventos (distintos a los descritos en el inciso anterior).

### **Sistema Integral de Fiscalización (SIF)**

El objetivo de este sistema es contar con una aplicación informática basada en criterios estandarizados, para que la captación, clasificación, valuación y registro de los ingresos y gastos relativos a las campañas locales de los Procesos Electorales 2016-2017, se realice conforme a lo dispuesto en el RF, la información que se integra al sistema contribuye al cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados. El SIF integra la información de diversas fuentes, permite la creación de repositorios de información, documentos y datos explotables por la autoridad y es un apoyo para las atribuciones que en materia de fiscalización competen al INE, de conformidad con lo establecido en la normativa electoral vigente.

El SIF se integra por tres módulos:

- Captura y registro de ingresos y gastos. Módulo que brinda la posibilidad para que los partidos políticos asienten y presenten los informes correspondientes a sus ingresos y gastos, den de alta a cada uno de sus candidatos y adjunten a cada registro la documentación soporte o evidencia correspondiente.
- Administración de fuentes de información. Para el registro de la información proporcionada por el SAT, la UIF y la generada por el propio Instituto con motivo de la fiscalización.

- Reportes para la fiscalización. Mediante el cual se generan los reportes para dar seguimiento a los gastos de campaña (que incluyen gasto directo y gasto centralizado), permite la consulta de operaciones, evidencia e informes presentados por los partidos políticos, coaliciones, candidatos y candidatos independientes, así como la captura de los ingresos o gastos determinados por la autoridad.

Las cuentas del precandidato y sujetos obligados se entregan habilitadas para su ingreso al SIF.

### **Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEI)**

El objetivo del SIMEI es contar con un sistema que contribuya a la detección de anuncios espectaculares colocados en la vía pública y facilitar la búsqueda de información en medios impresos de circulación nacional y local, respecto de toda publicidad y propaganda, para cotejarla con lo reportado por los partidos políticos, coaliciones, candidatos y candidatos independientes bajo este rubro. Asimismo, facilitar la coordinación y comunicación con las instancias nacionales (Juntas locales y distritales o auditores designados), en lo relacionado con los temas mencionados.

El SIMEI registra información sobre:

- Anuncios espectaculares y otra propaganda colocada en la vía pública, detectada por la autoridad en los recorridos realizados en campo, aplicando la metodología establecida en el acuerdo CF/016/2016, de fecha 29 de septiembre de 2016.



Para este caso, se utilizan dispositivos móviles GPS, con sistema operativo ANDROID y pantalla táctil, para enviar en tiempo real la imagen de la propaganda detectada, su localización y otros datos útiles que permitan contar con la información suficiente de referencia para la fiscalización. Una vez capturada y enviada la información, no puede ser modificada.

- Inserciones en medios impresos de circulación nacional. Para alimentar esta parte del sistema, la Coordinación Nacional de Comunicación Social (CNCS) registra información sobre la propaganda encontrada en medios impresos de mayor circulación nacional y local.

#### **b. Determinación de las pruebas de auditoría.**

Los procedimientos de auditoría se basan en las disposiciones normativas establecidas en la LGIPE, la LGPP y el Reglamento de Fiscalización; en el presente apartado se describen los principales procedimientos aplicados en el Proceso de Precampaña Electoral Local 2016-2017.

- **Revisión de Gabinete.** - El objetivo de estos procedimientos es llevar a cabo la revisión de la información registrada por los sujetos obligados en el SIF, y la disponible derivada de otras fuentes.

- **Informes de precampaña.** El objetivo de estos procedimientos es verificar el cumplimiento por parte de los sujetos obligados, de registrar su información en el SIF.
- **Bancos.** El objetivo de estos procedimientos es comprobar la existencia del efectivo, ya sea que esté en poder de los partidos políticos, que se incluyan todas las cuentas bancarias a su nombre; verificar su correcta valuación y determinar su disponibilidad o la existencia de restricciones.
- **Origen de los recursos.** El objetivo de estos procedimientos es identificar las fuentes de los recursos, verificar los límites de financiamiento privado, comprobar la veracidad en el registro de las operaciones de ingreso y el reporte de la totalidad de las operaciones.
- **Aplicación y destino de los recursos.** El objetivo de estos procedimientos es verificar que las erogaciones se destinen a los gastos relativos a las precampañas, comprobar si se ajustaron a los límites de gastos de precampañas y para los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano; la veracidad en el registro de las erogaciones y el reporte de la totalidad de las erogaciones.

### **c. Determinación de observaciones.**

Cuando de la aplicación de los anteriores procedimientos se deriven incumplimientos de las obligaciones de los sujetos obligados que no hayan sido aclarados, se incorporan en el Dictamen Consolidado observaciones que pueden tener las características siguientes:

- **Vinculadas directamente con la identificación del origen y destino de los recursos.** Estas observaciones derivan de la revisión de las operaciones que integran el universo de ingresos y gastos reportados por los partidos políticos, conforme a las disposiciones normativas aplicables.

Las observaciones vinculadas al origen y destino de los recursos, tienen un impacto directo en el cumplimiento de los principios fundamentales de la normativa electoral por parte de los sujetos obligados; por tanto, invariablemente se considerarán como No Atendidos aquellos casos en los que no haya sido aclarada fehacientemente la situación observada y por tanto será materia del Proyecto de Resolución.

- **Faltante de documentación en la que no está en riesgo la identificación del origen y destino de los recursos.** Este tipo de observaciones se determinan también como consecuencia de la revisión de las operaciones que integran el universo de ingresos y gastos reportados por los partidos políticos, conforme a las disposiciones normativas aplicables, pero no ponen en riesgo la aplicación de los principios esenciales que deben respetar los sujetos obligados, relacionados con el origen y destino de los recursos.

#### **d. Monitoreo de Precampaña.**

La fiscalización incluyó el monitoreo de la propaganda en espectaculares y vía pública, medios impresos, internet y promocionales, con el objetivo de aportar elementos adicionales a la revisión de los egresos que en este rubro realizaron los partidos y la fuente de financiamiento utilizada, para cotejar esta información con la reportada en los respectivos informes presentados por los sujetos obligados, durante el periodo de precampaña.

Este proceso considera la utilización del SIMEI, en el cual se registran los testigos que, mediante recorridos programados, realiza la autoridad y la información que las áreas de comunicación social obtienen de la revisión de la información en medios masivos de comunicación.

Para complementar el trabajo del monitoreo, se determinó el costo de la propaganda en espectaculares y vía pública, medios impresos e internet, para determinar los gastos no reportados, subvaluados o sobrevalorados por los sujetos obligados, conforme a lo establecido en el Artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

- **Monitoreo a Espectaculares y propaganda en vía pública.-**

La Comisión de Fiscalización, aprobó el Acuerdo CF/016/2016 por el que se determinan los alcances de revisión y se establecen los Lineamientos para la realización de las visitas de verificación, monitoreo de anuncios espectaculares y demás propaganda colocada en la vía pública, diarios, revistas, medios impresos, derivado de la revisión de informes de

precampaña, apoyo ciudadano y campaña del Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, este monitoreo se llevó a cabo en los 45 distritos locales del Estado de México.

- **Monitoreo de Medios Impresos.** Mediante Acuerdo CF/016/2016, la Comisión de Fiscalización aprobó los Lineamientos que establecen la metodología para la realización de los monitoreos en diarios, revistas y otros medios impresos, que promuevan a precandidatos postulados por los partidos políticos y coaliciones; así como a los candidatos independientes o promocionen genéricamente a un partido o coalición durante el Proceso Electoral 2016-2017.

El monitoreo tiene como propósito transparentar los ingresos y egresos de los sujetos obligados, mediante la revisión y cotejo de los gastos reportados, de conformidad con lo establecido en el artículo 318 del Reglamento de Fiscalización.

- **Monitoreo en Páginas de Internet y Redes Sociales.** Con la finalidad de que la autoridad electoral contara con mayores elementos de convicción que le permitan tener certeza respecto de los ingresos y egresos reportados en los informes presentados por los partidos políticos, en términos del artículo 195 del Reglamento de Fiscalización, se realizó el monitoreo en internet de la propaganda y actos de precampaña publicados en las principales páginas web, redes sociales, periódicos digitales y noticias, durante el periodo de precampaña del Proceso Electoral 2016-2017.

El objetivo del monitoreo es identificar la propaganda, actos de precampaña o cualquier otra actividad que beneficie las precampañas electorales y cotejar esta información con la reportada en los informes presentados por los sujetos obligados durante el periodo de precampaña.

#### **e. Determinación de Costos.**

Para efectos de cuantificar el costo de los ingresos y egresos que no reporten los partidos políticos en beneficio de sus precampañas, se utiliza la metodología en términos del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, como se describe a continuación:

- Se identifica el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio para determinar un valor razonable, considerando, además, la información recabada durante el proceso de fiscalización, la información recabada de las cámaras o asociaciones del ramo y Lista Nacional de Proveedores para elaborar una matriz de precios.
- Una vez identificados los gastos no reportados, se utiliza el valor más alto de la matriz de precios para aplicarlo a los ingresos y egresos que no reporten.

#### **f. Confirmación de operaciones con instancias externas.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 190, numeral 3, de la LGIPE, y el artículo 57 de la LGPP, para el proceso de fiscalización el Consejo General no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, por lo cual para contar con información directa y oficial que complementara la evidencia obtenida en el proceso de fiscalización y ejercer las facultades de investigación de los procedimientos administrativos sancionadores, se aplica el procedimiento de confirmación con las autoridades siguientes: SAT, CNBV y UIF, ya que son las instancias que controlan la información oficial fiscal, financiera, bancaria y de prevención de lavado de dinero.

#### **g. Preparación y elaboración del Dictamen Consolidado.**

En cumplimiento de sus funciones y en apego a los plazos establecidos en la normativa para el Proceso Electoral 2016-2017, la UTF verificó la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados y el cumplimiento de las obligaciones en materia de financiamiento y gasto. Derivado de los trabajos de fiscalización, se notifican las observaciones mediante oficios de errores y omisiones, se realizaron reuniones de confronta y se analizaron las respuestas e información complementaria que proporcionaron los partidos, para determinar la situación final de las observaciones determinadas.

Una vez concluidas las actividades mencionadas y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 335 del Reglamento de Fiscalización, la UTF procedió a emitir su Dictamen Consolidado.

## **5.5.2 Conclusiones de la revisión a los informes de los Partidos Políticos.**

### **5.5.2.1 Precampaña**

Con base en la LGIPE en su artículo 456 que refiere a las distintas sanciones a las que pueden hacerse acreedores los partidos políticos y sus candidatos por faltas a la normatividad electoral encontramos, desde una amonestación pública, una multa de hasta diez mil unidades de medida actualizada, una reducción del 50% de sus ministraciones y en casos muy graves se puede decretar la pérdida del registro como partido político o como candidato, según sea el caso. El informe consolidado contiene la información de Precampaña y Campaña, falta por falta, así como la valoración jurídica y técnica por partido político.

El procedimiento fiscalizador señala las fallas y omisiones de cada partido político en los informes que presentaron de precampaña y campaña, durante el proceso electoral de gobernador 2016-2017; en el dictamen consolidado que, para los efectos genera el INE, a través de la Comisión de Fiscalización y la UTF, se listan los PP por orden de registro y se procede a valorar falta por falta, para determinar si son *graves* o *leves*; de ello depende el monto de la sanción. A manera de ejemplo se muestra a continuación el compendio de faltas y sanciones de que fueron objeto el PAN y el PRI, durante el proceso interno de selección de su candidato y precampaña correspondientes, conforme a los acuerdos INE/CG/129/2017 e INE/CG/311/2017; el resto de los datos de los demás partidos, se encuentran concentrados en el resumen del punto 5.5.3 de este capítulo.



## PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

- a) 6 faltas de carácter formal: **Conclusión 3, 5, 6, 7, 8 y 9.**
  - b) 2 faltas de carácter sustancial: **Conclusiones 10 y 11.**
  - c) 2 faltas de carácter sustancial: **Conclusiones 13 y 14.**
  - d) 1 falta de carácter sustancial: **Conclusión 15**
  - e) 1 falta de carácter sustancial: **Conclusión 16**
- a) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias de carácter formal infractoras de los artículos 39 numeral 6; 46, numeral 1; 143 ter, numeral 1 y 143 bis, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización: **conclusiones 3, 5, 6, 7, 8 y 9.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 3   | <i>El sujeto obligado omitió presentar el material y las muestras del contenido de los servicios de programación y manejo de pauta para medios digitales.</i>                 | Omisión          | Leve         |
| 5   | <i>El sujeto obligado omitió presentar las evidencias fotográficas de salones rentados por un monto de \$19,488.00.</i>   | Omisión          | Leve         |
| 6   | <i>El sujeto obligado presentó comprobantes de gastos sin la totalidad de requisitos fiscales (complemento /NE), por un importe de \$19,488.00.</i>                           | Omisión          | Leve         |
| 7   | <i>El sujeto obligado reportó 2 domicilios utilizados como casa de precampaña de los precandidatos José Luis Durán Reveles y Josefina Vázquez Mota de forma extemporánea.</i> | Omisión          | Leve         |
| 8   | <i>El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de los gastos por el uso o goce temporal del inmueble</i>  | Omisión          | Leve         |

|   |  |         |      |
|---|--|---------|------|
|   | <i>utilizado como casa de precampaña por un precandidato, la cual fue valuada en \$5,000.00.</i>         |         |      |
| 9 | <i>El sujeto obligado reportó la agenda de actividades de nueve precandidatos de forma extemporánea.</i> | Omisión | Leve |

**Sanción de las 6 faltas formales (3, 5, 6, 7, 8 y 9):** \$10,568.60 que equivale a 140 Unidades de Medida y Actualización (UMA).

b) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias infractoras de los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción 1 de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización: **conclusiones 10 y 11.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 10  | <i>El sujeto obligado omitió reportar la producción de un video, el cual fue valuado en \$80,040.00</i>   | Omisión          | Grave        |
| 11  | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de producción de spots que beneficia <u>a los precandidatos</u>, los cuales fueron valuados en \$590,440.00</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción de las 2 faltas sustanciales.**

**Sanción de la Conclusión 10:** \$120,060.00 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 11:** \$885,660.00 que equivale al 150% del monto involucrado.

c) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias infractoras del artículo 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización: **conclusiones 13 y 14.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 13  | <i>El sujeto obligado realizó extemporáneamente 20 registros contables dentro del periodo normal, por un importe de \$572,004.16.</i>   | Omisión          | Grave        |
| 14  | <i>El sujeto obligado no realizó 22 registros contables dentro del periodo normal. Estos registros fueron efectuados como resultado de las observaciones formuladas por la UTF en el oficio de errores y omisiones por un importe de \$133,656.00, en el periodo de corrección.</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción de las 2 faltas sustanciales.**

**Sanción de la Conclusión 13:** \$28,600.21 que equivale al 5% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 14:** \$40,096.80 que equivale al 30% del monto involucrado.

d) Se estableció la siguiente conclusión sancionatoria infractora del artículo 104, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización: **conclusión 15.**

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 15  | <i>El sujeto obligado incumplió con la obligación <u>de recibir</u> a través de cheque o transferencia electrónica mediante la cual se identifique el número de cuenta y nombre del aportante dos aportaciones de militantes en efectivo superiores a 90 UMA, por un importe de \$85,000.00.</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción de 1 falta sustancial.**

**Sanción de la Conclusión 15:** \$85,000.00 que equivale al 100% del monto involucrado.

e) Se estableció la siguiente conclusión sancionatoria, infractora, del artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción 1 de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización: **conclusión 16.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 16  | <i>El sujeto obligado reportó gastos en la contabilidad de la operación ordinaria del partido y no en los informes de precampaña, no obstante que benefician directamente a los precandidatos a gobernador, por \$16,311.50."</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción de 1 falta sustancial.**

**Sanción de la Conclusión 16:** \$4,893.45 que equivale al 30% del monto involucrado.

## **PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.**

- a) 4 faltas de carácter formal: Conclusiones 2, 3, 6 y 8.
- b) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 12.
- c) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 14.
- d) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 15.
- e) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 16.

a) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias de carácter formal infractoras de los artículos 143 Bis, numeral 1; 241, numeral 1, incisos b) y g); y 261 Bis, numeral 1, todos del Reglamento de Fiscalización: **conclusiones 2, 3, 6 y 8.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 3   | <i>El sujeto obligado omitió presentar la información correspondiente al formato de origen de los recursos de precampaña.</i>     | Omisión          | Leve         |
| 5   | <i>El sujeto obligado presentó el inventario de activo fijo sin reportar los bienes otorgados en comodato para la precampaña.</i> | Omisión          | Leve         |
| 6   | <i>El sujeto obligado presentó 18 avisos de contratación de forma extemporánea por \$7,675,651.48.</i>                            | Omisión          | Leve         |
| 7   | <i>El sujeto obligado reportó la agenda de eventos de actividades del precandidato de forma extemporánea.</i>                     | Omisión          | Leve         |

**Sanción de las 4 faltas formales.**

**Sanción de las Conclusiones (3, 5, 6 y 7): \$3,019.60 equivalente a 40 UMA.**

b) se estableció la siguiente conclusión sancionatoria infractora del artículo 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización: **conclusión 12.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 12  | <i>El sujeto obligado realizó extemporáneamente 29 registros contables dentro del periodo normal por \$18,721,312.45.</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción de 1 falta sustancial.**

**Sanción de la Conclusión 12:** \$936,065.62 que equivale al 5% sobre el monto involucrado

c) Se estableció la siguiente conclusión sancionatoria, infractora, del artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción 1 de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización: **conclusión 14.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 14  | <i>El sujeto obligado reportó gastos <u>en la contabilidad de la operación ordinaria del partido</u> y no en el informe de precampaña, no obstante que benefician directamente al precandidato a gobernador, por \$385,999.83</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción de la Conclusión 14:** \$115,799.95 que equivale al 30% sobre el monto involucrado.

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 16  | <i>La autoridad electoral tuvo conocimiento de 23 eventos con posterioridad a la fecha de su realización."</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción de la Conclusión 16:** \$86,813.50 equivalente a 1,150 UMA, 50 UMA por evento realizado.

**Sanción de 1 falta sustancial.**

d) Se estableció la siguiente conclusión sancionatoria infractora del artículo 143, bis del Reglamento de Fiscalización: **conclusión 15.**

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 15  | <i>El sujeto obligado registró de forma extemporánea la realización de 7 eventos de precampaña antes de su realización."</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción de 1 falta sustancial.**

**Sanción de la Conclusión 15:** \$5,284.30 que equivale a 10 UMA.

e) se estableció la siguiente conclusión sancionatoria infractora del artículo 143, bis del Reglamento de Fiscalización: conclusión 16.

**Sanción de 1 falta sustancial.**

## **PARTIDOS QUE NO HICIERON PRECAMPAÑA.**

Los partidos políticos Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Encuentro Social no realizaron precampaña, por tal motivo no aparecen en el dictamen antes citado, con algún tipo de sanción.<sup>16</sup>

### **5.5.2.2 Campaña**

Para el caso de la fiscalización de la Campaña en forma, los entes sujetos de fiscalización que presentaron observaciones e irregularidades en las campañas al cargo de Gobernador<sup>17</sup>, son los siguientes:

- 1) Partido Acción Nacional.**
- 2) Partido de la Revolución Democrática.**
- 3) Partido del Trabajo.**
- 4) Partido MORENA.**
- 5) Coalición que integran los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social.**
- 6) María Teresa Castell de Oro Palacios.**

De la misma forma, como se procedió para ilustrar las faltas y omisiones de Precampaña, solo presentamos la fiscalización de dos entidades: PAN y la Coalición que resultó ganadora de la elección (PRI, PVEM, NA, PES), registrada sin nombre; por lo que se procede a describir las faltas y sanciones de cada uno de ellos.

---

<sup>16</sup> Acuerdo INE/CG129/2017

<sup>17</sup> Acuerdo INE/CG311/2017



## **PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.**

- a) 10 faltas de carácter formal: Conclusiones 2, 3, 6, 7, 8, 20, 35, 36, 37 y 38.
  - b) 2 faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones 10 y 12.
  - c) 3 faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones 11, 13 y 15.
  - d) 9 faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones 14, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 24 y 25.
  - e) 9 faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones 26, 28, 29, 30, 31, 33, 32, 39 y 40.
  - f) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión 27.
  - g) Procedimiento oficioso: Conclusión 44
- a) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias de carácter formal, infractoras de los artículos 39 numeral 6, 83 numeral 1, 107 numeral 3, 109 numeral 2, 204 numeral 1, 246 numeral 1 y 261 bis numeral 1 y 2 del RF.
- Conclusiones 2, 3, 6, 7, 8, 20, 35, 36, 37 y 38.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 2   | <i>El sujeto obligado omitió presentar las relaciones detalladas de gastos en espectaculares, relación detallada de bardas y propaganda colocada en páginas de internet con la totalidad de los requisitos establecidos en la normatividad.</i> | Omisión          | Leve         |
| 3   | <i>El sujeto obligado omitió presentar nueve expedientes de proveedores con operaciones mayores a las 5000 UMA establecidos en la normativa.</i>  | Omisión          | Leve         |

|    |  |         |      |
|----|--|---------|------|
| 6  | <i>El sujeto obligado presentó de manera extemporánea tres avisos de contratación de en tiempo, por un importe de \$93,542.40.</i>   | Omisión | Leve |
| 7  | <i>El sujeto obligado omitió presentar los permisos de autorizaciones para la colocación de lonas o mantas y la copia de la credencial de elector o identificación oficial vigente de quien otorga el permiso, por un importe de \$2,791,435.14.</i> | Omisión | Leve |
| 8  | <i>El sujeto obligado registró propaganda utilitaria elaborada con material distinto al textil, por un importe de \$27,840.00.</i>   | Omisión | Leve |
| 20 | <i>El sujeto obligado omitió presentar las cartas de invitación de 11 eventos bajo el estatus de no oneroso.</i>   | Omisión | Leve |
| 35 | <i>El sujeto obligado omitió presentar 38 avisos de contratación (21+16+1) en un plazo máximo de tres días.</i>  | Omisión | Leve |
| 36 | <i>El sujeto obligado omitió presentar 4 avisos de contratación, en un plazo máximo de tres días por un importe de \$6,930,081.70.</i>   | Omisión | Leve |
| 37 | <i>El sujeto obligado registró 5 avisos de contratación con fechas distintas al documento base por un importe de \$1,935,135.92.</i>   | Omisión | Leve |
| 38 | <i>El sujeto obligado omitió presentar 2 recibos de aportación y la copia del documento que acredite la propiedad del bien otorgado en comodato por un importe de \$112,920.00.</i>  | Omisión | Leve |

**Sanción de las 10 faltas formales (2, 3, 6, 7, 8, 20, 35, 36, 37 y 38):** \$7,549.00 que equivale a 100 Unidades de Medida y Actualización (UMA).

**b) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, infractoras del artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización: conclusiones 10 y 12.**

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 10  | <i>El sujeto obligado registró de manera extemporánea 10 eventos que no cumplieron con la antelación de siete días a su realización.</i> | Omisión          | Grave        |
| 12  | <i>El sujeto obligado registró de manera extemporánea 63 eventos que no cumplieron con la antelación de siete días a su realización.</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción de las 2 faltas sustanciales.**

**Sanción de la Conclusión 10:** \$7,549.00 que equivale a 100 (UMA).

**Sanción de la Conclusión 12:** \$47,558.70 que equivale 630 (UMA).

c) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, infractoras del artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización:  
**conclusiones 11, 13 y 15**

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 11  | <i>El sujeto obligado registró de manera extemporánea 53 eventos de manera posterior a su celebración.</i> | Omisión          | Grave        |
| 13  | <i>El sujeto obligado registró de manera extemporánea 49 eventos el mismo día de su celebración.</i>       | Omisión          | Grave        |
| 15  | <i>El sujeto obligado registró cinco eventos con extemporaneidad de hasta 22 días.</i>                     | Omisión          | Grave        |

**Sanción de las 3 faltas sustanciales.**

**Sanción de la Conclusión 11:** \$200,048.50 que equivale a 2,650 (UMA).

**Sanción de la Conclusión 13:** \$184,950.50 que equivale a 2,450 (UMA)

**Sanción de la Conclusión 15:** \$18,872.50 que equivale a 250 (UMA).

d) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, infractoras de los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización: **Conclusiones 14, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 25.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 14  | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de propaganda y gastos operativos como animadores, dos bandas de viento, box lunch, carpas, equipos de sonido, equipos de videograbación, lonas, renta de salón, templetes y vallas móviles, a favor del candidato, valuados en \$1,047,052.78.</i> | Omisión          | Grave        |
| 16  | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos operativos y de propaganda, a favor del candidato, valuados en \$7,148,562.76.</i>   | Omisión          | Grave        |
| 17  | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos operativos y de propaganda, a favor de la candidata, valuados en \$607,012.28</i>  | Omisión          | Grave        |
| 19  | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos operativos y de propaganda, a favor de la candidata, valuados en \$1,382,539.26.</i>   | Omisión          | Grave        |
| 21  | <i>El sujeto obligado omitió reportar los gastos operativos y de propaganda, a favor de la candidata, valuados en \$533,261.98.</i>   | Omisión          | Grave        |
| 22  | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos operativos y de propaganda, a favor del candidato, valuados en \$214,960.76.</i>   | Omisión          | Grave        |
| 23  | <i>El sujeto obligado omitió reportar los gastos por concepto de (553)</i>  | Omisión          | Grave        |

|    |   |         |       |
|----|---|---------|-------|
|    | <i>Panorámicos, (527) bardas y muros, (63) mantas y vinilonas (menores a 12 mts.) valuados en \$24,061,341.77.</i>  |         |       |
| 24 | <i>El sujeto obligado omitió reportar 3,354 testigos correspondientes a la propaganda detectada en el monitoreo, los cuales fueron valuados en \$13,834,187.58.</i> | Omisión | Grave |
| 25 | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos operativos y de propaganda, a favor de la candidata, valuados en \$3,915,134.65.</i>                                   | Omisión | Grave |

**Sanción de 9 faltas sustanciales.**

**Sanción de la Conclusión 14:** \$1,570,579.17 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 16:** \$10,722,844.14 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 17:** \$910,518.42 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 19:** \$2,073,808.89 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 21:** \$799,892.97 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 22:** \$322,441.14 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 23:** \$36,092,012.66 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 24:** \$20,751,281.37 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 25:** \$5,872,701.98 que equivale al 150% del monto involucrado.

e) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, infractoras del artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización: **Conclusiones 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 39 y 40.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 26  | <i>El sujeto obligado omitió registrar 31 operaciones en un plazo máximo de tres días por un importe de \$57,650,947.13.</i>                  | Omisión          | Grave        |
| 28  | <i>El sujeto obligado registró 2 operaciones de manera extemporánea por \$2,729,999.62.</i>   | Omisión          | Grave        |
| 29  | <i>El sujeto obligado registró 33 operaciones de manera extemporánea por un importe de \$17,992,319.11.</i>                                   | Omisión          | Grave        |
| 30  | <i>El sujeto obligado registró 12 operaciones de manera extemporánea por un importe de \$2,198,409.70.</i>                                    | Omisión          | Grave        |
| 31  | <i>El sujeto obligado registró 7 operaciones de manera extemporánea por un importe de \$15,731.059.74.</i>                                    | Omisión          | Grave        |
| 32  | <i>El sujeto obligado registró 33 operaciones de manera extemporánea por un importe de \$58,539,195.32.</i>                                   | Omisión          | Grave        |
| 33  | <i>El sujeto obligado registró 62 operaciones de manera extemporánea por un importe de \$281,278.12.</i>                                      | Omisión          | Grave        |
| 39  | <i>El sujeto obligado registró 11 operaciones de manera extemporánea por \$10,652,189.36 dentro del mismo periodo en que se realizaron.</i>   | Omisión          | Grave        |
| 40  | <i>El sujeto obligado registró 167 operaciones de manera extemporánea por \$168,527,506.58 dentro del mismo periodo en que se realizaron.</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción de 9 faltas sustanciales.**

**Sanción de la Conclusión 26:** \$2, 882,547.36 que equivale al 5% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 28:** \$409,499.94 que equivale al 15% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 29:** \$899,615.96 que equivale al 5% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 30:** \$109,920.49 que equivale al 5% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 31:** \$786,552.99 que equivale al 5% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 32:** \$2,926,959.77 que equivale al 5% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 33:** \$84,383.44 que equivale al 30% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 39:** \$532,609.47 que equivale al 5% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 40:** \$8,426,375.33 que equivale al 5% del monto involucrado.

f) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, infractora del artículo 25 numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos con relación al 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización: **Conclusión 27.**

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 27  | <i>El sujeto obligado registró 7 operaciones que exceden los tres días posteriores a la fecha de operación registrando incorrectamente la fecha de operación consignada en la documentación comprobatoria por \$37,972,501.82.</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción de 1 falta sustancial.**

**Sanción Conclusión 27:** \$3,797,250.18 que equivale al 10% del monto involucrado.

g) Se inicia procedimiento oficioso derivada de la **Conclusión 44.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 44  | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de representantes de casilla.</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción del Procedimiento Oficioso.**

**Sanción de la Conclusión 44:** \$7,675,725.00



**COALICIÓN QUE INTEGRAN LOS PARTIDOS REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, NUEVA  
ALIANZA Y ENCUENTRO SOCIAL.**

- a) 19 faltas de carácter formal: **Conclusiones 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 42, 43, 44 y 45.**
- b) 2 faltas de carácter sustancial: **Conclusiones 4 y 8.**
- c) 2 faltas de carácter sustancial: **Conclusiones 5 y 9.**
- d) 12 faltas de carácter sustancial: **Conclusiones 10, 11, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 y 49.**
- e) 1 falta de carácter sustancial: **Conclusión 17.**
- f) 6 faltas de carácter sustancial: **Conclusiones 36, 37, 38, 39, 40 y 41.**
- g) 1 falta de carácter sustancial: **Conclusión 46.**
- h) 1 falta de carácter sustancial: **Conclusión 51.**

- a) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias de carácter formal infractoras de los artículos 39, numeral 6, 46, 54 numeral 1, inciso b), 151 numeral 1, 207 numeral 7, 246, numeral 1, inciso i) y 261 bis, numeral 1 y 3 del Reglamento de Fiscalización **Conclusiones 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 42, 43, 44 y 45.**

