

# LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

The political parties' accountability

Israel García Íñiguez

Abogado y Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la U de G. Auditor de Legalidad en la Auditoría Superior del Estado de Jalisco.  
[israelgi@hotmail.com](mailto:israelgi@hotmail.com).

**Palabras clave**

Fiscalización, Finanzas, Partidos Políticos.

**Key Words**

*Accountability, Political Parties, Finances.*

**Pp. 120-136**

## Resumen

Es innegable que la rendición de cuentas es actualmente, el reto más desafiante de la administración pública. En un país en el cual, la corrupción y opacidad eran desde el inicio de la democracia una práctica común en el servicio público, la instauración de una cultura de transparencia y rendición de cuentas era casi un sueño. Empero, con las recientes reformas en materia electoral, las cuales crearon un órgano especializado para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, el sistema democrático de nuestro país dio un paso importante en el esfuerzo por incrementar la confianza del pueblo mexicano en sus instituciones. Con todo, aún quedan muchos objetivos por alcanzar en la búsqueda continua de un gobierno comprometido a disminuir la pobreza y la desigualdad que, hoy en día, afecta a la inmensa mayoría de la población. Este artículo analiza la recientemente creada Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales del Instituto Federal Electoral.

## Abstrac

*It is undeniable that the accountability is at the moment, the public administration most defying challenge. In a country where the opacity and corruption were since the beginning of the democracy a common practice in the public service, the establishment of a transparency and accountability culture it is almost a dream. However, with the most recent reforms of the political system, conceiving a specialized bureau for the control and exam of the political parties' finances, our country's democracy acquires an enormous achievement in the great effort to increase the trust of the mexican people in their institutions. Even so, there are still many objectives to accomplish in the continuous quest for a government committed to decrease the poverty and inequality that, in recent times, affects the majority of the population. This article analyses the recently created Unity of Control of the National Political Parties Public Resources in the Federal Political Institute.*

## INTRODUCCIÓN

**E**n la incipiente vida democrática de nuestro país, es innegable que la rendición de cuentas es el principal reto de la administración pública. En un México que aspira cada día a un gobierno más honesto, eficiente, transparente, decente, en fin, más democrático, el desafío más significativo es lograr que nuestros representantes y gobernantes adquieran conciencia de lo imperativo que resulta para el ciudadano común que le informen, justifiquen y respondan sobre las decisiones y acciones llevadas a cabo en su encargo, a efecto de ser evaluados en su desempeño.

Si bien es cierto, la rendición de cuentas ha resultado un tema clave en los albores de este siglo, también lo es que aún nos resta mucho por entender, más allá de que la *accountability* acompañe a la democracia prácticamente desde su nacimiento como una forma de

controlar al poder del Estado, este concepto anglosajón se ha ido permeando en nuestra sociedad, adquiriendo un lugar preferencial en aquellos primitivos principios y valores de la democracia.

No obstante, el camino ha sido arduo, sinuoso y en cierto sentido, hasta lógico, pasamos de una democracia en la cual el sistema electoral era débil, a un sistema político en el cual los objetivos y metas adquieren una dirección diferente. Resultó necesario primero fortalecer nuestro sistema democrático, robusteciendo a las instituciones encargadas de vigilar y organizar los comicios electorales, fin alcanzado en buena medida, para que hoy estemos en condiciones de voltear nuestra mirada a otro contexto elemental de una democracia, como lo es el sistema de rendición de cuentas.

Este pilar de la democracia, al igual que el sistema electoral y aquél encargado de garantizar el respeto de los derechos individuales por parte del estado, constituyen la base de un sistema democrático sólido. Porque en primer lugar, siempre fue necesario que el ente estatal reconociera sus límites respecto de los gobernados, que éstos a su vez, tuvieran la certeza de que su voz levantada en las urnas se respetara, y por último, que todos aquellos que fueron elegidos popularmente para dirigir las riendas de la administración pública, reconozcan que tienen una obligación respecto de la ciudadanía, de informar, justificar, y en su caso, responder por las acciones realizadas y las decisiones tomadas en el ejercicio de su función pública.

Ahora bien, en este auge de transparencia y rendición de cuentas que vive nuestro país, el siguiente paso –ineludible por cierto– era lograr que aquellos entes encargados de presentarnos las diferentes opciones en cuanto a actores políticos se refiere, reconocieran su compromiso con la sociedad y, al igual que todos los demás servidores de la patria, aceptaran su obligación de rendir cuentas, en lo que respecta a los recursos públicos que anualmente se les destinaba en el presupuesto de egresos de la federación. El objetivo era claro, por otro lado la metodología que se podía adoptar para lograr este efecto era diversa. Este artículo, busca analizar si, desde un punto de vista muy particular, el camino adoptado fue el más adecuado, o en su caso, cuáles serían sus puntos débiles o áreas de oportunidad para futuras reformas.

