



**INTERCAMBIO  
SOBRE  
REGULACIÓN Y CONTROL  
DEL FINANCIAMIENTO**

# **Informe Final**

20 Y 27 DE MAYO, 2020  
Ciudad de México



## Índice

I. COOPERACIÓN CON EL NDI	<b>3</b>
II. CONTEXTO	<b>4</b>
III. OBJETIVO, METODOLOGÍA Y TÉRMINOS DE REFERENCIA	<b>6</b>
IV. SOCIOS	<b>7</b>
V. PROGRAMA	<b>8</b>
VI. PERFILES CURRICULARES	<b>10</b>
VII. DESARROLLO DE LAS SESIONES	<b>18</b>

## I. COOPERACIÓN CON EL NDI

América Latina es, por su cercanía geográfica y cultural, la región lógica para la cooperación, con la que hemos realizado más actividades y hay mayor participación en las cinco modalidades que ha ofrecido el CICIE: talleres, pasantías, jornadas interamericanas y cursos especializados, seminarios y foros internacionales.

Con respecto a la relación con el Instituto Nacional Demócrata (NDI por sus siglas en inglés), el INE ha desarrollado otros dos programas de capacitación, destacando en ambos casos, la participación de delegaciones del Tribunal Supremo de Guatemala:

País	Año	Tipo de programa	Nombre	Organismo(s) participante(s)	Organismo(s) socio(s)
Guatemala	2012	Taller	Intercambio Bilateral México-Guatemala sobre la Agenda de Reforma Electoral	Congreso de la República de Guatemala; Tribunal Supremo Electoral (TSE)	TEPJF, PNUD, NDI, IFES, IDEA, USAID
Guatemala	2013	Pasantía	Programas de Educación a Distancia para Promover la Educación Cívica y Participación Política para Grupos con Baja Representación	Tribunal Supremo Electoral (TSE)	NDI

## II. CONTEXTO

A raíz de la estrecha colaboración que prevalece entre el Instituto Nacional para la Democracia (NDI por sus siglas en inglés) y la Coordinación de Asuntos Internacionales del INE, el director residente para Asuntos Internacionales del NDI, Eduardo Núñez Vargas, manifestó en diversas conversaciones su interés por llevar a cabo una colaboración interinstitucional.

Este intercambio sobre regulación y control del financiamiento originalmente estaba planeado para realizarse del 18 al 20 de marzo de 2020 en las instalaciones del Instituto Nacional Electoral, en la Ciudad de México; sin embargo, la contingencia sanitaria derivada de la pandemia causada por el Covid-19, obligó a la reprogramación de fechas y replanteamiento en la metodología de esta actividad.

Bajo ese escenario se iniciaron consultas para valorar la pertinencia y el interés de las partes involucradas por iniciar este intercambio. Contando con una respuesta positiva de las partes se propone realizar, de manera inicial, dos encuentros, por lo que las nuevas fechas elegidas fueron miércoles 20 y 27 de mayo. Debido a que el aislamiento recomendado como forma de aminorar el contagio del Covid-19 imposibilita la movilidad por parte de expositores y asistentes, se decidió que no se llevara a cabo de manera presencial en la Ciudad de México, sino que apoyados en las nuevas tecnologías este intercambio internacional se celebrará en tiempo real, pero de manera remota. Tras estos primeros encuentros virtuales se valorará continuar con este formato para profundizar en el intercambio o esperar a que las condiciones permitan realizar un encuentro presencial.

Si bien en anteriores eventos de cooperación y capacitación internacional el CICIE había utilizado el recurso de las videollamadas, esta será la primera vez que una actividad se realice en su totalidad de manera virtual y remota. Con esto se abre la posibilidad de seguir colaborando con nuestras contrapartes de todo el mundo en temas que siguen siendo de gran relevancia, sin importar los acontecimientos que imposibiliten los traslados de las personas, ya sea por cuestiones que afecten a los países en lo individual o a nivel global, así como por cuestiones personales de salud, agenda u otros por parte de los participantes o expositores.

Esta cooperación sin duda aportará un importante intercambio de experiencias, reforzando el proyecto que se encuentran desarrollando en este momento titulado “América Central: Fortaleciendo las coaliciones para una mayor rendición de cuentas en el Triángulo del Norte”, financiado por el Fondo Nacional para la Democracia (NED por sus siglas en inglés). El NDI busca fortalecer la gobernabilidad democrática y las instituciones públicas en El Salvador, Honduras y Guatemala, fomentado la adopción de medidas y mecanismos de transparencia por parte de las instituciones electorales y de supervisión, los partidos políticos y las legislaturas en el Triángulo del Norte, con particular énfasis en la relación entre dinero y política. Derivado de su misiva dirigida al consejero presidente Lorenzo Córdova, a mediados de febrero, para desarrollar un intercambio entre las autoridades electorales de El Salvador, Guatemala y Honduras, se coordinó desarrollar una pasantía en el marco de los programas de cooperación internacional que desarrolla el Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral (CICIE), cuyo objetivo será el intercambio conocimientos sobre marcos normativos, metodologías, tecnología y dinámicas políticas relacionadas con el rol de los órganos electorales en el seguimiento del dinero en la política entre las autoridades electorales de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

### **III. OBJETIVO, METODOLOGÍA Y TÉRMINOS DE REFERENCIA**

El tema central de la agenda de trabajo de este intercambio con las delegaciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras versa alrededor del modelo mexicano de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidaturas independientes. Las y los participantes tienen como objeto conocer las atribuciones, funciones y estrategias que el INE ha implementado para cumplir con sus obligaciones en la materia; así como el diseño, desarrollo e implementación del Sistema Integral de Fiscalización (SIF) por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).