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 6   | <i>El sujeto obligado omitió presentar permisos para la realización de 18 eventos en lugares públicos.</i> | Omisión          | Leve         |

|    |   |         |      |
|----|---|---------|------|
| 7  | <i>El sujeto obligado omitió presentar las cartas de invitación a dos eventos no onerosos.</i>  | Omisión | Leve |
| 12 | <i>El sujeto obligado omitió presentar muestras fotográficas de 667 Bardas.</i>   | Omisión | Leve |
| 13 | <i>El sujeto obligado omitió presentar kárdex de almacén, por \$36,761,850.03</i>   | Omisión | Leve |
| 24 | <i>El sujeto obligado omitió presentar 2 formatos XML por un importe de \$6,114.02</i>  | Omisión | Leve |
| 15 | <i>El sujeto obligado omitió presentar la relación detallada de la propaganda exhibida en páginas de internet y las muestras correspondientes por \$772,560.00</i>                              | Omisión | Leve |
| 16 | <i>El sujeto obligado omitió presentar hojas membretadas del proveedor, evidencia fotográfica e informes pormenorizados por concepto de propaganda exhibida en vía pública por \$901,121.63</i> | Omisión | Leve |
| 28 | <i>El sujeto obligado omitió presentar los estados de cuenta y conciliaciones en el caso de dos cuentas bancarias correspondientes al primer mes de campaña</i>                                 | Omisión | Leve |
| 29 | <i>El sujeto obligado omitió presentar la tarjeta de firmas de 3 cuentas Bancarias.</i>   | Omisión | Leve |
| 30 | <i>El sujeto obligado omitió presentar el kárdex de almacén, notas de entrada y presentó notas de salida sin la totalidad de requisitos por \$48,817.20</i>                                     | Omisión | Leve |
| 31 | <i>El sujeto obligado presentó 49 avisos de contratación de forma extemporánea por \$5,013,183.99</i>   | Omisión | Leve |
| 32 | <i>El sujeto obligado presentó 23 avisos de contratación de forma extemporánea, ya que la firma del contrato fue con antelación a la fecha signada en el sistema por \$4,989,956.01</i>         | Omisión | Leve |
| 33 | <i>El sujeto obligado presentó 96 (75+21) avisos de contratación en los</i>   | Omisión | Leve |

|    |  |         |      |
|----|--|---------|------|
|    | <i>que adjunta únicamente la primera hoja de los contratos celebrados por \$10,617,233.85 (\$10,080,459.64+\$536,774.21)</i>   |         |      |
| 34 | <i>El sujeto obligado presentó 12 (3+9) avisos de contratación de forma extemporánea por \$2,792,628.84 (\$1,199,904.00+\$1,592,724.84)</i>  | Omisión | Leve |
| 35 | <i>El sujeto obligado presentó 10 avisos de contratación que presentan los contratos sin la totalidad de requisitos por \$1,202,794.44</i>   | Omisión | Leve |
| 42 | <i>El sujeto obligado omitió presentar 5 estados de cuenta, de tres cuentas bancarias</i>  | Omisión | Leve |
| 43 | <i>El sujeto obligado omitió presentar los recibos internos por concepto de transferencias en efectivo y especie por \$75,325,222.93 (\$75,315,478.93+\$+9,744.00)</i>                 | Omisión | Leve |
| 44 | <i>El sujeto obligado omitió presentar la ficha de depósito o comprobante de transferencia bancaria de los ingresos por transferencias de los CEE's en efectivo por \$6,327,929.07</i> | Omisión | Leve |
| 45 | <i>El sujeto obligado omitió presentar muestras de los ingresos por transferencias de los CEE's en especie por el servicio de grupo musical, por \$7,582.00</i>                        | Omisión | Leve |

**Sanción de las 19 faltas formales, Conclusiones (6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 42, 43, 44 y 45): 190 (UMA), cuyo monto equivale a \$14,343.10**

b) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, infractoras del artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización: **conclusiones 4 y 8.**

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 4   | <i>El sujeto obligado reportó 13 eventos previamente a su realización; sin embargo, dicho reporte no se realizó antes de los siete días que marca la normatividad.</i> | Omisión          | Grave        |
| 8   | <i>El sujeto obligado reportó 12 eventos previo a su realización; sin embargo, dicho reporte no se realizó antes de los siete días que marca la normatividad</i>       | Omisión          | Grave        |

**Sanción de 2 faltas sustanciales.**

**Sanción de la Conclusión 4:** \$9,813.70 que equivale a 130 UMA.

**Sanción de la Conclusión 8:** \$9,058.80 que equivale a 120 UMA.

c) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, infractoras del artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización: **conclusiones 5 y 9**

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 5   | <i>El sujeto obligado reportó 36 eventos con posterioridad a la fecha de su realización.</i> | Omisión          | Grave        |
| 9   | <i>El sujeto obligado reportó un evento con posterioridad a la fecha de su realización.</i>  | Omisión          | Grave        |

**Sanción de 1 falta sustancial.**

**Sanción de la Conclusión 5:** \$135,882.00 que equivale a 1,800 UMA.

**Sanción de la Conclusión 9:** \$3,774.50 que equivale a 50 UMA.

d) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, infractoras de los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización: **Conclusiones 10, 11, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 y 49.**

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 10  | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de propaganda utilitaria valuados en \$193,456.20</i>  | Omisión          | Grave        |
| 11  | <i>El sujeto obligado omitió reportar el registro de gastos por concepto de propaganda utilitaria valuada en \$397,823.53</i>                                      | Omisión          | Grave        |
| 18  | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de propaganda utilitaria y gastos operativos por \$25,840.16</i>   | Omisión          | Grave        |
| 19  | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos operativos por \$684,821.08</i>   | Omisión          | Grave        |
| 20  | <i>El sujeto obligado omitió reportar 550 testigos correspondientes a la propaganda detectada en el monitoreo, los cuales fueron valuados en \$2,396,801.89</i>    | Omisión          | Grave        |
| 21  | <i>El sujeto obligado omitió reportar 1,620 testigos correspondientes a la propaganda detectada en el monitoreo, los cuales fueron valuados en \$17,557,714.79</i> | Omisión          | Grave        |
| 22  | <i>El sujeto obligado omitió reportar 4 testigos correspondientes a la propaganda detectada en el monitoreo, los cuales fueron valuados en \$55,691.68</i>         | Omisión          | Grave        |
| 24  | <i>El sujeto obligado omitió reportar 4,302 testigos correspondientes a la propaganda detectada en el monitoreo, los cuales fueron valuados en \$10,848,513.55</i> | Omisión          | Grave        |
| 25  | <i>El sujeto obligado omitió reportar 3,216 testigos correspondientes a</i>  | Omisión          | Grave        |

|    |   |         |       |
|----|---|---------|-------|
|    | <i>la propaganda detectada en el monitoreo, los cuales fueron valuados en \$14,964,546.94</i>                           |         |       |
| 26 | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de propaganda utilitaria y gastos operativos por \$371.20</i> | Omisión | Grave |
| 27 | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de propaganda utilitaria por \$11,691.18</i>                  | Omisión | Grave |
| 49 | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de propaganda en internet por un monto de \$3,669,067.00</i>  | Omisión | Grave |

### **Sanción de las 12 faltas sustanciales.**

**Sanción de la Conclusión 10:** \$193,456.20 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 11:** \$397,823.53 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 18:** \$38,760.24 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 19:** \$1,027,231.62 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 20:** \$3,595,202.84 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 21:** \$26,336,572.19 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 22:** \$83,537.52 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 24:** \$16,272,770.33 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 25:** \$22,446,820.41 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 26:** \$556.80 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 27:** \$17,536.77 que equivale al 150% del monto involucrado.

**Sanción de la Conclusión 49:** \$5,503,600.50 que equivale al 150% del monto involucrado.

e) Se estableció la siguiente conclusión sancionatoria, infractora del artículo 143 Ter del Reglamento de Fiscalización: **Conclusión 17.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 17  | <i>El sujeto obligado omitió reportar los gastos por concepto del uso o goce temporal de 10 inmuebles utilizados como casas de campaña valuadas en \$77,337.20.</i> | Acción           | Grave        |

**Sanción de 1 falta sustancial.**

**Sanción de la Conclusión 17:** \$116,005.80 que equivale al 150% del monto involucrado.

f) Se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, infractoras del artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización: **Conclusiones 36, 37, 38, 39, 40 y 41.**

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 36  | <i>El sujeto obligado realizó extemporáneamente 5 registros contables dentro del periodo normal por \$ 611,216.44</i>   | Omisión          | Grave        |
| 37  | <i>El sujeto obligado realizó extemporáneamente 55 registros contables dentro del periodo normal, una vez verificado el documento que le dio origen por \$ 65,034,598.71</i>  | Omisión          | Grave        |
| 38  | <i>El sujeto obligado realizó extemporáneamente un registro contable dentro del periodo normal por \$ 7,500.00</i>  | Omisión          | Grave        |
| 39  | <i>El sujeto obligado realizó extemporáneamente 187 registros contables dentro del periodo normal, una vez verificado el documento que le dio origen por \$86,923,522.37</i>  | Omisión          | Grave        |
| 40  | <i>El sujeto obligado omitió realizar 6 registros contables en el periodo de corrección. Esto registros fueron efectuados como resultado de las observaciones realizadas por la UTF en el oficio de errores y omisiones del primer periodo, por un importe de \$54,437.85</i>   | Omisión          | Grave        |
| 41  | <i>El sujeto obligado omitió realizar 6 registros contables en el periodo de corrección. Esto registros fueron efectuados como resultado de las observaciones realizadas por la UTF en el oficio de errores y omisiones del segundo periodo, por un importe de \$141,190.60</i> | Omisión          | Grave        |

**Sanción de 6 faltas sustanciales.**

**Sanción de la Conclusión 36:** \$30,560.82 que equivale al 5% de la suma involucrada.



**Sanción de la Conclusión 37:** \$3,251,729.94 que equivale al 5% de la suma involucrada.

**Sanción de la Conclusión 38:** \$375.00 que equivale al 5% de la suma involucrada.

**Sanción de la Conclusión 39:** \$4,346,176.12 que equivale al 5% de la suma involucrada.

**Sanción de la Conclusión 40:** \$16,331.36 que equivale al 30% de la suma involucrada.

**Sanción de la Conclusión 41:** \$42,357.18 que equivale al 30% de la suma involucrada.

**g)** Se estableció la siguiente conclusión sancionatoria, infractora del artículo 25, numeral 1, inciso i) en relación con el 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos: **Conclusión 46.**

| No. | Conclusión   | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|--|------------------|--------------|
| 46  | <i>El sujeto obligado omitió rechazar la aportación de persona impedida por la normatividad electoral, consistente en la contratación de un anuncio espectacular, por un monto valuado en \$33,002.00.</i> | Acción           | Grave        |

**Sanción de 1 falta sustancial.**

**Sanción de la Conclusión 46:** \$66,004.00 que equivale al 200% de la suma involucrada.

**h) Se inicia procedimiento oficioso derivada de la **Conclusión 51.****

| No. | Conclusión  | Acción u Omisión | Calificación |
|-----|---|------------------|--------------|
| 51  | <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de representantes de casilla.</i> | Omisión          | Grave        |

### **Sanción del Procedimiento Oficioso.**

#### **Sanción de la Conclusión 54:**

**PRI:** \$262,275.00

**PVEM:** 1,968,825.00

**PANAL:** 3,990,075.00

**PES:** 108,375.00

### **5.5.3 Análisis de los resultados de la Fiscalización de los Procesos Electorales de Gobernador 2011 y 2016-2017.**

La reciente reforma electoral (2014) amplía las responsabilidades del INE en cuanto a la fiscalización del financiamiento público de las elecciones al incluir tanto las elecciones locales como las federales (Artículo 41 de la Constitución).

A raíz de dicha reforma, al INE le corresponde fiscalizar el financiamiento público en sus diferentes modalidades, en consecuencia, los organismos públicos locales solo tienen la atribución de fiscalizar partidos con registro local, es decir, limita su atribución; siendo así, podemos encontrar que existe una gran diferencia entre la

fiscalización que realizaba el IEEM hasta antes de la mencionada reforma y la que ahora realiza el INE.

De entrada, podemos observar que la normatividad que utilizaba el Órgano Técnico de Fiscalización del IEEM, denominado “Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos (PP) y Coaliciones”, se integraba por 147 artículos y consistían en una fiscalización muy general, es decir, cuanto recibiste de financiamiento, cuánto dinero erogaste y en que lo gastaste, términos lisos y llanos; saber si el dinero público se gastó en la precampaña y campaña y no se destinó para otro uso.

En cambio, al referirnos a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del INE, cuya normatividad denominada “Reglamento de Fiscalización”, está conformada por 406 artículos y se presenta como un nuevo modelo de fiscalización integral que se realiza en línea a través de la plataforma digital de la UTF y que es aplicable no solo a los partidos políticos sino también a los precandidatos y candidatos de manera solidaria, por lo que es dable desprender lo siguiente:

- Que los PP son directamente responsables, en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y gastos, sin importar si estos son origen público o privado.
- Que, respecto a las precampañas, se advierte una obligación específica de los PP para que sean ellos quienes lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos que hayan postulado, resulten o no ganadores en la contienda interna.

- Que los precandidatos y candidatos son sujetos de derechos y de obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña; en este sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente los precandidatos son responsables solidarios respecto de la conducta materia de análisis.

Este nuevo sistema de fiscalización tiene cuatro mandatos: nacionalización, modernización, eficacia y transparencia, donde se podrá conocer en todo momento el estado de los ingresos y egresos de los precandidatos y candidatos. Este sistema de fiscalización operará por medio de internet y en tiempo real, durante los procesos electorales. Esto permitirá que el proceso de revisión sea sistemático y preciso, lo que dotará de mayores elementos a las autoridades jurisdiccionales para determinar la validez de una elección. El sistema electrónico se usó por primera vez en las elecciones del año 2015.

Este modelo de fiscalización se vuelve muy rigorista en su aplicación y en la actualidad todavía los partidos siguen con problemas para su cumplimiento, tal pareciera que se tiene por objeto sancionar a los PP y sus candidatos, esto es así porque en el nuevo esquema, la autoridad electoral impone sanciones más severas, muy por arriba del monto involucrado en las faltas, provocando con ello un delicado desequilibrio en las finanzas partidistas.

Solo por citar un ejemplo, antes de la reforma electoral del año 2014, los PP en el Estado de México nunca fueron sancionados con cantidades superiores a doscientos cincuenta mil pesos, con excepción

del año 2009, en el que a cuatro partidos les fueron aplicadas multas por arriba de la mencionada cantidad, en el proceso electoral de diputados y ayuntamientos. A partir de la reforma de 2014 se aprecia como la UTF del INE ha sancionado a los PP con cantidades mayores a los quinientos mil pesos en el mejor de los casos, hasta llegar al absurdo de multarlos con cantidades mayores a sus prerrogativas de un año ordinario, es decir por encima de los cien millones de pesos.

En el siguiente apartado se hará un análisis de los últimos dos procesos electorales de gobernador, tomando como base los resultados de la fiscalización del proceso electoral de gobernador 2011, aun realizado por el Órgano Técnico de Fiscalización del IEEM y el proceso electoral de gobernador 2016-2017, fiscalizado por la UTF del INE derivado de la reforma electoral de 2014.

#### **5.5.3.1 Proceso Electoral de Gobernador 2011.**

Para el proceso electoral de gobernador 2011 y la legislación vigente en ese año, tenemos que con base a lo establecido en el Código Electoral del Estado de México y en el Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones que disponen como atribución del Órgano Técnico de Fiscalización, la de recibir, analizar y dictaminar los informes semestrales, anuales, de precampaña y campaña, sobre el origen y aplicación de los recursos financieros, tanto públicos como privados, que empleen los partidos políticos y, en su

caso, aprobados los informes y dictámenes por parte del Consejo General, la Secretaría del Consejo General elaborará el proyecto de dictamen correspondiente a las sanciones que hubieren sido objeto de resolución del propio Consejo.

### **PRECAMPAÑAS.**

En ese tenor tenemos que, en la etapa de precampañas o proceso interno, el Órgano Técnico de Fiscalización derivado de la revisión de los informes que los partidos políticos presentaron, dictaminó la acreditación de faltas que contravenían la legislación electoral a los partidos Acción Nacional, Convergencia y Nueva Alianza, los cuales fueron sancionados de la siguiente manera:

|                                 |                    |
|---------------------------------|--------------------|
| <b>Partido Acción Nacional:</b> | <b>\$17,010.00</b> |
| <b>Convergencia:</b>            | <b>17,010.00</b>   |
| <b>Nueva Alianza:</b>           | <b>11,340.00</b>   |

Estas faltas fueron producto de la omisión de presentar en su contabilidad, el registro de gastos que en su momento el Órgano Técnico de Fiscalización si detecto y no acreditar que la propaganda de precampaña fue utilizada por sus precandidatos.

### **CAMPAÑAS.**

En la etapa de campañas, el Órgano Técnico de Fiscalización derivado de la revisión de los informes que los partidos políticos presentaron, dictamino la acreditación de faltas que contravenían la legislación electoral, a los partidos del Trabajo, Convergencia y a la Coalición

“Unidos Podemos Más” integrada por el PRD, PT y Convergencia, los cuales fueron sancionados de la siguiente manera:

|  |                   |
|--|-------------------|
| <b>Partido del Trabajo:</b>            | <b>\$8,505.00</b> |
| <b>Convergencia:</b>                   | <b>8,505.00</b>   |
| <b>Coalición “Unidos Podemos Más”:</b> | <b>8,505.00</b>   |

Estas faltas fueron originadas por reconocer gastos operativos fuera del periodo, reclasificación contable indebida en el caso del PT; por omitir la leyenda “para abono en cuenta” de un cheque, omisión técnica de comprobar gastos por pasajes y repaps (recibos por actividades políticas) en el caso de Convergencia y la omisión de aperturar una cuenta única de cheques por cuanto hace a la Coalición.

Por lo que toca a la coalición del PRI y sus aliados, no se consignaron multas monetarias, quedaron en el tintero una serie de anomalías producto de denuncias de los partidos de oposición, que no lograron acreditarse; correspondía en todo caso al OTF profundizar, a través de solicitud de información a los partidos infractores de la “Coalición Unidos por Ti” (PRI, PVEM, NA), para iniciar un proceso de investigación; por supuesto que dicho escenario no se dio. De las faltas más serias, están:

- La presunción de rebase de topes de gastos de campaña.
- Traslado de recursos del PRI a otros PP.
- Disposición de bienes e infraestructura del gobierno del estado en apoyo del PRI y su candidato.
- Campaña institucional del GEM con la cromática y fraseos, similares a la campaña electoral de la “Coalición Unidos por Ti.

A manera de complacencia, las multas a los partidos opositores en la referida contienda, fueron realmente simbólicas, a cambio de dejar pasar las faltas realmente graves de la “Coalición Unidos por Ti”. La UTF del IEEM, solo baso el dictamen de fiscalización a los PP en la información aportada de manera expresa, sin actuar de oficio, dado que no estaba obligado a ello. Tan solo en el conteo de carteleras espectaculares, el informe del PRI reporta 125, cuando la evidencia física del monitoreo efectuado por la Dirección de Partidos Políticos reporto originalmente 450 unidades. En este mismo tenor, se comprobó de forma material, que una gran cantidad de carteleras rentadas por el GEM, que informaban logros y programas de la administración, terminaron exhibiendo propaganda del PRI e invitando a “Donar Sangre, es Donar Vida” y “Vamos por un México Verde” en clara alusión a los partidos que impulsaron a Eruviel Ávila como candidato a gobernador; de estos hechos derivaron denuncias por desvío de recursos públicos, por considerar que el GEM actúa como interpósita persona para contratar servicios de anuncios espectaculares y luego cederlos al PRI y PVEM; además se evidencio que a precios de mercado de ese año (2011), las 450 carteleras que fueron más, Reporte Índigo, que llevo a cabo un monitoreo ciudadano, contabilizo 850, habrían costado 11 millones, 250 mil pesos, éstas debieron contratarse cuando menos seis meses antes de la contienda electoral, lo que supone pago de anticipos y la colusión de empresarios del ramo para bloquear la renta de espacios a los partidos de oposición.

También es oportuno mencionar que se parte del supuesto que en una gran cantidad de servicios publicitarios en radio, televisión, prensa,



paraderos de transporte público, entre otros, utilizados para impulsar la campaña en comento, necesariamente se aplicaron recursos distintos a las prerrogativas de ley, de otra suerte, no se explica porque los competidores tardaron tanto en salir al aire, mientras que a Eruviel Ávila le bastaron diez días, a partir del primer día de campaña para inundar de propaganda todo el territorio mexiquense y en 20 días empezar a retirarla, lo que imposibilitó un adecuado monitoreo.

La misma suerte tuvo la fiscalización en medios alternos como las redes sociales y la publicidad asociada a YouTube, Yahoo! y otros operadores de publicidad en línea, que literalmente pasaron desapercibidos en los informes que el PRI entregó a la UTF.

Que hablar de los generosos pagos a la estructura electoral de representantes de casilla y representantes generales que el PRI y sus aliados autorizaron para estar el día de la jornada electoral, en un conjunto de 13 mil 500 casillas instaladas, de a cuatro representantes (dos propietarios, dos suplentes) por casilla; solo el PRI habría registrado 54 mil representantes, pagados de a 1500 pesos cada uno, nos da un monto de 81 millones de pesos, destinados a este concepto; por supuesto que hubo rebase de topes de gastos de campaña.

Dadas las etapas electorales, vemos que los informes de los PP para el proceso electoral de gobernador 2011, solo refieren el uso del cien por ciento de la prerrogativa para la obtención del voto, no informan sobre recursos extralegales.

### **5.5.3.2 Proceso Electoral de Gobernador 2016-2017.**

Ya con la implementación de la reforma de 2014, la fiscalización y revisión de los informes de los partidos políticos ordinarios, de precampaña y campaña, le corresponden a la Unidad Técnica de Fiscalización a través de la Comisión de Fiscalización del INE, y la aplicación de las sanciones, al Consejo General, de conformidad con la Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Fiscalización.

#### **PRECAMPAÑAS.**

En este contexto, los entes sujetos de fiscalización que presentaron observaciones e irregularidades y en consecuencia fueron sancionados en las precampañas al cargo de Gobernador, son los siguientes:

|  |                       |
|--|-----------------------|
| <b>1) Partido Acción Nacional</b>              | <b>\$1,174,879.06</b> |
| <b>2) Partido Revolucionario Institucional</b> | <b>1,146,982.97</b>   |
| <b>3) Partido de la Revolución Democrática</b> | <b>2,540,508.50</b>   |
| <b>4) Partido del Trabajo</b>                  | <b>6,838,052.72</b>   |
| <b>5) Partido MORENA</b>                       | <b>5,870,643.91</b>   |

Las faltas atribuidas al **Partido Acción Nacional** consistieron en la omisión de presentar evidencias, material y comprobantes en su contabilidad de producción de propaganda, así como omitir el reportar gastos diversos, realizar registros contables de manera extemporánea, recibir aportaciones sin identificar número de cuenta y nombre del

aportante, consignar gastos de contabilidad en gasto ordinario y no en informes de campaña.

Las faltas atribuidas al **Partido Revolucionario Institucional** consistieron en omitir la presentación del formato de origen de recursos, no reportar los bienes en comodato, presentar de forma extemporánea avisos de contratación, registros contables y agenda de eventos de precandidatos, reportar gastos de operación ordinarios y no en informes de campaña y registrar fuera de tiempo, eventos de precampaña sin candidato.

Las faltas atribuidas al **Partido de la Revolución Democrática** consistieron en omitir presentar los informes de gastos de propaganda de sus precandidatos y relación de proveedores, así como presentar de manera errónea la aportación de militantes y de folios que no coincidían, no presentar archivos XML<sup>18</sup>, no reportar gastos por uso y goce temporal de inmuebles, no presentar estados de cuenta, movimientos y conciliaciones bancarias y acuses de recibo, recibir aportaciones sin identificar número de cuenta y nombre del aportante, por no rechazar una aportación de una persona impedida, no reportar gastos de publicidad y propaganda, por contratar servicios con un proveedor que no estaba registrado en el RNP y realizar de manera extemporánea registros contables.

Las faltas atribuidas al **Partido del Trabajo** consistieron en omitir presentar formatos de origen de recursos, informe incompleto de gastos

---

<sup>18</sup> XML, Formato de datos de texto, práctico para su uso en servicios web; así mismo es un lenguaje multiforma diseñado para almacenar e intercambiar datos estructurados.

de propaganda, ausencia del inventario del activo fijo y kardex por conceptos de propaganda, adjuntar un contrato de prestación de servicio sin ser requisitado, movimientos bancarios no reportados, por presentar la agenda de eventos fuera de plazo, por no recibir con cheques nominativos aportaciones de más de 90 UMA, por no adjuntar contratos de comodato, por contratar a un proveedor no registrado en el RNP, por no reportar gastos por concepto de alquiler, omitir reportar gastos de propaganda, realizar operaciones contables de manera extemporánea, por no presentar avisos de contratación y reportar eventos con posterioridad a su realización.

Las faltas atribuidas a **MORENA** consistieron en la omisión de presentar la relación de proveedores, no exhibir el recibo interno de una transferencia en efectivo, la omisión de presentar permisos de colocación de propaganda, de reportar la agenda de eventos de manera extemporánea, de no presentar los estados de cuenta y conciliaciones bancarias de la precandidata, de no presentar archivos XML de tres operaciones, no presentar avisos de contratación con proveedores, no reportar gastos de propaganda, realizar de manera extemporánea registros contables y no reportar eventos realizados por la precandidata.

### **CAMPAÑAS.**

Derivado de la valoración a las observaciones realizadas en el Dictamen, se analizaron las conductas en ellas descritas; el Consejo General determinó lo conducente respecto de cada una de ellas, de conformidad con la LGPP, LEGIPE, el Reglamento de Fiscalización y

demás disposiciones aplicables vigentes al momento en que sucedieron los hechos.

No se omite mencionar que con respecto al total de la multa establecida a la Coalición conformada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social, se tendrá en cuenta el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos coaligados, para establecer el porcentaje de la multa que le corresponda a cada uno de ellos; en ese tenor tenemos que el registro del Convenio de la Coalición para contender en el Proceso Electoral Ordinario 2016-2017, para elegir Gobernador Constitucional del Estado de México, para el periodo comprendido del 16 de septiembre de 2017 al 15 de septiembre de 2023, determinó el porcentaje de participación de los partidos integrantes, conforme a lo siguiente:

Cuadro 8, Cifras en millones de pesos de acuerdo a los porcentajes pactados por los PP en su convenio de coalición.

| <b>Partido Político</b> | <b>% de aportación</b> | <b>Aportación \$</b> | <b>Total</b>     |
|-------------------------|------------------------|----------------------|------------------|
| PRI                     | 59.89                  | 73,671,630.66        | \$123,022,430.16 |
| PVEM                    | 12.54                  | 15,428,888.84        |                  |
| NA                      | 12.86                  | 15,819,822.67        |                  |
| PES                     | 14.71                  | 18,102,087.99        |                  |

En este contexto, los entes sujetos de fiscalización que presentaron observaciones e irregularidades en las campañas al cargo de Gobernador y fueron sancionados, son los siguientes:

|  |                         |
|--|-------------------------|
| <b>1) Partido Acción Nacional</b>  | <b>\$108,114,048.87</b> |
| <b>2) Partido de la Revolución Democrática</b>   | <b>78,744,426.47</b>    |
| <b>3) Partido del Trabajo</b>  | <b>20,664,105.34</b>    |
| <b>4) Partido MORENA</b>   | <b>96,583,696.47</b>    |
| <b>5) Coalición que integran los partidos Revolucionario Institucional,<br/>Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social</b> | <b>84,251,921.13</b>    |
| Partido Revolucionario Institucional   | <b>50,720,766.36</b>    |
| Partido Verde Ecologista de México   | <b>12,534,029.05</b>    |
| Nueva Alianza  | <b>14,824,839.28</b>    |
| Encuentro Social   | <b>12,501,836.44</b>    |
| <b>6) María Teresa Castell de Oro Palacios</b>   | <b>5,888.22</b>         |
| <b>7) Isidro Pastor Medrano</b>  | <b>97,910.53</b>        |

Las multas anteriormente descritas también incluyen la sanción derivada del procedimiento oficioso de los representantes de casilla, que consistió en no acreditar con veracidad si hubo o no aportación económica para la estructura electoral; en el caso de la coalición, en el inciso 5 viene el total de la multa de la coalición sin incluir el procedimiento oficioso, pero ya al individualizarse a cada uno de los partidos integrantes se les agrega esta sanción.

A continuación, en la tabla núm. 14 se expresa una sumatoria de las multas impuestas a los PP en la etapa de campañas y precampañas para determinar con cuánto dinero se les sanciono a cada uno de ellos en el proceso electoral de gobernador; posterior a ello se hace un

comparativo de cuánto dinero representa con respecto a su financiamiento ordinario y al financiamiento para la obtención del voto, para obtener un parámetro de la gravedad de las multas impuestas a partir del nuevo modelo de fiscalización.

Tabla 14, Cifras en millones de pesos.

| <b>Partidos</b> | <b>Multa Precampaña</b> | <b>Multa Campaña</b> | <b>Total \$</b>         |
|-----------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|
| <b>PAN</b>      | 1,174,879.06            | 108,114,048.87       | <b>109,288,927.93</b>   |
| <b>PRI</b>      | 1,146,982.97            | 50,720,766.36        | <b>51,867,749.33</b>    |
| <b>PRD</b>      | 2,540,508.50            | 78,744,426.47        | <b>81,284,934.97</b>    |
| <b>PT</b>       | 6,838,052.72            | 20,664,105.34        | <b>27,502,158.06</b>    |
| <b>PVEM</b>     | No Precampaña           | 12,534,029.05        | <b>12,534,029.05</b>    |
| <b>NA</b>       | No Precampaña           | 14,824,839.28        | <b>14,824,839.28</b>    |
| <b>MORENA</b>   | 5,870,643.91            | 96,583,696.47        | <b>102,454,340.38</b>   |
| <b>PES</b>      | No Precampaña           | 12,501,836.44        | <b>12,501,836.44</b>    |
| <b>TOTAL=</b>   |                         |                      | <b>\$412,258,815.44</b> |

En la tabla núm. 15, veremos el financiamiento público y para la obtención del voto que obtuvieron los partidos políticos en el proceso electoral 2017 y el porcentaje que representan las multas con respecto a ese financiamiento.

Tabla 15, Cifras en millones de pesos, FO (Financiamiento Ordinario), FOV (Financiamiento para Obtención del Voto)

| <b>Partido</b> | <b>Financiamiento Ordinario</b> | <b>Financiamiento O. Voto</b> | <b>Total, Multa por Partido</b> | <b>Multa con respecto al F.O. %</b> | <b>Multa con respecto al F.O.V %</b> |
|----------------|---------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>PAN</b>     | 86,027,442.16                   | 43,013,721.08                 | 109,288,927.93                  | 127.03                              | 254.07                               |
| <b>PRI</b>     | 147,343,261.31                  | 73,671,630.66                 | 51,867,749.33                   | 35.20                               | 70.40                                |
| <b>PRD</b>     | 75,022,029.40                   | 37,511,014.70                 | 81,284,934.97                   | 108.34                              | 216.68                               |
| <b>PT</b>      | 31,022,193.86                   | 15,511,096.93                 | 27,502,158.06                   | 88.65                               | 177.30                               |
| <b>PVEM</b>    | 30,857,777.68                   | 15,428,888.84                 | 12,534,029.05                   | 40.61                               | 81.23                                |
| <b>NA</b>      | 31,639,645.35                   | 15,819,822.67                 | 14,824,839.28                   | 46.85                               | 93.71                                |
| <b>MORENA</b>  | 58,338,404.53                   | 29,169,202.27                 | 102,454,340.38                  | 175.62                              | 351.24                               |
| <b>PES</b>     | 36,204,175.98                   | 18,102,087.99                 | 12,501,836.44                   | 34.53                               | 69.06                                |
| <b>TOTAL</b>   | <b>496,454,930.27</b>           | <b>248,227,465.14</b>         | <b>412,258,815.44</b>           | <b>83.04</b>                        | <b>166.08</b>                        |

En la tabla núm. 16 se sumarán el financiamiento público ordinario y el financiamiento para la obtención del voto y se hará una comparación con respecto al total de multas por partido para determinar cuál es el porcentaje que representa la multa contra el financiamiento total.

