



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM ZUMPANGO
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

“FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN EL ESTADO DE MÉXICO. ESTUDIO DE CASO: ELECCIÓN LOCAL MUNICIPAL DE ZUMPANGO 2015 Y LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DEL IEEM.”

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA: LIC. MARIBEL RIVERA SUÁREZ

TUTOR ACADÉMICO: DR. JAIME ESPEJEL MENA

**TUTORES ADJUNTOS: DR. MIGUEL ÁNGEL DE GUADALUPE SÁNCHEZ RAMOS
DR. ENRIQUE MORENO SÁNCHEZ**

ZUMPANGO, ESTADO DE MÉXICO, JULIO DE 2019.

ÍNDICE

Índice.	2
Índice de tablas.	5
Dedicatorias.	7
Introducción.	8
CAPÍTULO I. DEMOCRACIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	
1.1. Democracia	12
1.2. Transparencia y Rendición de cuentas	18
1.2.1. La Transparencia en México	28
CAPÍTULO II. MARCO HISTÓRICO	
2.1. Evolución de las instituciones político electorales en México	39
2.2. La Unidad Técnica de Fiscalización del IEEM	47
2.3. Breve historia de la transparencia	52
2.4. La transparencia en México en las instituciones político electorales	56

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS ELECCIONES LOCALES
MUNICIPALES DE 2015, 2017, 2018, EN EL MUNICIPIO DE
ZUMPANGO DE OCAMPO Y EL PAPEL DE LA UNIDAD TÉCNICA
DE FISCALIZACIÓN DEL IEEM.

3.1. Papel del IEEM-INE en el proceso electoral 2014 -2015 en Zumpango de Ocampo.	65
3.2. Papel del IEEM-INE en el proceso electoral 2016 -2017 en Zumpango de Ocampo.	85
3.3. Papel del IEEM-INE en el proceso electoral 2017 -2018 en Zumpango de Ocampo.	89
3.4. Aplicación e interpretación de las técnicas de investigación.	95
3.4.1. Interpretación de la 1er. Entrevista.	98
3.4.2. Interpretación de la 2da. Entrevista.	100
3.4.3. Interpretación de la 3er. Entrevista.	102
CONCLUSIONES.	105
PROPUESTA.	109
FUENTES DE INFORMACIÓN.	112
GLOSARIO DE ABREVIATURAS.	119

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

CUADRO I. Promulgación de la normatividad de transparencia de las entidades federativas.	30
CUADRO II. Reseña sobre la evolución de instituciones político-electorales en México.	39
CUADRO III. Adopción de políticas de transparencia en el mundo.	54
CUADRO IV. Calendario de actividades de la campaña 2014-2015.	67
CUADRO V. Calendario de actividades de la campaña 2014-2015.	68
CUADRO VI. Calendario de actividades de la campaña 2014-2015	70
CUADRO VII. Calendario de actividades de la campaña 2014-2015.	72
CUADRO VIII. Resultados de la elección ayuntamientos de estado de México 2014-2015.	74
CUADRO IX. Porcentajes de ciudadanos gobernados por los diferentes partidos y coaliciones en las elecciones de 2015.	75
CUADRO X. Resultados de los cómputos de la elección municipal del proceso electoral 2014-2015.	76
CUADRO XI. Resultados del cómputo municipal de las 186 casillas del municipio de Zumpango, elecciones 2014-2015.	77
CUADRO XII. Resultados de planilla ganadora en las elecciones municipales en Zumpango 2015.	78

CUADRO XIII. Lista de regidores electos según el principio de representación proporcional en el municipio de Zumpango en las elecciones locales de 2015.	79
CUADRO XIV. Vocales de la Junta Municipal 121 – Zumpango.	80
CUADRO XV. Personal contratado en la Junta Municipal para el proceso electoral 2014-2015.	80
CUADRO XVI. Financiamiento de los partidos políticos para el proceso electoral 2016-2017.	85
CUADRO XVII. Vocales de las Junta Distrital del Instituto Electoral del Estado de México.	86
CUADRO XVIII. Vocales que integraron la Junta Municipal de Zumpango para el proceso electoral 2017-2018.	89
CUADRO XIX. Resultado de las elecciones municipales en Zumpango de Ocampo, periodo electoral 2017-2018.	91

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está encaminado a realizar un análisis del papel que realizó la Unidad Técnica de Fiscalización del IEEM, en los procesos electorales de 2014-2015, 2016-2017, 2017-2018 en elecciones locales.

Entre las principales causas que condujeron a realizar el presente trabajo cabe decir que participé de manera directa en dichos procesos, en el proceso electoral de 2014-2015, fui candidata a la segunda regiduría suplente del Partido de Movimiento Ciudadano. En el proceso electoral 2016- 2017 para la elección de gobernador del estado de México, colaboré de manera muy cercana con el coordinador distrital de la campaña de la maestra Delfina Gómez, el ing. Alejandro García, realizando diversas actividades como capacitador para RC (Representante de partido ante casilla), RG (Representante general de los representantes de casilla). En el proceso electoral 2017-2018, participé en el procedimiento interno de elección para los diferentes cargos de elección popular por MORENA a la Diputación Local XX, obteniendo así 128 votos del Consejo Estatal de Morena, encabezando la terna para la precandidatura a la diputación. Estos elementos me dieron sin duda una perspectiva distinta en torno a la fiscalización de procesos electorales.

Los ejes rectores que guiaron la investigación se sintetizan en los siguientes objetivos (convergiendo todos en la fiscalización electoral): Investigar antecedentes del Instituto Federal Electoral (IFE), transformación del IFE en Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014. Así como los antecedentes de la transparencia en México (11 de junio de 2002, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental- Ley Federal de Transparencia Gubernamental).

Por otro lado, analizar el marco jurídico que regula las funciones de la Unidad Técnica de Fiscalización, así como de las instituciones del INE, IEEM. En cuanto al marco conceptual fue de gran importancia recuperar a los clásicos para definir los conceptos de democracia, transparencia, fiscalización, rendición de cuentas. Por último, se abordó la necesidad de llevar a cabo un trabajo con enfoque cualitativo, aplicando una serie de entrevistas a diversos actores políticos que participaron en dichos procesos locales o federales, durante las elecciones de 2015, 2017 y 2018.

El trabajo se divide en 3 capítulos. El primero inicia con un estudio teórico de los conceptos de democracia, transparencia, rendición de cuentas. En el capítulo II se estudia la evolución de las instituciones político – electorales en México, incluido el papel de la Unidad Técnica de Fiscalización, así como una breve historia sobre la transparencia en México. El capítulo III contiene un análisis general sobre los procesos electorales de 2014-2015, 2016-2017 y 2017-2018, haciendo énfasis en el papel de la Unidad Técnica de Fiscalización del IEEM, incluyendo trabajo de campo, entrevistas estructuradas a ciertos actores que participaron en los procesos electorales de 2015, 2017 y 2018, comprobando así la hipótesis central de esta investigación: a causa de la reforma electoral de 2014, donde el IEEM pierde autonomía (muchas de sus facultades son absorbidas por el INE), adoptando entre sus facultades- conforme al art. 41 constitucional, apartado B- la facultad de capacitar a los partidos políticos (lo cual es insuficiente), así como llevar a cabo el monitoreo, en el caso del Distrito XX, se contó con poco personal para cubrir todo el distrito, que comprende: Zumpango, Huehuetoca, Apaxco, Tequixquiac y Hueypoxtla, los cuales son territorios muy extensos. Por otro lado, en materia de fiscalización en el mismo apartado constitucional, numeral 6, señala que el INE es el responsable de la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, lo cual también es insuficiente, como lo afirma la Lic. María del Carmen de León Camacho, Jefa del Departamento de Normatividad de la Unidad Técnica del IEEM.

Por último, subrayamos los objetivos y, en mayor medida, la hipótesis de esta investigación giraron en derredor del supuesto: “Fue ineficaz la función de la Unidad Técnica de Fiscalización en cuanto a transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos en las elecciones locales de 2015 en el estado de México, estudio de caso Zumpango”. Conjetura comprobada, pues la ley otorga esta tarea o facultad al INE y este carece del personal suficiente para cubrir la encomienda, promediando sólo 5 monitoristas en los tres procesos electorales, insuficientes para reportar la diversidad de tareas: propaganda impresa, espectaculares y pintas, así como la revisión en fuentes informáticas e, incluso, en la supervisión de eventos públicos o privados, donde múltiples veces los utilitarios repartidos no son reportados en los informes, como pantallas, tinacos.

CAPÍTULO I

CAPÍTULO I. DEMOCRACIA, RENDICIÓN DE CUENTAS

En este capítulo se analiza de manera breve el concepto de democracia, transparencia y se realiza un estudio sobre la transparencia en México, haciendo énfasis desde el 11 de junio de 2002, al publicarse en el DOF la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley Federal de Transparencia Gubernamental).

1. 1. Democracia

La democracia posee dos dimensiones: material y formal. La primera atañe a su instrumentación real en los distintos regímenes asumidos como democráticos, la segunda concierne a su contenido axiológico, normativo.

Democracia sin duda no es un término nuevo, durante siglos se practicó sin necesidad de recurrir a partidos y elecciones (democracia directa). En la antigua Grecia la democracia se ejerció, efectivamente, de manera directa, reunidos en asamblea votaban libremente los hombres que no eran esclavos, ni extranjeros, ni menores de edad. En la antigüedad sostenían que las facciones eran nocivas a la democracia, porque quienes entraban a formar parte de ellas ya no pensaban por el bien de la comunidad sino por la conveniencia beneficios de una parte de esta.

En Roma, atendiendo a sus diferentes formas de gobierno Monarquía (753-519 a. C.), República (510-30 a. C.) e Imperio (30 a. de C. 476 d. de C.), en el caso de la República, tenían un sistema de gobierno parecido al que utilizamos hoy en día, podían votar siempre y cuando fueran a la metrópoli, si bien aplicaban el mismo sistema restrictivo de los helenos.

Literalmente la democracia es el poder del pueblo que existirá mientras sus ideales y valores vivan¹. Según el inglés James Bryce, la democracia es el estado de sociedad donde hay igualdad². Para el filósofo Norberto Bobbio, es el conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría³. De acuerdo a Antonio Delhumeau, profesor de ciencias políticas y sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, la democracia es la técnica de organización social que parte de la libertad, respeto y unidad de los individuos, para poder organizarse de modo que todos participen y aporten sus opiniones para un bien común en un ambiente donde haya cultura política y conciencia⁴. A su vez, Giovanni Sartori define a la democracia como: “el gobierno o el poder del pueblo”⁵.

Después de la Edad Media, en el siglo XVIII el gran resplandor de la razón, con el nacimiento de la modernidad y de los valores ilustrados que inspiran aún el pensamiento y la acción política contemporánea. Es ahí donde el concepto de democracia se empezará a desarrollar, transformar y llegar en la forma que lo conocemos a nuestros días. El hecho emblemático de este periodo es la Revolución Francesa, que plasma la ruptura con el modelo feudal “del antiguo régimen”. Al poco tiempo le siguieron la Revolución Inglesa, y la Independencia de las Trece Colonias en América, para convertirse posteriormente en una Federación.

¹ Sartori, Giovanni, “*Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*”, Ciudad de México, Patria, 1987, p. 28

² *Ibíd.*, p. 28

³ Bobbio, Norberto, “*El futuro de la democracia*”, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 19

⁴ Delhumeau, Antonio, “*México: realidad política de los partidos*”, Ciudad de México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1970, pp. 33-34

⁵ Sartori, Giovanni, *op.cit.*, 36

La libertad, igualdad y la fraternidad, fueron los emblemas revolucionarios que se extendieron por toda Europa. La soberanía nacional, la proclamación de los derechos humanos (con la *Declaration of Rights* en Gran Bretaña en 1689, la independencia de América del Norte en 1776, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia), y en contrato o “laudo constitucional” de Baviera, se formularon para que hubiera paz entre las personas de las diversas regiones alemanas. Este laudo se convertiría posteriormente en la Carta Magna (máxima expresión de la supremacía de la ley sobre el gobernante). Con ésta, las ideas de respeto a los derechos fundamentales, la elección de gobernantes por los gobernados, la participación representativa en el gobierno, quedan plasmados en los nuevos fundamentos de las sociedades democráticas, ofreciendo estabilidad al sobrevivir las instituciones democráticas en un marco legal.

Bobbio en su obra “Futuro de la democracia”, señala que:

“La democracia perfecta no puede existir, o de hecho no ha existido nunca”.⁶

En ese sentido, Bobbio da a entender que la democracia ideal no existe; ya que para poder alcanzar ésta se necesitan dos valores: libertad e igualdad. La libertad considerada como libertad negativa, hacer o no hacer algo, sin ser obligado a ello y sin ser impedido por algún o algunos sujetos, y la libertad positiva o política, tomar decisiones sin ser obligado, autodeterminación y de autonomía; por lo que consecuentemente en nuestro país hay una libertad positiva y política, considerando que somos los que indicamos o determinamos a través de nuestra voluntad a una sola persona para que nos represente, a través de la participación en las elecciones ejerciendo nuestro voto.

⁶Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 24

Por otro lado, la igualdad puede ser material y formal (igualdad ante la ley o establecida por la ley); ahora bien Bobbio hace dos preguntas respecto a la igualdad ¿entre quién? y ¿en qué cosa? Determinando que la democracia es la igualdad para todos los ciudadanos en sus derechos políticos, entendiendo por derechos políticos la prerrogativa de participar en el proceso de toma de decisiones colectivas.

En ese sentido, cada sociedad a través de sus poderes o representantes trata de solucionar sus conflictos, por ello podría concebirse a la democracia como la forma de llevar a cabo la organización de formas de gobierno a través de la libertad e igualdad de los ciudadanos para elegir a sus representantes, sin que esta afecte sus intereses tanto individuales como colectivos, respetando las garantías que otorga su ley suprema (Constitución Política), siempre buscando un bien común.

Quien concilió la democracia con los partidos políticos y con las elecciones fue James Harrington, quién en su libro "*Oceana*", publicado a fines del siglo XVII, quién ya veía venir en los tiempos modernos que la democracia directa no era viable, vislumbró el nacimiento de la democracia representativa, que gestó en su seno a la democracia electiva y al sistema de partidos.

Edmund Burke en su escrito "*Thoughts on the Cause of the Present Discontents*", definía lo que es un partido político, "Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo"⁷. Es decir los partidos ayudan a reunir a su alrededor opiniones o

⁷ Delhumeau, Antonio, "*México: Realidad política de los partidos*", D.F. Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1970, p.38

intereses sociales para transmitirlos a la esfera de las instituciones políticas y jurídicas.

Hans Kelsen reconoció que el principio ideal de la democracia se encuentra efectivamente en la antigua democracia directa. Sin embargo, para llevarla al terreno de la práctica en los grandes Estados modernos es preciso echar mano del sistema representativo, las elecciones y los partidos políticos, define democracia: “la democracia sólo puede existir si los individuos se reagrupan de conformidad con sus afinidades políticas, con el objeto de orientar la voluntad general hacia sus fines políticos, de manera que entre el individuo y el Estado se inserten las formaciones colectivas que, como partidos políticos, reasuman la igual voluntad de los individuos... Sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos”.⁸

En el Estado moderno, la implementación real de la democracia, requiere un sistema representativo, elecciones, partidos políticos y agregar dos elementos esenciales: transparencia y rendición de cuentas, estas últimas, capaces de presionar políticamente a partidos, gobiernos y órganos de representación popular. Hay que tener claridad en torno a la utilización de los instrumentos de control y supervisión sobre los partidos políticos, con la finalidad de conducir las actividades al interior de estos últimos y demás instituciones dentro de los cauces legales, ajustando su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático. Resumiendo: la democracia posee dos dimensiones; material y formal. La primera, concierne a las decisiones sobre la cosa pública tomadas por los ciudadanos sin recurrir a representantes, fue practicada en la antigüedad helénica y devino inoperante en las sociedades actuales, cuya población asciende a millones

⁸ Hans, Kelsen, “*Esencia y valor de la democracia*”, México, ediciones Coyoacán, 2005, p. 53

de habitantes. Otra categoría importante atañe a la democracia procedimental o mínima, centrada en la celebración periódica de elecciones, la competencia entre elites, soslayando la equidad real entre tales elites, así como la fiscalización o rendición de cuentas hacia los ciudadanos. Desde esta óptica, la simple celebración periódica de elecciones resulta democrática, no así la ausencia de competencia real entre las elites, sintetizada en la llamada incertidumbre democrática, la cual supone una competencia real más allá de la mera periodicidad de elecciones. En síntesis, el régimen político mexicano pos revolucionario fue democrático, en atención a la periodicidad de las elecciones, no lo fue atendiendo a la oportunidad real de las élites mexicanas de antaño por acceder al poder. La democracia procedimental o mínima se alcanza satisfaciendo reglas mínimas, contraria a esta acepción, en las últimas décadas cobró cuerpo una definición de democracia que, además de satisfacer las reglas procedimentales mínimas, exige elementos de democracia directa, tales como el referendo, el presupuesto participativo, incluidas la fiscalización y rendición de cuentas.

En México, en un Estado de derecho, la transparencia y rendición de cuentas en los partidos políticos, gobiernos y órganos de representación popular, es fundamental, el permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del INE, conforme a la legislación, así como entregar la documentación que dichos órganos requieran respecto a sus ingresos, cumplir con las obligaciones que la norma electoral prescribe en materia de transparencia y acceso a su información. La verdad es que resta aún tramo que recorrer para que la transparencia y rendición de cuentas se cumplan a cabalidad.

De nada valen los esfuerzos de transparencia y rendición de cuentas que se llevan a cabo dentro de las propias instituciones públicas si no van acompañados de una transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes, representantes populares, partidos políticos y poderes fácticos, frente a la sociedad.

1.2. Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia como un derecho humano, significó un salto cualitativo en la implementación democrática, ejemplificando un avance en la democracia, buscando aminorar la corrupción de líderes en el poder público, así como de los partidos políticos que pretendan hacer mal uso de los recursos públicos.

