



**Rendición de cuentas en los
organismos electorales:**
tarea inacabada en el
proceso de
democratización
en México

L. LETICIA HERAS GÓMEZ



Rendición de cuentas en los organismos electorales:
tarea inacabada en el proceso de democratización
en México

L. Leticia Heras Gómez

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática No. 6

Primera Edición, 2008

D.R. © 2008 Instituto Electoral del Estado de México,
Paseo Tollocan No. 944, Col. Santa Ana Tlapaltitlán,
Toluca, México, C.P. 50160

ISBN 970-9785-62-1 (Serie)
ISBN 970-9785-84-2

El contenido de este documento, los juicios y afirmaciones en él expresados son total y completa responsabilidad de la autora, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita



Rendición de cuentas en los
organismos electorales:
tarea inacabada en el proceso de
democratización en México

L. LETICIA HERAS GÓMEZ





Introducción

Las llamadas transiciones a la democracia en muchos de los países de América Latina supusieron cambios en varias esferas. En primer lugar en la esfera de la liberalización del sistema autoritario, sea por la vía negociada entre élites (*pact elite*), sea por la vía más violenta del movimiento social, o bien por la menos traumática que fue la vía electoral. En segundo lugar, los gobiernos latinoamericanos hubieron de diseñar los mecanismos a través de los cuales la parte electoral tendría que garantizar el voto libre y equitativo a la mayor parte de la ciudadanía. Una tercera esfera se refiere a la necesidad de impulsar los valores que darían sustento y larga duración al cambio democrático, esto es, el desarrollo de una cultura y prácticas democráticas.

Es claro que la esfera pendiente es la del cambio económico y social, que dados los notorios rezagos tomará mucho más tiempo del requerido, por las urgentes necesidades de abatir la pobreza y la marginación en el subcontinente.

Por otro lado, estas grandes esferas tienen a su vez numerosos procedimientos e instrumentos que deben ser contruidos para el mejor desempeño democrático,

dicho de otro modo, para dotar a la democracia de una mayor calidad. Uno de ellos es la implantación de la rendición de cuentas o *accountability*. En América Latina, tras la larga historia de autoritarismo, no se crearon los mecanismos de rendición de cuentas en casi ninguna institución de orden público. Congruente con el sistema autoritario, dejó de impulsarse en la sociedad la tradición de pedir cuentas al gobernante, y en éste de ofrecerlas al ciudadano. Así, no tenemos en nuestros países ninguna raíz desde la cual construir la *accountability*, a diferencia de las democracias consolidadas,¹ en las que justamente el diseño democrático integró desde un principio un sistema de información pública y responsabilidad del servidor público y, por supuesto, la sanción al incumplimiento.

Aún más, los tradicionales patrones de cultura política subyacentes, de orden pasivo-receptivo, no contribuyeron a la formación de una ciudadanía exigente de la responsabilidad de sus gobernantes. Los fenómenos de corrupción tan ostentosos de Brasil, Perú o México de los años ochenta del siglo XX fueron la evidencia más clara de que nuestros gobernantes no acostumbraban a rendir cuentas; al tiempo que la ciudadanía no tenía los instrumentos jurídicos para exigirlos.

En este marco, varios estudiosos (Mainwaring, S. y Welna, C., 2003; Ackerman, 2005; Fox, 2006; Inclán, 2005) han abordado el tema de la rendición de cuentas tanto teórica como empíricamente, como un rasgo de

¹ Fueron los federalistas quienes percibieron la necesidad de que el pueblo ejerciera, mediante la representación, algún tipo de control sobre los gobernantes (Hamilton, 2000). Sin embargo, ya antes John Locke expuso la necesidad de que el poder civil fuese controlado, y hasta revocado, si no se cumplía con los deberes que el Estado imponía (Locke, 2003). Las democracias fundadoras —como señala Guy Hermet— diseñaron mecanismos para controlar el poder de los gobernantes, el primero y más evidente fue el electoral, mediante el cual el mal desempeño de los cargos públicos significaba un no reftrendo en la siguiente elección (Hermet, 1989). Para las primeras democracias, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos, las elecciones eran la prueba que el buen gobernante tenía que pasar, si quería ser reelegido. Eran su rendición de cuentas. A esto —como se explica en este artículo— se le llama rendición de cuentas políticas.

la democracia urgente de implantar en América Latina. Sin embargo, no aparece en los distintos análisis una preocupación relevante por bajar el tema a organismos públicos autónomos, tales como los organismos electorales. En el ámbito electoral, los sujetos más estudiados dentro del ámbito de la rendición de cuentas son los partidos políticos, que en algunos países latinoamericanos son receptores de recursos públicos.

Habría que insistir, junto con muchos estudiosos, en la creación de una cultura de la rendición de cuentas, en virtud de que el avance de la democratización por sí mismo no hará que surja una sociedad exigente y vigilante de la actuación de sus instituciones públicas. Ello a pesar de la “[...] gran tradición de organización civil”, como la llama John Ackerman, que ha acompañado, cuando no encabezado, el proceso de democratización en América Latina (Ackerman, 2008: 23). Tampoco debe olvidarse que en sustancia la rendición de cuentas es un proceso que en las democracias define la relación entre Estado y sociedad. Entender y definir sus reglas es parte de la democratización, cuando ésta ha superado ya las etapas transitorias de la legalidad electoral y de la legitimidad política del sistema democrático.

Vista así, la rendición de cuentas es un complejo proceso que conlleva numerosos procedimientos, los cuales habrán de ser integrados a la vida cotidiana y a la marcha institucional, tanto por la sociedad como por el Estado y sus instituciones. Si bien el reto parece enorme hay que empezar la tarea. Este ensayo propone analizar, la necesidad de hacer más robusta la rendición de cuentas concretamente en las instituciones electorales en México, con dos objetivos específicos: transparentar su ejercicio público e incrementar con ello la confianza de la ciudadanía en éstas; así como ir afianzando una tradición en los ciudadanos de pedir cuentas al

gobernante, dadas las posibilidades que la información y cultura política democrática generan para aprender a pedir cuentas.

El argumento central establece que, en el proceso de democratización, los organismos electorales y los partidos políticos son las instituciones que podrían dar la pauta para la rendición de cuentas, mediante el desarrollo de una conducta y desempeño transparentes, que a su vez podrían contribuir para que la ciudadanía comience a exigir información, responsabilidad y sanción a los gobernantes.

La primera parte del ensayo se dedica a visualizar teóricamente el fenómeno de la *accountability* desde la teoría de la democracia, particularmente sobre la forma que éste se convierte en un elemento legitimador del proceso de democratización, además de otorgar mayores niveles de calidad a las instituciones democráticas. La segunda parte se dedica a examinar los organismos electorales como instituciones claves para crear mecanismos de rendición de cuentas frente al poder público y frente a la sociedad. Se estudia el caso del Instituto Electoral del Estado de México, aunque se adicionan otros dos institutos como ejemplos pertinentes para el análisis. De todos modos hay que aclarar que la discusión empírica será ilustrativa y no demostrativa (Fox, 2006).



Rendición de Cuentas (*accountability*)

Mucho se ha avanzado en la conceptualización sobre la rendición de cuentas en la última década (Schedler, 1999; Dahl, 2001; Przeworski *et al.*, 1999; Fox, 2006; Ackerman, 2008). No obstante, conviene delimitar en grandes líneas una noción desde la cual se estudiarán las instituciones electorales. En un sentido amplio la rendición de cuentas se entiende como la obligación de explicar la conducta individual y estar abierto a la crítica de los otros, es decir, ser responsable ante los otros. Referida a la vida política, la rendición de cuentas sirve para limitar el ejercicio del poder, para evitar su arbitrariedad. Por ello, la rendición de cuentas sólo puede darse en un régimen constitucional con un sistema democrático. En éste cobra sentido como mecanismo de control del poder, cuando el gobernante ha abusado de su encargo público, y en el momento que se le exigen cuentas de sus responsabilidades.

Por su parte, los regímenes autoritarios parten justamente de la necesidad de no dar cuentas a la sociedad, en virtud del manejo patrimonial del poder político, así como de la opacidad y ocultamiento en la información en el desempeño y cuentas del gobierno. Como dice Susan Ackerman “Un Estado altamente

autoritario puede tener un excelente cumplimiento de sus leyes, pero la sustancia de esas leyes puede ser muy represora. En esos casos, la ley restringe a los ciudadanos y a empresas privadas, pero el Estado, en sí, no está sujeto a la ley, no tiene que rendir cuentas ante la sociedad” (Ackerman, 2005: 10).

En los sistemas democrático-liberales los gobiernos son en principio *accountable*, es decir, deben rendir cuentas al electorado. Durante su mandato, los gobiernos pueden tomar decisiones, pero el electorado tiene la posibilidad última de removerlos del poder mediante elecciones generales, si desaprobase lo realizado. Así, las elecciones son un aspecto esencial de la democracia liberal y de la tradición republicana, pues permite que el público ejerza influencia sobre los poderes legislativo y ejecutivo y los mantiene responsables de sus acciones. Las elecciones son, en este sentido, el primer y fundamental acto de rendición de cuentas en una democracia, pero no lo son todo. Para lograr una rendición de cuentas efectiva se requieren ciudadanos informados que puedan hacer juicios sobre las acciones llevadas a cabo por los funcionarios públicos. Esto es, el derecho democrático a la información pública (Joyce, 2006).

Muchas democracias liberales proveen dicha información mediante una legislación que habilita al público para tener acceso a los documentos oficiales. Adicionalmente los gobiernos en las democracias liberales deben rendir cuentas al poder legislativo, el cual puede solicitar que las políticas pasen por el escrutinio de los cuerpos o comisiones legislativas. Incluso en los sistemas parlamentarios, las legislaturas tienen el poder de remover al gobierno votando por la no confianza en éste.

La rendición de cuentas, por otro lado, permite fijar los límites del propio poder del gobierno; “cuando es

alcanzada mediante elecciones regulares y competitivas, se desarrolla como un sistema de control público, la rendición de cuentas se erige como la cara práctica del mandato democrático” (Heywood, 2000: 117). Para el caso de México, Diego Valadés afirma que “[...] los más eficaces controles son los que ejerce el electorado [...]” (Valadés, 2006: 7).

En este orden de ideas, la rendición de cuentas se establece al mismo tiempo que se erige el poder. Pues una vez que el poder es alcanzado surge la necesidad de controlarlo, “si los ángeles gobernaran, no habría necesidad de controlarlos [...]”, como decía Madison; pero es claro que al mismo tiempo que se obtiene el poder, se debe establecer la manera de controlarlo. “La *accountability* expresa de manera nítida —dice Andreas Schedler— esa preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder” (Schedler, 1999: 9).

En una democracia estos controles son esenciales, con el fin de minimizar la dominación (Shapiro, 2003).

Así, la idea de la rendición de cuentas expresa un objetivo más ambicioso del meramente instrumental de informar, responsabilizar o sancionar. En el fondo la *accountability* es la forma legítima y más contundente de evitar el poder público arbitrario y discrecional. Es un elemento central en la democracia, porque en ella el ejercicio del poder proviene y es sancionado por la representación política (Przeworski, Stokes y Manin, 2005). De esta manera la *accountability* también debe ser el mecanismo institucional que prevenga los abusos de poder, que evite su dimensión personal, que obligue a responder (*answerability*) y justificar su ejercicio, y que tenga la capacidad de supeditarlos a reglas y procedimientos (Schedler et al., 1999; Mulgan, 2003).

Sin embargo, la rendición de cuentas sólo es efectiva bajo determinadas circunstancias. Éstas incluyen mecanismos de supervisión y monitoreo al desempeño que sean rigurosos, con organismos superiores que tengan la suficiente información para hacer juicios críticos e informados, buscando que las sanciones sean apropiadas al tamaño del incumplimiento o bajo desempeño.

En este punto, conviene aclarar que existen varias clasificaciones en torno a la rendición de cuentas. O'Donnell habla de la vertical, de la ciudadanía a las entidades públicas; y la horizontal, aquella entre entidades públicas. También se ha clasificado como rendición contractual, la corporativa y la legal, refiriéndose cada uno a un espacio y colectivo distintos. La primera se lleva a cabo por individuos u organizaciones que rinden cuentas, con relación a un contrato que signaron; la segunda se refiere a las organizaciones, y la tercera con respecto a la ley.

Aquí, se recurrirá esencialmente a la rendición de cuentas institucional, que corresponde a la horizontal de O'Donnell, es decir, la que se presenta o debe presentarse en un espacio institucional, tal como los organismos electorales, y que reporta a otros organismos públicos superiores.

Hay que aclarar que, si bien el término *accountability* —de origen anglosajón, cuyo significado es ser responsable para con otro y responder a otro (*be accountable for*)— tiene que ver con las prácticas que fueron diseñadas para que el gobernante se sintiera sujeto al mandato popular de las primeras democracias europeas, en español la ausencia de la práctica no acuñó un término adecuado, de manera que se ha tenido que recurrir al concepto anglosajón pero dotándolo de un significado más preciso (Fox, 2008; Natal, 2006). Porque se trata no solamente de ser responsable, sino

de informar y justificar las acciones de organismos e instituciones sociales, y finalmente de sancionar la no responsabilidad, todo con un marco jurídico creado para tal efecto. En español debemos hablar de la *accountability* como un proceso obligatorio de rendición de cuentas y no como un acto voluntario de informar o justificar. Lo cual nos lleva a definir los tres pilares de la ahora sí ya propiamente llamada rendición obligatoria de cuentas.

ELEMENTOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición obligatoria y efectiva de cuentas contiene al menos cuatro elementos:

1. La información de las acciones, cuentas y agenda de las instituciones gubernamentales u organismos públicos que manejan recursos públicos.
2. La responsabilidad de los individuos que llevan a cabo acciones con recursos públicos.
3. La justificación de dichas acciones.
4. La sanción por la omisión o no justificación de lo realizado o por el uso inapropiado de los recursos públicos .

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Como se puede observar hay dos actores necesarios para la rendición obligatoria y efectiva de cuentas: los que rinden cuentas y los que las solicitan. Puede ser el gobierno y la sociedad, pero también puede ser el comité central de un partido político y su militancia o el sindicato y sus agremiados. Siempre que se rindan cuentas, debe existir quien las exija. Sin embargo, es claro que si no se tiene la información debida, es muy difícil que el público tenga elementos para exigir cuentas, como ya se dijo.

Por ello, en muchas instituciones lo primero que se abre, y que constituye el primer peldaño de la rendición de cuentas, es la oficina de información al público, que más tarde se ha ido transformando en oficina de transparencia de la información, actualmente facilitado por los medios electrónicos.

Las oficinas de transparencia llenan el primer requisito de la rendición de cuentas y se conforman como la oportunidad del ciudadano para conocer detalladamente los dineros, las acciones y la agenda de las instituciones públicas. Son esenciales porque sólo con información suficiente y confiable se puede saber qué exigir y a quiénes. Y porque además la apertura a la información da contenido a dos derechos básicos de la democracia: el derecho a la información y precisamente la rendición de cuentas. La información abierta al público hace transparente el uso de los recursos y permite el conocimiento sobre las tareas de las instituciones. En otros términos evita la opacidad en el ejercicio de recursos y responsabilidades institucionales.

Hay en este primer paso, dos ejemplos relevantes a nivel internacional: *Transparency Internacional* y el Índice de Opacidad de *Price Waterhouse Coopers*. Veamos el primero de ellos.

Transparencia Internacional considera que la libertad de información es indispensable para luchar contra la corrupción; por ello busca promover que gobiernos y organizaciones civiles abran su información a la sociedad. La idea central es que la libertad en el acceso a la información evita o al menos disminuye la corrupción. Esta organización civil de corte internacional maneja un conjunto de índices para medir la corrupción: el Índice de las percepciones de corrupción, el barómetro global de corrupción y el Índice de pagos de soborno, entre otros. Esta organización define la

corrupción “como el abuso del poder público para obtener una ganancia privada. Y que el fenómeno lastima a todos aquellos cuya vida y felicidad depende de la integridad de la gente que se encuentra en una posición de autoridad”.²

Creada en 1993, la organización lleva a cabo y estimula acciones contra la corrupción, mediante la exigencia de que la información sea accesible para todo el público, considerando que el ocultamiento de la información faculta a quienes detentan un puesto de autoridad para que manejen recursos o tomen decisiones en beneficio personal. El resultado de todo ello ha sido la corrupción.

De manera que cuando se habla de procurar el acceso libre a la información, como el primer elemento de la rendición de cuentas, estamos al mismo tiempo hablando de impedir que desde este primer peldaño el ocultamiento de la información se convierta en corrupción. Como ya se ha dicho, los sistemas democráticos liberales han establecido sistemas de información de las acciones y gastos de las entidades públicas, de manera que a partir de éstos, el ciudadano pueda solicitar o exigir que se rindan cuentas. Este paso es esencial, pues sin él no podría conocerse la responsabilidad y demandar la sanción. De ahí la relevancia de organizaciones que exijan la apertura a la información, que se propongan la transparencia como marco para la actuación de quienes detentan alguna autoridad.

Vale la pena agregar que el índice más reciente de percepción de la corrupción señala que México tiene un Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 3.3%, ocupando el sitio número 70 dentro del total de naciones estudiadas. Este índice clasifica a los países

² <http://www.transparency.org/>

en una escala del 0 al 10 según el nivel de corrupción percibido, donde 10 significa que el país es totalmente honesto y 0 que es completamente corrupto. Para ofrecer una idea comparativa, el primer lugar de transparencia lo ocupan Finlandia, Islandia y Nueva Zelanda y el último Haití (Transparency Internacional, 2006), (ver Anexo 1).

En 2008, México ya ocupaba la posición 72 de 180 países evaluados. Es decir, avanzó, pero en el sentido de ser más corrupto que en el 2006 (Transparency Internacional, 2008).

La tarea de ofrecer a la sociedad el acceso a la información en México se asumió muy tarde, de manera muy limitada y, como veremos más adelante, altamente restrictiva. En 2002, al promulgarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,³ mediante la cual se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), la idea de hacer pública la información gubernamental se hizo posible, pero con grandes dosis de cautela. Una rápida mirada a la ley y a las facultades del IFAI permite afirmar que más bien ambos formaron parte de un discurso presidencial del nuevo gobierno panista,⁴ el cual asumió que la tarea de transparentar las cuentas a la sociedad lo hacía automáticamente distinto a los gobiernos anteriores, pero sin un profundo conocimiento y convicción sobre el significado de la *accountability*.