Tabla 16, Cifras en millones de pesos.

| Partido       | Financiamiento Ordinario | Financiamiento O. Voto | Total de Financiamiento | Total Multa por Partido | Multa con respecto al F.O.V. % |
|---------------|--------------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| <b>PAN</b>    | 86,027,442.16            | 43,013,721.08          | <b>129,041,163.24</b>   | 109,288,927.93          | 84.69                          |
| <b>PRI</b>    | 147,343,261.31           | 73,671,630.66          | <b>221,014,891.97</b>   | 51,867,749.33           | 23.46                          |
| <b>PRD</b>    | 75,022,029.40            | 37,511,014.70          | <b>112,533,044.10</b>   | 81,284,934.97           | 72.23                          |
| <b>PT</b>     | 31,022,193.86            | 15,511,096.93          | <b>46,533,290.79</b>    | 27,502,158.06           | 59.10                          |
| <b>PVEM</b>   | 30,857,777.68            | 15,428,888.84          | <b>46,286,666.52</b>    | 12,534,029.05           | 27.07                          |
| <b>NA</b>     | 31,639,645.35            | 15,819,822.67          | <b>47,459,468.02</b>    | 14,824,839.28           | 31.23                          |
| <b>MORENA</b> | 58,338,404.53            | 29,169,202.27          | <b>87,507,606.80</b>    | 102,454,340.38          | 117.08                         |
| <b>PES</b>    | 36,204,175.98            | 18,102,087.99          | <b>54,306,263.97</b>    | 12,501,836.44           | 23.02                          |
| <b>TOTAL</b>  | <b>496,454,930.27</b>    | <b>248,227,465.14</b>  | <b>744,682,395.41</b>   | <b>412,258,815.44</b>   | <b>55.36</b>                   |

De las tablas anteriores se puede observar que las multas impuestas por el Consejo General del INE, derivado del Dictamen que presento la Comisión de Fiscalización es desproporcionada con respecto al Financiamiento que recibieron los partidos políticos en el proceso electoral de gobernador 2016-2017 y en algunos casos como el de MORENA lo deja completamente sin financiamiento público y con un adeudo por pagar de poco más del 17% de su prerrogativa, en el caso del PAN la multa constituye el 84.69% de su financiamiento público total, en el PRD la multa representa el 72.23% de su financiamiento público y



en el caso del PT la multa representa el 59.10% del financiamiento que recibió en el 2017. En los demás partidos se puede observar que la multa impuesta en comparación a su financiamiento oscila entre el 23.02 y el 31.23 por ciento.

Con estos ejercicios se puede advertir que a partir de que el INE toma las riendas de la fiscalización a los PP derivados de la reforma del año 2014, pareciera que el objetivo principal de la fiscalización era quitarle en la medida de lo posible el financiamiento público a los partidos. Si hacemos un recuento del año 2015 hasta la fecha, el incremento de las multas como resultado de la fiscalización, llegó hasta el punto de poner en riesgo las finanzas de los partidos y sus fines como lo establece el artículo 41 fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El criterio que toma la autoridad electoral para determinar las multas no resulta proporcional ni adecuado a la realidad puesto que como ya se demostró, en algunos casos multa a un partido político con una sanción que está por encima del financiamiento público que recibe, poniendo en peligro su vida orgánica.

La fiscalización no tiene como fin la práctica de auditorías o la imposición de sanciones económicas. Por el contrario, se busca lograr conciencia de riesgo en los sujetos obligados respecto del incumplimiento de las normas en materia de financiamiento y evitar el uso de recursos indebidos. El efecto deseado es inhibir conductas fuera de los cauces legales de los actores políticos, procurando que sus actividades se apeguen a los principios del Estado democrático y así

cumplir la demanda de la sociedad de una rendición de cuentas clara y verdadera.

La fiscalización consiste en examinar una actividad para comprobar si cumple con las normativas vigentes, respecto de los PP, es verificar si el financiamiento que reciben en cualquiera de sus modalidades, efectivamente lo utilizan para los fines a los que está destinado; la fiscalización del INE tiene como metas ser más exhaustiva y expedita; su principio rector es procurar la equidad en la contienda y la transparencia en la rendición de cuentas de los PP y candidatos independientes.

Las diversas sanciones ya descritas del proceso electoral de gobernador 2016-2017, corresponden en su mayoría, a faltas de carácter formal, es decir, aquéllas asociadas con la omisión de entregar algún documento, errores en las facturas, documentos sin firmas autógrafas, etc., o las faltas de carácter sustancial que corresponden a la entrega extemporánea de documentos, agendas de eventos de candidatos no reportadas, la omisión de listar la realización de eventos en su contabilidad entre otros, que se deben a descuidos o actos deliberados en la contabilidad de los partidos, pero en ningún momento la fiscalización ha comprobado el desvío del financiamiento público en sus diferentes modalidades para un fin diferente a lo permitido o el uso de recursos ilegales producto de corrupción o donaciones anónimas, por decir lo menos.

No está en entre dicho los avances de este peculiar modelo de fiscalización, porque sin duda dejo entrever la rapidez con que se resolvieron los dictámenes consolidados y las resoluciones respectivas;

celeridad producto del recorte de tiempos de presentación de informes de campaña y los plazos para su entrega; la fiscalización en línea y en diversos momentos de la campaña fueron novedosos.

Otro problema importante está en los criterios que toma la autoridad fiscalizadora para determinar las sanciones, dado que están totalmente alejadas de la realidad y vulneran el principio de proporcionalidad, como se observa en la fiscalización del proceso electoral de gobernador 2016-2017, donde las multas de precampaña y campaña representan el 166.08 por ciento respecto al financiamiento que recibieron los partidos políticos para la obtención del voto, es decir, pagaron más de multas de lo que recibieron de financiamiento en este rubro, lo que se traduce en una violación clara al principio de proporcionalidad que debe de imperar en la imposición de las sanciones.

Debemos complementar el análisis de la campaña en comento, a partir de los delitos punitivos que no fueron objeto de análisis de parte de la instancia fiscalizadora, que debieron incluirse en el desglose de faltas, aun cuando desde el punto de vista contable no habría forma de cuantificar el daño que los actos denunciados, habrían causado al proceso electoral.

Nos referimos a los actos de terror que fueron denunciados por los PP y sus candidatos, que causaron quebrantos económicos y en votos y un claro beneficio electoral para los denunciados:

- 1.- Aparición de coronas fúnebres en todas las oficinas de campaña municipales y regionales de MORENA;

2.- Tira de cabezas desolladas de cerdo en los comités municipales de MORENA;

3.- Distribución de propaganda en internet, carteleras espectaculares y prensa escrita del partido local Virtud Ciudadana, llamando a no votar o anular el voto, denostando de manera directa a los candidatos de MORENA, PAN y PT;

4.- Aparición de 400 carteleras apócrifas del PT, cuando este partido y su candidato anunciaron su adhesión a la campaña de MORENA.

5.- Violencia en contra de diversos actores políticos, destacan los ocurridos en los municipios de Chicoloapan y Tepetlaoxtoc de candidatos a regidores del PAN y PRD que perdieron la vida y los atentados en contra de un diputado federal del PRD en Valle de Chalco y del dirigente estatal del PES, ocurrido en Chalco.

6.- Denuncias en tiempo en contra de las fallas de los sistemas de conteo rápido y de resultados preliminares (PREP) implementados por el IEEM.

7.- Presentación de evidencias materiales y formales de la compra de votos en cantidades fuera de lo común: un voto entre 2500 y 4000 pesos.

8.- Pago a representantes generales de entre siete mil y diez mil pesos, en dos ministraciones y a representantes de casilla de a dos mil pesos o más, a propietarios y suplentes por igual.

9.- Injerencia como nunca antes de funcionarios federales con recursos cuantiosos para operar todo tipo de prebendas en la campaña.

10.- Operación de los programas sociales federales y estatales de forma clientelar.

11.- Presunción objetiva de financiamiento ilegal desde el gobierno del Estado de México a la campaña del candidato del PRD.

### **El lucro político de la pobreza.**

Un fenómeno sorprendente en las competencias electorales se dio en el Estado de México; al revisar los índices de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en esta entidad federativa se registran niveles de pobreza extrema del orden del 6.1 por ciento para el año 2016, pero no se tiene calculado cuanto de este porcentaje le corresponde a cada uno de los 125 municipios mexiquenses; solo las estimaciones oficiales reportan que 31 de ellos mantienen niveles de pobreza del 20.2 % o más de su población con datos del 2010, por arriba del índice promedio estatal. En los municipios referidos, viven 1.07 millones de personas, 344 mil lo hacen en pobreza extrema<sup>19</sup>.

A juzgar por los porcentajes de participación a escala municipal de todo el estado, se arrojan los siguientes resultados: el porcentaje de participación ciudadana en la elección de gobernador fue del 57.7 de la lista nominal, votaron 6.08 millones de personas de un total de 11.3 millones inscritos en la lista nominal; en los 31 municipios más pobres, todos de condición rural, de forma inusual, salieron a votar entre el 66 y

---

<sup>19</sup> Remítase: cita No. 3” Barranco Villafán, Bernardo, (Coord.) (2018), Genaro Villamil, Gabriel Corona Armenta, et al, “El Infierno Electoral”, México, Grijalbo, p 159. 215 pp.

73 % de los listados, mientras que en los municipios con menos pobreza, lo hicieron en un rango promedio del 54 por ciento.

Es cierto que la crisis de credibilidad del gobierno federal y del presidente Peña Nieto estaban en su peor momento y que esto podía impactar negativamente las tendencias a favor del candidato de la coalición PRI-PVEM-ES, Alfredo del Mazo; lo que habría que hacer entonces, era romper el ciclo de abstencionismo generalizado del orden del 53.5 % del promedio histórico estatal de gente que no ha salido a votar en los últimos seis procesos electorales locales.

La fórmula fue incentivar la movilización por todos los medios posibles para que en los municipios más pobres la gente se desbordara en las urnas a favor del candidato oficial, al tiempo de intentar mitigar el avance del más cercano competidor, que en este caso era la candidata de MORENA, Delfina Gómez en los municipios con menor pobreza, fundamentalmente de las zonas conurbadas del Valle de México. La operación alcanzo a darle a la coalición priista 2.88 puntos de diferencia a favor, 168,837 votos con respecto al segundo lugar; un resultado realmente menor pero suficiente para garantizar el triunfo electoral del PRI y sus aliados. En resumen, fuimos testigos de una de las elecciones más sucias de toda la historia.



## **6.- EVALUACION DEL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO.**

### **6.1 Financiamiento a los Partidos Políticos.**

Empecemos por revisar cómo se constituye el presupuesto de financiamiento a los PP, solo aquel que tiene que ver con los recursos públicos que año con año se asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), al tiempo que también se ilustra la conformación del presupuesto de financiamiento con el mismo fin en el Estado de México, a manera de entender las diversas propuestas para una nueva ruta normativa. Se toma como muestra, el diseño del presupuesto de financiamiento 2018, año del proceso electoral federal.

### **FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y DE GASTOS DE CAMPAÑA DEL CONJUNTO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES PARA EL EJERCICIO 2018.**

Para el ejercicio 2018 el financiamiento público por actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña, actividades específicas, franquicias postales y franquicias telegráficas para los Partidos Políticos Nacionales corresponde al importe total de \$6,745,936,684 (seis mil setecientos cuarenta y cinco millones novecientos treinta y seis mil seiscientos ochenta y cuatro pesos M. N.), mientras que el financiamiento público para gastos de campaña del Conjunto de Candidaturas Independientes asciende a \$42,963,332 (cuarenta y dos



millones novecientos sesenta y tres mil trescientos treinta y dos pesos M.N.), como se muestra a continuación:

Cuadro 9, Elaboración con base en el PEF para 2018, Cifra Total en millones de pesos.

| <b>Rubro de financiamiento público</b>                          | <b>Monto de financiamiento público</b> |
|---|--|
| Sostenimiento de actividades ordinarias permanentes             | 4,296,333,246                          |
| Gastos de campaña para Partidos Políticos Nacionales            | 2,148,166,623                          |
| Gastos de campaña para el Conjunto de Candidatos Independientes | 42,963,332                             |
| Actividades específicas   | 128,889,997                            |
| Franquicia postal   | 171,853,323                            |
| Franquicia telegráfica  | 693,495                                |
| <b>Total</b>  | <b>\$6,788,900,016</b>                 |

**Valor diario de la Unidad de Medida y Actualización para el año 2017 = \$75.49**  
**65% del UMA 2017= (a) 49.0685**  
**Padrón Electoral al 31 de julio de 2017 = (b) 87,557,868**  
**Financiamiento por Actividades Permanentes 2017 = (c) \$ 4,296,333,246**  
**30% Paritario = \$1,288,899,972**  
**70% Proporcional a su V.V.E. Elección de diputados 2015= 3,007,433,274**

La tabla núm. 17 muestra el financiamiento público para Actividades Ordinarias Permanentes para cada partido político conforme la fórmula de referencia:

$$(a \text{ por } b = c)$$

Tabla 17, Fuente INE, Acuerdo INE/CG/339/2017, Cifras en millones de pesos.

| <b>FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDADES PERMANENTES PARA EL AÑO 2018</b> |                                   |  |                                      |  |
|--|-----------------------------------|--|--------------------------------------|--|
| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>  | <b>DISTRIBUCIÓN PARITARIA 30%</b> | <b>% DE V.V.E (elección de Diputados 2015)</b> | <b>DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL 70%</b> | <b>FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES PERMANENTES</b> |
| Acción Nacional  | 143,211,108                       | 22.77  | 684,708,033                          | 827,919,141  |
| Revolucionario Institucional   | 143,211,108                       | 31.64  | 951,685,566                          | 1,094,896,674                                      |
| de la Revolución Democrática   | 143,211,108                       | 11.74  | 352,988,578                          | 496,199,686  |
| del Trabajo  | 143,211,108                       | 3.11   | 93,633,240                           | 236,844,348  |
| Verde Ecologista de México   | 143,211,108                       | 7.49   | 225,289,898                          | 368,501,006  |
| Movimiento Ciudadano   | 143,211,108                       | 6.60   | 198,373,005                          | 341,584,113  |
| Nueva Alianza  | 143,211,108                       | 4.03   | 121,303,893                          | 264,515,001  |
| Morena   | 143,211,108                       | 9.03   | 271,703,329                          | 414,914,437  |
| Encuentro Social   | 143,211,108                       | 3.58   | 107,747,732                          | 250,958,840  |
| <b>TOTAL</b>   | <b>1,288,899,972</b>              | <b>100</b>                                     | <b>3,007,433,274</b>                 | <b>\$4,296,333,246</b>                             |

### **CÁLCULO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.**

El artículo 41, párrafo segundo, Base II, inciso b, de la Constitución y 51, numeral 1, inciso b, fracción I de la LGPP disponen que el Financiamiento Público para las Actividades tendientes a la Obtención del Voto durante el año en que se elijan Presidente de la República,

senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año.

Dado que el monto de financiamiento público que corresponde para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes para el ejercicio 2018 equivale a la cantidad de \$4,296,333,246 (cuatro mil doscientos noventa y seis millones trescientos treinta y tres mil doscientos cuarenta y seis pesos M. N.), el 50% corresponde al monto de \$2,148,166,623 (dos mil ciento cuarenta y ocho millones ciento sesenta y seis mil seiscientos veintitrés pesos M.N.).

Así, las cantidades que corresponden a cada Partido Político Nacional por concepto de financiamiento para gastos de campaña en el año 2018, son los siguientes:

Cuadro 10, Fuente: PEF para el ejercicio 2018, Cifras en millones de pesos.

| <b>Partido Político Nacional</b>     | <b>Financiamiento para gastos de campaña, PEF 2017-2018</b> |
|--------------------------------------|---|
| PARTIDO ACCIÓN NACIONAL              | 413,959,570   |
| PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL | 547,448,337   |
| PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA | 248,099,843   |
| PARTIDO DEL TRABAJO                  | 118,422,174   |
| PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO   | 184,250,503   |
| MOVIMIENTO CIUDADANO                 | 170,792,057   |
| NUEVA ALIANZA                        | 132,257,500   |
| MORENA                               | 207,457,219   |
| ENCUENTRO SOCIAL                     | 125,479,420   |
| <b>Total</b>                         | <b>\$ 2,148,166,623</b>                                     |

La Constitución Política en el artículo 41, párrafo 2, Base II, inciso c y la LGPP en el artículo 51, párrafo 1, inciso c, fracción I mandatan que el financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al 3% del monto total anual del financiamiento público que corresponda en el mismo año por actividades ordinarias permanentes.

El artículo 51, párrafo 1, inciso a), fracción V de la LGPP establece que los partidos políticos deberán destinar anualmente para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, el equivalente al 3% del financiamiento público ordinario de acuerdo al presupuesto de cada PP.

De conformidad con lo señalado en los artículos 69; 70, párrafo 1, incisos a) y b) de la LGPP; 187 y 188, párrafo 1, incisos a) y b) de la LEGIPE, el financiamiento público por concepto de franquicias postales en año no electoral equivaldrá al 2% del importe total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos.

De acuerdo con los artículos 69 y 71, numeral 2 de la LGPP, así como 187 y 189, numeral 2 de la LEGIPE, y en relación con las franquicias telegráficas a que tienen derecho los Partidos Políticos Nacionales, el financiamiento para el ejercicio 2018 equivale a \$693,495 (seiscientos noventa y tres mil cuatrocientos noventa y cinco pesos M.N.), el cual se distribuirá de forma igualitaria entre los nueve Partidos Políticos Nacionales; así quedó conformado el financiamiento a PP 2018. (v. tabla núm. 18).

Tabla 18. Elaboración con datos del INE, 2018, con base en el Acuerdo del Consejo General INE/CG/339/2017.

| RESUMEN DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA EL AÑO 2018 |   |  |                                       |  |   |  |
|--|---|--|---------------------------------------|--|---|--|
| PARTIDO POLÍTICO                                   | Financiamiento para actividades específicas | Desarrollo del liderazgo político de mujeres | Financiamiento para franquicia postal | Financiamiento para franquicia telegráfica | Financiamiento para actividades permanentes | Financiamiento para gastos de campaña, PEF 2017-2018 |
| Acción Nacional                                    | 24,837,574                                  | 24,837,574                                   | 14,321,110                            | 77,055                                     | 827,919,141                                 | 413,959,570  |
| Revolucionario Institucional                       | 32,846,901                                  | 32,846,901                                   | 14,321,110                            | 77,055                                     | 1,094,896,674                               | 547,448,337  |
| de la Revolución Democrática                       | 14,885,991                                  | 14,885,991                                   | 14,321,110                            | 77,055                                     | 496,199,686                                 | 248,099,843  |
| del Trabajo  | 7,105,330                                   | 7,105,330                                    | 14,321,110                            | 77,055                                     | 236,844,348                                 | 118,422,174  |
| Verde Ecologista de México                         | 11,055,030                                  | 11,055,030                                   | 14,321,110                            | 77,055                                     | 368,501,006                                 | 184,250,503  |
| Movimiento Ciudadano                               | 10,247,523                                  | 10,247,523                                   | 14,321,110                            | 77,055                                     | 341,584,113                                 | 170,792,057  |
| Nueva Alianza                                      | 7,935,450                                   | 7,935,450                                    | 14,321,110                            | 77,055                                     | 264,515,001                                 | 132,257,500  |
| Morena   | 12,447,433                                  | 12,447,433                                   | 14,321,110                            | 77,055                                     | 414,914,437                                 | 207,457,219  |
| Encuentro Social                                   | 7,528,765                                   | 7,528,765                                    | 14,321,110                            | 77,055                                     | 250,958,840                                 | 125,479,420  |
| <b>TOTAL</b>                                       | <b>128,889,997</b>                          | <b>128,889,997</b>                           | <b>128,889,990</b>                    | <b>693,495</b>                             | <b>4,296,333,246</b>                        | <b>\$2,148,166,623</b>                               |

Para el ejercicio 2018 el financiamiento público por actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña, actividades específicas, franquicias postales y franquicias telegráficas para los Partidos Políticos Nacionales corresponde al importe total de **\$6,745,936,684 (seis mil setecientos cuarenta y cinco millones novecientos treinta y seis mil seiscientos ochenta y cuatro pesos M. N.)**, mientras que el financiamiento público para gastos de campaña del Conjunto de Candidaturas Independientes asciende a \$42,963,332 (cuarenta y dos millones novecientos sesenta y tres mil trescientos treinta y dos pesos M.N.). Se aclara que, en el Acuerdo INE/CG339/2017 existe un

diferencial en la sumatoria total del presupuesto asignado con respecto a la tabla concentradora que contabiliza todas las partidas en una sola cantidad total por PP, del orden de \$85,926,664, dado el cálculo matemático; para la evaluación del tema, tomamos las cifras oficiales que vienen consignadas en el acuerdo oficial del INE, citado arriba, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha viernes 1 de septiembre de 2017.

A continuación, se presenta la tabla núm.19 con los concentrados presupuestales de los últimos tres años en el entendido de que 2016 y 2017, son años no electorales de los recursos que cada uno de los PP, recibieron, incluidos los del proceso electoral federal 2018, quedando de la siguiente forma: (v. tabla 19)

Tabla 19, Cifras en millones de pesos, el total p/c partido político, incluye las partidas para actividades ordinarias, específicas, desarrollo de la mujer y las franquicias postales y telegráficas.

| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>      | <b>2016</b>             | <b>2017</b>          | <b>2018</b>          | <b>TOTAL</b>               |
|------------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|
| Acción Nacional              | 792,682,299.69          | 813,843,439          | 1,305,952,024        | 2,912,477,762.69           |
| Revolucionario Institucional | 1,045,521,571.37        | 1,073,433,065        | 1,722,436,978        | 3,841,391,614.37           |
| de la Revolución Democrática | 478,529,627.67          | 491,303,452          | 788,469,676          | 1,758,302,755.67           |
| del Trabajo                  | 232,908,904.85          | 239,125,097          | 383,875,347          | 855,909,348.85             |
| Verde Ecologista de México   | 357,593,454.10          | 367,138,501          | 589,259,734          | 1,313,991,689.10           |
| Movimiento Ciudadano         | 332,101,992.40          | 340,966,463          | 547,269,381          | 1,220,337,836.40           |
| Nueva Alianza                | 259,114,209.42          | 266,030,035          | 427,041,566          | 952,185,810.42             |
| Morena                       | 401,548,980.98          | 412,267,560          | 661,664,687          | 1,475,481,227.98           |
| Encuentro Social             | 246,275,939.04          | 252,849,006          | 405,893,955          | 905,018,900.04             |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>4,146,276,979.52</b> | <b>4,256,956,618</b> | <b>6,831,863,348</b> | <b>\$15,235,096,945.52</b> |

**FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL AÑO 2018, ASÍ COMO PARA LA OBTENCIÓN DEL VOTO DE LOS PARTIDOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2017-2018 DEL ESTADO DE MEXICO.**

Que de conformidad con la fracción II, inciso a), párrafo primero del artículo 66, del Código Electoral del Estado de México, la cantidad base para asignar el financiamiento anual para actividades permanentes que corresponde a los partidos políticos para el presente año, es el que resulta de multiplicar el 65% del salario mínimo vigente en la capital del Estado de México, conforme a la resolución que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos publicó en el Diario Oficial de la Federación en fecha dieciocho de diciembre de dos mil quince, mediante la cual fija el

salario mínimo único vigente en la federación a partir del primero de enero del año dos mil dieciséis, por el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral de la Entidad con fecha de corte al treinta y uno de julio de dos mil diecisiete.

|   |                           |
|---|---------------------------|
| <b>Valor diario de la Unidad de Medida y Actualización para el año 2018</b> | <b>=\$80.60</b>           |
| <b>65% del UMA 2018</b>   | <b>= \$52.39</b>          |
| <b>Padrón Electoral al 31 de julio de 2017</b>                              | <b>= 11,559,505</b>       |
| <b>Total, Financiamiento por Actividades Permanentes 2017</b>               | <b>= \$605,602,466.95</b> |
| <b>Financiamiento al Partido Local Vía Radical</b>                          | <b>= 12,112,049.34</b>    |
| <b>Financiamiento a Partidos Políticos con registro nacional</b>            | <b>= 593,490,417.61</b>   |
| <b>30% Paritario</b>  | <b>= 178,047,125.28</b>   |
| <b>70% Proporcional a su V.V.Ef. Elección de diputados 2015</b>             | <b>= 415,443,292.33</b>   |

(v. tabla núm. 20).



Tabla 20, Fuente, IEEM, Acuerdo IEEM/CG/29/2018, cifra en millones de pesos.

| <b>FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDADES PERMANENTES PARA EL AÑO 2018</b> |                                   |  |                                      |  |
|--|-----------------------------------|--|--------------------------------------|--|
| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>  | <b>DISTRIBUCIÓN PARITARIA 30%</b> | <b>% DE V.V.E (elección de Diputados 2015)</b> | <b>DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL 70%</b> | <b>FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES PERMANENTES</b> |
| Acción Nacional  | 19,783,013.92                     | 18.3551  | 76,255,414.87                        | 96,038,428.79                                      |
| Revolucionario Institucional   | 19,783,013.92                     | 34.8318  | 144,706,536.79                       | 164,489,550.71                                     |
| de la Revolución Democrática   | 19,783,013.92                     | 15.3978  | 63,969,305.66                        | 83,752,319.58                                      |
| del Trabajo  | 19,783,013.92                     | 3.5743   | 14,849,222.98                        | 34,632,236.90                                      |
| Verde Ecologista de México   | 19,783,013.92                     | 3.5301   | 14,665,673.73                        | 34,448,687.65                                      |
| Movimiento Ciudadano   | 19,783,013.92                     | 4.6890   | 19,480,167.92                        | 39,263,181.84                                      |
| Nueva Alianza  | 19,783,013.92                     | 3.7402   | 15,538,527.09                        | 35,321,541.02                                      |
| Morena   | 19,783,013.92                     | 10.9146  | 45,344,212.56                        | 65,127,226.48                                      |
| Encuentro Social   | 19,783,013.92                     | 4.9667   | 20,634,230.73                        | 40,417,244.65                                      |
| <b>TOTAL</b>   | <b>178,047,125.28</b>             | <b>100</b>                                     | <b>415,443,292.33</b>                | <b>\$593,490,417.61</b>                            |

## FINANCIAMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DEL VOTO EN CAMPAÑAS ELECTORALES.

En términos del artículo 66, fracción II, inciso b) del CEEM, este financiamiento será el equivalente al 30% para la elección de diputados e integrantes de los ayuntamientos, del monto del financiamiento que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias, durante el año del proceso; el cual deberá aplicarse precisamente al desarrollo de las actividades directamente relacionadas con la obtención del voto en el proceso electoral de que se trate. (v. tabla 21).

Tabla 21, Fuente, IEEM/CG/29/2018, cifras en millones de pesos.

| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>      | <b>ACTIVIDADES ORDINARIAS</b> | <b>FINANCIAMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DEL VOTO 2018</b> |
|------------------------------|-------------------------------|---|
| Acción Nacional              | 96,038,428.79                 | 28,811,528.64   |
| Revolucionario Institucional | 164,489,550.71                | 49,346,865.21   |
| de la Revolución Democrática | 83,752,319.58                 | 25,125,695.87   |
| del Trabajo                  | 34,632,236.90                 | 10,389,671.07   |
| Verde Ecologista de México   | 34,448,687.65                 | 10,334,606.30   |
| Movimiento Ciudadano         | 39,263,181.84                 | 11,778,954.55   |
| Nueva Alianza                | 35,321,541.02                 | 10,596,462.30   |
| Morena                       | 65,127,226.48                 | 19,538,167.94   |
| Encuentro Social             | 40,417,244.65                 | 12,125,173.40   |
| Vía Radical                  | 12,112,049.34                 | 3,633,614.80  |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>\$605,602,466.95</b>       | <b>\$181,680,740.08</b>                               |

## **FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ESPECÍFICAS.**

En términos del artículo 66, fracción V, inciso a), del CEEM, los partidos recibirán financiamiento público para el desarrollo de actividades específicas (educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales) monto total anual equivalente al 3% del que les corresponda en el mismo año para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y se ejercerá con base en los lineamientos que emita el IEEM para tal efecto.

Conforme a lo anterior, para la distribución del financiamiento correspondiente a actividades específicas, se tomará el 3% del financiamiento público ordinario que le corresponde a cada partido político en lo individual.

(v. tabla 22).

Tabla 22, Fuente, IEEM/CG/29/2018.

| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>      | <b>ACTIVIDADES ORDINARIAS</b> | <b>FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS</b> |
|------------------------------|-------------------------------|--|
| Acción Nacional              | 96,038,428.79                 | 2,881,152.86                                       |
| Revolucionario Institucional | 164,489,550.71                | 4,934,686.52                                       |
| de la Revolución Democrática | 83,752,319.58                 | 2,512,569.59                                       |
| del Trabajo                  | 34,632,236.90                 | 1,038,967.11                                       |
| Verde Ecologista de México   | 34,448,687.65                 | 1,033,460.63                                       |
| Movimiento Ciudadano         | 39,263,181.84                 | 1,177,895.46                                       |
| Nueva Alianza                | 35,321,541.02                 | 1,059,646.23                                       |
| Morena                       | 65,127,226.48                 | 1,953,816.79                                       |
| Encuentro Social             | 40,417,244.65                 | 1,212,517.34                                       |
| Vía Radical                  | 12,112,049.34                 | 363,361.48   |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>\$605,602,466.95</b>       | <b>\$18,168,074.01</b>                             |

Por lo tanto, el resumen del financiamiento público para actividades ordinarias y específicas para el año 2018, así como para la obtención del voto de los partidos y candidatos independientes correspondiente al Proceso Electoral Ordinario 2017-2018, queda en **\$805,451,281.04** en los siguientes términos: (v. tabla 23).