En la antigüedad el anti-demócrata y filósofo Platón, quien a través del escrito político “La República”, delinea un orden jerárquico de la sociedad que supone que las razones y verdades de la política, junto con las claves de la vida pública y el Estado, son accesibles sólo para una clase llamada a gobernar. La política puede ser vivida por muchos, pero el ejercicio del poder sólo es legítimo para quienes son intelectualmente superiores – rey-filósofo-, considerando a los filósofos como alma intangible, en el que su conocimiento permitía tomar mejores medidas para la sociedad. Posteriormente, seguirían los guerreros como alma irascible y por último los trabajadores como alma sensitiva, nombrando a estos tres grupos de sociedad como la “aristocracia” la división tripartita del alma; en el que se da un ejemplo de la jerarquización del ejercicio del poder.

En la antigüedad, el manejo de los actos del gobierno, era tratar de ocultarlos con mentiras nobles, por lo que le correspondió a Platón, cubrir los secretos del poder, dando origen al *arcana imperii*.

Asimismo Norberto Bobbio refiere que:

El *arcana imperii*, estas dos frases permiten ver que pertenecen a la categoría de los *arcana* dos fenómenos distintos, aunque estrechamente unidos: el fenómeno del poder oculto o que se oculta y el del poder que oculta, o sea, que se esconde. El primero comprende el tema clásico del secreto de Estado; el segundo, el tema,

igualmente clásico, de la mentira lícita y útil (lícita, por ser útil), que se remonta nada menos que a Platón. En el Estado autocrático, el secreto de Estado no es la excepción, sino la regla: las grandes decisiones políticas deben tomarse al amparo de las miradas indiscretas de cualquier público. El más alto grado del poder público, o sea, del poder de tomar decisiones vinculantes para todos los súbditos, coincide con la máxima concentración de la esfera privada del príncipe. En uno de los textos considerados hoy entre los más autorizados para la re-construcción del pensamiento político francés en el tiempo de la monarquía absolutista.⁹

Por consiguiente proviene de la raíz indo-europea: *arek*, que significa secreto, son los secretos del poder, las piezas del saber, los misterios de la política, conforme a la definición que da Bobbio, se aprecia que los *arcana* desprende dos situaciones sobre el poder:

1. El poder oculto: El secreto de Estado
2. El poder que se oculta: las mentiras porque son útiles

Lo anterior, refiere que el soberano (Estado) no tiene la obligación de revelar sus secretos a los destinatarios (sociedad), quien protege (quien otorga la información), no tiene la obligación de saber todo, el protegido no tiene la necesidad de saber de las cosas. Su justificación es mantener o conservar el Estado.

Asimismo en la *arcana imperii* son simultáneamente *arcana Ecclesiae*. Son las razones y verdades profundas que invisten de sacralidad a los ministros religiosos que los detentan.

En la Atenas clásica, se da origen a la *isegoría*, derecho que tenían los ciudadanos atenienses a formar parte de las reuniones de la asamblea, teniendo derecho a hablar y votar en materias que conciernen a la *polis* (sociedad griega). Por consiguiente se relacionan la libertad para hablar y para decir, un sistema en el

⁹ Bobbio, Norberto. “*El futuro de la democracia*”, 3ª Edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2001, p.35

que todos hacen uso de la palabra. A grandes rasgos se da origen a la libertad de expresión, sin embargo es considerada como base de la democracia.

En la Edad Media (Siglo V – XV), los *arcana imperii* son, simultáneamente, *arcana ecclesiae*, dando en la Edad Media poder a la Iglesia sobre el manejo del poder del Estado, a través de dogmas de fe y verdades indiscutibles, las discusiones de los temas políticos sobresalía la teología, ya que no podían decidir sin poder espiritual de la iglesia.

Dada la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, que se opone al gobierno de un tirano o al ejercicio ilimitado del poder, dando una participación ciudadana en los asuntos públicos. Lo que se encuentra detrás es la necesidad de que los gobernantes expliquen sus acciones.

Sin embargo, conforme fue avanzando la participación ciudadana en el poder público, en el Estado Moderno se inicia la ruptura entre el poder temporal y espiritual; por lo que el Estado tiene fines propios a los cuales no deben subordinarse los fines de los particulares, los secretos del Estado dejan de ser fragmentos sueltos de información y se convierten en partes articuladas de una racionalidad propia de la política de las nuevas realidades estatales. El conocimiento de los actos del poder le corresponde a quien ejerce el poder político (El Príncipe de Maquiavelo), se transforma *en conditio sine qua non* (condición sin la cual no), se deja de manifiesto la “razón de Estado”.

A Maquiavelo (1469-1527) se le atribuye utilizar el concepto de Estado (*Stato*), en el sentido de un poder político centralizado desplegado en un territorio y capaz de ejercer su decisión o soberanía, por lo que fue aquel el precursor de la idea de que el poder político tiene intereses propios y que el mayor desacierto al

hacer política consiste en subordinar los fines del Estado a cualquier cosa que no sea obtener y conservar el poder.

Por consiguiente la razón del Estado, es tener sus propias estrategias y actos, se conduce según, una forma específica de la razón, Maquiavelo en su libro “El Príncipe” en la parte final del capítulo XVIII, señala: “Trate, pues, un príncipe de vencer y conservar el Estado, que los medios siempre serán honorables y loados por todos.” Actos de los individuos como la traición, el engaño o el crimen, que pueden ser juzgados como malos o inmorales bajo esquemas éticos o religiosos, adquieren aceptación e incluso encomio si son puestos al servicio de la acción política. Los intereses del Estado entran (o pueden entrar) en contradicción con los intereses de los individuos, el poder político tendrá su propia lógica en donde la mentira, el ocultamiento y la simulación desempeñan una función crucial.

En otro orden, surgió el absolutismo político, primera manifestación del Estado moderno; cuya finalidad era que el poder se ejerciera en un rey absoluto.

Hobbes define al Estado como una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta personas se denomina “soberano” y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es “súbdito” suyo.¹⁰

Por tanto, la soberanía es el derecho de judicatura, es decir, de oír y decidir las controversias de la ley civil o natural. Quedando facultado el soberano a declarar la guerra y hacer la paz, elegir a sus ministros, consejeros, magistrados y funcionarios, recompensar y castigar de diversas formas a sus súbditos, y por

¹⁰ Hobbes, Tomas, “*El Leviatán*”, México, Losada, 2011

supuesto, el signo más notable de la soberanía es el de dar y no tener que obedecer la ley, la soberanía, nos dice, es el alma del Estado.

Asimismo, en el Estado Liberal, tal como lo expresa es un Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos, siendo transparente.

Locke refiere como transparencia:

“Parte del ciudadano, por lo que señala que el poder político es un mandatario de los ciudadanos y como una entidad representativa sin intereses propios; incluye, bajo el concepto de propiedad, la vida y libertades de los individuos, y sólo por ello es que define la -protección de la propiedad- como la tarea principal del gobierno representativo.”¹¹

La existencia del Estado sólo se justifica por su capacidad de tutelar esta serie de derechos fundamentales (libertad, propiedad, igualdad), tomando en sus manos, por acuerdo expreso de los ciudadanos, el derecho a castigar, que no es otra cosa que ejercer la justicia.

Por consiguiente, se establece que es una visión liberal del poder político, suponer que el Estado es estrictamente representativo de intereses que no le son propios, en particular de la propiedad de los ciudadanos. Si la existencia de la autoridad política tiene sentido es porque permite tutelar los derechos de los individuos que la han instaurado; en sentido estricto, un instrumento de justicia que permite el ejercicio de derechos que no son creados por él y que, sobre todo, le preceden en existencia, es decir, en legitimidad.

¹¹ Rodríguez Zepeda, Jesús, “*Estado y transparencia; un paso por la filosofía política*”, 04 Cuadernillos de Transparencia, México, Editorial IFAI, 2010, p. 24

El Estado liberal de los siglos XVIII y XIX no era un Estado democrático. A pesar de su defensa del gobierno representativo, contemplaba derechos políticos (votar y ser votado,) sólo para quienes tenían propiedades inmobiliarias, es decir, para una minoría social. Falta en él, desde luego, el reconocimiento del principio de soberanía popular según el cual cada hombre es un voto, independientemente del estrato social. Así, el Estado de raíz liberal carece de autoridad para restringir las libertades fundamentales y legítimas del individuo como la libertad de expresión o la libertad de conciencia o religiosa.

El Estado aparece como una fuerza agregada en la que los derechos individuales permanecen intactos, todo lo contrario al modelo absolutista, sin embargo apareciendo lo público y lo privado; en la tradición absolutista no es posible registrar fronteras precisas entre lo público (lo propio del Estado) y lo privado (lo que corresponde a cada individuo) en la tradición liberal, en cambio la legitimidad misma del Estado se funda en la claridad y precisión de esa frontera.

El concepto político de privacidad, lo que es propio de lo privado, tiene una vinculación con el significado de exclusión o separación. En el ascenso de los sistemas liberales durante el siglo XVII, lo privado vino a significar todo aquello que no estaba involucrado en la esfera del aparato gubernamental, llegándose a definir en oposición a las tareas gubernamentales. La privacidad en su sentido original, no es otra cosa que lo no gubernamentalizado.

En cuanto a lo público se refiere al poder público, los servidores del Estado son personas públicas, los negocios de su oficio son públicos y públicos se llama a los edificios y establecimientos de la autoridad. El poder público debe buscar el bien común, los privados su provecho individual; se puede concluir que “lo público”, a saber, lo relativo al Estado y sus normas, instituciones y acciones específicas,

concluyendo que: a mayor fuerza de lo privado, menor fuerza de lo público y a mayor peso de lo público, menos peso de la privacidad.

La tradición de pensamiento liberal ha considerado que esta distinción es fija e inmutable, aunque ha tenido que aceptar, con el paso de los siglos, el engrosamiento o la reducción de ambos dominios. Lo privado se presenta como relevante cuando se le vincula con un conjunto de elementos positivos considerado merecedor de defensa y protección, es decir, no como mera ausencia de lo público.

El ámbito de lo privado aparece así, no como un espacio vacío, sino como una individualidad rica y compleja, espacio de la libertad y de las capacidades humanas que necesita al poder político para la protección y expresión de sus derechos, pero no para la concesión o creación de estos.

Para los efectos del tema de la verdad, de las doctrinas y de la información, el liberalismo introduce la novedad de que no existen verdades de Estado, ni por ello, secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos comunes, ni tampoco, en todo caso, sujetos privilegiados en cuanto al manejo de la información pública.

El Estado liberal es enemigo de los *arcana imperii*, sin embargo, se mantienen dos terrenos de opacidad en la información: la milicia y la banca. El Estado liberal rechaza el discurso de los intereses propios. La unilateralidad liberal tiene graves problemas para determinar una idea de bien común irreductible a la mera combinación de distintos intereses particulares, por lo que tiende a identificar con el bien común algunos de los intereses de los grupos privilegiados de la sociedad, entre ellos, de manera destacada, los de quienes tienen peso e influencia en la formación de la opinión pública.

El discurso liberal sobre la transparencia y la sociedad abierta tiene el defecto de minimizar las posibilidades de acción y reforma sociales de los Estados democráticos por vía de la acción pública, mientras que tiende a exagerar la capacidad de los particulares para generar y hacer circular información, identificando, sin mayor fundamento, esta capacidad con el bien común, dando un paso importante a la publicidad, en la cual se expresa lo siguiente:

- a) La publicidad es, desde luego, la cualidad o atributo de lo que es o puede hacerse público.
- b) Implica el proceso de salir de lo particular y abrirse a lo general, o, lo que tanto vale, pasar del yo al nosotros, de la soledad del individuo al contexto social.
- c) Hacer algo público significa, en su sentido más amplio, trascendente el ámbito privado de las ideas, los argumentos, las propuestas y las razones para entrar en un espacio social de conocimiento y aceptación.

La publicidad aparece como un mecanismo de control racional para evitar que las informaciones y argumentos de la vida política se conviertan en disparates. Es claro que la publicidad es una prueba de veracidad para los argumentos, acciones y normas de la vida política, es capacidad de la opinión pública para discutir las cuestiones que le conciernen y obligar al poder político a tomar en cuenta sus argumentos, es lo que llamamos la esfera pública de la razón. Cuando el Estado tiene que dar razones de lo que hace, no puede en teoría actuar de manera autoritaria. Pero esta obligación de publicidad no vale sólo para los funcionarios del Estado, sino que también supone obligaciones para los políticos.

Eduardo Guerrero Gutiérrez define a la transparencia en tres perspectivas:¹²

¹² Gutiérrez Guerrero, Eduardo, *“Para Aprender: La transparencia”*, primera edición, México, Nostra, p. 11-12.

- 1) Transparencia como cualidad de un objeto,
- 2) Transparencia de atributo de un sujeto, y
- 3) Transparencia como atributo de un grupo o colección de sujetos.

Puntualizando, la primera describe el material con que se trabaja que debe ser digno y ser accesible para transmitir a la ciudadanía una señal de apertura y accesibilidad. La segunda, habla sobre el sujeto (s) o la persona(s) que debe ser transparente, tener la cualidad de moral, que le guste comunicarse con los demás con un lenguaje sencillo, excluyendo palabras ambiguas o frases imprecisas. Y, por último, la tercera, habla del gobierno que este debe ser transparente en cuanto a la entrega a cualquier persona interesada, información de su funcionamiento y procedimiento interno, la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, los criterios con que toman decisiones para gastar o ahorrar, etc.; concluyendo que la transparencia es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación.

De lo anterior, se desprende que existe una unión entre transparencia y democracia, así como transparencia y partidos políticos. Por lo tanto, la transparencia en la democracia es eficaz para que se vaya transformando en una verdadera democracia ideal tal y como lo señala Bobbio, permitiendo que al ciudadano le sea informado adecuadamente, sobre los actos o decisiones que toma el gobierno, respecto al manejo de la administración y el buen funcionamiento del Estado; esto, tal y como se señaló, lisa y llana rendición de cuentas frente al gobernado, actuando adecuadamente conforme a la ley y de modo ético.

Por consiguiente, en la democracia, las políticas de transparencia aseguran que entre más abierto sea el gobierno con sus decisiones y finanzas, mayor legitimidad tendrá ante los ciudadanos.

Por tanto, la transparencia es el derecho que tiene el ciudadano de adquirir la información pública necesaria del gobierno y sus instituciones, para el buen funcionamiento del Estado, toda vez que su ejercicio se realiza a través de recursos públicos, permitiendo tener un amplio conocimiento para la libre selección del quehacer político, social y económico.

El fenómeno de la transparencia es un elemento característico de las sociedades modernas, es necesario remontarse a Suecia en 1766, a Colombia en 1888, como las fechas de inicio de la transparencia y el acceso a la información pública; en el caso de México a partir del 2002 se consolidó la legislación a favor de la transparencia.

1.2.1. La Transparencia en México

Es común hablar de la crisis de los partidos políticos en las democracias representativas contemporáneas, asumiendo que sus relaciones internas poco a poco se han ido deteriorando ya sea por conflictos internos o por que la sociedad cada día cree menos en que éstos fortalezcan la democracia del país, sin embargo, a raíz del cambio sexenal de gobierno en el año 2000, arreció la llamada transparencia, pretendiéndose con esta esclarecer y otorgar a la sociedad información relativa a la finalidad o utilización de los recursos públicos (rendición de cuentas).

Ahora bien, se consagra el derecho del acceso a la información a partir de la reforma a la Constitución de 1977, en su artículo sexto, mismo que señalaba lo siguiente:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”¹³

María Marván Laborde y Fabiola Navarro Luna refieren que:

“Poco a poco la libertad de expresión se transformó en la libertad de buscar recibir y difundir información. Esta concepción más amplia de la libertad de expresión que en el siglo XIX suponía la posibilidad de decir y escribir libremente, aunque fuera en contra del Estado, trascendió. Esa libertad impuso la obligación de emprender acciones positivas que permitan a los ciudadanos buscar y recibir información del quehacer gubernamental de manera directa de las agencias de gobierno”.¹⁴

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, 1997

¹⁴ Marvan Laborde, María y Navarro Luna, Fabiola. *“Transparencia y acceso a la información en el INE y en los partidos políticos 2003 – 2016”*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016, p. 18.

Considerando que México es un país democrático, aún con sed de cambios profundos, tratando de buscar libertad de expresión y de información, ya que de ello depende por quién se vota y que hace el gobernante electo, se da un giro muy importante el día 11 de junio de 2002, al publicarse en el DOF la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley Federal de Transparencia Gubernamental).

Esa ley se ha constituido en una poderosa palanca para la democratización del Estado, y su ejemplo ha impactado en otras áreas, instituciones y niveles de gobierno en todo el país, difundiendo una nueva cultura acerca de “lo público” entre los ciudadanos y los funcionarios y, como nunca antes, las instituciones difunden, publican y hacen accesibles una gran cantidad de información relevante sobre sus actividades. A partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes equivalentes aprobadas por el resto de los estados de la República se han establecido condiciones que mejoran, aunque con deficiencias aún importantes, el derecho de los mexicanos de acceder a documentos que testimonian la acción gubernamental y el uso de los recursos públicos.¹⁵

Lo anterior, implicó que las Entidades Federativas se unieron a la transparencia, creando su propia normatividad, siendo la primera de ellas en Jalisco y Sinaloa. A continuación se detalla, por año de promulgación, la normatividad de transparencia de las entidades federativas.

¹⁵ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); “Reformas al artículo 6° Constitucional que establece el acceso a la información pública, como un derecho fundamental de los mexicanos”. 4° edición, México, Editorial IFAI, 2008, p.11

CUADRO 1.	Promulgación de la normatividad de transparencia de las entidades federativas.
AÑO	ENTIDADES FEDERATIVAS
2002	Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán y Querétaro.
2003	Nuevo León, Durango, Colima, San Luis Potosí, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos y Coahuila
2004	México, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz, Nayarit, Zacatecas, Tlaxcala, Puebla y Tamaulipas
2005	Sonora, Baja California Sur, Campeche, Baja California, Guerrero y Chihuahua
2006	Oaxaca, Chiapas y Hidalgo
2007	Tabasco

Fuente: Elaboración propia basada en datos del IFAI, www.ifai.org.mx/sitepages/ifai.aspx

Con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia Gubernamental se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) como un organismo independiente que cuenta con autonomía y autoridad necesaria para vigilar el cumplimiento a la Ley, Instituto que es reconocido por la Constitución el 11 de junio de 2013.