De hecho una de las primeras distinciones del gobierno de Fox con los gobiernos precedentes había sido la

³ No es aquí el lugar para realizar un análisis de la Ley, por lo que solamente se ofrece un esbozo, de manera que alimente el análisis general del ensayo.

⁴ El Plan Nacional de Desarrollo del presidente Fox decía a la letra: " En el nuevo sistema democrático que estamos construyendo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno" (*Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001).

política de la transparencia, para sustituir la muy opaca y discrecional de los gobiernos priistas; sin embargo, pronto habría de dar marcha atrás. Al parecer se debió al incidente de la página electrónica de la presidencia de la República, cuya revisión por parte de algunos medios de comunicación dio cuenta del ostentoso gasto de la casa presidencial (*Reforma*, 21 de junio, 2001; BBC mundo.com, 20 de junio, 2001). No se puede demostrar, pero es posible que dicho escándalo haya redundado al final en una muy tímida Ley de Transparencia, en lugar de dar a ésta mayor sustancia para un camino más sólido hacia la rendición de cuentas.

Los resultados fueron que, aun cuando la información gubernamental ya es accesible al público, según la Ley respectiva, contiene numerosas cláusulas que permiten que las instituciones restrinjan su información, catalogándola como confidencial o de uso privado. Y aquello que se puede saber no es de relevancia, como para articular una solicitud fundamentada de rendición de cuentas. Incluso, paradójicamente, la ley puede hacer más difícil el acceso a la información (Ackerman, 2008).

No obstante, al promulgar la ley y crear el IFAI, el primer paso de la rendición de cuentas se dio, pero como toda institución tendrá que ir creando normas y buscando justamente instituirse tanto en los miembros de las instituciones, como en la sociedad que observa la posibilidad de la práctica. Asimismo, este comienzo ha obligado a los estados de la Federación a crear instancias gubernamentales de transparencia y acceso a la información en cada Secretaría y de manera autónoma; esperándose tenga a mediano plazo un efecto positivo en el establecimiento de la rendición de cuentas, al menos en la primera parte que es el acceso a la información.

Ahora revisemos brevemente el segundo ejemplo a nivel internacional que intenta medir y fijar un índice en la apertura a la información, mencionado con anterioridad: el Índice de Opacidad de Price Waterhouse Coopers. Este índice se aboca principalmente al sector empresarial. Mide los efectos que tiene la falta de transparencia (opacidad) en el costo y disponibilidad de capital.

Este índice fue calculado con base en los resultados de una encuesta aplicada en 35 países, y está basado en la medición de cinco factores: corrupción, sistema legal, políticas macroeconómicas y fiscales, estándares y prácticas de contabilidad (*accounting*) y régimen regulatorio para los negocios.⁵ Luego de ser integrados estos componentes se calcula el Índice de Opacidad, el valor máximo de opacidad es de 150 (totalmente opaco) y el máximo de transparencia de cero (totalmente transparente) (Ver Anexo 2).

Este segundo ejemplo de apertura a la información muestra que un sistema democrático y de libre mercado requiere de la información necesaria y accesible para la toma de decisiones. En el entendido de que entre menor es la opacidad, mayores posibilidades de hacer negocios habrá; la libertad en el acceso a la información se convierte en factor estratégico para la economía, no es únicamente un asunto de política o de moda sexenal.

México ocupa en dicho índice el lugar número 36, con 44 puntos, y es Finlandia el país más transparente, con sólo 13, e Indonesia el más opaco con 59 puntos (Kurtzman *et al.*, 2004: 13).

Con estos dos índices es posible observar el largo camino que el país debe recorrer para alcanzar tan sólo el primer paso de la rendición de cuentas, como

⁵ www.mincomex.gov.co

es el acceso a la información, cuya divisa es evitar la opacidad de acciones, decisiones y uso de los recursos. Desmantelar un sistema político que justamente procuraba hacer opaca su información va a llevar mucho más tiempo y esfuerzo de lo que considera tanto la ley de transparencia como los objetivos del propio IFAI.

LA RESPONSABILIDAD

El segundo elemento de la rendición efectiva y obligatoria de cuentas, aquí estudiada, es la responsabilidad de los individuos que llevan a cabo acciones con recursos públicos. La responsabilidad tiene varias implicaciones. Es fijar por ley quién o quiénes son los responsables directos de las acciones encomendadas. Es evitar que éstas se diluyan en la burocracia, cuando hablamos de instituciones del Estado.

La responsabilidad debe ser también expuesta en la información que ofrecen las instituciones. Pues es a las personas hacia quienes se dirige una solicitud de responsabilidad. En este punto, cabe preguntarse ¿quién es responsable ante quién? Es decir, en quiénes radica la responsabilidad. Aquí podemos incorporar la clasificación hecha por O'Donnell de rendición de cuentas horizontal y vertical. Entendiendo la primera como la rendición de cuentas pública (*political accountability*) que tiene que ver con la responsabilidad y el derecho que una autoridad formal tiene de monitorear o sancionar la gestión pública (Natal, 2006; O'Donnell, 1999).

Este segundo paso de la rendición de cuentas implica no solamente responsabilidad, sino también la obligatoriedad ante la ley. En la jerga anglosajona la *responsiveness* incluye también la *answerability*, significa ser responsable y poder responder obligatoriamente.

Es el tipo de rendición de cuentas horizontal, porque las agencias del Estado se monitorean a sí mismas y reglamentan sus acciones conforme a la ley. Ello implica una estructura de roles y responsabilidades claramente definidos, así como estructuras de monitoreo y reportes o informes que pueden ser públicos, en el mejor de los casos, o exclusivos para la autoridad superior, en el caso menos afortunado (Natal, 2006).

La responsabilidad en una rendición de cuentas vertical, tiene como premisa la idea de que no solamente se deben rendir cuentas al interior de las agencias del Estado, o entre poderes en la vida republicana, sino también, y para algunos autores, es más importante (O'Donnell, 1999) rendir cuentas a la sociedad, es decir, ser responsable ante la sociedad. Del Estado a la sociedad civil sería la rendición de cuentas vertical o también denominada rendición de cuentas social (*Social Accountability*).

Es posible señalar también que se pueden combinar y hasta complementar la rendición vertical con la horizontal. Cuando un representante popular debe rendir cuentas a quienes lo eligieron, pero también a los otros poderes, o agencias del Estado, si así lo establece la ley.

El peldaño de la responsabilidad también vincula la rendición de cuentas con el Estado de Derecho, en virtud de que es solamente con un sólido Estado de Derecho que la responsabilidad y al final de cuentas la sanción pueden hacerse efectivas. En aquellos casos en donde el Estado de Derecho es débil o ausente no es posible suponer nada más que una mera ficción el asunto de la rendición de cuentas. De hecho varios estudiosos consideran que "En una sociedad que opera bajo 'el estado de derecho' las reglas son claras aceptables para todos, y bien aplicadas contra los infractores de la ley. Los gobiernos que rinden cuentas divulgan sus acciones, escuchan las opiniones

y responden a las preocupaciones de los ciudadanos” (Ackerman, 2005: 10); es decir, en una sociedad con un Estado de Derecho más o menos consolidado, la rendición de cuentas es la forma de llevar al terreno práctico el cumplimiento de la ley. Difícil concebir que sin un mínimo Estado de Derecho se pueda pensar en la rendición de cuentas. Por ello, el camino de la democratización debe integrar los dos elementos: rendición de cuentas y consolidación del Estado de Derecho.

En el tema de la responsabilidad, países como México han avanzado muy poco. Recién comienzan a señalarse las responsabilidades y los responsables en instituciones como los partidos políticos, o muy tímidamente en algunas agencias gubernamentales. Como un antecedente se tiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, y la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría y de Desarrollo Administrativo),⁶ como casos intra-estado de rendición de cuentas (rendición horizontal). Ambas instancias han actuado más como persecutoras en el cumplimiento de procesos administrativos, que como estructuras de monitoreo para hacer que se cumplan las responsabilidades asignadas, como sería lo deseable. Por tal motivo, y evidentemente por el riesgo político que siempre ha significado fincar responsabilidades a los servidores públicos, ha sido muy largo el proceso de afianzamiento de la responsabilidad y la respuesta. Puede decirse que éstas se pierden en el ámbito de la burocracia y la suma de vericuetos legales para defender conductas ilícitas, y el máximo castigo ha sido la inhabilitación de funcionarios corruptos para ocupar cargos públicos. En casos excepcionales y de muy clara contundencia, las responsabilidades han llegado

⁶ http://www.gob.mx/wb/egobierno/egob_secretaria_de_la_funcion_publica_sf

a traducirse en sanciones, como el caso del ex jefe de gobierno del DF, Oscar Espinosa Villarreal en el 2003.⁷

Tanto la Secretaría como la Ley se ven limitadas en buena medida por el carácter político de los servidores públicos de altos niveles. Generalmente existe una liga muy importante entre el cargo y el grupo político al que se pertenece, de manera que la falta de cumplimiento de las responsabilidades y el eventual señalamiento de conductas ilícitas se convierten en un problema de orden político y se deja de lado el asunto de la rendición de cuentas. Esto era mucho más evidente durante el periodo autoritario del sistema político mexicano, en el cual ni la entonces Secretaría de la Contraloría ni la ley de responsabilidades tuvieron alguna relevancia para establecer un sistema de rendición de cuentas transparente y confiable. Pasada la etapa autoritaria, los nuevos gobiernos han intentado dar un cierto empuje al tema de la rendición de cuentas (Ugalde, 2002); no obstante, un rápido vistazo a la información que ofrecen los portales electrónicos de la mencionada Secretaría y la citada Ley no permite observar que la intención se ha quedado en la parte de acceso a la información, sin ir más allá en el proceso de la *accountability*, es decir, se ha avanzado con mucha reserva solamente en el segundo de los peldaños de la rendición de cuentas.

La misma Ley y las correspondientes Secretarías que existen en los Estados de la Federación tampoco han tenido un papel relevante en el establecimiento del proceso de rendición de cuentas, a pesar de que todos los Estados han legislado al respecto y ya tienen su propia Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos y de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁷ El funcionario fue inhabilitado por 5 años para ocupar cargos públicos y se multó con un poco más de 300 mil pesos (*El Universal*, 2003).

LA JUSTIFICACIÓN

Justificar es el término en español que se alinea con el anglosajón de *answerability*. El contenido que podemos otorgar a dicha noción incluye al menos tres ideas: explicar, responder y comprobar. Y ya en la práctica de la vida política se puede entender con términos familiares más concretos como vigilancia, auditoría, fiscalización y penalización (Schedler, 2003). Nuevamente se trata de ir pavimentando el proceso de rendición de cuentas. No se relaciona solamente con el derecho a la información y el crear instancias que procuren llevar a la práctica dicho derecho, ni de que la información esté disponible para todos y sea veraz; tampoco hablamos de señalar e identificar a los responsables de las acciones u omisiones de carácter público, pues ello podría quedarse solamente en la parte informativa. Se gastaron tantos millones en tantas acciones y el responsable fue tal dependencia y tal individuo y ya. Todo ello podría ser en el mejor de los casos una buena información, pero hasta ahí no se rinden cuentas, ni vertical ni horizontalmente. Esto es, el proceso se encuentra en su fase inicial.

Pero qué pasaría si esos millones hubiesen sido un exceso para las acciones reportadas, o si el responsable solamente obedeció ciertos reglamentos de compras, sin una cuidadosa justificación de la compra o acción. No basta con informar y señalar responsabilidades, se requiere justificar las acciones, decisiones, gastos u omisiones y hasta la agenda bajo la cual todo ello se lleva a cabo. La forma en que esto puede conocerse es en la oficina de información al público, pero más importante aún es la justificación misma. Los nuevos gobiernos democráticos del subcontinente se quedan en la información plana, pero no han avanzado en la información de fondo. Los casos de corrupción en Brasil, México y Perú de fines de los años ochenta, que mencionábamos al principio son una muestra de ello.

Justificar o responder es un proceso más complicado que el de la responsabilidad. Supone una toma de decisiones que puede favorecer a ciertos grupos de poder, y en ciertos momentos (agenda) y nadie quiere informar sobre ello. En el mejor de los casos implica dar explicaciones a los interesados sobre dichas acciones-decisiones, que si no observan el debido sustento legal, administrativo o de interés público pueden cuestionarse y paralizar la acción institucional. Se debe justificar tanto la acción-decisión como el lugar que ocupará en la agenda, es decir, el lugar de prioridad que destina a ello. Y es obvio que todos desean que sus intereses pasen primero. La agenda democrática no siempre es aceptada por todos. El asunto de la justificación no es sencillo, tiene una gran dosis de interés político que no será fácil romper en esta etapa de la democratización.

Como parte del proceso de rendición de cuentas, la justificación significa un claro acotamiento del poder. En esencia puede llegar a ser el límite del poder que la sociedad imponga a las instituciones y servidores públicos (rendición vertical) y el contrapeso que los distintos poderes y agencias del Estado se impongan entre sí (rendición horizontal). Además, para el caso de la rendición vertical, implica un conocimiento más fino de las acciones institucionales y aun de los propios derechos, que en muchos países aún no se alcanza (O'Donnell, 1999). Supone sociedades más informadas e interesadas en la vida política y la de sus instituciones, que la democratización apenas está construyendo. Unos ciudadanos menos inmóviles, para utilizar un término que Rafael Segovia dio a la cultura política mexicana en los años noventa (Segovia, 1996).

Por el lado de la rendición horizontal, el problema es todavía mayor, pues justificar acciones y decisiones entre poderes, que pueden ser de distinto color partidista, representa un alto riesgo político. Nadie quiere tener

corruptos en su 'cancha', y al mismo tiempo se presume que al no justificar de manera transparente su actuación exista la sospecha latente de corrupción en cada lado. Detrás de estas afirmaciones podemos ver el caso de México, pero también varios casos en América Latina. De manera que si la parte de la responsabilidad es incipiente, la de la justificación se encuentra aún más lejana.

Los casos de justificación más claros en el caso de México se tienen en las comisiones de fiscalización y vigilancia de distintas entidades públicas en la rendición horizontal. La Auditoría Superior de la Federación (1999) que fiscaliza a los tres poderes de la Unión. El Consejo de la Judicatura Federal (1999) que fiscaliza las acciones del propio poder judicial, pero reporta a la Auditoría Superior de la Federación. Además, al poder ejecutivo lo fiscaliza la Secretaría de la Función Pública (2003) con todos límites ya señalados. Los organismos electorales tienen las Comisiones de Fiscalización de partidos políticos y en algunos casos un órgano de fiscalización interno (contralorías), como se abundará en la segunda parte de este ensayo.

Si observamos los años de creación de cada una de dichas instituciones fiscalizadoras, se puede deducir que además de recientes no parecen ser contundentes. Por ejemplo, los presupuestos se ajustan de manera tal que responden a las pautas señaladas de cumplimiento, pero la justificación es meramente administrativa. Las acciones de cada miembro de los diferentes poderes también se adecuan a los requerimientos administrativos, sin que medie mayor justificación ética o de orden prioritario en términos de política pública. No es aquí el lugar para estudiar a detalle lo anterior, baste decir que, como tales, dichas instancias no han merecido un lugar relevante en la implantación de una rendición de cuentas robusta y necesaria para la democratización en marcha.

Cabe hacer un paréntesis en este punto. La rendición de cuentas tiene elementos de ética pública que deben considerarse de manera muy puntual. Más allá de los mecanismos práctico-administrativos mediante los cuales se instrumenta la rendición de cuentas, las sociedades deben desarrollar ciertos valores que en la vida pública de la democracia son básicos. Tal es el caso de la honestidad y el respeto por parte de los servidores públicos. Honestidad en su actuación y en el uso de los recursos que le son confiados y respeto por las necesidades sociales que deben atender con prioridad. “Los cuerpos públicos —dice Susan Ackerman— deben ser sensibles a las preocupaciones de los ciudadanos y, sin embargo, permanecer apartados de influencias inadecuadas. Deben ser, a la vez, expertos competentes y capaces de elaborar políticas democráticamente responsables” (Ackerman, 2005: 11). Sociedad y gobierno deben aprender a desarrollar dichos valores, pues en el fondo de su actuación debería prevalecer el interés público y no el beneficio personal. La cuestión es evidentemente cultural y tomará su tiempo. A cualquiera que trate de instrumentar algún mecanismo de rendición de cuentas alcanzar este objetivo le parecerá cuesta arriba y de muy largo plazo; sin embargo, soslayarlo no ayuda a fundar una cultura de la rendición de cuentas, y podemos quedarnos —como se hace hasta ahora— en la superficie de todo el proceso o en sus pasos iniciales. La parte de la educación abona enormemente en este terreno, aunque ciertamente no es a corto plazo.

El paréntesis nos ayuda a cerrar esta parte con el último elemento del proceso de rendición de cuentas: la sanción, castigo o penalización. Hasta aquí podríamos afirmar que la sanción es la cúspide de la rendición de cuentas, pues sin ella todo lo demás podría quedar entre formalismo administrativo y ajuste de intereses entre grupos políticos.

LA SANCIÓN

La sanción por la omisión o no justificación de lo realizado o por el uso inapropiado de los recursos públicos. El término *sanción* es el acuñado en español para la noción anglosajona de *enforcement* y está emparentado con las ideas de castigar, obligar, coaccionar. La sanción constituye el cierre de la pinza de la rendición de cuentas, es concretamente el final al que llega un proceso llevado con cuidado en términos legales, legítimos y éticos. Aun más cuando no se arriba a este punto, la rendición de cuentas se convierte, como dice Andreas Schedler, más en “[...] un acto de simulación que en una restricción real al poder” (Schedler, 2005: 16).

El funcionario público no solamente debe cumplir con su responsabilidad, justificar sus acciones y hacer todo ello público, sino que de no hacerlo se le debe sancionar, esta es la última parte de la rendición de cuentas. Evidentemente, la sanción o castigo deben ser previstas por la ley respectiva, y estar acorde con la falta u omisión llevada a cabo. Es decir, aquellos encargados de una función pública deben, además de informarnos y de hacerse responsables de sus acciones-decisiones y justificarlas, asumir las consecuencias de todo ello. No basta con informar que se gastaron tantos millones en tales obras y en justificar su prioridad social, sino también se deben asumir los efectos negativos de esas acciones, si los hubiera. Asumir significa acatar las disposiciones legales que penalizan dichos efectos.