Tabla 23, Fuente, IEEM/CG/29/2018. Cifras en millones de pesos.

| <b>RESUMEN FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA EL AÑO 2018</b> |                                 |                           |                                |                         |
|--|---------------------------------|---------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>                                | <b>FINANCIAMIENTO ORDINARIO</b> | <b>OBTENCION DEL VOTO</b> | <b>ACTIVIDADES ESPECÍFICAS</b> | <b>TOTAL</b>            |
| Acción Nacional  | 96,038,428.79                   | 28,811,528.64             | 2,881,152.86                   | 127,731,110.29          |
| Revolucionario Institucional                           | 164,489,550.71                  | 49,346,865.21             | 4,934,686.52                   | 218,771,102.44          |
| de la Revolución Democrática                           | 83,752,319.58                   | 25,125,695.87             | 2,512,569.59                   | 111,390,585.04          |
| del Trabajo  | 34,632,236.90                   | 10,389,671.07             | 1,038,967.11                   | 46,060,875.08           |
| Verde Ecologista de México                             | 34,448,687.65                   | 10,334,606.30             | 1,033,460.63                   | 45,816,754.58           |
| Movimiento Ciudadano                                   | 39,263,181.84                   | 11,778,954.55             | 1,177,895.46                   | 52,220,031.84           |
| Nueva Alianza  | 35,321,541.02                   | 10,596,462.30             | 1,059,646.23                   | 46,977,649.55           |
| Morena   | 65,127,226.48                   | 19,538,167.94             | 1,953,816.79                   | 86,619,211.21           |
| Encuentro Social                                       | 40,417,244.65                   | 12,125,173.40             | 1,212,517.34                   | 53,754,935.39           |
| Vía Radical  | 12,112,049.34                   | 3,633,614.80              | 363,361.48                     | 16,109,025.62           |
| <b>TOTAL</b>   | <b>605,602,466.95</b>           | <b>181,680,740.08</b>     | <b>18,168,074.01</b>           | <b>\$805,451,281.04</b> |

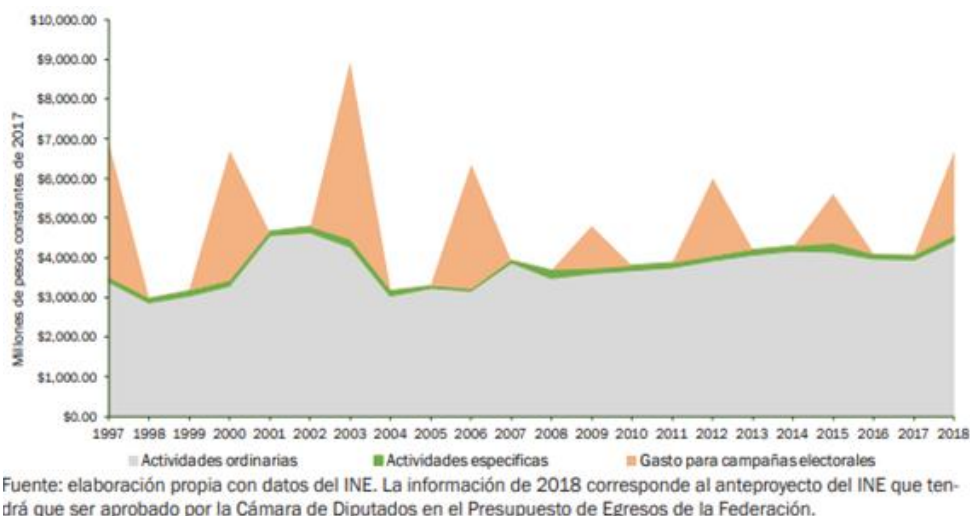
En el entendido de que, para el caso de la asignación del presupuesto para PP en el Estado de México, la fórmula matemática, es la misma que en el presupuesto federal, solo no se contemplan las partidas de franquicias postal y telegráfica, mientras que el gasto aplicado al desarrollo político de la mujer, debe de obtenerse de manera directa de la prerrogativa de gasto ordinario de cada institución política.

El propósito de presentar a detalle cómo se formulan los presupuestos públicos para partidos políticos, es dar cuenta de las variables que están inmersas en su elaboración; no es tan simple como parece; es más acabado este procedimiento que el propio que sustenta la asignación de recursos para el INE, los OPLES y los tribunales electorales.

Después de conocer los elementos técnicos, procedemos a plantear una serie de inconsistencias, que en nuestra opinión son parte sustancial del análisis, en función de que innumerables propuestas de politólogos y especialistas diversos, descansan en la idea de reducir el financiamiento público a los PP; es el momento de desmitificar algunos falsos argumento, en ese sentido.

El gráfico núm. 1 muestra una evolución abrupta de los montos erogados para campañas electorales, pero este ciclo solo se da en periodos intermedios equidistantes del gasto ordinario. Lo lamentable de esta situación es que solo se puede medir el financiamiento público, mas no el extralegal.

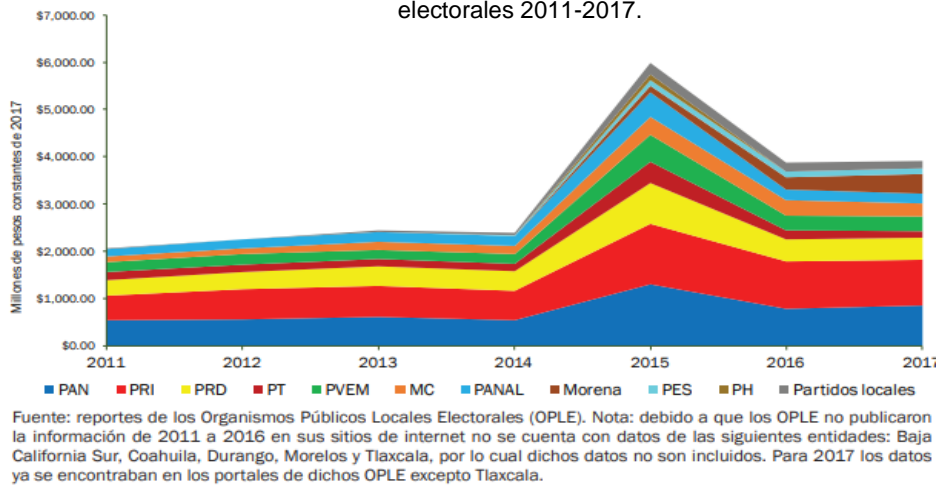
Gráfico 1. Composición del Financiamiento Público de los Partidos Políticos 1997-2018.



Los presupuestos se dan a la baja cuando no son tiempos electorales, pero los recursos destinados a PP se magnifican por las prerrogativas que estas instituciones reciben de manera local en las 32 entidades federativas, en virtud de que se hizo homogéneo el cálculo para asignar recursos a los partidos políticos de la misma forma en que se hace para los partidos nacionales, es decir (con los datos aplicados en 2018), multiplicando el **0.65** por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA 2017=75.49 pesos) por el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral con corte a julio del 2017 -entiéndase a la **UMA** como el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México (SM=80.04 pesos), reducido en una estimación porcentual- de este global resulta el total de participaciones para los PP, que se distribuyen de acuerdo a los porcentajes de votación obtenidos en la última elección, con la condición de mantener el registro con el porcentaje mínimo del tres por ciento de los votos obtenidos en diputados federales.

Este procedimiento genera un entuerto técnico puesto que, si un partido político nacional recibe recursos públicos federales, tomando como base el número de votantes del padrón nacional y luego con la misma fórmula se determina la cuantía de lo que le corresponde en cada entidad federativa, se entendería que está recibiendo financiamiento doble. Este ardid no es del todo cierto, dado que los partidos nacionales subrogan su registro a los partidos locales, pero no le heredan los porcentajes; se dan casos que los partidos emergentes no tienen derecho a prerrogativas locales y se echa mano de transferencias de fondos nacionales para apoyar a los comités estatales en gastos ordinarios o de campaña.

Gráfico 2. Evolución del financiamiento ordinario de los partidos políticos otorgado a los organismos electorales 2011-2017.



El gráfico núm. 2, deja entrever que después de la última reforma electoral, el financiamiento otorgado a los PP se dispara considerablemente a partir del año 2015 por el incremento que se da en las partidas estatales, sin embargo retoma un ciclo constante, ligeramente por arriba de los niveles registrados hasta antes del 2014. La obtención de votos suficientes y con ello, de los porcentajes mínimos para mantener el registro como PP y el derecho al financiamiento



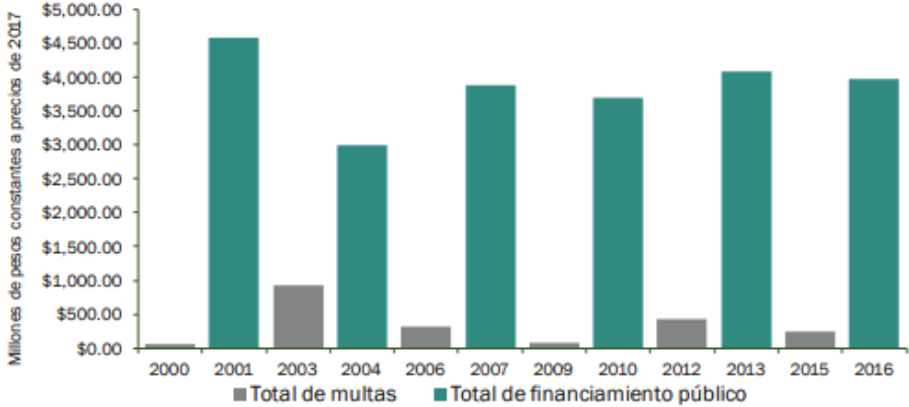
público, pareciera ser el filtro deseado para normar reglas mas estrictas y propiciar que haya menos partidos; esta iniciativa la impulso en su momento Vicente Fox en un intento por aumentar el umbral de porcentaje, pasarlo del 2 por ciento de la votación nacional valida emitida, al cinco por ciento. Finalmente quedo en el tres por ciento, en la reformma electoral de 2007. Sin embargo, el susodicho no propuso disminuir los montos en niguna proporción a los PP, para el caso seria la misma canasta de dinero, pero ahora distribuida en menos instituciones partidarias. Su proyecto deseaba avanzar hacia el bipartidismo.

El gráfico núm. 2, tambien nos muestra el fenómeno de una mayor absorción de los llamados partidos mayoritarios del dinero presupuestado; las prerrogativas locales al final terminan beneficiando sobremanera a los partidos de siempre: cuatro partidos se llevan 55 por ciento de las prerrogativas, mientras que los PP emergentes, incluidos los partidos locales, todos en conjunto, consumen el otro 45 por ciento de las partidas.

El punto de quiebre mas grave lo tenemos en los recursos que se aplican en campaña, pues el financiamiento público, con las buenas o malas reglas, se distribuye conforme a lo programado, pero a la hora del desarrollo de las campañas, los partidos emergentes estan en desventaja, puesto que no se allegan financiamiento extralegal, como si lo hacen los partidos grandes, que disponen de desvios de recursos del erario de los gobiernos a su mando para apoyar a sus candidatos.

También debemos entender que el sistema de fiscalización ha propiciado una escalada de multas con tendencias desproporcionadas a la capacidad real del financiamiento y operación de los PP.

Gráfico 3. Comparación entre las multas a partidos políticos (por informe anual y proceso electoral) y financiamiento público 2000-2006.

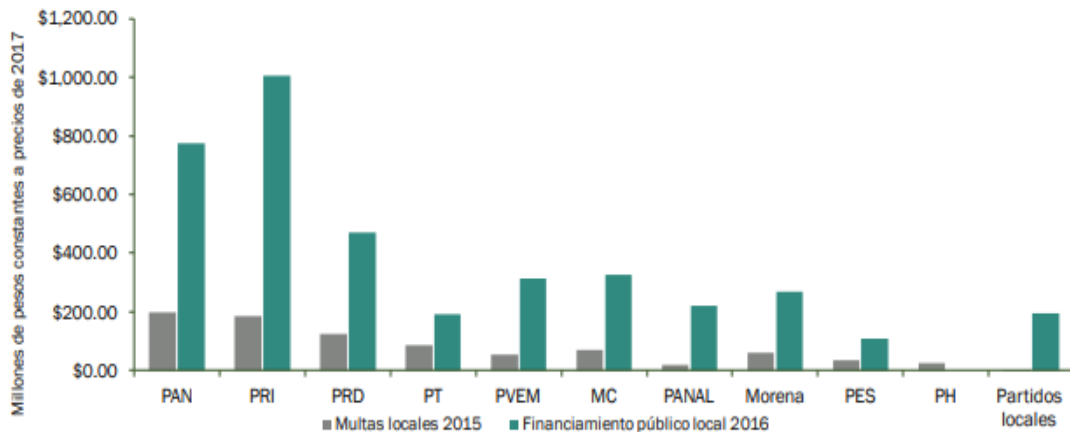


Fuente: elaboración propia con datos del INE.

El gráfico núm. 3, muestra en apariencia que las multas, son inferiores al tamaño del financiamiento bruto obtenido por los PP, pero no es correcto hacer una estimación global por cuanto las multas de campaña electoral comprometen el financiamiento ordinario anual de las organizaciones políticas.

A razón de lo explorado en el capítulo 5 de esta investigación (v. págs. 211-217), se advierte que las multas de campaña, aunadas a las sanciones por faltas en el ejercicio de gasto ordinario, llegan a representar más de la mitad de los montos que un partido recibe en un año de prerrogativas ordinarias.

Gráfico 4. Comparación entre las multas a partidos políticos 2015 (por informe anual y proceso electoral) y financiamiento público a nivel local 2016.



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Donde es posible atinar deficiencias severas, es la fiscalización que hasta 2015, llevaron a cabo los OPLES, el gráfico núm. 4 cristaliza la enorme distancia entre multas y montos recibidos de los PP, pero esta realidad cambio drásticamente en 2017, afectando fundamentalmente a los partidos emergentes. Las disparidades mostradas también se deben a una mala interpretación de las reglas y la valoración de criterios para multar entre un OPLE y otro. Al final la idea de que una sola instancia fiscalice, no parece del todo mal, pero quizás esta tarea no debiera ejecutarla el INE.

## 6.2 Recursos aplicados en Organización y Justicia Electoral.

Veamos ahora algunas reflexiones del financiamiento general a los procesos electorales que incorpora las prerrogativas de los PP y el ejercicio de los recursos aplicados en organización de elecciones y justicia electoral. Siguiendo la sintonía de información actualizada, se toman las cifras presupuestarias 2017-2018 y otros datos para

acercarnos al costo para la sociedad mexicana del presente modelo político electoral.

### COMPARATIVO PRESUPUESTAL FEDERAL

Cuadro 11, Asignación para el ejercicio presupuestal de 2019, según el Presupuesto de Egresos de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación en miles de millones de pesos.

| <b>ENTIDAD</b> | <b>GASTOS EN INE</b> | <b>GASTOS EN PARTIDOS POLITICOS</b> | <b>GASTOS EN JUSTICIA ELECTORAL</b> |
|----------------|----------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| FEDERAL 2018   | 24,215,327,986       | 6,702,973,351                       | 3,893,200,000                       |
| FEDERAL 2019   | 16,313,037,745       | 4,965,828,351                       | 2,606,400,000                       |

A nivel federal, el gasto conjunto del sistema electoral representa el 0.4 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así lo consigna el aprobado en 2018 -no varía demasiado del de los tres años previos-, por arriba de lo que reciben de participaciones: INEGI (0.1%), Senado de la República (0.09%), Cámara de Diputados (0.1%), SCJN (0.1%). Si el comparativo lo hacemos conforme a lo que se destina a otros rubros del gasto público, por ejemplo, a ciencia y tecnología (1.0%), a seguridad nacional (1.9%), salud (10.7%) o educación (12.8%), se deja ver un posible exceso de recursos con respecto a otros rubros o instituciones, cuyas tareas son permanentes.

En el cuadro núm. 11 también se demuestra que los recursos públicos que los PP reciben, representan entre el 25 y 28 por ciento de los gastos del INE y poco más del doble de lo que se aplica en justicia electoral.

También se aprecia que hay una disminución raquítica entre lo gastado en 2018, año de elecciones federales, con respecto a lo presupuestado para 2019, apenas una disminución de entre 18 y 23 por ciento de los montos totales. De las cantidades exhibidas, los partidos políticos se llevan una buena parte, nótese que en las partidas de los OPLES están contenidos los recursos de los PP que representan del 25 al 38 por ciento de su presupuesto total.

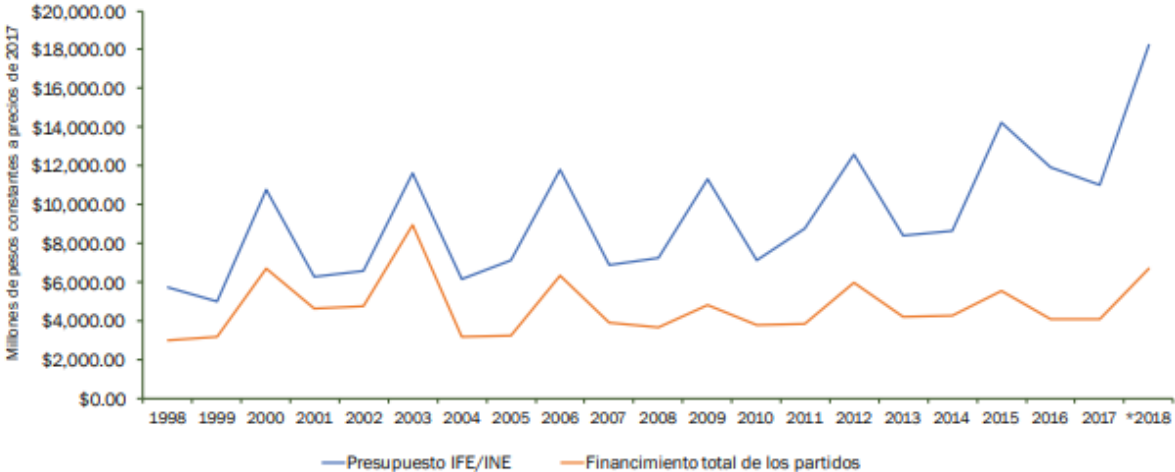
La mencionada situación nos reitera el relativo alto costo en dinero corriente que significa organizar las elecciones en México, no solo es un asunto de demasiados fondos públicos para los PP, se debe también a que, en la medida que se han perfeccionado los métodos electorales, se ha incurrido en la necesidad de dotar de mayores facultades de control y seguimiento en diferentes ámbitos a los órganos electorales - desde el que organiza, los que monitorean propaganda electoral, hasta el que resuelve contradicciones jurídicas; llámense INE, OPLES, TEPJF, que ocupan una plantilla numerosa de personal que se distribuye en diferentes etapas del proceso electoral; no se trata solo de hablar de gasto en personas, también el abultado costo se refleja en materiales diversos, entre los que destacan las boletas electorales.

¿A qué se debe este fenómeno? al enorme andamiaje de vigilancia que se emplea en las diversas etapas del proceso electoral, desde la instalación de una junta ejecutiva local o federal, pasando por la capacitación de los funcionarios de casilla, la distribución de los materiales electorales y el desarrollo mismo de la jornada electoral que concluye con el conteo de votos y la calificación de sus resultados.

La desconfianza es el activo fundamental que alienta los altos costos institucionales, que en todo caso son  $\frac{3}{4}$  partes de todo el gasto electoral.

En el gráfico núm. 5, los picos manifiestan la tendencia al alza que presentan los gastos en la organización de elecciones y el presupuesto ejercido por los PP con una tendencia contraria; significa esto que aun con la supuesta doble financiación a los partidos, el flujo mayor lo tiene ahora fundamentalmente el INE y en menor medida los tribunales electorales.

Gráfico 5. Presupuesto IFE/INE y de los partidos políticos 1997-2017.



Fuente: elaboración propia con datos del INE. La información de 2018 corresponde al anteproyecto del INE que tendrá que ser aprobado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Estamos en condición de determinar que el gasto global es mayor cuando hay elecciones presidenciales, porque también se renueva el senado de la república y la cámara de diputados federal y concurren elecciones locales en nueve estados para elegir gobernadores, diputados y presidentes municipales.

Uno de los temas que suenan fuerte, es la posibilidad de anular los OPLES, para que sea el INE, el organismo único para organizar y llevar

a cabo todas elecciones del país; se argumenta que hay duplicidad de funciones y periodos largos de tiempo entre elecciones con inactividad y un amplio aparato administrativo; hay que decir que lo mismo pasa con las juntas locales ejecutivas del INE y las juntas de los 300 distritos electorales federales.

El problema radica en que dejar a los estados sin instituciones capaces de administrar la elección de sus propias autoridades, desquebraja el pacto federal, implica desconocer una de las principales facultades que tienen las 32 entidades, consagrada en la Constitución.

No obstante, a partir de la reforma electoral de 2014, la instancia federal puede atraer para sí la organización de cualquier tipo de elección; además, se adjudicó al INE la responsabilidad de nombrar a los consejeros electorales de los institutos locales.

Por lo que toca al gasto en Justicia Electoral, ya explicábamos que los recursos públicos que reciben los PP, representan aproximadamente el doble de lo que se gasta en justicia electoral (v. cuadro 11, pág. 243, tablas 24 y 25), la cuantía parece razonable. Realmente los históricos de los últimos años en este rubro no han tenido mayor variable, porque los tribunales locales y federales, así como sus atribuciones se mantienen intactos. Lo que sí es posible advertir, es la duplicidad de funciones entre los tribunales locales con las salas regionales y federales; en apariencia este hecho suena absurdo, pues un porcentaje mayor del orden del 88 por ciento de las resoluciones de los tribunales electorales locales, terminan dirimiéndose en las salas regionales o federales del TEPJF, pero el pacto federal así lo establece, los estados

de la república gozan de plena potestad y autonomía para organizar elecciones.

En términos numéricos, notamos que efectivamente es costoso en volumen presupuestal, quizás las cifras descritas en el cuadro 11 (pág. 243), despiertan mayor interés si sumamos lo que se destina a nivel de entidades federativas por los mismos conceptos, veámoslo en las tablas núm. 24 y 25:



## PRESUPUESTO DE LOS OPLES PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018.

Tabla 24, Entidades que sostuvieron proceso electoral de algún tipo en 2018;  
cifras totales en miles de millones de pesos

| ENTIDAD              | GASTOS EN OPLES 2018  | GASTOS EN PARTIDOS POLITICOS 2018 | GASTO EN JUSTICIA ELECTORAL 2018 |
|----------------------|-----------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| AGUASCALIENTES       | 144,652,000           | 61,376,000                        | 14,760,000                       |
| BAJA CALIFORNIA SUR  | 187,344,204           | 38,935,480                        | 23,178,000                       |
| CAMPECHE             | 146,190,835           | 61,443,076                        | 19,939,874                       |
| CHIAPAS              | 435,133,513           | 613,171,846                       | 44,946,307                       |
| CHIHUAHUA            | 333,699,381           | 184,755,037                       | 48,343,501                       |
| CIUDAD DE MEXICO     | 2,020,180,767         | 85,199,480                        | 326,233,978                      |
| COAHUILA DE ZARAGOZA | 374,835,749           | 145,199,564                       | 32,104,443                       |
| COLIMA               | 108,471,400           | 39,295,654                        | 15,218,412                       |
| DURANGO              | 201,780,050           | 84,636,088                        | 31,791,151                       |
| GUANAJUATO           | 630,080,057           | 205,304,698                       | 60,768,491                       |
| GUERRERO             | 503,733               | 122,621,740                       | 85,917                           |
| HIDALGO              | 290,460,252           | 40,407,251                        | 25,614,545                       |
| JALISCO              | 936,376,806           | 440,260,489                       | 68,328,634                       |
| ESTADO DE MEXICO     | 2,701,874,059         | 940,521,371                       | 194,446,417                      |
| MICHOACAN            | 568,789,810           | 177,199,535                       | 69,990,768                       |
| MORELOS              | 168,764,000           | 111,404,000                       | 18,000,000                       |
| NUEVO LEON           | 844,441,557           | 2,644,000,000                     | 59,290,000                       |
| OAXACA               | 54,718,963            | 143,293,323                       | 38,469,076                       |
| PUEBLA               | 688,561,704           | 338,729,232                       | 17,908,452                       |
| QUERETARO            | 275,695,669           | 77,802,181                        | 25,124,654                       |
| QUINTANA ROO         | 260,000,000           | 88,112,832                        | 36,728,601                       |
| SAN LUIS POTOSI      | 297,138,593           | 133,475,900                       | 24,774,626                       |
| SINALOA              | 201,586,187           | 102,986,096                       | 24,000,328                       |
| SONORA               | 464,000,000           | 138,000,000                       | 44,464,000                       |
| TABASCO              | 350,000,000           | 81,952,737                        | 47,825,000                       |
| TAMAULIPAS           | 218,735,395           | 40,563,155                        | 33,092,156                       |
| TLAXCALA             | 75,000,000            | 14,068,064                        | 20,760,299                       |
| VERACRUZ             | 1,109,900,000         | 488,323,000                       | 94,600,000                       |
| YUCATAN              | 303,000,000           | 115,950,519                       | 32,608,320                       |
| ZACATECAS            | 100,285,365           | 75,934,070                        | 34,815,731                       |
| <b>TOTAL</b>         | <b>14,020,604,812</b> | <b>5,455,322,418</b>              | <b>\$1,491,121,361</b>           |

## PRESUPUESTO DE LOS OPLES PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019.

Tabla 25, Asignación de presupuesto local para Organismos Electorales, según los Presupuestos de Egresos de cada entidad federativa para el ejercicio fiscal 2019; cifras totales en miles de millones de pesos.

| ENTIDAD             | GASTOS EN OPLE 2018 | GASTOS EN PARTIDOS POLITICOS 2018 | GASTOS EN JUSTICIA ELECTORAL 2018 |
|---------------------|---------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| AGUASCALIENTES      | 132,767,000         | 68,508,410                        | 15,371,000                        |
| BAJA CALIFORNIA     | 469,654,627         | 225,133,464                       | 24,248,824                        |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 80,209,774          | 27,966,730                        | 9,000,000                         |
| CAMPECHE            | 132,498,963         | 59,376,386                        | 20,320,326                        |
| CHIAPAS             | 142,115,792         | 129,281,042                       | 35,746,059                        |
| CHIHUAHUA           | 230,084,037         | 146,488,208                       | 48,423,334                        |
| CIUDAD DE MEXICO    | 1,425,479,792       | 435,364,809                       | 250,949,214                       |
| COAHUILA            | 260,355,403         | 117,503,309                       | 25,683,554                        |
| COLIMA              | 55,089,800          | 29,000,000                        | 10,500,000                        |
| DURANGO             | 216,676,427         | 91,112,111                        | 35,824,420                        |
| GUANAJUATO          | 328,603,376         | 147,485,760                       | 57,800,522                        |
| GUERRERO            | 281,445,000         | 138,614,980                       | 88,924,000                        |
| HIDALGO             | 120,460,252         | 50,032,456                        | 29,614,545                        |
| JALISCO             | 170,677,291         | 99,646,373                        | 37,330,044                        |
| ESTADO DE MEXICO    | 1,164,025,367       | 628,925,354                       | 173,721,593                       |
| MICHOACAN           | 286,324,769         | 197,015,176                       | 88,246,178                        |
| MORELOS             | 177,738,051         | 82,500,000                        | 18,000,000                        |
| NAYARIT             | 63,435,910          | 45,944,340                        | 13,500,000                        |
| NUEVO LEON          | 378,741,300         | 206,472,919                       | 45,618,700                        |
| OAXACA              | 212,044,774         | 157,320,156                       | 38,469,076                        |
| PUEBLA              | 296,523,432         | 243,956,222                       | 23,777,573                        |

|                 |                      |                      |                      |
|-----------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| QUERETARO       | 155,418,698          | 86,392,465           | 26,345,227           |
| QUINTANA ROO    | 290,755,173          | 65,818,542           | 36,728,601           |
| SAN LUIS POTOSI | 163,000,105          | 110,500,000          | 25,628,251           |
| SINALOA         | 194,663,765          | 115,705,866          | 44,056,121           |
| SONORA          | 286,050,281          | 116,643,660          | 35,191,845           |
| TABASCO         | 120,000,000          | 45,779,110           | 14,000,000           |
| TAMAULIPAS      | 445,819,069          | 196,126,939          | 38,709,790           |
| TLAXCALA        | 80,000,000           | 49,943,713           | 25,290,600           |
| VERACRUZ        | 612,434,309          | 337,806,709          | 100,276,000          |
| YUCATAN         | 184,596,745          | 81,342,652           | 31,695,287           |
| ZACATECAS       | 114,604,496          | 64,495,077           | 34,097,246           |
| <b>TOTAL</b>    | <b>9,272,293,778</b> | <b>4,598,202,940</b> | <b>1,482,767,604</b> |

El gasto de los estados de la república que tuvieron algún tipo de elección en el año 2018, equiparado con los presupuestos asignados para el mismo propósito en 2019, en el entendido de que en este año también hay cinco estados de la federación que sostuvieron algún tipo de elección, como son Aguascalientes, Baja California, Durango, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas; el conteo nos arroja un resultado muy similar, \$ 8,353,757 menos de un año a otro, no obstante de que dos estados, no están incorporados en la tabla núm. 24.

El primer fenómeno a observar tiene que ver con la cantidad de estados que tienen elecciones de forma simultánea o en diferentes periodos, antes o después de la jornada electoral federal en la que se elige al presidente de la república. En el año 2016 hubo elecciones en 13 estados de la república, en 12 de ellos para elegir gobernador (Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo,

Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas); en 2017 en seis entidades (Coahuila, Estado de México, Nayarit, en Oaxaca, Veracruz y Tlaxcala, de carácter extraordinario); en 2018 en 30 estados (Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Querétaro, Tabasco, Veracruz y Yucatán para elegir gobernador), en 21 de ellos lo fue para la elección de diputados locales y presidentes municipales; en 2019 están calendarizados seis entidades (Aguascalientes, Baja California, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas). Lo absurdo de que haya elecciones en todos los años de un sexenio, ha prefigurado innumerables propuestas, desde reducir los tiempos de campaña, hasta sugerir que solo haya dos momentos electorales cada tres años.

Las reformas electorales estatales han intentado corregir esta situación para que los procesos electorales sean concurrentes con los de carácter federal; por supuesto que la resistencia de los poderes locales es a conveniencia, porque los efectos colaterales de un buen o mal posicionamiento del presidente de la república en funciones, impacta en la percepción del votante y en las tendencias electorales, como ocurrió antes en los procesos electorales federales de los años 2000 y 2018.

Otro fenómeno ampliamente criticable, se da con los llamados “partidos efímeros” que, en las dos décadas de estudio, han costado al erario público, más de 6 mil 300 millones de pesos. (v. tabla 26)

Tabla 26, Fuente: INE; Comentarios de Alfonso Urrutia, diario "La Jornada", 14 enero 2019.  
Cifras en millones de pesos a valor de año calendario.

| <b>Partidos que perdieron su registro como PPN entre 2000 y 2018</b> |                            |                                |
|--|----------------------------|--------------------------------|
| <b>Partido</b>   | <b>Periodo de vigencia</b> | <b>Financiamiento recibido</b> |
| Centro Democrático   | 1999-2000                  | 64,710,997                     |
| Democracia Social  | 1999-2000                  | 64,515,997                     |
| Sociedad Nacionalista  | 1999-2003                  | 451,020,301                    |
| Auténtico de la Rev. Mexicana  | 1999-2000                  | 63,527,273                     |
| Alianza Social   | 1999-2003                  | 337,066,529                    |
| Liberal Mexicano   | 2002-2003                  | 97,718,678                     |
| México Posible   | 2002-2003                  | 97,033,675                     |
| Fuerza Ciudadana   | 2003-2003                  | 95,348,474                     |
| Alternativa SD y Campesina   | 2005-2009                  | 563,667,658                    |
| Nueva Alianza  | 2005-2018                  | 3,328,932,000                  |
| Humanista  | 2014-2015                  | 138,352,377                    |
| Encuentro Social   | 2014-2018                  | 1,004,402,922                  |
|  |                            | <b>\$6,306,296,881</b>         |

Este hecho coloca al criterio de garantizar la pluralidad, entre la espada y la pared, pues existe una amplia posibilidad de tomar la fundación de partidos como negocio de particulares en un marco de dudoso arraigo entre el electorado y corrupción de dirigentes a simple vista, como ocurrió con el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) entre otros, que fueron

denunciados en el año 2000 por desviar cuantiosos recursos a fines distintos a lo que la ley permite.