Asimismo, el 13 de noviembre de 2007 entró en vigor una trascendental reforma al artículo sexto de la Constitución, misma que obliga únicamente a la Federación, Estados y al Distrito Federal ahora Ciudad de México, ejercer el

derecho al acceso a la información, por lo que se les denomina sujetos obligados (disposición que hoy día es vinculante al resto de niveles de la administración pública, federal y estatal). La aprobación de la reforma da unificación a la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, por lo que la Constitución y dicha Ley tratan de garantizar un derecho fundamental, correspondiendo a las legislaturas federales y estatales, el desarrollo del contenido de estas leyes.

Lo anterior implicó una necesidad de centralizar las funciones de transparencia, acceso a la información pública y protección de los datos personales, toda vez que cada uno de los sujetos obligados al dictaminar su normatividad en la materia de transparencia eran desiguales, es por ello que el 7 de febrero de 2014 surge nuevamente una reforma al artículo sexto Constitucional el cual señala lo siguiente:

“Artículo 6o.... ... A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. y III. ...

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. y VII. ...

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, habrá de regirse por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento habrá de regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente, de cualquiera de las 32 entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Dicha reforma, dio un nuevo giro en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, ya que atrajo nuevas leyes

reglamentarias como la emisión de la Ley General de Transparencia, publicada en el DOF el 4 de mayo de 2015, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley Federal de Transparencia), publicada en el DOF el 09 de mayo de 2016 y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados (Ley General de PDP), publicada en el DOF el 26 de enero de 2017.

Por tanto, con la reforma de 2011 al artículo 1 Constitucional, en los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta constitución establece. De tal forma que, el derecho a la transparencia es ya un derecho humano, por tanto, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley. Por tanto, los órganos del Estado deben estar obligados a publicar la información básica. La libertad de información implica no sólo que los órganos públicos atiendan las solicitudes de información, sino también que publiquen y divulguen ampliamente los documentos de interés público sustancial. Entonces los órganos públicos deben promover activamente un gobierno abierto y de acceso público.

Entonces, transparencia es el acto que consiste en abrir la información gubernamental al público, al escrutinio de la sociedad, implica rendir cuentas, una práctica democrática de colocar la información gubernamental en la vitrina pública, para que la gente pueda revisarla, analizarla y en su caso utilizarla como mecanismo de sanción.

Son dos variables que articulamos en este capítulo: democracia y transparencia. En una primera acepción, la democracia es sólo un conjunto de reglas procedimentales o democracia mínima, por virtud de la cual se llevan a cabo elecciones periódicas, libres equitativas, sin embargo, el debate actual en torno a la democracia ha articulado a esta última una exigencia adicional, la transparencia y rendición de cuentas, es decir, las autoridades deben exponer sus actos al escrutinio público. Esta tarea ha venido consolidándose en la práctica y en el discurso, en la totalidad del mundo contemporáneo y desde luego ha permeado en las demandas de democratización en México. Por fines metodológicos, sin embargo, la implementación de la transparencia y la erección de los órganos fiscalizadores será vertido en otros capítulos, en este nos estamos limitando al análisis teórico de estos conceptos fundamentales.

Por tanto, la fiscalización se efectúa tanto en la administración pública en general, como en el financiamiento hacia los partidos políticos y candidatos independientes, medida típica de países como México. Como fuere, la democracia del siglo XXI, no se entendería sin esta triada, democracia, rendición de cuentas y existencia de los órganos facultados para implementarla.

CAPÍTULO II. MARCO HISTÓRICO Y JURÍDICO

En este capítulo se tiene como objetivo realizar un estudio sobre la evolución de las instituciones político - electorales en México, para entender el contexto que dio lugar al surgimiento de la Unidad Técnica de Fiscalización, así como sus facultades. Por otro lado, realizar un recuento histórico sobre la transparencia en nuestro país.

2.1. Evolución de instituciones político- electorales en México

En el presente apartado, se dará una breve semblanza de la transformación del Instituto Nacional Electoral (INE), anteriormente denominado Instituto Federal Electoral (IFE) de 1990 al 2014, así como las facultades que ostenta, con la finalidad de buscar un desarrollo democrático en la libre elección de representantes de gobierno a través de la participación ciudadana.

Cabe señalar que anteriormente el órgano encargado de administrar las elecciones era la Secretaria de Gobernación a través de la Comisión Federal Electoral, sin embargo, México necesitaba un organismo autónomo para tener mayor control en la vida democrática, con elecciones más justas y transparentes. A continuación, hablaremos un poco más de estas transformaciones político-electorales para un cambio democrático en México, las cuales son las siguientes:

CUADRO II. Reseña sobre la evolución de instituciones político-electorales en México.

AÑO	CONTENIDO
1917	Después de convocatoria de Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de 1916 y 1917 a los diferentes líderes revolucionarios y como resultado de dicho congreso la promulgación de la Constitución del 5 de Febrero, se instituye la

	Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión.
1946	El Presidente Manuel Ávila Camacho promulga la Ley Federal Electoral y crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, conformada por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia. De igual forma, la Ley ordena la creación de Comisiones Electorales Locales y el Consejo del Padrón Electoral.
1951	El Congreso de la Unión aprueba reformar la Ley Federal Electoral para que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral pueda arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y emitir constancias de mayoría
1973	Desaparece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y, en su lugar, el Congreso de la Unión aprueba la creación de la Comisión Federal Electoral. En este órgano participan con voz y voto, los representantes de todos los partidos políticos con registro legal.
1977	El Gobierno Federal expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas “no incluidas” y propiciar su representación en los órganos legislativos. La LOPPE modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados –ya fuera bajo la figura de registro condicionado o definitivo- en igualdad de condiciones. La Comisión quedó conformada por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público.

1987	El Congreso de la Unión realizó una reforma Constitucional para introducir el criterio de representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral.
1990	<p>Se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), ordenando la creación del IFE, a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.</p> <p>Se crea el máximo órgano denominado Consejo General, conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Un presidente, el cual era el Secretario de Gobernación, <p>Seis Consejeros Magistrales, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.</p> <ul style="list-style-type: none"> b) El Director y el Secretario General del Instituto. c) Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara). d) Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección.
1993	<p>Reforma al COFIPE y otorga al IFE las siguientes atribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores b) Expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos c) Establecer topes a los gastos de campaña

	<p>b) Faculta al Consejo general designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos por voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta del Consejero Presidente</p>
1994	<p>a) Se instituyó la figura de "Consejeros Ciudadanos", personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título.</p> <p>b) Los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General.</p> <p>c) El Consejo General del IFE quedó organizado de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un Presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación) 2. Seis consejeros ciudadanos 3. Cuatro consejeros del poder legislativo 4. Representantes de los partidos políticos con registro <p>Gracias a esta reforma, los Consejeros Ciudadanos contaron con la mayoría de votos en el Consejo General del IFE, aumentando su influencia a su interior, igual que en los procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección. También se ampliaron las atribuciones de los órganos de dirección del IFE a nivel estatal y distrital.</p>
1996	<p>a) El Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como una nueva Ley electoral federal. Entre los aspectos más importantes de esta reforma destacan los siguientes: Se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos.</p>

	<p>b) El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.</p> <p>c) Se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.</p> <p>d) Se crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE.</p> <p>e) Se estableció que serían nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General quedó constituido por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Consejero Presidente del Instituto (con derecho a voz y voto) 2. Ocho consejeros electorales (con derecho a voz y voto) 3. Un Secretario Ejecutivo (sólo con derecho a voz) 4. Consejeros del Poder Legislativo (sólo con derecho a voz) <p>Representantes de cada partido político con registro (sólo con derecho a voz)</p>
2007	<p>El COFIPE aprobado en ese año por el Congreso de la Unión otorgó al IFE 53 atribuciones con los siguientes objetivos fundamentales:</p>

	<p>a) Fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales.</p> <p>b) Regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación.</p> <p>c) Promover la participación ciudadana en las elecciones.</p> <p>d) Asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales.</p> <p>e) Transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales.</p> <p>f) Crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia. <https://www.te.gob.mx/media/pdf/98446fd7ea4d73d.pdf>.

pdf.

A) 2014. Transformación del IFE al INE, con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, el IFE se transforma en el INE, con la finalidad de organizar las elecciones nacionales, así como coordinarse con la nueva Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, para llevar a cabo la organización de los comicios locales o estatales.

El INE para llevar a cabo sus funciones, se encuentra integrado de la siguiente manera:

1. Un Presidente Consejero, con voz y voto
2. Diez Consejeros, con voz y voto
3. Consejeros del Poder Legislativo, con voz sin voto
4. Un Secretario Ejecutivo, únicamente con voz

Entre las funciones principales del INE se encuentran:

- a. Organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos a petición de estas organizaciones.
- b. Garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas.
- c. Verificar que se cumpla el requisito mínimo (2% de la lista nominal) para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizará las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados.
- d. Fiscalizar los recursos de los partidos políticos nivel federal y local en forma expedita, es decir, en el transcurso de las campañas y no una vez que terminen.

Digno es de destacar que la transformación o construcción del INE, es tratar de dar cabal cumplimiento a las necesidades de la ciudadanía, demostrando el respeto a la democracia al elegir a sus representantes tanto ejecutivo como legislativo a través del voto libre y secreto, llevando un proceso adecuado conjuntamente con los Organismos Públicos Locales (OPLES).

Ahora bien, de acuerdo a lo señalado en el artículo 41, fracción V, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere:

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. (Párrafo reformado DOF 27-05-2015).

Ciertamente, el INE es un organismo autónomo facultado a organizar y administrar conjuntamente con los OPLES las elecciones a nivel federal y estatal, rigiéndose conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad, con la finalidad de dar a conocer a los ciudadanos a través de medios de comunicación, los partidos políticos debidamente registrados, así como tener pleno conocimiento de las propuestas del candidato que representa el partido político, y tener plena libertad de decidir quién será el que lo represente en el sistema de gobierno ejecutivo y legislativo a través del voto, el cual es libre, secreto, directo personal e intransferible.

2.2. La Unidad Técnica de Fiscalización del IEEM

La Unidad Técnica es parte de las Unidades Administrativas Adscritas, junto con la de Comunicación Social, Contraloría General, el Centro de Formación y Documentación Electoral. Cuenta con una Jefatura de Unidad, una Subjefatura de Auditoría y Fiscalización – Normatividad, y su vez el Departamento de Auditoría - Fiscalización y el Departamento de Normatividad.

El marco jurídico que regula dicha Unidad es el CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, en su LIBRO CUARTO, TÍTULO SEGUNDO (De los Órganos Centrales); CAPÍTULO QUINTO (Del Secretario Ejecutivo y del Contralor General del Instituto).

En su Artículo 204. La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que tiene a su cargo la coordinación con el Instituto Nacional Electoral en esta materia; en caso de delegación, la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como de cualquier otra facultad que sea otorgada por el Consejo General del Instituto o el Instituto Nacional Electoral.

El titular de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización fungirá como Secretario Técnico de dicha Comisión, y podrá ser suplido en dichas funciones por el servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior.

El titular de la Unidad Técnica de Fiscalización será designado por el Consejo General, deberá reunir los mismos requisitos que este Código establezca para los directores. Asimismo, deberá comprobar una experiencia mínima de nivel directivo de cinco años en materia de fiscalización.

El personal de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización de la misma, están obligados a guardar reserva sobre el curso de las revisiones y auditorías en las que tenga participación o sobre las que disponga de información.

La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:

- a) Auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar.
- b) Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, dependiendo de la revisión que haya sido delegada.
- c) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.
- d) Proponer a la Comisión de Fiscalización del Instituto, la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos.
- e) Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y en su caso los proyectos de resolución, sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.
- f) Verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores.
- g) Junto con la Comisión de Fiscalización, responsabilizarse de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.
- h) En la etapa de campaña, en caso de que así opte el partido político, pagar a través de una de las chequeras que se aperturará por cada tipo de campaña las obligaciones que contraigan los partidos políticos, ya sea de la totalidad de gastos o bien únicamente por lo que hace a la propaganda en vía pública.

- i) Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización.
- j) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en esta Ley y demás disposiciones aplicables.
- k) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas, cumpliendo con los criterios técnicos emitidos por la Comisión de Fiscalización.
- l) Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos homogéneos de contabilidad que garanticen la publicidad y el acceso por medios electrónicos, en colaboración con las áreas del Instituto que se requieran para el desarrollo del sistema respectivo.
- m) Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos que garanticen la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral.
- n) Proponer a la Comisión de Fiscalización las sanciones a imponer de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas.

Las autoridades y las instituciones públicas y privadas están obligadas a responder a la Unidad Técnica de Fiscalización, las solicitudes de información protegidas por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, en un plazo máximo de cinco días después de realizada la solicitud.

De igual forma la Unidad Técnica de Fiscalización podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, quienes deberán atender el requerimiento en los plazos señalados en el párrafo inmediato anterior.

Las facultades aquí previstas para el Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización estarán sujetas a las disposiciones reglas y demás lineamientos que para tales efectos emita el Instituto.

Con lo anterior se puede observar que son múltiples las funciones de la Unidad Técnica, esenciales en las elecciones federales y locales, conformando lo anterior el objeto de estudio del presente trabajo; fiscalización de las elecciones de 2015 a nivel municipal, 2017 para la elección de gubernatura y elecciones federales y locales en tratándose de 2018.

En relación al tema de fiscalización a los partidos políticos, se pudo observar en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que a partir de la reforma de 2014 el IEEM cede facultades y el INE adquiere más facultades tales como: “la organización, desarrollo” para las elecciones locales, y en materia de fiscalización en su artículo 11 no precisa de manera clara el seguimiento que deben hacer al financiamiento en los partidos políticos, dejando una laguna en la interpretación, a la letra señala:

Artículo 11. La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y miembros de Ayuntamientos es una función que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y el Organismo Público Electoral del Estado de México, denominado Instituto Electoral del Estado de México, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, éste contará con un Órgano de Dirección Superior, integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto, designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Asimismo, se integrará con un representante de cada partido político y un Secretario Ejecutivo, quienes asistirán con voz, pero sin voto. En el ejercicio de esta función, la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Electoral del Estado de México será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y

funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, operativos y de vigilancia.

El Instituto Electoral, de ser el caso que ejecute las funciones de fiscalización delegadas por el Instituto Nacional Electoral, contará con su respectivo órgano técnico de fiscalización...

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, no aborda de manera puntual el tema de fiscalización. En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF 27-01-2017), en su artículo 32 señala:

Artículo 32. 1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: a) Para los procesos electorales federales y locales:

- I. La capacitación electoral;
- II. La geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras;
- III. El padrón y la lista de electores;
- IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
- V. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales, y
- VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Este último apartado del artículo 32, deja al Instituto al frente de tan importante función, permitiendo la fiscalización de los recursos, contribuyendo así a la disminución de la corrupción logrando la transparencia de la actividad gubernamental y el acceso a la información. La transparencia gubernamental es una consecuencia lógica del acceso a la información. El acceso a la información gubernamental fortalece la democracia y consolida el Estado de derecho. Resulta imprescindible reglamentar el derecho de acceso a la información,

estableciendo puntualmente los derechos y la obligación, tanto del que la solicita como del que la debe proporcionar.

2.3. Breve historia de la Transparencia

La transparencia es un gran paso para la civilización humana, tratando de obtener un avance en la democracia, evitando la corrupción de los líderes en el poder público, así como de los partidos políticos que pretendan hacer mal uso de los recursos públicos.

Para tratar de entender lo que es la transparencia, hablaremos un poco del filósofo Platón, quien a través de uno de sus escritos políticos, “La República”, refiere como un orden jerárquico de la sociedad, supone que las razones y las verdades de la política, junto con las claves de la vida pública y el Estado, son accesibles sólo para una clase llamada para gobernar; es decir, que la política puede ser vivida por muchos, pero el ejercicio del poder sólo es legítimo para quienes son intelectualmente superiores.

Ahora bien, en la antigüedad el manejo de los actos del gobierno era tratar de ocultarlos con mentiras nobles, por lo que le correspondió a Platón, cubrir los secretos del poder, dando origen al *arcana imperii*.

Norberto Bobbio refirió al *arcana imperii* como:

El *arcana imperii*, estas dos frases permiten ver que pertenecen a la categoría de los arcana dos fenómenos distintos, aunque estrechamente unidos: el fenómeno del poder oculto o que se oculta y el del poder que oculta, o sea, que se esconde. El primero comprende el tema clásico del secreto de Estado;

el segundo, el tema, igualmente clásico, de la mentira lícita y útil (lícita, por ser útil), que se remonta nada menos que a Platón. En el Estado autocrático, el secreto de Estado no es la excepción, sino la regla: las grandes decisiones políticas deben tomarse al amparo de las miradas indiscretas de cualquier público. El más alto grado del poder público, o sea, del poder de tomar decisiones vinculantes para todos los súbditos, coincide con la máxima concentración de la esfera privada del príncipe. En uno de los textos considerados hoy entre los más autorizados para la re-construcción del pensamiento político francés en el tiempo de la monarquía absolutista.¹⁶

Por consiguiente, proviene de la raíz indo-europea: *arek*, que significa secreto, los secretos del poder, las piezas del saber, los misterios de la política, que, conforme a la definición de Bobbio, se aprecia que los *arcana* desprenden dos situaciones sobre el poder:

1. El poder oculto: el secreto de Estado
2. El poder que se oculta: las mentiras porque son útiles.

En el mundo moderno el término transparencia y acceso a la información pública adquiere una importancia muy notoria, se convierten en elementos esenciales para lograr una democracia más sólida, desde fines del siglo XVIII, en Europa, concretamente en Suecia para el año de 1766, se da inició con políticas que permitieron el acceso a la transparencia y a la información pública. En el caso de América, Colombia para el año de 1888 da comienzo con esas iniciativas, así en lo sucesivo diversos países, y es hasta el año del 2002

¹⁶ BOBBIO, Norberto, “*El futuro de la democracia*”, 3° Ed. México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 35

cuando se aplican en México. A continuación se muestra en cada país el origen de la transparencia en el mundo.¹⁷

CUADRO III. Adopción de políticas de transparencia en el mundo

LUGAR	AÑO DE INICIO DE LEY	PAÍS	LUGAR	AÑO INICIO DE LEY	DE	PAÍS
1	1766	Suecia	41	2001		Rumania
2	1888	Colombia	42	2001		Polonia
3	1951	Finlandia	43	2002		Angola
4	1964	Dinamarca	44	2002		Jamaica
5	1966	E.E.U.U	45	2002		México
6	1970	Noruega	46	2002		Panamá
7	1978	Francia	47	2002		Tayikistán
8	1978	Países Bajos	48	2002		Zimbabue
9	1982	Australia	49	2002		Perú
10	1982	Nueva Zelanda	50	2002		India
11	1983	Canadá	51	2003		Armenia
12	1986	Grecia	52	2003		Croacia
13	1987	Austria	53	2003		Eslovenia
14	1990	Italia	54	2003		Kosovo
15	1992	Ucrania	55	2003		Turquía
16	1992	Hungría	56	2004		Ecuador
17	1993	Portugal	57	2004		Serbia
18	1994	Bélgica	58	2004		Rep. Dominicana
19	1994	Belice	59	2004		Suiza
20	1996	Corea del Sur	60	2005		Azerbaiján

¹⁷Apuntes del Diplomado “*Democracia, Transparencia y Partidos Políticos*”, Impartido por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México 2011.

21	1996	Islandia	61	2005	Antigua y Barduba
22	1997	Lituania	62	2005	Taiwán
23	1997	Tailandia	63	2005	Uganda
24	1997	Uzbekistán	64	2005	Alemania
25	1997	Irlanda	65	2005	Montenegro
26	1998	Israel	66	2006	Macedonia
27	1997	Letonia	67	2006	Honduras
28	1997	Liechtenstein	68	2007	Kirguistán
29	1999	Georgia	69	2007	Nepal
30	1999	Albania	70	2007	Nicaragua
31	1999	Japón	71	2007	Jordania
32	1999	Trinidad y Tobago	72	2007	Indonesia
33	1999	República Checa	73	2008	Chile
34	2000	Bulgaria	74	2008	Guatemala
35	2000	Eslovaquia	75	2008	Uruguay
36	2000	Moldavia	76	2009	Rusia
37	2000	Reino Unido	77	2010	El Salvador
38	2000	Sudáfrica	78	2011	Mongolia
39	2000	Estonia	79	2011	Nigeria
40	2001	Bosnia Herzegovina	80	2011	Brasil

FUENTE: Apuntes del Diplomado “*Democracia, Transparencia y Partidos Políticos*”, Impartido por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México 2011.

2.4. Transparencia en México en las instituciones político electorales de hoy día

A partir de la reforma político-electoral de 2014, los partidos se convirtieron en sujetos obligados del régimen de transparencia, lo cual conlleva el reto de asegurar la efectividad de tal disposición.

Una de las innovaciones más importantes de la reforma político--electoral de febrero de 2014 al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (DOF 2014c, 2), fue establecer que los partidos políticos serían sujetos obligados directos del régimen de transparencia. Este nuevo estatus también se ve reflejado en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la cual entró en vigor en mayo de 2014 como parte de la implementación de dicha reforma.

Resulta interesante analizar los nuevos retos que presenta la transparencia proactiva; es decir, la obligación de los partidos de poner la información a disposición de cualquier persona por medio de internet, como señala la fracción V del artículo 6 constitucional. Si bien esta obligación de transparencia proactiva es una carga adicional importante para los partidos, también puede ser vista como una oportunidad de acercarse a su militancia, para promover el voto y fortalecer la democracia, al establecer mecanismos más fáciles y rápidos de comunicación.

Los partidos son un ente intermediario entre la esfera pública y la privada, un conjunto de personas que buscan ser gobierno por medio de las elecciones y, a la vez, asociaciones de personas que comparten determinada ideología; en realidad, actúan como puentes entre la sociedad civil y el Estado. En ese sentido, “tienen una dimensión privada y una pública. La dimensión privada requiere de autonomía que permita al partido una libre determinación de su orientación doctrinaria y su organización interna. La cara pública se identifica principalmente por el financiamiento

que reciben del erario; de ahí que los partidos se entiendan como organizaciones de la sociedad civil con funciones públicas”¹⁸. En el caso mexicano, la CPEUM ha reconocido esta condición intermedia de los partidos al denominarlos entes de interés público.

Ahora bien, “en México, como en buena parte de Latinoamérica, los partidos pasan por una crisis de legitimidad, suelen estar en los últimos lugares de preferencias de la ciudadanía”¹⁹ y son blanco constante de académicos y comentaristas.

Actualmente, la falta de confianza de los ciudadanos respecto de estos institutos es un foco rojo del descontento social, el cual resulta urgente atender. Es indispensable encontrar mecanismos de acercamiento a la ciudadanía que permitan a los partidos recuperar la confianza de la sociedad y así poder cumplir con esta función de intermediario de manera legítima. Una política de transparencia firme y comprometida, que garantice el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información pública para promover la participación política, puede ser un medio.

En México, las legislaciones en materia de transparencia han tenido un vínculo estrecho con la transición democrática. La reforma política de 1977 incorpora la noción de que los partidos políticos son entidades de interés público con obligaciones, derechos y prerrogativas. El partido político tiene como fin, de acuerdo con esta reforma constitucional al artículo 41, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación

¹⁸ Peschard, Jacqueline, “*Transparencia y partidos políticos*”, México, IFAI, p. 28

¹⁹ Woldenberg, José, “*Partidos y transparencia*”, México, IFAI, 2013, p.34

nacional y ser el medio para acceder al poder. De forma que desde su reconocimiento constitucional se vea a los partidos políticos en este papel de intermediario entre gobierno y gobernados, como una entidad que tiene el deber de promover la participación ciudadana, y no solo como el medio para acceder a los puestos públicos de elección popular.

La reforma al artículo 6 constitucional de 2014 (DOF 2014) ya reconoce a los partidos políticos el carácter de sujetos obligados directos. Ahora les será aplicada la reglamentación en materia de transparencia, por lo que tienen la obligación de regirse por los principios de publicidad respecto de toda la información que posean. Además, esta reforma explicita el deber de documentar la actuación de los sujetos obligados derivada del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, de tal forma que los partidos deben regir la publicación y reserva de su información por el principio de máxima publicidad. También deben establecer mecanismos para hacer pública la información sin necesidad de que medie una solicitud por parte del ciudadano en los medios electrónicos, así como tener unidades de acceso a la información y procedimientos y autoridades competentes para determinar su reserva por medio de la prueba de interés público.

Una de las exigencias principales de transparencia a los partidos políticos a nivel mundial ha sido el manejo del dinero. Giovanni Sartori señala que “la transparencia en el financiamiento de la política es una de las principales demandas de las democracias modernas. El ciudadano exige saber el origen del financiamiento de los partidos para conocer a qué intereses responde, utilizar esta información y definir su voto”²⁰. Además, los partidos se han burocratizado y esto ha provocado que se distancien de sus bases y sus militantes respecto del origen y destino del dinero.

²⁰ Sartori, Giovanni, “*The Party Effects of Electoral Systems. En Political Parties and Democracy, eds. Larry Diamond y Richard Gunther,*” 157-200. Baltimore. The Johns Hopkins University Press, 2001, p.3

También la preponderancia del financiamiento público suele alejar a los partidos de sus bases, al no requerir el apoyo económico de la sociedad y generar desconfianza acerca de los objetivos y metas del partido.

No hay fórmula mágica: si se opta por el financiamiento privado, se corre el riesgo de que los representantes queden cooptados por grupos de interés e incluso por organizaciones criminales. En ambos casos, la transparencia es esencial para la legitimidad del partido, pues resulta indispensable que la ciudadanía conozca el origen de los recursos utilizados por el instituto político, de forma que tenga confianza en apoyarlo.

En nuestro país, el principal financiamiento es público, siendo imprescindible contar con mecanismos de transparencia que permitan al ciudadano conocer el uso de los recursos públicos y de rendición de cuentas que aseguren un gasto eficiente, eficaz e igualitario, de manera que no sea un motivo de desconfianza para la ciudadanía.

En efecto, transparentar el flujo de dinero resulta esencial para combatir la corrupción y evitar contribuciones que compren las decisiones públicas o tengan un origen ilícito, ya sea que el partido político esté obligado de forma directa a transparentar el origen y uso de los recursos públicos o que se haga por medio de los institutos electorales.

En el caso mexicano, la preocupación por la transparencia del origen y uso de los recursos de los institutos políticos se eleva a rango constitucional por lo establecido en el artículo 41, que ordena, en caso del financiamiento a los partidos, los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado. Además, el

artículo 134 constitucional se refiere a que todo recurso público debe ser utilizado con transparencia y que todo funcionario público tiene la obligación expresa de aplicar los recursos con imparcialidad, sin influir en la equidad de la competencia entre partidos políticos. Estas normas muestran la preocupación por evitar que el dinero sea utilizado para manipular o desvirtuar las decisiones del electorado.

El otro elemento importante a transparentar del partido político como entidad de interés público, estrechamente vinculado con la aplicación de los recursos públicos, “es la exigencia de una democratización de su organización interna, que si bien respete su autonomía para organizarse y gobernarse, también publique los procesos de selección y toma de decisiones; lo cierto es que han pasado de ser asociaciones voluntarias de ciudadanos a organizaciones profesionales con importantes estructuras orgánicas y administrativas”.²¹ De tal manera que la exigencia, sobre todo en las democracias emergentes latinoamericanas, sea una regulación que incentive la transparencia en el manejo de los recursos y de los procesos de democracia interna de los partidos.

Los resultados del uso del financiamiento de los partidos políticos y, su funcionamiento interno, se reflejan en los indicadores de su desempeño. El artículo 6 constitucional señala para todos los sujetos obligados la obligación de publicar en internet sus indicadores. A pesar de que desde la reforma de 2007 al artículo 6 constitucional, los sujetos obligados directos deberían publicar estos indicadores, hasta noviembre de 2014 solo 22 legislaciones locales en materia de transparencia contienen este rubro como información pública de oficio; las restantes, incluyendo la legislación federal, han sido omisas. Además, existe gran diversidad en cuanto a lo que se publica como indicadores en los diversos portales de transparencia y, comúnmente, se presentan en formatos PDF que impiden su reutilización, lo que contraría las buenas prácticas de transparencia.

²¹ Peschard, Jacqueline, “*Transparencia y partidos políticos*”, México, IFAI, p. 36

Por tanto, la nueva redacción del artículo 6 constitucional, fracción V, ordena a los sujetos obligados publicar los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. Por desgracia, la LGPP de 2014 no reflejó esta obligación constitucional en el artículo 31, por lo que no se establece cómo se debe cumplir. Esta discrecionalidad por omisión resulta en opacidad. Sin embargo, la Ley General de Transparencia busca regular tanto la metodología para generar los indicadores como la forma de publicarlos, con base en los parámetros internacionales de datos abiertos.

Otro interesante estudio, de Tolbert y McNeal ²² muestra una tendencia en aumento del uso de internet como principal fuente de información de la ciudadanía, ya que se desconfía de los medios masivos de comunicación, así como una mayor participación en política de aquellos que utilizan internet para informarse del quehacer público.

Estas nuevas obligaciones de transparencia exigen que los institutos políticos cuenten con un portal de transparencia (La OCDE en 2003 define como “el uso de las TIC, y en particular Internet, como herramienta para lograr un mejor gobierno”). Sin embargo, es importante concientizar el riesgo que existe de limitar los portales únicamente a ser un receptáculo de información para el cumplimiento formal de las obligaciones establecidas en la Constitución y las leyes, pues resulta en recursos públicos subutilizados. Esto no significa que cumplir con la ley no sea importante, pero caer en los meros formalismos que ven solo el procedimiento es perder una oportunidad para aprovechar la transparencia como una herramienta

²² Tolbert Caroline y Ramona McNeal. “*Unraveling the Effects of Internet en Political Participation*”. *Political Research Quarterly* 56 (junio), p. 175-85

para cumplir a cabalidad la función esencial de los partidos como intermediarios entre la ciudadanía y el gobierno.

En el ordenamiento jurídico mexicano existe el riesgo de duplicidad de regulación aplicable al régimen de transparencia de los institutos políticos, lo cual puede prestarse a confusión, pues, aunque desde 2014 es posible afirmar que la ley especial que rige la materia es la LGPP, lo cierto es que las iniciativas presentadas al Congreso de la Unión de leyes generales de transparencia también regulan a los partidos, así como la Ley General de Transparencia. Por ello, resulta importante que se clarifique cuál será la regulación de transparencia que debe regir a los partidos políticos para que se eviten espacios de opacidad.

La reforma político-electoral de 2014 trajo cambios significativos para la organización de las elecciones, el INE se convirtió en el órgano rector del sistema nacional de elecciones, lo que implica que a diferencia del entendido anterior en el que el IFE organizaba las elecciones a nivel federal y los institutos electorales de cada entidad se encargaban de las elecciones locales, desde 2014, el INE y los denominados OPLE —antes institutos electorales locales— son corresponsables de la organización de las elecciones locales.

Los partidos hoy tienen la oportunidad de pensar en la política de transparencia proactiva no como una carga adicional impuesta por el artículo 6 constitucional, sino como una herramienta poderosa que les permite cumplir con sus funciones primordiales: promover la participación ciudadana y contribuir a la integración de los órganos de representación política.

Los institutos políticos enfrentan importantes retos como sujetos obligados de la transparencia. Sin embargo, estas nuevas obligaciones también son una gran oportunidad para fortalecer la trascendental función que tienen de ser puente comunicador entre los

ciudadanos y el gobierno, de manera que se genere la necesaria confianza entre todos. La transparencia proactiva permite el acercamiento focalizado con militantes y ciudadanos, lo cual abona a la buena comunicación y legitima la labor de los partidos.

CAPÍTULO III

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS ELECCIONES LOCALES MUNICIPALES DE 2015, 2017, 2018 EN EL MUNICIPIO DE ZUMPANGO DE OCAMPO Y EL PAPEL DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DEL IEEM

En este capítulo se tiene como objetivo principal realizar un análisis de las elecciones locales municipales de 2014- 2015 en Zumpango de Ocampo, así como un estudio general sobre las elecciones posteriores, es decir, los procesos 2016 – 2017 y 2017 – 2018, y en cada proceso estudiar el papel de la Unidad Técnica de Fiscalización, donde a partir de la reforma electoral de 2014 se quita autonomía y facultades al IEEM, y es ahora el INE quien asume esas facultades, entre las que destacan la fiscalización a los partidos políticos y candidatos(as), y el fin de este capítulo es analizar el papel de la UTF, partiendo del supuesto que fue ineficaz e insuficiente su participación en el tema de la fiscalización en ambos procesos, para ello se elaboraron algunas entrevistas para confirmar dicho supuesto.

3.1. Papel del IEEM- INE en el proceso electoral 2014- 2015 en Zumpango de Ocampo

El Estado de México cuenta con el padrón electoral (PE) y lista nominal de electores (LNE) más grande del país. De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE) — con corte al 21 de abril de este año— registran 11, 348,011 y 11, 316, 426 ciudadanos respectivamente, equivalente al 13.13% y el 13.26% del total nacional. El Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), por su parte, registra 11, 404,743 y 11, 258,125 ciudadanos respectivamente.

El Estado de México está conformado por 125 municipios, 40 distritos electorales federales (a partir de 2018 serán 41) y 45 distritos locales, que representan igual número de presidencias municipales, y diputaciones federales y locales, respectivamente.

En las pasadas elecciones locales (elecciones 2014-2015) para diputados locales y ayuntamientos en el estado de México, el IEEM se encaminó a regular dichas elecciones conforme a las innovaciones más importantes de la reforma político--electoral de febrero de 2014 al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (DOF 2014c, 2), donde establece que los partidos políticos serían sujetos obligados directos del régimen de transparencia. De tal manera que en la publicación del “Calendario de elecciones 2014-2015”, se hace énfasis en la presentación de los informe de los partidos políticos y coaliciones, tanto de precampaña como de campaña, así como el proceso de monitoreo en medios de comunicación y medios impresos.

CUADRO IV. Calendario de actividades de la campaña 2014-2015

		FUNDAMENTO LEGAL	ART. 12 PÁRRAFO 17 DE LA CPELMS, ART. 183 PÁRRAFO 7 Y 209 PÁRRAFO 1 DE LA LEGIPE, ART. 261 PÁRRAFO DOS DEL CEEM
MES-AÑO	PERIODO	DURACIÓN	ACTIVIDAD(ES)
MAYO- JUNIO 2015	DI 1 de mayo al 7 de junio	36 días	“SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE TODA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL”
			Artículo 12 (...) Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental, tanto de autoridades estatales, municipales y cualquier ente público.
			Artículo 183 7. Las transmisiones en los servicios de televisión restringida a que se refiere el párrafo anterior deberán suprimir, durante el periodo de campaña , tanto federal como local, los mensajes de propaganda gubernamental.

FUENTE: Cuadro obtenido de la página del IEEM, elecciones 2014-2015, http://www.ieem.org.mx/maxima_publicidad/maxima14_15/pdf/calendario2015.pdf

En el cuadro se observa con precisión el fundamento legal que regula la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, desde el 01 de mayo al 07 de junio de 2015, para lo cual el Instituto tenía como finalidad realizar el monitoreo en los diversos medios, garantizando así un proceso de equidad y transparencia.

CUADRO V. Calendario de actividades de la campaña 2014-2015

MES-AÑO	PERIODO	DURACIÓN	ACTIVIDAD(ES)
		FUNDAMENTO LEGAL:	ART. 12 PÁRRAFO 14 DE LA CPELISM. ARTS. 263 PÁRRAFO 1 Y 2 Y 266 PÁRRAFO UNO DEL CEEM
MAYO- JUNIO 2015	Del 1 de mayo al 7 de junio	34 días	“REALIZACIÓN DE MONITOREO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN DURANTE EL PERIODO DE CAMPAÑAS ELECTORALES DE CANDIDATOS DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS Y MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS”
			Artículo 12 La duración máxima de las campañas será (...) de treinta y cinco días cuando se elijan Diputados locales o Ayuntamientos.
			Artículo 263 Las campañas electorales iniciarán a partir del día siguiente al de la fecha de registro de candidaturas que apruebe el órgano electoral correspondiente para la elección respectiva y concluirán 3 días antes de la jornada electoral. El día de la jornada electoral y durante los 3 días anteriores, no se permitirán reuniones o actos políticos de campaña, propaganda o de proselitismo electorales.
			Artículo 266 El Instituto realizará monitoreo de medios de comunicación electrónicos e impresos, públicos y privados, durante el periodo de (...) campaña electoral (...)

Fuente: información obtenida de la página del IEEM, elecciones 2014-2015, http://www.ieem.org.mx/maxima_publicidad/maxima14_15/pdf/calendario2015.pdf

En el cuadro anterior se plantea el marco legal que regula el “Monitoreo” a medios de comunicación durante el periodo de campañas electorales de candidatos a diputados y miembros de los ayuntamientos, sin embargo, pese a lo señalado en el artículo 266 del CEEM, el monitoreo fue insuficiente, careciendo del personal con que cubrir todo el Distrito XX, en cuanto a la diputación local se refiere, no solo a los medios de comunicación, sino a la propaganda impresa y pintas a lo largo del distrito y municipio de Zumpango.

CUADRO VI. Calendario de actividades de la campaña 2014-2015

		FUNDAMEN TO LEGAL	ART. 79 PÁRRAFO 1 INCISO B, INCISO II DE LA LGPP. ART. 431 PÁRRAFO 1 Y 3 DE LA LEGIPE
MES-AÑO	PERIODO	DURACIÓN	ACTIVIDAD(ES)
MAYO- JUNIO 2015	1ER. Periodo del informe (del 1 al 30 de mayo). Presentación del informe (del 31 de mayo al 5 de junio)	30 días 3 días	Art. 79 1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña conforme a las siguientes reglas. (...) b) Informes de campaña (...) II. Los partidos políticos 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 concluido cada periodo.
	2do. Periodo del informe (del 31 al 5 de mayo). Presentación del informe (del 4 al 6 de junio)	6 días 3 días	Artículo 431 1. Los candidatos deberán presentar ante la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto 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.
			3. Para la revisión estará sujeta a LGPP.

Fuente: Foto obtenida de la página del IEEM, elecciones 2014-2015, http://www.ieem.org.mx/maxima_publicidad/maxima14_15/pdf/calendario2015.pdf

En dicho Calendario se contempla el fundamento legal que señala la obligación de los partidos políticos y candidatos de presentar de manera puntual los informes tanto de precampaña, como de campaña. En la Ley General de Partidos Políticos de 2015, en su Capítulo V de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización en su artículo 196 al 200, señalaba cada una de las facultades que tenía dicha Unidad, que sin duda permitía realizar una revisión “minuciosa” de los informes del 01 al 30 de mayo y del 31 de mayo al 02 de junio y del 04 al 06 de junio del 2015, los cuales sin duda están un tanto lejos de la realidad, quedando a criterio de los candidatos y candidatas sobre la información que quieran presentar a dicho Instituto.

CUADRO VII. Calendario de actividades de la campaña 2014-2015

		FUNDAMENTO LEGAL	ART. 80 PÁRRAFO 1, INCISO D, FRACCIÓN II LGPP, ART. 431 PÁRRAFO 1 Y 3 DE LA LEGIPE
MES-AÑO	PERIODO	DURACIÓN	ACTIVIDAD(ES)
			REVISIÓN DE LOS INFORMES DE GASTOS DE CAMPAÑA DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS Y MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS, A SÍ COMO DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES.
JUNIO 2015	Del 3 al 12 de junio	10 días	ART. 80 1. El procedimiento para la revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas. (...) d) Informes de campaña II. Una vez entregados los informes de campaña la Unidad Técnica contará con 10 días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada.
			Artículo 431 1. Los candidatos deberán presentar ante la Unida Técnica de la Comisión de Fiscalización del Instituto 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 la LGPP.
			3. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes estará sujeta a LGPP.

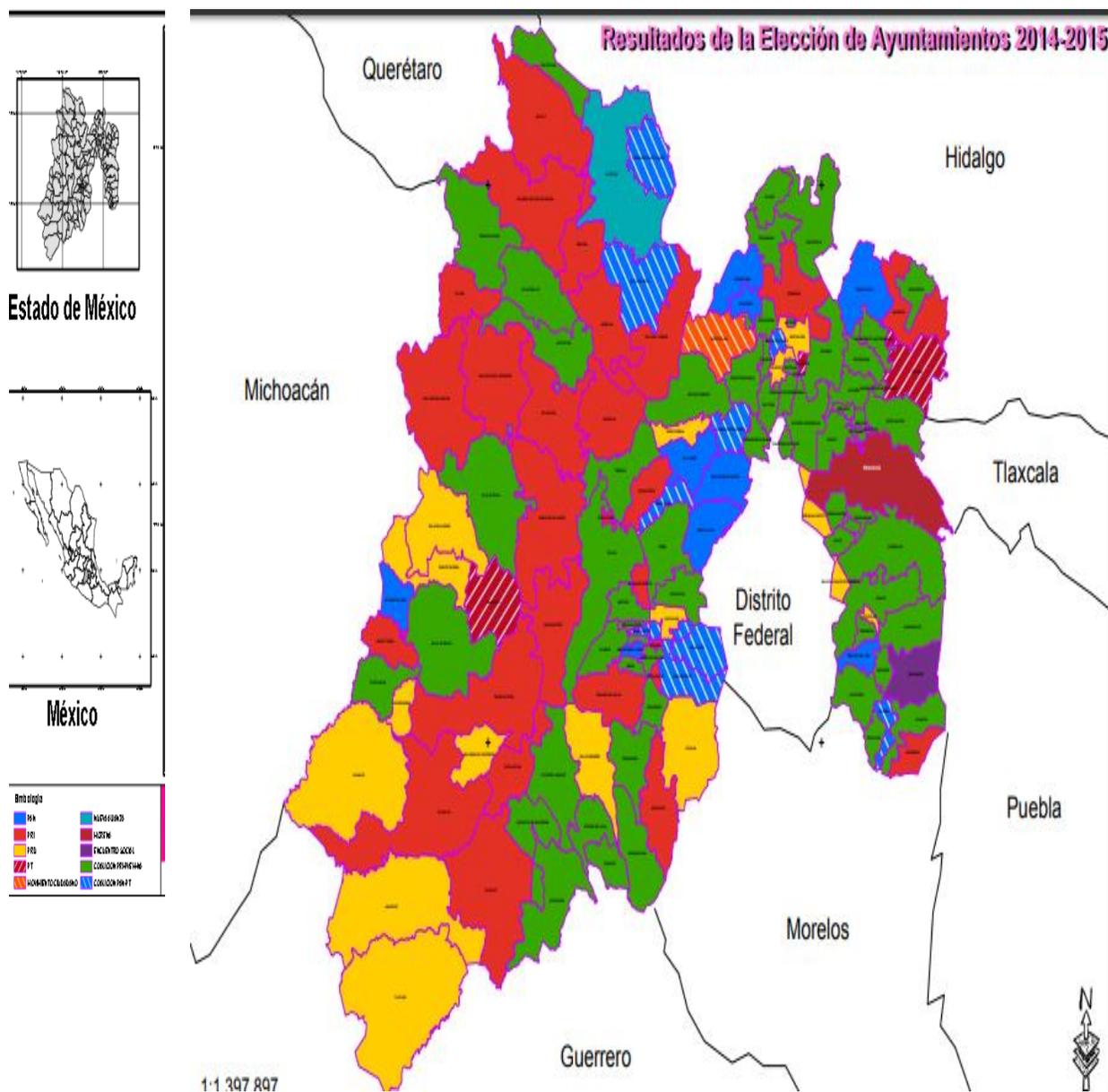
Fuente: Foto obtenida de la página del IEEM, elecciones 2014-2015, http://www.ieem.org.mx/maxima_publicidad/maxima14_15/pdf/calendario2015.pdf

En el cuadro anterior se puede observar, que de acuerdo al artículo 431 de la LGPP, los candidatos están obligados a presentar ante la Unida Técnica

de la Comisión de Fiscalización del Instituto 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, sin embargo en la práctica la información que presentan está viciada, se omite información, queda a criterio del candidato o candidata.

Iniciado el proceso electoral de 2014-2015, de acuerdo al calendario anterior, iniciadas las precampañas y campañas de los diferentes partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, concluidas cada una de las etapas, desde precampaña, hasta el día de la jornada electoral, escrutinio y cómputo, así como la etapa de resultados y de declaraciones de validez, se obtuvieron los siguientes resultados:

CUADRO VIII. Resultados de la elección Ayuntamientos de estado de México 2014-2015



Fuente: foto obtenida de la página del IEEM, elecciones 2014-2015, <http://www.ieem.org.mx/memoelec/2015.html>

CUADRO IX. Porcentajes de ciudadanos gobernados por los diferentes partidos y coaliciones en las elecciones de 2015.

PARTIDO	PE	%PE	LNE	%LNE
PRI/PRI- PVEM-NA	5,407,302	47.41%	5,339,747	47.43%
PAN/ PAN- PT	1,229,675	10.78%	1,213,069	10.78%
PRD	1,104,395	9.68%	1,090,270	9.68%
MORENA	186,515	1.64%	184,210	1.64%

FUENTE: Datos obtenidos del IEEM, elecciones 2014-2015, <http://www.ieem.org.mx/memoelec/2015.html>

En el anterior cuadro se puede observar que el porcentaje del Padrón Electoral (PE) de ciudadanos gobernados por el PRI Y LA COALICIÓN PRI/PVEM/NA, fue sin duda muy alta, en comparación de MORENA que sólo cubrió el 1.64%, cuyo porcentaje es el mismo de la Lista Nominal de Electores (LNE).

La segunda fuerza política en el estado de México en las elecciones de 2014-2015, fue el PAN y la coalición del PAN-PT, con un 10.78%, seguido por el PRD con un 9.68%.

Este fenómeno observado es muy diferente a los resultados de las elecciones de 2018, si partimos que el estado de México es la entidad con el PE y LNE más grande del país, las elecciones previas de 2017 para la gubernatura fue un termómetro de lo que se estaría reflejando en estas elecciones de 2018 a nivel local y a nivel federal, a propósito del “Empate técnico” entre Delfina Gómez y Alfredo del Mazo, donde el recurso de impugnación que promovió Delfina Gómez y el representante de Morena ante el IEEM, Horacio Duarte, esgrimiendo que el PRI y su coalición había rebasado el tope de campaña establecido por las autoridades, (de acuerdo al artículo 229 de LGPP, fracción 4 que señala que los candidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecidos por el Consejo General, serán sancionados con la cancelación de su registro, o en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido).

CUADRO X. En el siguiente cuadro se presentan los resultados de los cómputos de la elección del proceso electoral 2014- 2015 para Zumpango de Ocampo.

MUNICIPIO	TOTAL	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	SIGLAS CANDIDATO GANADOR	VOTACIÓN	PORCENTAJE
ZUMPANGO	58,711	48.36%	PRI	21,597	36.79%

MUNICIPIO	TOTAL	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	SIGLAS CANDIDATO EN SEGUNDO LUGAR	VOTACIÓN	PORCENTAJE
ZUMPANGO	58,711	48.36%	PAN	11,059	18.34%

Fuente: Datos obtenidos de la página del IEEM, elecciones 2014-2015, <http://www.ieem.org.mx/memoelec/2015.html>

En los cuadros anteriores se puede observar un margen de victoria entre el primer y segundo candidato PRI y PAN respectivamente, donde la diferencia fue de 10,538 votos, con un porcentaje de 17.95%. La diferencia observada entre el PRI y el PAN en el municipio de Zumpango, fue algo similar con el resto de las principales fuerzas políticas de la entidad. Aun sumando los porcentajes de PAN/PAN-PT, PRD y Morena, no concentran ni la mitad del PE y LNE que concentra el PRI y su coalición. Asimismo, el PRI y su coalición obtuvieron, en dicho proceso, 68 municipios más que, dan un total de 7, 902,148 ciudadanos en PE y 7,806,873 en LNE, equivalentes al 69.29% y 69.34% del total de la entidad. El resto se reparte en los demás partidos.

CUADRO XI. Resultados del cómputo municipal de las 186 casillas del municipio de Zumpango, elecciones 2014-2015

RESULTADOS DEL COMPUTO MUNICIPAL						
186 CASILLAS						
						
11,059	21,597	6,194	2,204	791	2,338	4,929
				CANDIDATOS NO REGISTRADOS	VOTOS NULOS	VOTOS VALIDOS
4,292	1,320	2,056	210	32	1,689	56,990

Fuente: Foto obtenida de la página del IEEM, elecciones 2014-2015, <http://www.ieem.org.mx/memoelec/2015.html>

Una vez concluida la jornada electoral, escrutinio y cómputo de 186 casillas se obtuvieron los resultados que se observan en la imagen anterior que corresponden al municipio de Zumpango. De acuerdo a los resultados anteriores el IEEM entregó las constancias de mayoría a los candidatos y candidatas de los partidos políticos, coaliciones que se detallan en los cuadros siguientes.

CUADRO XII. Resultados de planilla ganadora en las elecciones municipales en Zumpango 2015
121. ZUMPANGO

CARGO	PROPIETARIO	SUPLENTE
PRESIDENTE	Enrique Audencio Mazutti Delgado	Hilario Barrera Flores
SÍNDICO 1	María Isabel García Flores	Petra Advíncula Sosa
REGIDOR 1	Javier Paredes Pérez	Víctor Hugo Martínez Guzmán
REGIDOR 2	Christian Karina Domínguez Villalobos	Karla Vargas Choreño
REGIDOR 3	Francisco Rafael Sánchez Amaya	Paulino Rosales Bahena
REGIDOR 4	Gloria Laguna Barrera	Rosa Delia Soriano Flores
REGIDOR 5	Francisco Pérez Rangel	Alejandro Décaro Guzmán
REGIDOR 6	Gabriela Trejo García	Rocío Ramos Advíncula
REGIDOR 7	Juan Romero Díaz	Juan Javier Luna Tovar

CUADRO XIII. Lista de regidores electos según el principio de representación proporcional en el municipio de Zumpango en las elecciones locales de 2015

8° REGIDOR	PAN	Uriel Sánchez del Real	Armando Barrón Vidales
9° REGIDOR	PAN	Erika Maribel Cuandón Ordaz	Araceli Tapia González
10° REGIDOR	PRD	Roberto Ángel Domínguez Rodríguez	Aldo Enrique Muñoz Ortega
11° REGIDOR	NA	Alejandra Vargas Rodríguez	Patricia Meléndez Hernández
12° REGIDOR	MORENA	Felipe Campos Rodríguez	Héctor Enrique Bermúdez Hernández
13° REGIDOR	MC	Erick Chávez Sánchez	Ignacio García Sánchez

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos del IEEM, elecciones 2014-2015, <http://www.ieem.org.mx/memoelec/2015.html>

En el cuadro anterior se puede observar que las primeras 7 regidurías corresponden a la planilla integrada por candidatos y candidatas del PRI (planilla ganadora), la segunda fuerza en las elecciones de 2015 fue el PAN obteniendo dos regidurías según el principio de representación proporcional, seguido del PRD, NA, MORENA y MC respectivamente.

Una vez concluido el proceso electoral que inicio en la primer semana del mes de octubre de 2014 y concluyó en el mes de junio de 2015. Siendo asignados mediante el acuerdo IEEM/CG/68/2014 a los Vocales de la Junta Municipal 121 – Zumpango a:

CUADRO XIV. Vocales de la Junta Municipal 121 – Zumpango

CABECERA	CARGO	NOMBRE
121-ZUMPANGO	Vocal Ejecutivo	Lic. Benjamín Soriano Alvarado
	Vocal de Organización	Arq. Juan Manuel Rodríguez Viguera
	Vocal de capacitación	C. Heladio Padilla Rocandio

Fuente: elaboración propia, datos del IEEM, elecciones 2014-2015, <http://www.ieem.org.mx/memoelec/2015.html>

Quienes tuvieron la responsabilidad de organizar, desarrollar y vigilar el proceso electoral 2014-2015, como lo contempla la ley. Para el 22 de noviembre de 2014, para auxilio en las labores inherentes a la Junta Municipal Electoral de Zumpango, se contrataron a nuevo personal encargado de realizar diversas actividades:

CUADRO XV. Personal contratado en la junta municipal para el proceso electoral 2014-2015.

CARGO	NOMBRE
Auxiliar de Junta	Rafael Sosa Alanís
Auxiliar de Junta	Horacio Zamora Vicenteño
Coordinador de logística	Concepción Clemente Clemente
Coordinador de logística	Roberto Martínez Chávez
Coordinador de logística	María Yazmín Álvarez Hernández
Auxiliar de Logística	Guadalupe Aguilera Castañeda
Auxiliar de Logística	Rosilu Gálvez Cruz

Auxiliar de Logística	Víctor Manuel Serrano Peralta
Capturista	Eduardo López Ramírez
Capturista	Ignacio Fidel Sosa Rodríguez
Secretaria	Jenny Santillán Santander

FUENTE: elaboración propia con datos del IEEM, elecciones 2014-2015, <http://www.ieem.org.mx/memoelec/2015.html>

Las actividades realizadas en torno al proceso electoral 2014-2015 se desarrollaron a cargo del Vocal Ejecutivo, de Organización y de Capacitación, quienes organizaron, desarrollaron y vigilaron el proceso, al término del mismo se dieron a la tarea de compartir las conclusiones en la Memoria de la Junta y Consejo Municipal Electoral de Zumpango, Proceso Electoral de Diputados Locales y Miembros de los Ayuntamientos 2014-2015, la cual se presenta a continuación:

“CONCLUSIONES: La reforma electoral, constitucional y legal de 2014 constituye un esfuerzo más de los actores políticos por incrementar la calidad de la democracia en nuestro país, con ello también se crea el Instituto Nacional de Elecciones (INE). Los procesos electorales ordinarios federales y locales correspondientes a las elecciones respectivas que tuvieron lugar el 7 de junio del año 2015 iniciaron en la primera semana del mes de octubre del año 2014. Un proceso electoral que tuvo como columna vertebral el “Convenio General de Coordinación” (y sus anexos) celebrado entre el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral del Estado de México, aprobado por el Consejo General el 18 de diciembre de 2014. Con el fin de precisar las reglas, procedimientos, calendario de actividades y compromisos económicos a los que se sujetó la organización de los Procesos Electorales Federal y Local 2014-2015 con Jornada Electoral Concurrente en Estado de México el día 7 de junio de 2015. En la etapa de preparación del Proceso Electoral el INE atrajo la capacitación electoral, determinó el número, tipo y ubicación de las mesas directivas de casillas únicas, hasta su aprobación por el Consejo Distrital no.28 con cabecera

en Zumpango del INE. Esta Junta Municipal solamente se coordinó con el INE un curso de capacitación para SE's y CAE's en materia electoral local, el Convenio también permitió asistir a los simulacros y en la verificación de la capacitación a funcionarios primera y segunda etapa solo como simples espectadores, fuimos participes también en examinar lugares para ubicar las casillas en el territorio de Zumpango. Resultó notable el desarrollo de las pre-campañas y campañas electorales, en las cuales disminuyó de manera significativa comparado con el proceso electoral 2012 el uso de Propaganda Electoral, el instituto intensificó su programa en materia de la Promoción del Voto y la difusión de la Educación Cívica y de la Cultura Político Democrática. Durante el proceso y derivado del Convenio de Colaboración, se señaló una postergación excesiva en la definición de los mecanismos de recolección, y traslado de funcionarios de Mesa Directiva de Casilla para la entrega de Paquetes Electorales. PROCESO ELECTORAL DE DIPUTADOS LOCALES Y MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS 2014-2015 MEMORIA DE LA JUNTA Y CONSEJO MUNICIPAL ELECTORAL DE ZUMPANGO. ELECCIÓN DE DIPUTADOS Y AYUNTAMIENTOS 2014 - 2015. 115 Mención aparte merece el debate público organizado por la Junta Municipal no. 121 del IEEM, con la participación de 6 de los 11 candidatos a presidentes municipales registrados para la contienda a Miembros de Ayuntamientos, nos dejó una experiencia muy enriquecedora en todos los aspectos. En este punto mencionaremos también el aspirante a candidato independiente, quien acreditó representante ante el consejo municipal, en voz del mismo aspirante argumento que tenía debidamente requisitadas 5 mil células de un poco más de las 3 mil que se requerían para su registro, finalmente declino a su candidatura. La Jornada Electoral a diferencia de procesos anteriores tuvo una duración mayor pues las actividades iniciaron en los consejos a las 07:00 de la mañana y su conclusión cerca de las 2:00 horas del día siguiente en el caso de este Consejo Municipal, los funcionarios en las casillas tuvieron que integrar 3 paquetes electorales, precisar e intensificar en la capacitación electoral el apartado de la integración del paquete electoral local, una desafortunada logística del DAT, etc., fueron muchos factores que no permitieron la pronta recepción de los paquetes electorales por parte de los funcionarios al Consejo Municipal. Cabe destacar que a pesar de la Tensión Político-Electoral la situación dominante en el momento, fue de armonía y participación ciudadana siendo mínimos los conflictos percibidos, registrándose una votación de 44.67%.

En los actos posteriores de la Jornada electoral se enfatiza la realización de una reunión de trabajo del Consejo Municipal y sesión extraordinaria previa a la sesión ininterrumpida de cómputo municipal para prever, analizar, discutir y acordar el posible escenario de recuento de votos en la sesión de cómputo municipal, con 18.50 puntos porcentuales de diferencia entre el primer y segundo lugar de los resultados preliminares del día de la Jornada Electoral, dicha reunión y sesión extraordinaria fueron innecesarias más allá de permitir el desahogo consensado y ágil de la Sesión de Cómputo Municipal, fue todo lo contrario alargándose la sesión más del tiempo del deseable.

Finalmente 6 juicios de inconformidad fueron interpuestos por sus representantes de partidos políticos ante la instancia correspondiente, el Tribunal Electoral de Estado de México que hasta este momento no han sido resueltos”.²³

En el anterior informe se expone parte de lo que se vivió durante el proceso electoral, se hace mención de que la Jornada Electoral a diferencia de procesos anteriores tuvo una duración mayor, se plantea la necesidad de intensificar la capacitación a los funcionarios en las casillas, debido a que tuvieron que integrar 3 paquetes electorales, desconociendo los anteriores el nuevo procedimiento, amén de una desafortunada logística del DAT, etc., factores todos que no permitieron la pronta recepción de los paquetes electorales por parte de los funcionarios al Consejo Municipal. Por otro lado cabe destacar que en la Memoria de la Junta y el Consejo Municipal Electoral de Zumpango, no se hace énfasis de los Informes sobre las actividades de monitoreo realizadas previo al inicio de las precampañas, intercampañas, campañas. En el punto 3.11.1. Informe sobre las actividades de monitoreo durante las precampañas, menciona que el monitoreo se llevó a cabo por parte de la Junta Distrital XX con cabecera en Zumpango del 14 al 23 de marzo del 2015 y del 24 de marzo al 7 de abril del mismo año, pero no se señala los resultados de dicho monitoreo. En el segundo informe

²³ http://www.ieem.org.mx/memoelec/2015/m/121_Zumpango.pdf

sobre las actividades de monitoreo durante las campañas, plantea que estaba integrada por 1 coordinador de monitoristas y 8 monitoristas de estos últimos 2 correspondían al municipio de Zumpango adscritos a la Junta Distrital XX, quienes recorrieron las vialidades y calles del municipio. Con lo anterior se observa que es insuficiente el personal para desarrollar tan importante labor, considerando la extensión del Distrito XX y la cabecera municipal. Por tanto el monitoreo es muy superficial y no da cuenta de los recursos que finalmente se invierten en la campaña. Lo cual observamos quienes participamos en dicho proceso, donde a veces las coincidencias en las diversas comunidades, nos permitían saber de reuniones a puerta cerrada del PRI, donde la entrega de utilitarios rebasaba lo establecido por la ley, con la entrega de pantallas, etc.

3.2. Papel del IEEM – INE en las elecciones de 2017

Financiamiento para las actividades políticas del proceso electoral de 2017

CUADRO XVI. Financiamiento de los partidos políticos para el proceso electoral 2016-2017

FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS 2017					
PARTIDO POLÍTICO	DISTRIBUCIÓN PARITARIA 30%	VOTACIÓN VÁLIDA EFECTIVA	PORCENTAJE DE VOTACIÓN VÁLIDA EFECTIVA (última elección de Diputados Locales 2015)	DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL 70%	TOTAL
Acción Nacional	\$488,227.36	939,331	18.35519222	\$2,091,018.29	\$2,579,245.64
Revolucionario Institucional	\$488,227.36	1,782,527	34.83183853	\$3,968,033.16	\$4,456,260.52
De la Revolución Democrática	\$488,227.36	787,988	15.39784294	\$1,754,117.90	\$2,242,345.25
Del Trabajo	\$488,227.36	182,916	3.574308034	\$407,184.16	\$895,411.51
Verde Ecologista de México	\$488,227.36	180,655	3.530126495	\$402,151.01	\$890,378.36
Movimiento Ciudadano	\$488,227.36	239,961	4.689007688	\$534,170.43	\$1,022,397.78
Nueva Alianza	\$488,227.36	191,407	3.740228181	\$426,085.73	\$914,313.09
MORENA	\$488,227.36	558,560	10.91465752	\$1,243,394.69	\$1,731,622.04
Encuentro social	\$488,227.36	254,177	4.966798384	\$565,816.26	\$1,054,043.62
Virtud ciudadana	\$488,227.36		No aplica		\$488,227.36
Total	\$4,882,273.55	5,117,522	100	\$11,391,971.62	\$16,274,245.17

FUENTE: Imagen obtenida del IEEM, elecciones 2017, <http://www.ieem.org.mx/memoelec/2017.html>

En la imagen se puede observar el financiamiento que se destinó a cada partido político para el desarrollo de las actividades políticas para el proceso electoral de 2016-2017.

En el proceso electoral de 2016-2017 para la gubernatura del estado de México, en el distrito Local XX, con cabecera en Zumpango de Ocampo, inició el 31 de octubre de 2016, mediante el Acuerdo No. IEEM/CG/89/2016, por el que se designó a los Vocales de las Juntas Distritales del Instituto Electoral del Estado de México a los ciudadanos:

CUADRO XVII. Vocales de la Junta Distrital del Instituto Electoral del Estado de México.

INTEGRACIÓN JUNTA DISTRITAL ELECTORAL	NO. 20 ZUMPANGO
Vocal Ejecutivo	Martha Angélica Gámez Reséndiz
Vocal de Organización Electoral	Guillermina Sánchez Ramos
Vocal de Capacitación	Benjamín Soriano Alvarado

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos de la Memoria del IEEM, <http://www.ieem.org.mx/memoelec/2017.html>

Quienes serían los responsables de organizar, desarrollar y vigilar el proceso electoral. Las campañas electorales para la elección de Gobernador del Estado de México, comprendieron del 03 de abril al 31 de mayo de 2017, en el Distrito Local Electoral No. XX, en la Memoria de la Junta y el Consejo Municipal, en el Informe sobre el desarrollo de las campañas, se señaló que fueron llevados a cabo de manera “correcta” conforme a los lineamientos de propaganda, realizándose los recorridos a cargo de sólo 5 monitoristas, quienes observaron la propaganda electoral colgada, la fija, adherida, proyectada, donde la cantidad, características, colores, emblemas, medidas, etc., eran acordes a lo determinado en el Código Electoral del Estado de México y los Lineamientos de Propaganda Electoral del Instituto Electoral del mismo estado. Sin embargo, es importante resaltar que el monitoreo fue insuficiente, ya que sólo 5 personas realizaron tan importante labor en un Distrito que comprende 5 municipios territorialmente muy extensos, e incluso, en su reporte de los recorridos a las diferentes zonas y secciones son muy espaciados, lo cual pone en duda la veracidad de la información. En el informe presentado en el apartado 3.14. Monitoreo a medios alternos, en precampañas y campañas. En el 3.14.1. El Informe sobre las actividades de monitoreo realizadas previo al inicio de las precampañas, se reportó que de acuerdo al artículo 266 párrafo segundo del

Código Electoral del Estado de México, establece que el Instituto realizará el monitoreo de la propaganda de los Partidos Políticos colocada en todo tipo de espacio o equipamiento utilizado para difundir mensajes, a través de la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión, se reportó una vez realizada dicha actividad, que no hubo “ninguna” irregularidad, no se dio ningún acto anticipado de campaña.

El apartado 3.14.2. Informe sobre las actividades de monitoreo realizadas durante las precampañas, señala que para atender esta disposición la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión, a través de la Dirección de Partidos Políticos que dio inicio a partir del 23 de enero de 2017, con el monitoreo a Medios de Comunicación alternos y cine durante el periodo de precampaña, en la que los monitoristas acudieron a sus áreas de monitoreo para la observación, registro y captura de la propaganda de los actores políticos que se difundió en las calles y avenidas del Distrito Electoral, a través de dispositivos móviles, no reportando ninguna irregularidad.

En el reporte de las conclusiones que se presenta en la Memoria señala elementos que le dieron un rasgo muy especial a dicha elección, entre los aspectos que destacan: este proceso electoral 2016-2017, para elegir Gobernador en el estado de México, fue una elección sin precedente alguno, ya que nunca se había presentado una elección tan competida entre dos Institutos Políticos, y mucho menos la diferencia entre el primer y segundo lugar (Alfredo del Mazo de la coalición que encabezó el PRI y Deldina Gómez de MORENA, respectivamente); así como la re-distribución que sufrió el Distrito Electoral, con la incorporación del municipio de Huehuetoca, municipio de gran peculiaridad, por sus antecedentes electorales.

El “empate técnico” que se dio entre Alfredo del Mazo y Delfina Gómez, generó incertidumbre en relación al proceso electoral, donde se cuestionó la veracidad de los informes de precampaña, campaña en relación al tema de fiscalización por parte del INE y del IEEM, por el supuesto de que la Coalición PRI/PVEM/ NA/ES rebasó el tope de campaña establecido por el Código Electoral. Al término de la jornada, MORENA impugnó los resultados en 45 distritos electorales, se pidió la nulidad en las elecciones en Valle de Bravo, Ixtlahuca, Tejupilco, Atlacomulco y Jilotepec, MORENA documentó que la mayoría de los votos del PRI los obtuvo usando el presupuesto público; motivo por el cual el Lic. Horacio Duarte, Presidente del Comité Ejecutivo Estatal, dio seguimiento al proceso donde se impugnaron 45 distritos electorales ante el Tribunal Electoral del Estado de México, así como ante el Tribunal Federal.

En el caso de la Presidencia del Consejo Distrital Electoral No.20 Zumpango, en relación al estudio con fecha 06 de junio de 2017, se propuso al Consejo Distrital el recuento de algunas casillas en la sesión extraordinaria.

En el documento con fecha del 30 de Julio del año 2017, el Tribunal Electoral del Estado de México, resolvió por unanimidad de votos decretando, en el resolutive primero la acumulación de los expedientes JI/43/2017 y JI/44/2017 al expediente JI/42/2017. En el resolutive segundo declaró la nulidad de la votación recibida en las casillas 1956 contigua 13 y 5912 contigua 1 por estar integrada por funcionarios que no correspondían a las secciones citadas.

Los partidos Políticos recurrieron la sentencia de mérito, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el Juicio de Revisión Constitucional y los expedientes quedaron radicados bajo los números SUP-JRC-337/2017 y sus acumulados SUP-JRC-341/2017 y SUP-JRC-344/2017 y ordenó en sentencia incidental el recuento de cinco casillas electorales a saber 1956 contigua

9, 5880 especial, 5881 contigua 5, 5881 contigua 9 y 5882 contigua 12, mismas que fueron remitidas a la Sala Regional Toluca, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en fecha veintiséis de agosto del año 2017.

3.3. Papel del IEEM- INE en las elecciones locales - federales 2018.

El proceso electoral de Diputaciones a la Legislatura y Miembros de los Ayuntamientos del Estado de México 2017-2018, dio inicio en el mes de noviembre 2017 y fueron designados un Vocal Ejecutivo y un Vocal de Organización Electoral mediante Acuerdo del Consejo General IEEM/CG/190/2017, los ciudadanos designados:

CUADRO XVIII. Vocales que integraron la Junta Municipal de Zumpango para el proceso electoral 2017-2018.

CARGO	NOMBRE	ACUERDO
Vocal Ejecutivo	Francisca de Paula Quintero Chávez	IEEM/CG/190/2017
Vocal de Organización Electoral	Benjamín Soriano Alvarado	IEEM/CG/190/2017

Fuente: elaboración propia, con datos de la Memoria de Junta y Consejo Municipal Electoral del IEEM, <http://www.ieem.org.mx/memoelec/2018.html>

Los vocales serían los responsables de organizar, desarrollar el proceso electoral. Dentro de los elementos que comparten en la Memoria de la Junta y Consejo Municipal de dicho proceso cabe destacar el informe sobre el monitoreo, en el apartado 3.15. Monitoreo a medios alternos, antes de las precampañas,

intercampañas y las campañas, datos plasmados en el Sistema Integral de Espectaculares y Medios Alternos (SIMEMA), señalan²⁴:

“En el primer informe del 20 de enero al 3 de febrero de 2018, se observaron 17,284 spots en radio de partidos políticos. El total de spots quedó de la siguiente manera; 2875 PAN; 4314 PRI; 2459 PRD; 1074 PT; 618 PVEM; 1287 MC; 892 NA; 1872 MORENA; 1278 PES y Vía Radical 615.

El total de registros capturados en el SIMEMA y presentados en este informe de precampaña, asciende a 40,919; de los cuales 36,430 son referencias de posición, 2,834 actas circunstanciadas, 781 descartados, 40 duplicados y 834 validados, del total de validados, 707 corresponden a propaganda política y 127 a propaganda electoral. De la propaganda electoral, 125 corresponden a la elección de ayuntamientos y 2 a la elección de diputados. Por tipo de medio se realizaron 834 registros de los cuales 1 corresponde a evento de difusión, 3 a propaganda móvil o de tránsito, 34 a publicidad directa y 796 a soportes promocionales.

Lo anterior integró parte del primer informe, datos recopilados de los medios de comunicación alternos y cine, en los que se detectó la difusión de propaganda relacionada con los Procesos Electorales en el Estado de México, así como la utilizada por los Partidos Políticos, coaliciones, candidaturas comunes, aspirantes a candidatos independientes, precandidatos, candidatos, dirigentes políticos, militantes, afiliados o simpatizantes.

En segundo informe, sobre las actividades de monitoreo realizadas durante las campañas y capturado en el SIMEMA y presentados en el informe del 24 de mayo al 7 de junio de 2018, ascendió a 32,825; de los cuales 10,626 son referencias de posición, 1,927 actas circunstanciadas, 1,723 descartados, 109 duplicados y 18,440 validados.

Con lo anterior se puede observar que el personal dedicado al monitoreo en el Distrito XX cabecera en Zumpango fue insuficiente para cubrir la totalidad

²⁴ <http://www.ieem.org.mx/memoelec/2018.html>

del territorio, siendo este uno de los principales factores que limita la fiscalización real a los partidos políticos y / o candidatos, se pudo observar que en algunos eventos “públicos” no se contó con la supervisión del personal del INE o IEEM, restando así veracidad a los informes.

Una vez desarrollada la campaña y el día de la jornada electoral los resultados computarizados fueron los siguientes:

CUADRO XIX. Resultado de las elecciones municipales en Zumpango de Ocampo, periodo electoral 2017-2018.

PARTIDO / COALICIÓN	VOTOS	PORCENTAJE
PAN/PRD/MC	13,363	15.46%
PRI	16,398	18.97%
PVEM	1,260	1.46%
NA	12,376	14.31%
MORENA/PT/PES	36,708	42.45%
VÍA RADICAL	775	0.9.%
CANDIDATO INDEPENDIENTE	3,347	3.87%
NO REGISTRADOS	134	0.15%
NULOS	2,030	2.43%

Fuente: Elaboración propia, datos del IEEM,
<http://www.ieem.org.mx/memoelec/2018.html>

En el cuadro anterior se observan los resultados de las elecciones para miembros del Ayuntamientos en el municipio de Zumpango, los resultados reflejan la tónica imperante en el resto del país, donde la Coalición “Juntos Haremos Historia” (MORENA, PT, ES) ganó gran parte de los cargos de elección popular a nivel nacional y local. Al término del proceso electoral la Vocal Ejecutivo y el Vocal de Organización Electoral presentaron en la Memoria de la Junta y Consejo Municipal la siguiente conclusión:

“La preparación, desarrollo y conclusión del proceso electoral 2017-2018 a miembros de ayuntamiento del municipio de Zumpango, ha tenido un desarrollo óptimo y ante la transparencia, legalidad, los representantes de partido acreditados ante el Consejo Municipal Electoral, no recurrieron a la interposición de medios de impugnación, aunado a la participación de la ciudadanía Zumpanguense al emitir su voto a favor de la Coalición “Juntos Haremos Historia” y en cumplimiento a los diversos ordenamientos electorales se está por concluir el proceso en la parte administrativa pero se concluyó con la asignación de las constancias de mayoría relativa a la planilla ganadora, quedando integrado con la asignación de los regidores de representación proporcional el nuevo Ayuntamiento”.²⁵

En el proceso electoral 2017-2018 el INE fue la cabeza de este sistema, se le concedieron facultades especiales para que pudiera garantizar que en todas las entidades federativas las elecciones se realizaran bajo los mismos estándares de calidad y sin presiones políticas, sociales, económicas e ilícitas. Estas facultades especiales que tiene el INE respecto de la función electoral que corresponden a los OPLE son: asunción, atracción y delegación.

La asunción es la atribución que permite al INE realizar total o parcialmente las facultades del OPLE en un proceso electoral local. Dependiendo del alcance de la asunción existirán temporalidades distintas para su solicitud. En el caso de

²⁵ <http://www.ieem.org.mx/memoelec/2018.html>

asunciones totales, la misma deberá realizarse previo al inicio del proceso electoral del que se trate, las asunciones parciales podrán solicitarse en cualquier momento y sobre competencias específicas del OPLE.

Esta facultad se puede ejercer cuando se acredite que en la entidad de que se trate se presenten condiciones sociales que puedan afectar la paz pública o poner en riesgo los principios de la función electoral, o cuando no existan condiciones que garanticen la autonomía o imparcialidad de la autoridad electoral local y ello pueda poner en riesgo la organización de la elección.

Por otro lado, la atracción es la facultad que tiene el INE para conocer respecto de una atribución específica de los OPLE o inclusive sobre un asunto en particular, se justifica dada la trascendencia o la novedad en el posible criterio de interpretación. La atracción se puede producir en cualquier momento del proceso electoral.

La delegación es la facultad que tiene el INE para conferir atribuciones que le son propias, a la potestad de los OPLE. La delegación de facultades se debe realizar antes de iniciado el proceso electoral; sin embargo, el INE puede reasumir las funciones delegadas en cualquier momento.

Un aspecto importante a considerar es que solamente se encuentran legitimados para solicitar el ejercicio de las facultades especiales, los consejeros del INE y de los OPLE, en cuyo caso deberá aprobarse por el voto de al menos ocho de los consejeros de la autoridad nacional. Cabe señalar que el ejercicio de las tres facultades descritas es a criterio del consejo general del INE.

El ejercicio de estas facultades especiales es extraordinario. El sistema nacional electoral establece las facultades y atribuciones que tienen las autoridades electorales locales y la nacional. A partir de ello se debe buscar una adecuada coordinación para la organización de las elecciones, por lo que solo cuando existan condiciones que justifiquen que el INE realice de manera supletoria dichas facultades y atribuciones es que se podrá ejercer la asunción o la atracción.

Los supuestos previstos dan un amplio margen de discrecionalidad al INE, por lo que pueden constituir una camisa de once varas y, en su caso, con el potencial de derivar en distintas arbitrariedades, tanto en su ejercicio como en su omisión. Por ello, el INE tiene la compleja labor de brindar claridad sobre la manera en que ejercerá cada una de las atribuciones, de forma que su ejercicio no rompa con la coordinación y armonización que se debe buscar para consolidar el sistema nacional de la diferencia de lo que ocurre en el estado de México, donde el IEEM tiene una estructura amplia, cuenta con funcionarios capacitados y tiene un presupuesto suficiente para afrontar la elección, siendo el caso de Nayarit lo opuesto. Hasta 2016, la autoridad electoral local no era de carácter permanente, lo que implica que solamente funcionaba durante los procesos electorales, además ese OPLE apenas se conformó en 2015 cuando se designaron consejeros.

La reforma político-electoral de 2014 trajo cambios significativos para la organización de las elecciones, el INE se convirtió en el órgano rector del sistema nacional de elecciones, lo que implica que a diferencia del escenario anterior en el que el IFE organizaba las elecciones a nivel federal y los institutos electorales de cada entidad se encargaban de las elecciones locales, desde 2014, el INE y los denominados OPLE —antes institutos electorales locales— son corresponsables de la organización de las elecciones locales.

Esto implica que la autoridad electoral debe coordinarse con las 32 autoridades electorales locales que existen en el país, para que en conjunto organicen elecciones de diputaciones locales, integrantes de los ayuntamientos y de gubernaturas. “De tal manera que se crea un modelo de administración electoral

híbrido, en el que además de coexistir las autoridades electorales, igualmente lo hacen las leyes generales y las locales”.²⁶

3.4. Aplicación e interpretación de las técnicas de investigación

Nuestro país ha experimentado un paulatino proceso de democratización; sin embargo, no todas las entidades han tenido alternancia política en su gobierno. El estado de México es un ejemplo de ello, si bien el tablero político se ha modificado tanto en el Congreso Local como en los Ayuntamientos. El cambio político inició en 1975 y se extendió con la reforma electoral de 1996. Esto derivó en mayor competitividad en el estado, así como en la generación de gobiernos divididos.

Las reformas político-electorales permitieron que otros partidos ingresaran a la arena electoral y obtuvieran tanto logros en ayuntamientos como representación en el Congreso Local. Dado que los órganos electorales redujeron la intervención del gobierno, se generó mayor certeza en la organización de los procesos electorales.

Este conflicto generó el empuje necesario para que en 2007 se reformara la legislación electoral a fin de subsanar las anomalías en las que incurrieron tanto el órgano electoral como los actores partidistas y empresariales. Los temas centrales en esa reforma fueron: a) el financiamiento de los partidos; b) la necesidad de

²⁶ MARVAN Laborde, María y Navarro Luna; Fabiola. “*Transparencia y acceso a la información en el INE y en los partidos políticos 2003- 2016*”. México, Instituto Nacional Electoral, 2016, p.36

atribuirle facultades al IFE como única autoridad encargada de administrar el acceso a medios de comunicación; c) la prohibición de campañas negras; d) el establecimiento de un proceso de selección escalonada de miembros del Consejo General; e) la reducción de tiempos de campaña; y f) el aumento del porcentaje para mantener el registro de partido a 2.5%, situación que complicó el mantenimiento de partidos emergentes.

Como resultado de su propia evolución histórica y después de un amplio consenso entre las principales fuerzas políticas, las bases del sistema de justicia electoral vigente en México se establecieron por “la reforma constitucional de 1996 (misma que se aprobó por la unanimidad de los miembros del Congreso de la Unión y, en su oportunidad, por las correspondientes legislaturas locales) teniendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como eje fundamental” .

La reforma electoral de 2014 le otorgó al Instituto Nacional Electoral (INE) la rectoría en la organización de los comicios locales en el país, lo cual suscitó dudas respecto a su relación con los otros Organismos Públicos Locales (Oples).

El sistema mexicano de justicia electoral tiene por objeto garantizar la vigencia del Estado democrático de derecho que postula la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y la ley.

La justicia electoral se compone de los diversos medios de impugnación o control de los actos y procedimientos electorales. Dos medios están diseñados para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad. Mediante la aplicación de la justicia

electoral se resuelven los conflictos electorales y se corrigen eventuales infracciones a la normatividad correspondiente.

Sin embargo la justicia electoral en los últimos años, ha tenido graves problemas al resolver asuntos de propaganda electoral, principalmente los que tienen que ver con tiempos y espacios de radio y televisión, los cuales son importantes para que el ciudadano conozca a los candidatos y comience a tomar una postura político-electoral sobre alguno de ellos. A lo cual la radio, la televisión y las redes sociales juegan papeles indispensables, siempre y cuando se encuentren regulados por la ley y no violen lo que el Código les atribuye. Otro de los grandes problemas a resolver, es el tema de la fiscalización, debido a que en nuestro país esa cultura aún no está suficientemente fortalecida dentro de las mismas instituciones político electorales, por ello la importancia del presente trabajo donde se realiza una crítica sobre el papel de la UTF del IEEM en las pasadas elecciones.

Para el desarrollo del trabajo de campo, con un enfoque cualitativo, fue necesario aplicar entrevistas estructuradas a diversos actores de los procesos electorales de 2014-2015, 2016-2017 y 2017-2018. Las entrevistas fueron aplicadas a:

1. Unidad Técnica de Fiscalización del IEEM. Lic. María del Carmen de León Camacho, Jefa del Departamento de Normatividad.
2. Coordinador de la campaña de la maestra Delfina en el Distrito XX Local, Ing. Alejandro García
3. Capacitador y monitorista en el periodo electoral de 2017 y 2018. C. Eduardo Lozano Estrada.

Una vez aplicadas las entrevistas, a continuación se presentarán los resultados de las mismas.

3.4.1. INTERPRETACIÓN DE LA PRIMER ENTREVISTA APLICADA

TEMA: “LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN EL ESTADO DE MÉXICO. ESTUDIO DE CASO: ELECCIÓN LOCAL MUNICIPAL DE ZUMPANGO 2015 Y LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DEL IEEM”. ANÁLISIS CRÍTICO.

SUBTEMA: Analizar la función de la Unidad Técnica de Fiscalización del IEEM.

NOMBRE DEL ENTREVISTADO: Lic. María del Carmen de León Camacho.

CARGO O FUNCIÓN: Jefa del Departamento de Normatividad de la Unidad Técnica de Fiscalización del IEEM.

FECHA: 19 de octubre de 2018

PREGUNTAS DEL INSTRUMENTO DE MEDICIÓN:

1. ¿Considera que el IEEM capacita a los representantes de los partidos políticos de manera oportuna?
2. En materia de fiscalización, ¿la capacitación a los partidos políticos es adecuada?
3. Los partidos políticos como sujetos obligados, ¿rinden cuentas de los recursos destinados a las campañas políticas?
4. ¿Los formatos de los informes de monitoreo son adecuados?
5. ¿Son suficientes los instrumentos que se tienen para los reportes e informes al IEEM?

6. Con tu experiencia, ¿cuáles son los principales obstáculos que se enfrentan en el IEEM para el desarrollo de las actividades, en relación a los informes, y al tema de fiscalización?
7. ¿Considera que tiene más ventajas o desventajas la reforma electoral de 2014?

CONCLUSIONES:

Una vez concluida la entrevista y analizado cada una de las preguntas aplicadas a la Lic. María del Carmen de León Camacho, Jefa del Departamento de Normatividad de la Unidad Técnica de Fiscalización del IEEM, que señala que a raíz de la reforma electoral de 2014, se quita autonomía y facultades al Instituto recayendo en el INE, limitando un poco las funciones del IEEM.

En relación al tema de la fiscalización, la capacitación y el seguimiento que llevan a cabo los partidos políticos para la entrega de los informes de precampaña y campaña, son insuficientes, y carece de personal que realice el monitoreo de manera adecuada y oportuna. Se observó en los tres procesos electorales que en promedio se contaba con 4 o 5 personas para llevar a cabo el monitoreo.

En función de los formatos de los informes son inadecuados no abarcan el 100% de los aspectos que se deben de reportar, además se carece de personal capacitado para llevar a cabo dicha actividad. De igual manera el personal encargado de realizar el monitoreo es insuficiente para todo el Distrito XX Local.

De acuerdo con la experiencia de la licenciada María del Carmen de León, funcionaria del IEEM, la reforma electoral de 2014 generó un retroceso, pérdida de facultades (autonomía del instituto) y la dificultad para realizar las actividades muy importantes que ahora están en manos del INE, tales como la capacitación y fiscalización. Por tanto, son más las desventajas que se tienen a raíz de la reforma de 2014.

3.4.2. INTERPRETACIÓN DE LA 2DA. ENTREVISTA APLICADA

TEMA: “LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN EL ESTADO DE MÉXICO. ESTUDIO DE CASO: ELECCIÓN LOCAL MUNICIPAL DE ZUMPANGO 2015 Y LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DEL IEEM”

SUBTEMA: Analizar la función de la Unidad Técnica de Fiscalización del IEEM.

NOMBRE DEL ENTREVISTADO: ING. ALEJANDRO GARCÍA.

CARGO O FUNCIÓN: fundador de MORENA en Zumpango y coordinador en el Distrito XX Local de la campaña de la maestra Delfina Gómez, ex candidata gobernadora y actual Delegada del Gobierno Federal en Edo. México.

FECHA: 15 de octubre de 2018.

PREGUNTAS DEL INSTRUMENTO DE MEDICIÓN:

1. ¿Considera que el IEEM capacita a los representantes de los partidos políticos de manera oportuna?
2. En materia de fiscalización, ¿la capacitación a los partidos políticos es adecuada?
3. Los partidos políticos como sujetos obligados, ¿rinden cuentas de los recursos destinados a las campañas políticas?
4. ¿Los formatos de los informes de monitoreo son adecuados?
5. ¿Son suficientes los instrumentos que se tienen para los reportes e informes al IEEM?
6. Con tu experiencia, ¿cuáles son los principales obstáculos que se enfrentan en el IEEM para el desarrollo de las actividades, en relación a los informes, y al tema de fiscalización?

CONCLUSIONES:

Una vez realizada la entrevista, a raíz de las preguntas planteadas, se pudo obtener la siguiente información, el ing. Alejandro García señala que la capacitación que lleva a cabo el IEEM a los representantes de los partidos-candidatos es insuficiente, e incluso, ya cerca de la jornada electoral para capacitar a los representantes RC y RG y coordinadores de RG, no es suficiente. Para capacitar sobre el tema de fiscalización a los candidatos / candidatas y representantes de partido es un tanto técnica, sin quedar claro cómo deben registrar las donaciones en efectivo o en especie para los candidatos, quedando a criterio de ellos/ellas el reportar dicha información, así como el origen de los recursos que les llegan.

En relación a los formatos de los informes son inadecuados, hay datos que no se integran, lo cual denota falta de transparencia de los recursos. Los partidos políticos deben rendir cuentas de los ingresos, cuánto reciben, en qué destinan los recursos durante precampaña y campaña.

3.4.3. INTERPRETACIÓN DE LA 3ER. ENTREVISTA APLICADA

TEMA: “LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN EL ESTADO DE MÉXICO. ESTUDIO DE CASO: ELECCIÓN LOCAL MUNICIPAL DE ZUMPANGO 2015 Y LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DEL IEEM”. ANÁLISIS CRÍTICO.

SUBTEMA: Analizar la función de la Unidad Técnica de Fiscalización del IEEM.

NOMBRE DEL ENTREVISTADO: EDUARDO LOZANO.

CARGO O FUNCIÓN: capacitador en el proceso electoral de 2017 para la gubernatura del estado de México y monitorista en el proceso electoral de 2018 en el Distrito XX Local del estado de México.

FECHA: 25 de octubre de 2018

PREGUNTAS DEL INSTRUMENTO DE MEDICIÓN:

1. ¿Considera que el IEEM capacita a los representantes de los partidos políticos de manera oportuna?
2. En materia fiscalización, ¿la capacitación a los partidos políticos es adecuada?
3. Los partidos políticos como sujetos obligados, ¿rinden cuentas de los recursos destinados a las campañas políticas?
4. ¿Los formatos de los informes de monitoreo son adecuados?
5. ¿Son suficientes los instrumentos que se tienen para los reportes e informes al IEEM?
6. Con tu experiencia, ¿cuáles son los principales obstáculos que se enfrentan en el IEEM para el desarrollo de las actividades, en relación a los informes, y al tema de fiscalización?
7. Con tu experiencia, ¿cuáles son los principales obstáculos que se enfrentan en el IEEM para el desarrollo de las actividades, en relación a los informes y al tema de fiscalización?
8. ¿Considera que tiene más ventajas o desventajas la reforma electoral de 2014?

CONCLUSIONES:

Finalizada la entrevista con Eduardo Lozano, monitorista y capacitador del proceso electoral, se pudo observar en su respuesta 1, que el Instituto sí capacita a los

representantes de partido y candidatos. Afirmando que los partidos políticos como sujetos obligados sí rinden cuentas de los recursos destinados, tanto de los ingresos, donaciones durante precampaña y campaña.

Los formatos de los informes de monitoreo son adecuados, el formato es digital y apoya en la elaboración de los mismos el Vocal Ejecutivo, en tiempo real y suben al sistema de monitoreo, el cual permitiría mejorar en un gran porcentaje la fiscalización.

Con tu experiencia, ¿cuáles son los principales obstáculos que se enfrentan en el IEEM para el desarrollo de las actividades, en relación a los informes, y al tema de fiscalización?

En relación al tema de la fiscalización, la capacitación y el seguimiento que llevan a cabo los partidos políticos para la entrega de los informes de precampaña y campaña, son insuficientes, y carece de personal que realice el monitoreo de manera adecuada y oportuna.

En función de los formatos de los informes son inadecuados no abarcan el 100% de los aspectos que se deben de reportar, en el caso de los monitoristas sólo se contaba con 5 personas capacitadas para cubrir un territorio muy extenso, el Distrito XX Local comprende los municipios de Apaxco, Tequixquiac, Huehuetoca, Hueyoptla, Zumpango, lo cual demuestra la necesidad de aumentar el personal que lleva a cabo dicha actividad.

De acuerdo con la experiencia del pasante en derecho Eduardo Lozano, la reforma electoral de 2014 generó un retroceso, pérdida de facultades (autonomía) del Instituto y la dificultad para realizar las actividades muy importantes que ahora están en manos del INE, tales como la capacitación y

fiscalización. Por tanto, son más las desventajas que se tienen a raíz de la reforma de 2014.

CONCLUSIONES

PRIMERA: En términos de la Base V, artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el IEEM es un órgano público local que de manera conjunta con el INE, tiene a su cargo la función estatal de organización de elecciones en el estado de México.

SEGUNDA: Se comprobó la hipótesis, la reforma electoral de 2014 quitó autonomía y facultades al IEEM, pues el INE es competente, conforme al art. 41 constitucional federal apartado B - para capacitar a los partidos políticos en el tema de fiscalización, función -que no sólo a nivel nacional ha realizado ineficaz e insuficientemente sino también en el ámbito local.

TERCERA: Conforme al artículo 168 del Código Electoral del Estado de México, el IEEM está dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, responsable además de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y miembros de Ayuntamientos. Entre la disposición en comento y artículo 41 de la Constitución federal subsiste un conflicto de leyes por decir lo menos, si bien podría concluirse que la disposición federal prevalece sobre lo local, no menos cierto es que la ineficacia material en que ha incurrido el INE – en tratándose de la vigilancia y fiscalización electoral en el estado de México-, trae a colación la aparente colisión de disposiciones en que podía concluirse que la vigilancia- fiscalización de comicios locales debería ser facultad de los organismos electorales de las entidades.

CUARTA: Conforme lo establecido en la Ley, el IEEM cuenta con esa autonomía en su funcionamiento, sin embargo, en los procesos electorales locales de 2015, 2017 y locales - federales de 2018, la

capacitación y fiscalización ha estado a cargo del INE, vulnerando en sentido amplia tal autonomía, más grave aún, tareas en que el INE se ha revelado incapaz e insuficiente dadas sus carencias operativas.

QUINTA: Esta investigación ha girado alrededor de estas variables: democracia, transparencia, fiscalización y facultades de organismos electorales. La actual teoría democrática expansiva otorga una importancia mayúscula a la transparencia y rendición de cuentas, bien de los actos de las autoridades, bien de los partidos políticos, obligando a estos últimos a transparentar y fiscalizar sus recursos. El financiamiento de los partidos políticos sigue siendo un tema fundamental de nuestra agenda política pues en México hoy día se debate la reducción del financiamiento público, oscilando en miles de millones de pesos. De prosperar dicha disminución, el financiamiento será privado y no público, y he aquí la importancia de maximizar las técnicas de fiscalización al financiamiento de los partidos y procesos electorales.

SEXTA: Esbozamos aquí una nueva línea de investigación, vital en las democracias y sistemas políticos actuales, a saber, la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, financiamiento privado en nuestro caso, mecanismo ligado a la transparencia, la rendición de cuentas y, finalmente, al robustecimiento de la democracia representativa actual, añadiéndole mecanismos de democracia directa, como es la fiscalización y rendición de cuentas. El caso mexicano se complica toda vez que a las variables anteriores vinculamos las facultades de los organismos electorales, de carácter local o federal. En México es debatible si la fiscalización la deben llevar a cabo los organismos electorales locales o uno de carácter federal.

SÉPTIMA: El numeral 6, apartado B, artículo 41 de la Constitución federal, sitúa en la esfera competencial del INE la fiscalización de los ingresos - egresos de los partidos políticos y candidatos en procesos electorales federales y locales, concluyéndose el asunto en una línea de investigación trascendental para los estudiosos del derecho electoral, la administración

pública y la ciencia política nacional. Pues, si bien, los artífices de la reforma electoral de 2014 argumentaron, entre las principales razones de su instrumentación, la liberalización de la intromisión de los gobernadores estatales no menos cierto es que la carencia de recursos y experiencia del INE en materia de fiscalización electoral, nos da argumentos sólidos para arrancar a esta dicha facultad y devolverla a las entidades federativas. Por lo cual, concluimos que a corto y largo plazo habrá de debatirse el rediseño de la esfera competencial entre el INE y los organismos estatales electorales locales.

OCTAVA: La era actual rebasa a la democracia representativa de la modernidad y desborda las fronteras de la democracia mínima, procedimental. Amén de elecciones competitivas, periódicas, inciertas, exigimos que el financiamiento hacia partidos y candidatos se fiscalice, vigile, sujetándolo a la rendición de cuentas y la transparencia. Democracia sin fiscalizar ni transparentar deviene en plutocracia y las legislaciones de todo el orbe han venido estableciendo diversos controles buscando evitar que los factores reales devengan dueños absolutos de las democracias contemporáneas. Democracia supone idéntica oportunidad de todas las élites para acceder al poder, participando estas en calidad de candidatos o partidos/coaliciones, no basta, sin embargo, su voluntad de participar, se requiere transparentar, poner bajo el escrutinio público sus finanzas y recursos económicos vía los cuales buscan acceder al poder público. La fiscalización del financiamiento de partidos y candidatos se sitúa así dentro del agregado más amplio de la rendición de cuentas exigida a gobierno y aspirantes a serlo, permanentemente situados bajo el escrutinio público. Debiéndose maximizar y eficientar los mecanismos vía fiscalización efectiva de los aspirantes a ser parte del gobierno en el plano local: candidatos y partidos.

NOVENA: El debate federalismo vs localismo debe integrarse al rediseño de esta nueva democracia que las circunstancias demandan a México. Y en

sintonía con lo anterior, continuará la reasignación de facultades entre el organismo electoral federal INE y los organismos locales, hemos demostrado que la fiscalización de procesos electorales locales parece no interesar al INE nacional, careciendo el último de personal capaz y numéricamente suficiente para ejercer su esfera competencial. A primera vista parece que la fiscalización de procesos electorales locales debe volver a la instancia regional, quitándola a la federal. La asignación y reasignación de facultades forma parte pues de este debate, a corto y mediano plazo.

PROPUESTAS

PRIMERA: Se propone mayor capacitación a los servidores públicos del TEPJF, al TEEM, al IEEM, así como a los militantes de partidos políticos y ciudadanos interesados, con objeto de que se capaciten en aspectos novedosos como lo es el tema de la fiscalización de partidos políticos y coaliciones, asunto hoy vinculado a cuestiones más profundas como el control de constitucionalidad y de convencionalidad, vía Tratados Internacionales, así como la resolución de los medios de impugnación en materia electoral, incluido el nuevo paradigma constitucional basado en el principio *pro personae*.

SEGUNDA: Que el TEPJF, TEEM y IEEM realicen tareas para fomentar el conocimiento del derecho electoral y del derecho procesal electoral, incluida la nueva figura democrática de la fiscalización, es decir, que sus tareas o cursos sean dirigidos a ciudadanos, estudiantes, partidos políticos, agrupaciones jurídicas, con el fin de darles a conocer el sistema de justicia electoral en México, lo cual será determinante para contribuir al avance de la democracia procesal y vida política del país.

TERCERA: PROPUESTA DE REFORMA DE LEY:

REFORMA AL ART. 41 constitucional, base V, apartado B, que a letra dice” Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establece la Constitución y las leyes:

A) Para los procesos electorales federales y locales:

1. Capacitación electoral...

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.”

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de los procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

Al plantear la reforma a dicho artículo constitucional, permitiría al IEEM tener esa facultad, dando un seguimiento puntual a la fiscalización de los partidos y candidatos.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.”

Este Consejo General conforme al artículo 176 del Código Electoral del Estado de México, tiene diversas atribuciones.

Conforme al artículo 185 del Código Electoral del Estado de México, el Consejo General tendrá las siguientes atribuciones:

“III. Designar al Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto.”

Dicha designación tiende a ser sesgada y carece de transparencia, la designación debiera ser por parte del Congreso del Local, previa convocatoria y elección de una terna para determinar a la persona que tiene una formación más sólida y una alta calidad moral.

Asimismo se propone la Reforma al Libro Tercero de las candidaturas independientes, Título V de la Fiscalización, artículo 160 del Código Electoral del Estado de México vigente, que señala: “la revisión de los informes que los aspirantes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de actos para el apoyo ciudadano según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en los términos que establezca la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

De lo anterior se propone que: “la revisión de los informes que los aspirantes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de actos para el apoyo ciudadano según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización del IEEM.”

De esta manera se estará garantizando una mayor supervisión en materia de fiscalización por parte del Instituto.

De igual manera al Libro Cuarto del Instituto, Título Segundo de los Órganos Centrales, Capítulo Sexto de las direcciones y la Unidad Técnica de Fiscalización.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS:

ALMOND, Gabriel, y VERBA, Sidney; *“La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones”*; Madrid, FOESSA, 1970.

BOBBIO, Norberto, *“EL futuro de la democracia”*, 3ª Edición, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001

___ Norberto, *“Igualdad y Libertad”*, Introducción de Gregorio Peces-Barba, México, Edición Paidós Ibéricas, 1992.

CASTILLO; Jaime y PATIÑO, Elsa (coords), *“La cultura política de las organizaciones y movimientos sociales”*. México, La jornada UNAM, 1997.

CÓRDOVA Vianello, Lorenzo, *“La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las elecciones reales en América Latina”*, México, Porrúa, 2008.

___ *“Transparencia y procesos electorales”*, Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México, No. 17, México, Infodt, 2011.

CHARLOT, Jean, *“Los partidos políticos”* 2da. Ed. México, Hispánicas, 1987

DELHUMEAU, Antonio, "México: Realidad política de los partidos", D.F. Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1970.

DE LA CALLE Pardo, Luis, "Transparencia y rendición de cuentas para transformar a México", México, Auditoría Superior de la Federación, 2014.

ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro, "Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?", México, El Colegio de la frontera Norte/ Plaza y Valdés, 2000

FUENTES Díaz, Vicente, "Los Partidos Políticos en México", Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 1996.

GUTIERREZ Guerrero, Eduardo, "Para entender: La Transparencia", Editorial Nostra, Primera Edición 2008.

HOBBS, Tomas, "El Leviatan", México, Losada, 2011

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); Reformas al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos," cuarta edición, México, 2008.

JEAN Charlot, "Los partidos políticos", Editorial Casa del Libro, 2ª Edición, México, Hispánicas, 1987.

LEFF, Gloria, *“El Partido de la Revolución: aparato de hegemonía del Estado mexicano”*, Primera Edición, México, Editorial Nueva Imagen, 1998

LOAEZA, Soledad y PRUND’ HOMME, Jean Francois (coords), *“Instituciones y procesos políticos”*, México, Colegio de México, 2010.

MARMOL, José. *“Trabajo de investigación sobre la democracia ateniense”*
Disponibile en: http://libreopinion.com/members/jose_marmol/la_democracia_ateniense.htm. (07/11/17)

MARVAN Laborde, María y Navarro Luna; Fabiola. *“Transparencia y acceso a la información en el INE y en los partidos políticos 2003- 2016”*. México, Instituto Nacional Electoral, 2016.

ORTIZ Pincheti, J.A., *“La democracia que viene. Ejercicios de imaginación política”*. México, Grijalbo, 1989.

PESCHARD, Jacqueline, *“Transparencia y partidos políticos”*, México, IFAI.

REYES, Román, *“Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico Social”*, Primera Edición, 4 v: II, volumen 4, México, Editorial P y V, 2009.

RODRIGUEZ Zepeda, Jesús, *“Estado y Transparencia; un paseo por la filosofía política”*. 04 Cuadernillos de Transparencia, México, Editorial IFAI, 2010.

SANCHEZ Díaz, Carlos Antonio, “*La justicia electoral en México, ¿Eficaz o insuficiente?*”, México, IEEM: Centro de Formación y Documentación Electoral, 2017.

SARTORI, Giovanni. “*Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*”, D.F. Patria, 1987.

TOLBERT Caroline y Ramona McNeal. “*Unraveling the Effects of Internet en Political Participation*”. *Political Research Quarterly* 56 (junio).

VILLORO, L. “*Estado plural, pluralidad de cultura*”. México, Paidós, UNAM, 1998

WOLDENBERG, José, “*Partidos y transparencia*”, México, IFAI, 2013.

HEMEROGRÁFICAS:

Rivera Suárez J.F. y Rivera Suárez Maribel, *Alegatos 80*, **enero-abril 2012**, UAM-AZC., *El sorteo, mecanismo para eficientar y legitimar la Representación. Balance de nuestro sistema electoral dentro del entramado político mexicano de cara a la elección de 2012*, pp. 77-94.

_____y_____, *Alegatos 86*, **mayo-agosto 2014**, UAM-AZC., *La Conformación del Senado mexicano en el siglo XXI. Análisis socio jurídico de la fórmula para asignar los escaños*, pp.124-153.

Rivera Suarez J. F. y Rivera Suárez Maribel, POLIS, vol. 15, núm. 1, **enero-julio 2019**, *Presidencialismo mexicano, responsabilidades, poderes y controles*, UAM-IZT, pp.65-102.

Rivera Suarez, J.F., Alegatos 99, **mayo-agosto 2018**, UAM-AZC., *Controles al presidencialismo mexicano, responsabilidades y división de poderes*, pp. 325-348.

FUENTES LEGISLATIVAS

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DOF, 2019
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO Ed. SISTA, 2017
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES
- CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO
- REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN A LAS ACTIVIDADES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES
- REGLAMENTO PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS QUE PRETENDEN OBTENER SU REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO LOCAL, DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.
- REGLAMENTO PARA LA CONSTITUCIÓN, REGISTRO Y LIQUIDACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES.

Páginas electrónicas

<http://www.ine.mx/sesion-ordinaria-del-consejo-general-28-agosto-2017/>

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_sobre_perdida_de_registro/

<http://www.ieem.org.mx/memoelec/2018.html>

http://www.ieem.org.mx/memoelec/2015/m/121_Zumpango.pdf

<http://www.partidoverde.org.mx/2016/pvem/historia-del-partido-verde>

<https://nueva-alianza.org.mx/historia/>

<https://movimientociudadano.mx/nuestra-historia>

<http://encuentro.social/gobierno-mexico-html/>

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd85802332d5b7787e6910d08600a0/>

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436072&fecha=04/05/2016

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436146&fecha=04/05/2016

http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5459567&fecha=03/11/2016

<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP00570-2011.htm>

<https://www.pan.org.mx/transparencia/>

<http://pri.org.mx/SomosPRI/NuestroPartido/MiembrosAfiliados.aspx>

<http://transparencia.prd.org.mx/>

https://www.partidodeltrabajo.org.mx/2011/portal_transparencia/transparencia4.html

<http://www.ifai.org.mx/sitepages/ifai.aspx>

<http://consultapublicamx.inai.org.mx:8080/vut-web/>

<https://www.rnm.mx/Estrados>

<http://www.trife.gob.mx/>

www.buscardatos.com

<http://www.ife.org.mx/documentos/UF/e5cinco/index-e5cinco.htm>

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_de_Transparencia/InformesAnuales.html

<https://ciudadania.ife.org.mx/infomex/consultaINFOMEX.do>

<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

<http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFEv2/UTSID/UTSID->

[EstadisticasTransparencia/docs/IAMateriaTransp_2016/informe-anual-2016-ine.pdf](http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFEv2/UTSID/UTSID-EstadisticasTransparencia/docs/IAMateriaTransp_2016/informe-anual-2016-ine.pdf)

http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP_SNT_ACUERDO_EXT03_05_2017_02.pdf

<http://www.ieem.org.mx/memoelec/2018.html>

http://www.ieem.org.mx/maxima_publicidad/maxima14_15/pdf/calendario2015.pdf

<http://www.ieem.org.mx/2015/resultados2015.html>

Otro tipo de fuente bibliográfica:

Apuntes del Diplomado “Democracia, Transparencia y Partidos Políticos”; Impartido por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México, 2011.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS:

Se entenderá por:

INE: Instituto Nacional Electoral

IFE: Instituto Federal Electoral

INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

DEPPP: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos

DOF: Diario Oficial de la Federación

LGIFE: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

LGPP: Ley General de Partidos Políticos

Ley General de Transparencia: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley Federal de Transparencia: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley General de PDP: Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados

Lineamientos Técnicos Generales: Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la Información de las Obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

PNT: Plataforma Nacional de Transparencia

PAN: Partido Acción Nacional

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PT: Partido del Trabajo

PVEM: Partido Verde Ecologista de México

PNA: Partido Nueva Alianza

PMC: Partido Movimiento Ciudadano

PES: Encuentro Social

PLC: Partido Liberal Constitucionalista

PNR: Partido Nacional Revolucionario

PRM: Partido de la Revolución Mexicana

TRIFE: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ANEXOS

EJEMPLOS DE FORMATOS DEL INFORME ANUAL SOBRE EL ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS

AF - FORMATO "IA" - INFORME ANUAL

**INFORME ANUAL SOBRE EL ORIGEN Y DESTINO
DE LOS RECURSOS PARTIDO ACCION NACIONAL
CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO DE 2014**

I. INGRESOS		MONTO (\$)
1. Saldo Inicial		<u>\$66,448,476.63</u>
2. Financiamiento Público		<u>\$894,320,789.44</u>
Para actividades Operación ord.	<u>\$868,218,812.23</u>	
Para gastos de campaña	<u>\$0.00</u>	
Para actividades específicas	<u>\$26,101,977.21</u>	
3. Financiamiento por los militantes*		<u>\$25,793,110.04</u>
Efectivo		<u>\$25,793,110.04</u>
Operación ordinaria	<u>\$25,793,110.04</u>	
Campaña federal	<u>\$0.00</u>	
Especie		<u>\$0.00</u>
Operación ordinaria	<u>\$0.00</u>	
Campaña federal	<u>\$0.00</u>	
4. Financiamiento de Simpatizantes*		<u>\$7,597,710.26</u>
Efectivo		<u>\$5,949,327.33</u>
Operación ordinaria	<u>\$5,949,327.33</u>	
Campaña federal	<u>\$0.00</u>	
Especie		<u>\$1,648,382.93</u>
Operación ordinaria	<u>\$1,648,382.93</u>	
Campaña federal	<u>\$0.00</u>	
5. Autofinanciamiento*		<u>\$1,313,220.18</u>
6. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos*		<u>\$2,268,527.83</u>

II. EGRESOS

		MONTO (\$)
A) Gastos en Actividades Ordinarias Permanentes **		<u>\$735,660,465.07</u>
B) Gastos efectuados en campañas políticas federales		<u>\$0.00</u>
C) Gastos por Actividades Específicas **		<u>\$46,761,976.81</u>
Educación y Capacitación Política	<u>\$1,078,800.00</u>	
Investigación Socioeconómica y Política	<u>\$39,107,038.88</u>	
Tareas Editoriales	<u>\$6,576,137.93</u>	
D) Gastos en Campañas Electorales Locales		<u>\$9,456,814.45</u>
E) Gastos realizados para efectos del Frente		<u>\$0.00</u>
TOTAL		<u>\$791,879,256.33</u>

Unidad Técnica de Fiscalización
INE Dirección de Auditoría
a Partidos Políticos
Agrupaciones Políticas y Otros

** Anexar detalle de estos egresos.

311 MAR 2015

RECIBIDO

FIRMA

 Ericka Franco A