Schedler explica muy bien lo anterior cuando dice: “[...] ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad” (Schedler, 2003: 16). Un funcionario cuya conducta se

comprueba como ilícita debe ser sancionado, pues de otro modo se presenta la impunidad, que tan mala nota da a los procesos de democratización. Es la nota roja de la democracia y sus instituciones.

La sanción hace efectiva la rendición de cuentas, le otorga la superioridad de la norma frente a la conducta personal, y contribuye enormemente a la confianza ciudadana en las instituciones. El ciudadano que observa el castigo para el funcionario corrupto crece en su capacidad para exigir cuentas claras a las instituciones. Un ciudadano que observa la flagrancia de la impunidad alberga un gran desencanto por las instituciones políticas y sus actores. Se podría afirmar que, sin la existencia de las sanciones, la rendición de cuentas puede llegar a ser un conjunto de buenos deseos sobre el comportamiento de los funcionarios y actores públicos, pero sin ninguna efectividad.

La fuerza de la sanción (*enforcement*) hace vigente el Estado de Derecho. Sin sanciones efectivas y proporcionales a la violación de las normas, el Estado de Derecho es a su vez una mera ficción. De ahí la relevancia de procurar llevar a hasta el último peldaño la rendición de cuentas. Otra vez no basta la información sobre la actuación de los servidores públicos, ni la responsabilidad que cada uno asume según su encargo, ni siquiera la justificación de las decisiones o acciones, se necesita la sanción cuando no se cumple con la responsabilidad asignada, cuando se hace uso indebido de recursos o se toman decisiones para favorecer el bien personal.

El cierre de la pinza consiste en definir la proporcionalidad del castigo a la violación u omisión de la responsabilidad. Y en este punto nuestros países no han sido buenos ejemplos. Se castiga con un parámetro muy desigual, según el rango de los funcionarios públicos.

Evidentemente, en muchos casos la no penalización involucra otros procesos de consolidación del estado de derecho, que aún están en construcción. Sin embargo, ello no debe hacernos soslayar la importancia del castigo en el proceso de rendición de cuentas.

Abundando en el caso de México, si alguno de los elementos de la rendición de cuentas estuvo ausente, durante la etapa autoritaria, fue justamente el tema de las sanciones. El régimen posrevolucionario acudió a la impunidad con tanta regularidad, que terminó por conformar una ciudadanía apática y poco interesada en la vida política. Por ello, entre otras causas, no debe sorprender que al iniciarse el proceso de democratización no se cuente con ciudadanos participativos, con una sociedad civil organizada y demandante, que sea capaz de exigirle cuentas a sus gobernantes.

Finalmente, y muy recientemente en México se han podido establecer las normas (reglas que establecen límites, según la teoría neoinstitucional) que definen la conducta de los servidores públicos, así como un conjunto de procedimientos e instituciones que intentan hacer que se cumpla con ello. Tal es el caso de las comisiones de Derechos Humanos que únicamente recomiendan, pero que no tienen capacidad de sancionar. Y que además no se constituyen como incentivos disuasorios de la violación de las normas, porque las sanciones muy posiblemente puedan evadirse a través del amparo u otras prácticas jurídico-administrativas.

Por todo lo anterior, es muy importante señalar que mientras no se integre en el proceso de rendición de cuentas al conjunto de sanciones proporcionales y justas, ésta seguirá siendo una "*accountability light*" (Schedler, 2003: 19). Ahora ya podemos reconocer como la transparencia y el acceso a la información no significa rendición de cuentas, sino que es —como ya se ha

estudiado— solamente el primer y elemental paso de todo el proceso.

Antes de terminar esta primera parte, conviene una puntualización de fondo. Más allá de considerar la rendición de cuentas como parte de la democratización y de definir cuáles son sus distintos elementos, todos ellos relevantes y necesarios, hay que decir que la rendición de cuentas forma parte de un proceso político de mayor envergadura. Su eventual implantación significa el abandono del sistema autoritario, en sus más finos hilos institucionales, o dicho de otro modo, significa empezar a acotar el poder de instituciones autoritarias de tan larga presencia en los países de América Latina. No es gratuita la resistencia a implantar un sistema efectivo y obligatorio de rendición de cuentas. Pues no solamente se habla de un conjunto de procedimientos administrativos y de apertura a la información pública, sino que en esencia significa comenzar a acotar el poder patrimonial del sistema autoritario. La rendición de cuentas es un asunto esencialmente político, no solamente administrativo.

En este orden de ideas, a continuación se estudiará la rendición de cuentas en una institución política por excelencia: los organismos electorales en México. Intentamos analizar la forma en que se han ido incorporando diversos sistemas de rendición de cuentas, con el Instituto Electoral del Estado de México como estudio de caso, pero tomando algunos otros ejemplos que ilustran comparativamente la forma en que la rendición de cuentas se ha desarrollado al interior de cada organismo, y la forma en que ésta puede tener un real y posible impacto en la sociedad.





Rendición de cuentas en los organismos electorales en México

Al término de las transiciones hacia la democracia en América Latina en las décadas 80 y 90, el tema electoral adquiere una presencia política preponderante. En tal sentido y en virtud de que los sistemas autoritarios concentraban el poder para hacer válidos sus propios triunfos electorales ante la sociedad, fue cada vez más importante la exigencia de crear instituciones autónomas que abandonaran tales prácticas, y que organizaran la maquinaria institucional necesaria para la realización de elecciones confiables.

Entre todos los países de América Latina destaca, quizá por la singularidad de su sistema político, el caso de México. De hecho, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y la reforma electoral de 1996 fueron claves para edificar la democracia electoral en este país.

A partir de la creación del IFE, en cada entidad federativa fueron estableciéndose las instituciones u organismos electorales que a su vez fueron haciéndose paulatinamente independientes del poder ejecutivo y de su autocalificación en el poder legislativo. Los institutos electorales de los estados nacen con el

ejemplo del IFE, pero se diseñan con base en las características de la historia política, del avance social y de cultura política propios de cada estado. Todos en su conjunto se definen a partir de las reformas a la Constitución que les dieron origen.

No obstante, el desarrollo de los organismos electorales estatales como instituciones independientes ha sido diferente, y muy distintos los logros en sus tareas. Podemos decir que, en general, aún se encuentran en la primera fase de su institucionalización como organismos ciudadanos plenamente autónomos y que en muchos casos todavía prevalecen nexos con los gobiernos establecidos, o que los partidos políticos tienen una mayor o menor intervención al interior de cada uno de ellos. En términos institucionales esto significa que la adecuación entre la estructura formal y la informal ha sido paulatina y a menudo accidentada.

Además hay que recalcar que este proceso incluye también a la sociedad, no únicamente al desarrollo independiente del propio organismo electoral. Para los institutos electorales instituirse precisamente como entidades confiables abarca el reconocimiento de la sociedad para llevar a cabo la tarea de organizar los procesos electorales, de manera transparente, eficaz y estrechamente apegada a Derecho. En este sentido, tanto el aparato jurídico que respalda a las instituciones electorales, como el reconocimiento de la sociedad, son los mecanismos que otorgan legitimidad a los organismos electorales. La legitimidad de los institutos aún está en proceso y no ha estado exenta de retrocesos, así como de notables avances. No es objetivo del presente ensayo abordar este análisis; valga el apunte solamente en términos de que la institucionalización real y duradera de los organismos electorales en México sigue en marcha.

En este orden de ideas y dentro del abanico de tareas que llevan a cabo los institutos, una de suma importancia para lograr esa legitimidad e institucionalización es la de la rendición de cuentas tanto a los poderes públicos como a la sociedad. Los organismos electorales son entidades que reciben recursos públicos y por ello están obligados a informar de sus acciones, a definir las responsabilidades que correspondan, a justificar sus acciones u omisiones y a sancionar el incumplimiento en cada una de estas fases del proceso.

La forma en que los organismos electorales han acatado esa disposición legal ha sido diversa. Han creado contralorías internas, unidades de fiscalización y casi en todos los institutos encontramos una oficina de transparencia y acceso a la información. No obstante, no se aprecia el establecimiento de todo el proceso al que acabamos de hacer referencia. En general se han quedado en la fase inicial de acceso a la información, obligados por las respectivas leyes de transparencia y ello con una buena dosis de autoprotección. Asimismo, recién comienzan a implantar controles internos más efectivos, y a madurar sus tareas de fiscalización. Veremos caso por caso, pero en términos generales hace falta una visión completa e integral de la *accountability*.

Por otro lado, a las regulaciones que establecen la obligatoriedad de los organismos electorales de rendir cuentas se debe añadir la sanción moral que no hacerlo implica. Es decir, los institutos electorales son responsables de la delicada tarea de organizar pacíficamente los cambios de los poderes gubernamentales, esencia de todo sistema democrático, por tanto su tarea es además de una enorme estatura ética. Ningún organismo al que la ciudadanía le otorga la confianza de organizar los procesos electorales puede eludir la responsabilidad de informar, justificar y sancionar el incumplimiento de

sus tareas. Para los institutos electorales establecer una rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal, así como ser el medio que contribuya en la formación una cultura ciudadana de exigencia de rendición de cuentas, debería ser un objetivo primordial. Sería un desafío que les haría crecer como instituciones e incrementaría la confianza por parte de la ciudadanía. Y ésta maduraría en su vigilancia y observancia de los servidores públicos. Ciudadanos más activos para instituciones más responsables.

Sin embargo, los institutos en México no siempre han advertido tal dimensión y a menudo se han quedado en el peldaño inicial de la rendición de cuentas, o sea, en el acceso a la información (particularmente mediante sus portales electrónicos), quizá por ello las encuestas más recientes muestran un deterioro en la confianza ciudadana.⁸ El IFE por ejemplo pasó de tener el 7.4% de confianza en 1996, a obtener el solamente el 6.6% en noviembre del 2007 (www.consulta.com.mx).⁹

Pero veamos más de cerca nuestro estudio de caso y algunos ejemplos ilustrativos.

EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

En lo relativo a la transparencia y el acceso a la información, como primera fase del proceso de *accountability*, el IEEM estableció las correspondientes instancias encargadas de dar cumplimiento a las

⁸ La más reciente encuesta de María de las Heras, indica que los consejeros del IFE sólo gozan de un 33% de aprobación por parte de la ciudadanía, y un 28% cree que desempeñan su trabajo de forma regular. Es decir, si sumamos bien y regular, resulta que más de 6 de cada 10 ciudadanos expresan solamente alguna confianza en el Instituto Electoral (*Milenio*, 8 septiembre, 2008).

⁹ Consulta Mitofsky, "Confianza en las instituciones", 2008.

disposiciones en materia de acceso a la información, obedeciendo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios del 2003.

En este aspecto, el IEEM es considerado sujeto obligado por la mencionada Ley, modificada recientemente (24 de julio 2008), y como órgano autónomo (art. 7) está justamente obligado a poner a disposición de cualquier persona la información pública que genere en ejercicio de sus atribuciones. Además debe poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes (art. 3). Por lo tanto, el IEEM hace accesible la información pública a todo ciudadano interesado en obtenerla, con las excepciones que la misma Ley marca, referidas a la información clasificada como reservada o confidencial (Capítulo II, arts. 19-28) de la citada Ley.

Ya antes, y con base en la Ley de Transparencia del 2004, el IEEM había elaborado y aprobado “Los Lineamientos de Transparencia y Acceso a la Información Político-Electoral del IEEM”, y sobre éstos se definieron los límites, posibilidades y organización de la información accesible al público. De acuerdo con éstos y con la ley anterior se crearon las siguientes instancias de transparencia: la Coordinación de Transparencia y Acceso a la Información, presidida por un consejero electoral; el Comité de Información, presidido por el presidente consejero, el secretario general y el jefe de la Unidad de Contraloría Interna del Instituto; así como la Unidad de Información y el Módulo de Información, como oficinas operativas de atención a los solicitantes. Asimismo, se definieron los servidores electorales habilitados para dar al público la información requerida.

En general, el IEEM ha cumplido en términos de acceso a la información, que no ha sido sujeto de mayores sanciones por parte de las instancias superiores de vigilancia, en este caso es el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México (ITAIPEM), y que ya cuenta con una estructura institucional y normativa propia y adecuada para responder a los requerimientos establecidos en la citada Ley.

Sin embargo, las disposiciones de la nueva Ley le obligarán a abrir su información y adecuar dicha estructura en virtud de que el ITAIPEM adquiere un carácter de Organismo Público Autónomo, en lugar de Organismo Público Descentralizado. Y ello le dota de “[...] personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión [...]” (art. 56, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México, 2008). Concretamente, el carácter de autonomía del ITAIPEM le permite tener acceso a la información pública de los sujetos obligados, y más aun podrá hacerlo respecto a la información confidencial o reservada, si ello ayudara a resolver medios de impugnación (art. 58).

De todos modos, hasta antes de la vigencia de la actual Ley, el IEEM venía cumpliendo de manera regular y formal sus atribuciones en la materia. En este primer paso de la Rendición de Cuentas el esfuerzo no es menor. No obstante, no hay el mismo avance en los siguientes.

Antes de pasar a la parte de la responsabilidad, justificación y sanción en el IEEM, es muy importante referir los cambios en el Código Electoral del Estado de México producto de la aprobación de la reciente reforma electoral federal (marzo, 2008). Esta última alcanzó su vigencia a partir de que una a una las legislaturas de los estados fueron aceptando sus términos y comenzaron

el proceso interno de estudio y reforma a los códigos estatales. En este orden de ideas, la LVI Legislatura del Estado de México determinó los cambios en el Código Electoral del Estado de México, mediante Decreto número 196, del 30 de agosto del 2008 (Gaceta del Gobierno, Gobierno del Estado de México, 10 septiembre 2008).¹⁰

Resulta relevante mencionar que dicha reforma electoral para el caso del Estado de México significó un buen número de adiciones y precisiones en temas como la duración de las campañas políticas, el uso de los medios de comunicación para fines electorales, el financiamiento de los partidos políticos, y la estructura y funciones de los organismos electorales, entre otros. Es sobre este punto en particular el interés en estudiar la transformación del IEEM, pues es en su estructura organizacional e institucional que se observará si la reforma ayudará a reafirmar o, en su caso, a construir el proceso de rendición de cuentas.

De manera que nos detendremos en la nueva estructura del IEEM a partir de la última reforma electoral (Decreto 196/2008), comparándola con la estructura anterior.

Hasta antes de la reforma, la parte de la responsabilidad¹¹ y la justificación se cumplía en dos áreas: la Unidad de Contraloría Interna y la Comisión de Fiscalización, la primera adscrita al Consejo General y la segunda como una de las comisiones formadas por

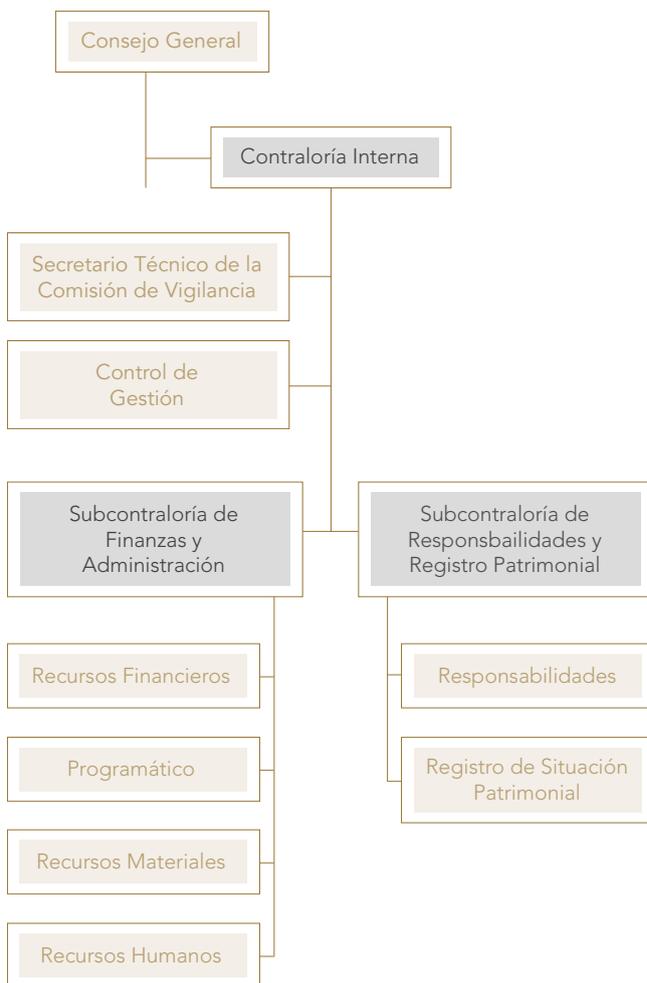
¹⁰ Con objeto de distinguir las disposiciones del Código Electoral, de las nuevas disposiciones de la reforma electoral del 2008, esto último lo referiremos como Decreto 196/2008.

¹¹ Vale la pena aclarar aquí que la responsabilidad —como ya se explicó— está referida a la designación de los responsables, sean áreas o servidores públicos, que harán uso y aplicación de los recursos que reciben los organismos públicos, así como de las decisiones y prioridades (agenda) con que esto se realiza. Sin embargo, existe también por ley (la Ley de Transparencia) la designación de los responsables de dar la información requerida por las instancias correspondientes, los denominados Servidores Electorales Habilitados, quienes son los únicos obligados y habilitados para dar información, no para fijar responsabilidades o justificar acciones. No debe confundirse entre informar y responsabilizar y justificar.

consejeros y funcionarios del Instituto,¹² establecidas en el Código. En el primer caso, en la medida que el IEEM es un órgano autónomo debió crear dentro de su estructura interna una oficina encargada del control interno de Gestión. Para ello se estableció la Unidad de Contraloría Interna cuyas funciones eran de control de gestión, de control de las finanzas y la administración y de responsabilidades y registro patrimonial del propio Instituto y sus funcionarios. En la figura siguiente se muestra su estructura:

¹² El IEEM de acuerdo con el Código Electoral del Estado de México antes de la reforma del 2008, formó 6 comisiones permanentes, entre éstas se encontraba la de Fiscalización, la cual desaparece a partir de la reforma y se convierte en Órgano Técnico de Fiscalización (Decreto 196/2008).

FIGURA 1
 INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO
 ORGANIGRAMA DE LA UNIDAD DE CONTRALORÍA INTERNA



Fuente: <http://www.ieem.org.mx/it/index.htm>

La realización de las tareas de la Unidad de Contraloría Interna permite observar que, en principio, se llevaba a cabo el segundo y tercer peldaños de la rendición de cuentas, es decir, la responsabilidad y la justificación hacia el interior del organismo. Solamente que para sus propósitos, la determinación de la responsabilidad era más bien de índole endógeno y ésta recaía en el cumplimiento de la "Normatividad de responsabilidades de los servidores electorales del IEEM", documento de carácter interno. Y en virtud de que la dependencia estaba adscrita al Consejo General, era este mismo órgano el que podía sancionar. Esto es, era al mismo tiempo responsable y ejecutor.