### **6.3 Análisis de Costo-Beneficio de los votos para Candidatos y PP**

La percepción que ahora existe de que es demasiado lo que se gasta en procesos electorales y la participación ciudadana por momentos es menor a lo que la legitimidad de una autoridad electa exige, es reveladora. La encuesta Person 2015<sup>20</sup>, que estudia las tendencias de apoyo social a los gobiernos, demostro para México, una amplia desconfianza en su gobierno del orden del 52 por ciento de su población y 47 por ciento observan a la clase política como demasiado corrupta.

Este panorama deja muy mal parados a los PP, que por donde se les vea, reciben poco apoyo popular a la hora de asignar recursos públicos; se entiende entonces porque cuando recién entra en funciones un nuevo presidente de la república, siempre se proponen reformas legales en el ámbito electoral, para cambiar el orden establecido y legitimar las acciones de gobierno.

Hablemos del proceso electoral mas reciente en México (2018), que tuvo como ingredientes una participación cuantiosa, superior al 60 por ciento de la población con posibilidad de votar; este proceso electoral proyectaba una participación de entre el 55 y el 59 por ciento de los ciudadanos con credencial para votar; al final participaron el 63 por

---

<sup>20</sup> Encuesta multiple, (2016), realizada en 22 países de Latinoamérica; apoyada por "Latinobarómetro"; Tendencias mixtas en apoyo a la democracia y confianza en sus gobiernos; Comité Académico, Voto Informado, Fabiola G. Franco y Felipe de la O, FCPyS, UNAM, 2017.

ciento. Con todo y esta proyección, los niveles de participación ciudadana, son señalados como deplorables con respecto a los recursos que se gastan en la organización electoral. Veamos dos ejercicios de análisis de correlación y regresión lineal para demostrar matemáticamente que el beneficio social que se obtiene de gastar demasiado dinero en elecciones, no es el óptimo en dos vertientes, la primera tiene que ver con la participación ciudadana, que es variable y con tendencias de alto abstencionismo; la otra es medir el impacto real de quitar o poner más recursos a los procesos electorales.

### **Análisis de Correlación y Regresión Lineal, Costo-beneficio del Voto aplicado al Gasto en Campaña y Costo por Voto Obtenido según Coalición.**

A continuación se desarrollan dos ejercicios de correlación y regresión lineal, para determinar si los altos costos electorales tienen una relación directa con el beneficio ideal, de que el modelo democrático debe legitimarse con la mayor participación ciudadana que sea posible.

Recordemos que las medidas descriptivas que se relacionan con la determinación del grado de asociación que hay entre dos o más variables se les denomina medidas de asociación o correlación. La situación más común para analizar es cuando se tiene un par de variables, como lo son:

(v. cuadro 12).

Cuadro 12, Asignación de valores figurativos a “X” y “Y” para obtener el Costo-beneficio del voto para candidatos y PP.

| <b>X</b>                      | <b>Y</b>                     |
|-------------------------------|------------------------------|
| Número de anuncios por semana | Número de artículos vendidos |
| Habitantes en casa            | Consumo de agua              |
| Días en dieta                 | Peso perdido                 |
| Tasa de desempleo             | Tasa de criminalidad         |
| Edad de contrayentes          | Número de divorcios          |

La variable a predecir será la variable dependiente o variable de respuesta, se simboliza con la letra **y**; la variable que proporciona la base es la variable independiente o variable de entrada **x**.

### CORRELACIÓN LINEAL.

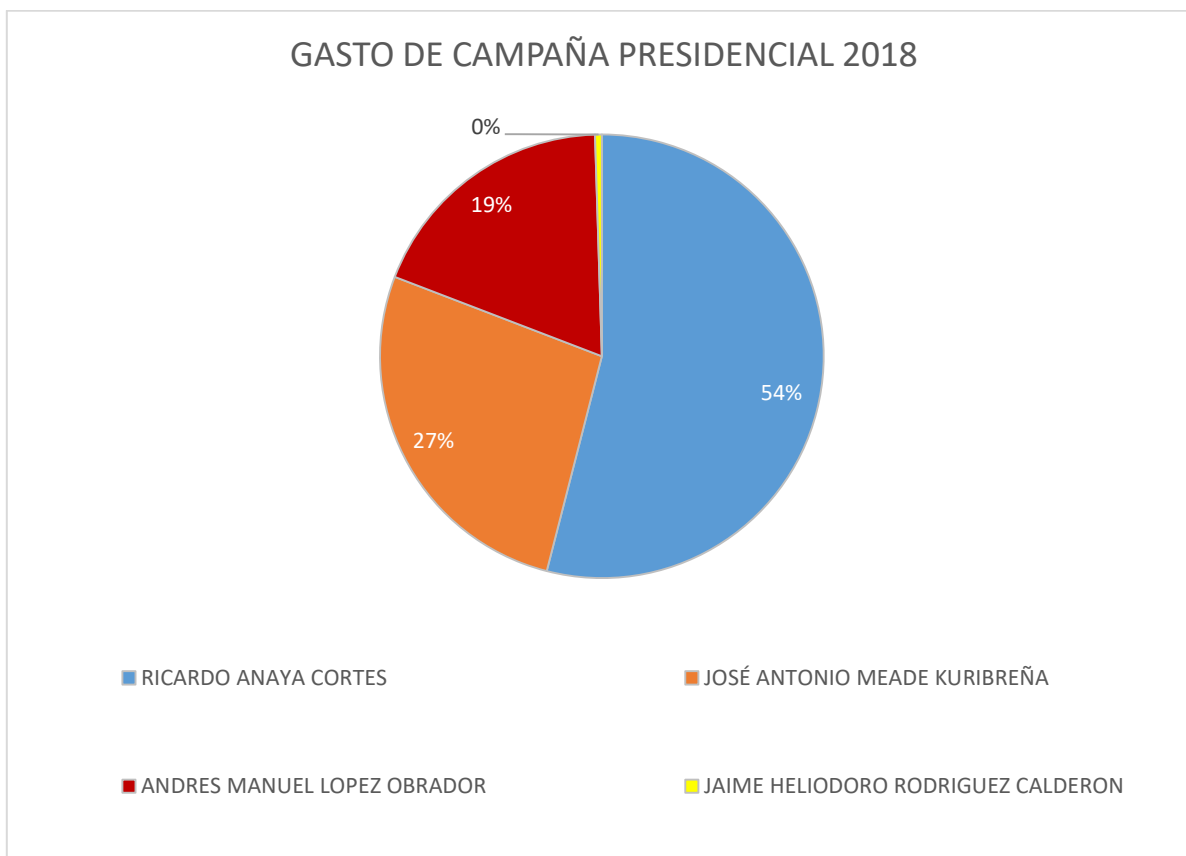
El objetivo principal del análisis de correlación es medir la intensidad de una relación entre dos variables; si al modificarse **x** hay una modificación definida en los valores de **y**, entonces existe una correlación.

Para medir cuantitativamente la asociación entre las dos variables se define el coeficiente de correlación lineal  $r$ , es decir, la medida de la intensidad de la relación. Existen varios métodos para obtener  $r$ , pero la fórmula más sencilla es la siguiente:

$$r = \frac{n \sum x_i y_i - (\sum x_i)(\sum y_i)}{\sqrt{n \sum x_i^2 - (\sum x_i)^2} \sqrt{n \sum y_i^2 - (\sum y_i)^2}}$$



Gráfico 6



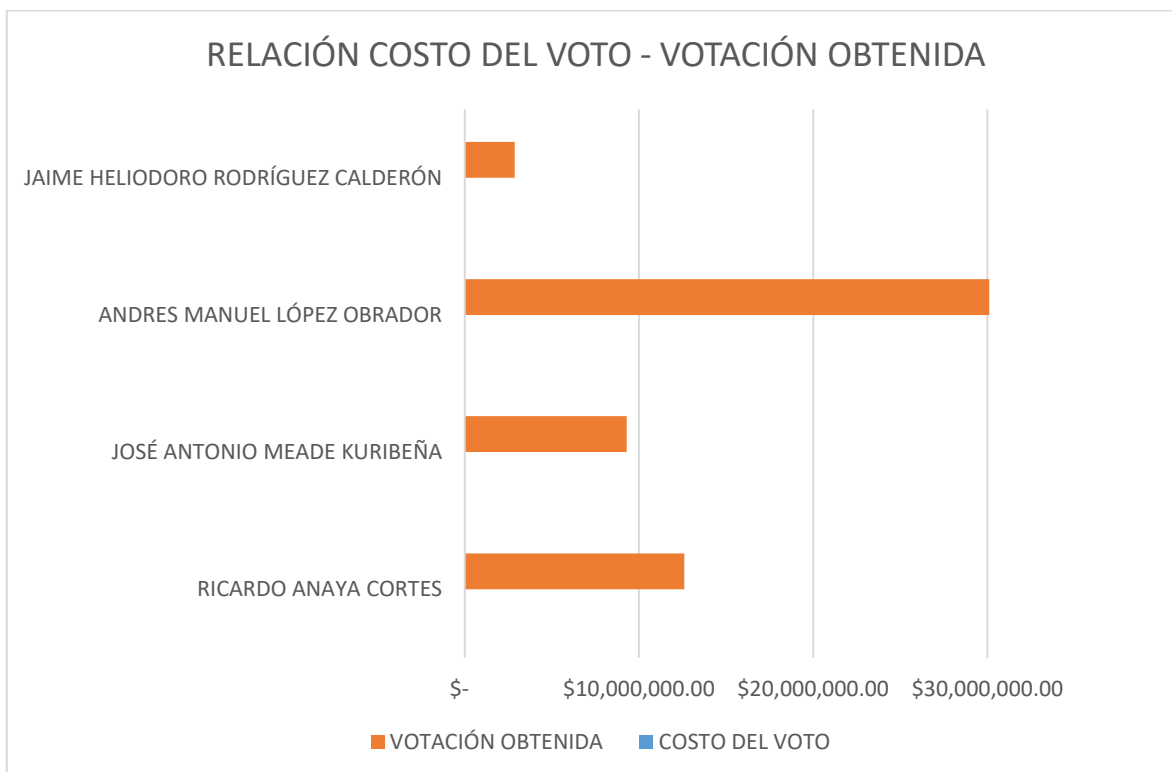
Para dimensionar el efecto del gasto en campaña y su efecto en el voto obtenido, observemos el porcentaje de participación de cada candidato con respecto al cien por ciento de los recursos gastados, lo cual suma un total de \$ 1,449,778,044.04; recuerdese que Margarita Zavala, al renunciar ser candidata, devolvió el dinero asignado para su campaña, por lo que no se le considera en el presente ejercicio (v. tabla 27).

Tabla 27, Calculo de costo de cada voto obtenido, tomando los datos de los informes de gastos de campaña de los PP, INE, Comisión de Fiscalización, UTF, 2018.

| COALICIÓN                 | CANDIDATO                          | GASTOS              | VOTOS OBTENIDOS | COEFICIENTE DE CORRELACIÓN GASTO-VOTO | COSTO POR VOTO | COEFICIENTE DE CORRELACIÓN COSTO-VOTO |
|---------------------------|------------------------------------|---------------------|-----------------|---------------------------------------|----------------|---------------------------------------|
| POR MEXICO AL FRENTE      | RICARDO ANAYA CORTES               | \$ 782,880,381.81   | 12,610,120.0    | 0.16                                  | \$ 62.08       | -0.14                                 |
| TODOS POR MÉXICO          | JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBREÑA       | \$ 388,921,820.23   | 9,289,853.0     |                                       | \$ 41.87       |                                       |
| JUNTOS HAREMOS HISTORIA   | ANDRES MANUEL LOPEZ OBRADOR        | \$ 270,815,287.00   | 30,113,483.0    |                                       | \$ 8.99        |                                       |
| CANDIDATOS INDEPENDIENTES | JAIME HELIODORO RODRIGUEZ CALDERON | \$ 7,160,555.00     | 2,861,732.0     |                                       | \$ 2.50        |                                       |
| <b>TOTALES</b>            |                                    | \$ 1,449,778,044.04 | r^2 =           | 0.02                                  | r^2 =          | 0.02                                  |

Con base en los datos de la tabla anterior, observamos la relación de votos obtenidos comparado con el costo por voto. Es importante mencionar que si bien la comparación es cuantitativa, los valores son muy distantes por lo que el costo por voto no se refleja visualmente en el gráfico núm. 7.

Grafico7.



Utilizando la metodología del coeficiente de correlación, observamos que la relación gasto-voto obtenido es muy baja, en realidad bajo esta metodología podríamos afirmar que no existe relación al recordar que la tendencia debe llegar al valor de **uno** para que esta se dé.

Más aún, al buscar relacionar el costo de cada voto con el número de votos obtenidos observamos que resulta contraproducente lo invertido en relación a lo obtenido.

## EJERCICIO 1

### COEFICIENTE DE DETERMINACIÓN

$R^2$  es un valor que permite reconocer qué tan bueno es el modelo analizado para predecir “y” en términos de la variable “x”. Cuanto mayores sean los valores de este coeficiente, mejores modelos obtendremos. En los casos considerados, la confiabilidad de las relaciones expuestas es casi nula:

COEFICIENTE DE DETERMINACIÓN GASTO EN CAMPAÑA-VOTO OBTENIDO  $r^2 = 0.16$

COEFICIENTE DE DETERMINACIÓN COSTO POR VOTO-VOTO OBTENIDO  $r^2 = -0.14$

Llegamos a la determinación de que cada voto obtenido tiene un valor de 105 pesos, deducido de todo el dinero que se ocupó en el proceso electoral de presidente de la república; habría que desglosar el valor monetario de un voto que aplico para elegir, lo mismo al presidente de la república, que al gobernador o presidente municipal, con prerrogativas estatales.

El coeficiente relativo calculado arriba, solo contempla los recursos medibles; si se incluyeran los recursos extralegales, como los del lavado de dinero o los desvíos de dinero público, la correlación sería mucho menor, casi tocando el cero.

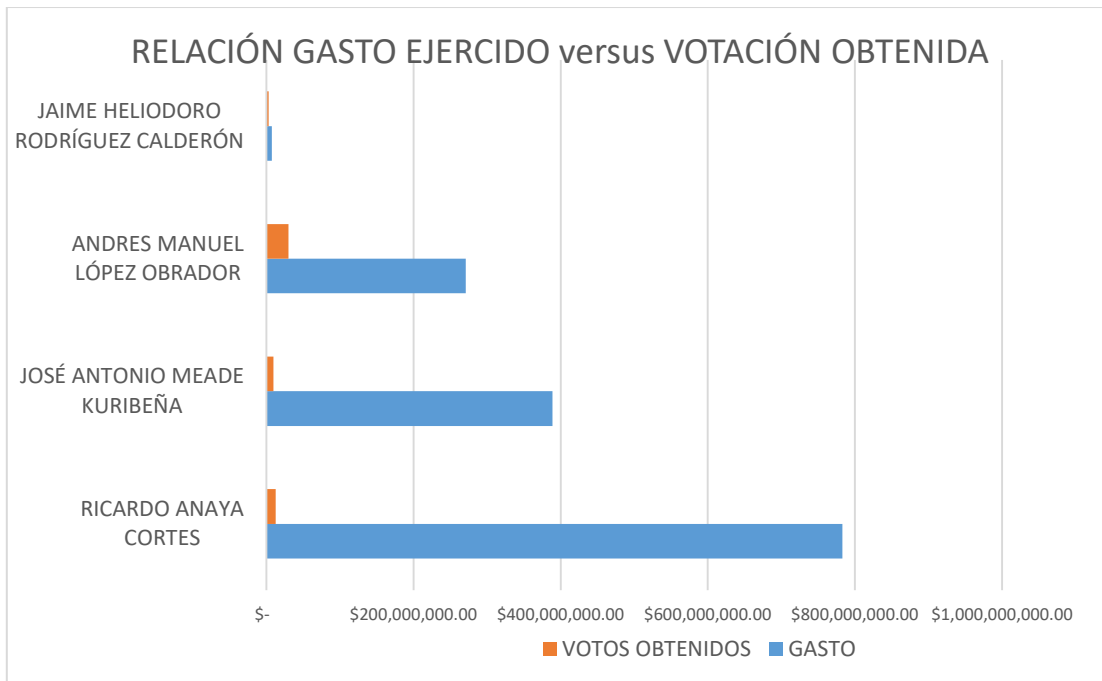
Considerando lo expuesto, es necesario otorgar a otros factores el número de votos obtenidos, por ejemplo, en la tabla núm. 28, se exponen los resultados de correlación Costo-beneficio de los votos para los candidatos en lo individual.

Tabla 28.

| <b>COEFICIENTE DE CORRELACIÓN Y DETERMINACIÓN COSTO POR VOTO</b> |   |                        |                    |  |                   |
|--|---|------------------------|--------------------|--|-------------------|
| CANDIDATO  | COSTO DEL VOTO                                    | VOTACIÓN<br>OBTENIDA   | x <sup>2</sup>     | y <sup>2</sup>                                   | x*y               |
| RICARDO ANAYA CORTES   | \$ 62.08  | 12,610,120.0           | 3854.360941        | 1.59015E+14                                      | 782880381.8       |
| JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBEÑA                                      | \$ 41.87  | 9,289,853.0            | 1752.697372        | 8.63014E+13                                      | 388921820.2       |
| ANDRES MANUEL LÓPEZ OBRADOR                                      | \$ 8.99   | 30,113,483.0           | 80.87687675        | 9.06822E+14                                      | 270815287         |
| JAIME HELIODORO RODRÍGUEZ CALDERÓN                               | \$ 2.50   | 2,861,732.0            | 6.260881012        | 8.18951E+12                                      | 7160555           |
|  | <b>115.4440609</b>                                | <b>54875188</b>        | <b>5694.196071</b> | <b>1.16033E+15</b>                               | <b>1449778044</b> |
|  | n =   | 4                      |                    |  |                   |
|  | n*Σx*y  | 5799112176             |                    |  |                   |
|  | Σx*Σy   | 6335014545             |                    |  |                   |
|  | (n*Σx*y) - (Σx*Σy)                                | -535902369             |                    |  |                   |
|  | n*Σx <sup>2</sup>                                 | 22776.78428            |                    |  |                   |
|  | (Σx) <sup>2</sup>                                 | 13327.3312             |                    |  |                   |
|  | n*Σx <sup>2</sup> -(Σx) <sup>2</sup>              | 9449.453086            |                    |  |                   |
| raiz de  | n*Σx <sup>2</sup> -(Σx) <sup>2</sup>              | 97.21                  |                    |  |                   |
|  | n*Σy <sup>2</sup>                                 | 4.64131E+15            |                    |  |                   |
|  | (Σy) <sup>2</sup>                                 | 3.01129E+15            |                    |  |                   |
|  | n*Σy <sup>2</sup> -(Σy) <sup>2</sup>              | 1.63003E+15            |                    |  |                   |
| raiz de  | n*Σy <sup>2</sup> -(Σy) <sup>2</sup>              | 40373570.52            |                    |  |                   |
|  | (raiz de n*Σx <sup>2</sup> -(Σx) <sup>2</sup> ) * |                        |                    | (raiz de n*Σy <sup>2</sup> -(Σy) <sup>2</sup> )= | 3924646050.61     |
|  | r =   | <b>-0.14</b>           |                    |  |                   |
|  | r <sup>2</sup> =                                  | 0.02                   |                    |  |                   |
|  | (r <sup>2</sup> )*100 =                           | <b>R<sup>2</sup> =</b> | <b>1.9</b>         |  |                   |

$$r = \frac{n \sum x_i y_i - (\sum x_i)(\sum y_i)}{\sqrt{n \sum x_i^2 - (\sum x_i)^2} \sqrt{n \sum y_i^2 - (\sum y_i)^2}}$$

Gráfico 8



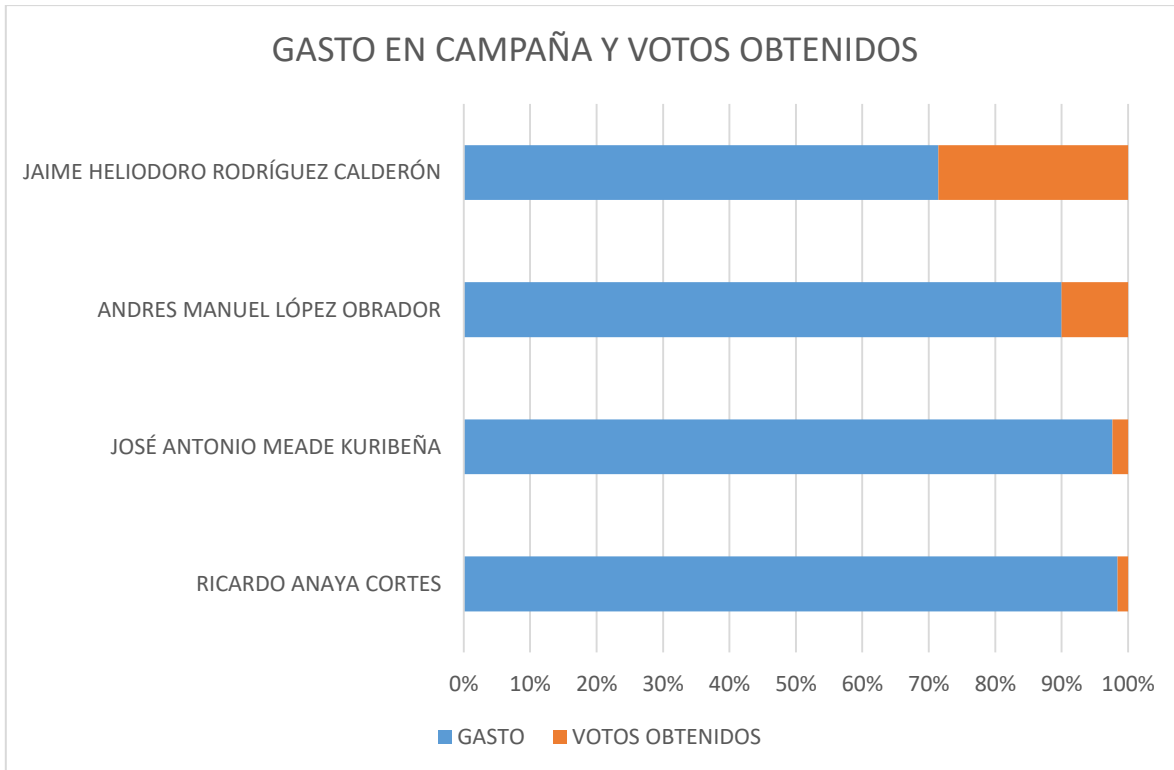
Es evidente que quien saca mejor provecho de los recursos asignados es Andres Manuel López Obrador, su resultado empuja hacia rango positivo el cociente de la correlación:  $R^2 = 1.9$ ; recuerdese que los informes de los PP sobre gastos de campaña, incorporan los recursos formales de las prerrogativas de ley y los recursos extraordinarios que los diversos candidatos aplican en sus campañas individuales; en los referidos informes aparecen separados los recursos gastados por los candidatos a la presidencia de la republica, diputados, senadores, y demas competidores.

Tabla29.

| <b>COEFICIENTE DE CORRELACIÓN Y DETERMINACIÓN GASTO POR VOTO</b> |   |   |                      |                    |                    |
|--|---|---|----------------------|--------------------|--------------------|
| CANDIDATO  | GASTO   | VOTOS OBTENIDOS                                   | x <sup>2</sup>       | y <sup>2</sup>     | x*y                |
| RICARDO ANAYA CORTES   | \$ 782,880,381.81                                 | 12,610,120.0                                      | 6.12902E+17          | 1.59015E+14        | 9.87222E+15        |
| JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBEÑA                                      | \$ 388,921,820.23                                 | 9,289,853.0                                       | 1.5126E+17           | 8.63014E+13        | 3.61303E+15        |
| ANDRES MANUEL LÓPEZ OBRADOR                                      | \$ 270,815,287.00                                 | 30,113,483.0                                      | 7.33409E+16          | 9.06822E+14        | 8.15519E+15        |
| JAIME HELIODORO RODRÍGUEZ CALDERÓN                               | \$ 7,160,555.00                                   | 2,861,732.0                                       | 5.12735E+13          | 8.18951E+12        | 2.04916E+13        |
|  | <b>\$1,449,778,044.04</b>                         | <b>54875188</b>                                   | <b>8.37554E+17</b>   | <b>1.16033E+15</b> | <b>2.16609E+16</b> |
|  |   |   |                      |                    |                    |
|  | n =   | 4   |                      |                    |                    |
|  | n*Σx*y  | 8.66437E+16                                       |                      |                    |                    |
|  | Σx*Σy   | 7.95568E+16                                       |                      |                    |                    |
|  | (n*Σx*y) - (Σx*Σy)                                | 7.08686E+15                                       |                      |                    |                    |
|  | n*Σx <sup>2</sup>                                 | 3.35022E+18                                       |                      |                    |                    |
|  | (Σx) <sup>2</sup>                                 | 2.10186E+18                                       |                      |                    |                    |
|  | n*Σx <sup>2</sup> -(Σx) <sup>2</sup>              | 1.24836E+18                                       |                      |                    |                    |
|  | raiz de n*Σx <sup>2</sup> -(Σx) <sup>2</sup>      | 1117300270.20                                     |                      |                    |                    |
|  | n*Σy <sup>2</sup>                                 | 4.64131E+15                                       |                      |                    |                    |
|  | (Σy) <sup>2</sup>                                 | 3.01129E+15                                       |                      |                    |                    |
|  | n*Σy <sup>2</sup> -(Σy) <sup>2</sup>              | 1.63003E+15                                       |                      |                    |                    |
|  | raiz de n*Σy <sup>2</sup> -(Σy) <sup>2</sup>      | 40373570.52                                       |                      |                    |                    |
|  | (raiz de n*Σx <sup>2</sup> -(Σx) <sup>2</sup> ) * | (raiz de n*Σy <sup>2</sup> -(Σy) <sup>2</sup> ) = | 45109401249169300.00 |                    |                    |
|  | <b>r =</b>  | <b>0.16</b>                                       |                      |                    |                    |
|  | <b>r<sup>2</sup> =</b>                            | <b>0.02</b>                                       |                      |                    |                    |
|  | <b>(r<sup>2</sup>)*100 =</b>                      | <b>R<sup>2</sup> =</b>                            | <b>2.5</b>           |                    |                    |

$$r = \frac{n \sum x_i y_i - (\sum x_i)(\sum y_i)}{\sqrt{n \sum x_i^2 - (\sum x_i)^2} \sqrt{n \sum y_i^2 - (\sum y_i)^2}}$$

Gráfico 9



En terminos de gasto en campaña y votos obtenidos, de acuerdo al Gráfico núm. 9 , resulta que al medir porcentualmente lo gastado con la votación obtenida, el candidato que mejores resultados arroja es Jaime Rodríguez Calderon, quien tiene casi un 30 por ciento de aprovechamiento, seguido de Andres Manuel López Obrador que alcanza cerca del 10 por ciento, muy atrás quedan los otros candidatos.



Gráfico 10



Una vertiente poco analizada, tiene que ver con los recursos que cada uno de los PP con registro maneja, con respecto a los votos que obtiene; hay variaciones sustanciales sorprendentes, veamos:

Los votos mas caros son los del PAN, le siguen los del PRI, utilizando unicamente los datos de egresos que oficilmente informaron estos partidos y los partidos coaligados; significaria que para el PAN, alcanzar los votos que el candidato de MORENA y aliados sumo, del orden de 30 millones, 113, 483, necesitaria mil 86 millones, 608 mil, 775 pesos, es decir 4 veces lo que gasto MORENA y para el PRI, 3 veces, con 871 millones, 677 mil, 151 pesos, de lo que erogo MORENA y sus aliados por la misma cantidad de votos.

Conforme al beneficio electoral en votos que reciben cada unos de los partidos politicos, se observa que es desproporcionado lo que obtiene en votos un partido, que durante tres años promedio, destina recursos ordinarios para prepararse y afrontar las contiendas electorales; despues de agregar las partidas de obtención del voto, al final, la sumatoria total, dividida entre los votos obtenidos, resulta desgarradora, no hay dinero que alcance para que un partido emergente intentara obtener los votos de un partido hegemónico, veamoslo en el siguiente:

EJERCICIO 2. Analisis de Costo Beneficio del voto para los PP.

VARIABLES: prerrogativas de los PP nacionales en el periodo 2016- 2018, incluye recursos de actividades ordinarias y para la obtención del voto y votos obtenidos. (V. tablas 30 y 31)

Tabla 30. Elaboración con base en los acuerdos: INE/CG/105J/2015, INE/CG/623/2016, INE/C5/339/2017; la sumatoria de 2018 incluye el financiamiento para la obtención del voto.

| <b>PARTIDO POLÍTICO</b>             | <b>2016</b>          | <b>2017</b>          | <b>2018</b>          | <b>TOTAL</b>            |
|-------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|
| <b>Acción Nacional</b>              | <b>792,682,300</b>   | <b>813,843,439</b>   | <b>1,305,952,024</b> | <b>2,912,477,763</b>    |
| <b>Revolucionario Institucional</b> | <b>1,045,521,571</b> | <b>1,073,433,065</b> | <b>1,722,436,978</b> | <b>3,841,391,614</b>    |
| <b>de la Revolución Democrática</b> | <b>478,529,628</b>   | <b>491,303,452</b>   | <b>788,469,676</b>   | <b>1,758,302,756</b>    |
| <b>del Trabajo</b>                  | <b>232,908,905</b>   | <b>239,125,097</b>   | <b>383,875,347</b>   | <b>855,909,349</b>      |
| <b>Verde Ecologista de México</b>   | <b>357,593,454</b>   | <b>367,138,501</b>   | <b>589,259,734</b>   | <b>1,313,991,689</b>    |
| <b>Movimiento Ciudadano</b>         | <b>332,101,992</b>   | <b>340,966,463</b>   | <b>547,269,381</b>   | <b>1,220,337,836</b>    |
| <b>Nueva Alianza</b>                | <b>259,114,209</b>   | <b>266,030,035</b>   | <b>427,041,566</b>   | <b>952,185,810</b>      |
| <b>Morena</b>                       | <b>401,548,981</b>   | <b>412,267,560</b>   | <b>661,664,687</b>   | <b>1,475,481,228</b>    |
| <b>Encuentro Social</b>             | <b>246,275,939</b>   | <b>252,849,006</b>   | <b>405,893,955</b>   | <b>905,018,900</b>      |
| <b>TOTAL</b>                        |                      |                      |                      | <b>\$15,235,096,946</b> |

Gráfico 11, Participación Porcentual en el Gasto de Campaña Presidencial por PP en 2018.