Como punto de partida, es importante reconocer que vivimos en un país en el cual, los servidores públicos por regla general, rehúyen cualquier actividad que tenga que ver con la evaluación de su desempeño o de su gestión. Estamos acostumbrados a tratar con instituciones reacias a transparentar sus procesos y actividades, en donde ha sido necesario crear Institutos de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los cuales no tienen otra función que garantizar que las dependencias públicas permitan al ciudadano común y corriente tener acceso a la información y documentos que les permitan dar seguimiento a las actividades y a toma de decisiones de los actores públicos. No obstante, aún cuando la tendencia en lo general nos permite tener cierto grado de esperanza de un Gobierno transparente, las cifras son devastadoras cuando nuestro país ocupó

el vigésimo lugar en el índice de opacidad generado por el grupo Kurtzman en el año 2004, por debajo de países como Brasil, Ecuador y Colombia.

En definitiva, la transparencia y la fiscalización permiten revertir procesos de corrupción y de discrecionalidad, aumentando la credibilidad de la ciudadanía en las instituciones y en la aplicación del gasto público. Por tanto, es de esperarse que a aquellos acostumbrados a desenvolverse en la esfera de lo público, no les interese, de voluntad propia, el desarrollar una cultura de transparencia y difusión de información, mucho menos de rendición de cuentas porque su ámbito de actuación en lo que refiere a lo impropio, disminuiría.

En este mismo orden de ideas, cabe recordar que en lo que respecta a la rendición de cuentas, no fue sino hasta finales del siglo pasado en que empezamos a tener debates acerca de los principales agentes de rendición de cuentas y sus características, logrando modificar substancialmente nuestra forma de revisar el gasto público, gracias a la creación de un órgano especializado dotado de un cierto grado de autonomía respecto de los órganos políticos, lo cual protegía en cierto sentido sus resoluciones, consiguiendo obtener informes de revisión de cuentas públicas más independientes, técnicos, pero sobre todo apolíticos. No fue para nada coincidencia que esta importante reforma a nuestro sistema democrático, se haya adoptado en el marco de una cámara de diputados de una integración sin precedentes a lo largo de nuestra historia, en donde la pluralidad de tendencias políticas obligó a tener mayor diálogo y alcanzó reformas que marcaron un hito. La publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que culminó en la creación de la Auditoría Superior de la Federación marcó, por su parte, un evento determinante en el sistema de fiscalización nacional. La adopción del modelo de Entidad de Fiscalización Superior, que venía a suplir a la obsoleta Contaduría Mayor de Hacienda, contaba con una característica primordial respecto de su antecesor, el nuevo órgano de fiscalización contaría con autonomía técnica y de gestión, en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre sus resoluciones, lo que se traducía en una independencia administrativa y de procesos de la entidad revisora respecto de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. El mensaje fue claro, reducir la influencia política en la revisión del gasto público.

Sin embargo, aún cuando la reforma tuvo un alcance a gran escala en el sistema de fiscalización superior nacional, hubo un tema que quedó en la agenda, la revisión del gasto de los partidos y agrupaciones políticas. Una vez más, aquella denominada partidocracia consiguió que los recursos públicos de las campañas políticas quedaran fuera del control público. Si bien es cierto, la fiscalización es un control del tipo administrativo, también lo es que dicha función representa una de las principales herramientas de la rendición de cuentas, por lo que su eficacia o ineficiencia repercute directamente en el sistema democrático. En este entendido, la fiscalización como parte esencial de la rendición de cuentas, se une a los demás controles constitucionales, tales como la división de poderes, el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, los juicios de responsabilidades, entre otros, en su finalidad de limitar al poder.

Se pensaría que por cuestión de materia o especialidad esta decisión fue afortunada, ya que, por excelencia la materia política ha alcanzado un trato especial dentro de nuestro sistema, a tal grado que aún se cuenta con un sistema judicial especializado para resolver las controversias que se susciten en este ámbito. A pesar de, en nuestro punto de vista, este no fue el caso. Esto es, la fiscalización como proceso de revisión toma en cuenta la aplicación o no, del recurso público, no así la naturaleza o características de aquél que lo ejerce. En otras palabras, el considerar que el recurso público ejercido por parte de los partidos y agrupaciones políticas, se debe de fiscalizar por un ente diverso a la Auditoría Superior de la Federación, carece de fundamento porque la entidad especializada en cuestión de examen y revisión del gasto público es precisamente la entidad de fiscalización superior de la Federación. Empero, más allá de esta decisión desafortunada, a partir de la más reciente reforma en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el día martes 13 de noviembre de 2007, se le otorga al Instituto Federal Electoral, la atribución de fiscalizar la utilización de los recursos públicos por parte de los partidos políticos.

A este respecto, entrando en materia de estudio, en primer lugar nos mostramos reticentes ya que, como si no fueran suficientes las actividades tendientes a planificar, organizar y llevar a cabo las elecciones en todo el territorio mexicano y aún extranjero, se le encomienda al IFE, la labor titánica de verificar que los partidos y agrupaciones políticas utilicen sus recursos públicos (y aún privados) conforme a ciertas reglas.

Estamos ciertos que quizá una de las razones para esta *brillante* decisión fue el continuar brindando a todo lo que tenga una denominación o tinte político, un trato especial, que va más allá incluso de la razón, las dificultades que tendrá que sortear dicho Instituto para alcanzar eficientemente las metas y objetivos serán estratosféricas. Y lamentablemente, en nuestra opinión, tiene escasas probabilidades de éxito. Hablando en el sentido de que realmente se quiera una efectiva rendición de cuentas de los partidos y agrupaciones políticas, pero el alcance de las resoluciones y sobre todo la trascendencia de las revisiones nos deja una incertidumbre considerable.

Pareciera ser que en nuestro país existe una tendencia general a querer componer lo que no está descompuesto. Tenemos una empresa difícil o un reto grande y lo primero que pensamos es en quien puede llevarlo a cabo, sin realmente tomar conciencia si tal o cual institución o persona, ha logrado alcanzar eficiencia, precisamente porque ha adquirido especialidad en lo que hace y porque su ámbito de acción está bien delimitado. Lo vivimos cotidianamente en la función pública, cuando se detecta a un servidor público eficiente, el mando superior le empieza a encomendar actividades que van más allá de sus obligaciones, sólo porque es confiable, sin darse cuenta que con esta acción existe un gran riesgo de que aquella persona no solamente no cumpla con las expectativas de la nueva empresa sino que a su vez, dejé de alcanzar las metas correspondientes a su responsabilidad original porque utilizó gran parte de los recursos y tiempo en la realización de su nuevo encargo. Existe un grave riesgo de saturar al Instituto Federal Electoral con

cuantas funciones se nos vengan a la mente, que después sería sólo cuestión de tiempo para que nos desilusione y aún aquellas atribuciones originales para lo que fue creado estarían en entredicho.

Es como si estuviéramos resueltos a transformar al Instituto Estatal Electoral en aquél *Leviatán* de Hobbes, creando una superestructura cuyo control será cada vez, más difícil. Estamos concientes que el IFE es una de las pocas instituciones en nuestro país, que realmente goza con un alto grado de confianza por parte de la ciudadanía. Con todo mientras más atribuciones y funciones le encarguemos, mayor será el riesgo de fracaso.

Asimismo, el sustento ideológico, e incluso axiológico, del Instituto Federal Electoral no es el ser un órgano de fiscalización, sino una institución encargada de organizar y vigilar los comicios electorales, que poco a poco hemos querido agregarle funciones que están fuera de lo que fue el espíritu del legislador es otra cuestión. Basta recordar el estado del arte existente cuando se creó este ente, dónde nuestro país atravesaba por una etapa en la que eran seriamente cuestionados los resultados de los comicios electorales, el ciudadano no tenía la certeza de que el acudir a las urnas representaría alguna diferencia en su vida cotidiana y existía un alto grado de abstinencia e indeferencia respecto de las cosas públicas. Hoy en día, debemos reconocer, en gran parte por la actuación de un órgano que nos brinda cierta confiabilidad, que las cosas en la esfera pública y nuestras creencias han ido cambiando.

Las nuevas generaciones experimentamos un México diferente, somos una sociedad más participativa, que discute, habla y grita cuando es preciso. Nuestra gente esta conciente de hacer valer sus derechos, incluso a sombrerazos o machetazos si es necesario. En este orden, resulta conveniente insertar lo respectivo al Índice de Confianza en las Instituciones, publicado por la empresa Mitofski<sup>1</sup> en octubre de 2008, en el cual la calificación otorgada al Instituto Federal Electoral es de 7.0, lo que aún cuando descendió una décima su promedio respecto del 2007, para una institución mexicana es muy aceptable, y no se ha logrado de la noche a la mañana. Resulta interesante el dato que en el penúltimo y último lugar de dicha lista se encuentran los diputados con 5.7 y los partidos políticos con 5.6, respectivamente.

Con todo esto, se nos antoja algo timorato o muy conservador, el que no se le haya encargado a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la encomienda de evaluar las finanzas de los partidos políticos, precisamente porque es el órgano especializado, que fue creado específicamente para el control del gasto público y porque los partidos políticos no deben de contar con un blindaje especial que los excluya del trato que se les da a todos los demás entes gubernamentales. Incluso la propia Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece como sujeto de fiscalización o ente susceptible de

<sup>1</sup> "Confianza en las instituciones", Índice Mitofski, en: <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=confianza-instituciones>, visitado el 13 de marzo de 2009.

ser fiscalizado, a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, lo que en cierto sentido, le otorgaba la facultad a la Auditoría Superior de la Federación para evaluar a dichos entes. Amén de lo anterior, nos resulta una duplicidad de funciones, el crear un órgano en el IFE, para realizar dicha actividad, cuando se supone que hace poco relativamente, en el 2000, creaste a la Entidad de Fiscalización Superior, con dicho objetivo. Además que dicho órgano de fiscalización ha obtenido resultados positivos, conviene mencionar que desde su creación a la fecha la Auditoría Superior de la Federación ha logrado recuperaciones por 31 mil 149 millones de pesos (González Aragón, 2008) que han sido reintegrados al erario público, lo que representa cerca de 30 veces el presupuesto anual de dicha institución. En descargo de la nueva unidad de fiscalización del IFE podríamos acotar que la Auditoría Superior de la Federación en sus revisiones solamente podría evaluar lo correspondiente a los recursos públicos, dejando por un lado los ingresos que tienen por parte del sector privado los partidos políticos. Aún así, nos parece que esta última actividad podría ser llevada a cabo por el órgano del IFE, dejando la fiscalización de los recursos públicos al órgano de la Cámara de Diputados, acotando que el informe relativo a la cuenta pública de los partidos políticos debería ser entregado al Consejo General del Instituto Federal Electoral en lugar de a la Comisión de Vigilancia.

No obstante los razonamientos hasta este momento expuestos, la decisión fue tomada y el IFE, recomendablemente o no, es el encargado del seguimiento y verificación del cumplimiento de las disposiciones legales a las que deben acogerse las instituciones en materia de origen y aplicación de sus recursos, por lo que a continuación ofrecemos algunos puntos importantes a reflexionar en cuanto a la forma, integración, y metodología que se ha dispuesto para la fiscalización de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.

## LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### Creación de la Unidad de Fiscalización

El 13 de noviembre de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha reforma, entre otras cosas, crea un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral dotado de autonomía de gestión, encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales denominado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Posteriormente, en sesión extraordinaria del Consejo General, celebrada el 18 de enero de 2008, se aprobó el Acuerdo CG05/2008, mediante el cual se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, a la que se le transfirieron los recursos

humanos, financieros y materiales, así como la documentación y los expedientes que obren en poder de la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña, y de la Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos, adscritas a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Asimismo, el artículo 79, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que dicha Unidad tiene a su cargo la recepción integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

#### **Naturaleza jurídica (órgano técnico del CG con autonomía de gestión)**

El artículo 79, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos contará con autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto.

A este respecto, nos parece peculiar las características con las que se crea dicha Unidad, ya que, tal como lo planteamos con anterioridad, en la reforma en materia de fiscalización superior, lo que se buscó fue crear una entidad dotada de *autonomía técnica y de gestión, en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre sus resoluciones*, tal como versa el texto constitucional del artículo 79. De ahí entonces, porqué decidir crear un órgano que solamente tuviera autonomía de gestión.

En este caso en particular, en el documento denominado la Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión, publicado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2008), la concepción etimológica sugiere que la autonomía técnica implica la capacidad que se reconoce a un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización, sin depender de criterios de comportamiento dictados desde otro órgano. De igual manera la autonomía técnica confiere a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (EFSF) la capacidad de realizar la fiscalización de los recursos públicos mediante operaciones jurídicas y contables, ajenas, en principio, al comportamiento político de las instituciones.

De esta manera, la autonomía técnica de la EFSF implica fundamentalmente:

1. “Que la EFSF tenga un espacio institucional propio para que se estructure bajo cánones que garanticen su competencia técnica y profesional.
2. “Que los titulares de la EFSF tengan garantizada su independencia y que las personas que conformen su personal estén altamente especializadas.



3. “Que las normas que regulan las atribuciones y el funcionamiento de la EFSF contengan mandatos expresos suficientemente amplios para cumplir adecuadamente con sus funciones.
4. “Que las normas que disciplinan los mecanismos de actuación sustantiva de la EFSF sean lo suficientemente prescriptivas para desempeñar con eficacia y alto rigor técnico su cometido institucional”.

Con ello se confiere la potestad a la EFSF para determinar con precisión:

- a. Las etapas del procedimiento fiscalizador.
  - b. Los sujetos que pueden activar el ejercicio fiscalizador.
  - c. Las fases que integran los procedimientos.
  - d. Los actos que componen a cada una de dichas fases.
  - e. Los efectos jurídicos de los mecanismos de fiscalización.
5. “Que la conducción de la EFSF sea igualmente profesional, sin que exista posibilidad alguna de interferencia política en la determinación técnica de su trabajo”.

En ello se implica la libertad de la EFSF para:

- a. Seleccionar los asuntos que serán sometidos a auditoría.
- b. Establecer los entes objeto de fiscalización y los alcances y objetivos de las auditorías.
- c. Determinar la planificación, programación y seguimiento de las mismas.
- d. Impulsar su debida conclusión.
- e. Decidir el contenido de los informes sobre sus resultados.

Al cuestionamiento de ¿por qué no se confirió a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos autonomía técnica? La respuesta es clara, porque no se tomó como base el modelo institucional de Entidad de Fiscalización Superior como fue el caso de la Auditoría Superior de la Federación. Ahora bien, la pregunta resultante entonces es ¿qué modelo institucional fue el que se tomó como patrón? y ¿a qué paradigma responde? Para estar en condiciones de abordar este tema conviene revisar lo que se entiende por autonomía de gestión.

Según el documento ya citado de la Auditoría Superior de la Federación, la actividad de gestión implica actos de dirección, administración, organización, disposición, distribución y suministro, y se traduce en el conjunto de diligencias que un órgano debe realizar para el logro de los objetivos o metas que tiene asignados. La autonomía de gestión de la EFSF consiste en su “capacidad para decidir libremente la administración,

manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la Constitución y las leyes”.

En este orden de ideas, la autonomía de gestión de la EFSF presupone en primer lugar:

1. “La libertad de la EFSF para la determinación de su propio presupuesto.
2. “La plena disponibilidad del presupuesto asignado a la EFSF sin condicionamientos externos, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones”.

En este contexto, dentro de las directrices de administración, ejecución o disposición del presupuesto, la EFSF a través de su titular, tiene atribuciones para:

- a. Definir el tamaño de su estructura burocrática.
  - b. Determinar el régimen jurídico de su personal.
  - c. Decidir la adquisición de bienes, contratación de servicios y la realización de pagos.
3. “La capacidad de la EFSF para fiscalizar autónomamente el presupuesto asignado”.

Por otro lado, si bien es cierto las características expuestas con antelación son específicas en razón de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, también lo es que la Unidad de Fiscalización del IFE, va a realizar una función similar a la de un órgano de fiscalización superior, por lo que lo ideal sería que tuviera las mismas atribuciones y características inherentes al modelo institucional que se ha adoptado, y que marca la pauta hacia donde las entidades federativas y la federación desean dirigir el sistema de fiscalización superior nacional.

Con todo, nos resulta algo confuso definir la naturaleza jurídica de la Unidad, sobre todo al intentar compararla con la Auditoría Superior de la Federación, por lo que no debemos perder de vista que al final, la Unidad, no es más que una dirección ejecutiva del Instituto, que aún cuando realiza funciones similares a las de un órgano de fiscalización, no se consideró conveniente que gozará del grado de autonomía, que actualmente se brinda a las Entidades de Fiscalización Superior en nuestro país.

#### **Recurso asignado (recurso presupuestal)**

Un tema primordial, para cualquier organización, en lo que refiere a la búsqueda de alcanzar sus metas y objetivos planteados, es lo concerniente al recurso económico que designa específicamente para cada uno de los programas. En lo que toca a la administración pública mexicana, hemos advertido que el monto de los recursos asignados por

el Estado, es directamente proporcional a los resultados obtenidos en lo que toca a los proyectos contenidos en los programas de trabajo de las entidades.

En este orden de ideas, estimamos apropiado realizar un ligero análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, principalmente con el objetivo de indagar si existe congruencia entre lo que se busca obtener con la incorporación de la Unidad de Fiscalización y los recursos asignados a la misma.

Para cumplir con este objetivo, realizaremos un ejercicio de comparación entre los recursos que para este 2009 se le asignaron a la Auditoría Superior de la Federación y aquellos que se fijaron para la Unidad de Fiscalización del IFE. La metodología utilizada será verificar el monto del recurso que originalmente se considero para la ASF respecto del universo de fiscalización, confrontándolo con los recursos designados para la Unidad, tal como se muestra en la siguiente tabla.

	UNIVERSO DE FISCALIZACIÓN 2009	PRESUPUESTO APROBADO 2009	%	\$
UFIFE	\$ 3,730,609,908	\$ 139,058,965	3.73%	\$ 0.0373
ASF	\$ 2,289,714,638,533	\$ 1,127,700,000	0.05%	\$ 0.0005
ASEJ	\$ 65,000,025,000	\$ 219,000,000	0.34%	\$ 0.0034

De la tabla anterior se desprende, en primer lugar que la Unidad de Fiscalización del IFE (UFIFE) tiene un universo a fiscalizar de \$ 3,730,609,908 pesos, que es lo que corresponde a las *prerrogativas garantizadas y oportunas para los partidos políticos* en el PEF2009, asimismo recordemos que es facultad de la Unidad, no solamente fiscalizar los recursos públicos, sino también aquellos recursos que de carácter privado se hagan llegar los partidos políticos. Consiguientemente, se denota la Unidad, cuenta con un presupuesto original de \$ 139,058,965 pesos, lo que representa un 3.73% del universo a fiscalizar, o traducido en pesos, diríamos que el IFE destina para la fiscalización \$ 0.0373 centavos de cada peso del presupuesto.

En este mismo sentido, teniendo la Federación un presupuesto original de \$2,289,714,638,533 pesos, se destina a la fiscalización superior \$ 1,127,700,000 de pesos, lo que constituye el presupuesto asignado a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; que a su vez representa solo el 0.05% porcentual, o en términos de pesos, sólo se destinan \$ 0.0005 centavos de cada peso para la fiscalización.

Asimismo, en nuestra entidad federativa se cuenta con un presupuesto de egresos del Estado con un monto de \$ 65,000,025,000 pesos; de lo cual se asigna a la Auditoría Superior del Estado de Jalisco aproximadamente \$219,000,000 pesos, lo que representa 0.34% del universo a fiscalizar, o en otras palabras en Jalisco, de cada peso a auditar, destinamos sólo \$ 0.0034 centavos para su fiscalización.

Del análisis anterior podríamos concluir, que existe congruencia en el monto de los recursos asignados a la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, para la consecución de sus objetivos, al contar con un presupuesto original asignado, muy por encima del promedio de otros órganos de fiscalización. Aún con la observación, de que en nuestro ejercicio de comparación no se incluyeron los recursos de los partidos políticos que no provienen del erario público.

Sin embargo, nos parece importante apuntar, que aún cuando es permisible considerar que la asignación presupuestal a la Unidad es adecuada, nos resulta extremadamente significativo, que aproximadamente el 53% del total del presupuesto asignado está destinado para sueldos, honorarios y compensaciones (tal como se muestra en la tabla siguiente). Lo que si lo comparamos con lo destinado, en los mismos conceptos, a la Auditoría Superior de la Federación, el costo de operación de la Unidad es considerablemente alto.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2009							
PARTIDA	CONCEPTO	MONTO	%	PARTIDA	CONCEPTO	MONTO	%
<b>120</b>	<b>Unidad de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos</b>	<b>\$ 136,540,837</b>	<b>100%</b>	<b>101</b>	<b>Auditoría Superior de la Federación</b>	<b>\$1,127,700,000</b>	<b>100%</b>
1103	Sueldos base	\$ 8,151,204	5.97%	1103	Sueldos base	\$ 143,654,208	12.74%
1201	Honorarios	\$ 38,634,752	28.30%	1201	Honorarios	\$ 17,537,256	1.56%
1509	Compensación organizada	\$ 25,882,320	18.96%	1307	Compensaciones por servicios especiales	\$125,400	0.01%
<b>SUMA</b>		<b>\$ 72,668,276</b>	<b>53%</b>	<b>SUMA</b>		<b>\$ 161,316,864</b>	<b>14%</b>

### Metodología y proceso de fiscalización

Un aspecto toral en materia de control de recursos públicos es el proceso de fiscalización en sí, puesto que no se encontraría ningún beneficio para la sociedad, aún creando un organismo con todas las facultades, atribuciones, con autonomía técnica, de gestión (presupuestal, financiera, de recursos) y todas las demás autonomías posibles, si el proceso por medio del cual se revisan los informes financieros de los partidos políticos, estuviera viciado o de alguna manera no fuera técnico, no tendría ninguna razón de existir.

En este entendido, el Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, contenido en el acuerdo del Consejo General denominado CG309/2008, dispone en su artículo 11, numeral 4, establece que en la revisión de los informes anuales, de precampaña y de campaña, se conformarán grupos de trabajo integrados por Consejeros Electorales.

El segundo párrafo del mismo dispositivo jurídico establece que “los grupos de trabajo funcionarán durante el periodo comprendido entre la presentación de los informes

mencionados por parte de los partidos políticos y la conclusión del dictamen y proyecto de resolución correspondientes”. También dispone que “en todo momento, los grupos de trabajo respetarán la autonomía técnica y de gestión de la Unidad de Fiscalización”.

Al respecto, quizá esta sea la mayor área de oportunidad que nos ofrece la norma, o una de las pocas áreas de riesgo, sin embargo, la vulnerabilidad se presenta en una de las etapas más críticas de la fiscalización, como lo es la revisión y la elaboración del dictamen o resolución por parte de la Unidad.

De hecho, esta situación nos recuerda algo similar a lo que acontecía en las entidades federativas en la fiscalización de las cuentas públicas, con el modelo institucional de Contaduría Mayor de Hacienda, el cual, más allá de las múltiples diferencias respecto del de Entidad de Fiscalización Superior, el contraste más notable, es aquél en el cual, por ministerio de Ley, se les otorgaba la facultad a los Diputados, para revisar y modificar, los dictámenes de las cuentas públicas presentados por los órganos técnicos de los Congresos locales, ocasionando lo que comúnmente se conoce como la politización de las cuentas públicas o lavado de cuentas. El cual tenía diversas actividades entre las cuales podríamos mencionar cuando los diputados de un partido de color azul (por así denominarlo) se ponían de acuerdo con los legisladores de los partidos verde y amarillo (sin ninguna alusión) para perdonarse mutuamente, los pecadillos que pudieran haber cometido los miembros de su partido. Solapando el daño al erario público y los actos incesantes de corrupción. Una forma más de coludir el sistema de fiscalización, era cuando sin contar con algún fundamento, documento o comprobante, simplemente consideraban que alguna de las observaciones (inconsistencia propuesta en el dictamen de la cuenta pública por el órgano de fiscalización, que establecía responsabilidad para un servidor público de la entidad fiscalizada que implica un daño al patrimonio o a la hacienda pública de las entidades) contenidas en el dictamen de la Contaduría Mayor de Hacienda, a su juicio, se encontraba solventada.

Situación que en las Entidades de Fiscalización Superior, se ha buscado eliminar, estableciendo en las Leyes de Fiscalización Superior de las entidades federativas, diversos mecanismos de control, entre los cuales podemos mencionar en el Estado de Jalisco, la obligación de los diputados locales, de fundar y motivar cualquier observación que se tenga al Informe Final de las cuentas públicas presentado por la Auditoría Superior del Estado, la cual tendrá la facultad de revisar, en su caso, los documentos o pruebas presentadas por el legislador local, para valorar la modificación o no de su informe.

De hecho, fue precisamente la deplorable situación descrita anteriormente lo que ocasionó que se modificara substancialmente nuestro sistema de fiscalización superior, buscando otorgar mayor autonomía a los órganos de fiscalización, previniendo, en cierto grado, la ingerencia de los factores políticos en la revisión de las cuentas públicas. Es esta experiencia, lo que nos funda cierta reticencia, al deber ser el control de los recursos públicos una función altamente técnica e independiente, en donde la inclusión, en

cualquier parte del proceso, de actores que respondan a factores políticos o de cualquier otro tipo, pueden contaminar el proceso de revisión, no permitiendo que alcance los resultados proyectados, y dañando considerablemente la credibilidad de los resultados y la confianza de la ciudadanía en el órgano fiscalizador.

El proceso de fiscalización a grandes rasgos, sería el siguiente:

1. Presentación del Informe por el partido, agrupación u organización política
2. Revisión del Informe y verificación documental
3. Solicitud de aclaraciones y rectificaciones
4. Reunión de confronta
5. Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución
6. En su caso, sanciones del Consejo General
7. Impugnación ante el TRIFE

Estimamos que más allá de establecer los plazos con que cuenta la Unidad para la fiscalización de los informes, es de mayor importancia el analizar cada una de las etapas del proceso, mayormente para compararlo con el proceso de fiscalización llevado a cabo por la Auditoría Superior de la Federación. Al respecto, no nos causa gran asombro el encontrar que las etapas prácticamente son las mismas, quizá con diferente denominación, pero las actividades que se llevan a cabo, son particularmente similares.

A efecto de brindar mayor claridad a lo anterior, a continuación incluimos las etapas del proceso de fiscalización llevado a cabo por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación:

1. Presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal
2. Auditoría de Gabinete y de Campo
3. Emisión del Pliego de Observaciones y Recomendaciones
4. Reunión de Confronta o Notificación del Informe
5. Informe Final de la Revisión de la Cuenta Pública y presentación ante la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados
6. Aprobación del Informe y Procedimientos para Resarcir los Daños y Perjuicios a la Hacienda y al Patrimonio Público.
7. Impugnación ante los Tribunales en Materia Administrativa

Como se muestra, las etapas de los procesos de fiscalización de ambos órganos son muy similares, tan es así que ambos incluyen antes de presentar su dictamen final, al Consejo General o a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, una reunión con los sujetos afectados para que éstos hagan valer las pruebas que a su derecho convengan, garantizándole su derecho de audiencia y defensa, ante lo que sería el principal acto de molestia, es decir, el Informe Final de la Cuenta Pública o el Dictamen Consolidado.

Para el caso de la Unidad, la norma establece dos documentos por separado, el primero denominado Dictamen Consolidado, el cual no es otra cosa sino la resolución con base en los informes de auditoría que haya elaborado respecto de la verificación del informe de cada partido; asimismo, presenta un segundo documento nombrado Proyecto de Resolución, en el que proponga las sanciones que a su juicio procedan en contra del partido que haya incurrido en irregularidades en el manejo de sus recursos o haya incumplido con su obligación de informar sobre el origen y la aplicación de los mismos. Este último será la base del Consejo General para la imposición de las sanciones correspondientes.

### **El resarcimiento de los recursos públicos**

Una de los puntos a favor, de esta reforma, es sin duda lo correspondiente al mecanismo del resarcimiento del daño y perjuicios al erario público, o en otras palabras, la recuperación de los recursos públicos mal aplicados por los partidos, agrupaciones u organizaciones políticas.

Es especialmente interesante, porque quizá el reto más grande al que se ha tenido que enfrentar la mayoría de Entidades de Fiscalización Superior en nuestro país, es lo correspondiente al resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la hacienda y patrimonio de las entidades fiscalizadas. Sobre todo a nivel municipal, ya que es una atribución de los órganos de finanzas de los ayuntamientos el realizar las acciones tendientes al cobro de los créditos fiscales a favor de la entidad, que nacen de las resoluciones del Pleno de los Congresos Locales contenidos en los decretos de aprobación o reprobación de las cuentas públicas. En este caso, reiteradamente observamos que las tesorerías u oficinas encargadas de la hacienda pública municipal, no realizan los cobros respectivos a los anteriores funcionarios públicos, por razones tan diversas e increíbles que oscilan desde la amistad, partido político, falta de aptitud de los servidores públicos o simple indiferencia, lo que sin duda, ocasiona que todo aquello realizado por el aparato estatal para el control del gasto público sea inoperante e irrelevante.

Por el contrario, el mecanismo aplicado en la fiscalización en materia electoral, es de lo más sencillo, el Consejo General aprueba las sanciones, y en dado caso de que éstas no sean cubiertas en un plazo perentorio, simplemente las deduce del monto de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda. Absolutamente acertado.

### **LA IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

En lo particular, una de las situaciones que nos crea mayor reticencia de esta reforma, es lo correspondiente a la impugnación de las resoluciones del Consejo General, en cuanto a las sanciones impuestas derivadas de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Esto es, sobre todo, a causa de que este Tribunal es un órgano especializado en la materia electoral, y si bien es cierto, los informes que se revisan son de los partidos,

agrupaciones u organizaciones políticas, la resolución que se estaría recurriendo no tiene nada que ver con la materia electoral, sino es simplemente un proceso administrativo por medio del cual se analiza el cumplimiento de la normatividad en lo que respecta a la utilización de los recursos de los partidos políticos.

De ahí entonces, la resolución debería recurrirse a través de un juicio de nulidad, en materia administrativa, ya que lo que se va a examinar es el procedimiento de fiscalización llevado a cabo por la Unidad de Fiscalización del IFE del cual surge una resolución que no entra en la esfera electoral, sino en si aplicación de los recursos se llevaron a cabo conforme a las reglas establecidas. En nuestra opinión, esta determinación de que las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conozcan sobre las impugnaciones del Dictamen y resolución del Consejo General, produce la imperiosa necesidad de que en su estructura se integren magistrados especialistas en materia administrativa.

#### **LA FISCALIZACIÓN EN LAS JUNTAS LOCALES**

Ahora bien, uno de los aspectos que queda a discusión es la forma en que se va a llevar a cabo la fiscalización en las juntas locales de las entidades federativas. Primordialmente, porque, tal como lo hemos anotado, el examen de los informes de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas es una actividad que reviste un alto grado de especialidad, en función de que no es solamente una evaluación contable, sino que es un proceso técnico que merece alta formalidad, a fin de respetar las garantías de los entes revisados y no cometer atropellos.

Estamos ciertos, que aún cuando es un tema de indiscutible novedad, porque es a partir de este año cuando se implementa esta modalidad de revisión; en nuestra opinión, quedan muchas cosas en el tintero, que se irán develando gradualmente, y que en su momento podremos analizar.

#### **CONCLUSIÓN**

Si bien es cierto, desde nuestro muy particular punto de vista, la incorporación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales del Instituto Federal Electoral, es un gran avance en materia de rendición de cuentas, también lo es que existen diversos puntos, tratados a lo largo de este artículo, que nos merecen extremo cuidado.

El no haber tomado como base, en la creación de la Unidad, el modelo institucional de Entidad de Fiscalización Superior, que a fin de cuentas es el que marca la pauta del sistema de fiscalización superior nacional, merece una especial atención, porque establece un área de riesgo de ingerencia de factores políticos en el actuar técnico de la Unidad. Lo que al final, reduce la credibilidad de sus resultados, aminorando la confianza de la sociedad en las instituciones.



A manera de conclusión, estimamos sumamente positivo el paso que se ha decidido dar para que exista un órgano especializado que revise las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas. En el marco de un incipiente sistema democrático, la rendición de cuentas y la transparencia, son elementos esenciales en la búsqueda de un gobierno eficiente, que responda a las expectativas de una ciudadanía más participativa. Comprometida en el objetivo conjunto de transformar a nuestro México, en un país de oportunidades, en dónde todos los sectores de la población gocen de un nivel de vida aceptable, con servicios públicos de calidad y servidores públicos honestos, dedicados al servicio de su comunidad, sin más emolumentos que aquellos que permitan vivir en la medianidad, permitiendo el uso de los recursos públicos en la búsqueda de reducir la pobreza y la desigualdad, que lamentablemente es la situación de la inmensa mayoría.

En tanto, logremos infundir en nuestros gobernantes y representantes, la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, adoptando la responsabilidad conjunta, de crear ciudadanía día a día, con base en la honestidad y en la decencia, nuestro país conseguirá, sin duda, alcanzar los estándares y expectativas sociales, culturales y económicas, que todos nosotros merecemos. ■

#### FUENTES DE INFORMACIÓN

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF), “Publicaciones y normatividad”, visitado el 13 de marzo de 2009, en la página de la Auditoría Superior de la Federación: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx).

———, “Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión”, en: [www.asf.gob.mx/pags/otros/250308/InsInvJurcomp.pdf](http://www.asf.gob.mx/pags/otros/250308/InsInvJurcomp.pdf), fecha de consulta: marzo de 2009.

GONZÁLEZ DE ARAGÓN, Arturo, Conferencia Magistral, Auditor Superior de la Federación: Foro Internacional “La Fiscalización Gubernamental”, titulada “Evolución y Retos de la Fiscalización Gubernamental”, 03/12/08. Visitado el 13 de marzo de 2009 en la página: [www.asf.gob.mx/pags/prensa/MSG031208.pdf](http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/MSG031208.pdf).

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, “Marco normativo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos”, visitado el 13 de marzo de 2009, en la página del Instituto Federal Electoral: <http://normateca.ife.org.mx/internet/normaUF/normaUF.asp>.

MITOFSKY, “Confianza en las instituciones”, Índice Mitofski, visitado el 13 de marzo de 2009, en la página: <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=confianza-instituciones>.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Analíticos Presupuestarios del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, visitado el 13 de marzo de 2009, en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: [www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html).