Sobre esta problemática se montó el asunto de la Cartonera Plástica S.A. de C.V. (*Milenio Diario*, 17 mayo 2005; *El Universal*, 20 mayo 2005), pues siendo un contrato supervisado por el área de Contraloría Interna, era autorizado por el Consejo General, por ello fue muy difícil determinar la responsabilidad. En términos de rendición de cuentas, el responsable no debe ser al mismo tiempo el ejecutor de la sanción. En este sentido, vale la pena mencionar la resolución federal que declaró nulas las sanciones sobre ex funcionarios del IEEM, impuestas por el propio IEEM. Este fue un típico caso de no definición de las responsabilidades. ¿Quién fue responsable? el Consejo General por autorizar un contrato desventajoso para las finanzas del Instituto o el contralor interno por no evitarlo. Finalmente, como es bien sabido, todo el Consejo renuncia y son sancionados el Contralor y el asesor jurídico, paradójicamente por el propio Consejo General del IEEM, los cuales ahora son exonerados por el Tribunal Federal Electoral (*Amanecer*, 17 abril, 2008).

Por todo lo anterior, y aun cuando aparentemente es sencillo determinar las responsabilidades en el uso de recursos y en la toma de decisiones, la tarea

debe ser mucho más minuciosa y estar muy bien fundamentada en la Ley respectiva. Como conclusión tentativa podemos decir que una aplicación errónea, confusa o indeterminada de las responsabilidades crea problemáticas de esta naturaleza, y su exposición pública vulnera hondamente la credibilidad en las instituciones electorales.

En este orden de ideas y de acuerdo con la reforma electoral (Decreto 196/2008) esto debe cambiar. Es posible que la figura que sustituye a la Unidad de Contraloría Interna, que es la Contraloría General, ayude a separar ámbitos de responsabilidad y otorgue mayor independencia en sus resoluciones. El artículo 103 determina que el IEEM “[...] contará con una Contraloría General, que ejercerá funciones de fiscalización de sus finanzas y recursos y de control interno para identificar, investigar y determinar *las responsabilidades*¹³ de los servidores del Instituto y para imponer las sanciones disciplinarias contempladas en la Ley” (Decreto 196/2008).

Además dicho Contralor General ahora será nombrado por la Legislatura por votación de dos terceras partes de sus miembros, a propuesta del Consejo General. Pero lo más importante es que será un órgano con autonomía de gestión e independencia técnica para sus funciones. Y éstas serán en síntesis: proponer los programas, auditar, fiscalizar, informar y solicitar informes, revisar cumplimiento de metas, de todos recursos y actividades del Instituto y sus funcionarios. Podrá incluso “[...] ejecutar y en su caso verificar se hagan efectivas las sanciones administrativas impuestas a los servidores en términos de las leyes respectivas” (art. 103, inciso XVIII). Ello incluye todas las tareas de la rendición de cuentas internas del Instituto, ya que llega hasta la verificación de las sanciones. Además ahora

¹³ Cursivas de la autora.

se abrogará la “Normatividad de responsabilidades de los servidores electorales del IEEM” y se aplicará la Ley de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos del Estado de México, de acuerdo con los cambios en el reciente decreto. No será el Consejo General el que sancione, sino las instancias que determine la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el tipo y alcance de la falta.

De todos modos habrá que considerar que las tareas de una Contraloría, que son justamente de control, prevención y orden, son muy nuevas en los organismos públicos, y que a menudo se presenta cierta renuencia a informar o a justificar las acciones. Existe aun cierto temor por no tener un desempeño óptimo en los cargos y finalmente que se conoce poco sobre los derechos que van aunados a las responsabilidades. Todo ello crea con frecuencia un sentimiento de recelo hacia los contralores.

Veamos ahora el segundo caso en donde se presenta lo relativo a responsabilidad y justificación en y hacia los partidos políticos. En este segundo caso, la Comisión de Fiscalización, hasta antes de la reforma, se encargaba de (art. 62, del Código) justamente de fiscalizar los recursos de los partidos políticos, e informaba al Consejo General (de hecho la comisión estaba formada por tres consejeros y el Director de Partidos Políticos). En concreto la Comisión vigilaba que la aplicación del financiamiento público ordinario y el destinado a la obtención del voto se aplicara por los partidos políticos y coaliciones, exclusivamente para el sostenimiento de las actividades ordinarias y para sufragar sus gastos de campaña. Asimismo, cuidaba el respeto a los topes de gastos de campaña, además de supervisar el origen y la correcta aplicación de las otras modalidades de financiamiento (<http://www.ieem.org.mx/it/index.htm>).

Una vez publicado el decreto la Comisión de Fiscalización es sustituida por el Órgano Técnico de Fiscalización (Decreto 196/2008), el cual busca reforzar el cumplimiento de las prerrogativas, la justificación de los gastos y la determinación de las responsabilidades en los partidos políticos. La idea de fortalecer la fiscalización no es novedosa, aunque se ha ido afinando en sus propósitos y funciones. Se debe controlar muy estrechamente el uso de los recursos públicos que reciben los partidos políticos, y para ello este órgano ahora, y la Comisión antes, se encargaban de hacerlo. No es novedad el propósito porque desde que se crearon los institutos electorales en nuestro país, y dado que tenemos un sistema de financiamiento público para las organizaciones partidarias, desde ese mismo momento aparecen las instancias fiscalizadoras. De hecho ésta fue de las primeras áreas en desarrollarse en los órganos electorales y constituye —en términos de rendición de cuentas— un aspecto nodal, pues es la parte sobre la que la sociedad está más atenta: ¿qué hacen los partidos políticos con el dinero público, es decir, con el dinero de sus impuestos?

Aquí entra todo el proceso de rendición de cuentas: informar, responsabilizar, justificar y sancionar. La fiscalización de los recursos de los partidos políticos concentra por sí misma todo el proceso y en la medida que ésta se lleve a cabo de manera escrupulosa podríamos estar hablando de una rendición obligatoria de cuentas confiable. Ya que en el momento en que la sociedad buscara participar o saber de alguno de sus pasos, estaríamos atendiendo a una rendición de cuentas vertical, desde la sociedad hacia las instituciones públicas (ver lo relativo en el art. 55, Decreto 196/2008).

Y no es que el uso de los recursos del Instituto deba ser menos importante en términos de fiscalización, sino que, como todo organismo público, éste requiere de un monto determinado de recursos financieros y humanos para cumplir sus funciones, y al menos en líneas generales la sociedad lo entiende y lo acepta. Mientras que para el caso del financiamiento a los partidos políticos, a veces no se entiende y no es universalmente aceptado. Por ello es de suma importancia implantar en el proceso de rendición de cuentas en el uso de los recursos de las organizaciones partidistas. Para especificar el proceso:

- I. Los partidos políticos deben informar sobre el uso y destino de los recursos públicos, a las instancias que la Ley establezca,
- II. Los partidos políticos deben determinar con mucha precisión quiénes son los responsables del uso de los recursos públicos y de la toma de decisiones sobre éstos, de acuerdo con los lineamientos del Código Electoral y Decreto 196/2008,
- III. Los partidos políticos deben justificar el no uso, el desvío o en su caso la agenda en el uso de los recursos públicos, a las instancias que la Ley establezca,
- IV. Debe sancionarse el uso indebido de los recursos públicos, por parte de los responsables señalados por los partidos políticos y los organismos electorales, con base en la legislación correspondiente (responsabilidad administrativa o penal),
- V. Todo el proceso debe poder ser consultado por el público de manera transparente y eficaz, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Una parte significativa de los puntos señalados está prevista en el Decreto recién publicado (196/2008) en los artículos 53, 54, 55, 57, 58, 59, 61, y 62 y en el articulado que se conserva del Código.

Sin embargo, habrá que esperar la aplicación de los primeros. Lo que no tiene duda es que si el proceso se llevara a cabo con extrema puntualidad y absoluta transparencia, la confianza ciudadana se incrementaría notablemente. El caso contrario, como se ha visto, ha deteriorado la credibilidad, no sólo en los propios partidos políticos (de cualquier color) sino sobre el financiamiento público que reciben, y sobre las instancias que los controlan y fiscalizan.

Lo que podemos documentar respecto a las sanciones a los partidos políticos se resume en el cuadro siguiente:

CUADRO 1
INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO
SANCIONES A PARTIDOS POLÍTICOS
1999-2007

Año	Número de sanciones a los partidos políticos
1999	4
2000	4
2001	0
2002	0
2003	0
2004	1
2005	0
2006	2
2007	2
Total	13

Fuente: <http://www.ieem.gob.mx>

Como podemos observar las sanciones documentadas no muestran un grado alarmante de incumplimiento por parte de las obligaciones de rendir cuentas de los partidos políticos en el Estado de México. De hecho ha habido años en los que no se aplicó sanción alguna, y la mayor parte se refirieron a asuntos de propaganda electoral de elecciones ya concretadas. Hay que recordar que, según el COFIPE, la rendición es *ex post*, es decir, se sancionan incumplimientos después de los procesos electorales. Ello llama la atención en términos de rendición de cuentas, en virtud de que la rendición *ex post* no es preventiva, sino punitiva. La idea de la *accountability* no solamente se centra en castigar, sino que permite y ayuda a prevenir las conductas ilícitas. Una fiscalización a los partidos políticos *ex ante* evitaría un desgaste en la tarea de justificar acciones o gastos que no se ejecutarían si no fuesen los permitidos en las prerrogativas. Para decirlo con más claridad, si los partidos políticos no pueden justificar ciertos tipos de gasto, desistirían de llevarlos a cabo.¹⁴

En el caso del IEEM, y en particular con la reciente reforma electoral, puede decirse que éste cuenta con los elementos suficientes para implantar un sistema de rendición de cuentas obligatorio, confiable, horizontal y vertical, interno y hacia el exterior, de gran calibre. El marco jurídico es la base, pero las conductas y las reglas informales deben ir adecuándose a éste; ya que muchas de las acciones que se realizan por usos y costumbres, deben cambiar y sujetarse al marco jurídico-institucional. Este camino comenzó desde que los institutos se crearon, pero ahora deberá perfeccionarse, si la reforma cumple con sus propósitos.

¹⁴ Un caso que se presentó en el IEDF ejemplifica lo anterior. El PVEM padeció la fiscalización de gastos en combustible para vehículos que no poseía, la sanción se aplicó. La explicación del partido fue que los vehículos eran prestados por familiares o amigos del partido, y si bien esta explicación puede ser comprensible, de todas maneras no es justificable. No se puede gastar en rubros que después no son admitidos por la normatividad. Es un claro problema de rendición *ex post* que se pudo evitar con una aplicación *ex ante* de la *accountability* (www.iedf.gob.mx/index.php?cadena=taip/sg/res/res2008.php)

Vale la pena apuntar que esto último no es particular al Instituto Electoral del Estado de México, en general, la administración pública, los organismos autónomos, las entidades paraestatales, los organismos descentralizados y otros en el Estado de México, recién comienzan la tarea de fincar responsabilidades y definir la justificación necesaria para cada uno de sus ámbitos de competencia, así como establecer el marco de sanciones. La norma legal ayuda y busca crear conciencia de cumplimiento, pero no es suficiente. Todavía persiste una idea de celo y confidencialidad en buena parte de los servidores públicos.

En particular el tema de la sanción ha sido, no sólo el más controvertido, sino el que menos ha sido posible documentar y analizar. En virtud de las implicaciones políticas que las sanciones tienen al interior de los organismos electorales, al exterior para con la sociedad y de manera horizontal con los poderes públicos, no siempre es factible llegar a la información detallada. Ello tiene dos aristas posibles, o bien no se han alcanzado altos niveles en el tema de las sanciones, o bien se han quedado en los intrincados caminos administrativos, sin que al final de cuentas se finquen las sanciones correspondientes. Los dos casos brindan un grado importante de opacidad a las tareas de los organismos electorales. Si no hay funcionarios sancionados, se debe hacer pública la conducta escrupulosa, y si no fuese así debe hacerse pública la sanción y el motivo. Ambos temas deben ser del conocimiento público, para coronar la rendición de cuentas.

La sanción es el eslabón más importante de la rendición de cuentas y por cierto la parte sobre la que más se difunde la actuación de los organismos electorales. Por ello y paradójicamente cuanto más se difundan las sanciones o en su caso la limpieza, mayor será el beneficio a las instituciones electorales, no es la

opacidad la que beneficia a las instituciones, sino su apertura a la opinión y al escrutinio público.

Finalmente, en el Instituto Electoral del Estado de México y dado que desde un principio la Unidad de Contraloría Interna ha actuado en la prevención de las conductas ilícitas y ha vigilado el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores electorales, no se encontró evidencia de sanciones relevantes, con la excepción reseñada de Cartonera Plástica. Si hubiese habido sanciones de grueso calibre, la Legislatura, que es la instancia a la que el IEEM envía informes de Cuenta Pública, hubiese turnado el expediente al Órgano Superior de Fiscalización para auditar al Instituto. Ello se hará más acertado cuando comience a aplicarse la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en lugar de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Electorales. De manera que paulatinamente se van perfeccionando los mecanismos de rendición de cuentas hacia un horizonte más institucionalizado.

Sin embargo, hay que insistir en la implantación de un sistema obligatorio de rendición de cuentas, que controle el poder dentro del organismo (ver cap. 1), que genere confianza al exterior; y hay que fortalecer el área o áreas que se encargan de vigilar que se cumplan las responsabilidades, de definir con absoluta claridad la agenda en la toma de decisiones, de supervisar que se acate la normatividad en el uso de los recursos y que informe sobre todo ello a la instancia superior y externa si fuese el caso; haciendo énfasis en el tema de las sanciones, el cual es el más endeble e incipiente. Hasta donde se ha llegado constituye un buen comienzo pero hará falta que los servidores electorales incluyan y acepten como parte de su trabajo cotidiano, que sus tareas pueden estar sujetas a ciertos controles y a ser fiscalizadas, sin temor alguno y con la seguridad de que sus derechos serán preservados.

La nueva Contraloría General desempeñará un papel clave en la edificación de ese control, y de manera concomitante en el incremento de la confianza ciudadana.

Hay que recalcar que este recelo por la fiscalización y el control no es privativo del Instituto Electoral del Estado de México. En seguida veremos someramente cómo funciona en otros dos casos, el del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y el del Instituto Federal Electoral (IFE). Además haremos un repaso de las áreas orgánico-administrativas que estas dos instituciones han incluido en su estructura, con el fin de instrumentar los primeros pasos de la rendición de cuentas.

Antes de abordar el caso del IEDF, conviene una puntualización sobre la elección de estos dos institutos para efectos comparativos. A saber, cuáles fueron los criterios que nos ayudaron a decidir dentro del abanico de los organismos electorales de México que, tanto el IEDF como el Instituto Federal Electoral, podrían ayudarnos a visualizar desde un panorama más amplio, el avance en la implantación de la *accountability* en los institutos electorales de nuestro país.

Cuatro fueron los criterios de selección:

- a) Presencia de oficinas encargadas expresamente de hacer pública la información y de una Ley que ordena sus acciones,
- b) Existencia desde su fundación de áreas encargadas de controlar (contralorías) la gestión interna o general,
- c) Existencia de áreas que fiscalizan los recursos otorgados a los partidos políticos,
- d) Existencia de un marco de sanciones para el control y fiscalización del organismo electoral y los partidos políticos.

En los tres casos aquí estudiados dichos criterios están presentes, no siendo igual el desarrollo ni el desempeño en cada uno; pero esa es justamente la intención de la parte comparativa observar las diferencias en los logros de cada uno y estudiar las conveniencias de los cambios.

En relación al primer criterio, si no se cuenta con una oficina institucional encargada de hacer accesible la información, y no se atiende a una Ley, y en el mejor de los casos ya se ha elaborado y aprobado un reglamento, no habría marco de comparación. Su ausencia significa *grosso modo* una falla en el primer peldaño de la rendición de cuentas, y claramente estaríamos ante retraso en la aplicación de Ley de transparencia. Los casos elegidos lo cumplen.

Sobre el segundo y tercer criterio, podemos decir que los tres organismos contemplan institucionalmente tareas de control de gestión y fiscalización. No hay, en términos comparativos, instituciones idénticas sino similares. En el caso de los institutos electorales de los estados, cada institución electoral se creó con el marco particular de la historia política propia del Estado, así como de su particular cultura ciudadana y, por tanto, el diseño institucional de cada uno responde en buena medida a todo ello. No obstante, dado que los organismos electorales tienen la tarea común de organizar las elecciones, la comparación permite advertir más claramente las deficiencias y valorar con mayor mesura los logros alcanzados.

Por último, aunque más difícil de documentar, puede afirmarse que los tres organismos electorales tienen y atienden a un marco de sanciones, tanto en el área de control interno, como en la fiscalización a los partidos políticos. De hecho en los tres casos se han llevado a cabo esquemas de sanción de alguna envergadura, en

particular el IFE a los partidos políticos en los últimos dos procesos electorales.

Una vez establecidos los criterios de comparación pasemos ahora al caso del Instituto Electoral del Distrito Federal.

EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL (IEDF) Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

En lo relativo a la transparencia y el acceso a la información, como primera fase del proceso de *accountability* el IEDF¹⁵ estableció desde su creación en 1999 y obedeciendo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, una oficina encargada de facilitar la información de su actuar público. Denominada “Unidad de Comunicación Social y Transparencia”, las atribuciones relativas al acceso a la información las establece el Reglamento del IEDF en Materia de Transparencia y Acceso a la Información. Es decir, las tareas del acceso a la información están debidamente reglamentadas, lo cual es el primer paso sólido en el proceso de rendición de cuentas.

El artículo 3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal establece que: “toda la información generada, administrada o en posesión de los Entes Públicos se considera un bien de dominio público, accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece esta Ley y demás normatividad aplicable”. Para efectos de la Ley el IEDF está considerado un Ente Público (art. 4 de la LTAIP del DF). Esta última fue recientemente cambiada y entró en

¹⁵ El IEDF fue creado el 15 de enero de 1999, como un organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana en el Distrito Federal (www.iedf.gob.mx).

vigor desde el 28 de mayo de 2008. Es decir, como en el caso del IEEM, el IEDF están mejorando sus funciones y compromisos de transparencia. De hecho la existencia de los portales electrónicos es ya una muestra palpable de la intención de transparentar acciones. Lo deseable en todo caso es que se mantengan actualizados y que sean de fácil y rápido acceso.

Sobre esto último, cabe hacer una reflexión. Existe una idea generalizada sobre el hecho de que la presencia de los portales electrónicos cumple por sí misma la función de transparencia. Esto es un error. Los portales electrónicos son solamente un medio de informar. El portal no es una oficina de transparencia, es un medio de facilitar información al público interesado, pero es la solicitud de información y su pronta respuesta, lo que cumple la función completa de acceso a la información y transparencia, como primer paso de la rendición de cuentas. No confundir portal electrónico con transparencia.

No obstante, es claro que los portales contienen un cúmulo de información relevante y que, sin duda, son el medio más eficaz y de primera mano para el solicitante; pero solamente se cumple la función del acceso a la información cuando a una solicitud se le da respuesta satisfactoria, y todavía más cuando se satisfacen los recursos de revisión que contempla la Ley de Transparencia.

Para volver al caso del IEDF, además de la presencia de la Unidad de Comunicación Social y Transparencia, el portal electrónico permite conocer informes, estadísticas y marco legal de la transparencia. Asimismo, el IEDF tiene una Comisión de Normatividad y Transparencia, un Comité de Transparencia y cuenta con una Oficina de Información Pública (OIP) que es la unidad administrativa receptora de las solicitudes de información, encargada

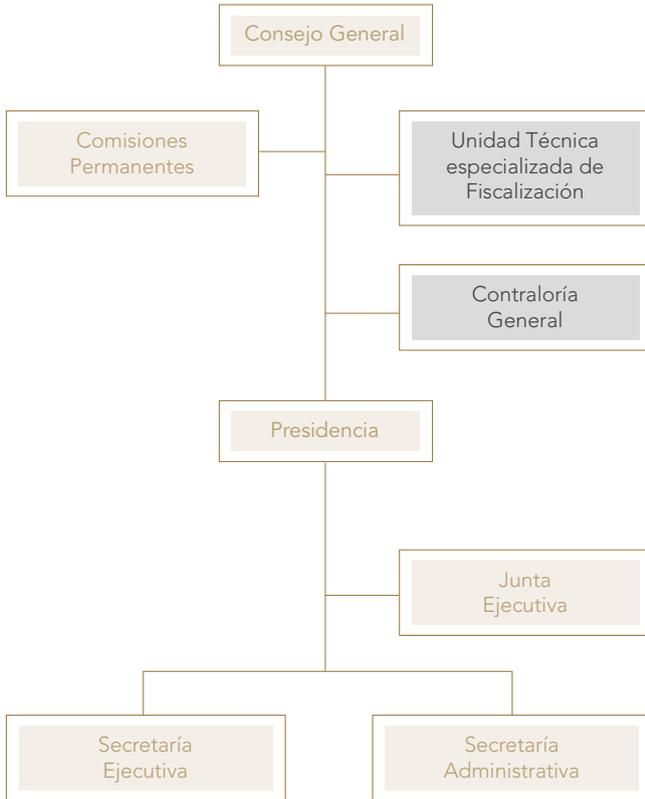
de la tutela y el trámite de las mismas (www.iedf.org.mx). El equivalente al Módulo de Información del IEEM, que opera la función de recepción de solicitudes de información.

En el IEDF, el área de transparencia además de formar parte de una unidad administrativa está situada dentro de una Comisión Permanente, o sea, dentro del Consejo General; que no es el caso del IEEM, en donde no forma parte de las comisiones permanentes. A primera vista puede decirse que en el IEDF hay una preocupación más estructural por la transparencia, y en el IEEM se observa más como una actividad de orden complementario administrativo.

Cuando la función y acciones de la transparencia se ubican como parte de las comisiones permanentes, significa que sus asuntos pueden ser discutidos en el seno del Consejo General. Lo cual muestra que se le da una importancia mayor y que hay tres consejeros que atienden los asuntos relativos al acceso a la información. Vale la pena la comparación, porque es muy posible que en el futuro, dada la relevancia que ha adquirido la transparencia, el IEEM deba contemplar algún cambio en el nivel de la función.

Respecto a la determinación de las responsabilidades, como segundo paso de la *accountability*, el IEDF cuenta en su estructura organizacional con la Contraloría General, la cual a su vez se compone de dos áreas: Subcontraloría de Auditoría y Subcontraloría de Responsabilidades. La figura 2 que sigue muestra el nivel y ámbito en donde el IEDF ubica la función del control interno. Existe a primera vista un desarrollo más amplio de las funciones, que en el IEEM. Se advierte además que aunque depende del Consejo General, su ubicación parece permear todas las actividades del Instituto.

FIGURA 2
ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO ELECTORAL
DEL DISTRITO FEDERAL



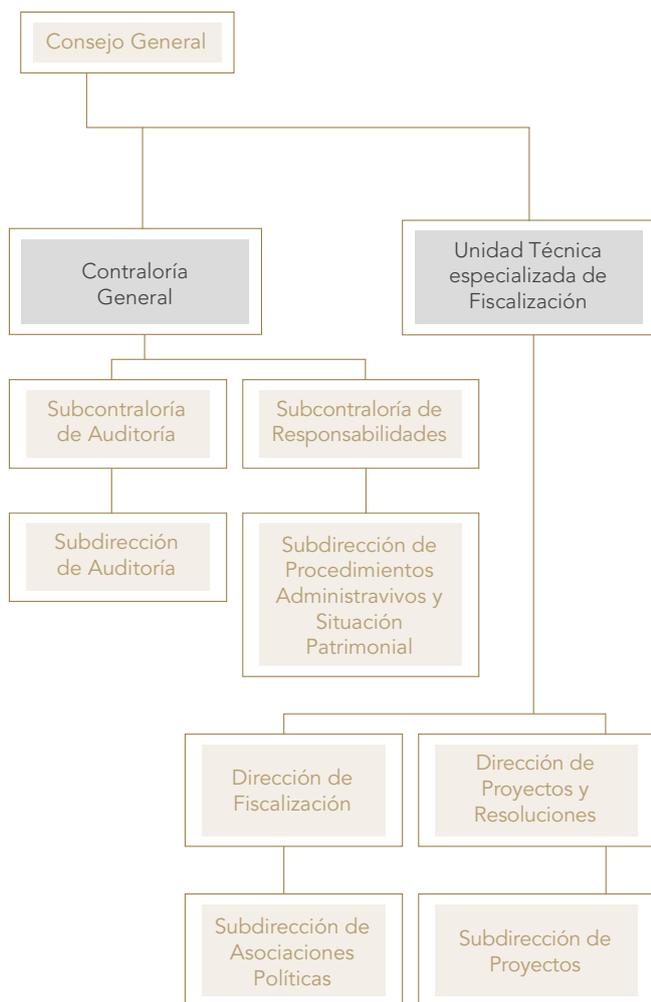
RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS ORGANISMOS ELECTORALES

Información desplegada en la página oficial del Instituto Electoral del Distrito Federal en www.iedf.org.mx/index.php?cadena=conocenos/estructura/index.php
Última fecha de actualización: 26 de septiembre de 2008.

Respecto al ámbito de la fiscalización a los partidos políticos, también se observa ubicado en un espacio preponderante, según la figura 3. La Unidad Técnica Especializada de Fiscalización con dos direcciones, dos subdirecciones y cuatro departamentos, muestra un amplio desarrollo de la función, y no es que en el Distrito Federal exista un mayor número de partidos políticos, o un mayor número de electores,¹⁶ sino que aparentemente hay una mayor preocupación por sus responsabilidades. La Unidad Técnica, como brazo ejecutor del Consejo General en el ámbito de la fiscalización, ha realizado una tarea mucho más activa que el IEEM, en el tema de las sanciones.

¹⁶ En el Distrito Federal existen 8 partidos políticos, mientras que en el Estado de México hay 9. Asimismo, el padrón electoral del DF es de 7 358 852 ciudadanos, y el del Estado de México es de 9 938 106 ciudadanos (www.ife.gob.mx).

FIGURA 3
ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO ELECTORAL
DEL DISTRITO FEDERAL
CONTRALORÍA GENERAL Y
UNIDAD TÉCNICA ESPECIALIZADA DE FISCALIZACIÓN



Información desplegada en la página oficial del Instituto Electoral del Distrito Federal: www.iedf.org.mx/index.php?cadena=conocenos/estructura/index.php
 Última fecha de actualización: 26 de septiembre de 2008.

En el cuadro 2 podemos ver el número de sanciones por año.

CUADRO 2
INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL
SANCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS
1999-2007

Año	Número de sanciones
1999	0
2000	5
2001	21
2002	29
2003	28
2004	31
2005	40
2006	28
2007	6
Total	188

Fuente: elaboración propia con datos de www.iedf.gob.mx

Un rápido análisis sobre el número de sanciones que ha aplicado el IEDF permite ver que es de mucho mayor envergadura que en el caso del IEEM. Un total de 188 sanciones indica las dimensiones del incumplimiento de los partidos políticos en sus obligaciones de justificación y responsabilidad. Hay que decir que una buena parte de estas sanciones se aplicó a las organizaciones políticas denominadas “agrupaciones políticas”, cuyo número es mucho mayor que las que han alcanzado registro en el Estado de México. Y ello a su vez habla de una sociedad mucho más activa políticamente,

que mediante la figura de agrupaciones políticas han obtenido su registro ante la instancia electoral, y por tanto han recibido financiamiento.

En este último punto podemos anclar la idea de que en todo proceso de rendición de cuentas vertical, es la sociedad la que debe aprender a exigir cuentas a las instituciones. Podemos decir, con base en el número de solicitudes y resoluciones hacia las agrupaciones políticas, que el Distrito Federal es una sociedad más dinámica y con la información necesaria para hacer valer sus derechos políticos.¹⁷

Lo referente a las sanciones a partidos y agrupaciones políticas, es la evidencia del el último paso de la rendición de cuentas: la sanción. No abundaremos más sobre su importancia, por lo que aquí solamente ilustramos que en otro de los institutos estudiados, de dimensiones similares por el tamaño del padrón y por el número de partidos políticos, las sanciones se han mucho más evidentes, independientemente de los motivos que las fundamenten.

El Consejo General del IEDF ordena la instrumentación de las tareas de fiscalización por medio de la Comisión de Fiscalización (art. 64 del CEDF), que es de carácter permanente. Y ha aprobado los "Lineamientos del IEDF para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos" y los "Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas", como instancias reguladoras de la actividad financiera del financiamiento y aportaciones de simpatizantes a los partidos y agrupaciones políticas. Todo un entramado institucional en donde deben apoyarse los partidos políticos para recibir el financiamiento y para erogarlo. El cual sin

¹⁷ Un buen número de resoluciones del Consejo General del IEDF se refieren a solicitudes de ciudadanos. Quejas interpuestas ante el IEDF sobre la actuación de funcionarios electorales, o militantes partidistas, o sobre designación de mesas o funcionarios de casilla, etcétera.

duda, ha servido de experiencia, pues el número de sanciones pasó de 40 en 2005 a sólo 6 en el 2007. Tiene que ver también con los años electorales (ver cuadro 3) y su fiscalización *ex post*, pero parece que las fórmulas de financiamiento y comprobación van acatándose con mayor pulcritud.

CUADRO 3
ELECCIONES EN MÉXICO, ESTADO DE MÉXICO
Y DISTRITO FEDERAL

Año	México	Estado de México	Distrito Federal
1997	Diputados Federales		Jefe de Gobierno Diputados a la Asamblea del D.F.
1999		Gobernador	
2000	Presidente de la República	Diputados Locales	Jefe de Gobierno
	Diputados Federales	Ayuntamientos	Jefes Delegacionales
	Senadores		Diputados a la Asamblea del D.F.
2003	Diputados Federales	Diputados Locales	Diputados a la Asamblea del D.F.
		Ayuntamientos	Jefes Delegacionales
2005		Gobernador	
2006	Presidente de la República	Diputados Locales	Diputados a la Asamblea del D.F.
	Diputados Federales	Ayuntamientos	Jefe de Gobierno
	Senadores		Jefes Delegacionales

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de www.ife.gob.mx

Una evaluación de los dos institutos nos permite visualizar una paulatina instalación del proceso de rendición de cuentas. Sobre el primer paso, ambos han actualizado sus normas y han procurado instrumentar las obligaciones de transparencia. Aunque es claro que para el IEDF, por las propias características de la población capitalina, esta tarea ha sido de mayor envergadura, que en el Estado de México.

Respecto a la responsabilidad y justificación en el ámbito interno, las dos instituciones tienen ya armada la maquinaria para alcanzar un control básico de funciones, operación y cuidado de los recursos. Sin embargo, parece que aún falta que los servidores electorales acepten con mayor confianza dichos controles, y que se institucionalice la función sin despertar suspicacias o prejuicios. Esto último, no es privativo de los organismos electorales, la vigilancia de la gestión pública en aquellos países de recién factura democrática resulta un tanto ajeno a los servidores públicos. En el caso de México dicho control además de reciente, padece las consecuencias de una larga trayectoria autoritaria, en donde —como ya decíamos— el control era lo menos aplicado a las responsabilidades del estado.

La parte relativa a la responsabilidad y justificación que recae en los partidos políticos ha sido, sin duda, la más azarosa, tanto para los propios partidos como para los sujetos que los fiscalizan. Ha sido un largo camino de obligaciones inéditas y formatos de comprobación, sobre cuya marcha todos han tenido que aprender. Los mecanismos e instrumentos han ido afinándose para dar respuesta y certeza a uno de los aspectos nodales del financiamiento público en México, el otorgado a los partidos políticos. También en este punto el aprendizaje ha sido sobre la fórmula del ensayo y el error. Algunos partidos son más precisos en sus informes, otros menos. Para los dos institutos hasta aquí estudiados ésta ha

sido la pauta. Para el IEEM la función ha sido menos problemática y no ha llegado a mayores controversias. Para el IEDF, dado el número de organizaciones partidarias, la tarea ha sido mayor y la aplicación de las normas ha merecido más atención por parte del Consejo General del Instituto.

Esto remite a la última parte de la *accountability* que es la relativa a las sanciones. Aquí para el IEDF ha habido una amplia labor, significando un total de 188 sanciones en lo que lleva de existencia; mientras que el IEEM solamente a aplicado 13. Este dato merece evidentemente análisis por separado que excede los propósitos de este ensayo, baste decir que es claro que el IEDF se enfrenta a una tarea de fiscalización hacia un número organizaciones partidarias y a menos escrupulosidad en los reportes de éstos.

En suma se puede afirmar que no se demeritan los esfuerzos de las entidades fiscalizadoras y de algunos partidos políticos en los dos casos aquí estudiados, pero tampoco se aprecia una estrategia contundente por entregar cuentas claras a la sociedad. Cuestión que de no atenderse, —entre otros problemas de índole institucional—, puede hacer crecer la desconfianza de la ciudadanía, tanto en organismos electorales, como en partidos políticos. Recordemos que la democracia no son sólo elecciones confiables, libres y periódicas, también es el control del poder de los elegidos. También es justamente rendir cuentas.

La parte que sigue intenta ilustrar la rendición de cuentas en el instituto pionero de nuestro país: el IFE. Interesa solamente analizar de manera puntual la forma en que el IFE instrumenta el proceso de rendición de cuentas.

La elección del IFE dentro de nuestro estudio se debe a que éste actúa como el gran marco de referencia para los institutos electorales de los estados y en el asunto de la rendición de cuentas es claro el avance alcanzado, aunque también el sinnúmero de avatares que ha tenido que enfrentar. Veamos el caso en concreto.

EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE) Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El IFE como la institución encargada de organizar los comicios a nivel nacional arranca lo relativo a la transparencia al poco tiempo (2003) de la puesta en marcha de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTYAI) y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en el 2002.

En términos del artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el IFE forma parte de los llamados organismos autónomos y es, por tanto Sujeto Obligado que debe cumplir con lo que la ley determine en cuanto a la obtención de datos.

Desde junio de 2003, el IFE crea y hace operar el “Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, el cual norma procedimientos, derechos, funciones y obligaciones de transparencia del Instituto. Bajo este reglamento se puede obtener información sobre lo siguiente:

- Estructura Orgánica
- Facultades
- Directorio
- Remuneración mensual por puesto
- Unidad de Enlace
- Módulos de Información

- Políticas y programas de cada órgano responsable
- Información sobre los órganos colegiados
- Información relevante

Todo lo anterior puede ser consultado, ya sea vía correo, teléfono y por medio de la página electrónica. El IFE cuenta con un equipo humano capacitado y con experiencia en la respuesta de solicitudes de información. Dada su magnitud y responsabilidad el IFE ha desarrollado todo un sistema de solicitud de información llamado Sistema de Acceso a la Información propio del IFE (IFESA). Cuya eficiencia ha ido mejorando a la par que avanza la eficiencia de los servidores de la Internet. Además mediante la "Unidad de Enlace" se establece el contacto para las solicitudes de información. Esta unidad depende de la Unidad Técnica de Servicios de Información y documentación, que a su vez depende de la Secretaría Ejecutiva del Instituto (ver figura 4).

Hasta antes del presente año, la dependencia encargada de las responsabilidades de transparencia era la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información; sin embargo, hacia mediados del 2008 el Consejo General acordó una modificación sustancial. El 18 de enero de 2008, el Consejo General, mediante Acuerdo CG08/2008, modificó la denominación de la Comisión, para quedar como Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la información, y determinó su integración.¹⁸

¹⁸ La integración del nuevo Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la información quedó como sigue: un Consejero Electoral, que presidirá el órgano y cuyo nombramiento será aprobado por las dos terceras partes del Consejo, por un periodo de tres años; el Contralor General del Instituto; un ciudadano, propuesto por el Consejero Presidente del Consejo, cuyo nombramiento será aprobado por las dos terceras partes del Consejo, por un periodo de tres años, quien podrá ser reelecto por un periodo igual; los representantes de los partidos y los consejeros del Poder Legislativo, así como el Director Jurídico del Instituto quien fungirá como Secretario Técnico (www.ife.org.mx).

