

El debilitamiento de la fiscalización de los partidos políticos y su impacto en la integridad electoral: México, 2024

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

GRISSEL SALAZAR REBOLLEDO

OCTAVIO OLEA GÓMEZ

Recibido: 3 de marzo de 2025. Aceptado: 28 de abril de 2025.

Resumen. Desde la década de 1990 se implantó la fiscalización de los partidos en México, y la autoridad electoral fue recibiendo cada vez más facultades para vigilar rigurosamente el dinero de ellos. Sin embargo, en 2024 el ejercicio se caracterizó porque el IFE/INE y el TEPJF no aplicaron la ley y relajaron las sanciones, en beneficio sobre todo del partido gobernante. Por medio de un análisis crítico de los patrones históricos de fiscalización y de los dictámenes de fiscalización de 2024, este texto muestra cómo se violentaron los principios de la fiscalización por parte del gobierno y su partido con la complicidad de las autoridades electorales, sin que hubiera consecuencias en los resultados comiciales. El deterioro de la fiscalización de los partidos sienta un precedente que afecta la integridad de las elecciones, lo cual abona a la desconfianza en nuestro régimen político.

Palabras clave: fiscalización, integridad electoral, resultados electorales, análisis crítico, desconfianza.

.....
Jacqueline Peschard Mariscal. Universidad Nacional Autónoma de México, México (correo electrónico: jacpeschard@politicas.unam.mx | <https://orcid.org/0000-0003-3964-1852>).

Grisel Salazar Rebolledo. Universidad Iberoamericana, México (correo electrónico: maria.salazar@ibero.mx | <https://orcid.org/0000-0001-8874-1089>).

Octavio Olea Gómez. Universidad Nacional Autónoma de México, México (correo electrónico: octavioolea@unam.mx | <https://orcid.org/0009-0003-9840-2939>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi6.128> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

The weakening of political party oversight and its impact on electoral integrity: Mexico, 2024

Abstract. Since the 1990s, party oversight has been implemented in Mexico, and subsequent electoral reforms granted the IFE/INE greater powers to strictly monitor party finances. Sanctions for noncompliance were progressively increased to strengthen the integrity of elections. However, in 2024, oversight was marked by the INE and the TEPJF's failure to enforce the law, along with the relaxation of sanctions for repeated violations, primarily benefiting the ruling party. This text reviews how the principles of oversight were undermined, particularly by the government and its party, with the complicity of electoral authorities, without any consequences for the results. The deterioration of party finance oversight allows for the weakening of electoral integrity, fostering mistrust in our political regime.

Keywords: oversight, electoral integrity, election results, critical analysis, mistrust.

Introducción y aproximación metodológica

Una fiscalización técnicamente robusta de los ingresos y egresos de los partidos políticos en una campaña electoral es un ejercicio fundamental para asegurar que los comicios sean equitativos y competitivos, lo que contribuye a la integridad electoral y la confianza ciudadana. Para lograrlo, la autoridad electoral está obligada a señalar previamente cuáles son los criterios fundamentales de la revisión financiera y de la eventual imposición de sanciones por incumplimiento de las reglas de fiscalización. El ejercicio de fiscalización debe ser transparente en cada una de sus fases y garantizar que los partidos políticos tengan en todo momento la posibilidad de aclarar dudas sobre los informes que someten a la consideración de la autoridad, para que el trato a cada uno de los institutos políticos sea equilibrado.

El presente artículo se propone analizar el proceso de fiscalización de recursos de los partidos políticos en México desarrollado por el Instituto Nacional Electoral (INE) durante las elecciones presidenciales de 2024, a fin de evaluar si dicho ejercicio cumplió con los principios de la integridad electoral. El argumento central del trabajo es que, en un contexto de creciente concentración del poder en la Presidencia de la República, con un partido gobernante con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y el control de 22 gobiernos estatales, la autoridad electoral relajó los criterios de fiscalización, dejó de imponer sanciones —como en el caso de las precampañas anticipadas— o aplicó multas

menos severas de lo que dispone la reglamentación existente, o de lo que ella misma había establecido, con lo cual benefició sobre todo al partido en el gobierno.

La metodología utilizada en este trabajo es esencialmente cualitativa, pues parte de un análisis crítico de los patrones que ha seguido la fiscalización de los partidos desde 1993, combinado con una revisión documental e histórica que pone de relieve casos relevantes del pasado, seleccionados a partir de la gravedad de las conductas infractoras y de su fuerte exposición mediática. A fin de ilustrar las características de la fiscalización de 2024, se realizó un seguimiento hemerográfico de los procesos internos de selección de las candidatas presidenciales —ocurridos entre mayo y julio de 2023—, que la autoridad electoral no reconoció como precampañas anticipadas. De igual manera, se revisaron las bases de datos de los dictámenes de fiscalización de las precampañas y campañas federales oficiales, que corrieron de la tercera semana de noviembre de 2023 al 30 de mayo de 2024. Se hizo una selección de las infracciones más recurrentes y de aquellas que fueron objeto de las mayores sanciones, que se plasmaron en tablas descriptivas para sustentar la hipótesis de trabajo sobre el debilitamiento de la tarea fiscalizadora. Este análisis se contrastó con los criterios de sanción que se discutieron en la sesión del Consejo General del INE en la que se discutieron los dictámenes de fiscalización, recurriendo para ello a las respectivas versiones estenográficas. Lo anterior permitió llegar a la conclusión de que las autoridades electorales realizaron una fiscalización laxa y permisiva que benefició sobre todo a la coalición ganadora, a la que se le detectó un mayor número de conductas infractoras en esta materia.

La amplia ventaja que obtuvieron el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados —el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)— en la elección presidencial (59.7% de la votación), con un margen de victoria de 30 puntos porcentuales respecto del segundo lugar, así como el debate que se generó en torno a la muy controvertida sobrerrepresentación de la coalición ganadora en el Congreso, que la dotó de una mayoría calificada artificiosa, desplazaron a un segundo plano las posibles quejas derivadas de la deficiente fiscalización de los recursos de los partidos. Aunque las fallas en la fiscalización no afectaron la legitimidad de los resultados de los comicios, sí abrieron un cuestionamiento sobre la imparcialidad del Consejo General del INE, lo cual merma la integridad electoral y alimenta la desconfianza en el régimen político.

Para entender la integridad electoral

Es posible definir la integridad electoral como «la realización de principios en la conducción de las elecciones que son necesarios para apoyar la concreción más amplia de los ideales democráticos» (James y Alihodzic, 2020). En el mismo sentido, la integridad electoral es clave para reforzar otros derechos, ya que «[e]n el sistema de protección internacional de los derechos humanos, la participación política es el derecho político por excelencia, pues reconoce y protege el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en la vida política de su país» (García y Dalla, 2013, p. 3).

De acuerdo con Norris (2014), la relevancia de la integridad electoral radica en que ésta favorece alcanzar el ideal democrático de que el resultado de las elecciones refleje la voluntad genuina de las personas y de que sean creíbles y transparentes, justas y libres. Su contracara son todos los sucesos, intencionados o no, que afectan la credibilidad, transparencia, justicia y libertad de las elecciones, como la manipulación de los registros electorales, la violencia contra candidatos o funcionarios electorales, las trabas a la oposición política, las alteraciones en la equidad de las reglas de competencia o el abierto fraude.

Para entender operativamente la integridad electoral, Norris (2014) propone ir más allá de estos indicadores teóricos, y concibe la integridad electoral como el apego a las convenciones internacionales y los estándares universales en todas las etapas del proceso electoral, desde el diseño del sistema hasta su implementación y supervisión.

En tal sentido, la evaluación de la integridad electoral se basa en un «conjunto de principios internacionales, valores y estándares de elecciones, aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el período preelectoral, el registro de candidatos, el desarrollo de la campaña, el día de la votación y su epílogo» (Dalla, 2021, p. 68).