Las y los participantes conocerán el trabajo realizado por cada una de las áreas temáticas involucradas en el programa de este intercambio. En las sesiones estarán interactuando los expertos del INE y los participantes de Centroamérica en tiempo real con base en el siguiente formato:

- Dos sesiones de hasta dos horas de duración, de 11:00 a 13:00 horas.
- Plataforma webex aportada por el INE con grabación y propuesta de producir podcast y cápsulas posteriormente.

#### IV. SOCIOS

	<p>El <b>Instituto Nacional Electoral (INE)</b> es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República, Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, así como organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y la Ciudad de México.</p>
	<p>El <b>Instituto Nacional para la Democracia (NDI)</b> trabaja para satisfacer la demanda de democracia mediante la promoción de una gobernanza inclusiva, participativa, transparente y responsable. Es una organización no partidista y no gubernamental que responde a las aspiraciones de las personas de todo el mundo de vivir en sociedades democráticas abiertas y libres.</p>

## V. PROGRAMA

### Miércoles 20 de mayo

Sesión de Bienvenida

Carlos Navarro Fierro, Director de Estudios y Proyectos Internacionales, INE

Eduardo Núñez Vargas, Director Regional de NDI

Apuntes básicos sobre las características y atribuciones del INE dentro del régimen electoral mexicano

Carlos Navarro Fierro, Director de Estudios y Proyectos Internacionales, INE

Presentación sobre las atribuciones y desafíos del TSE de Costa Rica

Representante del TSE de Costa Rica

Presentación sobre las atribuciones y desafíos del TSE de El Salvador

Representante del TSE de El Salvador

Presentación sobre las atribuciones y desafíos del CNE de Guatemala

Representante del CNE de Guatemala

Presentación sobre las atribuciones y desafíos del TSE de Honduras

Representante del TSE de Honduras

Panorama del Régimen de Fiscalización en México

Carlos Morales Domínguez, Director UTF-INE

---

## **Miércoles 27 de mayo**

Presentación del Sistema Integral de Fiscalización

Carlos Alberto Morales Domínguez, Unidad Técnica de Fiscalización del INE

Mtra. Estrada Ruiz Erika, Directora de Resoluciones y Normatividad

Mtro. Enrique Bustos Nieto, Director de Auditoría

SIF. Sistemas y herramientas tecnológicas para la fiscalización

María Juana Ramírez, directora de programación nacional de la UTF

Consideraciones finales y cierre

Comentarios finales por parte de los participantes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras

Carlos Navarro Fierro, Director de Estudios y Proyectos Internacionales, INE

Eduardo Núñez, Director Residente para Asuntos Internacionales, NDI

## VI. PERFILES CURRICULARES

### a) Expositores



Instituto Nacional Electoral



**Carlos Navarro Fierro** es director de Estudios y Proyectos Internacionales en la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral. Es egresado de la licenciatura en Relaciones Internacionales por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán y terminó los estudios de maestría en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor de las publicaciones que prepara el INE para la comunidad internacional y de diversos estudios comparados sobre temas políticos electorales. Ha participado en numerosas misiones internacionales de observación, evaluación y asistencia técnica, además de ser responsable del diseño y la conducción de los cursos especializados que el INE organiza para intercambio de conocimientos, experiencias e impresiones entre representantes de organismos electorales de diversas regiones del mundo.

[10carlos.navarro@ine.mx](mailto:10carlos.navarro@ine.mx)



**Carlos Alberto Morales Domínguez** es director general de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

Es licenciado en Contabilidad y Derecho por la Universidad Autónoma de México. Se desempeñó como Director de Auditoría de Partidos Políticos, Grupos Políticos y otros en la Unidad de Control Técnico del Instituto Nacional Electoral de noviembre a octubre de 2018.

[Carlos.moralesd@ine.mx](mailto:Carlos.moralesd@ine.mx)

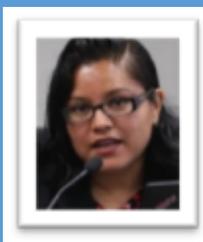


**Erika Estrada Ruiz** es directora de Resoluciones y Normatividad en la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

Licenciada y maestra en Derecho por la UNAM, especialista en materia Civil. Realizó el Curso de Especialización en Comunicación Política impartido en la Universidad de Salamanca, España.

Participó en la Primera Escuela de Observación Electoral y como ponente en el “Foro Mujeres, Política y Democracia, rompiendo los techos de cristal en América Latina”, ambos en el Instituto de Iberoamérica de la citada Universidad de Salamanca. De enero de 2012 a octubre de 2015 fue asesora del Doctor Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Consejo General del INE.

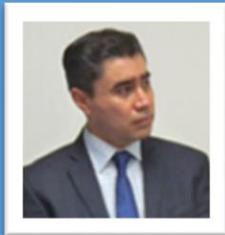
[Erika.estrada@ine.mx](mailto:Erika.estrada@ine.mx)



**María Juana Ramírez Ortega** es directora de Programación Nacional de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE desde abril de 2015. Contadora Pública por el Instituto Politécnico Nacional y especialista en Materia Impositiva por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Ha desarrollado su

actividad laboral y profesional en el campo de la Fiscalización en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Servicio de Administración Tributaria y en el Instituto Nacional Electoral. En su trayectoria profesional ha dirigido proyectos de trascendencia nacional modernizando la fiscalización tributaria y la electoral. El Sistema de Integral de Fiscalización (SIF) desarrollado por el INE ha sido premiado por el Centro Internacional de Estudios Parlamentarios en 2016 y por la Secretaría de la Función Pública en 2018.

[juana.ramirezo@ine.mx](mailto:juana.ramirezo@ine.mx)



**Enrique Bustos Nieto** es director de Auditoría de los Partidos Políticos de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

Licenciado en Contaduría por la Universidad Nacional Autónoma de México con especialidad en Derecho Fiscal por la Universidad Tecnológica de México.

En el ámbito profesional se ha desempeñado como Jefe de Departamento de Inteligencia Tributaria, Subdirector de Inteligencia Tributaria de Impuestos Internos y Subdirector de Modelos de Integración de Información en el Servicio de Administración Tributaria.

[enrique.bustosn@ine.mx](mailto:enrique.bustosn@ine.mx)



## Instituto Nacional para la Democracia



**Eduardo Núñez** es director Residente para Asuntos Internacionales con sede en Guatemala y director del Programa Regional del NDI para Centroamérica.

Politólogo de la Universidad de Costa Rica, con estudios de postgrado en Gerencia de Proyectos de Desarrollo del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

Se ha desempeñado como Director de Proyectos de Asistencia Técnica Electoral para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). Fue consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Desde hace dos años funge como presidente de la junta directiva de la Asociación Costa Rica Integra, ONG que es Contacto Nacional de Transparencia Internacional en Costa Rica.

[enunez@ndi.org](mailto:enunez@ndi.org)

13

### b) Participantes

#### COSTA RICA



## Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica

	<p><b>Héctor Fernández Masís</b>, Director General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos</p> <p><a href="mailto:dirgre@tse.go.cr">dirgre@tse.go.cr</a></p>
	<p><b>Ronald Chacón Badilla</b>, Director de Financiamiento de Partidos Políticos</p> <p><a href="mailto:rchaconb@tse.go.cr">rchaconb@tse.go.cr</a></p>

## EL SALVADOR

 <p><b>TSE</b> TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL</p>	<p><b>Tribunal Supremo Electoral de El Salvador</b></p>
	<p><b>Marlon Harold Cornejo Avalos</b>, Magistrado Suplente</p> <p><a href="mailto:marlonharoldc@yahoo.com">marlonharoldc@yahoo.com</a></p>
	<p><b>María Blanca Paz Montalvo</b>, Magistrada Suplente</p> <p><a href="mailto:pmariablanca07@yahoo.com">pmariablanca07@yahoo.com</a></p>
	<p><b>René Abelardo Molina Osorio</b>, Magistrado suplente</p> <p><a href="mailto:renemolinaosorio@gmail.com">renemolinaosorio@gmail.com</a></p>

14

## GUATEMALA

 <p><b>TSE</b> Tribunal Supremo Electoral Guatemala, C. A.</p>	<p><b>Tribunal Supremo Electoral de Guatemala</b></p> <p><b>Unidad de Fiscalización y Rendición de cuentas</b></p>
	<p><b>Juan Francisco González González</b>, Jefe del Área de Auditoría a Organizaciones Políticas</p> <p><a href="mailto:pacofra.2177@gmail.com">pacofra.2177@gmail.com</a></p>

	<p><b>Gerson Giovanni Steve Rodríguez Lemus</b>, Jefe de Unidad Especializada</p> <p><a href="mailto:grodriguez@tse.org.gt">grodriguez@tse.org.gt</a>; <a href="mailto:supremosteve@gmail.com">supremosteve@gmail.com</a></p>
---	---

## HONDURAS

	<p><b>Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Partidos Políticos y Candidatos de Honduras</b></p>
	<p><b>Javier Franco</b>, Comisionado Presidente</p>
	<p><b>Alva Benicia Rivera Rodríguez</b>, Comisionada</p>
	<p><b>Germán Espinal</b>, Comisionado</p>

	<p><b>Cynthia Jarizza Herrera Rodríguez</b>, Directora de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Partidos y Candidatos</p>
---	---

Podrán dar seguimiento al intercambio, pero no aparecen en el video

	<p><b>Instituto Nacional para la Democracia</b></p>
	<p><b>Gabriel Reyes</b>, Oficial de programas, NDI Guatemala.</p>
	<p><b>Josselyne Carolina Matute Molina</b>, Oficial de Programas, NDI Honduras.</p>
	<p><b>Rafael Molina Gabriel</b>, Representante del NDI en El Salvador</p>

	<b>Instituto Nacional Electoral</b>
<b>Unidad Técnica de Fiscalización</b>	<b>Alejandro Ramírez Vázquez</b> es subdirector de Auditoría del Ámbito Federal de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.
	<b>Abel Velasco Rosas</b> es Subdirector de Auditoría del Ámbito Federal de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.
	<b>Susana Murillo</b> , Secretaria Particular de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.
<b>Coordinación de Asuntos Internacionales</b>	<b>Deyanira Galindo Rodríguez</b> , Subdirectora de Gestión de Programas de Capacitación Internacional
	<b>Guillermo Navarrete Herrejón</b> , Jefe de Departamento de Enlace Interinstitucional
	<b>Stephanny Cabral Carrillo</b> , Gestor de Capacitación

## **c) DESARROLLO DE LAS SESIONES**

### **Sesión 20 mayo**

#### Inauguración

Carlos Navarro, Director de Estudios y Proyectos Internacionales, comenzó recordando que la reunión virtual en un inicio se pensó de manera presencial, pero la crisis sanitaria mundial no lo permitió. Sin embargo, el interés de las instituciones participantes de Guatemala, Honduras y El Salvador llevó a la Coordinación de Asuntos Internacionales (CAI) a través del Centro Internacional de Capacitación Electoral (CICIE) y con la colaboración del NDI a desarrollar el programa en modalidad a distancia. Además, dijo que, considerando el tema se invitó al Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Costa Rica para compartir su experiencia y conocimientos.

Eduardo Núñez, director regional del NDI para Centroamérica, agradeció la participación de las autoridades electorales del Guatemala, Honduras y El Salvador así como al Instituto Nacional Electoral (INE) de México por la asociación para llevar a cabo este intercambio que también significa un intento de identificar posibilidades para colaboraciones futuras en torno al fortalecimiento, control y herramientas en materia de fiscalización de los partidos políticos y las campañas electorales. El programa del NDI para Centroamérica trata de identificar problemas y desafíos comunes, actualmente está centrado en prevención de riesgos que implica la corrupción; existe evidencia abundante de que hay una relación entre la forma en que se financian las campañas y los partidos y potenciales riesgos de penetración de dineros ilícitos ya sea por corrupción o delincuencia organizada. Se han hecho reformas en los países de la región para neutralizar la influencia de dinero ilícito, apuntando a mejorar la respuesta institucional. Este intercambio busca saber que existe en la región a través del contraste de experiencias, un ejercicio comparado que busca dar luces sobre las tendencias en la materia y encontrar caminos de colaboración multilateral o bilateral según sea el caso.

## Apuntes básicos sobre la fiscalización

Carlos Navarro Fierro

La relación entre el dinero y la política es natural, ineludible, compleja y cada vez más problemática. En el marco de los procesos de arraigo y fortalecimiento de regímenes democráticos se han dado condiciones apropiadas para abordar con rigor y solidez el tema. Sólo es discernible el control y la regulación del financiamiento de los partidos y de las campañas en clave democrática, y en la región es un fenómeno que se generalizó.

Los principales sujetos obligados en los esquemas de fiscalización son juez y parte, ya que las reglas bajo las cuales se diseñan estos mecanismos quedan sujetas a las decisiones que se toman por las instancias legislativas y responden a la calidad de las democracias e incluso para mejorar los niveles de confianza que se tiene de los partidos o el sistema electoral. Los mecanismos de financiamiento público pretenden evitar que el financiamiento privado haga rehenes de intereses particulares a los partidos políticos, garantizar condiciones mínimas de equidad en la competencia electoral, fortalecer las tareas de control y fiscalización.

Las variables o fórmulas para asignar o distribuir el financiamiento son herramientas importantes que, dependiendo las variantes, contribuyen en mayor o menor medida a los efectos deseados. En este sentido, las fuerzas políticas con más votos invariablemente van por una apuesta de proporcionalidad en la asignación de los recursos; la temporalidad es otra posibilidad, es decir, entregar los recursos antes o después de las campañas políticas, lo que trae consigo un impacto significativo en las posibilidades relacionadas con el desempeño electoral de las distintas fuerzas políticas. Los tipos o fuentes de financiamiento ha tenido un especial énfasis sobre todo para resaltar aquellas que están prohibidas y se van estableciendo según el contexto de cada país.

No importa qué tan sofisticado sea el esquema de regulación del financiamiento, se debe contar con un sólido soporte relacionado con el control, la fiscalización, la rendición de cuentas y la transparencia, así como un papel central sobre las facultades que tiene la autoridad encargada de revisar el financiamiento. Para

reportar resultados y mantener un control sobre los ingresos de los partidos, la autoridad encargada debe contar con un rango de atribuciones que le permitan investigar, imponer sanciones, realizar verificaciones y validación de la información financiera que les es reportada.

Eduardo Núñez sostuvo que la relación entre dinero y partidos entraña desafíos y se debe tratar de construir el mejor régimen posible para que las relaciones no deseadas sea el menor posible, abordar desde una perspectiva que no se limite a las problemáticas. Un segundo elemento es la fatiga de los partidos hacia el debate y el exceso de la regulación en torno al tema, buscando reducir las normas de control conforme evolucionan las normas. Las reformas normativas suponen una necesidad para los modelos electorales y se debe debatir cuales son las mejores decisiones para hacer avanzar el mecanismo de fortalecimiento institucional para ayudar a mejorar la relación entre dinero y política.

Costa Rica

Hector Fernández y Ronald Chacón

Inició abordando las regulaciones al modelo de fiscalización de Costa Rica que es mixto, público y privado, advirtiendo una carencia en cuanto a la regulación del financiamiento. El financiamiento público es por reembolso de los gastos que ejercen los partidos políticos, con la reforma de 2009 el TSE es el encargado de otorgar estos recursos. El financiamiento anticipado se estableció en 15% y el 80% de ese dinero se entrega de forma igualitaria y se crea un régimen sancionatorio donde se le da a l Tribunal la facultad de investigar y en su caso sancionar las faltas de los partidos. Los partidos deben entregar informes a la autoridad para conocer el estado financiero de los mismos y tener un mayor control sobre los recursos de los partidos.

Con la reforma de 2009 se tiene una visión integral de los ingresos y gastos de los partidos a través de cuatro áreas: la revisión de los gastos para hacer el reembolso, un área para investigaciones, una de análisis financiero que hace un monitoreo permanente para efectos de llevarle el pulso a la gestión financiera de los partidos,

durante la campaña se hace un monitoreo automatizado de los medios de comunicación para contrastar lo reportado con la realidad. Se hace una coordinación interinstitucional a efectos de fortalecer la fiscalización con otras autoridades como la Fiscalía y el sistema Tributario y que han resultado en denuncias frente a irregularidades que cometen los partidos.

Durante la última década se han dado algunos intentos para suavizar algunos controles de la fiscalización, sin embargo, el tribunal ha fortalecido la relación con partidos a través de capacitación para cumplir con la norma.

Erika Estrada preguntó si el monitoreo lo hacen para radio y televisión o también para redes sociales. La respuesta es que formalmente se hace a radio, tv y periódicos, en relación con las redes se ha establecido un acercamiento con Facebook para contar con insumos acerca de quienes pagan la publicidad de los partidos.

El Salvador

Rafael Molina Gabriel – NDI El Salvador

Es importante ver el antecedente y el sistema normativo del financiamiento político y como la sociedad está tratando de resolver las problemáticas en torno a la regulación del financiamiento y la fiscalización. La democracia más allá de los procesos electorales significa un proceso que integra conceptos como la integridad y la calidad de la misma, la complejidad de la relación dinero-política implica afectaciones a la contienda y su equidad; la rendición de cuentas debe ser obligatoria y la calidad de la información debe estar establecida por la legislación, así como un análisis de las instituciones contraloras y cuáles son sus facultades para cumplir con la norma.

Desde 1983 se reconoce la deuda política como mecanismo de financiamiento público de los partidos políticos, donde se les otorgaba un 60% de anticipo y hasta 90 días para regresar recursos si no alcanzaba los votos para obtenerlo. Para 1988 se regula el acceso a medios de comunicación, se duplican los montos por voto, se crea una escuela para capacitar a los partidos. La Ley de Partidos Políticos de 2013

establece la regulación de la rendición de cuentas que tienen que reportar al Tribunal sobre sus ingresos, contabilidad, montos y donaciones, así como el uso y destino de los recursos de los partidos. En cuanto al financiamiento privado, la ley de 2013 establece límites a las aportaciones, pero no al total de ingresos, el acceso a medios y las fuentes prohibidas. El régimen sancionatorio regula las faltas y sanciones por tipos de infracción, los procedimientos y recursos de que dispone el Tribunal.

Se propone una agenda de reformas iniciando por la creación de una unidad de financiamiento de la política orientada a crear un sistema de control que integre al sistema financiero, el banco central, tribunales de justicia, relación con los bancos. Se debe dotar al TSE de un financiamiento adecuado para poder regular todas las atribuciones propuestas, que los candidatos también sean sancionados cuando se encuentre una irregularidad y no solo a los partidos; es decir, que la justicia electoral sea efectiva y oportuna. Además, se plantea la posibilidad de tener una fiscalización en los procesos internos o de precampaña, que el acceso a medios sea equitativo, regular el límite total del financiamiento.

Guatemala

Gerson Giovanni Rodríguez Lemus

El tema es muy complejo porque involucra aristas legales, políticas, técnicas y contables. El marco regulatorio guatemalteco para fiscalizar se estableció en 2006 de forma genérica y para 2016 se reformó la ley donde que establece un financiamiento mixto, el público se da con base en los votos obtenidos (al menos 5% de los votos válidos) y equivale a dos dólares por cada voto emitido, además se mantienen cuatro años que es la duración del mandato presidencial. El modelo nacional crea la obligación a los partidos de tener un control estricto sobre su financiamiento y sus gastos, así como no rebasar los límites, además se establece el destino del mismo: 30% a formación y capacitación, 20% a actividades nacionales y de funcionamiento, 50% funcionamiento y actividades en departamentos y municipios, 100% en año electoral para gastos de campaña.

El financiamiento privado puede ser dinerario, en especie, autofinanciamiento, sistema bancario; establece prohibiciones como de empresas extranjeras, personas condenadas por delitos contra la administración pública, lavado de dinero, extinción de dominio, fundaciones o asociaciones civiles, contribuciones anónimas, donaciones a candidaturas (tienen que ser directamente a los partidos), organismos y dependencias del Estado. Se tiene la obligación de bancarizar los ingresos y egresos, emitir recibos contables, llevar una contabilidad formal, existe un límite para las contribuciones privadas.

Con las reformas de 2016 entró en vigor un nuevo modelo de financiamiento público indirecto, dando acceso a medios de comunicación a través del TSE para reducir el riesgo de que entes externos otorguen financiamiento en medios. Con respecto a los gastos se establece un límite de gastos de campaña y se hace una contabilización de las aportaciones en especie. Los partidos deben rendir informes anuales y de campaña y su información debe ser publicada en los portales del Tribunal para el acceso de toda la ciudadanía interesada. Se han emitido reglamentos e instructivos que establecen las metodologías para cumplir con las normas, además de la creación de la Unidad especializada que es la responsable del control y fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas y que actúa con independencia para llevar a cabo investigaciones, auditorías y los estudios que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En colaboración con el INE de México y el TSE de Costa Rica se han elaborado y adaptado los reglamentos y normativa que representan las mejores prácticas y nuevos estándares de la fiscalización a nivel mundial. La ley permite fiscalizar al partido político y sus estructuras subnacionales, establece una coordinación externa que le permite solicitar información a otras autoridades para llevar a cabo una fiscalización integral, cruce de datos y confirmación de la información. Al interior del Tribunal también hay coordinación con el área de monitoreo de medios, las inspecciones presenciales entre otras.

Se ha desarrollado una herramienta digital “Cuentas Claras” que es una plataforma informática que facilita la rendición de cuentas de los partidos y que está disponible

para consulta general, además de sistematizar la información para su análisis desde el TSE. Aunque existe una resistencia natural a la fiscalización es importante fortalecer a los partidos políticos y la capacitación es fundamental para reducir los riesgos de recibir información errónea o judicializar las faltas.

Honduras

Javier Franco

En cuanto a las expectativas de su participación, mencionó enunciar y encontrar las amenazas y desafíos que cada autoridad ha enfrentado en torno al financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos. La Unidad de política limpia de Honduras debe tener prevención con disuasión versus la sanción con exposición, lo que puede llevar a que los sujetos obligados quieran reducir las facultades fiscalizadoras. En abril de 2017 se estableció la Unidad con un primer gran reto, al ser año electoral debía tener un reglamento para auditar y fiscalizar el proceso electoral de noviembre del mismo año.

Con la ley de 2016 se establecieron, por primera vez, límites a los gastos de campaña por candidatura con base en una fórmula diseñada según el puesto. Los límites tuvieron un efecto disuasivo ya que el gasto en publicidad se redujo hasta en 60%, disminuyó la presión por las aportaciones para el financiamiento de campañas, fomento de una cultura de rendición de cuentas (80% presentaron informes de gastos), auditoría documental para contrastar y verificar la información presentada por los partidos, se han realizado 65 audiencias de descargo documental y 10 candidaturas con inconsistencias en sus informes y se está llevando a cabo el proceso para establecer las sanciones correspondientes.

En tanto los desafíos de la Unidad, que es relativamente nueva, se ha propuesto una reforma para darle a la unidad independencia jurídica y un presupuesto ideal para su funcionamiento, el desarrollo e instalación de una aplicación de rendición de cuentas para las elecciones de 2021. El último representa un sistema que permitiría hacer la fiscalización en tiempo real, donde los partidos vayan subiendo sus documentos probatorios y la unidad pueda visualizarlos sin tener que esperar a que

se presenten los informes. Por último, mencionó una reforma a la Ley de Política limpia que implicaría una serie de cambios desde la Constitución, la Ley Electoral y las demás relacionadas; sin embargo, se espera que para 2021 pueda llevarse a cabo.

Algunos de los pendientes son: establecer límites de gastos a los partidos, la bancarización de los recursos financieros de los partidos políticos, un régimen de sanciones que pretende una readecuación de los valores de las multas para que sean proporcionales con el nivel electivo y límites de gastos.

México

Carlos Morales

Agradeció la invitación a participar en el intercambio y compartió el panorama general de la fiscalización en México. La normatividad mexicana emana desde la Constitución y a través de las Leyes Generales de Procedimientos Electorales, de Partidos y de Delitos Electorales, reglamentos y acuerdos del Consejo General del INE que permiten tener un sistema de fiscalización robusto. El modelo de financiamiento es mixto; el público se establece a través de una fórmula que se distribuye 30% de manera igualitaria y el 70% según el porcentaje de votos obtenidos en la última elección para la Cámara de Diputados/as; el privado puede ser de militantes y simpatizantes, de candidatos/as para sus campañas, autofinanciamiento y rendimientos financieros.

El financiamiento privado tiene límites globales e individuales para militantes, simpatizantes y candidatos/as y precandidatos/as y establece un máximo de recursos que pueden ingresar por esta vía y que no se concentre en una o pocas personas este financiamiento.



## Límite a las aportaciones de financiamiento privado para cada partido



Sujeto	Límite individual	Temporalidad	Límite global
<b>Militantes</b>	Establecido por el partido político	Anual	2% financiamiento act. ordinarias que equivale al 20% tope campaña presidente
<b>Simpatizantes</b>	0.5% tope campaña presidente		10% tope campaña presidente que equivale al
<b>Candidatos y precandidatos</b>	Establecido por el partido político	Procesos electorales	1% financiamiento act. ordinarias



(Art. 56, num. 2, LGPP acuerdo del CG aprobado el 10 de enero de 2018)

Los entes prohibidos para hacer aportaciones son: el gobierno, ministros de culto, organizaciones internacionales, personas morales, sindicatos, personas extranjeras, empresas de carácter mercantil.

Las actividades sustantivas de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) tienen que ver con la auditoria a los informes de los sujetos obligados, que son anuales o en proceso electoral para precampaña, obtención de apoyo ciudadano y campaña. En los anuales, entre otros rubros, se pone especial atención en el recurso etiquetado: 2% para divulgación y 3% para capacitación de mujeres. Hablando de procesos electorales se genera un dictamen técnico y cuando hay una falta se emite una resolución que es aprobada por la Comisión y el CG del INE. Otra vía de fiscalización es a través de los procedimientos sancionadores, frente a la interposición de una queja por parte de un actor y la investigación de la UTF que determina si existe o no violación a la norma.

La fiscalización se hace a nivel nacional y local, para ello primero se hace una revisión documental de la información reportada, se han generado bases de datos que permitan un análisis más rápido y certero de las auditorías de los informes que entregan los sujetos obligados, se hacen confirmaciones con terceros (aportantes, proveedores, autoridades fiscales, financieras, electorales locales y otras), se tienen sistemas de fiscalización (contables y de reportes) que hace un contraste entre lo

reportado y encontrado por la autoridad. Se tiene una serie de herramientas que permiten cumplir con las atribuciones del INE en la materia que va desde el registro de candidaturas, de proveedores, de operaciones y gastos (en tiempo real), de notificaciones, avisos de contratación, estados de cuenta y portal de transparencia que es público.

Otro mecanismo de contraste y verificación es ver en qué momento se materializa el flujo de recursos a través del monitoreo de propaganda en internet y redes sociales, con verificación en campo de la propaganda y un sistema de geolocalización que permite dar seguimiento a las actividades de las y los candidatos. En cuanto a los procedimientos administrativos sancionadores, la UTF atiende la queja, se integra el expediente, se emplaza a los sujetos obligados, se solicita información, se da un periodo de alegatos, se genera un proyecto de resolución, se lleva a la discusión y en su caso aprobación del proyecto.

En el caso de la UTF, tener toda la información a través de sistemas, ha permitido continuar la actividad de fiscalización y que los trabajos de la Unidad no paren aún cuando la emergencia sanitaria ha supuesto cambios en la forma de desarrollar actividades. Las tecnologías de la información son una gran herramienta que deben quedarse en el futuro y permitir que estos mecanismos sean complementarios a las tareas que se desarrollan físicamente en contextos de normalidad y de trabajo en oficinas.

## 27 de mayo

Sesión del 27 de mayo referente a la regulación y control de financiamiento

La sesión de bienvenida de este día estuvo a cargo de Carlos Navarro, Director de Estudios y Proyectos Internacionales de la Coordinación de Asuntos Internacionales.

**Dirección de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros**  
*Enrique Juan de Dios Bustos Nieto*

Su ponencia se centró en la Dirección de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros (DAPPAPO) y como ésta ha utilizado el auge de la información electrónica para modernizarse, pero también para seguir garantizando la eficiencia, seguridad, calidad y certeza de los procedimientos de auditoría y sus resultados.

El ponente señaló que en un inicio hubo resistencia al cambio electrónico, pero cuando se pudo comprobar los beneficios de la modernización (al sistematizar los procedimientos de auditoría) que incrementaron la eficiencia y disminuyeron los tiempos de trabajo, la percepción cambió.

Aclaró que una condición fundamental para que el esfuerzo de modernización se mantenga constante y creciente, es la oportunidad con que se recibe la información en la Dirección de Auditoría (DA), ya que ello impacta en la generación de productos focalizados para mejorar la eficiencia en la revisión y subrayó que para ello se requiere tener: insumos proporcionados en tiempo, información relevante para la revisión, criterios claros de los insumos proporcionados y perfiles especializados para la generación y procesamiento.

Ante la necesidad y el trabajo que tiene la DA, se decidió definir y crear un repositorio de datos denominado Datamart-DAPPAPO, el cuál, procesa y clasifica la información y su interacción con diferentes fuentes, generando información útil para analizar las operaciones de los sujetos obligados. Algunos beneficios de esta herramienta son:

- Mejorar la eficiencia, invirtiendo una menor cantidad de recursos.
- Acelerar las consultas evitando recorrer un gran volumen de datos.

- Datos depurados.
- Obtener información de elementos y características previamente definidas para agilizar la ejecución de los programas de auditoría.
- Facilitar la verificación de la congruencia de los datos reportados por los sujetos obligados en la aplicación de procedimientos de auditoría.
- Abonar precisión a los procedimientos de auditoría

**Dirección de Resoluciones, Normatividad y Reglamentos**  
*Erika Estrada*

La segunda ponente del día comenzó explicando que el modelo mexicano de fiscalización (el cual siempre se ha priorizado el financiamiento público sobre el privado) lleva modernizándose más de 20 años, éste comenzó en 1993 cuando se les exigió por primera vez a los partidos políticos una rendición de cuentas mediante un informe presentado a la autoridad electoral; ya para 1996 existía una unidad especial encargada de ejercer las fiscalizaciones.

Durante su intervención, Erika Estrada señaló que el más reciente modelo de fiscalización mexicano se creó en 2014, derivado de la necesidad de combatir la corrupción y atendiendo las inconformidades existentes por parte de distintos actores electorales en materia de fiscalización, quienes señalaban que esta actividad no se llevara a cabo de la misma forma en todo el territorio nacional, puesto que se tenía un modelo federal (que era el IFE) y otros 32 modelos estatales distintos. Sin embargo, con la Reforma del 2014 esto cambió, ahora solo existe una sola autoridad nacional centralizada especializada en la materia, el INE.

Dentro del marco normativo que se tomó en cuenta para homogeneizar este proceso de fiscalización se consideraron: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General de Partidos Políticos; la Ley de Delitos Electorales y la Ley General de Sistemas de Medidas de Impugnación. Y se crearon dos reglamentos: el de Fiscalización (con más de 406 artículos más transitorios) y el de Procedimientos Administrativos Sancionadores en materia de fiscalización.

Por último, explicó cómo se llevan a cabo los Procedimientos Sancionadores de Queja hacia un partido político. Estos inician con una denuncia ciudadana, luego se hace una investigación en donde la unidad técnica de fiscalización averigua qué tipo de dependencia gubernamental se está denunciando (si federal, estatal o municipal) y que tipo de operaciones económicas y dispersiones de efectivo se llevaron a cabo, es decir se investiga de dónde se adquirieron los recursos económicos y como estos se aplicaron o hacia donde se destinaron. Asimismo, también se busca si hay simulaciones de empresas (empresas fantasmas), instituciones educativas, asociaciones civiles, programas sociales o entidades no reguladas del sistema financiero, involucrados con la procedencia de dichos recursos económicos y se investiga si hay incongruencias o delitos, como pueden ser: fraude financiero, defraudación fiscal o desvío de recursos públicos y en dado caso de que en efecto se haya incurrido en algún delito se aplican las sanciones pertinentes. Sin embargo, se acotó que las sanciones no han sido la mejor herramienta para inhibir las conductas inadecuadas en las que algunos partidos políticos han incurrido.

30

**Directora de Programación Nacional**

*María Juana Ramírez Ortega*

Aunado a la presentación anterior, la María Juana Ramírez resaltó que las reformas en materia de fiscalización que se llevaron a cabo en 2014, no sólo centralizaron la función fiscalizadora a nivel nacional en el Instituto Nacional Electoral, sino que ahora el desarrollo de este ejercicio debe llevarse de forma paralela a las campañas electorales en dado caso de que se dé la nulidad de la elección por el rebase de gastos de campaña, por lo que los resultados de la fiscalización se deben obtener antes de que el candidato que resulte elegido comience a ejercer el cargo. Además, mencionó que con la Reforma del 2014 se evidenció la necesidad de implementar y administrar un sistema de contabilidad en línea.

A la par, se aumentó considerablemente el número de informes y sujetos a fiscalizar, hubo una reducción drástica de los tiempos y plazos para llevar a cabo este ejercicio (pasando de 209 días hábiles a sólo 40 días naturales); lo cual ocasionó que a partir

del 2015 se pudiera ejercer una fiscalización oportuna durante las campañas electorales y que se pudiera gestionar una contabilidad homogénea de manera electrónica.

Precisamente, con la finalidad de que el INE pudiera llevar a cabo el desarrollo, la implementación y la administración de un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos y pudiera establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización, el poder Legislativo, creó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y se modificó la Ley General de Partidos Políticos y Fiscalización.

De tal forma se creó el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), el cual ha contribuido a la rendición de cuentas, al cumplimiento voluntario, a un mejor desempeño del proceso de fiscalización y a una mayor transparencia; además de que ha ido evolucionando de manera gradual pero constante desde el 2015, puesto que cada contienda electoral es diferente y representa diversos y nuevos retos, necesidades y situaciones a resolver.

Algunas características y/o beneficios con los que cuenta el SIF son: acceso en línea gratuito desde cualquier lugar, que todo público puede consultar la información que suben los partidos políticos, además de que se pueden encontrar materiales generales y vídeos de fácil entendimiento, se pueden consultar bases de datos muy específicas, los usuarios cuentan con autogestión y se puede utilizar una firma electrónica tanto para el sujeto obligado como para el servidor público.

Además, al ser un sistema contable, los sujetos obligados tienen 3 días naturales para presentar sus registros, reportar tanto sus ingresos como sus gastos y anexar evidencias (las cuales pueden ser videos, archivos en PDF, xml, en Word o en excel) y una vez que hayan pasado 30 días contables pueden presentar ya su informe, se hace un conteo automático y se presenta electrónicamente con la firma electrónica. Para finalizar, la ponente explicó que en 2017, se creó un portal electrónico en materia de transparencia con la finalidad de promover la participación ciudadana en las fases del proceso de fiscalización; dicho portal se actualiza diariamente para que cualquier interesado pueda ir conociendo, de cada actor político, cuánto dinero

reciben y en qué lo gastan, qué personas le aportan recursos a su campaña, con que proveedores llevan a cabo operaciones y cuál es su agenda de eventos políticos, así como los informes de ingresos y gastos que presentan. Ante esto, los participantes mostraron su interés por dicho portal, al considerar que es una herramienta muy oportuna.