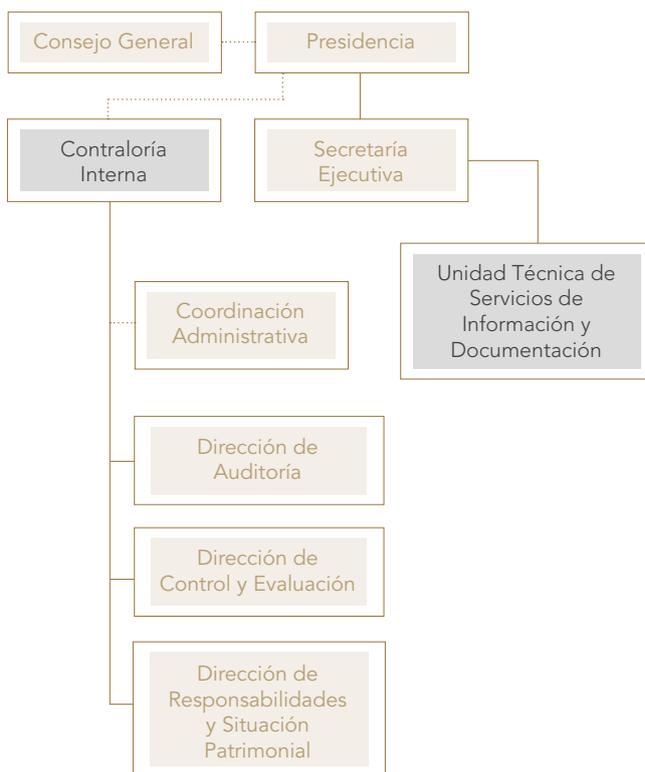
El cambio no fue sólo de denominación sino de función, pues tuvo como finalidad “[...] dotar de facultades suficientes a los órganos encargados de *garantizar*¹⁹ la transparencia y rendición de cuentas a nivel institucional, de modo que se asegurara su efectividad [...]” (Acuerdo CG08/29008), dado que la entonces Comisión actuaba como solamente como órgano de vigilancia de las tareas institucionales en la materia, no como garantía. Para lo cual además de un Consejero Electoral se integran a dicho Órgano, el Contralor General del Instituto; un ciudadano, representantes de los partidos políticos y los consejeros del Poder Legislativo. Se enriquece la representatividad ciudadana y de organizaciones políticas, buscando que las obligaciones de transparencia no se queden en la trama burocrática de las instituciones. Tendremos que observar los resultados del cambio en el corto y mediano plazo; no obstante, se nota a primera vista una más firme intención de que el primer paso de la rendición de cuentas no se quede en discursos o en reglamentos sin respaldo en la práctica.

Pasemos ahora al segundo peldaño en la rendición de cuentas, el relativo a la responsabilidad y a la justificación del propio organismo electoral. Como en los institutos ya estudiados, en el IFE podemos observar que en su organigrama aparece la Contraloría Interna, dependiente de la Presidencia del Consejo General, con tres direcciones: Auditoría, Control y Evaluación, y la de Responsabilidades y Control Patrimonial (ver organigrama IFE). En principio la estructura es la necesaria para las funciones de control y vigilancia de las actividades y responsabilidades administrativas y financieras al interior del Instituto. Solamente podríamos objetar su dependencia de la Presidencia del Consejo, esto como ya analizamos en el caso del IEEM crea ciertos vicios a la hora de responsabilizar y sancionar. Si

¹⁹ *Cursivas de la autora.*

es el mismo Consejero Presidente (o algún Consejero) quien comete la falta o es señalado como responsable, entonces ¿quién lo ha de sancionar? De manera que las responsabilidades quedan en la indefinición.

FIGURA 4
ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL



Fuente: www.ife.gob.mx

En este rubro encontramos información sobre faltas y aplicación de sanciones administrativas, que en principio se han aplicado a funcionarios electorales y a partidos políticos, y los que acusan sobre las faltas son lo mismo dependencias electorales, que ciudadanos u organizaciones partidistas o ciudadanas. En la parte de transparencia de la página electrónica la información al respecto señala todo tipo de faltas y quejas, desde violaciones a los estatutos de algún partido político (2/IV/2004) o violaciones a la información del padrón electoral (junio, 2006), hasta violaciones sobre la propaganda (junio, 2006; julio 2006).²⁰

Desafortunadamente la información no permite conocer el curso jurídico o administrativo de las faltas, ni tampoco puede saberse la sanción que ameritó. Es posible que una investigación de campo más acuciosa sobre este punto arrojará más información sobre este control interno del Instituto, pues la disponible en la página no aclara lo sustantivo respecto a las sanciones aplicadas a las faltas. Hay que recordar que los funcionarios electorales del IFE están sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

La gestión interna del IFE se reporta a la Cámara de Diputados y ésta lo remite a la Auditoría Superior de la Federación. Los cuadros que siguen (4, 5 y 6) muestran algunas de las auditorías realizadas al IFE entre el 2003-2006, tanto las externas como las de la Auditoría Superior de la Federación, y con respecto a sus funciones, como es la auditoría al Proceso Electoral del 2005-2006, o a sus estados financieros, como es el cuadro resumen de Auditorías Externas a los Estados Financieros del 2004 al 2006; o el cuadro resumen de Auditorías de la Auditoría Superior de la Federación

²⁰ www.ife.org.mx/docs/IFE

del 2006 (www.ife.org.mx/docs/IFE). Los datos que aparecen en los cuadros no muestran una gravedad en el desempeño interno, ni tampoco omisiones o faltas considerables en el manejo y comprobación de los recursos. Por ejemplo, en el cuadro resumen de auditorías del 2006, realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, aparecen un total de 29 observaciones, mismas que fueron atendidas, y hay cero observaciones en proceso. Lo cual habla positivamente de la eficacia institucional del IFE.

CUADRO 4
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
RESUMEN DE AUDITORÍAS 2006

Auditoría Superior de la Federación			
	Observaciones	Atendidas*	En proceso
2006 ^{1/}	5	5	0
2006 ^{2/}	2	2	0
2006 ^{3/}	22	22	0
Total	29	29	0

Fuente: www.ife.gob.mx

- 1/ Con fecha 28 de marzo del año en curso, fueron remitidas de manera oficial las 5 observaciones de carácter administrativo resultantes y sus recomendaciones, de la auditoría No. 429, denominada Egresos Presupuestales del Concepto 3800, "Servicios Oficiales".
- 2/ Con fecha 28 de marzo del año en curso, fueron remitidas de manera oficial las 2 observaciones resultantes y sus recomendaciones, de la auditoría No. 328, denominada Evaluación de Recursos Públicos destinados al Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2005-2006.
- 3/ Con fecha 28 de marzo del año en curso, fueron remitidas de manera oficial las 22 observaciones resultantes y sus recomendaciones, de la auditoría No. 220, denominada Evaluación del Proceso Electoral.

CUADRO 5
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
AUDITORÍA AL PROCESO ELECTORAL
2005-2006

Auditoría Externa				
	Observaciones	Atendidas*	Atención Permanente**	En Proceso
2005	14	12	0	2
2006	0	0	0	0
Total	14	12	0	2

Fuente: www.ife.gob.mx

- * Atendidas: son observaciones específicas que se atienden por única vez.
- ** Atención permanente: son observaciones generalmente a cuentas colectivas de balance que de manera permanente tienen que ser analizadas y depuradas.

CUADRO 6
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
AUDITORÍAS 2004-2006 A LOS ESTADOS FINANCIEROS

Auditoría Externa	Obscr.	Atend.*	Atención Permanente**	En proceso
2004				
Oficinas Centrales	29	19	6	4
Órganos Delegacionales ^{1/}	45	45	0	0
2005				
Oficinas Centrales	16	5	7	4
Órganos Delegacionales ^{1/}	42	42	0	0
2006^{2/}				
Oficinas Centrales	26	0	0	26
Órganos Delegacionales	23	0	0	23
Total	181	111	13	57

Fuente: www.ife.gob.mx

- 1/ Las observaciones de los órganos delegacionales fueron remitidas y han sido atendidas por los mismos e informadas al órgano interno de control.
- 2/ Se enviaron para su atención las correspondientes a los órganos delegacionales. Las de oficinas centrales son atendidas por áreas responsables, 17 son relacionadas con ejercicios anteriores
- * Atendidas: son observaciones específicas que se atienden por única vez.
- ** Atención permanente: son observaciones generalmente a cuentas colectivas de balance que de manera permanente tienen que estar siendo analizadas y depuradas.

En este sentido y como en los dos institutos ya estudiados aquí, el procedimiento seguido hasta ahora, representa un cierto control sobre el desempeño interno y financiero del organismo electoral. Control que abarca

tanto la responsabilidad como la justificación en el proceso de rendición de cuentas de la propia institución. Sobre lo cual habría que informar a la sociedad, en aras de dar a conocer que se cumple con lo encomendado constitucionalmente. Ello alejaría la nota de escándalo por corrupción de la cual frecuentemente abusan los medios masivos de comunicación.

Es posible que deban afinarse algunos mecanismos, como el tipo de reporte o informe o la presentación de sus contenidos. Pero, en general y con una observación somera, la información no presenta fuertes inconsistencias. Se advierte en cambio, más experiencia y vigilancia en las tareas del control de gestión, que en el IEEM y el IEDF, como lo muestra el contenido de los informes de sanciones a partidos políticos. Hacia este horizonte debieran avanzar estos últimos.

La parte que sigue se refiere justamente a la responsabilidad y justificación de los partidos políticos como beneficiarios de recursos públicos. Sin embargo, la información que puede ser analizada solamente describe las sanciones que se aplicaron pasados los procesos electorales respectivos. No se encontró información pormenorizada sobre las responsabilidades en el cumplimiento o sobre las justificaciones al incumplimiento, que incluyan la agenda de prioridades y toma de decisiones. Se asume que remite directamente a las sanciones a que se hicieron acreedoras las organizaciones partidistas, al no justificar, comprobar o erogar debidamente los recursos, y por tanto al resultado de la fiscalización. Labor que lleva a cabo el IFE a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y de la Dirección de Análisis de Informes Anuales de Campaña. Hasta principios de noviembre estas tareas eran responsabilidad de la Comisión de Fiscalización, pero a partir de la última reforma electoral (aprobada el 13 de noviembre del 2007), ésta se sustituye por la Unidad

de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (art. 41 constitucional, DOF, 13 noviembre 2007), como órgano técnico del Consejo General “[...] que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto al origen y monto de los recursos que reciban de cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación” (IFE/CG 05/2008). Asumiendo las atribuciones de la antigua Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, la cual deja de ser parte de las comisiones permanentes del Consejo.

La reforma al artículo 41 busca sin duda crear un órgano de mayor autonomía para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, al interior del IFE. Por lo reciente de la reglamentación en materia de fiscalización con la nueva Unidad²¹ habrá que esperar a conocer los primeros resultados de su actuación, y poder así valorar el cambio.

Cabe resaltar que el mismo cambio ha tenido lugar en el IEEM, como ya se analizó. La labor de fiscalización se quita a las comisiones de fiscalización y se crean nuevos órganos para tal fin.

Hasta aquí de todas maneras, lo más visible son las sanciones. Lo cual indica que no se registran los pasos aquí sugeridos en el proceso de rendición de cuentas (ver Cap. 1). No hay definición de responsabilidades, asunto que se presta a confusiones. Por ejemplo, el caso del plantón del PRD en Reforma, el cual ahora ha generado una cuantiosa multa. El partido afirma que no fue el PRD sino el Frente Amplio Progresista (FAP) (*La Jornada*, 30 septiembre 2008). ¿Quién es el responsable y a quién se sanciona?

²¹ La Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos se crea mediante Acuerdo del Consejo General el 8 de enero del 2008, y el Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización fue aprobado en julio del 2008 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del 2008 http://normateca.ife.org.mx/internet/normaUF/normaUF_creacion.asp#.

Tampoco encontramos suficiente información sobre la justificación del uso de los recursos, esto debe informarse tanto lo seguido celosamente de acuerdo con la legislación, como los motivos por los que no se hizo así. La justificación aclara y legitima las acciones y debe darse a conocer. Con ello se beneficia el partido, pero también, y sobre todo, la institución electoral que fiscaliza.

Esa claridad también forma parte de la transparencia. En la medida que el público interesado pueda conocer estos datos y hechos se comenzará a derrumbar la idea de opacidad de las instituciones públicas.

El cuadro que sigue indica el número de las sanciones (en forma de multa) a que se han hecho acreedoras las organizaciones partidistas a nivel nacional, a la hora informar sobre el origen, uso y destino de los recursos que les otorga el financiamiento público y el privado reglamentado por la ley respectiva, en sus informes anuales desde 1997 hasta 2006.

CUADRO 7
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
SANCIONES A PARTIDOS POLÍTICOS
INFORMES ANUALES SOBRE EL ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS
1997-2006

Año	Número de sanciones
1997	4
1998	2
1999	11
2000	8
2001	8
2002	11
2003	11
2004	6
2005	8
2006	8
TOTAL	77

Fuente: www.ife.org.mx/portal/site/ife/v2/Sanciones_Impuestas/

Observamos que al 2006 el IFE aplicó un total de 77 sanciones. En años posteriores a las elecciones, el número se eleva. Tratándose de sanciones *ex post*, en todos los casos. Los partidos que más veces han sido sancionados han sido el PAN y el PT que acumulan 10 sanciones cada uno, en todos los años. Y los montos ascienden a varios millones de pesos (ver Anexos 3 y 4).

Tanto la reiteración de la falta como el monto indebidamente erogado son dos hechos graves. Con una experiencia de diez años de gastar e informar sobre

ello, no se puede justificar su inobservancia. Los datos expresados muestran una enorme falta de cuidado en el uso de los recursos por parte de los partidos políticos. Las multas señaladas reflejan que la acción de fiscalización ha madurado, e indican una señal de alarma a las organizaciones partidarias sobre actos de uso indebido de los recursos.

Si bien, el IFE abarca el contexto nacional y sus datos no pueden ser comparados con los institutos estatales aquí analizados, sí podemos afirmar que la parte relativa a las sanciones está en marcha, que cada vez es menos factible un manejo indebido de los recursos que reciben los partidos políticos. Las agrupaciones políticas también están sujetas al escrutinio público y debieran ser mucho más escrupulosas en su entrega de cuentas a la sociedad. Pues aquí opera lo que hemos llamado antes, la rendición de cuentas vertical, si el partido político actúa con honestidad y transparencia puede ganar la confianza del electorado, y si no lo hace puede perder el terreno ganado. La rendición de cuentas es, en este sentido, un mecanismo más efectivo y legítimo para ganar votos.

La historia del IFE en términos de rendición de cuentas de los partidos políticos, incluye la larga trayectoria que siguió la imposición de sanciones al PRI y al PAN, en los casos llamados "Pemexgate" y "Los Amigos de Fox". Un excelente análisis sobre el tema nos habla de que las sanciones son lo más visible de una estrecha relación entre política y dinero, la cual frecuentemente pervierte el origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos (Córdova y Murayama, 2006). Con anterioridad se escribió que la fiscalización al Pemexgate y a los Amigos de Fox constituyeron los primeros intentos en nuestra recién inaugurada democracia, por exigir un rendimiento de cuentas a los partidos políticos, "[...] se trataba pues, de la primera vez que en México

se echaban a andar, con seriedad y responsabilidad, los mecanismos de fiscalización de los gastos e ingresos de los partidos políticos, contemplados desde 1996 en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Heras, 2007: 109).

La grave irresponsabilidad de quienes ejecutaron los ominosos desvíos de fondos hacia el PRI y el PAN permite avizorar los alcances que puede tener la corrupción político-electoral en México. De ahí la relevancia de la rendición de cuentas, que además de establecer un sistema sano en el uso de los recursos, contribuye enormemente en evitar la corrupción en un ámbito tan sensible históricamente para los mexicanos como es el electoral.

Para finalizar este apartado el IFE después de un largo periodo de baja actividad de fiscalización, recientemente anunció multas a 80 agrupaciones políticas por un monto de 53.6 millones de pesos (*La Jornada*, octubre 14, 2008). Los datos provienen de un diario nacional, pues aún no aparece en la información oficial del portal electrónico del IFE, e incluso estas multas aún deben ser aprobadas por el Tribunal Federal Electoral (TRIFE).

Los tres institutos aquí analizados han implantado sobre la marcha distintos elementos de la rendición de cuentas. A veces forzados por la opinión pública, a veces por la exigencia de otros actores o instituciones políticas. El mayor avance se registra en la implantación de las obligaciones de transparencia, el menor en la determinación de la responsabilidad y la justificación. Lo más espinoso, evidentemente, es el asunto de las sanciones, en particular las aplicadas reiteradamente a los partidos sobre todo a nivel nacional, menos a nivel de los estados.

La parte que no se ha trabajado en ninguno de los tres institutos es la de generar confianza entre la ciudadanía, ni por el lado de la pulcritud en el desempeño de cada organismo, ni por el acento en la fiscalización. El ciudadano común hoy en día en México necesita escuchar que las instituciones encargadas de organizar las elecciones y administrar y fiscalizar a los partidos políticos garantizarán un juego electoral limpio a toda prueba, que al menos en los institutos electorales la corrupción está descartada de entrada. La fórmula ideal para ello es el establecimiento de un sistema obligatorio de rendición de cuentas. El mecanismo menos indicado es la opacidad y los acuerdos políticos bajo el agua.



Conclusiones

El ejercicio comparativo del presente breviarío permitió desentrañar varios prejuicios respecto a la rendición de cuentas en México y en especial la que se lleva a cabo en los organismos electorales. Primero ayudó a observar que sí existen algunos de sus pasos, aunque otros aún no se han instalado plenamente. Además, se pudo observar que hace falta afinar los mecanismos menores de cada uno de los peldaños. Este era un panorama que no se conocía y que el análisis nos ha dejado.

Más en concreto pudimos advertir el notorio avance en lo relativo a la transparencia y el acceso a la información, tanto en el ámbito de la aplicación de la Ley, como en aquel de la estructura institucional que ya está dando respuesta a las demandas sociales por transparentar las acciones de las entidades electorales. Como sujetos obligados y dada su enorme función social y política, los institutos electorales están especialmente obligados a facilitar la información requerida. En general podemos concluir que lo han cumplido.

En el caso del Estado de México, la reforma a la ley de transparencia acentúa más ese compromiso, pero hará falta esperar los resultados. En el IEDF ya se

tiene muy armada la estructura de transparencia, pues ésta debe dar respuesta a una sociedad mucho más exigente de sus instituciones públicas, como es el habitante del Distrito Federal. A nivel nacional el IFE y al año de publicada la Ley Federal de Transparencia, se estableció muy pronto dicha estructura y ya cuenta con los elementos materiales y humanos necesarios para garantizar la información solicitada. Si bien, hace falta mayor eficacia en los tiempos de respuesta y una actualización más rápida de la información que ofrece el portal electrónico.

En los aspectos de responsabilidad y justificación, los tres institutos integran ya las contralorías internas para llevar a cabo la función. También en el caso del IEEM el cambio en el Código Electoral, que adopta algunas partes de la reforma electoral constitucional del 2007, establece la figura de una Contraloría General, cuyo titular es nombrado por la Cámara de Diputados, ya se verá en el futuro cercano cuáles serán las ventajas del cambio, pues lo ideal es que pasara de ser una oficina de corte administrativo interno y fungiera como una entidad rectora de las responsabilidades de los funcionarios electorales. Para los institutos del Distrito Federal y el Federal Electoral las funciones de contraloría abarcan un espectro más amplio, y tienen más avanzado su arreglo organizacional. En el último caso hay que recordar que las acciones y resultados de la contraloría están sujetos al control de las instancias federales, como son la Auditoría Superior de la Federación, y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con todo, vale la pena decir que los avances en estos dos puntos son tímidos, que aún prevalecen los intereses de las distintas fuerzas políticas hoy en día en abierta competencia por ganar espacios dentro de las instituciones electorales, y que ello es un impedimento que inhibe la función de la contraloría. El poder no sólo

se disputa afuera, también adentro. Pero tanto afuera como adentro éste debe controlarse. Esa es la función de la rendición de cuentas controlar el abuso del poder público.

Esto se aplica todavía en mayor medida a la fiscalización a los partidos políticos. Aquí las organizaciones partidistas de todos los signos tienen mucho que aprender, tanto en lo inmediato, como es la pulcritud en el uso de los recursos que el Estado les otorga, como en una mirada largo plazo en su lucha por el voto del electorado. Visión que no parece ser la más común entre los partidos políticos mexicanos. Pero también las entidades fiscalizadoras deben insistir y hacer consuetudinaria la definición de responsabilidades y la justificación de las prerrogativas que el financiamiento público otorga a los partidos políticos, ya que son los institutos los encargados de vigilar estrechamente la observancia o violación de la legalidad en el uso de los mismos.

Lo anterior se aplica también al tema de las sanciones como último paso de la *accountability*. Las sanciones deben ir tanto a funcionarios electorales que no cumplen con sus responsabilidades o que no toman las decisiones sobre una agenda establecida, como a los partidos que gastan indebidamente los recursos. La sanción es la prueba de que se llevó a cabo un proceso riguroso y obligatorio de rendición de cuentas. En los tres institutos analizados tenemos evidencia de éstas, lo deseable es que su trayectoria no se quedara en el entramado burocrático de las instituciones. Sobre su curso final hay que informar, se informan los desvíos tanto como los aciertos.

La reflexión final a la luz del estudio de estos tres institutos es que, si bien en ciernes, la implantación e instrumentación de la *accountability* es un paso en firme hacia la consolidación democrática. Los mayormente

beneficiados a corto plazo son los propios institutos y las organizaciones partidarias y en una visión de largo plazo la ganancia será la confianza ciudadana. Los casos de corrupción institucional y empleo indebido de los recursos han sido, sin duda, los hechos que más han afectado la credibilidad en los institutos. Por ello, se dijo al principio que los institutos electorales serán claves en la generación de dicha confianza, en tanto su rendición de cuentas sea ejemplo a seguir por todas las entidades al servicio del pueblo. Pueblo que debe a su vez aprender a exigirle cuentas a los poderes públicos.



Bibliografía



BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John. 2008. "Más allá del acceso a la información", en *Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México: CETA Siglo XXI Editores, UNAM, Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara.
- Ackerman, Susan Rose. 2005. "Rendición de Cuentas y el Estado de Derecho en la Consolidación de las Democracias", *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre, núm. 26, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Córdova. Lorenzo y Ciro Murayama. 2006. "Elecciones, Dinero y Corrupción", *Pemexgate y los amigos de Fox*. México: Cal y Arena.
- Dahl, Robert. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*, Washington D.C., Brookings Institution, Washington.
- Fox, Jonathan. 2006. "Sociedad Civil y Políticas de Rendición de Cuentas", *Perfiles Latinoamericanos*, enero-julio, núm. 27, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Heras, Leticia. 2007. "Los primeros intentos por documentar la corrupción en México: los casos Pemexgate y Amigos de Fox", reseña del libro *Elecciones, Dinero y Corrupción, Pemexgate y los Amigos de Fox*. 2006. en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. VI, núm 24, Mayo-agosto de 2007, México.
- Hermet, Guy. 1989. *El Pueblo contra la Democracia*, Inst. Estudios Económicos, España.

- Heywood, Andrew. 2000. *Key Concepts in Politics*, Study Guides, Gran Bretaña.
- Inclán Silvia e Inclán, María. 2005. "Las Reformas Judiciales en América Latina y la Rendición de Cuentas del Estado", *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre, núm. 26. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Joyce, Peter. 2006. *Politics*, McGraw Hill, Ohio.
- Locke, John. 2003. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. México: Porrúa, 3ª ed.
- Madison, James, Hamilton, Alexander y Jay, John. 2000. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mainwaring, Scott. 2003. "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", Mainwaring, S. y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford.
- Mulgan R. 2003. "Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies", Houndmills, Palgrave, Nueva York.
- Natal, Alejandro. 2006. "Rendición de Cuentas; apuntes para una revisión conceptual", *Documentos de discusión sobre nuevo institucionalismo*. México: Colegio Mexiquense.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. "Horizontal Accountability in New Democracies", Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords.), *The Self-Restraining State*, Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc. Colorado.

- Przeworski, Adam, Stokes, Susan y Mannin, Bernard. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Schedler, A. 1999. "Conceptualizing accountability", en Schedler, A., Diamond L, y Plattner, M. *Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability*, Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc. Colorado.
- Schedler, Andreas. 2003. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Serie Cuadernos de Transparencia, núm. 3. México: IFAI.
- Segovia, Rafael. 1996. *La cultura política inmóvil*, Nexos, núm. 223, México.
- Ugalde, Luis Carlos. 2002. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México: IFE, núm. 21.
- Valadés, Diego. 1998. *El control del poder*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Publicaciones periódicas

- Periódico *Reforma*, México, 21 de junio 2001
- *Milenio Diario*, México, 8 septiembre, 2008
- *Milenio Diario*, México, 17 mayo 2005
- *El Universal*, México, 20 mayo 2005
- *Amanecer*, México, 17 abril 2008
- *La Jornada*, México, 30 septiembre 2008

Documentos oficiales

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México. Presidencia de la República, 2001.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.
- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de México.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Decreto 196/2008.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Código Electoral del Estado de México.
- Constitución Política del Estado de Nuevo León.
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Código Electoral del Distrito Federal.
- Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Páginas electrónicas

- BBC mundo.com, en <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/>
- El Universal online, martes 28 de octubre de 2003, Cd. de México, en <http://www.eluniversal.com.mx/pre-home.html>
- <http://www.transparency.org/>
- http://www.gob.mx/wb/egobierno/egob_secretaria_de_la_funcion_publica_sf
- www.consulta.com.mx
- www.ieem.gob.mx
- <http://www.ieem.org.mx/it/index.htm>
- www.iedf.gob.mx/index.php?cadena=taip/sg/res/res2008.php
- www.iedf.gob.mx
- www.ife.gob.mx
- www.iedf.org.mx/index.php?cadena=conocenos/estructura/index.php
- http://normateca.ife.org.mx/internet/normaUF/normaUF_creacion.asp#





Glosario de términos

- IEEM:** Instituto Electoral del Estado de México
- IEDF:** Instituto Electoral del Distrito Federal
- IFE:** Instituto Federal Electoral
- IFESAI:** Sistema de Acceso a la Información del IFE
- CEEM:** Código Electoral del Estado de México
- CEDF:** Código Electoral del Distrito Federal
- COFIPE:** Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- LFTAIP:** Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- LTAIEM:** Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México
- LTAIPDF:** Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal
- LFRSP:** Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- TRIFE:** Tribunal Federal Electoral
- FAP:** Frente Amplio Progresista



ANEXO 1
**ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN TRANSPARENCY
INTERNATIONAL 2006**

Rango del país	País/Territorio	Puntuación del IPC*	Rango de confiabilidad**	Encuestas utilizadas**
1	Finlandia	9,6	9,4 - 9,7	7
	Islandia	9,6	9,5 - 9,7	6
	Nueva Zelanda	9,6	9,4 - 9,6	7
4	Dinamarca	9,5	9,4 - 9,6	7
5	Singapur	9,4	9,2 - 9,5	9
6	Suecia	9,2	9,0 - 9,3	7
7	Suiza	9,1	8,9 - 9,2	7
8	Noruega	8,8	8,4 - 9,1	7
9	Australia	8,7	8,3 - 9,0 9	8
	Holanda	8,7	8,3 - 9,0	7
11	Austria	8,6	8,2 - 8,9	7
	Luxemburgo	8,6	8,1 - 9,0	6
	Reino Unido	8,6	8,2 - 8,9	7
14	Canadá	8,5	8,0 - 8,9	7
15	Hong Kong	8,3	7,7 - 8,8	9
16	Alemania	8,0	7,8 - 8,4	7
17	Japón	7,6	7,0 - 8,1	9
18	Francia	7,4	6,7 - 7,8	7
20	Irlanda	7,4	6,7 - 7,9	7
	Bélgica	7,3	6,6 - 7,9	7
	Chile	7,3	6,6 - 7,6	7
	E.U.	7,3	6,6 - 7,8	8
23	España	6,8	6,3 - 7,2	7
24	Barbados	6,7	6,0 - 7,2	4
	Estonia	6,7	6,1 - 7,4	8
26	Macao	6,6	5,4 - 7,1	3
	Portugal	6,6	5,9 - 7,3	7
28	Malta	6,4	5,4 - 7,3	4
	Eslovenia	6,4	5,7 - 7,0	8
	Uruguay	6,4	5,9 - 7,0	5
31	Emiratos Árabes Unidos	6,2	5,6 - 6,9	5
32	Bután	6,0	4,1 - 7,3	3
	Qatar	6,0	5,6 - 6,5	5

Rango del país	País/Territorio	Puntuación del IPC*	Rango de confiabilidad [†]	Encuestas utilizadas [‡]
34	Israel	5,9	5,2 - 6,5	7
	Taiwán	5,9	5,6 - 6,2	9
36	Bahréin	5,7	5,3 - 6,2	5
37	Botsuana	5,6	4,8 - 6,6	6
	Chipre	5,6	5,2 - 5,9	4
39	Omán	5,4	4,1 - 6,2	3
40	Jordania	5,3	4,5 - 5,7	7
41	Hungría	5,2	5,0 - 5,4	8
42	Mauricio	5,1	4,1 - 6,3	5
	Corea del Sur	5,1	4,7 - 5,5	9
44	Malasia	5,0	4,5 - 5,5	9
45	Italia	4,9	4,4 - 5,4	7
46	Rep. Checa	4,8	4,4 - 5,2	8
	Kuwait	4,8	4,0 - 5,4	5
	Lituania	4,8	4,2 - 5,6	6
49	Letonia	4,7	4,0 - 5,5	6
	Eslovaquia	4,7	4,3 - 5,2	8
51	Suráfrica	4,6	4,1 - 5,1	8
	Túnez	4,6	3,9 - 5,6	5
53	Dominica	4,5	3,5 - 5,3	3
54	Grecia	4,4	3,9 - 5,0	7
55	Costa Rica	4,1	3,3 - 4,8	5
	Namibia	4,1	3,6 - 4,9	6
57	Bulgaria	4,0	3,4 - 4,8	7
	El Salvador	4,0	3,2 - 4,8	5
59	Colombia	3,9	3,5 - 4,7	7
60	Turquía	3,8	3,3 - 4,2	7
61	Jamaica	3,7	3,4 - 4,0	5
63	Polonia	3,7	3,2 - 4,4	8
	Líbano	3,6	3,2 - 3,8	3
	Seychelles	3,6	3,2 - 3,8	3
	Tailandia	3,6	3,2 - 3,9	9
66	Belice	3,5	2,3 - 4,0	3
	Cuba	3,5	1,8 - 4,7	3
	Granada	3,5	2,3 - 4,1	3
69	Croacia	3,4	3,1 - 3,7	7
70	Brasil	3,3	3,1 - 3,6	7

Rango del país	País/Territorio	Puntuación del IPC*	Rango de confiabilidad**	Encuestas utilizadas**
	China	3,3	3,0 - 3,6	9
	Egipto	3,3	3,0 - 3,7	6
	Ghana	3,3	3,0 - 3,6	6
	India	3,3	3,1 - 3,6	10
	México	3,3	3,1 - 3,4	7
	Perú	3,3	2,8 - 3,8	5
	Arabia Saudita	3,3	2,2 - 3,7	3
	Senegal	3,3	2,8 - 3,7	5
79	Burkina Faso	3,2	2,8 - 3,6	5
	Lesotho	3,2	2,9 - 3,6	5
	Moldavia	3,2	2,7 - 3,8	7
	Marruecos	3,2	2,8 - 3,5	6
	Trinidad y Tob.	3,2	2,8 - 3,6	5
84	Algeria	3,1	,7 - 3,6	5
	Madagascar	3,1	2,3 - 3,7	5
	Mauritania	3,1	2,1 - 3,7	4
	Panamá	3,1	2,8 - 3,3	5
	Rumanía	3,1	3,0 - 3,2	8
	Sri Lanka	3,1	2,7 - 3,5	6
90	Gabón	3,0	2,4 - 3,3	4
	Serbia	3,0	2,7 - 3,3	7
	Surinam	3,0	2,7 - 3,3	4
93	Argentina	2,9	2,7 - 3,2	7
	Armenia	2,9	2,7 - 3,0	6
	Bosnia y Herzegovina	2,9	2,7 - 3,1	6
	Eritrea	2,9	2,2 - 3,5	3
	Siria	2,9	2,3 - 3,2	3
	Tanzania	2,9	2,7 - 3,1	7
99	República Dominicana	2,8	2,4 - 3,2	5
	Georgia	2,8	2,5 - 3,0	6
	Mali	2,8	2,5 - 3,3	7
	Mongolia	2,8	2,3 - 3,4	5
	Mozambique	2,8	2,5 - 3,0	7
	Ucrania	2,8	2,5 - 3,0	6
105	Bolivia	2,7	2,4 - 3,0	6
	Irán	2,7	2,3 - 3,1	3
	Libia	2,7	2,4 - 3,2	3
	Macedonia	2,7	2,6 - 2,9	6
	Malawi	2,7	2,5 - 3,0	7
	Uganda	2,7	2,4 - 3,0	7
111	Albania	2,6	2,4 - 2,7	5
	Guatemala	2,6	2,3 - 3,0	5
	Kazajstán	2,6	2,3 - 2,8	6
	Laos	2,6	2,0 - 3,1	4
	Nicaragua	2,6	2,4 - 2,9	6
	Paraguay	2,6	2,2 - 3,3	5
	Timor Ote.	2,6	2,3 - 3,0	3
	Vietnam	2,6	2,4 - 2,9	8

Rango del país	País/Territorio	Puntuación del IPC*	Rango de confiabilidad [†]	Encuestas utilizadas [‡]
121	Yemen	2,6	2,4 - 2,7	4
	Zambia	2,6	2,1 - 3,0	6
	Benin	2,5	2,1 - 2,9	6
	Gambia	2,5	2,3 - 2,8	6
	Guyana	2,5	2,2 - 2,6	5
	Honduras	2,5	2,4 - 2,7	6
	Nepal	2,5	2,3 - 2,9	5
	Filipinas	2,5	2,3 - 2,8	9
	Rusia	2,5	2,3 - 2,7	8
	Ruanda	2,5	2,3 - 2,6	3
Suazilandia	2,5	2,2 - 2,7	3	
130	Azerbaijón	2,4	2,2 - 2,6	7
	Burundi	2,4	2,2 - 2,6	5
	Rep. Centroatr.	2,4	2,2 - 2,5	3
	Etiopía	2,4	2,2 - 2,6	7
	Indonesia	2,4	2,2 - 2,6	10
	Papua Nueva Guinea	2,4	2,3 - 2,6	4
	Togo	2,4	1,9 - 2,6	3
	Zimbabue	2,4	2,0 - 2,8	7
138	Camerún	2,3	2,1 - 2,5	7
	Ecuador	2,3	2,2 - 2,5	5
	Níger	2,3	2,1 - 2,6	5
	Venezuela	2,3	2,2 - 2,4	7
142	Angola	2,2	1,9 - 2,4	5
	Rep. del Congo	2,2	2,2 - 2,3	4
	Kenia	2,2	2,0 - 2,4	7
	Kirguistán	2,2	2,0 - 2,6	6
	Nigeria	2,2	2,0 - 2,3	7
	Pakistán	2,2	2,0 - 2,4	6
	Sierra Leona	2,2	2,2 - 2,3	3
	Tayikistán	2,2	2,0 - 2,4	6
	Turkmenistán	2,2	1,9 - 2,5	4
151	Bielorrusia	2,1	1,9 - 2,2	4
	Camboya	2,1	1,9 - 2,4	6
	Costa de Marfil	2,1	2,0 - 2,2	4
	Guinea Ecuatorial	2,1	1,7 - 2,2	3
	Uzbekistán	2,1	1,8 - 2,2	5
156	Bangladesh	2,0	1,7 - 2,2	6
	Chad	2,0	1,8 - 2,3	6
	Rep. Dem. del Congo	2,0	1,8 - 2,2	4
	Sudán	2,0	1,8 - 2,2	4
160	Guinea	1,9	1,7 - 2,1	3
	Irak	1,9	1,6 - 2,1	3
	Myanmar	1,9	1,8 - 2,3	3
163	Haití	1,8	1,7 - 1,8	3

Notas:

* **Puntuación del IPC.** Corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. Va de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

** **Rango de confiabilidad.** Proporciona un rango de valores posibles de la puntuación del IPC. Esto refleja cómo la puntuación del país puede variar, según la precisión de la medición. Nominalmente, con un 5 por ciento de probabilidad, la puntuación se sitúa por encima de este rango, y, con otro 5 por ciento, por debajo. Sin embargo, especialmente cuando solo se dispone de unas cuantas fuentes, una estimación imparcial de la probabilidad de cobertura media es inferior al valor nominal del 90%.

*** **Encuestas utilizadas.** Hace referencia al número de encuestas que intervinieron en la evaluación del país. Se aplicaron 12 encuestas y evaluaciones de expertos y se requería un mínimo de 3 para que un país pudiera incluirse en el IPC.

Fuente: <http://www.transparency.org>

ANEXO 2 ÍNDICE DE OPACIDAD

País	Categoría					Opa.	Opacidad Premium/ Discontinuo (%)
	C	ESJ	PE	CGAP	ER		
Finland	3	11	23	17	9	13	-1.83
United Kingdom	20	3	25	33	13	19	-0.44
Denmark	6	15	21	33	19	19	-0.44
Sweden	8	24	21	25	19	19	-0.31
Hong Kong	26	12	14	33	15	20	-0.21
USA	28	19	27	20	10	21	0.00
Australia	19	16	26	33	10	21	0.00
Switzerland	20	27	20	25	21	23	0.40
Austria	21	11	32	33	17	23	0.42
Belgium	28	25	30	17	14	23	0.42
Canada	26	17	37	20	16	23	0.48
Singapore	15	19	25	50	10	24	0.65
Netherlands	16	21	22	38	23	24	0.67
Germany	28	14	33	17	32	25	0.86
Ireland	33	19	29	38	9	26	1.03
Japan	38	24	31	22	22	28	1.51
Chile	41	24	30	20	27	29	1.71
Israel	33	30	44	20	25	30	2.09
Taiwan	47	33	20	40	28	34	2.83
S. Africa	55	34	28	33	18	34	2.85
Spain	39	25	32	50	23	34	2.86
Malaysia	55	35	28	30	26	35	3.08

País	Categoría					Opa.	Opacidad Premium/Discontinuo (%)
	C	ESJ	PE	CGAP	ER		
Thailand	72	33	29	20	21	35	3.11
Portugal	37	26	31	50	32	35	3.22
Hungary	51	31	26	50	24	36	3.40
Korea	61	35	22	30	37	37	3.52
France	39	47	33	33	32	37	3.53
Brazil	47	48	32	40	35	40	4.29
Poland	63	35	47	40	19	41	4.43
Greece	58	30	36	50	30	41	4.43
Czech Rep	61	35	32	44	35	41	4.56
Ecuador	64	60	34	25	29	42	4.78
Colombia	57	61	45	29	21	43	4.81
Italy	52	32	45	63	24	43	4.94
Turkey	67	41	27	44	36	43	4.95
Mexico	65	60	35	33	25	44	5.01
Argentina	65	64	33	30	27	44	5.06
Pakistan	75	49	47	33	22	45	5.35
Saudi Arabia	61	34	32	33	69	46	5.52
Russia	78	44	39	40	31	46	5.64
Egypt	71	37	39	40	51	48	5.91
India	74	44	49	30	46	48	6.09
Nigeria	80	65	48	0	50	49	6.12
China	74	39	39	56	43	50	6.49
Philippines	75	56	52	33	36	50	6.51
Venezuela	75	68	49	30	30	51	6.56
Lebanon	83	60	65	44	42	59	8.47
Indonesia	82	54	90	22	49	59	8.54

C: Corrupción

ESJ: Eficacia del Sistema Jurídico

PE: Política Económica

CGAP: Contabilidad y Gestión de los Asuntos Públicos

ER: Estructuras Regulatorias.

Fuente: PricewaterhouseCoopers <http://www.documentos/competitividad/indicadores/Indiceopacidad.pdf>

ANEXO 3 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

SANCIONES IMPUESTAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES
DERIVADAS DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA SOBRE EL
ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS

Sanciones IC 1997			
Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$0.00	\$0.00	0.00
PRI	0.00	0.00	0.00
PRD	1,549,954.07	1,549,954.07	100.00
PT	404,332.42	404,332.42	100.00
PVEM	1,097,365.10	1,097,365.10	100.00
PC	0.00	0.00	0.00
PPS	0.00	0.00	0.00
PDM	0.00	0.00	0.00
TOTAL	\$3,051,651.59	\$3,051,651.59	100.00

Fuente: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sanciones Impuestas/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sanciones%20Impuestas/)

Sanciones IC 2000			
Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$3,342,990.99	\$3,006,245.49	89.93
PRI	1,316,902.03	946,029.03	71.84
PRD	9,013,326.11	8,077,620.94	89.62
PT	2,941,241.62	2,717,003.73	92.38
PVEM	1,947,693.11	1,797,480.61	92.29
PCOD	794,091.02	726,855.02	91.53
PSN	792,233.85	792,233.85	100.00
PAS	792,233.85	792,233.85	100.00
TOTAL	\$20,940,712.58	\$18,855,702.52	90.04

Fuente: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sanciones Impuestas/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sanciones%20Impuestas/)

Sanciones IC 2003
Acatamiento de sentencias

Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$3,164,499.78	\$2,386,111.35	75.40
PRI	78,876,427.15	53,853,263.94	68.28
PRD	54,766,924.83	48,817,123.77	89.14
PT	7,679,660.23	7,409,936.52	96.49
PVEM	15,576,870.20	14,257,393.10	91.53
CONVERGENCIA	17,775,210.46	15,018,024.48	84.49
PSN	203,571,837.42	203,571,837.42	100.00
PAS	13,850,957.98	6,124,785.12	44.22
MÉXICO POSIBLE	3,656,891.67	933,926.45	25.54
PARTIDO LIBERAL MEXICANO	5,169,771.20	1,701,472.21	32.91
FUERZA CIUDADANA	3,773,932.32	1,005,914.25	26.65
COALICIÓN ALIANZA PARA TODOS	10,398,871.81	5,085,621.97	48.91
TOTAL	\$418,261,855.05	\$360,165,410.58	86.11

Nota: Están considerados los montos impuestos inicialmente que no fueron impugnados por los partidos políticos, y los montos que se derivaron de la individualización de las sanciones.

Fuente: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sanciones Impuestas/>

Sanciones
Campaña extraordinaria 2003

Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$29,245.50	\$29,245.50	100.00
PRI (1)			
PRD	37,713.60	37,713.60	100.00
PT (2)			
PVEM (1)			
CONVERGENCIA	2,182.50	2,182.50	100.00
COALICIÓN ALIANZA PARA TODOS (3)			
TOTAL	\$69,141.60	\$69,141.60	100.00

(1) El partido no fue sancionado.

(2) Se le impuso como sanción una amonestación pública .

(3) Se le impuso como sanción dos amonestaciones públicas .

Nota: Sólo PRD y Convergencia impugnaron la resolución del Consejo General .

Fuente: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sanciones Impuestas/>

Sanciones IC 2006			
Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$17,182,381.09	\$17,182,381.09	100.00
COALICIÓN ALIANZA POR MÉXICO			
- PRI (1)	37,464,150.19	\$37,464,150.19	100.00
- PVEM (1)	13,919,710.19	13,919,710.19	100.00
COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS			
- PRD (3)	14,965,267.99	14,965,267.99	100.00
- PT (3)	5,751,962.08	5,751,962.08	100.00
- CONVERGENCIA (1)	5,670,559.15	5,670,559.15	100.00
NUEVA ALIANZA (2)	4,164,236.55	4,164,236.55	100.00
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA (1)	262,331.30	262,331.30	100.00
TOTAL	\$99,380,598.54	\$61,480,987.38	100.00

(1) No impugnó la Resolución.

(2) El Tribunal modificó la Resolución dejando sin efecto el inicio de procedimientos o ficiosos y mandando reponer el procedimiento respecto de los spots no reportados . Sin embargo, las sanciones quedaron firmes.

(3) El Tribunal modificó la Resolución dejando sin efecto el inicio de procedimientos o ficiosos y mandando reponer el procedimiento respecto de los spots no reportados.

Fuente: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sanciones Impuestas/>

ANEXO 4 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

SANCIONES IMPUESTAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DERIVADAS DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES SOBRE EL ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS

Sanciones IA 1997			
Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$40,770.00	\$0.00	0.00
PRI	4,511,642.52	1,393,935.68	30.90
PRD	1,464,141.03	1,399,211.03	95.57
PT	86,674.00	86,674.00	100.00
PVEM	365,788.36	365,788.36	100.00
PC	0.00	0.00	0.00
PPS	0.00	0.00	0.00
PDM	0.00	0.00	0.00
TOTAL	\$6,469,015.91	\$3,245,609.07	50.17

Fuente: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs.pdf>

Sanciones IA 1998			
Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$7,579.00	\$7,579.00	100.00
PRI	0.00	0.00	0.00
PRD	0.00	0.00	0.00
PT	11,713.00	11,713.00	100.00
PVEM	0.00	0.00	0.00
PC	0.00	0.00	0.00
PPS	0.00	0.00	0.00
PDM	0.00	0.00	0.00
TOTAL	\$19,292.00	\$19,292.00	100.00

Fuente: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs.pdf>

Sanciones IA 1999			
Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$18,950.00	\$18,950.00	100.00
PRI	62,535.00	62,535.00	100.00
PRD	2,408,333.77	2,256,733.77	93.71
PT	1,429,904.10	1,429,904.10	100.00
PVEM	4,737.50	4,737.50	100.00
PCOD	237,740.54	237,740.54	100.00
PSN	1,254,423.18	1,254,423.18	100.00
PARM	241,530.54	241,530.54	100.00
PAS	1,187,232.63	1,187,232.63	100.00
PCD	138,442.54	138,442.54	100.00
DSPP	79,887.04	79,887.04	100.00
TOTAL	\$7,063,716.84	\$6,912,116.84	97.85

Fuente: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs.pdf>

Sanciones IA 2000			
Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$1,008,397.16	\$956,647.16	94.87
PRI	21,100.00	21,100.00	100.00
PRD	3,162,133.41	3,162,133.41	100.00
PT	1,059,220.75	1,033,642.43	97.59
PVEM	119,849.00	119,849.00	100.00
PCOD	826,587.30	826,587.30	100.00
PSN	933,434.82	933,434.82	100.00
PAS	2,162,211.54	2,097,211.54	96.99
TOTAL	\$9,292,933.98	\$9,150,605.66	98.47

Fuente: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs.pdf>

Sanciones IA 2001

Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$949,159.99	\$949,159.99	100.00
PRI	2,692,211.40	2,692,211.40	100.00
PRD	7,925,286.11	7,925,286.11	100.00
PT	10,818,037.60	10,809,815.90	99.92
PVEM	902,592.81	902,592.81	100.00
PCOD	1,039,541.50	998,108.05	96.01
PSN	19,657,703.82	19,657,703.82	100.00
PAS (1)	3,009,787.11	3,009,787.11	100.00
TOTAL	\$46,994,320.34	\$46,944,665.19	99.89

(1) El TRIFE revocó la sanción correspondiente al punto M, consistente en la reducción del 5% de la ministración de 2 meses, equivalente a \$854,273.48 para que a través de un procedimiento interno se ocupara nuevamente de la cuestión. El Consejo General mediante sesión de fecha 28 de enero de 2003, impuso como sanción la reducción del 3.5% del financiamiento que le correspondiera por gasto ordinario durante 2 meses, equivalente a \$593,028.40.

Fuente: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs.pdf>

Sanciones IA 2002

Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$66,089.00	\$66,089.00	100.00
PRI	301,750.48	301,750.48	100.00
PRD	6,278,635.90	6,221,188.90	99.09
PT	443,275.00	443,275.00	100.00
PVEM	36,628.00	36,628.00	100.00
CONVERGENCIA	526,374.00	526,374.00	100.00
PSN	34,860,690.07	34,860,690.07	100.00
PAS	372,587.00	372,587.00	100.00
FUERZA CIUDADANA (1)			
PARTIDO LIBERAL MEXICANO	102,748.54	2,107.50	2.05
MEXICO POSIBLE	76,971.00	76,971.00	100.00
TOTAL	\$43,065,748.99	\$42,907,660.95	99.63

(1) Al partido se le impuso como sanción una amonestación pública

Fuente: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs.pdf>

Sanciones IA 2003			
Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$17,241.75	\$17,241.75	100.00
PRI	6,167,061.40	5,665,086.40	91.86
PRD	13,990,374.17	13,438,040.39	96.05
PT	10,786,708.15	10,781,708.15	99.95
PVEM	46,574.55	46,574.55	100.00
CONVERGENCIA	7,821,464.83	7,821,464.83	100.00
PSN	101,880,260.78	101,880,260.78	100.00
PAS	1,174,185.00	1,065,060.00	90.71
MÉXICO POSIBLE	1,749,230.00	1,749,230.00	100.00
PARTIDO LIBERAL MEXICANO	1,456,382.25	1,099,587.15	75.50
FUERZA CIUDADANA	1,820,466.90	1,820,466.90	100.00
TOTAL	\$146,909,949.78	\$145,384,720.90	98.96

Fuente: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs.pdf>

Sanciones IA 2004			
Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$7,482,714.20	\$7,482,714.20	100.00
PRI	6,825,636.48	5,570,305.47	81.61
PRD	22,127,614.36	22,127,614.36	100.00
PT	39,036,790.47	39,036,790.47	100.00
PVEM	403,862.21	13,661.55	3.38
CONVERGENCIA	32,539,138.52	32,539,138.52	100.00
TOTAL	\$108,415,756.24	\$106,770,224.57	98.48

Fuente: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs.pdf>

Sanciones IA 2005			
Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN (1)	\$13,455,721.07	\$5,047,249.63	37.51
PRI	640,055.36	640,055.36	100.00
PRD	31,619,191.57	31,619,191.57	100.00
PT	14,587,092.56	14,587,092.56	100.00
PVEM	134,349.54	134,349.54	100.00
CONVERGENCIA	11,240,418.51	11,240,418.51	100.00
NUEVA ALIANZA (2)	1,154,606.05	57,220.93	4.96
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA	773,268.31	773,268.31	100.00
TOTAL	\$73,604,702.97	\$64,098,846.41	87.09

(1) La Sala Superior del Tribunal ordenó individualizar las sanciones de tres incisos de la resolución. El Consejo General modificó la resolución impugnada y emitió una sola sanción por \$5,616,000.00.

(2) La Sala Superior del Tribunal ordenó individualizar una de las sanciones impuestas. El Consejo General emitió el Acuerdo CG68/2007 el 23 de marzo de 2007. El partido interpuso Recurso de Apelación identificado con el número de expediente SUP -RAP- 29/2007 y la Sala Superior del Tribunal ordenó individualizar la sanción. El PRI, Convergencia y Alternativa Socialdemócrata no interpusieron recurso de apelación.

Fuente: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs.pdf>

Sanciones IA 2006			
Partido	Impuesta	Resolución Tribunal	%
PAN	\$32,945,041.83	\$32,945,041.83	100.00
PRI	15,189,423.91	15,189,423.91	100.00
PRD	32,467,327.72	32,467,327.72	100.00
PT	4,362,780.25	4,362,780.25	100.00
PVEM (1)	1,208,005.56	1,013,325.56	83.88
CONVERGENCIA	1,658,345.43	1,658,345.43	100.00
NUEVA ALIANZA (2)	4,517,850.72	4,517,850.72	100.00
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA	15,586,564.83	15,586,564.83	100.00
TOTAL	\$107,935,340.25	\$107,740,660.25	99.82

(1) Mandató la individualización de una sanción por \$194,680.00, quedando las demás intocadas por un total de \$1,013,325.56.

(2) La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modificó la Resolución del Consejo General, a efecto de que se precise con claridad cada uno de los elementos que constituyen la base de su determinación (Individualización de la sanción).

Fuente: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs.pdf>



Laura Leticia Heras Gómez

Es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana, México, maestra en Ciencia Política por la UAEM, y maestra en Política y Gobierno por la Universidad de Essex en el Reino Unido.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM, en el área de Ciencia y Filosofía Política.

Ha participado como ponente y conferencista en Alberta, Canadá; La Habana, Cuba; Colchester, Reino Unido; Denton, Texas, y en numerosos eventos académicos en México.

Los temas que estudia y sobre los que ha publicado en diversas revistas especializadas son cultura y participación política en México y América Latina, rendición de cuentas y democratización. Actualmente trabaja en un libro, en coordinación con la Universidad del Norte de Texas, sobre el avance de la democracia en América Latina.



Índice

Introducción	5
Rendición de Cuentas	9
Elementos de la rendición de cuentas	13
La transparencia y el acceso a la información	13
La responsabilidad	19
La justificación	23
La sanción	27
Rendición de cuentas en los organismos electorales en México	33
El Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y la rendición de cuentas	36
El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y la rendición de cuentas	53
El Instituto Federal Electoral (IFE) y la rendición de cuentas	64
Conclusiones	79
Bibliografía	85
Glosario de términos	91
Anexos	93



Consejo General

Consejero Presidente

Lic. Norberto Hernández Bautista

Consejeros Electorales

Lic. Bernardo Barranco Villafán

Mtro. Marco Antonio Morales Gómez

Lic. Sayonara Flores Palacios

Mtro. Jesús Castillo Sandoval

Lic. Jorge E. Muciño Escalona

Lic. Juan Flores Becerril

Secretario Ejecutivo General

Ing. Francisco Javier López Corral

Representantes de los Partidos Políticos

PAN	Lic. Roberto Liceaga García
PRI	Lic. Eduardo Guadalupe Bernal Martínez
PRD	Lic. Marcos Álvarez Pérez
PT	Dip. Fed. Joaquín H. Vela González
PVEM	Dip. Salvador José Neme Sastré
Convergencia	Lic. Horacio Jiménez López
PSD	C. José Antonio Díaz Sánchez
Nueva Alianza	Lic. Efrén Ortiz Álvarez
PFD	C. Alma Pineda Miranda





Comité Editorial

Presidente

Mtro. Marco Antonio Morales Gómez

Integrantes

Dr. Javier Arzuaga Magnoni

Dr. Pablo Castro Domingo

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. Laura Leticia Heras Gómez

Ing. Francisco Javier López Corral

Dr. Víctor Rojas Amandi

Lic. Julián Salazar Medina

Secretario Técnico

Dr. Ángel Gustavo López Montiel



Coordinación de la edición
Ángel Gustavo López Montiel

Área de diseño gráfico y editorial
Jorge Becerril Sánchez
María Guadalupe Bernal Martínez

Área editorial
Ana Lley Reyes Pérez
Tania López Reyes

Rendición de cuentas en los organismos electorales:
tarea inacabada en el proceso de democratización en
México. Se terminó de imprimir en el mes de diciembre
de 2008. En los talleres

La edición estuvo a cargo del Departamento de Promoción
Editorial del Centro de Formación y Documentación
Electoral del Instituto Electoral del Estado de México.
Esta edición consta de 2,000 ejemplares.

Publicación de distribución gratuita