La evaluación de la integridad electoral también toma en cuenta la presencia de cierta manipulación o de malas prácticas, bajo la premisa de que las incidencias de este tipo deben prevenirse o, mejor aún, estar ausentes de los procesos electorales. Se trata de prácticas como la compra y coacción del voto; que se impida la participación de algunos partidos de oposición, se prohíba la postulación de candidaturas legítimas o exista una regulación precaria o ineficaz de las campañas electorales; que haya parcialidad de los medios de comunicación —a favor del partido gobernante, por ejemplo—, e incluso se presenten

actos de violencia durante la campaña, la jornada electoral o después de publicarse los resultados (Norris, 2014).

Para profundizar en el significado de la integridad electoral deben considerarse dos dimensiones: 1) comprenderla como un proceso global, integrador, que abarca las distintas etapas del proceso electoral, «así como las principales opciones políticas e institucionales relacionadas con el sistema electoral, la competencia y los resultados», y 2) vincularla con la calidad democrática, más específicamente con la adecuación entre valores y prácticas. Además de considerar el sistema electoral (ampliamente definido), abordar «el clima político y la cultura de la contestación» (Gilas, 2021a, p. 175).

La integridad electoral no es una cuestión meramente arquitectónica del poder, sino que se refiere a la esencia misma del régimen democrático. Las elecciones libres y honestas procuran la legitimidad del régimen, su reconocimiento como democracia, y dotan de legitimidad al ejercicio del poder de los ganadores electorales (Nohlen, 2016, p. 4).

Un componente vital de la integridad electoral es el uso de recursos. De acuerdo con Monsiváis, la integridad electoral implica que «las prácticas fraudulentas o de manipulación han sido minimizadas o, idealmente, erradicadas» (2021, p. 883). Esta condición implica asegurar que los recursos que utilizan los partidos y candidatos sean legales tanto por su origen como por sus montos a fin de contribuir a que exista un piso parejo para los contendientes, y además, la posibilidad de que la autoridad electoral fiscalice los recursos y emita sanciones por ingresos provenientes de fuentes no permitidas, por gastos superiores a los topes establecidos o por gastos no reportados o no documentados adecuadamente (Langston, 2020).

En México, la existencia durante buena parte del siglo xx de un partido hegemónico que utilizaba indiscriminadamente recursos público-gubernamentales en su beneficio y sin rendir cuentas al respecto hizo que durante los más de veinte años de transición a la democracia los partidos de oposición reclamaran que la fiscalización de ingresos y gastos de los partidos se incorporara a la legislación electoral y su regulación se fuera haciendo más exigente y rigurosa, con sanciones cada vez más severas en caso de incumplimiento.

Si convenimos en que la relación clara y reglamentada entre dinero y política es esencial para alimentar la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales, y más concretamente en las campañas políticas, entenderemos por qué una rigurosa y transparente

fiscalización de los ingresos y los gastos público y privado de los partidos políticos resulta de vital importancia para calificar unas elecciones como íntegras.

La ruta para que sea legal el dinero que financia la política

En México, la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos ha sido una tarea encomendada primero al Instituto Federal Electoral (IFE), y al INE desde 1993, año en que quedó plasmada en la legislación electoral como un requisito para impulsar la equidad en la contienda, lo cual ha contribuido a ofrecer un piso parejo de acceso a los recursos para todos los competidores. La fiscalización obliga a los partidos —definidos como entidades de interés público en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)— a informar a la autoridad sobre el origen y destino de su dinero, tanto público como privado, y a demostrar que cumplen con los requisitos de comprobación establecidos.

En nuestro país, regular la fiscalización de los partidos políticos tiene un significado particular porque otorga a la autoridad electoral amplias facultades para revisar que los institutos políticos se sujeten a las normas e informen sobre los ingresos que reciben y los gastos que realizan (Ramos, 2015, p. 42). El hecho de que el dinero del erario destinado a realizar tareas de proselitismo estuviera concentrado en manos del partido gobernante era uno de los mayores obstáculos para lograr elecciones efectivas y disputadas.

La equidad en la contienda es un principio esencial de los valores de la integridad electoral particularmente en México, un país que durante la segunda mitad del siglo xx tuvo un sistema de partido hegemónico que no sólo dominaba los espacios de representación sino que utilizaba recursos públicos para su promoción y tenía pleno dominio de los espacios en los medios de comunicación masiva para llamar a los votantes (Córdova y Murayama, 2014; Magar, 2018). A finales del siglo, impulsar la equidad en las campañas electorales era indispensable para emparejar el terreno en el que se despliega una campaña política y tener elecciones confiables.

En la elección presidencial de 1994, que fue particularmente crítica por el asesinato del candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el levantamiento zapatista, el IFE debió hacer reformas en la organización comicial para generar más confianza entre los ciudadanos y fiscalizar por primera vez las campañas de los partidos. Aunque se trató de un ejercicio básicamente contable sobre los informes entregados

por los partidos, fue suficiente para identificar cómo se concentraban los recursos en el partido del gobierno (Córdova y Murayama, 2006, p. 33). Es cierto que la elección se calificó como legal, libre y competitiva, lo cual le otorgó legitimidad al triunfo de Ernesto Zedillo (ganó con el 50.13% de los votos y con 27 puntos porcentuales de diferencia frente a su más cercano competidor), pero él mismo reconoció que había sido inequitativa porque el PRI había erogado el 71.4% del dinero gastado en la elección presidencial (Becerra *et al.*, 2000, pp. 366-371).

Ya para entonces la democratización del país exigía no sólo la incorporación de nuevos partidos políticos a los cauces institucionales, sino también tener un padrón confiable y auditado para que no aparecieran en él personas muertas o duplicadas ni hubiera ciudadanos recortados de la lista de electores. Tampoco era suficiente que los encargados de recibir y contar los votos en las casillas fueran ciudadanos sorteados del padrón electoral y no empleados del gobierno, y que la autoridad ofreciera resultados preliminares la misma noche de la elección; también era necesario que existieran condiciones equilibradas de competencia y que tanto el dinero de los partidos y sus candidatos como su acceso a los medios de comunicación durante las campañas fueran elementos regulados, vigilados, equitativos, y sancionados en caso de incumplimiento.

Para lograr dicho cometido era indispensable que la autoridad electoral (el IFE/INE) fuera autónoma para que ofreciera a las fuerzas políticas un tratamiento políticamente desinteresado, es decir, imparcial, y sobre todo que no siguiera favoreciendo al partido gobernante. Asimismo, el IFE debía tener las herramientas normativas necesarias para revisar eficazmente las finanzas de los partidos y mantener la fiscalización como un ejercicio estrictamente técnico, profesional, sin sesgos políticos.

La reforma electoral de 1996 estableció que el financiamiento público de los partidos predominara sobre el privado, con una fórmula balanceada de asignación: 70% proporcional a la votación en la elección federal previa y 30% igualitaria, la cual se mantiene hasta la fecha. El predominio de dinero público y una distribución más equilibrada del mismo; la prohibición de aportaciones gubernamentales, de empresas o del extranjero, entre otras, y la fijación de topes de gastos de campaña, ayudaron a reducir la brecha entre los partidos más grandes y los más pequeños o emergentes, pero sobre todo entre el partido dominante y los demás, para abrir la puerta a que las minorías se convirtieran en mayorías, que es donde cristaliza el sentido de la competencia política.

Como complemento de las reglas de financiamiento público, se reforzaron las competencias del IFE para que estableciera los reglamentos para investigar los recursos de los partidos en el ámbito de las elecciones tanto federales como locales, en el entendido de que la última palabra la tendría el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La colaboración de las autoridades electorales locales con la federal llegó a ser indispensable, lo que implicaba un esfuerzo adicional, a fin de poder mapear todos los movimientos del dinero de los partidos políticos nacionales, que por la extensión del país eran los que gastaban mayores montos de dinero en las campañas.