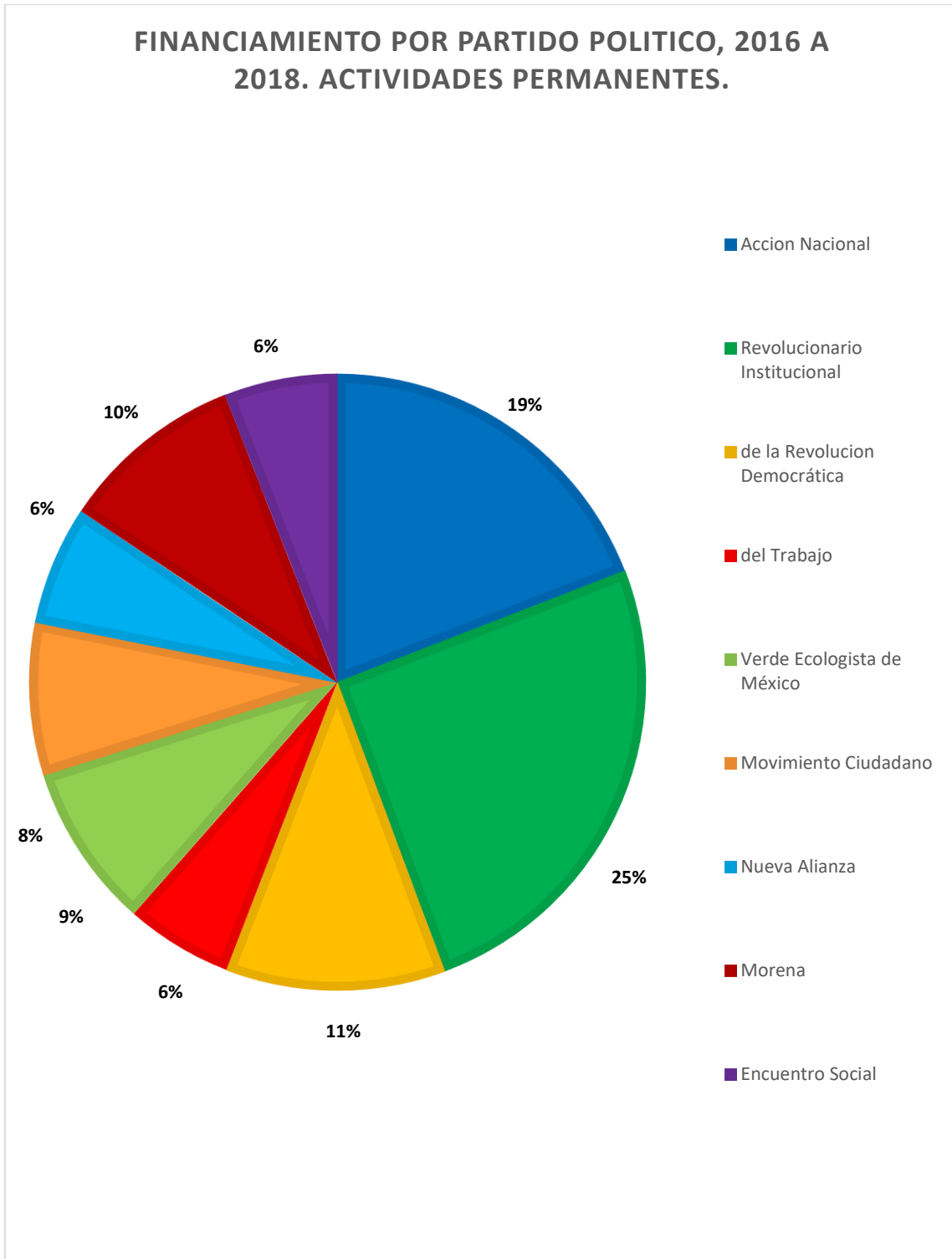


Tabla 31, Fuente INE, Resultados Electorales de Diputados Federales 2018.

| TABLA DE RESULTADOS ELECTORALES FEDERALES 2018 |                   |                |
|--|-------------------|----------------|
| P.P.   | VOTACION          | %              |
| PAN  | 10,093,012        | 18.687         |
| PRI  | 9,307,233         | 17.233         |
| PRD  | 2,967,452         | 5.494          |
| PVEM   | 2,694,654         | 4.989          |
| PT   | 2,210,988         | 4.094          |
| MC   | 2,484,185         | 4.600          |
| NA   | 1,390,882         | 2.575          |
| MORENA   | 20,968,859        | 38.824         |
| ES   | 1,353,499         | 2.506          |
| JRC  | 534,975           | 0.991          |
| MZ   | 3,989             | 0.007          |
|  | <b>54,009,728</b> | <b>100.000</b> |

## **ANALISIS DE CORRELACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO ASIGNADO A CADA PARTIDO Y LA VOTACIÓN OBTENIDA POR CADA UNO**

Para obtener el monto total de financiamiento destinado a cada partido se consideraron las prerrogativas de los años: 2016, 2017 y 2018.

Monto = Financiamiento Federal para Actividades Permanentes 2016, 2017 y 2018 más financiamiento para obtención del voto 2018.

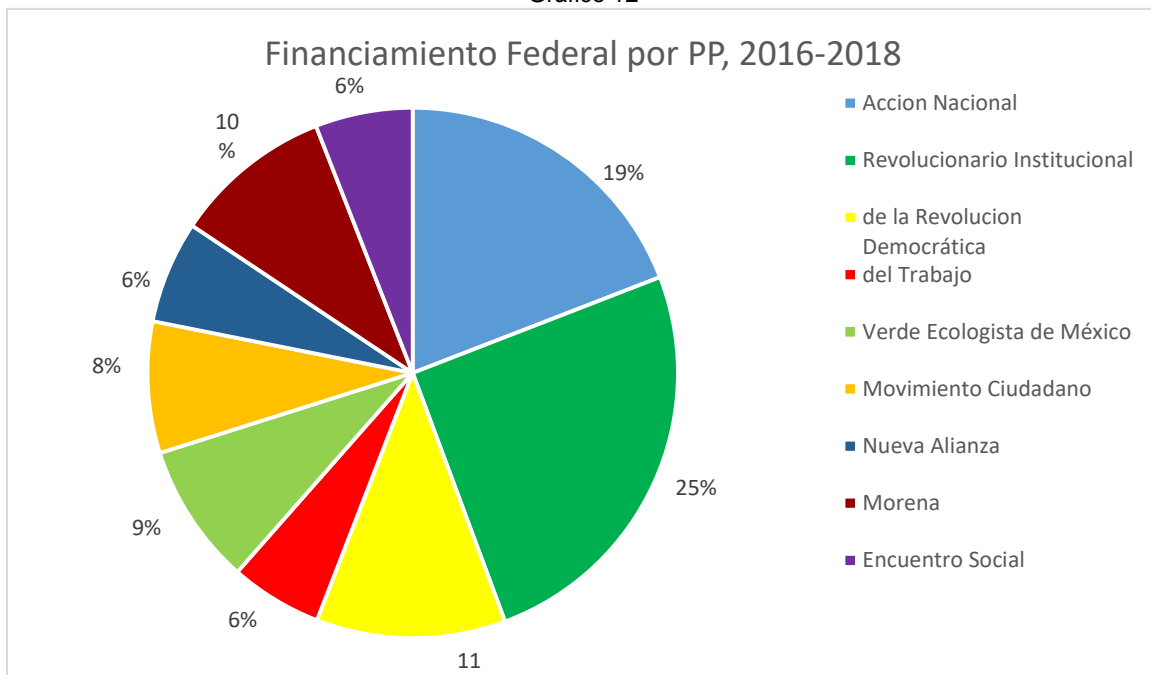
Votación obtenida = se consideraron únicamente los partidos que obtuvieron al menos 2.5% de votos en 2018; se excluyen a los candidatos independientes que, en su conjunto, llegan a un limitado UNO por ciento de la votación válida emitida.

Los porcentajes de distribución presupuestal y de votación obtenida, se ilustran en la tabla núm.32.

Tabla 32, Fuente INE, Sumatoria Total del financiamiento público a PP, Periodo 2016- 2018

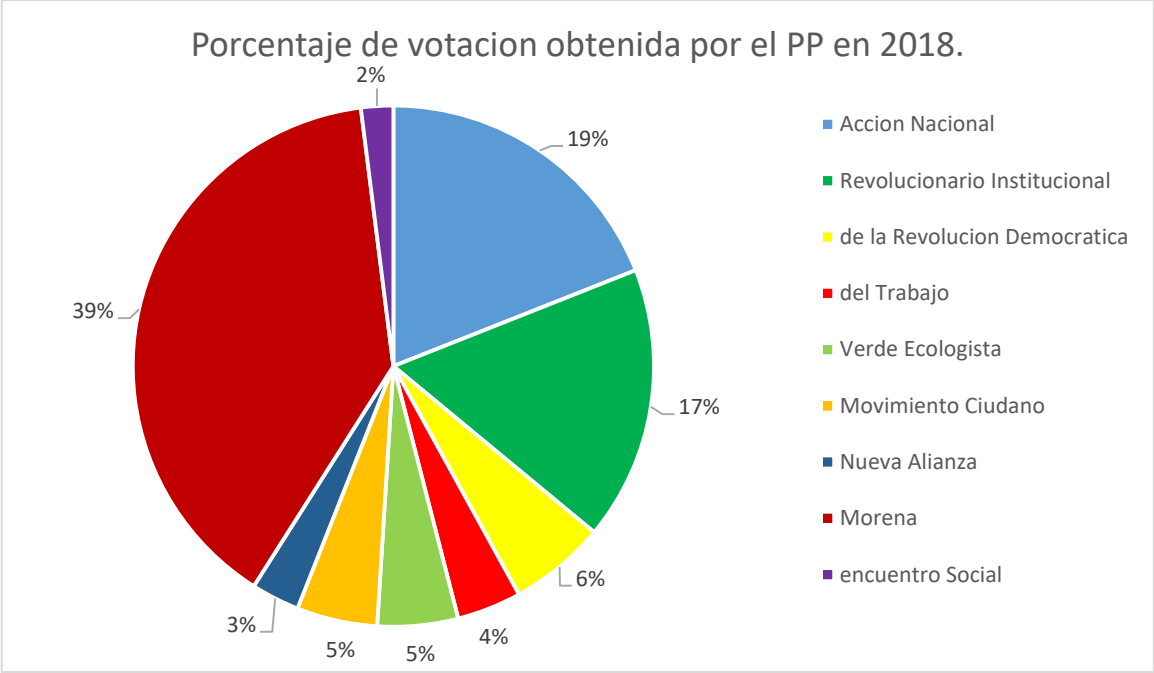
| PARTIDO POLÍTICO                | Financiamiento Federal a PP<br>2016-2018 |             | Votación obtenida  |             |
|---------------------------------|--|-------------|--------------------|-------------|
|                                 | Monto                                    | %           | Número de<br>votos | %           |
| Acción Nacional                 | 2,912,477,763                            | 19.1        | 10,093,012         | 18.9        |
| Revolucionario<br>Institucional | 3,841,391,614                            | 25.2        | 9,307,233          | 17.4        |
| de la Revolución<br>Democrática | 1,758,302,756                            | 11.5        | 2,967,452          | 5.5         |
| del Trabajo                     | 855,909,349                              | 5.6         | 2,210,988          | 4.1         |
| Verde Ecologista de<br>México   | 1,313,991,689                            | 8.6         | 2,694,654          | 5.0         |
| Movimiento Ciudadano            | 1,220,337,836                            | 8.0         | 2,484,185          | 4.6         |
| Nueva Alianza                   | 952,185,810                              | 6.2         | 1,390,882          | 2.6         |
| Morena                          | 1,475,481,228                            | 9.6         | 20,968,859         | 39.2        |
| Encuentro Social                | 905,018,900                              | 5.9         | 1,353,499          | 2.5         |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>15,235,096,946</b>                    | <b>100%</b> | <b>53,470,764</b>  | <b>100%</b> |

Gráfico 12



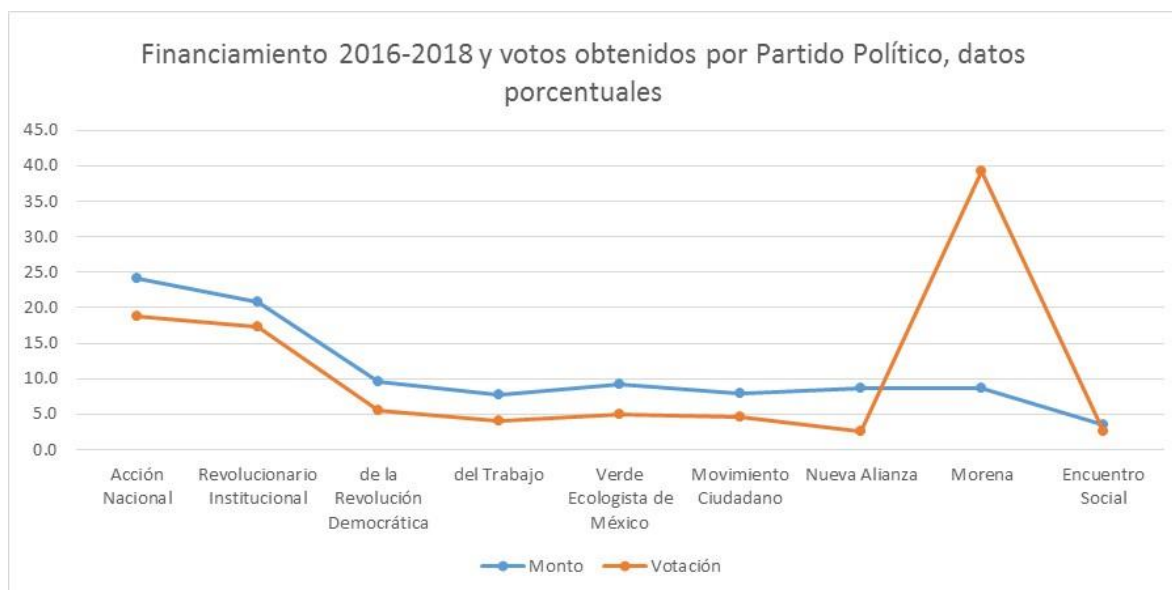
En el gráfico núm. 11 se puede observar la desproporcionalidad de recursos asignados al ser únicamente dos partidos los que absorben el 45% del financiamiento ordinario y de obtención del voto.

Gráfico13



Considerando los gráficos de pastel núm. 12 y 13, se plantea la manera de relacionar financiamiento y votos obtenidos en una sola presentación, superponiendo un gráfico sobre el otro, resultando imposible fusionar ambos valores, la opción más adecuada se expresa en el gráfico núm. 14 de líneas:

Gráfico 14, de líneas y picos, conforme parámetro lineal peso gastado, voto obtenido.



Es muy notoria la constante en ambos gráficos en donde pareciera un orden preconcebido la línea azul de monto de recursos, y por debajo casi en la misma proporción a manera de línea paralela, el color naranja de votos obtenidos, sin embargo, al llegar al partido MORENA se rompe dicho patrón elevándose de manera exponencial el número de votos obtenidos en relación al monto recibido.

A fin de intentar relacionar el financiamiento federal a partidos políticos con los votos obtenidos por cada uno, expresándolo no de manera gráfica sino de manera cuantitativa, optamos por la utilización del modelo de correlación por considerar únicamente dos variables, tomando como variable independiente “X” el monto de recursos a cada partido y como variable dependiente “Y” los votos obtenidos.

Partiendo de las tablas núm. 30 y 31 de Financiamiento y Votos obtenidos, aplicando la fórmula de correlación lineal, se construye la tabla núm. 33 y procedimientos matemáticos siguientes:



Tabla 33, Valores matemáticos fijos con base en datos del INE, conforme a los acuerdos de asignación de prerrogativas a PP.

| Partido Político  | Variable independiente X | Variable dependiente Y |                |                |            |
|---|--------------------------|------------------------|----------------|----------------|------------|
|   | Monto                    | Número de votos        | x <sup>2</sup> | y <sup>2</sup> | x*y        |
| Acción Nacional   | 2,912,477,762.69         | 10,093,012.00          | 1.118E+19      | 1.0187E+14     | 3.3748E+16 |
| Revolucionario Institucional de la Revolución Democrática del Trabajo | 3,841,391,614.37         | 9,307,233.00           | 8.2626E+18     | 8.6625E+13     | 2.6753E+16 |
| Verde Ecologista de México  | 1,758,302,755.67         | 2,967,452.00           | 1.7674E+18     | 8.8058E+12     | 3.945E+15  |
| Movimiento Ciudadano  | 855,909,348.85           | 2,210,988.00           | 1.14178E+18    | 4.8885E+12     | 2.3625E+15 |
| Nueva Alianza   | 1,313,991,689.10         | 2,694,654.00           | 1.61422E+18    | 7.2612E+12     | 3.4236E+15 |
| Morena  | 1,220,337,836.40         | 2,484,185.00           | 1.20093E+18    | 6.1712E+12     | 2.7223E+15 |
| Encuentro Social  | 952,185,810.42           | 1,390,882.00           | 1.42823E+18    | 1.9346E+12     | 1.6622E+15 |
|   | 1,475,481,227.98         | 20,968,859.00          | 1.46576E+18    | 4.3969E+14     | 2.5387E+16 |
|   | 905,018,900.04           | 1,353,499.00           | 2.27105E+17    | 1.832E+12      | 6.4502E+14 |
| $\Sigma =$  | 15,235,096,945.52        | 53,470,764.00          | 2.82881E+19    | 6.5908E+14     | 1.0065E+17 |

|                                |                                       |              |                    |
|--------------------------------|---------------------------------------|--------------|--------------------|
|                                | $n \cdot \Sigma x \cdot y$            |              | 1.01087E+18        |
|                                | $\Sigma x \cdot \Sigma y$             |              | 8.14632E+17        |
| $(n \cdot \Sigma x \cdot y) -$ | $(\Sigma x \cdot \Sigma y)$           |              | 1.96241E+17        |
|                                | $n \cdot \Sigma x^2$                  |              | 3.07634E+20        |
|                                | $(\Sigma x)^2$                        |              | 2.32108E+20        |
|                                | $n \cdot \Sigma x^2 - (\Sigma x)^2$   |              | 7.55261E+19        |
| raiz de                        | $n \cdot \Sigma x^2 - (\Sigma x)^2$   |              | 8690575134         |
|                                | $n \cdot \Sigma y^2$                  |              | 5.93172E+15        |
|                                | $(\Sigma y)^2$                        |              | 2.85912E+15        |
|                                | $n \cdot \Sigma y^2 - (\Sigma y)^2$   |              | 3.07259E+15        |
| raiz de                        | $n \cdot \Sigma y^2 - (\Sigma y)^2$   |              | 55430983.26        |
| (raiz de                       | $n \cdot \Sigma x^2 - (\Sigma x)^2$ * |              |                    |
|                                |                                       | <b>r =</b>   | <b>0.41</b>        |
|                                | $r^2 =$                               |              | 0.16595013         |
|                                | $(r^2) \cdot 100 =$                   | <b>R^2 =</b> | <b>16.59501296</b> |

El valor de “r” es igual a 0.41, este valor es el soporte para sustentar que NO hay correlación entre el Financiamiento a Partidos Políticos y los Votos obtenidos, al menos en el periodo y proceso electoral analizado; podemos hacer las siguientes consideraciones, sin que éstas sean concluyentes:

- Los recursos asignados a cada partido no garantizan el número de votos a obtener, por lo que resultaría ostentoso y lacerante a las finanzas públicas los cuantiosos montos destinados a procesos electorales;
- La realidad en México demuestra que el voto no favorece a un partido específico, favorece al candidato propuesto; por lo tanto, es el candidato quien aglutina los votos a su partido, no el presupuesto disponible;
- El voto mayoritario en las urnas favorece al candidato que la sociedad considera ofrecerá un beneficio colectivo;
- Actualmente la sociedad mexicana se informa y es más consciente a la hora de emitir su voto.

Sin embargo, se realizó el mismo ejercicio de correlación lineal omitiendo al partido MORENA, los resultados obtenidos difieren enormemente con la realidad como se muestra a continuación:

Tabla 34, Elaboración con base en los montos de financiamiento a PP del periodo, 2016-2018 y los votos obtenidos en diputados federales 2018, INE.

| PARTIDO POLÍTICO             | Financiamiento Federal a PP 2016-2018 |      | Votación obtenida |      |
|------------------------------|---------------------------------------|------|-------------------|------|
|                              | Monto                                 | %    | Número de votos   | %    |
| Acción Nacional              | \$2,912,477,762.69                    | 21.2 | 10,093,012        | 31.1 |
| Revolucionario Institucional | \$3,841,391,614.37                    | 27.9 | 9,307,233         | 28.6 |
| de la Revolución Democrática | \$1,758,302,755.67                    | 12.8 | 2,967,452         | 9.1  |
| del Trabajo                  | \$855,909,348.85                      | 6.2  | 2,210,988         | 6.8  |
| Verde Ecologista de México   | \$1,313,991,689.10                    | 9.5  | 2,694,654         | 8.3  |
| Movimiento Ciudadano         | \$1,220,337,836.40                    | 8.9  | 2,484,185         | 7.6  |
| Nueva Alianza                | \$952,185,810.42                      | 6.9  | 1,390,882         | 4.3  |
| Encuentro Social             | \$905,018,900.04                      | 6.6  | 1,353,499         | 4.2  |
|                              | \$13,759,615,717.54                   |      | 32,501,905        |      |

$$\begin{aligned}
 & n \cdot \sum x \cdot y && 6.02094E+17 \\
 & \sum x \cdot \sum y && 4.11283E+17 \\
 (n \cdot \sum x \cdot y) & - (\sum x \cdot \sum y) && 1.9081E+17 \\
 \\ 
 & n \cdot \sum x^2 && 2.14578E+20 \\
 & (\sum x)^2 && 189,327,024,694,374,000,000.00 \\
 & n \cdot \sum x^2 - (\sum x)^2 && 5.44513E+19 \\
 \text{raiz de } n \cdot \sum x^2 - (\sum x)^2 & && 7379109041 \\
 \\ 
 & n \cdot \sum y^2 && 1.75509E+15 \\
 & (\sum y)^2 && 1,056,373,828,629,020.00 \\
 & n \cdot \sum y^2 - (\sum y)^2 && 6.98719E+14 \\
 \text{raiz de } n \cdot \sum y^2 - (\sum y)^2 & && 26433287.45 \\
 \\ 
 & (\text{raiz de } n \cdot \sum x^2 - (\sum x)^2) \cdot && \\
 & & r = && \mathbf{0.98} \\
 \\ 
 & r^2 = && 0.956958689 \\
 (r^2) \cdot 100 = & \mathbf{R^2 =} && \mathbf{95.7}
 \end{aligned}$$

Los valores obtenidos son:

COEFICIENTE DE DETERMINACIÓN GASTO EN CAMPAÑA-VOTO  
OBTENIDO  $r^2 = -0.98$

COEFICIENTE DE DETERMINACIÓN COSTO POR VOTO-VOTO  
OBTENIDO  $r^2 = 95.7$

Pudiese considerarse que teóricamente SÍ existe una correlación directamente proporcional entre el recurso asignado a cada partido y el número de votos que obtendrá. Bajo este esquema resulta doblemente necesario adoptar un criterio que elimine la proporcionalidad de financiamiento por voto, ya que, bajo este sistema se PERPETUA el predominio de dos partidos hegemónicos.

Cabe agregar que la manipulación de la realidad a fin de ofrecer los resultados óptimos deseados, ha sido el sustento de la política económica neoliberal y las instituciones que lo defienden, esto pudiese explicar de alguna manera porque los títulos y reconocimientos neoliberales distan mucho de la aceptación social al no incorporar el elemento SOCIAL ni REAL en sus estudios tan galardonados.

En este marco de referencia, se perfila la idea de que el análisis de correlación de los dos últimos ejercicios, polariza la visión de disminuir el financiamiento a los PP de forma generalizada, contra la posibilidad de que solo dos o tres fuerzas políticas, concentren la mayoría de los recursos asignados. A pesar de que el Costo-Beneficio para los PP de los votos obtenidos con respecto a los recursos aplicados en campañas, evidencian una relación negativa, que es lo mismo que expresar el hecho real que significan los bajos niveles de participación ciudadana,

no es posible dar este argumento como único, y menos analizarlo de forma aislada; el modelo democrático y los procesos electorales son interactivos; ya fue ampliamente explicado cómo funciona el sistema electoral, que es el que legitima al Estado y el ejercicio de gobierno, por medio del voto ciudadano.

Estamos claros que los partidos políticos no son del todo responsables de los buenos o malos momentos políticos del país, en consecuencia, suponer que, solo disminuyendo el financiamiento público a estas organizaciones, cambiarían los parámetros sociales de fondo, sería absurdo. En todo caso también se tiene que explorar porque se gastan tres tantos más de recursos en organizar elecciones.

Podemos agregar que el impulso de mover hacia arriba o hacia abajo, el valor de las variables, el resultado no sería el óptimo, por ejemplo, si aumentáramos el gasto de los partidos ¿Daría por cociente, mayor número de votos (aumentaría la participación ciudadana)? ¿O si damos por hecho que la participación de los electores se proyectara para los próximos ciclos, en valores de menor votación, se estaría obligado en disminuir el presupuesto público a los PP, bajo ésta primicia?

Es fundamental reconocer, que no es posible discernir de forma definitiva, estas posibilidades.

## **6.4 La Fiscalización a los Partidos Políticos en el mundo, la Experiencia Latinoamericana.**

Por último, bien vale la pena dar un breve estudio de los sistemas de financiamiento de partidos políticos en el mundo, con el objeto de ubicar de forma plena, en qué punto del avance consolidado del financiamiento y la fiscalización de partidos y campañas políticas nos encontramos como nación.

Los regímenes electorales democráticos se comienzan a dar en Europa, posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo Italia en 1947 y Alemania en 1949, siguiéndole Grecia, Portugal y España en 1975, 1976 y 1978, respectivamente. Asimismo, un sistema retroactivo de financiamiento, consistente en el reembolso de algunos gastos de campaña a los candidatos participantes en procesos electorales, fue implementado por primera vez en Francia, en 1946, posteriormente lo harían Argentina en 1955, Puerto Rico en 1957, Alemania en 1959, Suecia en 1965, entre otros (Woldenberg, 2003, como se citó en Infante, 2005).

En el caso de América Latina el financiamiento a los partidos se implementó, en orden cronológico: en Uruguay desde 1928, en Costa Rica en 1949, en Argentina en 1961, en Perú en 1969 y en Chile en 1988, en estos países se introdujo solamente el indirecto, Venezuela lo incorporó en 1973, pero fue eliminado en 1999, Nicaragua en 1974, Ecuador lo introdujo en 1978, en Honduras fue en 1981, en El Salvador 1983, en Guatemala y Colombia lo contemplaron a partir de 1985, Paraguay desde 1990, Brasil en 1995, en Bolivia, Panamá y República Dominicana se utilizó a partir de 1997.

En correspondencia a los esquemas de financiamiento, el desarrollo de regulación en el uso y destino de los recursos asignados a los partidos, se ha determinado en los países del mundo de forma diversa, con marcos jurídicos que regulan la relación que se da entre el dinero y la política. En este sentido, el estudio realizado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) en el año 2015, analiza la regulación del financiamiento político en el mundo y ofrece orientaciones sobre reformas.

En dicho estudio se exploran diversos sistemas de control del financiamiento político en el mundo, observando esquemas regulados en 180 países, divididos inicialmente en seis categorías regionales, en las cuales se realiza una evaluación a partir del porcentaje de regulaciones en la base de datos sobre financiamiento que se emplean en cada país.

Tabla 35, Datos conforme último muestreo de IDEA-TEPJF 2015.

| Niveles de regulación del financiamiento político por país, por región. |        |         |      |  |                   |                   |         |
|---|--------|---------|------|--|-------------------|-------------------|---------|
| Nivel de regulación en cada país  | África | América | Asia | Asia Central, Europa Oriental, Central y Sudoriental | Europa Occidental | Países anglófonos | Mundial |
| Bajo  | 22%    | 11%     | 55%  | 0%   | 38%               | 17%               | 22%     |
| Medio   | 53%    | 28%     | 5%   | 28%  | 33%               | 33%               | 38%     |
| Alto  | 24%    | 61%     | 40%  | 72%  | 29%               | 50%               | 40%     |

La información de la tabla núm. 35, permite observar que la región de América es la que cuenta con mayor porcentaje de países con alto nivel de regulación, algo que, como aclaran en la publicación, no necesariamente un nivel alto de regulación supone que las normas sean más estrictas que en un país con un nivel de regulación más bajo

En este sentido, respecto a los tipos de financiamiento a los partidos políticos en los países estudiados por IDEA-TEPJF, se pueden identificar tres: se otorga financiamiento público, no se otorga financiamiento público y se da acceso gratuito o subsidiado a los partidos políticos o candidatos en los medios de comunicación. A partir de esta tipología, la tabla núm. 36 muestra los países que se ubican dentro de cada tipo mencionado.



Tabla 36, Fuente IDEA-TEPJF 2015.