Con ese mismo marco normativo de fiscalización, en las elecciones presidenciales del año 2000 el entonces IFE enfrentó dos escándalos de violación a los principios esenciales de acceso a los recursos de parte de los principales partidos políticos: los famosos casos de Amigos de Fox y Pemexgate. Por un lado, la Coalición por el Bien de Todos del Partido Acción Nacional (PAN/PVEM) no reportó los ingresos privados recibidos durante la precampaña; por otro, el PRI tampoco informó sobre dinero que recibió de Petróleos Mexicanos (Pemex) a través de su sindicato, lo cual está prohibido por ley. Las investigaciones que emprendió el IFE a partir de denuncias anónimas revelaron las limitaciones normativas —el secreto bancario— que tenía la autoridad electoral para detectar y documentar ingresos indebidos en las arcas de los partidos. Gracias a que el IFE logró presionar a las autoridades hacendarias para que le permitieran acceder a las cuentas de los partidos y seguirle la pista al dinero, pudo identificar los volúmenes ilegales de recursos que habían ingresado a los partidos involucrados e imponerles sanciones históricas (de 545 y 1 000 millones de pesos, respectivamente), que ascendieron al doble de las sumas involucradas en las infracciones (Córdova y Murayama, 2006, pp. 104-208).

Como consecuencia de estos escándalos sobre fuentes prohibidas de financiamiento y el ocultamiento de ingresos, y ante las insuficientes facultades de la autoridad fiscalizadora para profundizar en la investigación, el IFE y el TEPJF adoptaron disposiciones reglamentarias para robustecer su control sobre los dineros de los partidos: dispusieron que éstos aceptaran que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores otorgara al IFE acceso a sus cuentas bancarias, además de reportar ingresos y gastos de las precampañas (Córdova y Murayama, 2006, p. 230). Estas disposiciones se incorporaron a la legislación electoral en la reforma de 2007, para permitir que el IFE remontara los secretos bancario, fiduciario y fiscal para vigilar la legalidad de los movimientos financieros de

los partidos (CPEUM, artículo 41, apartado B, párrafo 7). Además, quedó prohibida la compra de espacios en radio y televisión a partidos y cualquier persona física o moral (CPEUM, artículo 41, apartado A, párrafo g), que era el rubro en el que mayores gastos hacían los partidos políticos. Ahí también se reflejaba con nitidez la disparidad entre las fuerzas políticas tanto en recursos como en la relación con los dueños de los medios de comunicación, que ofrecían descuentos y tarifas diferenciadas, beneficiando así a unos partidos sobre otros y transgrediendo la equidad en la competencia electoral (Trejo-Delarbre, 2007, p. 271).

Aunque no existen estudios concluyentes sobre la influencia del dinero en los resultados electorales,¹ porque hay muchos factores que inciden en las preferencias de los votantes, desde la identificación partidaria, el perfil de los candidatos, el contexto, lo que está en juego en cada elección, etcétera (Anduiza y Bosch, 2004, pp. 145-267), está claro que grandes desproporciones de dinero en las campañas desequilibran la competencia.

En la elección presidencial de 2012, un nuevo escándalo de financiamiento ilegal de la campaña del candidato del PRI, Enrique Peña Nieto (caso Monex) provocó que la autoridad electoral fuera cuestionada por un ejercicio ineficiente de fiscalización. El PAN y la coalición Movimiento Progresista, del candidato Andrés Manuel López Obrador (AMLO), denunciaron la existencia de triangulaciones de empresas fantasma que habían comprado, vía convenios, miles de monederos electrónicos a Soriana, Banamex y Monex para distribuirlos a nombre del PRI entre votantes a cambio de sufragios. Aunque el IFE logró localizar la red de financiamiento, no detectó violaciones a la legislación electoral, sino incumplimientos de obligaciones fiscales y operaciones con intermediarios del sistema financiero que no eran de su competencia.² El TEPJF respaldó el criterio del IFE de

.....
¹ Santiago *et al.* (2019) concluyen que no existe relación directa entre el volumen de dinero invertido en una campaña y los resultados electorales.

² La resolución del Consejo General del IFE dividió a los consejeros electorales porque mientras que cuatro de ellos (Alfredo Figueroa, Lorenzo Córdova, Benito Nacif y María Marván) propusieron multar con 75 millones al PRI/PVEM por no acreditar el destino de 50 millones en créditos recibidos, la mayoría formada por los cinco restantes (Marco Antonio Baños, Francisco Guerrero, Macarita Elizondo, Sergio García Ramírez y Leonardo Valdés) no hallaron ilegalidad alguna (Zamitiz, 2017).

que no se había acreditado un financiamiento oculto a la campaña electoral del PRI y que los convenios suscritos debían registrarse como gastos ordinarios. El hecho de que el IFE y el TEPJF hubieran exonerado a los responsables de la triangulación de recursos en la elección presidencial de 2012 dejó una mancha de desconfianza ciudadana en las instituciones electorales.³

La reforma electoral de 2014, que convirtió el IFE en autoridad nacional (INE) y le otorgó 72 nuevas atribuciones, abonó a una fiscalización más rigurosa, pues en primer lugar lo facultó para auditar de manera íntegra los recursos de las elecciones federales y locales, así como para dar seguimiento en tiempo real a los movimientos financieros de partidos políticos que eran nacionales.⁴ También se estrecharon los tiempos de entrega de los informes de precampaña y campaña para acelerar la fiscalización y permitir que ésta tuviera un impacto sobre los resultados electorales.⁵

Como parte de la lógica de elevar el nivel de exigencia sobre los partidos, se incrementaron significativamente las sanciones sobre las irregularidades que el INE detectaba en los informes financieros de los partidos. En primer lugar, se estableció la pena máxima de negar el registro de un precandidato o cancelar la candidatura obtenida en el proceso interno de selección en caso de que sus precampañas arrancaran antes de la fecha fijada por la ley: la tercera semana de noviembre del año previo a la elección (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [Legipe], artículo 226, 3). La misma sanción se aplicaba al candidato cuyo partido no rindiera los informes de ingresos y gastos de la pre-

.....
³ Más tarde, en 2012, Lorenzo Córdova señaló que el IFE había sancionado sólo las irregularidades de fiscalización con base en las pruebas presentadas y el marco legal de ese momento (Córdova, 2020).

⁴ Antes de 2014 el IFE sólo fiscalizaba las elecciones federales (presidencial y del Congreso de la Unión) y los institutos electorales de cada entidad federativa fiscalizaban las elecciones locales. Esto obligaba al IFE a establecer convenios de colaboración con cada uno de dichos institutos para tener una visión completa de los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, que eran sus sujetos de fiscalización.

⁵ Los casos Pemexgate y Amigos de Fox se resolvieron tres años después de que se aprobaran los resultados electorales que dieron el triunfo presidencial a Vicente Fox, es decir, no tuvieron ningún efecto, ni siquiera simbólico, sobre su triunfo.

campana, que adquiriera o contratara propaganda en radio y televisión, o ambas acciones, durante las precampañas o las campañas (Legipe, artículo 226, 5).

La casi obsesión de los partidos de oposición por generar mayores controles sobre los flujos de dinero que, en su opinión, inclinaban la balanza a favor de alguna fuerza política, en general la gobernante, llevó a que se incorporara en la ley la sanción máxima: la anulación del triunfo electoral. Ésta procedía en caso de que un partido o candidato recibiera recursos de procedencia ilícita que rebasaran el tope de gastos de campaña autorizado en más de 5% y que su ventaja frente al segundo lugar fuera menor de cinco puntos porcentuales (CPEUM, artículo 41, párrafo 5, inciso D).

El aumento de las sanciones producto de la fiscalización de las campañas políticas requirió que la autoridad fiscalizadora (Unidad Técnica de Fiscalización) del INE se distinguiera por tener una sólida capacidad técnica y un probado profesionalismo. Ello permitió que el INE documentara en 2016 desvíos del gobierno de Chihuahua de César Duarte al PRI o, más tarde, la manipulación de Morena del fideicomiso para los damnificados del sismo de 2017, o el «diezmo» al salario que Delfina Gómez, presidenta municipal de Texcoco, Estado de México, descontaba a los empleados, o el dinero público que los Centros de Desarrollo Infantil (Cendi) desviaban al PT, aliado de Morena (Murayama, 2023). En el mismo sentido, en 2017, en la elección de gobernador de Coahuila el INE identificó un gasto de difusión en redes sociales no reportado por el candidato del PRI, Miguel Ángel Riquelme, que ascendía a 1.77 millones de pesos e implicaba un rebase del tope de gastos de campaña equivalente al 9.2%, lo cual podía implicar la anulación de su triunfo electoral. Sin embargo, el TEPJF revocó el dictamen del INE por considerar que el material probatorio era deficiente (INE, octubre de 2017).

Cabe señalar que el énfasis que pusieron las reformas electorales de 2007 y 2014 en el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora del IFE/INE llevó a que la autoridad desplegara nuevas formas de vigilancia sobre los gastos de los partidos políticos. El monitoreo de concentraciones de candidatos y de todo tipo de propaganda política desplegada le permitió a la autoridad electoral identificar gastos no reportados por los partidos, que se volvieron una de las faltas más recurrentes cometidas por todos los contendientes (Murayama, 2023).

Fiscalización 2023-2024: las autoridades electorales se alinean al poder político

El proceso electoral de 2023-2024 estuvo marcado por una constante: la utilización de grandes cantidades de dinero por los aspirantes a la candidatura presidencial de la coalición gobernante durante el proceso de precampaña adelantada que la autoridad decidió no auditar. De forma inédita respecto de lo que había sucedido durante los veinte años de democracia en México, en junio de 2023 la coalición oficial Sigamos Haciendo Historia (SHH), de Morena, PT y PVEM, arrancó su proceso de precampaña cinco meses antes de lo que fija la ley.⁶ Los seis aspirantes a suceder a AMLO salieron a las calles a realizar actividades de proselitismo para ganar la encuesta que definiría la candidatura presidencial.⁷ No cumplieron con registrarse como precandidatos ante el INE ni de tener una cuenta bancaria especial para colocar ahí los gastos correspondientes a pesar del despliegue abierto de millones de anuncios por todo el país, lo que impidió la fiscalización de las precandidaturas y violó flagrantemente la norma que considera grave dicha falta. Esta precampaña anticipada se sanciona ni más ni menos que con negar el registro de los precandidatos (Legipe, artículo 226, 3). SHH argumentó que el proceso de selección era de carácter interno —lo que no está reñido con ser una precampaña— y su propósito era determinar quién coordinaría las tareas de los Comités de Defensa de la 4T. No había duda de que los contendientes aspiraban a ser candidatos presidenciales de la coalición oficial, y así lo reportaron los distintos medios de comunicación (Rojas, 2023).

Pocos días después, la coalición opositora, el Frente Amplio por México (FAM), decidió iniciar también su precampaña presidencial para no quedar en desventaja frente a la coalición de Morena, lo que violó los mismos procedimientos utilizando una argucia semejante: su proceso interno buscaba escoger al coordinador de las labores del FAM.

A pesar de las evidentes violaciones de ambas coaliciones, el INE reconoció que los procesos internos en curso no eran precampañas, sino eventos «autoorganizativos», y el TEPJF ratificó dicha resolución e instruyó al INE a que sólo emitiera lineamientos para

.....
⁶ La ley establece que las precampañas deben arrancar en la tercera semana de noviembre del año previo a la elección (Legipe, artículo 226, 2.a).

⁷ Los aspirantes fueron Claudia Sheinbaum, Marcelo Ebrard, Adán Augusto López, Ricardo Monreal, Miguel Ángel Velasco y Gerardo Fernández Noroña, quienes salieron a la calle a buscar el apoyo de las personas para ganar la encuesta que definiría la candidatura presidencial oficial.

que los procesos en cuestión no fueran promocionales, cuando inevitablemente lo eran⁸ (INE, 2023). El INE y el TEPJF llegaron al extremo de ni siquiera ordenar que se suspendieran los ilegales actos proselitistas o que se contabilizaran los gastos como parte de las precampañas,⁹ es decir, se rindieron ante las pretensiones de ambas coaliciones y se negaron a aplicar la ley. Lo que quedó claro fue que de tales actos propagandísticos surgieron las dos principales candidatas presidenciales. Al rehusarse a fiscalizar los gastos de dichos procesos, el INE sucumbió a los intereses de los partidos, atropellando así su propia autonomía y vulnerando su legitimidad como autoridad nacional en la materia. Con ello se abrió la puerta para que se impusiera la opacidad de los gastos de los partidos en las precampañas y el INE desarrollara una deficiente fiscalización desde el inicio. El hecho de que el INE y el TEPJF renunciaran a ser garantes de la aplicación de la ley electoral fue seguramente el aspecto más nocivo de la elección de 2024, que además marcó la pauta de la tarea fiscalizadora.

Esta circunstancia contrastó notoriamente con lo que había sucedido en 2021, cuando el Consejo General del INE aplicó puntualmente la ley al cancelar el registro de los candidatos de Morena a los gobiernos de Michoacán y Guerrero (Raúl Morón y Félix Salgado Macedonio, respectivamente) por haberse negado a presentar sus informes de precampaña a pesar de las evidencias de que habían existido dichos procesos y de que se habían erogado recursos, de acuerdo con lo rastreado por la Unidad de Fiscalización de la autoridad electoral. La Sala Superior del TEPJF confirmó la resolución del INE de retirar dichas candidaturas, lo que obligó a Morena a cambiar sus candidatos (TEPJF, 2021).

Al final, las precampañas anticipadas de 2023 fluyeron y de ahí surgieron las dos candidatas presidenciales; pero ello no impidió que en la tercera semana de noviembre las dos coaliciones iniciaran sus «precampañas oficiales», lo cual significó una violación más a la ley porque el proceso interno de selección del candidato presidencial no debe durar más de 60 días y en este caso se sumaron los tiempos de las precampañas adelantadas a los de

.....
⁸ El INE estableció que los participantes no podían solicitar votos a su favor, hacer propuestas de políticas públicas o programas ni usar o comprar tiempos en radio y televisión. Sus gastos serían registrados como «ordinarios», lo que contravenía todas las evidencias (INE, 2023).

⁹ La única integrante del TEPJF que señaló que dichos procesos simulados constituían un «fraude a la ley» fue la magistrada Janine Otálora (TEPJF, 2023).

las ocurridas en los tiempos legales (Legipe, artículo 226, 2, a). De nuevo, la vulneración de la ley fue avalada por las autoridades electorales.

En las «precampañas que no fueron», la autoridad electoral registró infracciones adicionales de la coalición oficial tales como acarreos masivos, denuncias de violaciones a la ley electoral, respaldo presidencial a su «corcholata» favorita, usando recursos públicos de las conferencias matutinas o «mañaneras» (en contra del artículo 134 constitucional) y flujo de dinero no contabilizado de las precampañas. Estas faltas llevaron incluso a que uno de los aspirantes a la candidatura en la coalición SHH, Marcelo Ebrard, se inconformara por el proceso interno ante el TEPJF, que de inmediato ordenó a Morena publicar el escrito de demanda. El propio AMLO se asumió como autoridad electoral al señalar que atenderían directamente las peticiones de Ebrard (conferencia mañanera del 8 de septiembre de 2023), cayendo así en una nueva violación a la norma porque dicho pronunciamiento es competencia del INE. El hecho de que las autoridades electorales abdicaran de su facultad de imponer sanciones a partidos, candidatos y funcionarios públicos, encabezados por el presidente de México, convirtió la contienda presidencial en un terreno intervenido por el oficialismo (Woldenberg, 2023).

El presidente López Obrador continuó violando el mencionado artículo 134 constitucional al atacar en las «mañaneras» a Xóchitl Gálvez o favorecer a Sheinbaum. La Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictó «medidas cautelares» para que la Presidencia borrara de su sitio de internet dichas intervenciones, lo cual se cumplió; sin embargo, AMLO siguió usando espacios y recursos públicos de las conferencias matutinas para mantener su discurso de denostación contra la coalición opositora. El TEPJF ratificó las medidas cautelares (más de 50) dictadas por el INE, pero éstas resultaron irrelevantes porque no había un superior jerárquico que obligara a AMLO a acatarlas (Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral [ANIE], 2024a, p. 17). Tales infracciones a la Constitución no tuvieron costo político alguno ni para el respaldo popular al presidente en funciones ni para el apoyo electoral de su sucesora. La responsabilidad de las autoridades electorales en estas violaciones fue clave para que no tuvieran impacto alguno en la opinión de los electores sobre la conducta de la coalición gobernante.

Un día después de la elección del 2 de junio de 2024, volvimos a ser testigos de cómo la Presidencia aprovechaba el espacio de la «mañanera» para favorecer a su partido y coalición, además de usurpar impunemente las facultades del INE. Durante la conferencia

de prensa, la secretaria de Gobernación, Luisa María Alcalde, presentó una gráfica con los resultados electorales preliminares, junto con el cálculo de distribución de las curules en el Congreso de la Unión, para anunciar que la coalición oficial obtendría la mayoría calificada de la representación política. Dicho anuncio fue una violación doble a la ley porque el gobierno se adjudicó unas competencias exclusivas del INE y se utilizaron recursos públicos de comunicación de la Presidencia para promover a los candidatos de la coalición gobernante.¹⁰

Fiscalización de los partidos en 2024: faltas reiteradas, leyes no aplicadas y sanciones mínimas

Una clave de cualquier ejercicio de fiscalización es que cuando las infracciones se repiten en el tiempo es una señal de que les sale más barato a los partidos políticos cometerlas que evitarlas, por lo que la autoridad debe endurecer las sanciones a fin de inhibir tales conductas violatorias. En México este planteamiento es especialmente importante porque las multas que se imponen a los partidos se cobran conforme a lo que señale la resolución del Consejo General, que comúnmente las descuenta de las siguientes ministraciones que reciben los partidos cada mes (Reglamento de Fiscalización, artículo 342).

La fiscalización de las elecciones de 2024 se caracterizó, en primer lugar, porque el Consejo General del INE y el TEPJF decidieron no aplicar la legislación para no sancionar infracciones a la ley electoral en la materia y, en segundo, porque optaron por reducir en lugar de incrementar las sanciones por conductas violatorias reiteradas (ANIE, 2024a, pp. 30-35).

Si consideramos que el partido más sancionado en cifras absolutas fue Morena, debido tanto a la cantidad de faltas que acumuló como a los elevados montos de financiamiento con que contó, se entiende que fue el más beneficiado por los cambios en los criterios de fiscalización.

El financiamiento público a los partidos políticos en 2024 fue de poco más de diez mil millones de pesos, y si lo comparamos con las sanciones que se impusieron a los par-

.....
¹⁰ La versión estenográfica de la conferencia puede consultarse en <https://www.gob.mx/segob/prensa/version-estenografica-secretaria-de-gobernacion-en-conferencia-matutina-para-informar-sobre-la-jornada-electoral-que-se-efectuo-ayer>

tidos como resultado de la fiscalización de las precampañas (100 374 159 pesos) y las campañas (980 248 738 pesos) de los partidos políticos nacionales, vemos que significaron prácticamente el 10% del conjunto de recursos públicos otorgados, una cantidad nada despreciable.¹¹ Por supuesto que las sanciones no se impusieron uniformemente, sino que respondieron a la cantidad de infracciones detectadas y los montos de recursos involucrados en cada caso.

Al ver las sanciones que el INE impuso a Morena por infracciones en la precampaña oficial (cuando ya existía una candidata presidencial), puede apreciarse que representó el 60.7% del total de las sanciones, es decir, fueron más elevadas que la suma de las sanciones de todos los demás partidos. Ello es particularmente importante porque no se contabilizaron los gastos del partido del gobierno en las precampañas anticipadas, que no se reconocieron oficialmente como tales, es decir, al final eso significó que la autoridad les descontó todo lo que gastaron en su proceso interno de selección (cuadro 1).

Al observar las sanciones totales a cada partido político por sus precampañas y campañas, el más castigado en cifras absolutas fue Morena con 235 413 489 pesos, pero sus multas sólo representaron el 7.6% de su financiamiento público, que fue de 3 069 millones. En cambio, las sanciones impuestas a Movimiento Ciudadano (MC), de 151 533 056 pesos, representaron el 15.6% de su financiamiento público, el cual ascendió a 969 millones; es decir, fue a un partido emergente al que se le detectaron faltas que merecieron sanciones proporcionalmente más elevadas respecto a su financiamiento. Empero, cabe recordar que MC fue el único partido que no realizó precampañas anticipadas que hubieran implicado erogaciones no auditadas, que eventualmente se habrían descontado de la fiscalización del proceso de selección interna de su candidato (cuadros 1 y 2).

Al final todos los partidos se mostraron dispuestos a pagar las sanciones monetarias impuestas por la autoridad fiscalizadora porque «es mayor el rédito electoral de contar por una mayor exposición pública de sus candidaturas» (ANIE, 2024b, p. 3) que ceñirse a la ley. Esta ponderación de las sanciones por no cumplir con las disposiciones de fiscalización no

.....
¹¹ El financiamiento público de los partidos políticos en 2024 ascendió a 10 444 157 310 pesos: 6 609 787 310 de recursos ordinarios, 3 304 893 614 de campaña, 66 097 872 de campaña de candidatos independientes, 198 293 617 de actividades específicas y 265 084 981 de franquicias postales y telegráficas (Central Electoral, 2023).

Cuadro 1 | Sanciones por partido político en las precampañas oficiales

Partido político	Monto de sanción (pesos)	Porcentaje
Movimiento de Regeneración Nacional	60 963 122.08	60.7
Movimiento Ciudadano	14 719 006.44	14.7
Partido Acción Nacional	7 958 102.61	8
Partido de la Revolución Democrática	3 782 309.30	3.8
Partido del Trabajo	2 633 057.03	2.6
Partido Revolucionario Institucional	4 521 171.98	4.5
Partido Verde Ecologista de México	5 797 390.40	5.7
Total	100 374 159.83	100

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2024a).

Cuadro 2 | Sanciones por partido político y coalición en las campañas, 2024

Partido político	Monto de sanción (pesos)	Porcentaje
Movimiento de Regeneración Nacional	174 450 367.79	17.8
Movimiento Ciudadano	136 814 051.73	13.9
Partido Acción Nacional	77 976 912.89	7.9
Partido de la Revolución Democrática	40 897 623.54	4.2
Partido del Trabajo	91 362 420.37	9.3
Partido Revolucionario Institucional	83 924 357.17	8.6
Partido Verde Ecologista de México	97 890 607.20	10
Coalición Fuerza y Corazón por México	92 602 471.93	9.5
Coalición Sigamos Haciendo Historia	184 329 925.43	18.8
Partidos políticos nacionales	980 248 738.05	100

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2024b).

es nueva, sino recurrente. Ya en 2021 quedó claro que las sanciones resultaban «una molestia menor para los partidos» frente a los beneficios que resultaban para la proyección de sus candidatos de la violación a las normas sobre ingresos y gastos (Gilas, 2021b).

En todo caso vale la pena destacar que ni las violaciones a las normas de las dos coaliciones por arrancar antes de tiempo sus procesos internos de selección de las candidaturas presidenciales ni los montos absolutos de sanciones que les impuso el INE por faltas en la fiscalización tuvieron impacto en la apreciación de los electores sobre los candidatos y

partidos al emitir su sufragio. Si el objetivo de una fiscalización rigurosa y estrictamente apegada a la normatividad y los principios técnicos de la misma es garantizar la equidad entre los competidores, la falta de relevancia política de dicho ejercicio de control sobre las finanzas de los partidos parece haber revelado que el tema del dinero y la política ha perdido importancia, quizá porque todo está envuelto en un clima de desconfianza en las autoridades. Tal parece que es más importante la popularidad de los candidatos en un contexto de extremada polarización que su solvencia financiera y política, si ésta es dictada por la autoridad.

Como ya vimos antes, una de las infracciones más graves en las precampañas fue la omisión del informe de ingresos y gastos, que debe castigarse con la cancelación de la candidatura resultado de la precampaña (Legipe, artículo 229, 3). En 2024, el PVEM no presentó el informe de precampaña de una de sus candidaturas al Senado; sin embargo, el INE ignoró la ley una vez más y le otorgó el registro al candidato infractor, lo que favoreció en la práctica a la coalición de Morena. Es cierto que el INE tiene facultades para calcular el monto de la sanción a partir de las cantidades no reportadas, pero en el caso de la falta del informe la ley es muy clara en señalar que se debe cancelar el registro del candidato ganador de dicho proceso interno de selección (cuadro 3).

A cambio de no aplicar la ley, el INE impuso una sanción económica al PVEM, y siete de los 11 consejeros electorales avalaron la resolución. Lo mismo ocurrió en el caso de varias precampañas locales en las que no se presentaron los informes de gastos y el INE optó por pasar esto por alto y no cancelar las candidaturas. En tal caso la sanción fue sólo de una multa correspondiente al 10% del tope de gastos de precampaña, y nuevamente siete de los 11 consejeros electorales aprobaron dicho criterio, contrariando así la legalidad (cuadro 3).

El argumento detrás de este cambio de criterio de una mayoría de consejeros fue que les parecía demasiado severo el castigo, aunque estuviera establecido en la ley. No obstante, la facultad del INE de interpretar la ley no sólo es literal, sino funcional y sistemática, es decir, debió haber tomado en consideración el precedente de 2021, cuando se cancelaron las candidaturas de los aspirantes a gobernador de Morena en Michoacán y Guerrero.

El resultado de las decisiones sobre multas de fiscalización muestra que en 2024 cristalizó una mayoría de consejeros electorales (incluida la consejera presidenta) dispuesta no sólo a mandar el mensaje de ser más laxos y permisivos con los partidos al reducir las

Cuadro 3 | Cambios en los criterios de fiscalización, 2024

Número de criterio	Criterios	Votación INE
2	Precampañas federales: • Pérdida de registro de una candidatura del PVEM al Senado de la República por la omisión total de presentar el informe de gastos de precampaña. • Sanción económica por la omisión total de presentar el informe de gastos de precampaña.	Desaprueba. 6/5 Aprueba. 7/4
1	Precampañas locales: • Pérdida de derecho de ser registrado por la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos. • Sanción económica del 10% del tope de gastos, y si hay hallazgos sumar el 200% del monto de los gastos encontrados.	Desaprueba. 7/4 Aprueba. 7/4

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo General del INE (27 de febrero de 2024).

sanciones por infracciones en la fiscalización, sino también a renunciar al cumplimiento de su función jurídica, política e incluso ética de aplicar la ley electoral, independientemente de a qué partidos afectaran. Cabe recordar que la misma mayoría de siete consejeros se había expresado a favor de no aplicar la ley en ocasión de fiscalizar las precampañas presidenciales anticipadas de las dos coaliciones registradas.

Las modificaciones de criterios para reducir sanciones de fiscalización de partidos abarcaron las infracciones que de manera más recurrente cometen los partidos, a saber: 1) los egresos no reportados, y 2) los egresos no comprobados. En el primer caso los consejeros electorales habían planteado elevar la sanción del 100% al 150% del monto involucrado en la falta, justamente porque es la más recurrente. Sin embargo, en la sesión del Consejo General del INE de 22 de julio de 2024, donde se aprobó el dictamen de fiscalización, siete de los 11 consejeros apoyaron que se mantuviera el porcentaje de la multa anterior. En el segundo caso, relativo a gastos reportados pero sin comprobante, la propuesta de sancionar con el 100% de la cantidad involucrada se redujo al 50%, con el respaldo de ocho de los 11 consejeros electorales (cuadro 4). Se impuso la tendencia a ser más permisivos en cuanto al incumplimiento de las reglas de fiscalización por parte de los

Cuadro 4 | Cambios en los criterios de fiscalización, 2024

Número de criterio	Criterios	Votación
1	Egresos no reportados, 100% del monto involucrado (en el debate se mencionó elevar el criterio de sanción al 150%).	Aprueba. 7/4
2	Egresos no comprobados, 100% del monto involucrado.	Desaprueba. 9/2
	Egresos no comprobados, 50% del monto involucrado.	Aprueba. 8/3
4	Presentar informes de campaña con operaciones registradas en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) con 100 UMA por cada informe.	Desaprueba. 6/5
	Presentar informes de campaña con operaciones registradas en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) con 10 UMA por cada informe.	Aprueba. 6/5
13	Gasto no reportado, comprobantes electrónicos de pago registrados en el Sifije* en fase de enviado, 100% del monto involucrado.	Desaprueba. Unanimidad.
	Gasto no reportado, comprobantes electrónicos de pago registrados en el Sifije* en fase de enviado, una UMA para recibos gratuitos y tres UMA para recibos onerosos.	Aprueba. 9/2
23	Egresos no reportados de candidatos independientes, 100% del monto involucrado.	Desaprueba. 7/4
	Egresos no reportados de candidatos independientes, 80% del monto involucrado.	Aprueba. 9/2
24	Falta de documentación soporte por egresos no comprobados con propaganda contratada en internet, 100% del monto involucrado.	Desaprueba. 6/5
	Falta de documentación soporte por egresos no comprobados con propaganda contratada en internet, 100% del monto involucrado, considerarla falta formal.	Aprueba. 7/4

*Silfije: Sistema de fiscalización de la jornada electoral

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo General del INE (22 de julio de 2024).

partidos (ANIE, 2024c, p. 9).

Al comparar las infracciones más recurrentes en 2024 con la fiscalización de tres años antes se puede ver que en 2021 la más común fue precisamente omitir el reporte de gastos de campaña (30% de las faltas), seguida de los informes extemporáneos (13%) y los egresos no documentados (9%). Es decir, se trata de faltas que no se han podido erradicar, en buena medida por falta de sanciones que les duelan a los partidos. Además, el partido más sancionado fue Morena, que recibió el 31.7% de las multas de fiscalización, y de los «21 candidatos a diputado federal que no reportaron operaciones de campaña, la mitad fue de Morena y 35% de MC» (Gilas, 2021b). En suma, el INE no ha logrado castigar de forma eficaz a los partidos para lograr efectivamente corregir sus conductas deficientes.

El hecho de que la infracción que recibe las sanciones económicas más elevadas sea el egreso no reportado, tanto en precampañas como en campañas, demuestra que se trata de una falta grave que pretende burlar a la autoridad ocultando gastos que se hacen esencialmente con dinero en efectivo, que es la manera más fácil de ocultar un recurso. Esto obliga a la autoridad a realizar un monitoreo en campo, con un despliegue importante de empleados públicos para darles seguimiento directo a las actividades de los partidos y detectar los gastos ocultos en las cuentas bancarias. No basta con verificar que se entreguen los informes de ingresos y gastos adecuadamente ordenados y registrados, la autoridad tiene que darles seguimiento a los distintos actos propagandísticos para saber cuáles se realizaron sin reportarlos y calcular el monto erogado en ellos.

En efecto, la infracción más sancionada tanto en las precampañas oficiales como en las campañas fue sistemáticamente el egreso no reportado, que fue de cerca de 65 y de 419 millones de pesos, respectivamente (cuadros 5 y 6). Estas multas son seis veces más altas que las impuestas a la segunda, tercera y cuarta conductas más castigadas (eventos reportados extemporáneamente; gastos de propaganda en internet, no comprobados, y presentación de informe de precampaña fuera del mecanismo establecido), que sí son identificables directamente por medio de los informes y procesos de revisión; es decir, son relativamente fáciles de detectar, al igual que las faltas que reciben las sanciones más bajas, como no reportar operaciones en tiempo real (cuadros 5 y 6).

Donde la fiscalización de las campañas federales de 2024 conjugó los dos mayores déficits de la autoridad electoral —no aplicar estrictamente la ley y dejar inalterados los montos de las sanciones de las conductas infractoras más recurrentes de los partidos—

Cuadro 5 | Conductas infractoras con mayores sanciones en precampañas, 2023-2024

Conducta	Monto de la sanción (pesos)
Egreso no reportado	64 713 483.72
Egreso no comprobado	811 114.20
Eventos informados extemporáneamente	11 162 424.00
Eventos extemporáneos, previos a su realización	2 800 980.00
No comprobar gastos por propaganda contratada en internet	6 004 595.84
Presentar informe de precampaña fuera del mecanismo establecido	5 555 277.00
Omisión de presentar el informe en el SIF (sólo en físico)	1 348 620.00
Informe extemporáneo	3 257 744.74
Obstaculizar funciones de la autoridad	954 408.00
Omisión de reportar operaciones en tiempo real (período de corrección)	742 096.75
Omisión de reportar operaciones en tiempo real (período normal)	697 658.34
No reportar con veracidad la temporalidad de la operación	736 830.43
Omisión total de presentar informe de precampaña	706 021.77

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2024a).

fue en la revisión de las precampañas. Al conceder que los procesos internos de selección reales de las candidatas presidenciales de ambas coaliciones (SHH y FCM) no fueran identificados como precampañas, el INE y el TEPJF sucumbieron ante violaciones flagrantes de los partidos políticos a la legislación electoral. En lugar de imponer su autoridad para frenar los actos anticipados de precampaña y fiscalizar estrictamente los recursos erogados, aceptaron argumentos falaces y sólo reconocieron como actos de precampaña las actividades que sí iniciaron en las fechas señaladas por la ley, pero que no sirvieron para identificar a las candidatas ya seleccionadas. Vale destacar que las faltas en la precampaña oficial fueron multadas precisamente con las cantidades más bajas del repertorio de sanciones, lo cual deja abierta la pregunta sobre qué habría pasado si se hubieran incluido los gastos de las precampañas anticipadas, no reconocidas como tales (cuadro 5).

Al final, la gran paradoja es que, aunque el INE y el TEPJF se rindieron ante los actos

Cuadro 6 | Conductas infractoras con mayores sanciones en campañas, 2024

Conducta	Monto de la sanción (pesos)
Egreso no reportado	418 945 340.68
Egreso no comprobado	42 062 314.91
Egreso no reportado, representantes de casilla	26 606 070.92
Eventos registrados extemporáneamente	89 454 622.95
Eventos no reportados que la autoridad detectó	78 508 161.27
Indebido prorrateo	66 265 435.26
Beneficio indebido entre candidaturas	35 065 633.86
Omisión de reportar operaciones en tiempo real en el SIF (período normal)	45 495 552.04
Omisión de reportar operaciones en tiempo real en el SIF (período de ajuste)	22 017 984.34
Omisión de destinar al menos el 50% del financiamiento público	
a la campaña de candidatas (inferior al 32%)	24 632 954.25
Omisión de destinar al menos el 50% del financiamiento público	
a la campaña de candidatas (superior a 32%)	23 631 024.73
Omisión total de presentar informes de campaña	29 935 032.16
Ingreso no comprobado	16 197 290.41

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2024b).

anticipados de campaña de los partidos políticos, ello no parece haber dañado la confianza de los ciudadanos en sus autoridades electorales, en buena medida porque los resultados de las elecciones fueron contundentes, pues el margen de victoria de la candidata presidencial de Morena y sus aliados sobre la de la otra coalición fue de más de 30%. Es cierto que la ventaja con la que ganó esta candidata fue indiscutible e inapelable; sin embargo, dicho apoyo popular no debe condicionar el ejercicio de la fiscalización de recursos de los partidos porque éste responde a factores técnicos de la operación de elecciones libres, justas y competidas. Sin ellos no puede calificarse como válida una contienda política, ni se satisfacen los estándares internacionales de la integridad electoral, sin los cuales queda comprometida la propia legitimidad democrática (Norris, 2014, p. 39).

Hay que agregar que parte de las deficiencias de las autoridades electorales en las tareas de fiscalización se debieron también a la falta de colaboración de las instituciones

del sistema financiero: la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT), que desde mayo de 2023 dejaron sin respuesta 97% de los requerimientos de información presentados por el INE para conocer la legalidad de los fondos que fluyen hacia la política (Murrayama, 2023). Estas conductas de las autoridades hacendarias y financieras sólo pueden ser producto de una determinación de los altos directivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dependencia gubernamental a la que están adscritas dichas instituciones. Sin la colaboración de las entidades que concentran la información bancaria, financiera y fiscal del gobierno, el INE enfrenta problemas para documentar malas prácticas de los partidos políticos. Tal parece que el gobierno prefiere proteger a todos los partidos de la exposición abierta de sus cuentas, con tal de no exhibir la información del suyo propio.

A manera de conclusión

En México desde la década de 1990 cobró centralidad el principio de la equidad en la contienda electoral como requisito indispensable para que las elecciones cumplieran con los estándares internacionales de ser libres, justas y competidas, y satisfacer así los requisitos de la integridad electoral. En este contexto, la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos se implantó como una tarea central de las autoridades electorales, que reclamó de ellas el desarrollo de habilidades técnicas de vigilancia y control sobre el ejercicio de los recursos financieros de los institutos políticos. El hecho de que las autoridades electorales no sancionaran en 2024 violaciones flagrantes de los partidos, como el inicio adelantado de las precampañas o la intervención del poder presidencial en las campañas, que implica la utilización ilegal de recursos públicos, sienta un precedente negativo para el futuro de una tarea central para la integridad electoral. Se puede ganar por amplio margen, pero si detrás del triunfo no hay una valoración puntual de qué tantos recursos se invirtieron y si los partidos cumplieron con las disposiciones normativas existentes, la legitimidad de la elección puede quedar en entredicho.

La fiscalización desempeña un papel central en la relación entre política y dinero, porque si bien es indudable que una campaña electoral requiere de recursos para desarrollarla, si no hay reglas claras sobre cómo se obtienen y distribuyen éstos, ni mecanismos eficaces para vigilar el cumplimiento de la ley, el dinero ahogará a la política, socavando

así la integridad democrática y afectando la confianza de los ciudadanos no sólo en la autoridad que organiza las elecciones, sino también en el carácter democrático de ellas.

No es casual que las primeras reglas de fiscalización se enfocaran en limitar y sancionar con severidad la utilización del dinero público por parte del partido gobernante, que tiene en sus manos la administración de los recursos del erario, y por tanto la tentación constante de aprovecharlos de manera indebida, y la opacidad es la mejor aliada de dicha pretensión. Por ello se le fueron otorgando al INE cada vez más facultades para seguirle la pista al dinero de los partidos y sus cuentas bancarias, y las respectivas sanciones por violación a las normas se fueron endureciendo sistemáticamente para inhibir conductas indebidas.

Desde 2007, la prohibición de que tanto partidos como particulares compren espacios en radio y televisión tuvo el objetivo de bloquear posibles alianzas perversas entre los dueños de medios de comunicación y partidos para favorecer alguno de ellos, como había sido la práctica durante la época del PRI hegemónico. Paralelamente, el incremento en las sanciones por infracciones en materia de ingresos y gastos (no presentación de informes de precampaña, iniciar antes de tiempo actividades de proselitismo, rebasar los toques de gastos de campaña, comprar tiempos en los medios de comunicación) tuvo el propósito de evitar dichas conductas para mantener parejo el terreno de las contiendas, que es un requisito esencial de elecciones democráticas. Sin embargo, la suma de estas reglas exigentes se ha topado con limitaciones para una eficaz fiscalización, ya que rastrear el flujo de dinero en efectivo en un país débilmente bancarizado como México sigue siendo una vía para inyectar de manera oculta fuertes cantidades de dinero en las campañas.

Si algo caracterizó la fiscalización de los partidos en 2024 fue que la ilegalidad se instaló abiertamente desde las altas esferas del poder público, pues el propio presidente López Obrador vulneró disposiciones constitucionales (artículo 134) de manera recurrente al intervenir durante sus conferencias de prensa matutinas a favor de la candidata presidencial de su partido y en contra de la candidata opositora. Siguiendo esa misma lógica, la coalición oficial Sigamos Haciendo Historia, al arrancar de manera anticipada la precampaña, violó la legislación (Legipe, artículo 226, 3), y la coalición opositora siguió su ejemplo ante la inacción del INE, que al final fue cómplice de los atropellos a la legalidad. La autoridad del INE se debilitó y se desvirtuó su función fiscalizadora, y al avalar su determinación, el TEPJF fue igualmente responsable por no ejercer su facultad de control

último de la legalidad y constitucionalidad electoral.

¿Cómo explicar que después de prácticamente treinta años de autoridades electorales autónomas e independientes, que mostraron su capacidad de aplicar la Constitución y la ley para tener elecciones íntegras, con resultados electorales competitivos y confiables, en 2024 hayan sucumbido ante el poder político, por ejemplo, al realizar su función de fiscalizar los gastos de los partidos políticos? ¿Cómo explicar también que los sesgos en el ejercicio fiscalizador al no aplicar la ley o reducir las sanciones económicas por las faltas más recurrentes no hayan tenido consecuencias sobre la credibilidad no sólo de las autoridades electorales, sino también de las mismas elecciones y la candidata presidencial ganadora?

Sin duda, el triunfo contundente de la candidata Sheinbaum, con casi 60% de la votación y su amplísimo margen de victoria de 30 puntos porcentuales sobre el segundo lugar, hizo que se desvanecieran del imaginario colectivo las irregularidades y violaciones a las normas, y que perdieran importancia los procedimientos de fiscalización adoptados por el INE y el TEPJF para beneficiar particularmente al partido gobernante.

La lección que nos deja la deficiente fiscalización de las autoridades electorales en 2024 es que toma mucho tiempo construir mecanismos útiles para vigilar el despliegue de dinero en las campañas, pero sin voluntad política de las autoridades para aplicarlas sistemática y rigurosamente éstos pueden caer rápidamente en la irrelevancia.

Referencias

- Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE) (2024a). *Informe final sobre integridad en el proceso electoral 2023-2024*. ANIE. https://www.anie.mx/wp-content/uploads/2024/10/20241011_Informe-Final-ANIE.pdf
- Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE) (2024b). *Segundo informe sobre integridad en el proceso electoral 2023-2024. Resumen ejecutivo*. ANIE. https://www.anie.mx/wp-content/uploads/2024/02/20240216_Segundo_Resumen_Ejecutivo_ANIE.pdf
- Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE) (2024c). *Cuarto informe sobre integridad en el proceso electoral 2023-2024. Resumen ejecutivo*. ANIE. https://www.anie.mx/wp-content/uploads/2024/05/20240529_Resumen-ejecutivo_Cuarto-informe_vf.pdf
- Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Ariel.

- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena.
- Cámara de Diputados (2024, 14 de octubre). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Cámara de Diputados (2024, 2 de diciembre). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2023, 8 de septiembre). Versión estenográfica. <https://amlo.presidente.gob.mx/09-08-23-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>
- Conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2024, 2 de junio). Versión estenográfica. <https://www.gob.mx/segob/prensa/version-estenografica-secretaria-de-gobernacion-en-conferencia-matutina-para-informar-sobre-la-jornada-electoral-que-se-efectuo-ayer>
- Consejo General del Instituto Nacional Electoral (2024, 27 de febrero). Sesión ordinaria. Versión estenográfica. <https://ine.mx/sesion-ordinaria-del-consejo-general-27-de-febrero-de-2024/>
- Consejo General del Instituto Nacional Electoral (2024, 22 de julio). Sesión extraordinaria. Versión estenográfica. <https://ine.mx/sesion-extraordinaria-del-consejo-general-22-de-julio-de-2024/>
- Córdova, L. (2020, 20 de agosto). El IFE sancionó las irregularidades de fiscalización con base en las pruebas presentadas y el marco legal existente. Central Electoral. <https://centralectoral.ine.mx/2020/08/20/>
- Córdova, L. y Murayama, C. (2006). *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. Cal y Arena.
- Córdova, L. y Murayama, C. (2014). *El régimen electoral mexicano: una mirada desde el IFE*. Fondo de Cultura Económica.
- Dalla, A. (2021). *Derecho electoral. Teoría y práctica*. Rubinzal-Culzoni Ed.
- García, J. y Dalla, A. (2013). *Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático*. La Ley.
- Gilas, K. M. (2021a). Integridad, justicia y equidad electoral. Reflexiones sobre las re-

- formas electorales en México. En Valdés-Zurita, L. (coord.), *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*. Instituto Electoral del Estado de México.
- Gilas, K. M. (2021b). Los hallazgos de la fiscalización. https://analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-08/Gilas_Los%20hallazgos%20de%20la%20fiscalizacio%CC%81n.pdf
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2017). Reglamento de fiscalización. Instituto Nacional Electoral. <https://ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2017, 30 de octubre). Confirma Consejo General rebase de topes de Miguel Ángel Riquelme por un millón 771 mil pesos. Central Electoral. <https://centralector al.ine.mx/2017/10/30/confirma-consejo-general-rebase-de-topes-de-miguel-angel-riquelme-por-un-millon-771-mil-pesos/>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2023, 21 de agosto). Avala Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos financiamiento público que deberá entregarse a los partidos políticos para el ejercicio 2024. Central Electoral. <https://centralector al.ine.mx/2023/08/21/>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2023, 27 de julio). Emite el INE lineamientos para regular y fiscalizar actividades y propaganda realizada en procesos políticos. Central Electoral. <https://centralector al.ine.mx/2023/07/27/>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2024a). Dictámenes consolidados y resoluciones respecto de la fiscalización de informes de ingresos y gastos de precampaña correspondientes a los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024. Repositorio documental INE. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/166305/CGor202402-27-dp-8.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2024b). Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de los partidos políticos y coaliciones a los cargos de Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, senadurías y diputaciones federales, correspondientes al proceso electoral federal ordinario 2023-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/175380/CGex202407-22-dp-7-1.pdf>
- James, T. y Alihodzic, S. (2020). When is it democratic to postpone an election? Elections

- during natural disasters, covid-19, and emergency situations. *Election Law Journal. Rules, Politics, and Policy*, 19(3), 344-362. <https://doi.org/10.1089/elj.2020.0642>
- Langston, J. (2020). ¿Por qué los partidos hacen trampa? Cambios en las normas electorales en México después de la democratización. *Política y Gobierno*, XXVIII(2), 1-32.
- Magar, E. (2018). Recursos públicos, clientelismo y elecciones en México: entre el legado autoritario y las nuevas reglas de la competencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233), 309-336. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.65260>
- Monsiváis, A. (2021). Integridad electoral, interés en la política y satisfacción con la democracia en México. *Foro Internacional*, LXI, 4(246), 881-924. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i4.2819>
- Murayama, C. (2023, 1 de octubre). INE: dinero y elecciones. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=75506>
- Nohlen, D. (2016). Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. *Desafíos*, 28(1), 429-456.
- Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press.
- Ramos, M. (2015). Fiscalización y transparencia en los partidos políticos: herramientas para la consolidación democrática. Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/cdc/wp-content/uploads/2020/04/2_2015_5_ramos.pdf
- Rojas, A. (2023, 7 de septiembre). Eligen a Sheinbaum como candidata de Morena para 2024. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx>
- Santiago-Castillo, J., Ramírez-Bernal, D. y Bermúdez-Ballesteros, R. (2019). *De la opacidad a la transparencia y la rendición de cuentas. La fiscalización a los partidos políticos*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Trejo-Delarbre, R. (2007). La actuación de los medios. En Peschard, J. (coord.), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*. Universidad Nacional Autónoma de México, SITESA.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2021, 27 de abril). El TEPJF confirma la cancelación de las candidaturas de Félix Salgado Macedonio y de Raúl Morón. <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4115/0>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2023, 11 de julio). Sólo la magistrada Janine Otálora consideró que se trataba de «un fraude a la ley».

Woldenberg, J. (2023). *De eso se trata. El obradorismo contra la democracia*. Penguin Random House.

Zamitz, H. (2017). La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México? *Estudios Políticos*, (40), 11-46.
<https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.10.009>