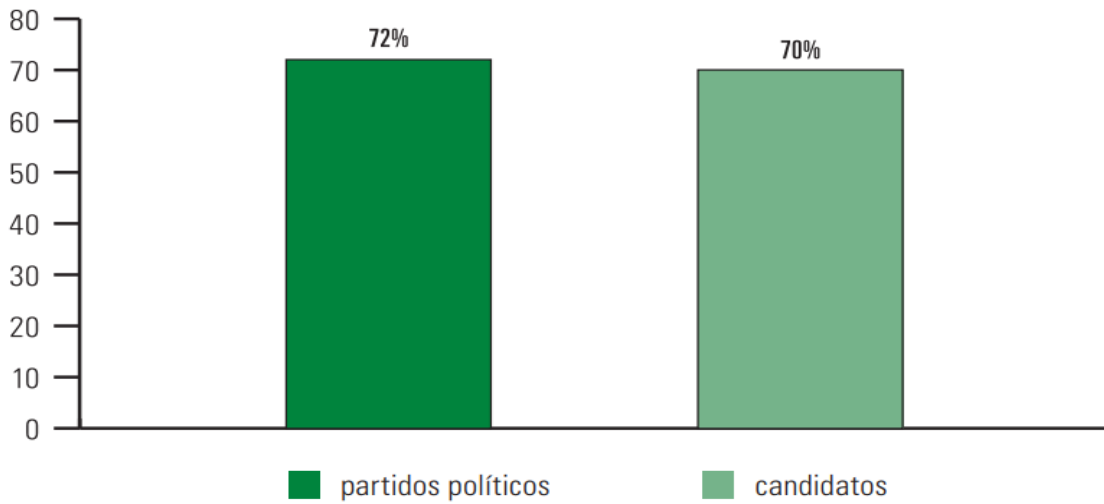
| Mecanismos de financiamiento y fiscalización en el mundo.  |   |
|--|---|
| Tipo de financiamiento   | Países  |
| Se otorga financiamiento público a partidos  | Albania, Alemania, Angola, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahréin, Barbados, Bélgica, Benín, Bhután, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Canadá, Chad, Chile, Chipre, Colombia, Comoras, Corea, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Dinamarca, Djibouti, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Grecia, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Haití, Honduras, Hungría, Indonesia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Jordania, Kazajstán, Kenia, Lesotho, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Marruecos, México, Mónaco, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Níger, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, Siria, República Checa, República Democrática del Congo, República Dominicana, Tanzania, Ruanda, Rumania, Rusia, San Marino, San Vicente y las Granadinas, Santo Tomé y Príncipe, Serbia, Seychelles, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Tailandia, Taiwán, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Túnes, Turquía, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Yemen, Zimbabwe.   |
| No se otorga financiamiento público a partidos   | Afganistán, Andorra, Antigua y Barbuda, Bahamas, Bangladesh, Bielorrusia, Belice, Bolivia, Botswana, Camboya, Dominica, Egipto, Fiji, Filipinas, Gambia, Ghana, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, India, Irán, Irak, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamaica, Kirguistán, Kiribati, Líbano, Liberia, Libia, Malasia, Malta, Mauricio, Mauritania, Micronesia, Myanmar, Nauru, Nepal, Nigeria, Pakistán, Palau, República Centroafricana, Moldova, Saint Kitts y Nevis, Saint Lucía, Senegal, Sierra Leona, Singapur, Sudán, Suiza, Surinam, Suazilandia, Trinidad y Tobago, Turkmenistán, Ucrania, Vanuatu, Venezuela, Zambia.   |
| Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos o candidatos a los medios de comunicación | Afganistán, Albania, Alemania, Andorra, Angola, Antigua y Barbuda, Argelia, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, Barbados, Belarús, Bélgica, Benín, Bután, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Canadá, Chad, Chile, Chipre, Colombia, Côte d'Ivoire, Croacia, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Etiopía, Rusia, Filipinas, Francia, Gabón, Gambia, Georgia, Granada, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea Bissau, Haití, Hungría, India, Irán, Irlanda, Islandia, Islas Marshall, Israel, Italia, Japón, Jordania, Kazajstán, Kenia, Kirguistán, Lesotho, Letonia, Libia, Lituania, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Namibia, Nauru, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Nueva Zelandia, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, Siria, República Centroafricana, República Checa, Corea, Moldova, Congo, República Democrática del Congo, República Dominicana, Tanzania, Rumania, Rwanda, San Marino, Saint Lucía, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Sri Lanka, Sudán, Suiza, Tailandia, Taiwán, Tayikistán, Togo, Túnez, Turkmenistán, Turquía, Ucrania, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Venezuela, Yemen, Zambia, Zimbabwe. |

En el caso de México, se encuentra ubicado en la primera y tercera categorías, en un modelo ampliamente financiado por el Estado. Bajo este ejemplo, se aprecia que en los países latinoamericanos existen diversas prohibiciones a la realización de contribuciones, especialmente las donaciones a los candidatos. De acuerdo con el estudio de IDEA-TEPJF, de las prohibiciones más recurrentes, se encuentran las donaciones extranjeras a partidos y candidatos, siendo que el 88% de las naciones de América Latina las prohíbe a partidos y el 77%, a los candidatos. Algo que se explica por el oscuro historial y la marcada intervención extranjera con injerencia indebida de intereses foráneos en la vida democrática de los países.

En el mismo sentido, en los países de la región también prohíben en general las contribuciones de contratistas públicos, siendo en el 67% de los países a los partidos y en el 72% a los candidatos. Este como uno de los instrumentos legales que pretenden atacar el problema de la corrupción por compromisos con empresas que llevan a otorgar contratos bajo criterios de vínculos cercanos, en lo que se denomina conflicto de interés.

En esta misma línea, las donaciones anónimas no se permiten en 72% de los países a los partidos y en 70% a los candidatos, dado que se parte del principio de que los votantes tienen derecho a saber qué intereses representa un partido o candidato, revelando los orígenes de su financiamiento, incluida su legalidad, algo que se muestra en el gráfico núm. 15. En suma, sin prohibiciones o límites a las donaciones anónimas, es más fácil que entre en el sistema dinero ilícito o que se blanquee dinero.

Gráfico 15, Porcentaje de Estados de América Latina que prohíben las donaciones anónimas a candidatos y partidos políticos



En función de las regulaciones restrictivas se definen los criterios para el cálculo y distribución del financiamiento público a los partidos políticos de aquellos países que lo otorgan. De acuerdo con IDEA-TEPJF hay al menos dos requisitos que se pueden considerar como constantes, el primero es tener representación en el órgano constituido mediante elecciones (poder legislativo) y el reparto va en función de la votación obtenida, lo cual se muestra en la tabla núm. 37.

Tabla 37, Criterios para la distribución y cálculo de los recursos a los partidos políticos.

| <b>País</b> | <b>Criterios para el otorgamiento del financiamiento público directo</b>  | <b>Criterios de cálculo</b>  |
|-------------|---|--|
| Alemania    | Proporción de votos en las elecciones anteriores  | Tasa fija por votos obtenidos - Porcentaje de gastos reembolsados -El financiamiento no puede ser superior a los fondos privados recaudados por El partido                             |
| Argentina   | Participación en las elecciones   | Igual para todos -Proporcional a los votos obtenidos   |
| Austria     | Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones - Proporción de votos en las elecciones anteriores -Proporción de escaños en las elecciones anteriores  | Igual para todos -Proporcional a los votos obtenidos -Tasa fija por votos obtenidos  |
| Bélgica     | Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones   | Igual para todos -Proporcional a los votos obtenidos   |
| Brasil      | Estar registrado como partido político  | Igual para todos -Proporcional a los votos obtenidos   |
| Canadá      | Proporción de votos en las elecciones anteriores  | Tasa fija por votos obtenidos - Porcentaje de gastos reembolsados  |
| Chile       | Participación en las elecciones   | Tasa fija por votos obtenidos  |
| Colombia    | Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones - Proporción de votos en las próximas elecciones -Proporción de escaños en las próximas elecciones - Participación en las elecciones - Tener a mujeres y jóvenes en cargos de elección y de responsabilidad | Igual para todos -Tasa fija por votos obtenidos -Proporcional a los escaños obtenidos -De la asistencia permanente, el 90% se distribuye proporcionalmente conforme a varios criterios |
| Costa Rica  | Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones - Proporción de votos en las próximas   | Proporcional a los votos obtenidos   |

|           |  |  |
|-----------|--|--|
|           | elecciones -Debe informarse de los gastos al OAE   |  |
| Dinamarca | Proporción de votos en las elecciones anteriores   | Tasa fija por votos obtenidos  |
| España    | Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones -No tener a nadie que haya sido declarado culpable de un delito grave en un puesto directivo           | Proporcional a los votos obtenidos -Proporcional a los escaños obtenidos   |
| Francia   | Proporción de votos en las elecciones anteriores   | Proporcional a los votos obtenidos -Proporcional a los escaños obtenidos   |
| Italia    | Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones  | Proporcional a los votos obtenidos -El 30% de los fondos se distribuyen en función de la capacidad de autofinanciamiento de los partidos |
| Japón     | Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones - Proporción de votos en las elecciones anteriores -Proporción de escaños en las elecciones anteriores | Proporcional a los votos obtenidos -Proporcional a los escaños obtenidos   |

#### **6.4.1 El Caso Latinoamericano.**

En el contexto Latinoamericano, a pesar de que los modelos sociales y políticos comparten características, en materia de financiamiento y fiscalización de partidos políticos, se pueden observar marcadas diferencias que permiten tener en perspectiva las fortalezas u oportunidades para México, en los años próximos. En este caso, se han seleccionado para un análisis descriptivo los modelos de Argentina, Brasil y Chile, entre otros, como casos representativos de la región y que pueden ser referentes para un comparativo con la situación mexicana.

Evidentemente que las democracias latinoamericanas, en su génesis, fueron ampliamente influenciadas por las corrientes de pensamiento liberales que irrumpieron con fuerza en Europa a finales del siglo XVIII; en nuestra región, los caudillos libertarios, Simón Bolívar, Vicente Guerrero y José Martí, sentaron las bases del estado, su gobierno y la división de poderes de las jóvenes naciones hispanoamericanas, de ahí las grandes coincidencias de los regímenes democráticos; no olvidando que se han dado desviaciones violentas por la asunción de gobiernos de dictadura militar o de revoluciones populares, como ha ocurrido en Cuba, Chile o Venezuela.

Los sistemas de partidos, sin embargo, son la fuente del debate permanente en todo el continente, porque la democracia representativa ha ganado terreno por encima de otras formas de gobierno.

#### **6.4.1.1 Financiamiento Público.**

Siguiendo el estudio realizado por IDEA-TEPJF (2015), el modelo de financiamiento de los partidos en Latinoamérica al incluir recursos públicos y obtener resultados muy criticados, se sujeta a un constante señalamiento sobre una excesiva dependencia improductiva del Estado, postulándose propuestas alternativas que fomenten la activación de los PP en la búsqueda de la simpatía y apoyo ciudadano para su financiamiento directo, mediante la recaudación de fondos en la sociedad, que les permita mantener canales de comunicación más estrechos con sus bases. De acuerdo con el porcentaje de ingresos que los partidos políticos reciben del Estado, es posible observar el nivel de dependencia que estos tienen y el compromiso que estos adquieren.

Tabla 38, Fuente: Bértoa, Molenaar, Piccio y Rashkova, 2014, como se citó en IDEA-TEPJF, 2015.

| Dependencia de los partidos del financiamiento público en América Latina, por país. |                              |   |
|---|------------------------------|---|
| País  | Año/elecciones               | Dependencia relativa del financiamiento público (%) |
| Argentina   | 2003 (presidenciales)        | 44  |
|   | 2007 (presidenciales)        | 36  |
|   | 2009 (legislativas)          | 23  |
|   | 2010 (presidenciales)        | 60  |
| Chile   | n.a.                         | 16–20   |
| Colombia  | 2006 (presidenciales)        | 89  |
| Costa Rica  | 2010 (presidenciales)        | 33  |
| República Dominicana  | 2000                         | 58  |
| Guatemala   | 2011 (presidenciales)        | 12  |
| Honduras  | 1997                         | 10  |
| <b>México</b>   | <b>2012 (presidenciales)</b> | <b>95</b>   |
| Nicaragua   | 2006 (presidenciales)        | 51  |
| Panamá  | 1999                         | 30  |
| Uruguay   | 2009 (presidenciales)        | 80  |
|   |                              |   |

Como se puede notar en la tabla núm. 38, el porcentaje de financiamiento público a los PP varía considerablemente entre las diferentes naciones, encontrándose amplias diferencias que responden a criterios muy particulares de su contexto; por ejemplo, para el caso de

Chile, uno de los países con los índices más bajos de financiamiento público, todos los partidos reciben contribuciones públicas y algunos reciben indemnizaciones adicionales del Estado por los crímenes cometidos durante la dictadura.

#### **6.4.1.2 Financiamiento Privado.**

En este sentido, donde existe una amplia apertura para que los PP obtengan recursos adicionales a los públicos, el financiamiento privado es variado en cuanto a sus fuentes y también se sujeta a regulación y control público. En el caso Latinoamericano se observan tres fuentes privadas: donaciones de empresas, aportaciones de los candidatos y cuotas.

Países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay, limitan las contribuciones a los PP durante los periodos no electorales; el 61% de los países impone límites a las donaciones a partidos políticos y el 50% limita las donaciones a candidatos, durante el periodo de campaña electoral.

En el primer caso de las donaciones, aunque algunos países restringen el volumen de las donaciones con la finalidad de evitar que esto se vuelva una forma de comprometer intereses privados en la política, solo existen topes a las donaciones a los partidos relacionadas con las elecciones en cinco países: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay. Esta forma de financiamiento se vuelve muy atractivo para los políticos, dado que representan una economía de escala, en función de que su recaudación requiere menos esfuerzo.



Sin embargo, la crítica hacia las donaciones se centra en que los donantes adquieren poder e influencia en la postura del candidato y posterior funcionario, al generar dependencia por la supervivencia política de dicho personaje. En algunos casos de América Latina, grandes donaciones privadas con frecuencia contribuyen en demasía hacia los grupos políticos, como el caso de Chile, donde las empresas familiares de los Luksic, los Matte y los Saieh donan a casi todos los partidos, excepto al Partido Comunista, lo que podría verse como una estrategia de diversificación financiera (para mantener la influencia independientemente de quién gane) o como forma de filantropía democrática (IDEA-TEPJF, 2015).

En el caso de Chile, se cuenta con un mecanismo de control de los recursos privados, conocido como “contribuciones reservadas”, en el cual se exige que las contribuciones anónimas de empresas a un partido se canalicen a través del Servicio Electoral de Chile, con lo que se pretende reducir las vinculaciones corruptas condicionantes de su operación y decisiones.

Para ejemplificar este riesgo, en un caso ocurrido en Brasil en 2011, los medios de comunicación informaron de una donación por valor de 4,6 millones de reales brasileños (BRL) (2,5 millones I\$) efectuada por la empresa de construcción Andrade Gutiérrez (el tercer mayor contratista público, con contratos que ascendían a 393,2 millones de BRL [209,9 millones I\$]) al Partido de los Trabajadores (IDEA-TEPJF, 2015).

En el segundo caso, bajo el mismo precepto del financiamiento externo al público, las aportaciones propias de los candidatos, en los casos de las campañas electorales, Argentina es un ejemplo significativo, donde

varios partidos dependen de las fortunas de sus candidatos. Este tipo de aportaciones, en el caso de Chile demuestran la importancia de las contribuciones propias de los candidatos, donde han alcanzado el 9% de los fondos totales de las campañas, mientras que las contribuciones privadas son casi del 59% y el financiamiento público pasó al rango de 16-20 %.

El ultimo canal de financiamiento en el rubro privado son las cuotas, ya sean pagos obligatorios, o bien a través de las deducciones procedentes de los salarios de los representantes del partido que ocupan cargos de elección o administrativos, una práctica cuestionada y prohibida explícitamente en la mayoría de los países. A pesar de estas prohibiciones, en Argentina, partidos como la Unión Cívica Radical en la sección de la capital requieren cuotas o deducciones salariales de los miembros que trabajan como funcionarios que cubren 40% de los ingresos del partido, mientras que las cuotas de los miembros representaron cerca de un 20% (IDEA-TEPJF, 2015).

Caso contrario lo que sucede en Brasil, donde la prohibición de que los partidos soliciten cuotas o deducciones salariales a sus miembros que trabajan como funcionarios, están decretadas por el Tribunal Superior Electoral como prácticas ilegales e inconstitucionales, considerando que estas pondrían en peligro los salarios de los miembros del partido, especialmente de los que trabajan en el sector público.

#### **6.4.1.3 Recursos Ilícitos.**

A pesar de las regulaciones que buscan controlar el ingreso de dinero a los partidos políticos y a las campañas electorales, se llega a dar la infiltración de dinero ilícito en el sistema financiero y político, lo que plantea graves dificultades a las democracias latinoamericanas.

Una de las fuentes ilícitas más preocupantes y que se manifiestan muy particularmente en los países de América Latina es del narcotráfico, lo cual, sumado a las fallas en materia de investigación y justicia, se ve exacerbado por el hecho de que los casos relacionados con el dinero ilícito raras veces se investigan y los políticos que aceptan dinero suelen salir impunes. Ejemplo de ello es Argentina, donde numerosos escándalos relacionados con candidatos corruptos se han investigado, ninguno ha derivado en sanciones. En el caso del “cártel de medicamentos”, la Cámara Nacional Electoral exigió que los jueces con competencia electoral dictasen sentencia en los casos de financiamiento ilícito. Sin embargo, lejos de ser la excepción, estas demoras parecen ser la norma, con un retraso medio de 14 años en la condena de delitos cometidos por políticos.

#### **6.4.1.4 Financiamiento Público Indirecto.**

Otra modalidad de financiamiento a los partidos políticos es la indirecta, en la cual se otorgan ciertas prerrogativas que se manifiestan en exenciones o especie para actividades ordinarias o de campaña. En general, el 78% de los países de la región latinoamericana cuenta con disposiciones normativas en las que se contempla algún tipo de

financiamiento público indirecto, mientras que el 22% no dispone de ellas o las ha eliminado (IDEA-TEPJJ, 2015).

Uno de las formas más convencionales de financiamiento público indirecto es el otorgamiento de tiempo en radio y televisión para campañas institucionales y procesos electorales, en donde se les concede espacios pautados a los partidos de forma equitativa o en función de la votación obtenida en la última elección. Tal es el caso de Argentina, Ecuador y México donde está prohibida la compra de tiempo de publicidad adicional. En Brasil se ha debatido sobre la asignación de publicidad gratuita en los medios basada en el número de escaños en el Congreso.

#### **6.4.1.5 Financiamiento Público e Igualdad de Género.**

Como parte de las prerrogativas que se han venido ampliando para el desarrollo y la certeza de la democracia, la igualdad política de género ha sido un asunto que se ha priorizado en la agenda de los países de la región, convirtiéndose en motivo de financiamiento público, buscando equilibrar las condiciones de acceso y participación en la vida político-electoral de la mujer.

En dicho sentido, aproximadamente el 33% de los países de la región han establecido la asignación de recursos públicos a la promoción de la igualdad de género entre los candidatos o en los partidos, por ejemplo, en Brasil el 5% de los fondos públicos debe utilizarse para fomentar la participación femenina.

Estos recursos financieros están diseñados para igualar las condiciones y para que las mujeres puedan participar con éxito en las elecciones. En el caso de Brasil, en un comparativo de los ingresos de los candidatos y las candidatas se constató que, en las elecciones de 2006 a las asambleas legislativas de los estados, las mujeres registraron tasas de recaudación de fondos más bajas que los hombres en todos los ámbitos, excepto en las “donaciones individuales”. También en ese año, en las elecciones a la Cámara de Diputados de Brasil, las mujeres no obtuvieron tasas más altas en ninguna de las fuentes. Solo recibieron una cantidad igual de fondos de los comités centrales de los partidos. En 2010, las diferencias en las tasas, aumentaron en todas las categorías de financiamiento y las mujeres no lograron mejores o igual de recursos que los hombres en ninguna de las fuentes.

A pesar de estos esfuerzos, la brecha aún es amplia en la mayoría de los países latinoamericanos donde los niveles de participación femenina en procesos electorales y cargos públicos, si bien ha podido llegar a ser paritaria en algunos casos como México, la efectividad es limitada y la simulación se vuelve condición de uso por parte de los hombres.

#### **6.4.1.6 Gasto de los Candidatos y de los Partidos Políticos.**

En materia de fiscalización a los gastos de los candidatos y de los PP en América Latina, de acuerdo con IDEA-TEPJF, solo cerca de un 33% de los países establece límites al gasto para los partidos políticos, mientras que aproximadamente un 25% los establece para los candidatos. A esto se sugiere que para que los límites al gasto se cumplan y sean eficaces, deben fijarse a un nivel razonable, además de

que la normativa requiere la capacidad de determinar los gastos reales de las campañas, algo que representa fuertes dificultades operativas.

Resulta apremiante la eficacia en la fiscalización, en función de que diversos países de América Latina están experimentando un aumento general de los gastos electorales, asociados a la mayor complejidad operativa (organización y administración del comando de campaña, consultores, mercadeo, publicidad, encuestas y tecnologías de comunicación). El gasto total de las campañas electorales varía según el país, desde un máximo de 2.500 millones de dólares en las elecciones generales de Brasil de 2006 hasta 301 millones de dólares en México en 2006, seguido por Uruguay, con 38,8 millones de USD en 1999–2000, y Costa Rica, con 27 millones de USD en 2010.

Como muestra del aumento del gasto, se puede tomar como referencia que un elevado porcentaje de los fondos de las campañas se suele gastar en publicidad, especialmente en televisión. En Argentina, el gasto electoral en publicidad en 2007 ascendió al 80%, del cual el 54% representaba el gasto en televisión (aunque una posterior ley de financiamiento político de 2009 prohibió la compra de tiempo de emisión de publicidad).

#### **6.4.1.7 Transparencia en el Financiamiento.**

En la mayoría de los países latinoamericanos la legislación exige que se haga pública la información financiera de los partidos y los candidatos, como parte de la difusión y expansión de la transparencia, a todas las personas, organizaciones e instituciones que manejen

recursos públicos. A pesar de esta obligación legal, en la práctica, suelen existir otros obstáculos de acceso a la información, o la información proporcionada en respuesta a las solicitudes es incompleta o incorrecta. Por ejemplo, en Chile es difícil acceder a la información y su calidad suele ser deficiente.

Uno de los problemas detectados en cuestión de transparencia de los partidos políticos en América Latina es la fiabilidad de los datos oficiales. Por ejemplo, de acuerdo con el Proyecto Crinis<sup>21</sup>, llevado a cabo por Transparencia Internacional, que evaluó el cumplimiento de las tres fases de la información financiera (contabilidad, presentación de informes a organismos de administración electoral y acceso público a los informes), se constató que, en este país del cono sur, al igual que en los demás países estudiados como Argentina, la fiabilidad de los datos oficiales era limitada. En los informes presentados por los partidos antes de las elecciones generales había diferencias entre la información proporcionada y los ingresos y gastos reales.

Este proyecto mostró que la obligación legal de los partidos de presentar informes financieros en formato electrónico estándar, vigente desde las elecciones de 2005, no mejoró la presentación de datos, ya que la información está disponible después de las elecciones en un formato de difícil acceso y tras un determinado tiempo se elimina de Internet. La información debe solicitarse por escrito y, cuando se pide un desglose de los datos, el solicitante ha de pagar las fotocopias. Esto, aunque es

---

<sup>21</sup> Proyecto Crinis 2015, Informe sobre avances en transparencia y rendición de cuentas de PP en el mundo, por Bruno Wilhelm Speck, Investigador Senior, Departamento de las Americas, USA.

posible que no constituya un gran obstáculo, indica que las autoridades no priorizan la transparencia.

#### **6.4.1.8 Compra de Votos.**

Dentro de las prácticas desleales e ilegales en la región en materia electoral, la compra y coacción de votos es de las más recurrentes, ésta práctica se encuentra prohibida y sancionada. La oferta de dinero o bienes a cambio de un voto en la jornada electoral difiere ligeramente (aunque no puede desvincularse completamente) de la relación más estructural de clientelismo, en la que el dirigente de un partido concede una serie de favores a cambio de lealtad política. El porcentaje más elevado de personas que declararon haber recibido una oferta de beneficios a cambio de su voto en 2010 se registró en la República Dominicana con un 22%, mientras el más bajo fue Chile con un 6%. En casos más extremos, algunos candidatos ofrecen servicios muy atípicos, como el caso de Brasil, donde el diputado electo Asdrúbal Bentes compró votos de mujeres a cambio de ligamentos de trompas y abortos.

En este sentido, en materia de sanciones a conductas que atentan contra la libre elección de los votantes, en la mayoría de los países de la región, excepto la República Dominicana, se contemplan una plétora de sanciones legales, que van desde multas o sanciones penales por infracciones graves de la legislación pasando por sanciones administrativas (por ejemplo, la eliminación del registro de partidos o candidatos).



Sin embargo, existen problemas relacionados con la aplicación, como, por ejemplo, el abuso o la falta de observancia. En El Salvador o en Chile no existe una práctica institucional de auditoría electoral de los partidos políticos, por lo que nunca se han impuesto sanciones monetarias, penales o administrativas. Las sanciones también se han utilizado como herramienta política. En Argentina, han estado motivadas por sesgos políticos y se ha acusado a los jueces electorales de ser actores políticos (IDEA-TEPJF, 2015).

De esta manera concluimos una corta evaluación del financiamiento y la fiscalización en algunos países del orbe, para tener un contexto más amplio del porque los recursos públicos son una de las fuentes principales de financiamiento y como la fiscalización se ha endurecido hacia los PP, para intentar rescatar de estas experiencias, los argumentos necesarios para mejorar el sistema político-electoral mexicano.

## **7.- CONCLUSIONES**

### **7.1 La disyuntiva: Gastar menos en las Elecciones y Fortalecer el Sistema Político-Democrático en México.**

Llegamos a la parte final de discernir que cualquier cambio al modelo político electoral mexicano, debe proponer su mejora en términos de legitimidad y amplia participación ciudadana; la desproporción de alguno de sus elementos, implica un impacto directo en el funcionamiento de la división de poderes y el sistema federal de los 32 estados de la república. En este sentido, preocupan ciertas tendencias que tratan de forzar regresiones a estadios de concentración del poder, planteamientos de partidos hegemónicos y otros vicios, no del todo erradicados en la actualidad, pero con indicios muy claros de poder superarlos en el mediano plazo.

Uno de los más visibles, es la obsesión del centralismo institucional, ejemplo de ello lo es la dotación de atribuciones supernumerarias al INE, argumentando que los procesos electorales en México, conforme se le han implementado nuevas figuras y ampliado el aparato de organización federal, han requerido inevitablemente, de un aumento en los recursos públicos destinados a estas tareas, pero que no necesariamente el resultado de ello es una mayor eficiencia en el ejercicio del gasto y eficacia en la participación ciudadana, por las corruptelas y conductas fraudulentas, ocultas detrás del federalismo.

Hay razón en parte, empero una de las bases de la legitimidad del Estado mexicano radica en el sistema federal, por el que se dividen funciones de gobierno, pero sobretodo se respeta la autonomía de cada municipio y entidad federativa. Esta división, basada en la autodeterminación, logra un equilibrio en la distribución del poder y permite que la legitimidad sea más cercana a los ciudadanos.

En materia electoral, el federalismo, expresado en la división de representantes populares (ayuntamientos y congresos estatales), otorga a los municipios y a los estados la capacidad de poder tomar decisiones locales que surgen desde la base. Por esta razón, la propia organización de los procesos electorales locales se apega al principio de la autodeterminación.

El logro de la división de atribuciones y funciones electorales en materia de organización, que apunta hacia el federalismo, históricamente ha sido una dinámica tendiente hacia la centralización, en un estado de lucha entre el ámbito federal y los poderes locales. De acuerdo con Pérez (2007), hasta antes de la entrada en vigor de la ley electoral de 1946, la construcción y el manejo del padrón electoral era una prerrogativa municipal. Para ilustrar, de acuerdo con lo especificado en la ley electoral de 1918, que establecía que los Consejos de Listas Electorales (antecedente del Registro Nacional de Electorales) se integrarían en cada Estado con nueve miembros sorteados de entre candidatos propuestos por los Ayuntamientos; su principal función era la elaboración de las listas de electores.

Asimismo, para ayudar en esta labor se integraban consejos distritales, conformados por los presidentes municipales correspondientes al distrito, por sus opositores en la elección previa y por ciudadanos insaculados que no ocuparan un cargo oficial. Los presidentes municipales estaban encargados de la publicación de las listas electorales, del seccionamiento de los distritos, del registro de candidatos, de la impresión de las credenciales de elector y de las boletas electorales, del registro de los representantes electorales de los partidos o candidatos y de la designación de instaladores de casillas y auxiliares de los mismos.

Durante ese periodo no había autoridades electorales federales, a excepción del Colegio Electoral Federal que se constituía para validar las elecciones de diputados y de Presidente de la República, pero que nada tenía que ver con la organización de las elecciones, las cuales dependían de las autoridades y leyes locales.

Es en la reforma a la Ley Federal Electoral de 1946, donde comienza un proceso de centralización que con posteriores reformas se ha consolidado en mayor medida, siendo los principales cambios los siguientes:

Cuadro 13, Elaboración a partir de la revisión del articulado de la CPEUM en materia electoral.

| <b>Fecha de reforma</b> | <b>Principales cambios</b>  |
|-------------------------|---|
| 1946                    | Creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral, que era el encargado de la distritación y elaboración del padrón, y era integrado por tres funcionarios federales: los directores generales de estadística, población y correos.   |
|                         | Se impidió que las autoridades municipales participaran tanto en la construcción de las listas nominales y el padrón electoral, así como en el diseño y envío de boletas a los ciudadanos.  |
| 1996                    | Se reformó el artículo 116 de la constitución adicionándolo con una fracción cuarta que establece que las elecciones en los estados se realizarían mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que en los procesos electorales, las autoridades electorales de los estados regirían sus acciones bajo los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; que las autoridades electorales y jurisdiccionales en la materia gozarían de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; que se estableciera un sistema de medios de impugnación; que, de acuerdo con sus posibilidades presupuestales, se dotara a los partidos de un financiamiento equitativo; que se propiciaran condiciones para el acceso de los partidos a los medios de comunicación; que se impusieran topes a los gastos de campaña y que se tipificaran los delitos y las faltas en materia electoral. |
|                         | Se reformó el artículo 105 de la Constitución para que el Poder Judicial de la Federación tuviera prerrogativas para la revisión de la constitucionalidad de las leyes de los   |

|      |  |
|------|--|
|      | <p>estados en materia electoral y, además, sobre los actos y resoluciones de las autoridades electorales.</p> <p>Se modificó el artículo 116 constitucional, con lo que la autoridad electoral judicial federal podría anular una resolución o acto de las autoridades locales mediante la invocación de la violación a una de los principios abstractos (tales como el de imparcialidad o el de certeza) establecidos en la Constitución.</p>   |
| 2007 | <p>Se modificó el artículo 41 constitucional, facultando al Instituto Federal Electoral como la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.</p> <p>Se modificó el artículo 116 constitucional, con lo que se otorgó la posibilidad de que el IFE organizara los procesos electorales locales, mediante convenio con las autoridades electorales competentes de carácter administrativo.</p>   |
| 2014 | <p>La reforma desaparece al IFE y en su lugar crea al Instituto Nacional Electoral (INE). Así, se determinó que la función básica del INE es la de organizar las elecciones federales, sin embargo, se le otorgan también facultades en el ámbito local. En principio, es una autoridad supervisora y que da lineamientos para el desarrollo de los procesos locales (41, base V, apartado B, incisos a) y b). Adicionalmente, podrá organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de los mismos (art. 41, base V, apartado B), tendrá a su cargo la verificación del requisito necesario para realizar las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas (art. 35, fracción VIII, numeral ocho) y la tarea de fiscalización de finanzas de los partidos</p> |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>tanto en el ámbito federal, como local (art. 41, base V, apartado B).</p>   |
|  | <p>El Consejo General del INE adquiere nuevas facultades y podrá, en los supuestos previstos por la ley, y por el voto de al menos ocho consejeros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;</li> <li>• Delegar en los órganos electorales locales las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento;</li> <li>• Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación (art. 41, base V, Apartado C).</li> </ul> |
|  | <p>La designación y remoción de los integrantes de los consejos generales de los institutos locales correrá a cargo del Consejo General del INE.</p>   |
|  | <p>Los tribunales locales serán conformados por un número impar de magistrados, electos por las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República.</p>  |

Como se puede observar, el proceso histórico de reformas en materia electoral, tiene una tendencia obsesiva hacia la centralización federal, controlando desde el proceso legislativo local electoral, la organización y fiscalización, hasta la materia judicial.

Llama particularmente la atención las funciones que les han sido retiradas a los órganos electorales locales, las cuales son sustanciales para respetar la autodeterminación de los estados y los municipios.

El hecho de que la instancia federal absorba atribuciones y funciones locales demerita las capacidades de los órganos locales y los supedita.

Uno de los principales argumentos para retirarle a los congresos estatales la facultad de designar a los integrantes de sus consejos generales electorales, fue la exigencia de los partidos de sustraer a los anteriores Institutos o Consejos Electorales de los estados de control de los gobernadores de las entidades. Si bien es latente el riesgo de una influencia política en la designación de autoridades, que puede suceder en cualquier ámbito, el aislar funciones, no ataca el problema de fondo, que conllevan la corrupción y la falta de instrumentos jurídicos y operativos que limiten ese riesgo. Pretender que la corrupción e influencia política desaparecerán por llevar las decisiones a una instancia federal, es ignorar que el problema es integral y no se da solo por la vía institucional.

Esta tendencia histórica hacia la centralización y el debilitamiento de las instituciones locales es muy peligrosa, violando los principios constitucionales de autonomía de las entidades federativas. Hay que insistir que la tarea está en fortalecer la división de poderes y el federalismo, como primicias fundamentales de nuestro sistema democrático. Cualquier cambio deberá propiciar la especialización y el desarrollo de las capacidades locales.

No se puede concebir al estado mexicano solo por el tamaño de sus poderes, sería como decir, si son 32 estados, vamos a reducirlo a 25, si son 500 diputados, hagamos que ahora sean solo 300, de 2554 municipios, que solo queden dos mil y con la única competencia de dos partidos políticos, no más.



El Estado, la democracia y el sistema político electoral están concebidos por valores históricos, luchas sociales de gran relevancia y la interacción cultural de razas y credos; 120 millones de habitantes no encontraríamos otra forma de cohabitar que no fuera el acuerdo, el consenso en la diversidad de ideas y la aceptación de la democracia representativa, producto de los resultados legitimados en los procesos electorales.

Luego entonces, lo que se debe hacer, es corregir las desviaciones que los actores políticos convierten en causa común para cometer cualquier cantidad de conductas fraudulentas, sin que el imperio de la ley actúe; es aquí, donde la fiscalización directa y efectiva, así como el financiamiento correcto hacia partidos y campañas electorales, son fundamentales.

Otra disyuntiva en ciernes, tiene que ver con la visión meramente mecánica de reducir los recursos a los PP; ya se abordó en amplitud que la carga fiscal del sistema electoral nacional, se tiene que revisar también por la vía de los recursos que se aplican en la organización de las elecciones, que no son cosa menor. Por supuesto que una demanda social que no admite oídos sordos, tiene que ver con el dinero que se otorga a estas organizaciones; el discurso lamentablemente está revestido de manipulación, debido al abuso propagandístico del tema de parte de los poderes fácticos y los partidos hegemónicos. En materia económica, el presente documento expone amplios datos que dismitifican la versión del gasto absurdo y oneroso, por el mero hecho de ser “gasto improductivo” del dinero público aplicado en los procesos electorales.

En tal tenor, se plantean una serie de propuestas para mejorar el régimen de financiamiento y fiscalización de los recursos que ejercen los PP, partiendo de premisas fundamentales como son reconocer el régimen de partidos políticos como instituciones de interés público y la prevalencia del financiamiento público por encima del privado, en el marco del sistema de elecciones, como procedimiento único de nuestro sistema político democrático para acceder al poder.

Las reformas de aumentar o disminuir recursos a los PP, suenan más a dificultar la pluralidad y generalmente perjudican más a las expresiones menores y favorecen a los partidos mayoritarios.

José Woldenberg señala que el propósito del financiamiento público es *garantizar “...un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados.”*<sup>22</sup>

La propuesta de reducir a la mitad los recursos a partidos a nivel nacional y eliminar los presupuestos locales, no resuelve la inequidad en las contiendas electorales, dado que el piso del que se parte no es parejo, pues se insiste que se debe tomar la última votación obtenida en las urnas, como base presupuestaria. Es lógico suponer que la visión del poder hegemónico es una tentación latente, antes lo fueron siete décadas de gobiernos del PRI; hoy tenemos una nueva realidad, pero

---

<sup>22</sup> Woldenberg Karakowsky, José. “Relevancia y actualidad de la contienda”, dinero y contienda político- electoral. Reto de la democracia.

el peligro es el mismo. La enciclica de proponer piso parejo de manera gradual, hasta el punto en que los montos de financiamiento sean igual para todos los PP no es para nada soslayable.

En tales términos, proponemos:

- Persistir en la limitación al financiamiento privado en todas sus modalidades y recortar el financiamiento público en una proporción sugerida del 40 por ciento.

- Hacer una disminución gradual del cinco por ciento anual a la fórmula de asignación de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias, que resulta de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 0.65 del valor de la UMA y llevarlo en los próximos tres años al 0.40.

- Cambiar la combinación porcentual 30 por ciento de manera igualitaria y 70 por ciento con base en los porcentajes de votación-, para que ahora quede 50 por ciento para gasto ordinario, igual para todos los partidos y el otro 50 por ciento, de acuerdo a la votación obtenida, disminuyendo gradualmente hasta ser igual para todos los PP.

- Disminuir en un 50 por ciento el financiamiento local a PP con la prohibición de transferir recursos a instancias de partido nacionales.

- Desaparecer la partida de recursos para actividades específicas.

- Incorporar la norma de aplicación del Presupuesto por Programas en los PP, con el 5 por ciento obligado para actividades específicas y cinco por ciento más para el desarrollo político de la mujer.

-Eliminar la publicidad oficial no indispensable, para asignarla a PP a nivel local.

-Eliminar las franquicias postales y telegráficas, a cambio de tiempos en medios electrónicos.

-Asignación de presupuesto para campañas políticas con base en la cotización real de costos por tipo de elección, conforme catálogo de proveedores, materiales, insumos y recursos humanos.

-Revisar la proporcionalidad de las multas, en virtud de que los tribunales las han corregido recurrentemente porque ponen en riesgo la estabilidad partidaria.

-Otorgar registro a partidos nuevos cada seis años, un año antes de la elección presidencial.

Por lo que corresponde al financiamiento privado, no es dable facilitar ninguna forma o método para allegarse recursos, que no sea lo estrictamente visible, fortaleciendo las prohibiciones de donaciones en especie, de extranjeros o anónimas, la contratación de créditos bancarios y que el financiamiento privado no rebase el 15 por ciento del monto del financiamiento público.

La eventualidad de cambiar la fórmula del valor de la UMA multiplicada por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, y ahora multiplicarla por el total de la votación válida emitida, es una posibilidad que involucra los niveles de participación que los PP son capaces de impulsar en las jornadas electorales. La idea lamentablemente pierde objetividad cuando se confrontan los históricos de participación, que en

elecciones intermedias son del orden del 46.5 por ciento del listado nominal y en las elecciones generales rebasan el 55 por ciento. Para que esta iniciativa tuviese aceptación, se tendría que partir de generalizar las elecciones concurrentes, de tal suerte que las elecciones de gobernadores y autoridades municipales se empataran con las elecciones intermedias federales de cada tres años o las presidenciales de cada seis, a efecto de que el interés mayoritario prevalezca por encima del abstencionismo.

En el marco de las instituciones electorales, se propone que las juntas locales ejecutivas que el INE tiene en las capitales de los estados, se fusionen con los consejos electorales de los OPLES; el Consejo Estatal Electoral (CEE) gozaría de plena autonomía y estaría sujeto a las constituciones locales en materia electoral y mandatado para vincularse estrechamente con el INE. Las responsabilidades de esta institución serían las mismas, pero con tareas relegadas a los OPLES, tales como la fiscalización y la organización de las elecciones en todas sus modalidades, en función de que estas instancias son de carácter permanente y cuentan con recursos suficientes para realizar estas tareas y otras que resulten del reacomodo institucional. Dentro de las atribuciones que los Consejos Electorales Estatales tendrían, destacan:

- Sus consejeros serian nombrados por los congresos de los estados.
- Se harían cargo de la organización de todas las elecciones.
- Realizarían el proceso de fiscalización a los PP en sus gastos ordinarios y de campañas electorales con reglas predeterminadas a

nivel federal y auditadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

-Sustituirían al Registro Federal de Electores en la expedición de credenciales de elector con fotografía.

Falta explorar la revisión de las partidas que el INE asigna a materiales y suministros para los procesos electorales; sin duda que este tema refleja extrema relevancia por la cantidad de recursos de que dispone; se ha planteado recientemente que la “URNA ELECTRONICA” transformaría de manera radical el método tradicional del voto en papeleta y generaría ahorros fuera de lo común. Mientras esa posibilidad se da, hoy solo se tiene como asignatura pendiente, en la medida que la confianza avance por encima de la conducta fraudulenta y no exista la necesidad de “contar voto por voto y casilla por casilla”.

Por lo que toca a la aplicación de recursos para la justicia electoral, proponemos que los tribunales locales solo actúen en tiempos de procesos electorales y permanezcan las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para la resolución de controversias, como primera instancia.

La propuesta de compactar las tareas del INE y los tribunales electorales, al tiempo de ajustar las prerrogativas a los PP, daría por resultado una mayor eficiencia del dinero que se aplica en campañas; se espera con ello revertir el paradigma “mayor gasto, menor participación ciudadana” que hoy prevalece en el sistema democrático mexicano.

Un tema relevante lo es argumentar para que haya menos o desaparecer de plano las figuras de los diputados y senadores de representación proporcional o “plurinominales”; se ocupa de un serio análisis de la ciencia política en paralelo a la presente investigación, sin embargo es conveniente destacar que los cargos de RP, desde su reconocimiento en la CPEUM en 1963, tienen el objeto de garantizar la representación plural de todas las fuerzas políticas (diputados de partido) en la tarea legislativa, aun de aquellas que no ganaran escaños de mayoría relativa. Diversas reformas constitucionales en 1972, 1977, 1986 y 1996, han establecido reglas y modificado en número la composición de las cámaras del senado y de los diputados para que los PP accedan a este privilegio.<sup>23</sup>

La ruta en mención, ha dado buenas y malas experiencias, entre ellas la del partido que obtiene mayoría absoluta con las curules que gana de mayoría y la suma de diputados extra de RP, en función del porcentaje de votación obtenida; tal circunstancia genera el efecto de sobrerepresentación de los partidos hegemónicos y subrepresentación de las fuerzas políticas menores. No obstante, es categoría superior, garantizar la composición plural del Congreso de la Unión y la participación institucionalizada de partidos y organizaciones, para no dar paso a la clandestinidad y el anarquismo político, como ocurrió en otros tiempos en México; siendo así, no tiene oportunidad la propuesta de reducir el número de legisladores.

---

<sup>23</sup>“Los legisladores plurinominales en México”, Hernández Domínguez, Joel, Graciela Cira Bautista, [www.epikeia.leon.uia](http://www.epikeia.leon.uia)

## Consideraciones Finales

Esta breve intromisión a las atribuciones del INE, OPLES y Tribunales Electorales, contrastada con la reasignación de responsabilidades, pretende visualizar que si es posible un fortalecimiento serio del federalismo electoral a cambio de importantes compactaciones de los gastos en la organización y desarrollo de los procesos electorales.

Dado el desarrollo de las diferentes vertientes con las que analizamos el tema de fondo del financiamiento a los partidos políticos y la fiscalización de las campañas electorales, tomando como base un estudio de caso, como lo fue la elección de gobernador del Estado de México del proceso electoral 2017, se vislumbra la pertinencia de explorar al mismo tiempo el costo fiscal que implica organizar elecciones en México, con el objeto de sumar argumentos para sustraer la tendenciosa idea de que disminuir el financiamiento público a los partidos políticos es una propuesta de fondo, como parte de una gran reforma política y social del Estado mexicano. Con la presente investigación, se confirma la hipótesis que plantea: resolver el problema que actualmente representa el alto costo fiscal de mantener el modelo democrático, que implica organizar elecciones y financiar con dinero público a los partidos políticos, solo viendo hacia el horizonte de reducir las prerrogativas de ley a los partidos, es una solución aislada, poco objetiva, con una enorme carga moral y política, que deja entrever otros objetivos.



En consecuencia, es necesario buscar salidas que propicien un financiamiento sano, proporcional al valor supremo de mantener el sistema político electoral vibrante y competitivo, que garantice la transición pacífica y la equidad en las contiendas electorales.

Estamos obligados a reflexionar que los ajustes mayores al gasto electoral deben hacerse en la estructura institucional al buscar la contención del gasto de forma escalonada, en la medida que se vayan superando procesos y etapas que exijan menos recursos, gracias a la confianza y mejor manejo de los procedimientos para ahuyentar las prácticas fraudulentas.

En términos económicos, los ajustes presupuestales a la baja en esta materia, no prefiguran un repunte de algún indicador económico, la evaluación entonces adquiere otros matices de índole social y político, pero es seguro que intereses ajenos al pacto funcional que hoy se ha establecido entre la sociedad, su gobierno y la clase política predominante –fundamentalmente la de corte proletario, civil e independiente- actúan con la mano invisible del descredito, el despojo y la argucia, síntomas inequívocos del conservadurismo rampante, que teme perder sus privilegios, por la acción del voto libre de los ciudadanos.

“Si la democracia deja de funcionar, la única salida posible es la Revolución”. ¿A dónde nos llevaría tal determinación? No lo sabemos aún.

## FISCALIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO, ESTUDIO DE CASO, ELECCION DE GOBERNADOR, ESTADO DE MEXICO 2017.

### Bibliografía.

1. Animal Político (2011), "Exsecretario de Seguridad de Javier Duarte reconoce desvío de 1,300 mdp a campaña del PRI", Animal Político, 15 de junio, texto disponible en <https://goo.gl/Vn4gex>.
2. Arcos Robledo, Héctor Sebastián (2017), "Los riesgos de la iniciativa #SinVotoNoHayDinero", Blog de la Redacción de Nexos, 5 de junio, disponible en: [https://goo.gl/ UTF6TV](https://goo.gl/UTF6TV).
3. Barranco Villafán, Bernardo, (Coord.) (2018), Genaro Villamil, Gabriel Corona Armenta, et al, "El Infierno Electoral", México, Grijalbo, 215 pp.
4. Bernal Moreno, Jorge Kristian, (2006) "El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México", en González Marín, Nuria (Coord.), Estudios Jurídicos en homenaje a María Morineau, IJ-UNAM, México, pp 57-81, texto disponible en <http://goo.gl/2YuWK6>.
5. Bizberg, Ilan. La sociedad civil en el nuevo régimen político. En Revista Foro Internacional, Vol. XLVII, 4 (190) octubre-diciembre, 2007. pp. 785-816.
6. Cámara de diputados, México, Auditoria Superior de la Federación, Cuenta Pública 2011, 12 tomos, un volumen, Centro documental, San Lázaro, com. José Antonio Crespo, et al.
7. Carpizo Mcgregor, Jorge (1995), "Elecciones, dialogo y reforma", Jorge Alcocer, compilador, México, Nuevo Horizonte, Centro de Estudios para un proyecto nacional. Disponible en Biblioteca de Facultad de Economía, UNAM.
8. Castro Martignoni, Jorge Telmo, (2014) "Dos fuentes de financiamiento público a los partidos políticos nacionales: federal y estatal", Espacios Públicos, (41), septiembre diciembre, pp. 31-65, disponible en: [https:// goo.gl/CWHCuY](https://goo.gl/CWHCuY)
9. Castellanos Cereceda, Roberto (2016), La Reforma Político-Electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos, número 8, disponible en: <https://goo.gl/rmnGzv>.
10. Centro para la educación cívica (1994). National Standards for Civics and Government. [En línea]. (Consulta: 10 de febrero de 2019). Recuperado de: <http://www.civiced.org/standards>
11. Chacón Rojas, Oswaldo, (2016), "La evaluación de las nuevas reglas de financiamiento electoral a la luz de la experiencia del proceso electoral 2015", Revista Mexicana de Derecho Digital", (9), enero-junio, pp 251-273, texto disponible en <https://goo.gl/1U1TcU>.
12. Colomer, Josep M. (2001). Instituciones políticas. Barcelona: Editorial Ariel. 267 pp.
13. Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama (2006), "Elecciones, dinero y corrupción. Pemex Gate y amigos de Fox". Ediciones cal y arena, México, 190 pp.
14. Corona Nakamura, Luis Antonio (2008), "Derecho Electoral Comparado", Ediciones UNITEC, Guadalajara, México, 185 pp., disponible, Biblioteca CEFO, IEEM, Toluca, Méx.
15. PROLAMAS/USP, University of Sau Paulo (2005), "Democracia y Régimen de Partidos en México en la perspectiva latinoamericana", Cuadernos Históricos, Bra., pp 44
16. Duverger, Maurice (1987). Los partidos políticos. México: FCE.
17. Fuentes Díaz, Vicente (1995), "Los partidos Políticos en México", CIDE, Miguel Angel Porrua, 213 pp.
18. Friedrich, Carl J. (1996). Teoría y realidad de la organización constitucional democrática. México: FCE. pp. 297

19. Garavito Elías, Rosalbina (2002), "Los espejismos del cambio 2000-2002, Prol. Lorenzo Meyer, UAM Azcapotzalco, disponible Biblioteca Central UNAM.
20. Gómez Díaz de León, Carlos (2015). Sistema político y formas de gobierno. En: Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria. Xóchitl A. Arango Morales y Abraham A. Hernández Paz (coords.). México: Tirant lo Blanch. pp. 29-48
21. Hernández Domínguez, Joel, Graciela Cira Bautista, "Los legisladores plurinominales en México", <https://www.epikeia.leon.uia>
22. IDEA-TEPJF (2015), Partidos políticos, participación y representación, México: IDEA Internacional.
23. INE (2017), El ABC de la fiscalización Electoral, México, disponible en <https://goo.gl/uXEmF5>, consultado 16 agosto 2017.
24. Infante, José María. Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos. En Revista Confines de relaciones internacionales y ciencia política. Vol.1, no.2, Monterrey, ago./dic. 2005.
25. Instituto Belisario Domínguez, dirección general de investigación estratégica; temas estratégicos 48 septiembre 2017. Gasto y Fiscalización electoral en México: 1997-2017. [http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3690/r\\_eporte\\_48\\_2709.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3690/r_eporte_48_2709.pdf?sequence=5&isAllowed=y)
26. Instituto de Namibia para la Democracia (s/f). Democracy and you a guide to better understanding. [En línea]. (Consulta: 06 de febrero de 2019). Recuperado de: [http://www.nid.org.na/images/pdf/human-rights/Democracy\\_and\\_You.pdf](http://www.nid.org.na/images/pdf/human-rights/Democracy_and_You.pdf)
27. Kelly, Christopher (2011), "Political Party Finance: Ending the Big Donor Culture, Thirteenth Report of the Committee on Standards in Public Life, November, Reino Unido, disponible en <https://goo.gl/TzuxTc>.
28. Loyola Díaz, Rafael (1992), Ed-coord, "La disputa del reino, elecciones para gobernador en México". Disponible en Facultad de Economía, UNAM.
29. Márquez Gómez, Daniel (2009), "Los retos de la reforma en materia de fiscalización electoral", en Akerman, Jhon M. Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma electoral de 2007-2008, México, UNAM, pp. 305-344.
30. Márquez Muñoz, Jorge Federico y Cárdenas Arguedas, Sol (2015) "Origen, desarrollo y consolidación del financiamiento y fiscalización en México", en Financiamiento, Fiscalización y rendición de cuentas en campañas, Fundación Estado y Sociedad A.C., México, pp. 47-100.
31. Mondragón Quintana, Juan Carlos (2014), "Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México, México D.F., FLACSO, Ca. Konrad Adenauer Stiftung, Facultad Latinoamericana de Ciencias, México, 2013. Disponible Biblioteca UAM Atzcapotzalco, CDMX.
32. Montalvo, Tania L. (2016), "24 estados tienen denuncias penales de la Auditoría federal por desvíos de recursos", Animal Político, 23 de junio, disponible en: <https://goo.gl/AVauqs>.
33. Morales Manzanares, Rodrigo (2012), "El costo de la democracia. Elementos para una revisión integral", Cuadernos para el debate. Proceso electoral federal 2011-2012, (4), disponible en: <https://goo.gl/7XRP7C>.
34. Moreno, Alejandro (2018), "El Cambio Electoral: votantes, encuestas y democracia en México", FCE, México, 195 pp.
35. Núñez Jiménez, Arturo (1994), La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México", FCE, México.
36. Orozco Hernández, José de Jesús." El financiamiento y fiscalización de los Partidos Políticos en México las fortalezas y debilidades del año 2003", elección, vol. 3, núm., 2014, p.476
37. Ponce Rodríguez Raúl Alberto (2010), "Competencia, política y las finanzas públicas de los gobiernos estatales y locales", Ciudad Juárez, Chih., Universidad Autónoma de Cd. Juárez. Disponible en biblioteca de Facultad de Economía, UNAM.
38. Pulic Compliance (2014) "Prevención de la corrupción pública y partidos políticos", Adán Nieto Martín, et al, Cuenca Ediciones, 2014, Universidad de Castilla, La Mancha, España, 165 pp.

39. Proyecto de decreto por el que se modifican los diversos artículos de la constitución política de los estados unidos mexicanos en materia de austeridad republicana y austeridad electoral, Grupo parlamentario morena, cámara de diputados LXIV legislatura, congreso de la unión, 2017.
40. Rodríguez Reyna, Ignacio y Xanic, Alejandra (2017), "Odebrech y Lozoya Austin, nombres vinculados en investigación sobre sobornos", Proceso, (2128), 13 de agosto.
41. Ramírez Lemus, Edwin Enrique y Zepeda Gil, Raúl (2017), "Topes de gasto de campaña en México", Notas estratégicas, (8), julio, pp. 1-4, enlace: <https://goo.gl/NDybo3>
42. Rodríguez Burgos, Karla Eugenia (2015). Democracia y tipos de democracia. En: Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria. Xóchitl A. Arango Morales y Abraham A. Hernández Paz (coords.). México: Tirant lo Blanch. pp 49-66.
43. Sartori, Giovanni (1980). Partidos y sistema de partidos. Madrid: Alianza Editorial.
44. Sartori, Giovanni (2009), "La Democracia en 30 Lecciones", Ediciones Taurus, 152 pp., España; Colección Teoría Política, 2da. Ed., Cal y Arena, México, 2011.
45. Sartori, Giovanni (2002). Elementos de teoría política. Traducción Ma. Luz Morán. Madrid: Alianza Editorial.
46. Touraine, Alain (2006) ¿Qué es la democracia? México: FCE.
47. Valdés Zurita, Leonardo (1995), "Sistemas electorales y partidos", México, IFE. Disponible en Centro de documentación, CEFO, Instituto Electoral del Estado de México.
48. Rosales, Carlos Manuel y Eric Estrada Herrera (2013) "La fiscalización de los recursos económicos en materia electoral", *Quit Iuris*, 7(19), diciembre 2012 febrero, pp. 93-122, disponible en <https://goo.gl/M8fi3w>.
49. Ugalde, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo (Coords.) (2014), Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional, TEPJF, México, disponible en: <https://goo.gl/RL8H3H>.
50. Villanueva, Dora (2017), "Tras la pista del dinero en las redes sociales", *El Economista*, 16 de agosto, disponible en: <https://goo.gl/NGjMBt>
51. Woldenberg Karakowsky, José. "Relevancia y actualidad de la contienda", dinero y contienda político- electoral. Reto de la democracia. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro, Daniel Zovatto (Coords.), FCE, México, 2003. P.21
52. Weber, Max (1969). Economía y sociedad. México: FCE. pp. 228
53. GUERRERO FLORES, David; RUIZ HAM, Emma Paul (2012). *El país en formación. Cronología (1821-1854)* (1.ª edición). Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. ISBN 978-607-7916-68-0. Consultado el 24 de enero de 2017.
54. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (2012). «El primer Congreso Constituyente Mexicano». *Cuestiones constitucionales* (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México) (27). ISSN 1405-9193. Consultado el 24 de enero de 2017.



# Anexo 1

## TABLAS

Tabla 1, División política de los 300 distritos electorales uninominales federales y los 673 distritos locales por entidad federativa; se incluyen los diputados locales de RP: la columna (B+C) nos da el número de diputados locales que tienen los congresos de las 32 entidades federativas.

Tabla 2, División conforme a la última redemarcación distrital del INE 2018.

Tabla 3, División de distritos electorales federales conforme ultima redemarcación del INE 2018.

Tabla 4, División de distritos electorales locales conforme ultima redemarcación distrital del INE 2018.

Tabla 5, Compendio que incluye solo las actividades sujetas a término y fiscalización de recursos.

Tabla 6, Cifras en millones de pesos, en términos de lo referido en el ACUERDO N°. IEEM/CG/07/2011 en los Resultandos XIV y XV

Tabla 7, Cifras en millones de pesos, IEEM/CG/07/2011

Tabla 8, Cifras en millones de pesos, IEEM/CG/07/2011

Tabla 9, Cifras en millones de pesos, IEEM/CG/07/2011

Tabla 10, Cifras en millones de pesos.

Tabla 11, Cifras en millones de pesos, IEEM/CG/07/2011.

Tabla 12, Cifras en millones de pesos.

Tabla 13, Cifras en millones de pesos, IEEM/CG/37/2017.

Tabla 14, Cifras en millones de pesos

Tabla 15, Fuente INE, Acuerdo INE/CG339/2017, Cifras en millones de pesos.

Tabla 16, elaboración con datos del INE, 2018, con base en el Acuerdo del Consejo General INE/CG339/2017.

Tabla 17, elaboración propia, Cifras en millones de pesos, el total p/c partido político, incluye las partidas para actividades ordinarias, específicas, desarrollo de la mujer y las franquicias postales y telegráficas.

Tabla 18, Fuente, IEEM, Acuerdo IEEM/CG/29/2018.

Tabla 19, Fuente, IEEM/CG/29/2018, cifras en millones de pesos.

Tabla 20, Fuente, IEEM/CG/29/2018.

Tabla 21, Fuente, IEEM/CG/29/2018. Cifras en millones de pesos.

Tabla 22, Entidades que sostuvieron proceso electoral de algún tipo en 2018; cifras totales en miles de millones de pesos

Tabla 23, Asignación de presupuesto local para Organismos Electorales, según los Presupuestos de Egresos de cada entidad federativa para el ejercicio fiscal 2019; cifras totales en miles de millones de pesos.

Tabla 24, Fuente: INE; Comentarios de Alfonso Urrutia, diario "La Jornada", 14 enero 2019. Cifras en millones de pesos a valor de año calendario.

Tabla 25, Calculo de costo de cada voto obtenido, tomando los datos de los informes de gastos de campaña de los PP, INE, Comisiòn de Fiscalizaciòn, UTF, 2018.

Tabla 26, elaboraciòn con base en los acuerdos del INE, INE/CG/105J/2015 – INE/CG/623/2016 – INE/C5/339/2017, la sumatoria de 2018 incluye el financiamiento para la obtenciòn del voto

Tabla 27, Fuente INE, Resultados Electorales de Diputados Federales 2018.

Tabla 28, Fuente INE, Sumatoria Total del financiamiento pùblico a PP, Periodo 2016- 2018

Tabla 29, Valores matemáticos fijos con base en datos del INE, conforme a los acuerdos de asignaciòn de prerrogativas a PP.

Tabla 30, Elaboraciòn con base en los montos de financiamiento a PP del periodo, 2016-2018 y los votos obtenidos en diputados federales 2018, INE.

Tabla 31, Datos conforme último muestreo de IDEA-TEPJF 2015.

Tabla 32, Fuente IDEA-TEPJF 2015.

Tabla 33, Criterios para la distribuciòn y cálculo de los recursos a los partidos políticos.

Tabla 34, Fuente: Bértora, Molenaar, Piccio y Rashkova, 2014, como se citó en IDEA-TEPJF, 2015.

Tabla 35, Datos con forme ultimo muestreo de IDEA- TEPJF 2015

Tabla 36, Fuente IDEA-TEPJF 2015.

Tabla 37, Criterios Para la distribuciòn y cálculo de los recursos a los Partidos Políticos

Tabla 38, Fuente: Bértora Molenaar, Piccio y Rashkova 2014, como se citó en IDEA-TEPJF,2015

## **Anexo 2**

### **CUADROS**

Cuadro 1, Cifra en millones de pesos, de acuerdo al tope de gastos de campaña aprobado para el proceso electoral de gobernador 2011, en el que resultó electo Eruviel Ávila Villegas (PRI) para el periodo 2011-2017 IEEM/CG/08/2011.

Cuadro 2, Calculo aritmético para determinar el tope de gastos de campaña

Cuadro 3, Candidatos formalmente registrados para contender en el proceso electoral de Gobernador 2016-2017.

Cuadro 4, Candidatos formalmente registrados para el proceso electoral del Gobernador 2011.

Cuadro 5, Total en millones de pesos.

Cuadro 6, Total en millones de pesos.

Cuadro 7, Cifras en millones de pesos de acuerdo a los porcentajes pactados por los PP en su convenio de coaliciòn

Cuadro 8, Elaboraciòn propia, Cifra Total en miles de millones de peso.

Cuadro 9, Elaboraciòn propia, cifras en millones de pesos.

Cuadro 10, Asignación para el ejercicio presupuestal de 2019, según el Presupuesto de Egresos de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación en miles de millones de pesos.

Cuadro 11, Asignación de valores figurativos a “X” y “Y” para obtener el mas-menos Costo-beneficio del voto para candidatos y PP.

Cuadro 12, Elaboración a partir de la revisión del articulado de la CPEUM en materia electoral.

Cuadro 13, Elaboración a partir de la revisión del articulado de la CPEUM en materia electoral.

## **Anexo 3**

### **GRÁFICOS**

Gráfico 1, Composición del Financiamiento Público de los Partidos Políticos 1997-2018.

Gráfico 2, Evolución del financiamiento ordinario de los partidos políticos otorgado a los organismos electorales 2011-2017

Gráfico 3, Comparación entre las multas a partidos políticos (por informe anual y proceso electoral) y financiamiento público 2000-2006

Gráfico 4, Comparación entre las multas a partidos políticos 2015 (por informe anual y proceso electoral) y financiamiento público a nivel local 2016

Gráfico 5, Presupuesto IFE/INE y de los partidos políticos 1997-2017.

Gráfico 6, Gasto de Campaña Presidencial 2018.

Gráfico 7, Participación Porcentual en el Gasto de Campaña Presidencial por PP en 2018.

Gráfico 8, Relación Gasto Obtenido

Gráfico 9, Gasto en Campaña y Votos Obtenidos

Gráfico 10, Gasto ejercido-votos obtenidos.

Gráfico 11, Porcentaje de Estados de América Latina que prohíben las donaciones anónimas a candidatos y partidos políticos.

Gráfico 12, Financiamiento Federal por PP, 2016-2018

Gráfico 13, Porcentaje de Votación Obtenida por el PP en 2018

Gráfico 14, de líneas y picos con forme parámetro lineal peso gastado, voto obtenido.

Gráfico 15, Porcentaje de América Latina que prohíben las donaciones anónimas a candidatos y Partido Políticos.

## **Anexo 4.**

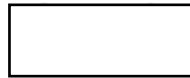
### **MAPA**

INE, Distribución de Circunscripciones





## Anexo 4



### DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES

Los Estados Unidos Mexicanos se integran por CINCO CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES ELECTORALES FEDERALES, conforme a la siguiente descripción gráfica:

