



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS ORGANISMOS  
PÚBLICOS ELECTORALES LOCALES DE MÉXICO: LOS CASOS DEL ESTADO  
DE MÉXICO, GUANAJUATO Y ZACATECAS**

**TESIS**

**PARA OPTAR EL GRADO DE**

**MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO**

**PRESENTA:**

**CAROLINA DURÁN ZÚÑIGA**

**DIRECTOR:**

**DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA**

Toluca, México; Junio 2017

**A MIS PADRES,  
A MI FAMILIA**

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Capítulo 1. Democracia y rendición de cuentas</b>	
1.1 Democracia: Neoinstitucionalismo y rendición de cuentas .....	10
1.2 Dimensiones de la rendición de cuentas.....	22
1.2.1 Transparencia y acceso a la información pública .....	22
1.2.2 Justificación de acciones .....	26
1.2.3 Sanciones .....	27
1.3 Mecanismos de rendición de cuentas .....	29
<b>Capítulo 2. Los Organismos Públicos Electorales Locales en México</b>	
2.1 Estudios previos.....	33
2.2 La autonomía de los organismos electorales: marco del desarrollo de los “Méxicos electorales” .....	43
2.3 Las agencias de rendición de cuentas de los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLÉ’s) .....	51
2.4 Mecanismos de rendición de cuentas de los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLÉ’s).....	62
<b>Capítulo 3. Diseño institucional de la rendición de cuentas en los Organismos Públicos Electorales del Estado de México, Guanajuato y Zacatecas</b>	
3.1 Mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) .....	66
3.2 Mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).....	74
3.3 Mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ) .....	80
2.4 Análisis comparativo de los mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas del IEEM, IEEG e IEEZ.....	84
<b>Capítulo 4. Resultados de auditorías externas y entrevistas en los organismos electorales del Estado de México, Guanajuato y Zacatecas</b>	
4.1 Análisis de auditorías externas y entrevista en el IEEM .....	87

4.2 Análisis de auditorías externas y entrevista en el IEEG .....	95
3.3 Análisis de auditorías externas y entrevista en el IEEZ .....	104
2.4 Análisis comparativo del IEEM, IEEG e IEEZ .....	110
<b>Conclusiones</b> .....	116
<b>Bibliografía</b> .....	125
<b>Anexos</b>	
A. Cuestionario.....	139
B. Observaciones por parte del OSFEM al IEEM .....	141
C. Observaciones por parte de la ASEG al IEEG .....	145
C. Observaciones por parte de la ASE al IEEZ .....	154

## Introducción

Los organismos de administración electoral son organizaciones autónomas que tienen la función primordial de organizar elecciones para que los ciudadanos elijan a sus representantes en el poder público. En México, la existencia de los organismos electorales ha sido trascendental para el proceso democrático del país, no obstante, la dinámica política de cada entidad ha incidido en que cada organismo administrativo electoral tenga diseños institucionales diferenciados. En este contexto y como en toda organización pública, la rendición de cuentas es un elemento primordial del funcionamiento en una democracia, por lo que los organismos electorales en México deben cumplirla.

Esta investigación tiene dos objetivos. El primer objetivo es explicar, en parte, el diseño institucional de rendición de cuentas de los organismos públicos locales electorales. El segundo objetivo, que se enfoca en una parte de la rendición de cuentas de los organismos electorales, es responder cómo la autonomía del área encargada del control en los organismos electorales influye en la práctica de rendición de cuentas que deben tener estos organismos. La pregunta de investigación es: ¿Cómo influye en la práctica de rendición de cuentas de los organismos electorales locales que el titular de la contraloría sea nombrado por el congreso local?

La hipótesis planteada es: *Cuando el contralor es nombrado por los órganos directivos internos de un organismo electoral (Secretaría Ejecutiva o Consejo General) su margen de autonomía para vigilar y controlar el uso de recursos públicos es limitado; y como su remoción depende de los mismos que lo nombraron, su capacidad de sanción es mínima. En cambio, cuando el contralor es nombrado por el congreso local, su margen de control y vigilancia de recursos públicos es mayor porque a los eventualmente sancionados no pueden removerlo del cargo.*

Para comprobar la hipótesis se analizan los casos que se diferencian por el diseño de su contraloría. De acuerdo a la información recabada, existen tres diseños de contraloría en los OPLE's: a) el titular de la contraloría es designado por el Congreso del Estado; b) el titular de la contraloría es designado por el Consejo General del propio Organismo electoral y; c) el organismo electoral no tiene contraloría. La selección de los organismos fue aleatoria usando el programa Excel<sup>1</sup>. Los organismos seleccionados se ubican en los estados de México, Guanajuato y Zacatecas, cada uno tiene el diseño de la contraloría respectivamente señalado previamente. Las técnicas de investigación utilizadas fueron la documental y la entrevista. Conforme a la primer técnica, fue analizada la normatividad de cada entidad federativa referente a transparencia y cuestiones electorales como fuente de evidencia empírica<sup>2</sup> (Alonso, Volkens y Gómez, 2012); lo anterior para mostrar el diseño de rendición de cuentas y cumplir con el primer objetivo de la investigación. También se analizaron los resultados de las auditorías internas y externas de los organismos electorales seleccionados para comparar el trabajo del área de control interno y cumplir con el segundo objetivo. Respecto a la entrevista, fueron realizadas a los titulares de las contralorías (en los casos del Estado de México y Guanajuato) y al titular del área que, de acuerdo a la normatividad, se encarga de vigilar el uso de recursos públicos en el Instituto Electoral de Zacatecas, para complementar la información que fue recabada previamente.

---

<sup>1</sup> En un primer momento, los organismos electorales fueron divididos en tres listas que corresponden a los tres diseños institucionales y colocados en hojas distintas de un mismo archivo de Excel. Una vez enumerados cada uno de los organismos electorales, el segundo paso fue en cada hoja, seleccionar una celda vacía y colocar la siguiente fórmula =ALEATORIO.ENTRE (1, N). N corresponde al número de entradas. En la hoja 1 donde fueron anotados los organismos electorales con contraloría y su titular es designado por el Congreso local, el número de entradas fue 18; en la hoja 2 donde fueron anotados los organismos electorales con contraloría y su titular es designado por su propio Consejo General, el número de entradas fue 9; y en la hoja tres donde los organismos electorales no tienen contraloría, el número de entradas fue 4. No fue considerado el organismo electoral que no tiene información en su normatividad.

<sup>2</sup> “Los textos políticos son la fuente de evidencia empírica sobre la política y los políticos más accesible que hay. Casi todo lo que se hace en política se registra en protocolos o actas, se publica como directivas o leyes, se presenta como deliberaciones de comités o cuerpos legislativos, o incluso se retransmite” (Alonso, Volkens y Gómez, 2012: 11).

Cabe señalar que esta tesis se limita a analizar una parte del diseño de rendición de cuentas de los OPLE's: el control y vigilancia de los recursos públicos que deben hacer las contralorías internas. Además, la futura implementación del Sistema Nacional Anticorrupción posiblemente tendrá un efecto en las contralorías internas de los OPLE's, por lo que esta investigación fue realizada previamente a la discusión del tema en la agenda pública.

La rendición de cuentas en la democracia juega un papel clave porque permite el control de quienes detentan el poder, tanto de los que son elegidos popularmente como los que integran a la burocracia. La transparencia de información, justificación y sanción son dimensiones que conforman la rendición de cuentas y contribuyen a la calidad de la democracia.

El modelo teórico que se utilizó para analizar los casos es el modelo Principal-Agente (Grossman y Hart, 1983; Bendor, 2001; Arellano, Alamilla y Campos, 2005) cuyas premisas fundamentales señalan que en el modelo refiere a dos sujetos: el *Principal* que delega poder a un *Agente* que está obligado a rendirle cuentas. De acuerdo al Neoinstitucionalismo, las organizaciones públicas funcionan con incentivos o castigos; estos harán que el *agente* (burocracia) modifique su comportamiento para que sea alineado a los requerimientos del *Principal*. Esta aseveración parece simple, sin embargo, cada actor tiene intereses diferenciados y el *Agente* cuenta con mayor información que el *Principal*. Para contrarrestar esta desventaja, el modelo Agente-Principal sugiere que use el sistema de incentivos para estimular la rendición de cuentas: "A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta" (Schedler, 2008: 20).

Los principales hallazgos de la investigación muestran que el diseño institucional de rendición de cuentas impacta en el comportamiento de la burocracia electoral, sólo si, está acompañado de prácticas que concuerdan con el diseño. Es decir, las reglas formales e informales deben coincidir. El IEEM es el OPLE con mayores mecanismos de rendición de cuentas, y específicamente, en el tema de vigilancia

y control del gasto público, tiene una contraloría autónoma que en palabras del entrevistado asume su papel de vigilante. Caso contrario del IEEG, que de acuerdo a su normatividad, cuenta con amplios mecanismos de rendición de cuentas, pero el titular de la contraloría interna asume un papel de coordinación con el resto de las áreas del OPLE, además, las observaciones de la Auditoría del Estado son amplias a diferencia de las pocas observaciones que realizó su contraloría interna. En este sentido, pareciera que el IEEG tiene una contraloría interna simulada.

En el caso del IEEZ, no tiene suficientes mecanismos de rendición de cuentas y, por falta de contraloría interna, denota un deficiente diseño institucional de rendición de cuentas y prácticas no vinculadas al control y vigilancia del gasto público.

La tesis se divide en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones; en el primer capítulo se explica la importancia de la rendición de cuentas para la democracia y se desarrollan las explicaciones teóricas del modelo *Principal-Agente* que muestra cómo funciona la rendición de cuentas mediante la responsabilidad que tiene el *Agente* frente al *Principal*. El funcionamiento de este modelo responde a las tres dimensiones de la rendición de cuentas: transparentar la información pública, justificar acciones y aplicar sanciones. Para hacer efectivo esta valoración de la rendición de cuentas es necesaria la incorporación de mecanismos que permitan su instrumentalización, como son instituciones, programas y auditorías.

El segundo capítulo versa sobre los organismos electorales locales en México; desde un análisis de estudios previos, que incluye los objetivos e hipótesis de la investigación; pasando por la revisión de la autonomía de tales organismos que dio forma a los “Méxicos electorales” (una expresión que hace referencia a que cada entidad tiene un diseño de organismo electoral único) y explica la diferencia de diseño de rendición de cuentas; mostrando el esquema *Principal-Agente* que tienen los organismos electorales, es decir, las Agencias que tienen la función de hacer rendir cuentas a los organismos electorales e incluyendo sus mecanismos.

En el tercer capítulo se muestran y analizan los mecanismos de rendición de cuentas que tiene cada uno de los organismos electorales seleccionados: del Estado de México, Guanajuato y Zacatecas. Conforme a lo expuesto por el *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), los mecanismos de rendición de cuentas serán formales e informales; los formales refieren a auditorías de rendimiento y financieras, mientras que los mecanismos informales están asociados con la comunicación y el contacto regular entre la burocracia electoral y los vigilantes o *stakeholders*. En este capítulo son expuestos y analizados los mecanismos formales. En cada OPLE son descritos y analizados los mecanismos y herramientas de rendimiento y financieras tanto internas como externas. Además, el análisis incluye al actor que funge como Principal y el mecanismo que ejerce.

El cuarto capítulo presenta el análisis de las auditorías externas que han sido practicadas a los organismos electorales seleccionados, así como el resultado de las entrevistas. Por un lado, las auditorías externas permiten comparar los resultados de auditorías internas de los OPLE's; en los tres casos, las observaciones de las Auditorías de los estados son mayores que las de la contraloría interna, sobre todo en el uso de recursos públicos. Por otro lado, las entrevistas realizadas permiten complementar el estudio y dan cuenta de la diferencia entre el diseño institucional de rendición de cuentas y las prácticas que realizan los titulares de las áreas que vigilan y controlan el gasto público.

Finalmente, las conclusiones presentan los hallazgos de la investigación y propuestas de mejora.

## **CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

### **1.1 Democracia: Neoinstitucionalismo y rendición de cuentas**

La relación entre democracia y rendición de cuentas es estrecha. Por un lado, el concepto de democracia representativa refiere la selección de gobernantes por parte de los gobernados por medio de normas preestablecidas; esto es el conjunto de normas o reglas, como señala Bobbio (2008), que determinan cómo elegir al gobernante para legitimar la decisión. Esta es la concepción más clara y cercana de la democracia actual. Por otro lado, la rendición de cuentas o *accountability* se refiere al control que debe tener un actor político-institucional hacia otro por el hecho de haber delegado una responsabilidad. En la democracia, como mencionan March y Olsen (1995), es imprescindible la exigencia de rendición de cuentas que deben hacer los ciudadanos hacia quienes integran el gobierno.

Si bien en la democracia representativa, como gobierno ideal, es complicado que se cumpla tal cual, en especial la idea de “poliarquía”, concepto definido por Robert Dahl (1992) como el gobierno de muchos, se puede afirmar que los gobiernos adheridos a este régimen deben aproximarse lo más posible a sus principios. Las características que debe cumplir un país para denominarlo como poliarquía son: participación efectiva, igualdad de voto en la fase decisoria, comprensión informada, control de agenda e inclusividad. Estos elementos requieren de mecanismos legales, sociales, políticos y culturales que permitan su pleno desarrollo y la rendición de cuentas contribuye al cumplimiento de estos elementos.

“La idea básica de la democracia política contemporánea o poliarquía, es que el poder político proviene de los ciudadanos [...] los ciudadanos son individuos con derechos” (O’Donnell, 2001: 16). El delegar el poder en un gobernante no significa que los ciudadanos pierden potestad sobre el poder, sino que el representante debe cumplir con las tareas encomendadas y los ciudadanos deberán vigilar y hacer cumplir por medio de participación efectiva, comprensión de la información y el control de la agenda. Para acceder a información confiable es necesario que los

individuos conozcan el trabajo y las decisiones que realiza su gobierno, por lo que se requiere asegurar la transparencia y acceso a la información pública.

El cumplimiento de la poliarquía no sólo es contar con las características señaladas, sino que estas características tengan estándares de calidad y efectividad. Para que la democracia sea de calidad<sup>3</sup>, como señala Morlino (2007), debe asegurarse que las instituciones que sustentan la forma de gobierno democrática funcionan correctamente, a favor de derechos y libertades de los individuos. Ahora bien, en la idealización de la democracia existe un correcto funcionamiento de las instituciones y del gobierno porque además se cuenta con individuos virtuosos que piensan, primero y ante todo, en el cumplimiento del deber por encima de sus preferencias personales.

La democracia representativa está sustentada en la soberanía del pueblo y por tanto en la delegación de funciones hacia los gobernantes. El gobernante presenta un plan de trabajo por el cual los ciudadanos lo elegirán; una vez en el poder, el gobernante adquiere responsabilidades que el ciudadano debe demandar cumplirlas; en caso contrario, los ciudadanos elegirán otra opción partidista en la siguiente elección<sup>4</sup>.

Este mecanismo supone un correcto funcionamiento entre información que adquiere el ciudadano y la elección que haga para delegar el poder a un representante. Sin embargo, Maravall (2003) y Manin, Przeworski y Stokes (2002) muestran que existen dificultades para que los ciudadanos hagan valer los controles en la democracia, pues en muchos países los políticos no están obligados a cumplir sus promesas y los ciudadanos sólo sancionan una vez que ha transcurrido el mandato administrativo. Es decir, en una democracia real, el

---

<sup>3</sup> La calidad de la democracia es “esa ordenación institucional estable que a través de instituciones y mecanismos que funcionan correctamente, realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (Morlino, 2007: 5). En este sentido, el correcto funcionamiento de las normas y organizaciones que conforman un Estado generan el adecuado funcionamiento de la democracia como forma de gobierno

<sup>4</sup> Popper (2006) argumentaba que la democracia es un método que permite a los ciudadanos destituir a aquellos representantes que no han hecho bien su labor y, sin derramamiento de sangre.

control del ciudadano sobre los gobernantes (a quienes delegó responsabilidades) es limitado. “En un modelo puro de control los votantes utilizan el voto con un único propósito, a saber, sancionar al gobierno, y toda la información de que disponen procede de los resultados de la acción gubernamental” (Manin, Przeworski y Stokes, 2002: 38).

Por su parte, Maravall (2003) señala que “los políticos, además de preferir ciertas políticas, quieren ganar elecciones, mantenerse en el poder y maximizar su autonomía en el caso de que tales políticas diverjan de las preferencias de los votantes” (Maravall, 2003: 13). Así, el ganador de elecciones buscará su máximo beneficio que es mantenerse en el poder; a su vez, la democracia representativa le permitirá al ganador mantenerse y ejercer el poder por la debilidad de la información con que cuenta el ciudadano. Por lo tanto, las políticas prometidas en campaña pueden no realizarse o modificarse y el control ciudadano puede no ejercerse.

Entonces conviene preguntarse si la cuestión central de la delegación del poder en la democracia es ¿cómo hacer que quienes conforman el gobierno realicen las tareas encomendadas? En otras palabras ¿cómo hacer que la democracia representativa funcione? Si añadimos que no es suficiente tener características de poliarquía en un país, sino que debe haber calidad en la democracia ¿cómo verificar que los gobernantes y su burocracia<sup>5</sup> realicen sus acciones correctamente? Una respuesta inicial es que los gobiernos requieren ser vigilados para que realicen sus acciones correctamente. En este sentido, la vigilancia por parte de los ciudadanos a su gobierno requiere de un diseño institucional que controle y haga cumplir lo establecido en programas de gobierno.

El problema en la democracia representativa, como menciona Peruzzotti (2010), es que la delegación de poder entre gobernados y gobernantes no está siendo completado con mecanismos efectivos de rendición de cuentas; y esto es

---

<sup>5</sup> El término “Burocracia” fue conceptualizado por Max Weber (2001) como una organización racional constituida por un conjunto de individuos que se deben a los objetivos de su cargo, integrados en una jerarquía rigurosa, con normas que definan sus competencias y con retribución monetaria.

entendido por la dificultad propia de la democracia: la compleja vigilancia entre quien delega el poder y quien lo ejerce. Además, “el control democrático depende entonces de que los votantes dispongan de información para valorar la actuación de los gobiernos, de que les sea posible atribuir responsabilidades y de que puedan castigar o recompensar a los políticos (Maravall, 2003: 23).

El Neoinstitucionalismo<sup>6</sup> como corriente de análisis teórica dentro de la ciencia política presenta una explicación economicista sobre las razones que explican la falta de rendición de cuentas entre gobierno y ciudadanía. Arellano (2008), bajo esa óptica, desarrolla las respectivas premisas: los organismos gubernamentales son monopolios, pues son los únicos que otorgan servicios públicos, políticas y programas a la ciudadanía; esta exclusividad de oferta hace que los integrantes del organismo público no se sientan responsables frente a los ciudadanos sino frente a quienes les otorgan el financiamiento para su existencia, esto es, la Legislatura.

La burocracia entonces, tiene un juego de poder sólo con quien le concede el financiamiento; ahora bien, como la Legislatura no es un cliente de servicios públicos, la burocracia tiene una ventaja fundamental en este juego: asimetría de información. En esta lógica, el uso estratégico de información por parte de la burocracia (y la estrategia clave es ocultar información) tiene como propósito mantener o aumentar sus beneficios. Por ello, resulta secundario cumplir con un programa de gobierno. De esta manera, la opacidad será una característica de la burocracia para lograr su meta. Este juego de poder donde la asimetría de información es la base del triunfo, es porque así lo permiten las reglas. “Es el diseño institucional de las reglas del juego en una democracia lo que permite esta composición de intereses” (Arellano, 2008: 3).

---

<sup>6</sup> El neoinstitucionalismo o nuevo institucionalismo surge en la Ciencia Política como modelo teórico a partir de la discusión del tradicional institucionalismo. De acuerdo a Rhodes (1997), March y Olsen (1984) cuestionaron el análisis político por medio de las instituciones políticas clásicas y proponen un nuevo institucionalismo, entendiendo a las instituciones no solo como estructuras sino también como un conjunto de procedimientos operativos y normalizados y de estructuras que definen y defienden intereses.

Dentro de la corriente de análisis neoinstitucionalista se plantea otro esquema de análisis en torno al comportamiento de la burocracia: *Accountability* o rendición de cuentas en función del modelo *Principal-agente*. Así, se parte de las siguientes premisas: si bien, la democracia representativa y la rendición de cuentas surgieron a la par<sup>7</sup>, los primeros mecanismos de rendición de cuentas en la democracia representativa han sido insuficientes, pues sólo estaban enfocados en el contrapeso entre poderes, no así, en el control hacia la burocracia.

El modelo *Principal-Agente* refiere a dos sujetos: el *Principal* que delega poder a un *agente* que está obligado a rendirle cuentas.<sup>8</sup> “El modelo entiende por Principal a aquellos actores cuya posición visualizada como de autoridad formal, contrata o exige un servicio o resultado. Por su parte, el agente es entendido como aquel actor cuyo papel es ser contratado o quien procura un servicio o resultado esperado” (Arellano, Alamilla y Campos, 2005: 107). Grossman y Hart (1983) ofrecen una explicación de la relación entre Principal-Agente en un ambiente de incertidumbre: el agente realiza una acción sin que el Principal lo vea, esa acción afecta el total de dinero que está disponible para ser dividido entre el Principal y el Agente.

De acuerdo al neoinstitucionalismo, las organizaciones públicas funcionan con incentivos o castigos; estos harán que el *agente* (burocracia) modifique su comportamiento para que sea alineado a los requerimientos del *Principal*. Esta aseveración parece simple, sin embargo, cada actor tiene intereses diferenciados y el *Agente* cuenta con mayor información que el *Principal*. Para contrarrestar esta desventaja, el modelo sugiere que use el sistema de incentivos para estimular la rendición de cuentas: “A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle

---

<sup>7</sup> “La rendición de cuentas nace con la democracia representativa, en especial con el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución estadounidense de 1789” (Ugalde, 2002: 41). La rendición de cuentas es un complemento del régimen democrático para evitar, en primera instancia, la concentración de poder y, en segunda instancia, cumplir con la vigilancia. Evitar la tiranía, como mencionan los escritores de la obra *El Federalista*, sería posible si se incorporaban controles a los poderes.

<sup>8</sup> Ugalde (2002) menciona que los modelos de *Principal-agente* fueron desarrollados primero desde el ámbito económico y luego fueron retomados para analizar fenómenos políticos.

sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta” (Schedler, 2008: 20).

*Accountability*<sup>9</sup> es una palabra de origen inglés que implica “una exigencia de cuentas (por derecho)” (Schedler, 2008: 11). La traducción más cercana de *Accountability* al idioma español es “rendición de cuentas”, y esto produce un problema, pues los conceptos difieren en la semántica: la frase rendición de cuentas, como lo menciona Schedler (2008), no implica una obligación sino un acto voluntario a diferencia de *Accountability*.

Otra definición es la que menciona Ugalde (2002): “La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna” (Ugalde, 2002: 14). Tal como refiere el modelo *Principal-Agente*, la delegación de poder de un actor a otro conlleva una obligación para mostrar la información que genera, justificar sus acciones y en dado caso, recibir una sanción. Estas son las tres dimensiones de la rendición de cuentas para hacer efectiva su labor.

Las tres dimensiones de la rendición de cuentas serán analizadas a detalle más adelante; de inicio se puede afirmar que éstas permiten hacer operativo el análisis empírico del fenómeno. La primera dimensión de la información está asociada con la transparencia y acceso a la información por parte del Principal hacia el Agente. La segunda dimensión, “justificar”, se refiere a mecanismos que permitan al Principal obtener la argumentación del agente en cuanto a sus acciones para realizar sus labores. Finalmente, la tercera dimensión tiene que ver con los incentivos o castigos. Las tres dimensiones hacen alusión a un proceso complejo

---

<sup>9</sup> Schedler (2008) realiza un debate argumentativo en cuanto al concepto de *Accountability*, el cual, señala, no tiene una traducción literal al español y esto desvirtúa el núcleo del concepto: la obligación del agente de cumplir con su tarea por la responsabilidad que le ha sido delegada.

interrelacionado para hacer cumplir al *Agente* en su tarea encomendada por la delegación de poder por parte del *Principal*.

Dentro de la corriente del neoinstitucionalismo también se ha analizado el entrelazamiento entre organizaciones. Cejudo (2005) explica que los autores<sup>10</sup> de la corriente han manifestado no sólo los vínculos entre las instituciones, sino también los resultados de las interacciones entre éstas: “Dos instituciones son complementarias si la presencia de una institución aumenta la eficacia de otra” (Cejudo, 2005: 51). La relación entre instituciones funciona por los incentivos y restricciones que existen entre ellas. Así, se puede establecer la premisa de que la burocracia, contenida en las organizaciones tendrá un comportamiento acorde con la rendición de cuentas por la sinergia que pueda crearse entre esas organizaciones y los incentivos o los castigos funcionarán para reorientar el comportamiento oportunista de la burocracia.

En la relación entre organizaciones públicas cabe destacar los criterios (Schedler, 2008) para exigir cuentas por parte del *Principal* hacia el *Agente*. Los criterios pueden hacer referencia a: I) La naturaleza del tipo de acto o cuenta que se rinde y, II) la relación entre agentes.

En cuanto a la naturaleza del acto que se rinde existen seis criterios: El criterio político exigirá los procesos de toma de decisión y resultados de política pública; el criterio administrativo exigirá la realización del trabajo con apego a criterios establecidos; el criterio profesional exigirá la aplicación de criterios profesionales; el criterio institucional evaluará los actos legislativos con apego a la ley; el criterio moral observará la buena o mala actuación de los funcionarios; y, el criterio financiero, que “se centrará en el uso del dinero público con apego a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia” (Schedler, 2008: 32).

La operatividad de estos criterios requiere de agentes u organizaciones externas o internas. La idea central es que exista una red de instituciones que vigilen y

---

<sup>10</sup> Cejudo (2005) menciona que los avances del neoinstitucionalismo en cuanto al trabajo en conjunto están desarrollados por Douglas North y Kathleen Thelen.

controlen al *Agente*; las agencias existirán de acuerdo a la naturaleza del tipo de acto que debe rendirse por parte del *Agente*.

En cuanto a la relación entre agentes, el segundo criterio para exigir cuentas, están las variantes vertical, horizontal y transversal. La rendición de cuentas de carácter vertical refiere cuando el Principal tiene mayor jerarquía sobre el agente. El mayor referente de este tipo de rendición de cuentas en una democracia representativa es la relación entre ciudadanía y gobernantes. El *Principal* son los ciudadanos y el *Agente* son las personas que buscan ser elegidas por los ciudadanos: los gobernantes. La rendición de cuentas vertical referida a ciudadanos y gobernantes es una relación complicada por los débiles mecanismos de control y la asimetría de información.

En la medida que los ciudadanos no ejercen una vigilancia eficaz, por no contar con la información suficiente, los gobernantes pueden aprovecharse del poder que ejercen. Esto, irónicamente, es un contrasentido del espíritu democrático, pues como señala Crespo “La democracia política parte de una premisa filosófica sobre la naturaleza humana. Consiste en la creencia de que la gran mayoría de los seres humanos buscará satisfacer sus intereses y ambiciones personales por encima de los intereses de los demás” (Crespo, 2001: 12). En este sentido, la democracia y sus normas, teóricamente, evita que prevalezca el interés personal sobre el colectivo.

Sin embargo, existe una fuerte distancia entre teoría y realidad, porque en los hechos, el único mecanismo de control con que cuentan los ciudadanos es el voto y éste no supone castigos ni tampoco activa, una vez que se ejerce, las dimensiones de justificación y castigo cuando se detecta un problema de uso indebido de recursos.

Así, una vez que el gobernante ha obtenido el poder delegado por la ciudadanía, cuenta con el beneficio de la duda de lograr lo prometido; en caso contrario, el gobernante, en teoría, puede perder la confianza de los ciudadanos, pero no necesariamente recibe un castigo mayor a perder el poder. Si el único control que

tiene la ciudadanía sobre sus gobernantes es el voto, el gobernante tiene la libertad de actuar conforme a su naturaleza humana: beneficiarse del poder público porque las leyes de la democracia no tan efectivas para que eso se evite y se sancione.

Más allá de la rendición de cuentas política, la relación vertical para rendir cuentas también puede suscitarse dentro de la organización pública. Las burocracias están organizadas en jerarquías, por lo que existen sujetos con mayor poder (Principal) que exigen el cumplimiento de metas a subordinados (Agente). En este caso, la rendición de cuentas tiene que ver con un esquema administrativo de cumplimiento de metas establecidos en programas.

De acuerdo a la vertiente de rendición de cuentas de relación entre agentes, otra forma es la de tipo horizontal. Esta relación supone un peso igualitario de poder entre organizaciones. El caso emblemático de rendición de cuentas horizontal fue el referido por Hamilton, Jay y Madison (1974) en su obra *El Federalista*, en la cual propusieron un sistema de pesos y contrapesos que frenaran la imposición de un poder sobre otro. Este mecanismo requiere la pluralidad política en la legislatura, un ejecutivo eficiente y un poder judicial independiente para lograr que cada poder vigile al otro. Aunque, como señala Schedler (2008), los actores políticos (individuos u organizaciones) nunca se enfrentan ni en perfecta igualdad ni en absoluta desigualdad de poder; es decir, en ningún momento las agencias o actores se encuentran en igualdad de condiciones y esto dificulta la rendición de cuentas horizontal.

Como fue explicado anteriormente, las organizaciones públicas tienden a comportarse de manera “oportunista” (a favor de intereses personales), por lo que la solución es una red de mecanismos de rendición de cuentas que funcionen de manera armónica. La burocracia no debe estar aislada de vigilancia. En este sentido, Dunn (2011) señala la importancia de la legislatura para hacer rendir cuentas a la burocracia.

Además de la Legislatura, debe haber otras agencias que vigilen el comportamiento de la burocracia y la hagan rendir cuentas. Siguiendo la relación horizontal para rendir cuentas entre agencias, Guillermo O'Donnell (1998: 26) expone la *accountability* horizontal como “la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”.

La existencia de organizaciones o agencias que tienen poderes similares entabla una relación horizontal que les permite generar arreglos institucionales. Las agencias estatales, como las menciona el autor, son estructuras administrativas dotadas legalmente de capacidad para vigilar el cumplimiento de las tareas de otra agencia y son independientes entre sí. Es decir, la relación entre las agencias refuerzan la sinergia que debe haber entre las organizaciones. La rendición de cuentas de la burocracia no debe estar circunscrita solo a lo que puede realizar la Legislatura, sino que debe procurarse un diseño institucional que integre organizaciones que vigilan y otorgan incentivos o castigos para modificar el comportamiento oportunista.

Es fundamental que las agencias que sean creadas para operar la rendición de cuentas horizontal tengan delimitadas sus atribuciones, pues la idea es que el entramado de agencias refuerce la idea de rendir cuentas mediante las interacciones y arreglos institucionales que sucederán.

La participación de las agencias, según Guillermo O'Donnell (2001), en la *Accountability* horizontal puede ser de dos tipos: de balance y asignada. El ejemplo de agencias de balance son los tres poderes que integran la democracia representativa, el modelo de pesos y contrapesos.

Las agencias de rendición de cuentas asignada complementan el modelo de las agencias de balance. Estas agencias -como el Ombudsman, las auditorías,

controladores, fiscalías, contralorías, y similares- son “legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales. Fueron creadas no para el balance general del poder sino riesgos más o menos específicos de transgresión y/o corrupción” (O’Donnell, 2001: 19).

Estas agencias también conocidas como “agencias monitor” pueden ser órganos internos de control u órganos externos de control (Mena, 2005). Cabe hacer una precisión de las definiciones de control interno y contraloría, pues no significan lo mismo. Conforme a Arellano y Hernández (2016), la diferencia entre el control interno y la contraloría radica en el aporte de su función. Por un lado, el control administrativo es un proceso administrativo que busca incrementar la probabilidad de éxito respecto a las metas fijadas por la organización; por otro lado, la contraloría vigila y controla el ejercicio del gasto público de una organización de acuerdo al presupuesto aprobado. La precisión es importante para los objetivos que pretende alcanzar esta investigación.

Las diversas agencias de rendición de cuentas asignadas son una respuesta al complejo control de las burocracias. Las labores a realizar por parte de las agencias deben ser evitar, desalentar o sancionar acciones ilegales de los integrantes de otras agencias. Estas agencias cumplen con las tres dimensiones de la rendición de cuentas: exigir información, recibir justificación por parte del agente y en dado caso sancionarlos. Para lograr estas tareas, las agencias deben contar con personal profesional (O’Donnell, 2001) y desarrollar mecanismos y herramientas, como por ejemplo, el control administrativo y la fiscalización.

El pleno establecimiento de la rendición de cuentas horizontal requiere de medidas que refuercen su papel. O’Donnell (2001) señala y describe seis medidas que contribuirán a su implementación y desarrollo. La primera medida incluye a los partidos de oposición. En una democracia representativa, el papel de los partidos políticos es medular. La obtención del poder es el objetivo central de los partidos políticos. Sin embargo, nada garantiza que los partidos de oposición actuarán

como vigías del gobierno. Los partidos de oposición pueden obtener beneficios o capturar las “agencias” para beneficio propio.

La segunda medida es la integración de las agencias de rendición de cuentas asignada. Las llamadas contralorías o auditorías deben ser integradas por profesionales de alto perfil, que sean autónomas en sus decisiones y acciones, sin intromisiones de otras agencias, además, que cuenten con los recursos suficientes para realizar sus labores sin depender de otra agencia que inhiba su comportamiento. No obstante, nada asegura que las agencias de rendición de cuentas asignada sean cooptadas por un partido político o una autoridad. Debido a la tarea que tienen estas agencias es posible que los titulares de los poderes busquen eliminarlas o conservarlas pero neutralizando sus funciones.

La tercera medida refiere al poder judicial. Considerando el papel de este poder en la rendición de cuentas horizontal de balance, es importante que sus integrantes sean de características altamente profesionales y que el poder judicial cuente con recursos suficientes e independientes. El poder judicial también puede ser cooptado por otro poder o partidos políticos, pues son los otros poderes los que nombran a los Principales integrantes del poder judicial. El poder judicial es decisivo en la eficacia de la rendición de cuentas de un régimen democrático

La cuarta medida señala el sistema de pesos y contrapesos. La efectiva labor de este sistema pasa por un complicado entramado legal que especifique las tareas de cada poder. Además, el riesgo político de paralizar el sistema político por las conveniencias partidistas es muy probable. No obstante, el hecho de que un poder vigile a otro sigue siendo uno de los mejores elementos para evitar que un poder someta a los demás.

La quinta medida, más que un mecanismo, refiere un problema de toda sociedad democrática: el liberalismo que sitúa a los pobres frente al Estado. ¿Cómo lograr en una sociedad marcadamente desigual que el Estado tenga una relación al menos decente con los más débiles? Las características sociales también son

importantes en la rendición de cuentas. Mientras exista una desigualdad tan marcada entre fuertes y débiles será complicada la participación de la sociedad.

La última medida tiene que ver con agentes externos, estos son los medios de comunicación y organizaciones civiles, nacionales o internacionales. La presión que ejerzan estos agentes externos es fundamental para contribuir a la rendición de cuentas en la democracia. La demostración de corrupción de un gobierno por parte de medios de comunicación, la exigencia de transparencia en un gobierno por parte de organizaciones civiles, acuerdos para un gobierno abierto, son algunas medidas que contribuyen a la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas es complementaria al régimen democrático, la delegación de poder en el modelo *Principal-Agente* refiere una obligación por parte del gobierno. Las fallas del modelo democrático (la debilidad del mecanismo de vigilancia y sanción por parte de ciudadanos, además de la asimetría de información) requieren la creación de mecanismos que hagan realidad la rendición de cuentas. La opacidad y el oportunismo son características básicas de la burocracia por que funcionan para conseguir sus intereses. Estas características deben ser modificadas con la ayuda de un diseño institucional que procure la creación de agencias u organizaciones que funcionen como una red para vigilar y controlar a las burocracias.

## **1.2 Dimensiones de la rendición de cuentas**

El funcionamiento de la rendición de cuentas requiere de tres dimensiones: transparencia y acceso a la información, justificación de acciones y sanciones o incentivos. Estas tres dimensiones serán conceptualizadas y analizadas en este apartado, así como su relación y utilidad en el modelo Principal-Agente, específicamente en el caso de una burocracia.

### **1.2.1 Transparencia y acceso a la información pública**

La obligación de rendir cuentas por parte de funcionarios públicos conlleva a considerar un atributo: la transparencia. Para cumplir con la rendición de cuentas

es necesario que los integrantes del gobierno o burocracias expongan públicamente las acciones que han realizado.

La publicidad en la democracia en el siglo XIX hacía referencia a la libertad de discusión (Aguilar, 2008). La concepción antigua de democracia no incorporaba la visibilidad de la información del Estado, porque esta información representaba un instrumento de poder. La incorporación de la transparencia en el régimen democrático procede de un reclamo de tipo económico en el cual organismos internacionales lo promovieron.

La transparencia es “un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación” (Guerrero, 2008: 12). La transparencia combate la opacidad o las decisiones que se toman entre sombras, por lo que deja al descubierto la corrupción que puede ocurrir en un gobierno. Uvalle (2011) señala que la transparencia apunta hacia un poder más público y por ende más responsable.

Aguilar (2008) señala que la transparencia puede tener las siguientes funciones en una democracia: evaluación de gobernantes (los electores deben tener información suficiente), rendición de cuentas (funciona de manera capacitadora del poder ciudadano como inhibidora de conductas ilícitas), control del poder público (contener a los funcionarios públicos), fortalecer la autoridad política (asegurar la confianza del pueblo, el gobierno es más legítimo), detección y corrección de errores (la toma de decisiones sea más concienzuda). Aunque debe entenderse que estas funciones requieren de otros mecanismos para llevarse a cabo, la transparencia de información es el primer eslabón.

En el modelo *Principal-Agente*, la fase de transparencia de información “incluye el derecho (del supervisor) de recibir información y, por consiguiente, la obligación (del supervisado) de entregarla. Asimismo, comprende los mecanismos institucionales para informar de las acciones y decisiones, aun cuando no haya una solicitud específica de información” (López y Haddou, 2007: 106). Hacer

pública la información del Agente es una medida contra la burocracia oportunista que ha encontrado en la opacidad un medio para conseguir sus intereses.

“El principio de publicidad de la información gubernamental [...] modifica también una práctica frecuente de las burocracias gubernamentales que consiste en usar la información como un recurso estratégico que les pertenece y que no debe ser compartido. Por ello el ejercicio de este derecho enfrenta con frecuencia resistencias que se originan en las inercias, intereses y concepciones de las burocracias” (López, 2009: 17). Si bien la ley obliga la publicación de información, esto no significa que en automático la burocracia adquiere transparencia en sus acciones como valor. Para que exista una real transparencia de información en un régimen democrático no basta con el establecimiento de normas, sino que debe ir acompañado de mecanismos que modifiquen las prácticas tradicionales de ocultar información.

El ejercicio de rendir cuentas vertical u horizontal requiere de la visibilidad de la acciones de los funcionarios públicos. Es lógico que los funcionarios públicos eviten transparentar sus acciones o decisiones, ya que son individuos que procuran en su lucha por el poder, su beneficio personal. La llamada caja negra que denominó Easton (2006) como el centro del sistema político, tiende a ocultar el trabajo de la burocracia, por lo que la transparencia deberá contrarrestar el comportamiento de opacidad y procurar la mayor publicidad.

En la difusión de la información, Fox (2008) menciona que existen de dos tipos: la proactiva y la divulgación responsiva. La primera refiere el mínimo de información que otorga un agente. La segunda forma de difusión de información es cuando existe un compromiso institucional de responder demandas de la sociedad. La transparencia, como primer tipo de difusión, es la información de oficio que debe publicar el ente público y la información que solicita cualquier individuo refiere al acceso a cierta información pública específica.

Conforme a López (2009), el derecho a la información es una garantía estatal y la teoría de derechos fundamentales puede generar “protecciones positivas” para

asegurar el cumplimiento de tales derechos. El Estado y sus organizaciones deben ampliar su margen de acción para procurar el cumplimiento de un derecho. Además, no basta con establecer la entrega de información, sino que debe instaurarse en cada dependencia gubernamental una sistematización de los archivos de información que generan.

Aunado a este sistema de archivos, López (2009) menciona que la información que difunden las dependencias del Estado pueden tener las variantes de información pública reservada y confidencial. La información pública de carácter reservada sucede cuando el gobierno, por determinadas características puede reservar información. El derecho de acceso a la información en ocasiones se encuentra con este obstáculo, ya que las dependencias del Estado pueden utilizar este recurso para evitar entregar información.

La otra variante es la información confidencial, su objetivo es proteger los datos personales e información de carácter privado. La información confidencial “está constituida por los datos personales, los secretos comercial, industrial, bancario, fiduciario, fiscal y profesional, y la información protegida por los derechos de autor y la propiedad intelectual” (López, 2009: 42).

La transparencia y el derecho de acceso a la información son la primera dimensión que compone a un régimen de rendición de cuentas. El funcionamiento del modelo Principal-Agente no será posible sin que exista la información correcta para hacer justificar y otorgar sanciones. La transparencia, por una parte, procura la visibilidad de información básica que debe proveer la burocracia. El acceso a la información, por otra parte, contribuye a que la información que no aparece en el proceso de transparencia pueda ser mostrada si un individuo lo requiere. La asimetría de información, como problema central en el comportamiento de la burocracia, debe ser disminuida con mecanismos que permitan la publicación de información y dar paso a la segunda dimensión de la rendición de cuentas: la justificación de actos.

### 1.2.2 Justificación de acciones

La rendición de cuentas involucra, además de informar, la dimensión de justificar. Esta segunda dimensión hace referencia a la responsabilidad de responder por los actos realizados. “La rendición de cuentas también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder” (Schedler, 2004: 14). En el modelo Principal-Agente, las agencias que componen al Principal serán las que reciban la justificación por parte del Agente en cuanto a la realización de sus actos en el uso del poder.

Schedler (2004) señala que la rendición de cuentas conceptualmente tiene mayor afinidad con la palabra anglosajona “*answerability*”, pues refiere a la obligación de los funcionarios públicos de responder por sus actos. La traducción más cercana del concepto anglosajón al castellano es responsabilidad.

La justificación de los actos tiene relevancia política, pues no se trata sólo de difundir actos, sino de un debate entre los agentes respecto a las acciones o decisiones tomadas. “Los funcionarios dicen rendir cuentas porque son auditados y porque los mecanismos de control interno aseguran que ni se ha violado alguna norma legal, ni alguna disposición administrativa, y porque las auditorías muestran que no se ha desviado un solo peso del presupuesto público. En realidad, para rendir cuentas es necesario que se informe, explique y justifique algo más que el apego a la ley y uso pulcro de los recursos” (Becerra y Cejudo, 2011: 33).

La responsabilidad que tiene la burocracia por el poder que detenta y el uso de recursos públicos hace que la Legislatura sea su Principal, aunque también, las agencias que procuran la fiscalización y control de acciones han sido mecanismos importantes para recibir la justificación de acciones de la burocracia. En la rendición de cuentas horizontal, las agencias como las Auditorías o contralorías tienen una labor esencial para hacer funcionar esta dimensión de la rendición de cuentas. Ante estas agencias, la burocracia debe justificar sus acciones y mostrar la responsabilidad en el cumplimiento de sus actos. Por ello es importante la autonomía de la agencias de control, para hacer valer el requerimiento de

justificaciones. Como señala Schedler (2004) es un juego de doble tiro, es criticar y dialogar.

### **1.2.3 Sanciones**

La última dimensión de la rendición de cuentas hace referencia a las sanciones o castigos por el incumplimiento de actos. El concepto anglosajón “*enforcement*” refiere a esta característica de obligatoriedad y cumplimiento de la norma por medio de castigos. La función central de esta dimensión es “asegurar el cumplimiento con las normas por medio de la imposición de sanciones” (Schedler, 2004: 16).

Esta última dimensión, conforme al neoinstitucionalismo (North, 1993), propugna por costos o sanciones a los individuos por el incumplimiento de las normas formales. Para hacer efectivo una norma es necesaria la obligatoriedad y con ella la aplicación de sanciones que regulen el comportamiento de los individuos para el cumplimiento de la rendición de cuentas.

Tal como sucede con la dimensión de justificar las decisiones o actos llevados a cabo por la burocracia, la dimensión de sancionar también está ligada con la variante política. El modelo Principal-Agente denota la vigilancia del Principal y la aplicación de sanciones si son necesarias al Agente.

La obligatoriedad de rendir cuentas no sólo se cumple con sanciones, también pueden existir recompensas para incentivar el comportamiento. Douglas North (1993) expone que la interacción de los individuos junto con sus limitaciones formales está determinada por los costos (sanciones) o por los incentivos (recompensas). La rendición de cuentas refiere que los que están obligados a informar y justificar sus acciones deben hacerlo en un marco institucional de sanciones o recompensas. “Para que la rendición de cuentas pueda sustentar responsividad, ésta debe estar provista de sanciones y recompensas” (Dunn, 2011: 48).

En la rendición de cuentas horizontal, las sanciones deben ser impuestas entre agencias, lo cual exacerba la característica política en la relación entre las agencias. “La profundidad, diversidad y alcance de las sanciones a aplicar depende tanto de factores de índole política y jurídica como del grado de desarrollo que tengan los sistemas organizativos que justifiquen las sanciones y que incluso las implementen” (Sosa, 2011:35).

La forma en que esté construido y orientado el sistema de rendición de cuentas de un organismo influye en el éxito o fracaso de la imposición de sanciones. La vigilancia o monitoreo de las agencias es un punto determinante en la rendición de cuentas para señalar y aplicar los castigos o premios que se requieran. No obstante, la discrecionalidad, persistente dentro de una organización, afecta el cumplimiento de la imposición de sanciones.

En las organizaciones públicas es difícil observar la imposición de sanciones, pues “en el mundo de la política, la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales es más bien excepcional. En política, las herramientas más comunes de castigo a malas conductas son la exposición pública y la remoción del cargo. [...] Sin embargo, tan pronto como los funcionarios incurran en actos ilícitos de cierta gravedad, ni la crítica pública ni la pérdida del empleo parecen ser castigos suficientes” (Schedler, 2004: 18-19).

El comportamiento de los individuos en las organizaciones públicas dista de ser estable y orientado por las normas, pues como señalan March y Olsen (1997), el marco institucional (reglas, normas, práctica, tradiciones) impacta más en las decisiones que realizan los funcionarios públicos. La relación entre individuos permite generar identidad de valores y eso conlleva a procurar el mantenimiento de un estatus (consenso de opacidad); por ello, las sanciones en la rendición de cuentas deben aplicarse entre agencias independientes que valoren, sin la carga moral, las acciones de los miembros de otra agencia, y en su caso, castigarlos.

Las tres dimensiones de la rendición de cuentas (transparencia, justificación y sanciones) requieren de herramientas veraces que permitan llevar a cabo cada

una, de lo contrario, la rendición de cuentas se mantendrá en el discurso como una buena intención y no como una acción.

### **1.3 Mecanismos de rendición de cuentas**

El análisis valorativo de la rendición de cuentas en una democracia ha sido ampliamente discutido. El acceso a la información, la justificación de las acciones y la imposición de castigos son dimensiones de la rendición de cuentas que requieren ser instrumentalizados para ser efectivos. El uso del concepto de rendición de cuentas en Estados Unidos y Europa, según Mark Bovens (2010), carece de interrelación entre la cuestión valorativa y la instrumental.

“La rendición de cuentas se usa frecuentemente como un concepto normativo, un conjunto de estándares para la evaluación del comportamiento de los actores públicos [...] Rendir cuentas es una virtud, una cualidad positiva de organizaciones o funcionarios” (Bovens 2010: 947 en Becerra y Cejudo, 2011: 27). Desde el punto de vista instrumental, la rendición de cuentas es “un mecanismo social, una relación o arreglo institucional en la que un agente debe rendir cuentas a otro agente o institución” (Bovens 2010: 948 en Becerra y Cejudo, 2011: 27).

Los mecanismos de rendición de cuentas no refieren por si solos la rendición de cuentas, sino que son los que procuran los insumos para llevar a cabo la rendición de cuentas. Los mecanismos son un apartado más de la rendición de cuentas y son la parte instrumental de esta. “[...], si bien la rendición de cuentas en abstracto es algo difícil de observar (ya no digamos medir, cuantificar y evaluar), al hablar de mecanismos de rendición de cuentas nos referimos a instituciones e instrumentos concretos, que son observables, medibles y evaluables que la hacen visible” (Becerra y Cejudo, 2011: 27).

El discurso de la rendición de cuentas ha considerado a ésta como un valor fundamental en el funcionamiento y la calidad de la democracia. Que las burocracias modifiquen su comportamiento de opacidad por otro de mostrar información, justificar acciones y recibir sanciones o incentivos ha sido un punto central para que la administración pública sea eficaz y eficiente. No obstante, no

es suficiente modificar el comportamiento de individuos con un discurso sino que requiere de mecanismos que transformen tal comportamiento.

### **Mecanismos de rendición de cuentas en Organismos Electorales**

Dentro de la administración pública, en esta investigación, los organismos electorales deben contar con mecanismos que procuren la rendición de cuentas; mecanismos que vigilen y obliguen a justificar las acciones de las burocracias; mecanismos que doten a agencias independientes de poder para sancionar las conductas distintas a la rendición de cuentas.

Los mecanismos de rendición de cuentas contienen varios instrumentos de control, entre los cuales destacan los mencionados por el *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), en su obra *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook (2011)*, para los organismos electorales.

Tabla 1. Instrumentos de los mecanismos de rendición de cuentas

Instrumento	Descripción	Componentes
Programas de garantía de calidad interna	Aseguran que las actividades de los organismos electorales están en servicio, tiene apropiados estándares de calidad y son eficaces.	Consulta de <i>stakeholders</i> de nuevos sistemas. Revisión formal y procesos de desarrollo. Pruebas de pre-implementación. Programas de capacitación completos. Personal profesional y capacitado. Programas de vigilancia. Reportes de fallas y rectificación.
Programa de evaluación	El marco electoral y los objetivos estratégicos de los organismos electorales están relacionados con las necesidades de los <i>stakeholders</i> .	¿El marco legal y los objetivos de los organismos electorales están relacionados con las necesidades de los <i>stakeholders</i> ? ¿Los servicios que provee el organismo electoral son necesarios? ¿Se podrán proporcionar servicios con más eficacia por parte del organismo electoral? ¿Qué tan amplio es el impacto de los servicios que proporciona el organismo electoral?
Auditoría	Auditorías de rendimiento: vigilancia de que las actividades sean eficaces, eficientes y económicas. Auditoría financiera: examinar registros contables del organismo electoral contra estándares de contabilidad para verificar eficacia y rectitud del manejo de los recursos públicos. Un informe de auditoría profesional debe ser objetivo, actual, exacto, completo y justo, enfatiza los logros del organismo electoral e identifica cualquier defecto. Los auditores comunican al organismo electoral sus hallazgos y recomendaciones y le otorgan un tiempo para responder cuestionamientos.	
Auditorías de rendimiento	Son un examen objetivo, independiente y sistemático de las actividades de los organismos electorales. Su objetivo es verificar que el uso de los recursos ha sido eficiente, eficaz y económico. Las auditorías pueden ser internas o externas. Las auditorías de rendimiento es un mecanismo para mejorar la administración electoral, instituyendo la buena práctica, la responsabilidad pública y el refuerzo de la integridad institucional.	Entrevista de los principales <i>stakeholders</i> (partidos políticos, votantes, integrantes de la legislatura, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, gobierno, ministerios). Entrevista a los integrantes de organismo electoral. Examinar plan estratégico del organismo electoral. Examinar instrumentos normativos relevantes
Auditorías de rendimiento externas	Supervisión del cumplimiento de las actividades programadas con eficiencia, eficacia y economía por una agencia externa. La agencia debe ser independiente para evitar interferencias. Las agencias deben tener el derecho garantizado en la ley de supervisar a los organismos electorales.	
Auditorías financieras	Mecanismo interno y externo para comprobar el uso adecuado de los recursos públicos. Organizar elecciones requiere de personal eventual y gastos inesperados en equipo electoral, servicios y materiales. Esto podría generar un ambiente de corrupción si no existe un control adecuado.	Informes financieros e información (como ingresos, gastos, flujo de caja y desembolsos y el inventario de activos) Solicitudes de presupuesto y variaciones entre rendimiento financiero estimado y actual. Conformidad con leyes y reglamentos sobre todo consecución, contabilidad, contratos y subvenciones y medidas anticorrupción. Controles internos de fondos, activos e informe financiero.

Instrumento	Descripción	Componentes
Informes de revisiones post-elección	Son revisiones complementarias y tiene como objetivo verificar el rendimiento del organismo electoral en la realización de elecciones creíbles. Un informe post-elección presenta lo que trabajó bien el organismo electoral, lo que no y por qué. El informe puede presentar un análisis de las fortalezas y debilidades del organismo electoral y de la legislación para hacer recomendaciones a la legislatura.	
Informes de revisiones por pares	Estas revisiones incorporan el conocimiento de practicantes electorales con experiencia. Puede ser interno o externo, los pares pueden asistir a evaluaciones o auditorías de rendimiento y financieras.	

Fuente: realizado con información de IDEA, 2011: 227-237

Los instrumentos para efectuar los mecanismos de rendición de cuentas en los organismos electorales pueden dividirse en tres grupos: los programas de rendimiento y evaluación (ayudan a vigilar el cumplimiento de las actividades y que estén enmarcadas en las normatividad correspondiente); las auditorías de rendimiento y financieras, internas y externas (permiten obtener información para vigilar tanto el cumplimiento de actividades con ciertos estándares de calidad como el adecuado uso de recursos públicos); y, los informes de revisión post-elecciones y de pares (están relacionados con mostrar información del trabajo en momentos específicos como son las elecciones).

Cada una de estas herramientas instrumentaliza la rendición de cuentas, es decir, procurará la realización de la transparencia y acceso a la información de la burocracia electoral, la justificación de las acciones de los funcionarios de los organismos electorales y en su caso, generar información para aplicar sanciones correspondientes.

La discusión sobre el comportamiento opaco de las burocracias ha generado posibles soluciones; una de ellas, el modelo Principal-Agente que está conformado por elementos normativos e instrumentales

## **CAPÍTULO 2. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS ELECTORALES LOCALES EN MÉXICO**

Este capítulo tiene el objetivo de mostrar y analizar los estudios que se han realizado de los organismos electorales locales, los antecedentes que originaron las diferencias entre los organismos electorales y por ende su influencia en el diseño de rendición de cuentas. Estos elementos permitirán contar con un diagnóstico de los organismos electorales locales en México en cuanto a su estructura de control interno y los mecanismos de rendición de cuentas.

### **2.1 Estudios previos**

Los estudios sobre los institutos electorales locales en México en su mayoría han tratado acerca de su desarrollo histórico, estructura administrativa y aportación a la democracia en México, como son las obras de los siguientes autores: Heras (2008), Hernández Norzagaray (2009), Astudillo y Córdova (2010), Méndez de Hoyos y Loza (2013), Faustino Torres (2016) y el artículo “de Trejo Patiño (2010).

Referente a la rendición de cuentas en los institutos electorales locales, la obra de Leticia Heras (2008) *Rendición de cuentas en los organismos electorales*, es de las pocas obras que expone la problemática de esta investigación. La autora 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” (Heras, 2008: 7). La obra está sustentada en la importancia de los organismos electorales como primeras instituciones que deben ser transparentes y rendir cuentas, esto para fortalecer la democracia y la confianza ciudadana en ellas. La autora presenta ejemplos ilustrativos de los mecanismos de rendición de cuentas que tienen los siguientes organismos electorales: Instituto Federal Electoral, Instituto Electoral del Estado de México y el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Los resultados muestran un avance significativo en lo referente a mecanismos de transparencia y acceso a la información pública; además, los tres organismos electorales cuentan con contralorías que ayudan a realizar la tarea de responsabilidad y justificación en la rendición de cuentas; y en lo referente a sanciones, la autora menciona que existe evidencia de éstas en los tres institutos. El enfoque de la investigación es institucional, pues la autora detalla el diseño institucional de la rendición de cuentas de estos tres organismos electorales y los compara para analizar la existencia de tal rendición de cuentas.

La segunda obra de la autoría de Ernesto Hernández Norzagaray, *Los méxicos electorales: integración, organización y administración electoral (2009)*, presenta un análisis de la legislación electoral local en 2006 con la finalidad de explicar el proceso de cambio democrático en las 32 entidades y en el ámbito nacional. El argumento central es que cada organismo electoral respondió a un arreglo institucional diferente, por lo que cada institución tuvo integración, organización y administración electoral disímil.

Estas diferencias responden a lo que el autor llama los “Méxicos electorales”, un contexto de administración electoral diferente en cada entidad y en el ámbito nacional; de este modo, es complejo generalizar el desarrollo democrático en el país; al contrario, los diversos diseños institucionales produjeron diferentes avances en el desarrollo de la democracia en el país. El autor relaciona las diferencias de construcción de los organismos electorales en cada entidad con su evolución democrática.

A pesar de que analiza la administración electoral estatal, no incluye en su análisis la rendición de cuentas de los organismos electorales. El argumento del autor está basado en la integración de los consejeros electorales de cada organismo como elemento central de la administración electoral: su forma de elección, número de integrantes, duración, entre otras características. El enfoque del análisis es institucional.

La tercera obra escrita por César Astudillo y Lorenzo Córdova, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional (2010)*, describe el surgimiento, los principios y la estructura institucional y administrativa que tienen los organismos electorales locales de México hasta el 2010. El objetivo del trabajo es presentar un estudio del federalismo electoral, pues se centra en analizar los organismos electorales locales y su contribución a la democracia en México. Los autores comparan la legislación local, la cual era la que sustentaba la forma de organización de los institutos electorales, específicamente la integración de los consejos electorales, su forma de designación a los integrantes, duración, requisitos de elegibilidad, entre otros. Los autores resaltan las categorías de autonomía, función electoral, autoridades electorales y control.

Respecto a la rendición de cuentas, la obra menciona los controles que tenían los organismos electorales; en primer lugar, los Congresos locales, un control político que designaba a los integrantes de los consejos generales; en segundo lugar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un control jurisdiccional que vigila las constituciones y leyes electorales de los estados; en tercer lugar, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, un control de actos y jurisdiccional, pues vigila la aplicación de la ley electoral por parte de los organismos electorales. No obstante, la obra no analiza la rendición de cuentas que deben hacer los organismos electorales respecto al uso de recursos financieros y el estudio no considera los cambios legales del 2014.

La cuarta obra coordinada por Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza, *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México (2013)*, se centró en el estudio de la calidad de las elecciones en las entidades federativas en el periodo 2006-2011. El análisis fue realizado bajo dos modalidades: un estudio comparado de las 31 entidades y la Ciudad de México, así como un estudio sobre la misma temática en los estados de Morelos, Colima, México y Chihuahua. El objetivo de la obra es evaluar en qué medida el andamiaje institucional y social mostró las condiciones para el cumplimiento de los estándares de elecciones democráticas.

Los hallazgos de la investigación fueron que el diseño institucional de los organismos electorales (administrativos y jurisdiccionales) garantizan elecciones libres y justas, pero en la práctica, los procedimientos y decisiones estarían manipulados por lo que existe influencia partidista y de los poderes ejecutivos locales; además, la percepción ciudadana respecto a la calidad de las elecciones está influida por alineaciones partidistas, la percepción de elecciones federales y, en menor medida, por la percepción de imparcialidad de los órganos electorales locales y el desempeño del gobernador.

La obra realizó la investigación combinando el análisis del diseño institucional de los organismos electorales, las prácticas institucionales en algunos organismos y la opinión pública. Si bien el estudio no incluye el análisis de la rendición de cuentas, lo cierto es que la metodología de análisis y los hallazgos son relevantes para el estudio de los organismos electorales locales. Los autores otorgan un diagnóstico sobre el diseño institucional de los organismos electorales previo a la reforma electoral del 2014 y resaltan su importancia, así como la influencia de factores exógenos que contribuyen a la calidad de las elecciones.

La quinta obra de la autoría de Antonio Faustino Torres, *Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF y el IEEM (2016)*, presenta un estudio de la supuesta influencia de los ejecutivos locales y de los partidos políticos en los institutos electorales locales, específicamente en los casos del Distrito Federal y el Estado de México de 1996 al 2008. Ambos casos fueron elegidos por el autor debido a la baja competitividad electoral en su respectiva elección del Ejecutivo, pero alta competitividad en la elección de los integrantes del poder legislativo. El autor tiene como objetivo analizar la autonomía jurídica y política de los organismos electorales antes mencionados; por lo que propone que la falta de competitividad electoral incentiva la intromisión del ejecutivo estatal en el organismo electoral para asegurar ventajas electorales.

La obra muestra el análisis del diseño institucional de la autonomía de los dos organismos electorales y de elementos políticos que permitan caracterizar el

surgimiento y desarrollo de los organismos electorales. El resultado de la investigación señala la limitación de la autonomía que tuvieron los organismos electorales a partir del 2008, principalmente por los partidos políticos y no tanto por el ejecutivo estatal.

El autor se centra en la “autonomía” de los organismos electorales, por lo que atribuye la inexistencia de esta si hubo intromisión de otros poderes en el trabajo de los organismos electorales. El análisis institucional y político que realiza el autor le permite distinguir los grados de autonomía que tienen los organismos electorales. En este sentido, la obra no tiene relación con la rendición de cuentas de los organismos electorales; su estudio está centrado en la intromisión de los poderes estatales en la actuación de los organismos electorales.

Finalmente, el artículo “La institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas en el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM)” (2010) de Alicia Trejo Patiño, analiza la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas en los organismos electorales, específicamente en el IEEM. La autora menciona que los mecanismos de rendición de cuentas en el IEEM existen pero son limitados, pues solo obedecen a la dimensión de acceso a la información. La contraloría interna del IEEM es importante en la rendición de cuentas, pero su dependencia hace cuestionable su labor.

Cada obra analizada presenta la importancia de los organismos electorales en la democracia del país, algunos enfatizan en la autonomía, en la administración electoral o en su capacidad para organizar elecciones; solo dos obras analizan la rendición de cuentas de los organismos electorales, ambas obras lo hacen desde el enfoque institucional y entre sus hallazgos señalan la limitación de rendición de cuentas que encontraron.

### **Objetivos de la investigación**

Conforme a los estudios previos, existe análisis limitado del control interno de los organismos electorales y cómo este influye en la rendición de cuentas de los mismos; por ello, esta investigación tiene dos objetivos. El primer objetivo busca

explicar el diseño institucional de la rendición de cuentas de los organismos públicos electorales.

El segundo objetivo, que se enfoca en una parte de la rendición de cuentas de los organismos electorales, es responder cómo la autonomía del área encargada del control en los organismos electorales influye en la práctica de rendición de cuentas que deben tener estos organismos.

### **Variables de estudio**

Las variables de la investigación son dos: por un lado, el nombramiento del titular de la contraloría; por otro lado el ejercicio transparente y verificable de las cuentas financieras de los organismos electorales. En específico, la investigación se centrará en la autonomía de las áreas responsables del control interno de los organismos electorales para intentar determinar si este atributo incide en la rendición de cuentas.

Variable independiente

- Nombramiento del congreso local del responsable de vigilar y controlar las finanzas del instituto electoral

Variable dependiente:

- Ejercicio transparente y verificable de los recursos públicos de los organismos electorales locales

### **Pregunta de investigación**

¿Cómo influye en la práctica de rendición de cuentas de los organismos electorales locales que el titular de la contraloría sea nombrado por el congreso local?

## **Hipótesis**

La hipótesis planteada es: *Cuando el contralor es nombrado por los órganos directivos internos de un organismo electoral (Secretaría Ejecutiva o Consejo General) su margen de autonomía para vigilar y controlar el uso de recursos públicos es limitado; y como su remoción depende de los mismos que lo nombraron, su capacidad de sanción es mínima. En cambio, cuando el contralor es nombrado por el congreso local, su margen de control y vigilancia de recursos públicos es mayor porque a los eventualmente sancionados no pueden removerlo del cargo.*

## **Diseño de investigación**

Con el fin de comprobar la hipótesis, se estableció un estudio comparativo de los organismos electorales. En este sentido “el método comparado se utiliza para abordar el análisis de un número reducido de casos [...]. Se vale de la comparación explícita y sistemática para estudiar las relaciones entre variables” (Anduiza, Crespo y Méndez, 2009: 120-121). Arend Lijphart (1971) define al método comparativo como “un método básico para el establecimiento de proposiciones empíricas generales [...] y como un método para descubrir relaciones empíricas entre variables” (682-683).

Para alcanzar los objetivos, se investigó si los organismos electorales cuentan con una contraloría y en caso de que así fuese, quién es el responsable de nombrar al titular de la contraloría. Estos dos elementos son importantes también para seleccionar a los organismos electorales que serían analizados y comparados.

Tabla 2. Información acerca de las áreas de control interno en los organismos electorales locales

No.	Organismos Electorales	Organismos electorales que cuentan con un área de control de gestión interna	Responsable de nombrar al titular del área de control interno
1	Aguascalientes	SI	Congreso local
2	Baja California	SI	Congreso local
3	Baja California Sur	SI	Congreso local
4	Campeche	SI	Consejo General del organismo local
5	Chiapas	SI	Congreso local
6	Chihuahua	NO	NO APLICA
7	Coahuila	SI	Congreso local
8	Colima	SI	Consejo General del organismo local
9	Distrito Federal	SI	Congreso local
10	Durango	SI	Congreso local
11	Estado de México	SI	Congreso local
12	Guanajuato	SI	Consejo General del organismo local
13	Guerrero	SI	Congreso local
14	Hidalgo	SI	Consejo General del organismo local
15	Jalisco	SI	Congreso local
16	Michoacán	SI	Consejo General del organismo local
17	Morelos	SI (SOLO APARECE EN EL ORGANIGRAMA, NO EN NINGUNA NORMA)	NO EXISTE INFORMACIÓN
18	Nayarit	NO	NO APLICA
19	Nuevo León	NO	NO APLICA
20	Oaxaca	SI	Congreso local
21	Puebla	SI	Consejo General del organismo local
22	Querétaro	SI	Congreso local
23	Quintana Roo	SI	Consejo General del organismo local
24	San Luis Potosí	SI	Congreso local
25	Sinaloa	SI	Consejo General del organismo local
26	Sonora	SI	Consejo General del organismo local
27	Tabasco	SI	Congreso local
28	Tamaulipas	SI	Congreso local
29	Tlaxcala	SI	Congreso local
30	Veracruz	SI	Congreso local
31	Yucatán	SI	Congreso local
32	Zacatecas	NO	NO APLICA

Fuente: Elaboración propia con información de la normatividad electoral de cada entidad

De los 32 organismos electorales locales, 28 organismos cuentan con un área de control interno y cuatro organismos no lo tienen. Los organismos electorales que no cuentan con un área de control interno se ubican en Chihuahua, Nayarit, Nuevo León y Zacatecas; además, el Instituto Electoral en Morelos sólo reconoce la figura en su organigrama no así en la normatividad.

De los 28 organismos electorales que tienen un área de control interno, en 18 organismos electorales, el titular de la contraloría es designado por el Congreso Local, en nueve organismos electorales el titular de la contraloría es nombrado por el Consejo General del organismo y un organismo electoral no muestra información en su normatividad. En la mayoría de los organismos electorales (56%), las contralorías tienen un reconocimiento legal de autonomía por la designación de su titular por parte del Congreso Local. En menor porcentaje (28%), los titulares de las contralorías son designados por los integrantes del Consejo General, lo cual corresponde con la subordinación del área.

Derivado de estos datos, el diseño institucional del control interno en los organismos electorales en el país es de tres tipos: existe área de control interno y su titular es designado por la Legislatura local; existe área de control interno y su titular es designado por el Consejo General del propio organismo electoral y; no existe área de control interno.

Para estudiar estos tres tipos de diseño institucional y comprobar la hipótesis expuesta, la investigación elegirá tres organismos electorales que representen a cada tipología. La selección de los organismos fue aleatoria, por lo que fue utilizado el Programa Excel. En un primer momento, los organismos electorales fueron divididos en tres listas que corresponden a los tres diseños institucionales y colocados en hojas distintas de un mismo archivo de Excel. Una vez enumerados cada uno de los organismos electorales, el segundo paso fue en cada hoja, seleccionar una celda vacía y colocar la siguiente fórmula =ALEATORIO.ENTRE (1, N). N corresponde al número de entradas. En la hoja 1 donde fueron anotados los organismos electorales con contraloría y su titular es designado por el Congreso local, el número de entradas fue 18; en la hoja 2 donde fueron anotados

los organismos electorales con contraloría y su titular es designado por su propio Consejo General, el número de entradas fue 9; y en la hoja tres donde los organismos electorales no tienen contraloría, el número de entradas fue 4. No fue considerado el organismo electoral que no tiene información en su normatividad.

El primer organismo electoral elegido es del Estado de México, que corresponde al primer diseño institucional; el segundo organismo electoral será de la entidad de Guanajuato y corresponde al segundo diseño electoral; y el tercer organismo electoral seleccionado es el ubicado en Zacatecas y corresponde al tercer diseño institucional.

La siguiente fase fue la recolección de datos. En un primer momento, con la técnica de investigación documental<sup>11</sup>, fue analizada la normatividad de cada entidad federativa, considerada ésta como evidencia empírica (Alonso, Volkens y Gómez, 2012), como son: la Constitución Política, las leyes electorales y de transparencia, los reglamentos internos de los organismos electorales, organigramas, acuerdos de Consejo General de cada organismo electoral, así como las normas sobre auditorías, esto para mostrar y analizar la estructura de control interno y cumplir con el primer objetivo de la investigación. También se analizaron los resultados de las auditorías internas y externas de cada uno de los organismos electorales para comparar el trabajo del área de control interno y cumplir con el segundo objetivo. En un segundo momento fueron aplicadas entrevistas<sup>12</sup> semiestructuradas a los titulares de las contralorías (en los casos del Estado de México y Guanajuato) y al titular del área que, de acuerdo a la normatividad, se encarga de vigilar el uso de recursos públicos en el Instituto Electoral de Zacatecas, para complementar la información que fue recabada previamente. El cuadro 3 muestra a los actores entrevistados.

---

<sup>11</sup> En cuanto a la investigación documental, esta refiere a “obtener datos e información a partir de documentos escritos y no escritos, susceptibles de ser utilizados dentro de los propósitos de una investigación” (Ander-Egg, 1995: 213).

<sup>12</sup> La entrevista es “una conversación entre dos personas por lo menos, en la cual uno es el entrevistador y otro u otros son los entrevistados; estas personas dialogan con arreglo a ciertos esquemas o pautas acerca de un problema o cuestión determinada, teniendo un propósito profesional” (Ander-Egg, 1995: 226).

Tabla 3. Actores entrevistados

<b>Organismo electoral</b>	<b>Encargado de fiscalizar las finanzas internas</b>
Instituto Electoral del Estado de México	Contralor interno
Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	Contralor interno
Instituto Electoral del Estado de Zacatecas:	Director de Administración

Fuente: Elaboración propia con información de los organigramas de los organismos electorales.

## 2.2 La autonomía de los organismos electorales: marco del desarrollo de los “Méxicos electorales”

La organización de procesos electorales es una de las tareas de un Estado democrático y su funcionalidad depende en gran medida de la autonomía y profesionalización de la organización que la realiza. En México, fue hasta finales del siglo XX que el Estado definió estructuras autónomas e independientes del poder ejecutivo para realizar la tarea de organizar elecciones; previamente, la organización de elecciones fue llevada a cabo por los municipios (1918 a 1946) y, posteriormente, a nivel nacional, por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral<sup>13</sup> (Emmerich, 2009).

El surgimiento de organismos electorales autónomos en México fue precedido por resultados electorales dudosos<sup>14</sup> que provocaron baja credibilidad de la ciudadanía en la organización de elecciones. “Se necesitaba restaurar la confianza en las autoridades electorales y prepararlas para celebrar elecciones verdaderamente competidas. En consecuencia, en 1989 se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y en 1990 se creó

<sup>13</sup> Las elecciones federales y locales de gobernador, congresos locales y ayuntamientos recayeron en una estructura centralizada que tenía como principal dirección el poder ejecutivo en cada entidad.

<sup>14</sup> La elección presidencial de 1988 fue altamente competida: por un lado el candidato del Partido de la Revolución Mexicana, Carlos Salinas de Gortari y por otro lado el candidato del Frente Democrático Nacional Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano compitieron por el cargo presidencial. El día de la elección hubo una “caída de sistema” al momento de realizar los cómputos electorales. El resultado final brindó al candidato priista el triunfo. A pesar de los resultados electorales, el candidato ganador no contaba con legitimidad política y el sistema electoral vivió una crisis de falta de credibilidad.

el Instituto Federal Electoral (IFE)” (Emmerich, 2009: 25). La creación de organismos externos al poder ejecutivo encargados de las elecciones en México fue un paradigma para el proceso de transición democrática del país. Las estructuras administrativas electorales, si bien, seguían dependiendo del gobierno federal, tenían un espacio propio, el cual fueron acrecentando continuamente.

Después de que fue creado el IFE, cada uno de los estados de la República impulsó su propio organismo electoral -una entidad especializada- donde los ejecutivos estatales mantuvieron una fuerte influencia en la integración de los organismos electorales.

En el ámbito federal, el proceso de autonomía del IFE inició en 1994 con la figura de consejero ciudadano como integrante del máximo órgano de decisión; en el ámbito subnacional, algunos estados (San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora) integraron la figura de consejero ciudadano desde 1992 (Emmerich, 2009). El consejero ciudadano debía ser una persona que no tuviera militancia en algún partido político o que no fuera funcionario de algún gobierno; es decir, que fuese independiente de aquellos que buscarían influir en el resultado de las elecciones. Por medio de esta figura se trató de asegurar la autonomía de los organismos electorales; la integración de un órgano colegiado –Consejo General, máxima autoridad de los organismos electorales– por ciudadanos independientes podría asegurar la organización de elecciones sin influencia del gobierno.

A partir de la conformación de organismos electorales autónomos es posible observar tres fases en la estructuración de la administración electoral local en México: en la primera fase, de 1996 hasta el 2003, las reformas electorales procuraron la independencia y autonomía de los organismos electorales del poder ejecutivo; en la segunda fase, de 2003 hasta 2013, ocurrió la diversificación de las normas electorales en cada entidad, lo que produjo un desarrollo heterogéneo de la democracia en el ámbito local; la última fase que inició en 2013, presentó una reestructuración de las funciones de los organismos electorales, otorgando a un organismo nacional mayores atributos y limitando la autonomía de los organismos electorales locales.

Respecto a la primera fase, la reforma de 1996 liberó a los organismos electorales de su dependencia del poder ejecutivo, pues fue retirado el Secretario de Gobernación de la estructura directiva y los organismos fueron integrados, principalmente, por un Consejo de ciudadanos que debían procurar la imparcialidad en las elecciones federales y locales. Además, los partidos políticos fueron parte del Consejo General, pero no tenían derecho a voto, solo a voz. La ciudadanización de los órganos de dirección de los organismos electorales, de acuerdo a Astudillo y Córdova (2010), trataba de desvincular el férreo control del poder ejecutivo sobre los procesos electorales. La figura del ciudadano representaba la legitimidad de la organización de elecciones en México.

La autonomía o independencia de los organismos electorales en México es un atributo primordial para considerar a las elecciones transparentes y sin injerencia del poder ejecutivo. La autonomía de los organismos electorales fue acrecentándose al grado de considerar diversos tipos de autonomía. Astudillo y Córdova (2010) señalan varias vertientes de la autonomía reconocida en las legislaciones locales hasta antes de la reforma electoral de 2013.

Estas vertientes de autonomía fueron: orgánica (es la determinación de la estructura y organización propia); administrativa (independencia de acción entre órganos de la administración pública); de gestión (la ejecución de su presupuesto según sus objetivos); política; presupuestal (determinar por si mismos los montos económicos necesarios para cumplir sus funciones); financiera (la ejecución del presupuesto, pagos, contratación de servicios y fiscalización de la ejecución del presupuesto queda bajo la decisión de los propios órganos electorales); normativa (darse sus propias normas); funcional (regular su funcionamiento interno); y, decisoria (solventar asuntos de su competencia).

Los organismos electorales pasaron de ser áreas de gobierno a organismos independientes. La autonomía adquirida, tal como señalan los autores, fue diversificada al grado de que los organismos electorales determinaban su gasto y su propia fiscalización. El Consejo General como máxima autoridad, fungió como juez y parte de su propia actuación.

En la segunda fase hubo una diversificación de normas electorales estatales que provocaron diferentes niveles de democracia. El proceso de democratización ha sido heterogéneo, pues las entidades presentan características disímiles como la institucionalización, espacios limitados de competencia, alta discrecionalidad en la toma de decisiones electorales y sesgos (Méndez, 2013).

Las diferencias entre organismos electorales de las entidades fueron desde el nombre hasta la integración de consejos electorales<sup>15</sup>. Algunos organismos electorales, hasta la fecha, son nombrados institutos y otros consejos. Hasta antes del 2013, la integración de los consejos electorales variaba en número y en procedimiento de selección: “el proceso de cambio durante el llamado ciclo de las reformas electorales (1977-1996) provocó una transformación sustantiva del entramado institucional, lo que tomó cuerpo en los 33 arreglos institucionales, con sus respectivas formas de integración, organización y administración electoral, los cuales permiten reconocer una diversidad institucional que nos lleva a la certeza de la existencia de varios “Méxicos electorales”, lo que genera diversas velocidades en el desarrollo de nuestra democracia electoral (Hernández, 2009: 8).

Las diferentes estructuras administrativas y legales de la administración electoral en las entidades en México han creado esta diversidad y heterogeneidad. Los “Méxicos electorales” denotan la variabilidad de desarrollo democrático en el país. Los arreglos institucionales suscitados en cada entidad para la creación de los organismos electorales fueron distintos en cada caso, por lo que cada entidad cuenta con organismos electorales producto de una dinámica política propia entre gobierno y opositores.

---

<sup>15</sup> Conforme al estudio de Hernández y Camarena (2006) los organismos electorales diferían en cuanto a los nombres. Como “Institutos”, el 72% de los organismos; como “consejos” lo es el 19% de los organismos; como “comisión” sólo es nombrado un organismo; y como “institutos electorales y de participación ciudadana” lo eran dos organismos. En cuanto a la integración de los Consejos de los organismos electorales, 18 organismos contaban con seis consejeros electorales y un presidente, ocho organismos tenían cuatro consejeros electorales y un presidente; y seis organismos tenían 8 consejeros electorales y un presidente.

La autonomía otorgada a los organismos electorales locales en la primera fase fue determinante para la variabilidad de las instituciones y los arreglos institucionales. La independencia que ejercieron los organismos electorales en una década sirvió para la concreción de arreglos propios con los partidos políticos.

La integración de los partidos políticos en el máximo órgano de dirección de los organismos electorales locales fue observado como una muestra de pluralidad que el país estaba viviendo; de la misma manera, la selección de los integrantes de los consejos generales por los congresos locales parecía un método que obligaba al debate y la negociación con altos grados de legitimidad. Sin embargo, los partidos políticos procuran su protagonismo en el desarrollo de las elecciones, pues buscan influir en las decisiones del órgano electoral y beneficiarse de ello (Méndez, 2013).

La influencia de los partidos políticos en los procesos electorales locales comenzó a mostrar diferencias significativas en el proceso democrático del país. Hartlyn, Maccoy y Mustillo (2009) realizaron un estudio en el cual evaluaron el grado de partidismo de los órganos electorales en América Latina. De acuerdo a los autores, la selección de los integrantes de los consejos generales es importante para considerar la influencia en la toma de decisiones y elecciones imparciales. Debido a esta información, los autores muestran una categorización de los organismos electorales:

1. “Dominado por un solo partido: cuando un partido, usualmente en el poder, tiene suficientes representantes como para tomar solos la mayoría de las decisiones (ya sea que lo hagan o no).
2. Mixto partidarizado: cuando hay una representación equilibrada de los partidos políticos en un OGE o una representación mixta, de tal forma que ningún partido pueda tomar decisiones por cuenta propia.
3. Independiente/mixto partidarizado: cuando algunos miembros son nombrados con base en representación partidaria y otros son independientes.

4. Independiente de los partidos: cuando los miembros pueden ser nombrados por el poder legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos), pero están conscientes de que son profesionales, independientes y que no han sido nombrados por su afinidad partidaria sino por sus méritos” (Hartlyn *et al*, 2009: 22).

De acuerdo a la clasificación, en los organismos electorales mexicanos predominó, según la normatividad, el tipo “independiente de los partidos políticos”. La legislatura de cada entidad emitía una convocatoria para seleccionar a los integrantes del consejo general del organismo electoral; si bien, la normatividad señalaba que debían ser profesionales independientes de algún partido político, los estudios realizados por Méndez (2013) muestran resultados heterogéneos.

La independencia de los organismos electorales locales en México fue analizada por Méndez en 2013. Utilizando la metodología de Hartlyn, Maccoy y Mustillo (2009) y agregando la variable de destitución de los consejeros electorales, la autora conformó los siguientes índices: el primero, “grado de partidismo”, el cual fue concebido conforme a la naturaleza del ente que designa a los consejeros y la independencia de quienes han sido designados; el segundo, “índice de independencia” se basa en el proceso de nombramiento y la duración del encargo.

De acuerdo a Méndez (2013), “el grado de partidismo alto se presenta cuando solo órganos políticos están involucrados en el proceso de nominación de consejeros electorales, el organismo autónomo electoral es mixto partidizado o independiente/mixto partidizado si la percepción del partidismo es alta, hay injerencia del gobernador y el número de impugnaciones es mayor a 5; el grado de partidismo es medio cuando órganos políticos y civiles están involucrados, el organismo autónomo electoral es independiente/mixto partidizado si la percepción del partidismo es alta pero sin injerencia del gobernador y con consenso, y las impugnaciones están entre 0 y 5; y el grado de partidismo es bajo cuando órganos políticos o civiles están involucrados, el organismo autónomo

electoral es independiente si hay una percepción de independencia y no hay impugnaciones” (Méndez, 2013: 47).

Conforme a los resultados, en 2012 ninguna entidad contaba con un organismo electoral de bajo índice de partidización, pues en la designación de los miembros de los consejos generales no se encontraban órganos civiles y judiciales, sino que en todos los casos quienes intervinieron en la designación de consejeros fueron órganos políticos, por lo que los partidos políticos tuvieron una gran influencia.

En el índice de independencia, “se considera alto cuando los órganos que intervienen son 3 o más, la duración del consejero triplica al de los diputados que lo nombran, la remoción está a cargo del Congreso del Estado y requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados; es medio cuando los órganos que intervienen son 2, la duración del consejero duplica al de los diputados, la remoción está a cargo del Congreso en conjunción con el Consejo y por el voto de las dos terceras partes; y es bajo cuando los órganos que intervienen son uno o dos, la duración del nombramiento y los diputados es la misma y la remoción está a cargo del Consejo o no está regulada” (Méndez, 2013: 50).

En los resultados, seis organismos electorales tuvieron alto índice de independencia, 11 organismos obtuvieron independencia media y el resto (15) de los organismos tiene una independencia baja. Predominó la independencia media y baja, por lo que demuestra que existía un modelo de designación apegado a prácticas partidistas.

Los partidos políticos han influido en las decisiones que han tomado los integrantes de los órganos electorales. Debido a la tarea a realizar por los organismos electorales –organizar elecciones-, la injerencia de los partidos políticos es notoria; tanto en la designación de consejeros electorales como en la toma de decisiones de los organismos electorales. Esta injerencia partidista afecta la autonomía de los organismos. Si bien, en los noventa fue construida la estructura administrativa electoral independiente del poder ejecutivo, los partidos políticos reemplazaron esa intervención.

Aunado a la intervención de los partidos políticos, los ejecutivos estatales tuvieron cierta influencia en los organismos electorales, pues de acuerdo a Reveles (2009), estos organismos tienen dependencia presupuestal, pues es el ejecutivo estatal quien determina los montos que recibirá el organismo. La autonomía presupuestal es parcial, pues los organismos electorales dependen del gobernador para asegurar los recursos financieros que requieren, una vez que los obtienen, los organismos electorales son autónomos para ejercer el recurso público conforme a su programa de actividades. Esta dependencia presupuestal afecta la posibilidad de autonomía, pues los consejeros deben realizar un tipo de “cabildeo” con el ejecutivo, lo que permitiría un tipo de influencia del ejecutivo en el organismo electoral.

La autonomía de los organismos electorales en México fue funcional y necesaria para procurar confianza en la ciudadanía. Esta autonomía permitió la generación de acuerdos locales que a su vez crearon los “Méxicos electorales”, una especie de democracia diferenciada por entidad resultado de la dinámica política propia. Con las reformas electorales, la autonomía en decisiones administrativas fue aumentando, pero la autonomía política y presupuestal fue reducida por la intervención de los partidos políticos y la dependencia del ejecutivo.

La designación de los miembros de los Consejos Generales por los congresos locales aseguró la influencia de los partidos políticos en los organismos electorales, por lo que la reforma de 2013 modificó este procedimiento y otorgó a un organismo nacional tal atribución.

La autonomía en la rendición de cuentas de los organismos electorales es importante porque a partir de tal característica son analizadas las prácticas de la burocracia electoral. El modelo-Agente exige un agente que sea vigilado y condicionado por un Principal; en un organismo electoral con suficiente autonomía podría no funcionar el modelo, ya que el agente podría evitar rendir cuentas al Principal, por tanto la autonomía sería el respaldo para simular hacer una propia rendición de cuentas.

Respecto a los organismos electorales elegidos para analizar y contrastar el diseño institucional de control, cabe señalar que los tres están integrados en su Consejo general por seis consejeros electorales y un consejero presidente. De hecho, esta integración está estipulada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y aplica a todos los organismos electorales. Los tres organismos (del Estado de México, Guanajuato y Zacatecas) son denominados como Institutos a diferencia de otros casos que son reconocidos como Comisiones o Consejos.

### **2.3 Las agencias de rendición de cuentas de los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLE's)**

La función primordial de los OPLE's es organizar elecciones legítimas y con apego a derecho; para que este objetivo sea posible son fundamentales la independencia o autonomía y que incluyan un sistema de rendición de cuentas. Ambos elementos abonan en la imparcialidad de los OPLE's, pues la independencia evita interferencias de otras agencias o poderes que busquen influir en los resultados electorales, mientras que un buen diseño de rendición de cuentas procura el cumplimiento de los fines de los OPLE's.

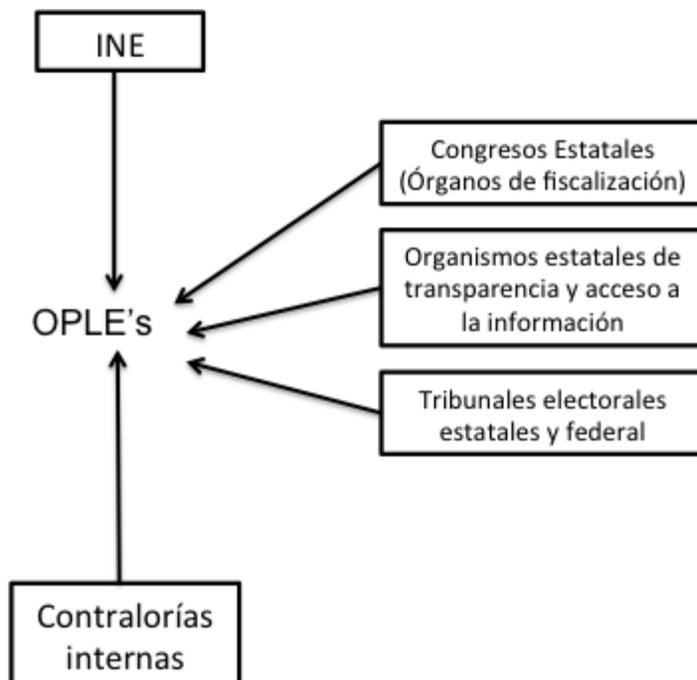
El diseño institucional de rendición de cuentas de los OPLE's, además de incluir los mecanismos y herramientas, demanda de agencias que vigilen y sancionen el actuar de los OPLE's; pues el principio de rendición de cuentas "requiere que los organismos electorales proporcionen la información completa de sus políticas, sus resultados previstos, su actuación, y los recursos que han usado y tienen la intención de usar, los públicos y otros fondos" (IDEA, 2011: 223).

Si se observan los OPLE's bajo el modelo Principal-Agente, existen varias agencias que actúan como Principal dependiendo del motivo por el que debe rendir cuentas el organismo electoral. Si el motivo es de tipo electoral, el Instituto Nacional Electoral (INE) es el Principal que vigila a los OPLE's junto con los partidos políticos; si el motivo es jurisdiccional, los Tribunales electorales son los Principales; si el motivo es de tipo financiero, los Congresos locales y las

contralorías internas asumen la función de Principales; y si el motivo es la vigilancia de la publicación de información, los organismos de transparencia y acceso a la información son los Principales.

Las agencias o Principales denotan el diseño institucional de rendición de cuentas de los OPLE's; así mismo las relaciones y responsabilidades de estas con los organismos electorales. Las agencias que vigilan a los OPLE's no tienen el mismo tipo de relación, pues algunas tienen relaciones verticales (de autoridad o subordinación) u horizontales. De acuerdo al diagrama 1, existe una relación vertical entre los OPLE's y el Instituto Nacional Electoral (INE), así como con los órganos de control interno o contralorías de los OPLE's. La relación horizontal de rendición de cuentas de los OPLE's sucede con los tribunales electorales, las Auditorías de Fiscalización dependientes de los Congresos Locales y los organismos de transparencia y acceso a la información de cada entidad.

Diagrama 1. Relación de rendición de cuentas de los OPLE's con otras agencias



Fuente: Realización propia con información de las Constituciones locales y leyes electorales de las entidades federativas.

### **Relación horizontal de rendición de cuentas de los OPLE's**

Las relaciones horizontales entre las agencias y los OPLE's sucede por el estatus jurídico; es decir, el Principal tiene autoridad legal para vigilar y exigir cuentas a los OPLE's, considerando que el organismo electoral no es un subordinado sino una organización con autonomía. Este tipo de relación, también conocida como Accountability horizontal (O'Donnell, 1998), permite vigilar el actuar de la burocracia sin que exista relación jerárquica.

La relación horizontal de rendición de cuentas entre los OPLE's y los Tribunales electorales tiene que ver con la vigilancia y modificación, en su caso, de las decisiones y acuerdos que toman los Consejos generales de los OPLE's. En caso de que algún interesado (partido político o ciudadano) observe que sus derechos son afectados por los acuerdos de los Consejos generales y por tanto, violan normas constitucionales y legales, podría interponer recursos judiciales ante los Tribunales electorales locales o en los tribunales electorales del Poder Judicial de la Federación.

El control que existe de los tribunales electorales a los OPLE's es de tipo horizontal por la independencia que tienen ambas agencias. No existe una relación de subordinación, sino una relación de iguales en cuanto a la autonomía que cada agencia tiene. La rendición de cuentas de los Tribunales electorales hacia los OPLE's es de tipo jurisdiccional, pues la vigilancia y sanción de los tribunales será respecto de los acuerdos de los Consejos generales, nunca del uso del presupuesto o cumplimiento de metas.

La relación horizontal de los OPLE's con los organismos estatales de transparencia y acceso a la información es posible por la autonomía de ambas agencias. Desde el 2003 que apareció el primer Instituto de transparencia en el país, los organismos de transparencia locales se han fortalecido para vigilar el cumplimiento de la transparencia y acceso a la información de toda entidad pública. Todas las entidades del país cuentan con un órgano de transparencia que procura el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. Además, existe el sistema *Infomex*, que consiste en una plataforma digital que permite al usuario solicitar información al organismo público y el órgano de transparencia vigila que el organismo público cumpla con la entrega de información.

Aunado a ello, cada OPLE cuenta con un área interna de acceso a la información, la cual debe estar en contacto con el órgano de transparencia estatal para el cumplimiento de la publicación de información de oficio. La información de oficio que debe publicarse aumentó conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAI) que fue aprobada en 2015. El artículo 70 de la normatividad referida señala la información que todo sujeto obligado debe poner a disposición del público: el marco normativo aplicable al sujeto obligado; estructura orgánica completa, facultades, metas, objetivos e indicadores de cada área; indicadores que permitan rendir cuenta de los objetivos y resultados del sujeto obligado.

También se incluye la remuneración bruta y neta de los servidores públicos; gastos de representación y viáticos; el número total de plazas, declaraciones patrimoniales de los servidores públicos; convocatorias a concursos para ocupar

cargos públicos; condiciones generales de trabajo; información curricular desde el nivel de jefe de departamento; el listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas; información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto; la información relativa a la deuda pública; montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad; el resultado de la dictaminación de los estados financieros.

Además se deben transparentar los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que corresponden; los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes se les asigne o permita usar recursos públicos; información sobre resultados de procesos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación; informes de avances programáticos o presupuestales, balances y su estado financiero; padrón de proveedores y contratistas; entre otras.

Aunado a esto, la LGTAI, en el artículo 74 numeral I menciona de forma específica la información que debe ser pública por parte del INE y OPLE's. Esta información refiere primordialmente datos electorales y acerca de los partidos políticos: informes que presentan los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones; la geografía y cartografía electoral; el registro de candidatos; catálogo de medios de comunicación y pautas de transmisión; montos de financiamiento público otorgados a partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas, así como montos autorizados de financiamiento privado y topes de gastos de campaña; cómputos totales de elecciones; resultados y declaración de validez de las elecciones; monitoreo a medios; dictámenes, informes y resoluciones sobre pérdida de registro y liquidación de patrimonio de los partidos políticos; entre otros.

En este caso, los órganos de transparencia (local y nacional) vigilan a los OPLE's en el cumplimiento de la publicación de información y la entrega de la misma a los solicitantes. No obstante, la etapa de justificación de rendición de cuentas solo existe en caso de una queja por la no entrega de documentación. En materia de sanciones, la LGTAI tiene un capítulo de apremio y sanciones, los cuales pueden

aplicar los órganos garantes de transparencia. Los apremios son amonestación pública y multa económica. En cuanto a las sanciones son aplicadas conforme a la Ley de transparencia de cada entidad por el órgano garante de transparencia.

La relación horizontal entre los OPLE's y los Órganos de fiscalización de los Congresos Locales tiene como función la revisión y vigilancia del gasto público. De acuerdo a las constituciones locales, los órganos de fiscalización de la entidad tienen la responsabilidad de vigilar que los ingresos y el gasto público de las entidades públicas sean destinados de acuerdo a lo establecido en sus programas anuales. Además, los órganos de fiscalización deberán evaluar el cumplimiento de las metas programadas, dar seguimiento a los indicadores de evaluación del desempeño e imponer sanciones. En esta relación de rendición de cuentas, los OPLE's deben informar, justificar y podrían recibir sanciones. El diseño institucional cuenta con las tres dimensiones de la rendición de cuentas.

### **Relación vertical de rendición de cuentas de los OPLE's**

La relación vertical o Accountability vertical de los OPLE's con otras agencias está asociada a la jerarquización en el poder público. El INE tiene mayor jerarquía sobre los OPLE's, por lo que la relación no puede ser horizontal; y en el caso de las contralorías internas, conforme a la estructura de los organismos electorales, regularmente están subordinadas a los Consejos Generales de los OPLE's.

En cuanto a la relación de los OPLE's con el INE, la Constitución Federal señala una subordinación de los órganos locales hacia el INE. Conforme el artículo 41 de la Carta Magna, el INE puede asumir actividades que corresponden a órganos locales, designar actividades a los OPLE's y atraer asuntos de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite. Todas estas acciones puede realizarlas el Consejo General del INE con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de once del Consejo General. Si bien, la Constitución Federal señala la autonomía de funcionamiento de los OPLE's y la independencia de sus decisiones, la relación de subordinación entre el INE y los

organismos locales es visible por la posibilidad de atracción de asuntos del ámbito local al federal que al Consejo General del INE le parezcan pertinentes.

Un elemento importante para determinar la subordinación de los OPLE's al INE es la atribución que tiene el Consejo General del INE para designar y remover a integrantes de los consejos electorales de los OPLE's; es decir, los integrantes del Consejo General del INE son los únicos responsables de seleccionar, designar y remover a quienes integrarán a las máximas autoridades de los OPLE's.

La relación de rendición de cuentas entre los órganos de control interno y los OPLE's es vertical, pues al ser áreas internas dependen de los Consejos generales de los OPLE's. La labor de los órganos de control es vigilar el gasto de los órganos electorales conforme a sus programas. No obstante, no todos los OPLE's tienen un área de control. De acuerdo a la información expuesta previamente, de los 32 organismos electorales solo 28 cuentan con áreas de control interno. En los OPLE's de Chihuahua, Nayarit, Nuevo León y Zacatecas no existe área de control interno.

Considerando que la contraloría es un elemento importante en la estructura de rendición de cuentas, el diseño institucional de los OPLE's que no tienen contraloría podría señalarse como deficiente. En principio, estos OPLE's no tienen un contrapeso interno que vigile el debido cumplimiento de los recursos públicos, lo que podría ocasionar opacidad y discrecionalidad entre los integrantes de los organismos electorales.

En el caso de los OPLE's que tienen áreas de control interno, a partir del 2008 existen contralorías que en su diseño institucional cuentan con autonomía técnica y de gestión, esto para procurar la imparcialidad en los trabajos de vigilancia y control. La autonomía de las contralorías en los OPLE's es identificada con el modelo de designación y la temporalidad en el cargo por parte del titular.

Existen dos modelos dominantes de designación: en 18 organismos electorales el titular de la contraloría es designado por el Congreso Local, mientras que en nueve organismos el titular de la contraloría es designado por el Consejo General

del propio OPLE y en un organismo electoral la normatividad no establece quien designa al titular del área. El diseño institucional en los organismos electorales que tienen contraloría muestra por un lado al Congreso local, como sujeto externo, que interviene para designar al titular; por otro lado es el propio Consejo General del OPLE quien realiza tal función. Las contralorías que tienen intervención del Congreso Local podrían señalarse que tienen mayor autonomía frente a aquellas áreas en donde el Consejo General designa y se convierte en jefe.

Otro punto a destacar para la autonomía de la contraloría es la temporalidad del titular del área; de acuerdo a la tabla 3, existen dos modelos: la especificidad de la temporalidad (en 17 OPLE's) y donde no existe determinación del tiempo que dura en el cargo el titular (en 11 OPLE's). En el primer modelo, de los 17 OPLE's en los que el titular de la contraloría tiene definida su temporalidad, los años varían van desde 3 años (en 2 OPLE's), 4 años (en 6 OPLE's), 5 años (en 1 OPLE), 6 años (en 6 OPLE's) y 7 años (en 2 OPLE's). La variabilidad del tiempo que duran en su encargo los titulares de la contraloría interna puede estar relacionada con lo que duraban los integrantes de los Consejeros General antes de la reforma del 2013, es decir, que no coincidieran las fechas de entrada de los consejeros con las de los contralores.

En el segundo modelo donde no existe temporalidad definida para los titulares de la contraloría denota carencia en el diseño institucional, pues la falta de este dato en la ley podría generar enclaves de poder al interior de los OPLE's que podría afectar la rendición de cuentas financiera.

Al combinar ambas características (designación y temporalidad del titular de la contraloría interna) se observa que, donde interviene el Congreso Local para la designación del titular de la contraloría, en 16 OPLE's la ley especifica la temporalidad del contralor, solo en 2 OPLE's no (en Baja California Sur y Querétaro no existe especificidad de la temporalidad); mientras que en los OPLE's donde el Consejo General selecciona al titular de la contraloría, solo en un OPLE (Michoacán) la ley especifica la temporalidad del contralor, en el resto (8 OPLE's) la ley no especifica la temporalidad.

Estos datos demuestran que en aquellos OPLE's, donde el diseño institucional de las contralorías interviene el Congreso local en su mayoría cuentan en su norma con la certeza de la temporalidad del titular del área. Este diseño contribuye en la autonomía de la contraloría interna, pues está definida de manera externa y con exactitud cómo llega el titular y cuánto tiempo dura su encargo. Así, el titular del área no tiene una dependencia en cuanto a mantener su cargo del Consejo General del OPLE ni mucho menos congraciarse con los integrantes de los OPLE's por mantener su puesto lo máximo posible.

Contrario a este diseño, los titulares del área de contraloría interna que son designados por el Consejo General del OPLE en su mayoría no tienen especificidad de tiempo en el cargo; este diseño institucional merma la autonomía de la contraloría interna, pues al ser esta área dependiente del Consejo General y sin conocer cuánto dura en el cargo, el titular de la contraloría podría mantenerse subordinado y por ende ser opaco en la vigilancia y control del gasto dentro del OPLE, por lo que afectaría la rendición de cuentas que debería realizar el OPLE.

Aunado a esta información, la integración de los Congresos locales es importante para conocer la pluralidad en las entidades y si existe alguna relación con el diseño institucional de las contralorías de los OPLE's. En los OPLE's en donde interviene el Congreso local para designar al titular de la contraloría interna (18), solo en 6 entidades la integración del Congreso local es competitiva, es decir, existió un equilibrio de número de diputados entre dos o tres partidos políticos (Baja California Sur, Chiapas, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala). En el resto de los estados (12) existió una mayoría importante por parte de algún partido político (en 10 entidades la mayoría la tiene el PRI y en 2 entidades la mayoría la tiene el PRD).

De los 9 OPLE's en donde el titular de la contraloría es designado por el Consejo General, en dos entidades existió competitividad en la integración del Congreso Local (Puebla y Sonora), mientras que en las 7 entidades restantes un partido político dominó el Congreso Local (en seis entidades dominó el PRI y en una entidad el PAN).

Tabla 4. Información de las áreas de control interno de los OPLE'S y la integración de los Congreso locales.

No.	Organismos Electorales	Responsable de nombrar al titular del área de control interno	Años que dura en su encargo el titular del área de control interno	Número de diputados por partido político en el Congreso Local				Año de elección de diputados locales
				PAN	PRI	PRD	Otros	
1	<b>Aguascalientes</b>	Congreso local	6	2	<b>16</b>	0	9	2010
2	<b>Baja California</b>	Congreso local	4	6	<b>13</b>	1	5	2010

3	<b>Baja California Sur</b>	Congreso local	No menciona la ley	7	6	3	5	2011
4	Campeche	Consejo General del organismo local	No menciona la ley	14	20	0	1	2009
5	<b>Chiapas</b>	Congreso local	6	9	12	4	15	2010
6	Chihuahua	NO APLICA	NO APLICA	6	20	1	6	2010
7	<b>Coahuila</b>	Congreso local	7	2	15	0	8	2011
8	Colima	Consejo General del organismo local	No menciona la ley	7	14	0	4	2009
9	<b>Distrito Federal</b>	Congreso local	4	15	8	34	9	2009
10	<b>Durango</b>	Congreso local	6	5	17	1	7	2010
11	<b>Estado de México</b>	Congreso local	6	12	39	8	16	2009
12	Guanajuato	Consejo General del organismo local	No menciona la ley	22	8	1	5	2009
13	<b>Guerrero</b>	Congreso local	4	3	12	20	11	2011
14	Hidalgo	Consejo General del organismo local	No menciona la ley	3	14	4	9	2010
15	<b>Jalisco</b>	Congreso local	5	17	18	2	2	2009
16	Michoacán	Consejo General del organismo local	4	9	17	11	3	2011
17	Morelos	NO EXISTE INFORMACIÓN	No menciona la ley	6	15	3	6	2009
18	Nayarit	NO APLICA	NO APLICA	9	16	2	3	2011
19	Nuevo León	NO APLICA	NO APLICA	17	20	1	4	2009
20	<b>Oaxaca</b>	Congreso local	3	11	16	9	6	2010
21	Puebla	Consejo General del organismo local	No menciona la ley	14	16	2	9	2010
22	<b>Querétaro</b>	Congreso local	No menciona la ley	10	9	1	5	2009
23	Quintana Roo	Consejo General del organismo local	No menciona la ley	4	12	4	5	2010
24	<b>San Luis Potosí</b>	Congreso local	4	10	9	1	7	2010
25	Sinaloa	Consejo General del organismo local	No menciona la ley	12	19	2	7	2010
26	Sonora	Consejo General del organismo local	No menciona la ley	14	12	2	5	2010
27	<b>Tabasco</b>	Congreso local	7	3	18	11	2	2009
28	<b>Tamaulipas</b>	Congreso local	3	6	22	1	7	2010
29	<b>Tlaxcala</b>	Congreso local	4	9	10	4	9	2010
30	<b>Veracruz</b>	Congreso local	6	13	29	3	5	2010
31	<b>Yucatán</b>	Congreso local	6	8	15	1	1	2010
32	Zacatecas	NO APLICA	NO APLICA	6	11	5	8	2010

**Nota:** Las entidades resaltadas en negritas son donde los titulares del área de contraloría interna son designados por el Congreso Local.

Fuente: Elaboración propia con información de la normatividad electoral de cada entidad y los resultados electorales de las páginas web de los OPLE's.

El diseño institucional de la contraloría de los OPLE's no tiene relación con la competitividad en la integración de los Congreso locales, pues en los OPLE's donde el Congreso Local interviene, en mayor número existió mayoría por parte de un partido político. En los OPLE's donde el contralor interno es designado por el Consejo General, de igual manera, en mayor número existió mayoría de un partido político en la integración de los Congresos Locales. No existe un patrón de

comportamiento regular entre la integración de los Congresos y los responsables de designación. En donde si existe un patrón marcado es en la combinación de designación y definición de temporalidad.

En los casos que fueron seleccionados para la investigación hubo mayorías partidistas en su legislatura. En el Estado de México, donde el titular de la contraloría del OPLE es designado por el Congreso local y la temporalidad en el cargo está definida, el Congreso local tiene mayormente (52%) diputados del Partido Revolucionario Institucional. En Guanajuato, donde el contralor del OPLE es designado por su Consejo General y no existe definición de la temporalidad del encargo, el Congreso tiene mayoría (61%) de integrantes del Partido Acción Nacional. Finalmente, en Zacatecas, en donde el OPLE no tiene contraloría, el Congreso local está dividido, siendo el Partido Revolucionario Institucional el que tiene más diputados (36%) que otros partidos políticos.

#### **2.4 Mecanismos de rendición de cuentas de los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLE's)**

El diseño institucional de la rendición de cuentas de los OPLE's incluye, además de las agencias que vigilan y sancionan, mecanismos y herramientas que procuren el cumplimiento de la rendición de cuentas valorativa. En los OPLE's, la rendición de cuentas instrumental está asociada con el diseño institucional o normativo. De acuerdo a IDEA, en su obra *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook (2011)*, los organismos electorales “tienen tanto Accountability informal como formal ante *stakeholders*, y a través de ellos al público. El Accountability tiene tres formas esenciales:

- a) Consulta y comunicación (informal): a través de contacto regular con los *stakeholders* primordiales, transparentar los métodos de trabajo y reportar regularmente los procedimientos;
- b) *Accountability* de rendimiento (formal): el reporte del cumplimiento del programa anual, o después de cada proceso electoral, y auditorías de rendimiento y evaluaciones, a la legislatura o el gobierno y otros *stakeholders*; y

- c) *Accountability* financiera (formal): las auditorías y declaraciones financieras a, entre otros, la legislatura o el gobierno, para explicar cómo ha sido usado el presupuesto asignado al organismo electoral” (IDEA, 2011: 224).

Las agencias o *stakeholders* realizan la función del Principal; tal como fue analizado previamente, en el diseño institucional de la rendición de cuentas de los OPLE's existen diversos tipos de agencias o vigilantes; estos realizarán su labor dependiendo del tipo de *Accountability* que ejerzan (rendimiento o financiero). A pesar del diseño institucional existen factores externos que influyen en la rendición de cuentas, estos factores son informales. La cuestión informal, recurrente en toda organización, genera debilidades en el funcionamiento de la rendición de cuentas, no obstante, es imposible desaparecer la discrecionalidad entre funcionarios públicos, por lo que los controles formales pretenden limitar esta discrecionalidad.

La consulta y comunicación de los OPLE's con sus vigilantes o *stakeholders* es un control de tipo político que tiene que ver con la relación de subordinación u horizontalidad. La forma en que sucede la comunicación entre el INE y los OPLE's procede de la relación de subordinación entre el primero y los segundos; mientras que los órganos de control interno, dependiendo de su independencia de los Consejos generales, orientarán la relación informal. Entre los OPLE's y los organismos con relación horizontal (Auditoría externa, tribunales electorales y organismos de transparencia) tenderán a generar una comunicación de tipo iguales. No obstante, la comprobación de esta forma de control informal refiere a prácticas informales que deberán ser analizadas en específico. El diseño institucional de las relaciones entre OPLE's y sus agencias sólo es un indicio pero no el comportamiento real.

Los mecanismos de *Accountability* de rendimiento y financiero son de tipo formal e integran parte de los mecanismos de rendición de cuentas que tienen los OPLE's de forma institucional. En lo referente al *Accountability* de rendimiento, los OPLE's deben de cumplir con un programa de actividades para organizar elecciones. Conforme a IDEA (2011), el control del cumplimiento de las actividades de los OPLE's será interno y externo.

El control interno tiene que ver con la vigilancia de los directivos hacia los funcionarios de estructuras inferiores para que cumplan con las actividades encomendadas. También, los contralores o auditores internos destacan por supervisar el debido cumplimiento de las actividades y metas señaladas en la normatividad; su trabajo destaca en el área de finanzas, pues las auditorías internas supervisan la eficiencia y eficacia de los funcionarios respecto al gasto público.

El control externo del Accountability de rendimiento en los organismos electorales está asociado con informes a otras agencias. Los organismos electorales deben entregar informes de cumplimiento o rendimiento a la Legislatura o gobierno. Además, los informes públicos de los organismos electorales pueden ser requeridos por otras instituciones (universidades, partidos políticos, ministerios de gobierno) o ciudadanos interesados.

El Accountability financiero trata sobre el uso eficiente de los recursos asignados a los organismos electorales; que el uso del dinero público procure una relación calidad-precio y que sea conforme la normatividad señala. La rendición de cuentas financiera, de acuerdo a IDEA (2011) tiene dos componentes: interno y externo.

El control interno es el procedimiento interno que tienen los organismos electorales para vigilar los recursos públicos. Estos procedimientos pueden ser: un comité que supervisa las finanzas, informes financieros formales, un plan anual que especifique el gasto conforme los objetivos de la organización y auditorías internas. Si el organismo electoral no cuenta con directivos responsables de las finanzas internas y no tiene eficiencia en el gasto, podría exigirse responsables externos y esto podría mermar la autonomía del organismo electoral.

El control externo de la rendición de cuentas financiera lo constituyen las auditorías externas. Puede ser la legislatura o comisiones de la misma que se encarguen de vigilar y auditar el uso correcto del dinero público del organismo electoral.

El diseño institucional de la rendición de cuentas en los OPLE's elegidos a investigar (Institutos Electorales del Estado de México, Guanajuato y Zacatecas) será analizado a la luz del diseño institucional expuesto por IDEA. Si bien, existen características diferenciadas en cuanto a los órganos de control interno de estos OPLE's, los mecanismos de rendición de cuentas contribuirán a ubicar legal e institucionalmente el desarrollo de Accountability en estos organismos.

### **CAPÍTULO 3. DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS ORGANISMOS PÚBLICOS ELECTORALES DEL ESTADO DE MÉXICO, GUANAJUATO Y ZACATECAS**

#### **3.1 Mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM)**

En 1999, el Congreso del Estado de México por medio de la legislación electoral creó en el IEEM la Unidad Administrativa de Control y Vigilancia, esta unidad tenía autonomía en el ejercicio de sus atribuciones y estuvo bajo la supervisión de la Comisión de Vigilancia de Actividades Administrativas y Financieras que también fue creada en ese año. Fue hasta el 2008 que el Congreso Local otorgó a la unidad de control interno autonomía de gestión y fue nombrada Contraloría General, además de que su titular es designado, desde entonces, por la Legislatura local.

Conforme a la normatividad analizada, el IEEM cuenta con mecanismos de rendición de cuentas de rendimiento y financieros. De acuerdo a la tabla 5, el IEEM tiene programas, procedimientos, informes, auditorías y comisiones de vigilancia como instrumentos de los mecanismos de rendición de cuentas.

Tabla 5. Mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas del Instituto Electoral del Estado de México

Mecanismos de rendición de cuentas		Normatividad	Instrumento
Accountability de rendimiento	Interno	Código Electoral del Estado de México	Programa Anual de actividades
		Reglamento para el funcionamiento de las Comisiones del Consejo General del IEEM	Comisión de Vigilancia de las actividades administrativas y financieras
			Procedimiento de responsabilidades a servidores públicos.
		Ley General de Contabilidad Gubernamental	Metodologías e indicadores de desempeño
	Externo	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	El OPLE debe entregar un informe anual al INE de actividades delegadas u otras
			El OPLE debe entregar un informe sobre las elecciones que organizó
Accountability financiero	Interno	Código Electoral del Estado de México	Comisión de Vigilancia de las actividades administrativas y financieras
		Código Electoral del Estado de México	Programa Anual de Auditoría Interna (Programa de control y fiscalización de los recursos del Instituto y responsabilidades) de la Contraloría General
			Auditorías contables, operacionales y de resultados por parte de la Contraloría General
			Informes de revisiones efectuadas por parte de la Contraloría General y someterlas al Consejo General
			Procedimientos de revisiones, solventaciones y fiscalización que realiza la Contraloría General.
		Ley General de Contabilidad gubernamental	Informes contables y presupuestarios por parte de la Dirección de Administración.
	Reglamento para el funcionamiento de las Comisiones del Consejo General del IEEM Lineamientos para la administración de recursos del IEEM	Informes mensuales y anuales del Comité de Adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios del OPLE.	
	Externo	Ley de Fiscalización Superior del Estado de México	Auditorías que realizará el Órgano superior de fiscalización del Estado de México (OSFEM)
			Informes trimestrales y anuales que deberá realizar el OPLE a entregar al (OSFEM)
		Reglamento para el funcionamiento de las Comisiones del Consejo General del IEEM	Dictamen de Estados financieros del OPLE realizado por despachos.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, el Código Electoral del Estado de México y el Reglamento para el funcionamiento de las Comisiones del Consejo General del IEEM.

## **Accountability de rendimiento interno**

El Accountability de rendimiento en el IEEM está presente de forma interna y externa. De forma interna, el IEEM debe presentar anualmente un Programa de actividades que especifique por área las actividades a realizar. Este instrumento debe permitir tener el seguimiento del cumplimiento de las acciones planeadas conforme a los objetivos estratégicos de la Institución.

Como segundo instrumento, el IEEM cuenta con una Comisión de vigilancia de las actividades administrativas y financieras; de acuerdo a la normatividad señalada en la tabla 5, esta Comisión está integrada por tres consejeros electorales, un secretario técnico (que preferentemente debe ser el Contralor General de la Institución) y los representantes de los partidos políticos. La Comisión tiene carácter de permanente. El objetivo de la Comisión es auxiliar al Consejo General del IEEM en la vigilancia, evaluación y supervisión de actividades administrativas y financieras.

En este caso, la Comisión actúa tanto para coadyuvar en la vigilancia del desempeño como de lo financiero. El Reglamento para el funcionamiento de las comisiones menciona que la Comisión, entre otras actividades, deberá vigilar el cumplimiento de la normatividad por parte de los servidores electorales; recibir, analizar y dar seguimiento a los informes mensuales y anuales de las actividades que se desarrollan de acuerdo al Programa Anual de actividades; dar seguimiento a los informes de actividades de la Contraloría así como al Programa Anual de Auditoría Interna.

La Comisión actúa como auditor de la contraloría interna, pues al ser un órgano colegiado con participación de *stakeholders* (representantes de partidos políticos) da seguimiento o vigila el cumplimiento de la tarea de la contraloría interna. No obstante, la Comisión es un órgano auxiliar del Consejo General, es el primer filtro político entre el Consejo General y los *stakeholders*. Las sesiones o reuniones de trabajo de la Comisión eran privadas hasta antes del 2016, por lo que es un

instrumento de rendición de cuentas interno, ahora con posibilidad de ser observado por agencias externas.

Los tercer y cuarto instrumentos de Accountability de rendimiento interno fueron una innovación por la creación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en el 2009, que buscó homologar la información contable de todas las organizaciones públicas. En el IEEM, la metodología y los indicadores están en el Programa Anual de Actividades. Este instrumento comenzó a implementarse en la Institución a partir del 2014. Los indicadores del desempeño están presentados por área y están integrados por un Sistema de Gestión de Resultados, un Árbol de problemas, un Árbol de objetivos y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Este instrumento permite evaluar cuantitativamente los objetivos a realizar por parte de la Institución. La creación de indicadores con métodos de cálculo, frecuencia de medición, medios de verificación y, en su caso, supuestos, contribuyen a verificar de una forma clara el cumplimiento de las actividades. No obstante, los indicadores de gestión no están exentos de crítica por la forma en que puedan ser diseñados y, en su caso, puedan engañar la supuesta realización de acciones que contribuyen a los objetivos de la organización.

El cuarto instrumento, los informes programáticos, permiten un regular seguimiento del cumplimiento del Programa Anual. La Comisión de vigilancia es el primer filtro de revisión de los informes que después pasan a Consejo General y son conocidos por todos sus integrantes.

### **Accountability de rendimiento externo**

El Accountability de rendimiento externo existe en todos los OPLE's, pues conforme a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, todos los OPLE's deben entregar al INE un informe anual de actividades, así como un informe post-elecciones. El INE cuenta con la Unidad Técnica y la Comisión de vinculación con los OPLE's, en el segundo caso integrada por Consejeros Electorales y representantes de partidos políticos. De acuerdo a la relación de

subordinación entre los OPLE's y el INE, es lógico que el INE vigile el debido cumplimiento de las acciones de los OPLE's. No obstante, en ningún momento señala un tipo de evaluación por parte del INE, sino que solo es un requisito a modo de reforzar la relación de subordinación.

### **Accountability financiero interno**

Respecto al Accountability financiero, en el ámbito interno, el IEEM tiene siete instrumentos. En primer lugar, la Comisión de vigilancia de las actividades administrativas financieras, que funciona tanto para la vigilancia del rendimiento y de lo financiero. En cuanto a las atribuciones de la Comisión en materia financiera, ésta debe vigilar que los recursos humanos materiales y financieros del Instituto se utilicen conforme a la normatividad aplicable; recibir, analizar y dar seguimiento a los informes mensuales y anuales de los estados financieros del Instituto realizados por la Dirección de Administración; dar seguimiento y supervisar la actuación del Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Instituto; dar seguimiento al dictamen de los estados financieros del Instituto relativo al ejercicio anterior realizado por un despacho externo; dar seguimiento a los informes de auditoría y vigilar que se cumplan las recomendaciones.

En segundo lugar, el Programa de Anual de Auditoría Interna que propone y lleva a cabo la Contraloría interna ha sido realizado desde el año 2000 por la entonces Unidad de control interno. Este programa tiene como objetivo, de forma general, vigilar y verificar el adecuado uso de los recursos y el correcto desempeño por parte de los servidores electorales. Las acciones primordiales que muestra el Programa de Auditoría interna en el 2016 son: Reducir el riesgo de incumplimiento por parte de los servidores electorales en el uso de recursos o desempeño y fortalecer el sistema de control interno institucional.

En tercer lugar, las auditorías contables, operacionales y de resultados por parte de la Contraloría General representan los instrumentos básicos de rendición de cuentas. En la página de internet del IEEM aparece información del número de

auditorías que se han practicado desde el 2006. Las auditorías regularmente practicadas son del cumplimiento de los programas anuales de actividades, los ejercicios presupuestales, recursos humanos, adquisiciones y algunas específicas por direcciones. En la página de internet del IEEM sólo se muestra una estadística del número de auditorías practicadas, observaciones emitidas y solventadas hacia las áreas, las observaciones pendientes por solventar y las observaciones turnadas a responsabilidad. Desde el 2006, de acuerdo a la información difundida, el área de control interno del IEEM ha realizado 110 auditorías, en las cuales se presentaron 450 observaciones y solo siete fueron turnadas a responsabilidad en los años 2007, 2010, y 2012.

En cuarto lugar, los informes de revisiones efectuadas por parte de la Contraloría interna consisten en informes de auditorías. Los informes deben ser presentados ante la Comisión de Vigilancia y esta a su vez presentarlos ante Consejo General para ser aprobados. En la página del IEEM no se encuentran informes de revisiones.

En quinto lugar, los procedimientos de revisiones, solventaciones y fiscalización forman parte de los informes que realiza la Contraloría General y tiene que presentar ante la Comisión de vigilancia y después ante el Consejo General.

En sexto lugar, los informes contables y presupuestarios que realiza la Dirección de Administración deben ser mensuales y anuales. Los informes son revisados por la Comisión de vigilancia para después pasarlos al Consejo General y que sean aprobados. En la página de internet del IEEM aparecen informes presupuestarios por mes y por año desde el 2005.

Por último, los informes del Comité de Adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios del OPLE<sup>16</sup> deberán ser mensuales y

---

<sup>16</sup> Conforme a los Lineamientos para la administración de recursos del IEEM en su artículo 93, el comité de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios está integrado, con derecho a voz y voto, por el Director de Administración (Presidente), el titular de la Secretaría Ejecutiva (Primer vocal), el titular de la Dirección jurídico-consultiva y un representante de la unidad administrativa interesada en la adquisición, enajenación o arrendamiento de bienes o contratos.

anuales y presentarse ante la Comisión de Vigilancia para su revisión y después ante el Consejo General. “El comité es un órgano colegiado con facultades de opinión y decisión que tiene por objeto auxiliar al Instituto en la preparación y substanciación de los procedimientos de adquisiciones, contratación de servicios, arrendamientos y enajenaciones” (Lineamientos para la administración de recursos del IEEM, art. 92).

### **Accountability financiero externo**

Los instrumentos del Accountability financiero externos son tres. El primero, la auditoría realizada por el OSFEM al IEEM. De acuerdo con información de la página de internet del IEEM, solo están publicadas estadísticas de dos auditorías practicadas por el OSFEM, una en 2006 y otra en 2009. En la página de internet del OSFEM se muestran informes sobre la cuenta pública basados en auditorías del 2007 hasta el 2014. Los informes muestran los Estados de posición financiera, Estado de Resultados, Análisis al estado de ingresos y egresos y las Observaciones derivadas de la Auditoría Externa practicada al IEEM.

El segundo instrumento de rendición de cuentas, son los informes del IEEM que debe entregar al OSFEM; según la página del OSFEM, desde el 2014 (no existe información de años anteriores) el IEEM ha cumplido con la entrega de los informes. Los informes no están publicados.

El tercer instrumento de rendición de cuentas, los dictámenes financieros realizados por despachos externos sirven para los informes de cuenta pública que realiza el OSFEM. En la página de internet del IEEM aparecen las auditorías realizadas por despachos externos desde el 2006 hasta el 2011. En los informes del OSFEM, desde el 2007 hasta el 2014 aparecen los dictámenes financieros de despachos externos.

---

Con derecho a voz, el titular de la Contraloría General y secretario técnico designado por el Presidente del Comité. Los integrantes del Comité podrán designar por escrito a sus respectivos suplentes, delegando facultades.

Acorde al diseño institucional de rendición de cuentas que deben tener los OPLE's –conforme a IDEA–, el IEEM cuenta con instrumentos para efectuar los mecanismos de rendición de cuentas de rendimiento y financieros. No obstante, el IEEM no cuenta con programas de garantía de calidad interna, Programa de evaluación e Informes de revisión por pares.

No sólo existe la Contraloría interna como agente monitor en el IEEM, sino que también existe una Comisión de Vigilancia de las actividades administrativas y financieras que actúa como filtro político de revisión de la Contraloría interna. La Contraloría interna debe vigilar el correcto uso de recursos y desempeño de los servidores públicos y a su vez, la Comisión de vigilancia, integrada por Consejeros y representantes de partidos políticos, vigila el trabajo de la Contraloría y del Instituto.

Los instrumentos como auditorías e informes demuestran una estructura amplia de entrega de información por parte del IEEM hacia la contraloría interna. La función de la Comisión fomenta la justificación por parte de las áreas del IEEM en cuanto al cumplimiento de metas expuestas en el Programa Anual. Finalmente, el procedimiento administrativo a servidores electorales desempeña la parte sancionatoria del diseño de rendición de cuentas. En el diseño institucional de la rendición de cuentas del IEEM existen las tres dimensiones: transparencia de información, justificación y sanción. Conforme al neoinstitucionalismo, este diseño institucional disminuirá la opacidad que pudiera presentar la burocracia del IEEM.

Sin embargo, para corroborar el debido funcionamiento del diseño institucional, el IEEM debería tener publicada toda la información que señala la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y esto no sucede. Por un lado, las auditorías realizadas por la Contraloría interna no están disponibles en la página de internet, solamente refieren información cuantitativa; además, los informes de revisiones tampoco están publicados. Salvo el caso de los informes presupuestarios, la información que publica el IEEM no está completa.

La relación Principal-Agente en el IEEM es visible por momentos entre la Contraloría interna y el resto del Instituto; el Principal (La contraloría) requiere información del Agente (el resto del IEEM) tanto en cumplimiento de metas como de carácter financiero. Existe un procedimiento de justificación entre el Principal-Agente y el resultado es puesto a consideración de una Comisión y del Consejo General.

### **3.2 Mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG)**

El IEEG como organismo autónomo surgió en 1995 y fue hasta el 2002 que mediante una reforma al Código electoral de la entidad, fue creada la unidad de control interno. De acuerdo a la reglamentación correspondiente, la Contraloría del IEEG estaba integrada como un órgano colegiado: un consejero (designado por la mayoría de votos de los consejeros que integraban el Consejo General del IEEG), un representante del poder legislativo y un representante de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General (estos representantes fueron designados por sorteo).

La reforma electoral del 2014 modificó la estructura de la Contraloría. La nueva Ley de Instituciones y procedimientos electorales para el Estado de Guanajuato en su artículo 448 señala a la Contraloría como el órgano encargado de la fiscalización de los ingresos y egresos del IEEG, además está dotada de autonomía técnica y de gestión. El titular de la Contraloría es designado por el Consejo General (a propuesta de instituciones públicas de educación superior de la entidad), así mismo, el máximo órgano de decisión tiene la potestad de destituir al contralor por causas graves de responsabilidad administrativa. Finalmente, la ley no menciona la temporalidad que dura en su encargo el titular de la Contraloría interna.

Los mecanismos de rendición de cuentas de rendimiento y financieros en el IEEG son de tipo interno y externo. Los instrumentos que tienen para el funcionamiento

de los mecanismos de rendición de cuentas en el OPLE son: auditorías, procedimientos de responsabilidad, plan de trabajo, informes y programas.

Tabla 6. Mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

Mecanismos de rendición de cuentas		Normatividad	Instrumento
Accountability de rendimiento	Interno	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato	Auditoría de evaluación al desempeño de metas y objetivos del Instituto. Procedimiento de responsabilidades a servidores públicos.
		Ley General de Contabilidad Gubernamental	Plan de trabajo con metodologías e indicadores de desempeño
	Externo	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	El OPLE debe entregar un informe anual al INE de actividades delegadas u otras
			El OPLE debe entregar un informe sobre las elecciones que organizó
Accountability financiero	Interno	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato	Programa Anual de Trabajo de la Contraloría
			Auditorías a la administración de los recursos materiales, financieros y recursos humanos.
			Informe semestrales y anuales de actividades de la contraloría
	Externo	Ley General de Contabilidad Gubernamental Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los municipios de Guanajuato	Informes contables y presupuestarios
			Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato
		Informes trimestrales deberá realizar el OPLE a entregar al ASEG	

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato y Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

En el caso del mecanismo de Accountability externa que realiza el INE, existe en todos los OPLE's. De acuerdo a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cada organismo electoral local debe entregar informes de actividades delegadas por parte del INE. Este mecanismo responde a la relación de subordinación tal como ya se había explicado en el caso del IEEM.

### **Accountability de rendimiento interno**

Referente a la rendición de cuentas interna, la Contraloría del IEEG es la responsable de realizar auditorías de evaluación de desempeño y el procedimiento de responsabilidad a los servidores públicos. En el primer caso, las auditorías del desempeño comenzaron a practicarse en el 2015; los resultados de estas auditorías fueron presentados en el Informe Anual de la Contraloría, los cuales señalan un correcto uso de los recursos públicos correspondiendo con las actividades primordiales del IEEG.

En cuanto al procedimiento de responsabilidades a los servidores electorales, los informes anuales de la Contraloría publicados en la página de internet del IEEG (desde 2005 hasta el 2015) muestran el número de quejas recibidas contra servidores públicos, salvo en el Informe del 2014 que especifica nombre del servidor público, el que acusa y el resultado de la diligencia. La información es muy limitada pues sólo a partir del 2014 es conocida la información completa respecto a este punto.

Conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el IEEG a partir del 2015 presentó en su página de internet el documento "Indicadores de gestión, metas, objetivos, entregables y procesos / Programas para el ejercicio fiscal 2015". Hasta antes de este año y desde el 2009, de acuerdo con información de la página de internet del IEEG, los programas operativos anuales mostraban de forma reducida los proyectos a realizar por la Institución cada año. A partir de la exigencia de la armonización contable en las instituciones públicas, el Programa de trabajo del IEEG muestra el programa a realizar, la unidad responsable, los indicadores para medir el cumplimiento del programa, fórmula de cálculo y

frecuencia de medición. La información que presentan a partir del 2015 es mucho más detallada y completa.

### **Accountability financiero interno**

En cuanto a la rendición de cuentas financiera interna, los instrumentos son operados por la Contraloría interna. El primero, el Programa de Trabajo Anual de la Contraloría presenta las actividades a realizar para vigilar y controlar el uso de los recursos públicos por parte de los servidores públicos que integran el IEEG. Conforme a la página de internet del IEEG, es posible consultar los programas anuales de la Contraloría desde el 2006 hasta el 2016. Los objetivos primordiales en el Programa de trabajo son: comprobar el cumplimiento de las áreas del IEEG en el uso correcto de los recursos públicos, evaluar el cumplimiento de metas de la institución, brindar asesorías, recibir quejas y denuncias y sustanciar procedimientos de responsabilidad administrativa. Dentro del Programa se incluyen las actividades a realizar para cumplir con los objetivos planteados como auditorías, asesorías, actualización normativa entre otras.

El segundo instrumento es la auditoría a la administración de recursos materiales, financieros y humanos. Los resultados de las auditorías están disponibles en la página de internet y van del año 2004 al 2014; durante este tiempo fueron presentados 26 dictámenes de auditorías de tipo financiero, recursos humanos y de desempeño. Los dictámenes muestran el análisis según sea el tema, observaciones y la atención de las recomendaciones. Las observaciones que presentan los dictámenes son generalmente por la carga de combustible en días inhábiles o periodos vacacionales, la realización de eventos fuera del plazo, comprobantes que no reúnen los requisitos fiscales. En 2008 fue iniciado un procedimiento administrativo al Coordinador Administrativo, al Jefe de Departamento de Administración Presupuestal y Control Patrimonial y al secretario particular del Secretario Ejecutivo por no entregar la información completa de recursos ejercidos. La mayoría de las observaciones fueron solventadas.

El tercer instrumento es el Informe de actividades de la Contraloría que muestra el cumplimiento del Plan de trabajo de la Contraloría. Los resultados de las auditorías e información sobre procedimientos administrativos. En la página de internet del IEEG pueden consultarse los informes desde el 2005 hasta el 2015.

El cuarto instrumento se refiere a informes contables y presupuestarios que debe entregar el IEEG a la Contraloría interna para ser revisados y evaluar sus resultados. A pesar de que la ley señala que estas atribuciones son de la Contraloría interna del IEEG a partir del 2014, en la página de internet del IEEG aparecen informes contables y financieros a partir del 2008. Además, referente a estos informes, en la página de internet están publicados: Programa Anual de adquisiciones del 2015 y 2016, las actas del Comité de Adquisiciones del 2012, enajenación de bienes en el 2011 y 2012, el padrón inmobiliario de 2014 a la fecha, relación de pasajes y viáticos nacionales del 2009 y el listado de contratos del 2009 y 2010.

### **Accountability financiero externo**

Finalmente, la rendición de cuentas financiera externa integra los instrumentos de auditorías e informes que debe revisar la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (ASEG). Conforme a la Ley de Fiscalización de la entidad, la ASEG tiene la facultad de auditar al IEEG tanto financieramente como de desempeño. Así mismo, la ASEG debe llevar un seguimiento de control por medio de informes trimestrales que debe entregar el IEEG. La información de los informes será analizada en el siguiente capítulo.

Conforme a la información presentada, el IEEG tiene mecanismos e instrumentos tradicionales de rendición de cuentas: los informes y auditorías; no obstante, no cuenta con programas de garantía de calidad interna, programas de evaluación e informes de revisión por pares.

Si bien, la Contraloría interna del IEEG funciona desde el 2002 (su integración eran consejeros electorales y representantes de partido), fue hasta las reformas electorales y de contabilidad gubernamental de los años 2013 y 2014 que el

órgano de control adquirió mayores potestades e independencia para vigilar el desempeño y las finanzas del IEEG.

A diferencia del IEEM, el IEEG no cuenta con una Comisión de vigilancia externa a la Contraloría que coadyuve con sus actividades. Otra diferencia es la auditoría externa que realizan despachos en el IEEM, en el caso del IEEG las auditorías sólo son realizadas por la Contraloría interna y la ASEG. Esta diferencia puede ser importante pues no existe un punto de vista externo que corrobore lo hecho por la Contraloría.

En cuanto al diseño de los mecanismos de rendición de cuentas, el IEEG tiene la mayoría que señala IDEA. La información pública de la aplicación de los mecanismos refiere el correcto uso de recursos, los servidores públicos sancionados y los resultados de las auditorías, en las cuales, todas las faltas fueron solventadas. No obstante, el diseño de la contraloría tuvo modificaciones: desde 2002 hasta el 2014 la contraloría interna fue un órgano colegiado integrado por un consejero electoral, un representante del poder legislativo y un representante de los partidos políticos. Esta conformación de la contraloría es endógena, sin autonomía, pues integrantes del Consejo General del IEEG son los que vigilan y sancionan. Sobresale la información de que todas las faltas fueron atribuidas a servidores electorales de baja jerarquía y además que todas las faltas fueron solventadas.

La instrumentalización de la rendición de cuentas en el IEEG pudo haber sido simulada, pues a pesar de contar con instrumentos de rendición de cuentas, la aplicación de tales instrumentos por parte de la Contraloría interna fue usada a conveniencia. Para demostrar esta simulación de rendición de cuentas será importante la información que aporten las auditorías realizadas por un externo, este es la Auditoría Superior del Estado.

En referencia a las tres dimensiones de la rendición de cuentas –transparencia de la información, justificación y sanción- y su aplicación de acuerdo al modelo Principal-Agente, son parte de la simulación, pues el principal que actúa como

Agente monitor (la Contraloría interna) está integrado por miembros del agente (IEEG). Esto distorsiona la idea de vigilancia por parte del Principal hacia el Agente. Los integrantes del Consejo General fueron los que solicitaban información, ante quienes justificaban las decisiones tomadas y además quienes sancionaban. Es decir, el propio Consejo General vigila el cumplimiento y adecuado uso de recursos públicos. Este modelo no coadyuva en una verdadera rendición de cuentas, sino que mantiene el ideal de la burocracia, esconder información para lograr sus objetivos.

A partir del 2014 el titular de la Contraloría interna es nombrado por el Consejo General; si bien ya no es un órgano colegiado ni el titular forma parte del Consejo General, el diseño institucional se mantiene: el Consejo General designa a quien debe vigilar el correcto cumplimiento de la rendición de cuentas del IEEG y además, la ley no señala la temporalidad en el cargo. Estas dos características afectan la autonomía de la Contraloría manteniendo una relación de subordinación dentro del IEEG.

### **3.3 Mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ)**

En 1997, el IEEZ obtuvo la autonomía para organizar elecciones en la entidad. En su estructura orgánica nunca ha existido un área de control interno y quien realiza los informes contables para la Legislatura es la Dirección de Administración. Los mecanismos de rendición de cuentas de fiscalización y financiera son mínimos, además de que la Legislatura del Estado por medio de la Auditoría Superior de la entidad, es quien realiza las auditorías financieras. Este caso, a diferencia del IEEM y el IEEG, denota el deficiente diseño de rendición de cuentas del OPLE, por no tener órgano de control interno y por los pocos instrumentos que tiene.

Tabla 7. Mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

Mecanismos de rendición de cuentas		Normatividad	Instrumento
Accountability de rendimiento	Interno	Ley General de Contabilidad Gubernamental	Programa Anual de actividades con indicadores
		Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	
	Externo	Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	Procedimiento de responsabilidades a servidores públicos.
		Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	El OPLE debe entregar un informe anual al INE de actividades delegadas u otras. El OPLE debe entregar un informe sobre las elecciones que organizó.
Accountability financiero	Interno	Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	Comisión de Administración
		Ley General de Contabilidad gubernamental	Informes contables y presupuestarios por parte de la Dirección de Administración.
	Externo	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas	Auditorías que realizará la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas (ASE)
		Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	
		Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas	Informes trimestrales y anuales que deberá realizar el OPLE a entregar al ASE
		Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas y Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Los mecanismos de rendición de cuentas de fiscalización externa, al igual que en el resto de los OPLE's, son los informes que debe entregar el IEEZ al INE. La relación de subordinación obliga a la revisión por parte del INE del cumplimiento de actividades delegadas al IEEZ.

### **Accountability interno**

En cuanto a la rendición de cuentas de tipo interno contiene dos instrumentos: el primero, el Programa Anual de Actividades que es propuesto por el Consejero Presidente al Consejero General del IEEZ para ser revisado y aprobado anualmente. De acuerdo a la página de internet del IEEZ, los programas de actividades aparecen a partir del 2010 y ya incluyen indicadores que hacen más específico el seguimiento de las actividades del Instituto. En este caso, el IEEZ no esperó hasta el 2015 para incluir indicadores en su programa de actividades tal como lo hicieron el IEEM y el IEEG. A pesar de ello, el Programa de actividades no incluye a todas las áreas del IEEZ; además, la información previa de los Programas de actividades no se encuentra publicada a diferencia de los otros dos institutos.

El segundo instrumento de los mecanismos de rendición de cuentas de rendimiento interno es el procedimiento de responsabilidades a servidores públicos. La Junta Ejecutiva del IEEZ, conformada por directores del Instituto, integra los expedientes de las faltas administrativas y los presenta al Consejo General para, en su caso, sancionar. Debido a la falta de un área específica encargada de estos actos, es un órgano colegiado quien lleva el procedimiento; son los directores quienes juzgan a sus subordinados.

### **Accountability financiero interno**

En el caso de la rendición de cuentas financiera interna, la Dirección de Administración y la Comisión del mismo nombre son quienes realizan informes y los revisan; estos informes servirán de base para el informe final que debe enviar el Consejo General a la Legislatura para ser auditado. Por un lado, la Dirección de Administración, conforme a la normatividad señalada en la tabla 7, es la

encargada de operar los sistemas para el ejercicio y control presupuestario. Por otro lado, la Comisión de Administración, integrada por cuatro consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos es quien revisa los estados financieros que realiza la Dirección de Administración. En la página de internet del IEEZ aparecen los estados financieros por mes a partir del 2004 hasta febrero de 2016.

### **Accountability financiero externo**

Finalmente, la rendición de cuentas financiera externa tiene dos instrumentos: el primero consiste en auditorías que realiza la Auditoría Superior del Estado. Conforme a la normatividad, las auditorías son anuales para integrar la cuenta pública de la entidad. En la página de internet de la Auditoría Superior no existen auditorías ni dictámenes al IEEZ. En la página de internet del IEEZ aparecen informes de auditoría financiera de los años 2004, 2007, 2010 y 2013; en los años 2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2012, 2014 y 2015 no existe informe porque de acuerdo a la página de internet no se generó información en este rubro.

El segundo instrumento de rendición de cuentas financiero lo constituyen los informes anuales y trimestrales que aprueba el Consejo General y entrega a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado para ser integrados a la cuenta pública de la entidad.

Los mecanismos de rendición de cuentas del IEEZ son menores comparados con los que tienen el IEEM y el IEEG, además tienen deficiencias. Por ejemplo, no existen auditorías internas; el IEEZ no realiza un control sobre sus propias actividades y mucho menos sobre el correcto uso de los recursos financieros. Aunado a esto, los procedimientos administrativos a servidores electorales los investigan los titulares de cada área, y en su caso, son sancionados por el Consejo General. El diseño de rendición de cuentas permite el uso discrecional de los recursos públicos que maneja el Instituto, pues no existen herramientas internas que orienten el adecuado uso de los recursos públicos.

La no existencia de una contraloría contribuye a la opacidad en el Instituto, pues es el área de administración quien ejerce los recursos y se vigila así misma. En este caso, no existe el modelo Principal-Agente, no existe un agente monitor que vigile a los servidores públicos. Las auditorías que realice la Auditoría Superior del Estado contribuirán a analizar la actuación del IEEZ en cuanto a rendición de cuentas, pero de inicio, el IEEZ no tiene mecanismos eficientes de rendición de cuentas.

### **3.4 Análisis comparativo de los mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas del IEEM, IEEG e IEEZ**

La instrumentación de la rendición de cuentas es posible por medio de mecanismos y herramientas que forman parte del diseño institucional de la rendición de cuentas. En los OPLE's, el diseño institucional de la rendición de cuentas varía y responde a las dinámicas de acuerdos políticos en cada entidad. No obstante, de acuerdo a IDEA debe existir un mínimo de mecanismos e instrumentos que deben tener los OPLE's para lograr la instrumentalización de la rendición de cuentas.

El diseño institucional de los mecanismos de rendición de cuentas del IEEM, IEEG e IEEZ es ampliamente diferenciado. En un extremo, el IEEM cuenta con el mayor número de mecanismos y herramientas que señala IDEA en su diseño institucional; en la parte intermedia se encuentra el IEEG con mecanismos y herramientas importantes pero no con el diseño institucional suficiente para asegurar la rendición de cuentas; y en el otro extremo está ubicado el IEEZ con un diseño institucional deficiente y carente de sustento para procurar la rendición de cuentas.

La idea de cómo funcionan las burocracias según el Neoinstitucionalismo, es que la opacidad es una característica común en las labores diarias de la burocracia. Ante ello, es fundamental la introducción de la rendición de cuentas como valor entre los servidores públicos, así como instrumentalizar los mecanismos de tal rendición de cuentas bajo el modelo Principal-Agente.

En el caso de los organismos electorales el Principal pueden ser varias agencias. En México, específicamente en los OPLE's, estructuras burocráticas creadas en la década de los noventa del siglo pasado, el Principal pueden ser varios sujetos dependiendo de la materia que vigila. En esta investigación, referente al uso de los recursos públicos por parte de los OPLE's, las agencias que tienen la función de Principal son las Auditorías de cada entidad y los contralorías internas de los OPLE's, también conocidos como agentes monitor.

En primer lugar, el diseño de la contraloría dentro de los OPLE's es fundamental, pues es esta área quién vigila y controla el uso de recursos públicos de los OPLE's. En los casos analizados, el IEEM y el IEEG cuentan con contralorías internas mientras que el IEEZ no tiene. Esta diferenciación permite vislumbrar una primera deficiencia en el IEEZ: la falta de contraloría conlleva a la falta de vigilancia y control del uso de recursos públicos.

En el caso del IEEM, el titular de la Contraloría es designado por el Congreso Estatal y tiene una temporalidad de cuatro años, en tanto en el IEEG, el titular de la Contraloría interna es designado por el Consejo General y la ley no señala su temporalidad; recordar que a partir del 2014 el Consejo General nombra a un titular, antes la Contraloría interna estaba conformada por integrantes del Consejo General. Esta segunda característica de la Contraloría denota la subordinación de ésta ante el Consejo General.

En segundo lugar, los mecanismos de rendición de cuentas que tiene cada OPLE muestra el diseño de la vigilancia y sanción hacia la burocracia electoral. El IEEM es el OPLE que tiene el mayor número de herramientas de rendición de cuentas señaladas por IDEA. Además de la Contraloría interna tiene una Comisión integrada por tres consejeros electorales y representantes de partidos políticos que vigilan mes con mes el trabajo en la Institución así como el trabajo de la Contraloría interna. Los instrumentos como Programas, informes y auditorías complementan el diseño institucional de la rendición de cuentas. Por su parte, el IEEG cuenta también con herramientas como informes, programas y auditorías que permiten la vigilancia a las acciones de los servidores electorales. No

obstante, ambos OPLE's presentan información limitada de los informes de auditorías. El caso del IEEZ es deficiente, pues sus mecanismos de rendición de cuentas son mínimos y limitados en comparación con la propuesta de IDEA, aunado a que no existe un área encargada exclusivamente de la vigilancia del uso de recursos públicos.

Los resultados de este análisis podrían permitir señalar que el IEEZ permite opacidad en el uso de sus recursos, el IEEG lo permite en menor medida y el IEEM evita la opacidad. No obstante, esta afirmación será complementada con los resultados de las auditorías externas y el análisis de las entrevistas a los titulares de las contralorías y, en el caso de IEEZ, quien de acuerdo a la norma vigila el uso de recursos públicos.

## **CAPÍTULO 4. RESULTADOS DE AUDITORÍAS EXTERNAS Y ENTREVISTAS EN LOS ORGANISMOS ELECTORALES DEL ESTADO DE MÉXICO, GUANAJUATO Y ZACATECAS.**

En cada OPLE serán examinados los resultados de auditorías realizadas por el órgano externo dependiente del Congreso local y contrastado con el resultado de auditorías internas analizadas en el capítulo anterior. Aunado a esto, serán analizadas las entrevistas efectuadas a los titulares de los órganos de control interno para corroborar la hipótesis propuesta.

### **4.1 Análisis de auditorías externas y entrevistas en el IEEM**

Entre los mecanismos de rendición de cuentas propuestos por IDEA se contempla uno de tipo financiero y de carácter externo. En el IEEM, este mecanismo está presente y es realizado por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM); los instrumentos utilizados por el OSFEM son Auditorías de fiscalización e informes trimestrales y anuales. En cuanto a la información disponible, solo se encuentran en la página web del OSFEM los informes de resultados de auditorías del 2007 al 2014; en el anexo B pueden consultarse las observaciones realizadas por el OSFEM al IEEM, en la tabla 8 solo se presenta un resumen de los datos sobresalientes y las observaciones en cuanto al manejo de recursos públicos.

Tabla 8. Tabla resumen de observaciones del OSFEM al IEEM

Año	No. de observaciones totales	Observaciones por uso de recursos económicos	Sanción
2007	16	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se utilizaron recursos del fondo fijo de la administración para fines distintos (fue detectado un faltante por la cantidad de \$3,500.00).</li> <li>En las solicitudes de recursos financieros (gastos a comprobar) se encontraron las siguientes anomalías: no existe consecutivo del folio, no fue anotada la fecha de solicitud del gasto por comprobar, no fue anotado el importe solicitado, no hay nombre ni firma del solicitante y no se cumple con la fecha de reembolso de los gastos.</li> <li>Los resultados de ejercicios anteriores se ven modificados por movimientos de ejercicios anteriores que no registraron en el ejercicio que correspondía.</li> <li>Las cuentas de orden presupuestales de ingresos y egresos no fueron registradas en el sistema contable del instituto.</li> </ul>	Ninguna
2008	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existen erogaciones que se realizan a los representantes de partidos políticos, los cuales solo se expide una hoja simple donde se manifiesta que se entregó dicha cantidad. La recomendación a la Dirección de Administración fue realizar un formato que sea autorizado por el Consejo General para darle mayor validez al gasto realizado.</li> </ul>	Ninguna
2009	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dentro de la contabilidad del Instituto fueron registrados gastos por concepto de arrendamiento de inmueble, en donde los comprobantes no cumplen con el requisito del plazo para efecto de su deductibilidad.</li> <li>Al hacer la comparación del total de percepciones quincenales de cada servidor público contra las percepciones totales autorizadas en el tabulador de sueldos, fue determinado que se están pagando percepciones totales superiores a las corresponden de acuerdo a su categoría. Estos incrementos no fueron autorizados por la Junta General (asignación discrecional).</li> </ul>	Ninguna
2010	6		Ninguna
2011	4		Ninguna
2012	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>La cuenta de deudores diversos por cobrar a corto plazo presenta un importe por \$279.3 miles de pesos correspondiente a gastos a comprobar</li> <li>Se determinó una diferencia de \$88.3 miles de pesos entre el saldo registrado en la Balanza de comprobación detallada del IEEM y el saldo reflejado en la Cartera de adeudos del ISSEMyM</li> <li>Se realizó un ajuste a la cuenta de Resultado de ejercicios anteriores por \$6,449.1 miles de pesos, al respecto, el IEEM no entregó copia de Acta autorizada por el Consejo General.</li> <li>El IEEM no registró presupuestalmente en la cuenta de ingresos el monto correspondiente a los Pasivos pendientes de liquidar al cierre del ejercicio.</li> </ul>	Ninguna
2013	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>La cuenta de banco presenta saldo contrario a su naturaleza por \$10,911.3 miles de pesos incumpliendo los postulados básicos de contabilidad gubernamental.</li> <li>Se determinó una diferencia de \$1,080.4 miles de pesos entre el saldo registrado en la Balanza de Comprobación detallada del IEEM y el saldo reflejado en la cartera de adeudos del ISSEMyM.</li> <li>Se realizó un ajuste a la cuenta de resultados de ejercicios anteriores por \$7,867.1 miles de pesos, sin que el IEEM entregara copia del acta autorizada por el Consejo General.</li> <li>El IEEM no publicó la información financiera en su página de internet conforme a lo establecido por el Consejo Nacional de Armonización Contable.</li> </ul>	Ninguna
2014	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se presentó un importe de \$955.6 miles de pesos por concepto de gastos por comprobar y al cierre del ejercicio sujeto a revisión no están comprobados.</li> <li>Se realizó un ajuste a la cuenta de resultados de ejercicios anteriores por \$1,080.1 miles de pesos y no fue presentado al OSFEM la autorización</li> </ul>	Ninguna

Año	No. de observaciones totales	Observaciones por uso de recursos económicos	Sanción
		correspondiente. <ul style="list-style-type: none"> <li>• El IEEM no registró presupuestalmente en la cuenta de ingresos el monto correspondiente a los pasivos pendientes de liquidar al cierre del ejercicio.</li> <li>• Existe diferencia entre el estado de egresos por capítulo y estado de actividades, mismas que no se reflejan en la conciliación entre egresos presupuestarios y los gastos contables (servicios personales por 512.4 miles de pesos y servicios generales por 498.7 miles de pesos).</li> </ul>	

Fuente: Informes de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas de México y municipios de 2007 al 2014. Disponible en: [http://www.osfem.gob.mx/03\\_Transparencia/CtaPub/HomeCtaPub.html](http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/CtaPub/HomeCtaPub.html)

El análisis de resultados de las auditorías del OSFEM será en dos segmentos: primero, antes del 2008 –la Contraloría interna del IEEM era una unidad, no contaba con autonomía y el titular era designado internamente–, segundo, después del 2008 –la Contraloría general es autónoma–. Los resultados de las auditorías en 2007 y 2008 son de dos tipos: por un lado, fallas en cuanto a la información que debe tener el registro del uso de recursos y por otro, el uso de los recursos; este último resultado resalta en las observaciones de la utilización de dinero del fondo fijo para fines distintos a los establecidos y la entrega de dinero a representantes de partidos políticos sin un comprobante oficial. Esta última situación denota el uso de recursos públicos del IEEM en favor de los representantes de partidos políticos sin mayor comprobante que una hoja en blanco. La recomendación del OSFEM fue generar comprobantes avalados por el Consejo General. Pareciera que tal situación fue acatada pues no volvió a detectarse el fallo por parte del OSFEM.

A partir de mediados de 2008, el Congreso Local designó por primera vez al titular de la Contraloría General; además, se creó el área de la Contraloría con personal propio. El titular del área procedió del espacio académico, aunque anteriormente ya había sido Consejero Electoral del IEEM. A partir del 2009, las observaciones del OSFEM se centraron en la contabilidad del IEEM. Las balanzas de comprobación, el registro adecuado de la contabilidad, falta de comprobación de gastos. Además, resalta una “asignación discrecional” de percepciones salariales

a servidores electorales. Cabe resaltar que a pesar de las observaciones, ninguna fue considerada de gravedad por lo que no existió sanción alguna.

La relación de vigilancia que ejerce el OSFEM es importante porque sus resultados contrastan con lo señalado por la Contraloría interna. Los informes denotan fallas en la contabilidad del IEEM, desde la entrega de recursos económicos a representantes de partidos políticos sin un comprobante oficial hasta la asignación discrecional de percepciones salariales. El diseño institucional de los mecanismos de rendición de cuentas del IEEM denota un control interno que guía el buen uso de recursos públicos y es reforzado por las auditorías que realiza el OSFEM.

El modelo Principal-Agente en el IEEM funciona con limitantes por la existencia de agencias con autonomía interna y externa (Contraloría interna y OSFEM). La vigilancia y justificación de la burocracia electoral refiere un marco de actuación, pero no suficiente para evitar la opacidad, pues la falta de sanciones afecta el debido cumplimiento de la norma.

La entrevista realizada al titular de la Contraloría<sup>17</sup> será analizada en cinco rubros que tienen relación con las observaciones del OSFEM. Los cinco rubros de análisis de la entrevista son: a) relaciones (entre la contraloría y consejeros, consejo presidente, con otras áreas del IEEM, con el OSFEM y entre consejeros y partidos políticos); b) el papel de los partidos políticos en la rendición de cuentas del IEEM; c) la contraloría (funciones, autonomía, rendición de cuentas, designación); d) la función del OSFEM en el IEEM y; e) rendición de cuentas (conceptualización).

#### **a) Relaciones**

En el primer rubro, acerca de las relaciones que existen entre la Contraloría y los Consejeros electorales, el titular del área siempre refirió una relación de coordinación y respeto; solo en una ocasión refirió que tal relación es de vigilancia de la Contraloría hacia los Consejeros. El entrevistado resaltó la relación

---

<sup>17</sup> La entrevista fue realizada el 27 de septiembre de 2016.

institucional que existe entre las áreas, señalando incluso que la relación con el Consejero Presidente sucede mediante escritos. La respuesta denota institucionalidad, la relación que señala la normatividad; de hecho, cuando menciona acerca de la vigilancia lo hace una sola vez y prefiere hacer énfasis en la relación institucional. Respecto a la relación de la Contraloría interna con el resto de las áreas del IEEM, el entrevistado hizo énfasis en que es de vigilancia; la contraloría interna revisa que las áreas hagan su labor correspondiente y previene posibles faltas. La respuesta denota una diferenciación de relación; mientras con los consejeros o el consejero presidente la relación es de coordinación, en el resto de las áreas si existe el énfasis de la vigilancia que debe hacer la Contraloría interna. Este primer escenario denota la autoridad del Consejo General; a pesar de la autonomía de la contraloría interna, la relación de ésta con los Consejeros es de respeto y no de vigilancia.

La relación de la Contraloría interna con el OSFEM es importante porque ambas instancias funcionan como agentes monitores en el modelo de rendición de cuentas del IEEM. El entrevistado mencionó que la relación entre las dos instancias es de coordinación, por la función de fiscalizar de ambas; resalta la respuesta del entrevistado al señalar: *Una vez que el OSFEM realiza sus auditorías al Instituto y determina sus observaciones, hasta ahora ha dejado en manos de la Contraloría general la solventación de estas observaciones.* Entonces, a pesar de que existen dos instancias que vigilan y hacen justificar las acciones de los servidores electorales, es la Contraloría interna la que solventa o resuelve tanto observaciones propias como las del OSFEM.

La relación con Consejeros y representantes de partidos políticos, el entrevistador la señala como de exigencia; los representantes de partidos políticos exigen información a los consejeros electorales. En ningún momento el entrevistado señaló que la relación sea de coordinación o vigilancia, sino parece mostrar que los partidos actúan por su lado exigiendo información a los Consejeros electorales.

### **b) El papel de los partidos políticos en la rendición de cuentas del IEEM**

Los representantes de los partidos políticos forman parte del Consejo General, intervienen en las sesiones de Consejo General con voz pero sin voto, al igual que en cada comisión que integra el IEEM. Al preguntarle al entrevistado el papel de los partidos políticos en el IEEM, éste contestó: *Los partidos políticos llegan al órgano electoral para defender sus intereses partidistas pero también para buscar que la contienda electoral sea más pareja entre todos.* El entrevistado señaló a los partidos políticos como entes interesados solo en la parte electoral, en que el proceso electoral sea igual para todos, esto se traduce en la defensa sólo de sus intereses, por lo que pareciera que no están interesados en la Institución sino que ésta no los perjudique. En referencia a la función de los partidos políticos hacia la Contraloría interna, el entrevistado mencionó que existe vigilancia por parte de los partidos políticos al formar parte de la Comisión de las actividades administrativas y financieras. La relación, según el entrevistado, es institucional; sucede por medio del Consejo General o la Comisión. Sin embargo, el hecho de que el IEEM haya otorgado recursos a los partidos políticos sin un comprobante oficial denota que la relación no solo es en la Comisión o en el Consejo General. De acuerdo al entrevistado, los partidos políticos mejoran la rendición de cuentas por que exigen información.

Sin duda los partidos políticos son un elemento importante dentro de los OPLE's, su participación podría mejorar la rendición de cuentas o lo contrario, acrecentar la opacidad. Por las respuestas del entrevistado, los partidos políticos parecieran actores externos al Instituto y que actúan en medios oficiales; no obstante, las observaciones del OSFEM denotan una relación más que institucional.

### **c) El área de control interno**

La Contraloría interna, como agente monitor, denota en el diseño institucional autonomía técnica y de gestión; en las prácticas institucionales muestra ciertas carencias de autonomía. En cuanto a la función que realiza, el entrevistado mencionó que la Contraloría interna fiscaliza los recursos de la Institución,

investiga responsabilidades administrativas e inhibe conductas ilegales. En cuanto a la autonomía del área, el entrevistado señaló: *La Contraloría General tiene un ámbito de autonomía limitado en una parte y en otra tiene plena autonomía. En el caso de la realización, en general de toda la contraloría general goza de plena autonomía de gestión e independencia técnica, cuenta con el personal suficiente, no tiene problemas de recursos económicos, está bien dotada la contraloría general en recursos económicos y humanos. Sin embargo, hay un tema en el que la Contraloría General no tiene plena autonomía, en la obligación de poner a consideración del Consejo General las resoluciones que emite la Contraloría General para sancionar a servidores electorales.*

La Contraloría interna tiene autonomía para vigilar y fiscalizar el uso de recursos públicos pero no es quien sanciona por el posible mal uso de estos. El área solo realiza el procedimiento y pone a consideración del Consejo General (consejeros electorales y representantes de partidos políticos) la posibilidad de sancionar a los servidores electorales.

En cuanto a la opinión del entrevistado de la importancia de la Contraloría en la rendición de cuentas del IEEM, mencionó que es sobresaliente por que revisa la página institucional. Esta respuesta denota que no existe un concepto completo de la rendición de cuentas, pues solo hace referencia a una de las dimensiones: la transparencia y acceso a la información. Además, al preguntar si la Contraloría rinde cuentas, el entrevistado mencionó que si por que entrega información a la Comisión y después al Consejo General.

#### **d) La función del OSFEM en el IEEM**

El entrevistado mencionó que la función del OSFEM es fiscalizar los recursos del IEEM. Las observaciones que ha emitido el OSFEM, según el entrevistado, no son significativas; estas han ayudado a mejorar la administración de recursos pero para él, no parecen observaciones graves o trascendentes. A pesar de que los informes señalan algunas observaciones de uso de dinero distinto al señalado en programas, para el entrevistado esto no pareció grave, sino normal. La respuesta denota aceptación de fallas en la contabilidad pero que no representan daño alguno para la institución.

### **e) Rendición de cuentas**

La definición que dio el entrevistado es: *Rendición de cuentas es informar a la sociedad de todo el manejo de recursos y de las actividades que realizan las instituciones, dar cuenta a la sociedad del buen manejo de los recursos públicos que se le han asignado.* Esta respuesta muestra una conceptualización de transparencia y acceso a información pero no de rendición de cuentas. Para el entrevistado rendir cuentas es informar, lo cual denota confusión en la conceptualización. Al preguntarle si los Consejeros han procurado la cultura de la rendición de cuentas entre los servidores electorales, la respuesta fue que sí, que lo hacen informando lo que hacen con notas en la prensa. De acuerdo a la respuesta, no existe una debida práctica de la rendición de cuentas entre los servidores electorales. El hecho de informar o la existencia de notas periodísticas es solo una parte de la rendición de cuentas, nunca menciona la justificación de acciones de los servidores públicos por el manejo de recursos o las sanciones.

Las prácticas institucionales que denotó la entrevista indican, en primer lugar, una definición mínima de rendición de cuentas, pues todo el tiempo hace referencia al acceso a la información. La referencia de rendición de cuentas en el servidor público no está relacionada con lo que realmente significa. Esto puede ser resultado de la falta de integración del concepto en los quehaceres diarios, en las prácticas y el marco de referencia que crea la burocracia.

En segundo lugar, el diseño institucional de la Contraloría interna señala autonomía técnica y de gestión, no obstante, la autonomía en la práctica es limitada, pues la Contraloría interna no sanciona, por lo que solo desarrolla un procedimiento sin concluirlo.

En tercer lugar, las relaciones que existen entre la Contraloría y el Consejo General denotan la autoridad de este último. A pesar de la autonomía de la Contraloría, en la práctica el Consejo General tiene un peso mayor ante el área. Esto condiciona la vigilancia que pudiera hacer la Contraloría hacia el Consejo General, además de que rinde cuentas al Consejo General.

En cuarto lugar, institucionalmente, el OSFEM debería reforzar la rendición de cuentas que hace el área de control interno, pero en la práctica, el OSFEM actúa como otro vigilante.

#### 4.2 Análisis de auditorías externas y entrevistas en el IEEG

En el diseño institucional de rendición de cuentas del IEEG están contemplados los mecanismos de Accountability financiero externo, quien los realiza es la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (ASEG) por medio de herramientas como auditorías financieras y de desempeño e informes trimestrales. En la página web de la ASEG están publicados los informes de resultados realizados al IEEG. Esta información está disponible del año 2003 al 2014. Dentro de los informes de auditorías se encuentran las observaciones al IEEG y sus posibles procedimientos sancionatorios. En la tabla 9 se muestran las observaciones financieras más importantes por año y en el anexo C es posible consultar todas las observaciones que realizó la ASEG.

Tabla 9. Tabla resumen de observaciones de la ASEG al IEEG

Año	No. de observaciones totales	Observaciones por uso de recursos económicos	Sanción
2003	14	<ul style="list-style-type: none"> <li>Viajes realizados por Directores y Secretarios del IEEG en la República y cuyos gastos ascendieron a \$444,826, no en todos los casos se presentan los oficios de comisión o se identifican a las personas que realizaron el viaje (el IEEG solo solventa la cantidad de \$202,456).</li> <li>El recurso sobrante del 2003 (el monto ascendió a \$1'117,374) fue utilizado para operaciones y actividades del 2004, lo correcto era reintegrarlo a la Secretaría de Finanzas y Administración.</li> <li>No fue presentada información financiera y presupuestal correcta.</li> </ul>	Diez observaciones fueron parcialmente solventadas, el nombre de los responsables no aparece en el informe. Fueron instaurados procedimientos administrativos disciplinarios (responsabilidad administrativa). En cinco casos hubo responsabilidad civil.
2004	22	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pago adelantado de dietas a los Consejeros del IEEG.</li> <li>Hubo pagos en exceso por obra no ejecutada.</li> </ul>	Fueron instaurados 22 procedimientos de responsabilidad administrativa y dos procedimientos de responsabilidad civil.
2005	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>No había comprobación de pagos por la cantidad de \$116,653.95.</li> <li>El finiquito de un expleado no concuerda con el sueldo mensual señalado en la plantilla de personal.</li> </ul>	Fueron instaurados 6 procedimientos de responsabilidad administrativa y 1 procedimiento de responsabilidad civil.
2006	19	<ul style="list-style-type: none"> <li>El IEEG debe reintegrar a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado la cantidad de \$137,432.60 por concepto de "Resultado del ejercicio 2005".</li> </ul>	Fueron instaurados 3 procedimientos de responsabilidad administrativa y 3 procedimientos de

Año	No. de observaciones totales	Observaciones por uso de recursos económicos	Sanción
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discrecionalidad en la entrega de retribuciones a empleados (se entregó una cantidad de dinero a empleados por concepto de “retribuciones por actividades especiales” sin comprobar tales actividades).</li> <li>• En el pago de “Gastos ceremonial”, en el contrato entre la moderadora del debate entre candidatos a la gubernatura y el IEEG solo fue convenido el pago de honorarios, pero en los gastos registrados también se anexó servicio de vuelo chárter y reservación en hotel.</li> <li>• Existen transferencias presupuestales en partidas del presupuesto del IEEG sin autorización del Consejo General.</li> <li>• El servicio médico particular otorgado a los servidores electorales, específicamente al Secretario Ejecutivo del IEEG incluyó servicios que no estaban contratadas con un monto de \$171,957.50.</li> </ul>	responsabilidad civil.
2007	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la cuenta “Gastos a reserva de comprobar”, el monto de \$20,000.00 utilizado por la Secretaría particular del Secretario Ejecutivo del IEEG no fue encontrada la documentación comprobatoria de los gastos señalados.</li> <li>• El IEEG erogó \$101,800.00 por concepto de tratamientos dentales, considerando que tal atención médica no corresponde a las funciones propias del IEEG. Los tratamientos dentales proporcionados a los beneficiados corresponden a tratamientos estéticos, no servicios de salud indispensables.</li> <li>• Improcedencia de gastos erogados en la asistencia a un congreso de informática, pues asistieron dos personas las cuales sus funciones no corresponden con la temática del evento.</li> </ul>	Fueron instaurados 3 procedimientos de responsabilidad administrativa, 2 procedimientos de responsabilidad civil y dos procedimientos de responsabilidad penal.
2008	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El pago de dieta por un mes a un Consejero electoral fue excesiva (\$53,892.30).</li> <li>• Fue erogado \$436,313.01 por concepto de estímulo al desempeño del personal, no obstante, las bases, términos y condiciones para el pago de este concepto no fueron aprobados para el ejercicio fiscal 2008 (evaluación del desempeño). Además, no fueron publicadas los resultados globales de evaluación como señala la normatividad. La entrega de los estímulos se basó en ponderación de factores subjetivos y no se acredita que hubiera un desempeño extraordinario. Fue otorgado un pago de \$76,735.46 a nueve personas en los cuales su evaluación no presentó la ponderación otorgada en los demás casos.</li> <li>• En la revisión de las cuentas “Pasajes nacionales”, “Viáticos nacionales”, “Combustibles, lubricantes y aditivos” y “Arrendamientos de vehículos” fue observado el gasto de recursos en lugares que no corresponden al lugar de la Comisión asignada.</li> </ul>	Fueron instaurados 7 procedimientos de responsabilidad administrativa y 3 procedimientos de responsabilidad civil.
2009	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la revisión de la partida “Prestaciones de retiro” hubo un pago en exceso por el importe de</li> </ul>	Fueron instaurados 3 procedimientos de

Año	No. de observaciones totales	Observaciones por uso de recursos económicos	Sanción
		<p>\$301,826.19 al incluir en los finiquitos los conceptos de Prestación por años de servicio y adicionalmente la Prima de Antigüedad. El importe resulta superior a lo autorizado en la normatividad correspondiente.</p>	<p>responsabilidad administrativa.</p>
2010	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>El recurso presupuestado para financiamiento de actividades específicas de partidos políticos, que asciende a \$4'005,893.50, no fue ejercido por lo que debió reintegrarse a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado; sin embargo, el monto fue resignado indebidamente a otras partidas presupuestales.</li> <li>Fue observado un gasto por concepto de compra de canastas navideñas consistentes en vinos, licores y crema de licor, los cuales fueron comprados para los Consejeros ciudadanos. El costo fue de \$10,908.20. El otorgamiento de esta prestación (obsequio) no se apejó al Manual de Políticas Generales de Administración del sistema de Remuneraciones y Estímulos octubre 2010.</li> </ul>	<p>Fueron instaurados 4 procedimientos de responsabilidad administrativa.</p>
2011	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>No fue reintegrado a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno el recurso no ejercido por concepto de "financiamiento por actividades específicas", con un monto de \$3'265,611.29</li> </ul>	<p>Fue instaurado 1 procedimiento de responsabilidad administrativa</p>
2012	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>De la revisión documental y física de la obra Construcción de pasillo a sala de consejeros en el edificio central del IEEG, fue observado un pago en exceso por un importe de \$39,661.28, originado al cobrar cantidades de obra superiores a los realmente ejecutados en tres conceptos de obra.</li> </ul>	<p>Fue instaurado 1 procedimiento de responsabilidad administrativa</p>
2013	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la partida "Gastos de orden social y cultural" fueron registradas erogaciones por \$424,878.00 que no se ajustan al texto de la partida afectada. Los gastos efectuados fueron por concepto de boletos de avión y servicios de traslado para invitados de honor y ponentes como apoyo del IEEG para la organización del primer Congreso Internacional de Ciencia Política en México los días 26, 27 y 28 de agosto de 2013 celebrado en la ciudad de Guanajuato.</li> </ul>	<p>Fueron instaurados 3 procedimientos de responsabilidad administrativa.</p>
2014	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la partida "Gastos de representación" fueron registradas erogaciones por un monto de \$95,000.00. Estas erogaciones debieron registrarse en la partida de "Servicios de creatividad, reproducción y producción de publicidad", pues corresponden a la premiación del concurso de cortometraje.</li> </ul>	<p>Fueron instaurados 3 procedimientos de responsabilidad administrativa.</p>

Fuente: Informes de resultados de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (2003-2014). Disponible en: <http://www.aseg.gob.mx/openg/index.php?scc=informes#tabr2005>

Las observaciones de la ASEG al IEEG son importantes y destaca el habitual uso de recursos sin comprobar o para fines no establecidos en la normatividad. Es

importante notar que hasta el 2014, el área de control interno del IEEG estuvo integrado por un consejero electoral, un representante de partidos políticos y un representante del poder legislativo; fue en el 2014 que el Consejo General designó a un responsable de despacho y siendo hasta febrero de 2015 que el Consejo General designó al titular del área de control interno. El actual titular del área fungió como auxiliar de la Contraloría del IEEG de 2003 al 2007 y hasta antes de tomar el cargo se desempeñó como Jefe de departamento de la Contraloría interna del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

Las observaciones de la ASEG fueron hechas en la anterior integración de la Contraloría interna del IEEG. Destaca que las auditorías realizadas por la contraloría interna nunca mostraron las observaciones que realizó la ASEG, además de que todas las fallas ocurridas fueron solventadas.

Respecto a las observaciones de la ASEG, éstas denotan la opacidad con que son usados los recursos públicos en el IEEG. Observaciones como la realización de viajes sin comprobar la comisión, uso de recursos de una partida en otra, obsequios a Consejeros Electorales, exceso de pago de dieta a los Consejeros electorales, uso del dinero público para servicios no contemplados en la normatividad (servicios dentales estéticos), pagos de estímulo al desempeño sin sustentación del desempeño, entre otros, denotan el uso de recursos públicos en asuntos distintos a los especificados en programas.

Por un lado, la Contraloría interna del IEEG solventó y evitó vigilar estas conductas que afectan la rendición de cuentas del Instituto y por otro lado, la ASEG denota el mal uso de recursos públicos. La contradicción entre los informes de auditoría demuestra deficiencias en el uso de recursos públicos.

En cuanto a los procedimientos de sanción, existen tres tipos de procedimientos de responsabilidad: administrativa, civil y penal. El procedimiento de responsabilidad administrativa refiere a la sanción a servidores públicos que no cumplen con su función conforme a los lineamientos de contrato o nombramiento; la responsabilidad civil sucede cuando el servidor público incurre por actos u

omisiones de lo que resulte daño o perjuicio estimable en dinero que afecte la hacienda pública o el patrimonio público de la institución; y la responsabilidad penal se determina mediante la aplicación de una pena por la acción u omisión dolosa o culposa de quien ha cometido un delito.

La autoridad competente para conocer de las faltas administrativas es la contraloría del IEEG, para las responsabilidades civiles la autoridad competente para conocer de las acciones civiles es el Poder Judicial del Estado, a través del juez civil que corresponda, y para las responsabilidades penales la autoridad competente para conocer de tales hechos es la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Las diferentes tipos de sanciones no mermaron en la acción de la burocracia electoral del IEEG, y es que la mayoría de las sanciones fueron de responsabilidad administrativa (56), por lo que la Contraloría interna resolvió.

Las responsabilidades de tipo civil fueron menos (16), mientras que las responsabilidades de tipo penal solo fueron dos. Este tipo de responsabilidades tienen un diseño institucional aceptable, pues son instancias externas al IEEG quienes conocen y realizan el procedimiento de sanción.

El contraste de diferencia de resultados entre la Contraloría interna del IEEG y la ASEG revela una posible simulación de funciones de contraloría; lo anterior por que la contraloría interna no detectó fallas en el uso de recursos públicos y por ende no existe control de los mismos.

En cuanto a la entrevista<sup>18</sup> realizada, el análisis será en cinco apartados, al igual que en el caso anterior: a) relaciones (entre contraloría y consejeros, consejo presidente, con otras áreas del IEEG, con la ASEG y entre consejeros y partidos políticos); b) la función de los partidos políticos en la rendición de cuentas del IEEG; c) la contraloría interna (funciones, autonomía, rendición de cuentas, designación); d) la función de la ASEG en el IEEG y; e) rendición de cuentas (conceptualización).

---

<sup>18</sup> La entrevista fue realizada el 5 de noviembre de 2016

### **a) Relaciones**

La relación que existe entre la Contraloría Interna y los consejeros es “cordial de trabajo”. La entrevistada señaló que existe comunicación entre los Consejeros y el personal de la Contraloría, en ningún momento la entrevistada señaló vigilancia. Mientras que la relación entre la Contraloría interna y el Consejero presidente es de coordinación. La relación de la Contraloría interna con el resto de las áreas de la Institución, mencionó la entrevistada que es de respeto y transparencia, pues se les solicita información.

La relación de la Contraloría con la ASEG es de coordinación y la entrevistada mencionó que forman parte de un “Sistema estatal de fiscalización” y *debe estar en constante vinculación y poder compartir alguno de los criterios en las auditorías y algunas de las herramientas que se tienen implementadas*. La respuesta denota vinculación de trabajo como la Contraloría tiene con otras áreas del IEEG; de hecho “compartir” herramientas que la ASEG pueda tener.

La relación entre consejeros electorales y representantes de partidos políticos, desde la visión de la entrevistada, es institucional; pues señala que la relación sucede en las sesiones de consejo cuando los partidos políticos participan. En la respuesta no existe una referencia de prácticas habituales, sino solo cuando existe una reunión institucional, como si los partidos políticos no tuvieran injerencia en el IEEG más allá de lo institucional.

### **b) La función de los partidos políticos en la rendición de cuentas del IEEG**

La entrevistada mencionó que los partidos políticos tienen la función en el IEEG de vigilar sus intereses, solo participar en los temas en los cuales tengan injerencia. Esta respuesta está vinculada con la anterior, en la cual la relación de los partidos y su actividad dentro del IEEG solo es de carácter institucional. Los partidos políticos son entes ajenos que no funcionan para mejorar el IEEG, sino sólo para lograr sus objetivos políticos.

Al preguntarle a la entrevistada si los representantes de partidos políticos contribuyen a la Contraloría interna, la respuesta fue que sí porque ellos rinden informes ante la Contraloría interna. La respuesta fue contestada en función de los partidos y no de cómo éstos contribuyen como *stakeholders* a la Contraloría. Al señalar que los partidos rinden informes, se hace referencia a que estos cumplen con informar lo que les solicita la ley, pero parece que no existe una vinculación mayor que la institucional entre partidos políticos y la Contraloría interna.

De acuerdo a la entrevistada, los partidos políticos mejoran la rendición de cuentas en el IEEG por que facilitan sus informes a la contraloría. Esta respuesta vuelve a resaltar la rendición de cuentas como informar, solo hace referencia a lo que hacen los partidos políticos, pero en ningún momento denota prácticas más allá de lo institucional. Pareciera que los partidos políticos sólo existen en la institución conforme a lo que señala la normatividad y no existe mayor vinculación.

### **c) La contraloría interna**

Las funciones que realiza la Contraloría interna conforme a la entrevistada son: vigilar el uso correcto de los recursos públicos, prevenir, corregir y sancionar. En esta respuesta, la Contraloría interna tiene todas las funciones de un Principal para aplicar al Agente, es decir, al IEEG; sin embargo, la aplicación de estas funciones difiere en la realidad.

Al preguntar sobre la autonomía de la Contraloría interna, la entrevistada señaló que el área es autónoma porque ninguna otra área interviene en las decisiones que toma el titular. A pesar de esta respuesta, al preguntarle si los consejeros conocían previamente los informes de auditoría la respuesta fue: *Si, de hecho se pasan concluidas las revisiones de auditorías, se les pasa una copia del informe y al Consejo General se remite por mandato de ley únicamente el informe de resultados, en donde se les muestra a grandes rasgos que fue lo que se identificó en cada una de las auditorías.* El hecho de que los Consejeros conozcan los informes de forma previa denota la autoridad que tienen sobre la Contraloría.

En referencia a la contribución de la Contraloría interna a la rendición de cuentas del IEEG, la entrevistada contestó: *Si, precisamente somos la garantía de que se está llevando a cabo el ejercicio del gasto público, somos el área que vigila que esto se dé en los términos que señalan las diferentes leyes y en caso de que no sea así, somos quien también puede sancionar.* La respuesta no es acorde a la relación con el resto de las áreas de la Institución, pues mientras aquí menciona la tarea de vigilar, en las anteriores respuestas la titular de la Contraloría mencionó que la relación del área con el resto del IEEG es de coordinación, de respeto, solicitar información. Por un lado, la entrevistada denota la importancia de la Contraloría en la rendición de cuentas pero por otro lado no parece que exista la función del Principal sobre el Agente.

Al preguntar acerca de si la Contraloría interna rinde cuentas, la respuesta fue que sí y lo hace frente al Consejo General al entregar dos informes al año.

En cuanto a la designación del titular del área, la entrevistada defendió que sea el Consejo General quien lo haga por estar integrado por varios ciudadanos; además la entrevistada se pronunció por estar a favor tanto de la inamovilidad en el cargo del titular de la contraloría como por la sustitución por periodos.

#### **d) La función de la ASEG en el IEEG**

La ASEG, como otro Principal que refuerza el control del gasto de recursos públicos, es fundamental por las auditorías y las observaciones mostradas en los informes, en los cuales demuestra serias fallas en el uso de los recursos públicos del IEEG. En este contexto, la entrevistada mencionó que la función de la ASEG es revisar lo ejecutado por la Institución, esto de cierta forma, la entrevistada lo considera como limitado por lo que la Contraloría interna contribuye sustancialmente a la rendición de cuentas. Al preguntar sobre las observaciones que ha realizado la ASEG al IEEG, la respuesta fue: *podría decir que en los últimos informes que han contenido las observaciones han versado sobre los registros contables básicamente ya que es lo más relevante o importante.* Esta respuesta en comparación con la información de los informes difiere sustancialmente. La entrevistada no da

importancia a las observaciones hechas por el ASEG, mucho menos a la serie de procedimientos administrativos, civiles y penales que señalaron los informes.

#### **e) Rendición de cuentas**

Por cuanto hace a la conceptualización de rendición de cuentas que tiene la entrevistada, esta mencionó: *Considero que es el transparentar en qué se está gastando el erario público por parte de la entidad, es informar a la ciudadanía que se le está dando un uso adecuado y que es en beneficio de la sociedad.* La definición de rendición de cuentas es mínima, pues solo hace referencia a la primera dimensión que es informar o transparentar la información; no se hace referencia a la justificación de acciones ni a la sanción. Al preguntar si los Consejeros electorales procuran una cultura de rendición de cuentas entre los servidores electorales, la entrevistada dijo que sucede porque existe la obligación de transparentar información por parte de todas las áreas. La respuesta es institucional, podría señalarse que no existe el fomento de la rendición de cuentas, sino que se cumple con la normatividad al publicar información. La rendición de cuentas en la contraloría interna no tiene un referente acorde a la conceptualización.

Existe una diferenciación sustancial entre las auditorías internas y las auditorías de la ASEG; la segunda instancia detectó fallas considerables en el uso de recursos del IEEG. Conjuntamente con las respuestas de la entrevista, las funciones de la Contraloría interna –vigilar y controlar el ejercicio del gasto público– parece que son entendidas por la titular; no obstante difiere con los resultados de las auditorías.

En primer lugar, las relaciones de la Contraloría con el resto de las áreas del IEEG son de coordinación. Esta respuesta demuestra la falta de control y vigilancia por parte de la Contraloría. En segundo lugar, la conceptualización de rendición de cuentas es limitada pues solo hace referencia a informar o transparentar información pública. No existe una completa conceptualización de rendición de cuentas y por ende las prácticas estarán asociadas solo con informar lo que menciona la ley.

En tercer, el papel de la ASEG se muestra como un vigilante más, de hecho, la entrevistada evade hablar de las observaciones hechas por esa instancia, al mencionar que solo han sido observaciones a los estados contables. La ASEG tiene el papel más importante en el control de recursos públicos del IEEG, por su autonomía ha podido observar y hacer justificar a los servidores electorales por el mal manejo de recursos públicos; además, que existan diversas instancias para castigar contribuye al modelo. No obstante, las observaciones del mal manejo de recursos son repetidas año con año, es decir, no ha disminuido el comportamiento opaco de la burocracia electoral, lo cual puede deberse a la falta de prácticas de control interno.

#### **4.3 Análisis de auditorías externas y entrevistas en el IEEZ**

El IEEZ es el que presenta el diseño institucional de rendición de cuentas más deficiente, no solo por la falta de una Contraloría interna sino también por la debilidad de los mecanismos y herramientas de rendición de cuentas internos. Uno de los mecanismos externos de rendición de cuentas, el financiero, recae en la Auditoría Superior del Estado (ASE), las herramientas que utiliza la ASE para hacer rendir cuentas al IEEZ son las auditorías financieras e informes. En la página del IEEZ están publicados los informes de auditorías practicados por la ASE solo de los años 2004, 2007, 2010 y 2013. Son importantes los resultados de los informes de la ASE porque es el único medio para conocer si el ejercicio de los recursos públicos por parte del IEEZ es conforme a los programas aprobados. En la tabla 10 se muestran el número de observaciones totales por año, las observaciones más destacadas relacionadas con el uso de recursos públicos y las sanciones aplicadas. En el anexo D están todas las observaciones realizadas por el ASE.

Tabla 10. Tabla resumen de observaciones de la ASE al IEEZ

Año	No. de observaciones totales	Observaciones por uso de recursos económicos	Sanción
2004	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se determinaron remuneraciones excedentes a la Dieta de los Consejeros Electorales por \$1'258,948 pesos.</li> </ul>	La ASE inició el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria al o los servidores públicos que resulten responsables.
2007	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>En lo referente al pago de aguinaldos se determinaron diferencias de más y de menos entre los montos pagados por el IEEZ (las diferencias suman la cantidad de 66,636 pesos).</li> <li>De la partida de préstamos al personal se determinó que en algunos casos se excede el monto de lo permitido (dos meses de sueldo).</li> </ul>	Ninguna
2010	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el área de Recursos Financieros se concentran diferentes funciones en una sola persona<sup>19</sup>, esto puede ocasionar errores y fallas en el control interno.</li> <li>El IEEZ no informó de manera oportuna los ingresos por un monto de \$650,685.00, que corresponde a Ingresos por Productos Financieros, Multas a Partidos Políticos y Otros Ingresos.</li> <li>El criterio para determinar el aguinaldo es diferente para el personal eventual y el personal permanente.</li> <li>En las liquidaciones e indemnizaciones se observó que no hubo el mismo criterio para todos.</li> <li>No fue posible determinar el total de nómina recibido por trabajador dado que se realizan pagos fuera del sistema, mismos que se registran solo contablemente.</li> <li>De la revisión de egresos se identificaron 3 gastos superiores a 60,000.00 pesos de los cuales no se presentó el contrato correspondiente, se observó que existen pagos mensuales por publicaciones en medios impresos sin tener un contrato celebrado, en el ejercicio del gasto en los diferentes rubros no se aplicaron los formatos de requisición de materiales y útiles de oficina.</li> <li><b>Se observó un sobre-ejercicio presupuestal por 161,725 pesos; no existió una aprobación previa del Consejo General para la aplicación de los recursos propios y subsidiar con ello el sobre-ejercicio lo que significa falta de control y ajuste presupuestario, ya que no presentaron los documentos que avalen las modificaciones presupuestales correspondientes.</b></li> <li>Las partidas presupuestales no corresponden con las partidas afectadas en la contabilidad, esta situación impide que se pueda tener un adecuado control presupuestal.</li> </ul>	En la observación en negritas hubo recomendación de mejora y promoción para el fincamiento de responsabilidades administrativas a la entonces Consejera presidente y la Directora de Administración por hacer uso de recursos propios en gastos de operación del Instituto sin previa autorización del Consejo General.
2013	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conforme al Programa Operativo Anual del IEEZ, no tiene vinculación la programación en metas con la información presupuestal que le permita medir sus metas con el ejercicio de los recursos utilizados para</li> </ul>	Las observaciones en negritas requirieron solicitud de aclaración al incumplimiento normativo

<sup>19</sup> Tales actividades son: control de ingresos, control del gasto, realizar estados financieros, controlar fondo revolvente, entrega y elaboración de cheques, solicitar bonos de despensa, pago de impuestos vía internet, entre otras.

Año	No. de observaciones totales	Observaciones por uso de recursos económicos	Sanción
		<p>su cumplimiento, por lo que no cuenta con una herramienta útil, correcta, oportuna y eficiente para la toma de decisiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De los registros de los ingresos obtenidos fue detectada una diferencia entre los registros contables y lo informado a la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal por la cantidad de \$1'750,000.00. Durante la etapa de solventación, la Consejera Presidente señaló que tal diferencia corresponde al anticipo de pago de prerrogativas solicitadas por los Partidos Políticos de Acción Nacional, Verde Ecologista de México y de la Revolución Democrática y al momento de la auditoría no había sido reintegrado el monto.</li> <li>• <b>En la revisión de los egresos registrados no fueron reportados correctamente a la Secretaría de Finanzas de Gobierno del gobierno estatal \$91,284.15.</b></li> <li>• <b>En las cuentas de balance fue detectado un saldo contrario a su naturaleza contable, esto es un saldo negativo de \$896,560.50; además de expedir cheques sin suficiencia presupuestal.</b></li> <li>• <b>Fueron determinadas inconsistencias en la información reportada en la Cuenta Pública del gobierno estatal: un sobre-ejercicio de \$3'916.273.73 lo que es contrario a la normatividad correspondiente pues el IEEZ no puede gastar más de lo que tiene asignado como presupuesto.</b></li> </ul>	

Fuente: Informes de resultados sobre la revisión de la Cuenta pública estatal 2004, 2007, 2010 y 2014. Disponible en: [http://ieez.org.mx/Tr/Articulos/Articulo%2011/Art\\_11\\_FXXI.htm](http://ieez.org.mx/Tr/Articulos/Articulo%2011/Art_11_FXXI.htm)

Las observaciones en el manejo de recursos públicos de la ASE al IEEZ son graves, desde sobre-ejercicios de recursos por cantidades considerables, remuneraciones excedentes a Consejeros, prestamos de dinero al personal del IEEZ por cantidades mayores a las permitidas, pagos discrecionales, hasta el anticipo de prerrogativas a ciertos partidos políticos y el uso de recursos por parte del Consejero presidente sin aval del Consejo General. El resultado del mal diseño institucional de rendición de cuentas demuestra el uso indebido de los recursos públicos por parte del IEEZ. La inexistencia de la contraloría dentro de la Institución denota la opacidad con la que pueden actuar los integrantes del IEEZ. Incluso, una de las observaciones de la ASE es la concentración de funciones en una sola persona en el área de Recursos Humanos, lo que según la ASE, puede ocasionar “errores y fallas” en el control interno del IEEZ.

La relación Principal-Agente entre la ASE y el IEEZ es débil, pues si bien, existen observaciones de fallas graves en el uso de recursos públicos, la justificación y la sanción son simuladas. La mayoría de las observaciones de la ASE requirieron solo una aclaración de la IEEZ; solo en algunos casos se aplicó un procedimiento resarcitorio (regresar el dinero) y un fincamiento de responsabilidades a la entonces Consejero Presidente y Director de Administración. En el caso de la devolución del dinero no existe un mayor castigo al acto de adjudicarse mayor pago, salvo devolver lo adquirido; mientras que en el hecho del fincamiento de responsabilidades a la entonces Consejero Presidente, la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y municipios es poco clara, pues no menciona quien es la autoridad competente para realizar el trámite (la ley menciona que para el caso de los organismos autónomos son las áreas de control interno quienes realizarían el procedimiento).

La vigilancia externa al IEEZ existe, pero no influye en rendir cuentas por parte de la Institución. El diseño institucional de la rendición de cuentas del IEEZ es fallido, no existe tal rendición de cuentas.

La entrevista fue realizada al titular del área de administración<sup>20</sup>, que conforme a la normatividad, esta área realiza el seguimiento a las actividades de la institución y la vigilancia del gasto. La titular del área tiene apenas un año en el cargo y sus respuestas serán analizadas en cuatro rubros: a) relaciones (entre área y consejeros, consejo presidente, con la ASE y entre consejeros y representantes de partidos políticos); b) la función de los partidos políticos en la rendición de cuentas del IEEG; c) la función de la ASE en el IEEZ y; d) rendición de cuentas (conceptualización).

#### **a) Relaciones**

El área de administración está subordinada al Consejo General, por lo que la relación del área con los Consejeros está definida por la jerarquía de la organización. Los Consejeros, ya sea por medio de la Comisión de Administración

---

<sup>20</sup> La entrevista fue realizada el 18 de noviembre de 2016

o el Consejo General supervisan el trabajo del área de administración. El Consejero presidente es uno de los encargados de la administración de recursos públicos, junto con el secretario ejecutivo y el titular del área de administración, por lo que la titular del área de administración coadyuva en su labor al Consejero presidente. La entrevistada refirió que no existe un área que fiscalice o audite internamente al IEEZ, sólo lo hace la ASE. La relación entre el área de administración y la ASE es “buena” menciona la entrevistada, además de que apenas ha tenido contacto con la institución por su reciente ingreso al IEEZ. La relación entre consejeros y representantes de partidos políticos se reduce a lo institucional, pues la entrevistada señala que la relación sucede en sesiones de Consejo y la participación de los representantes define la relación.

#### **b) Función de los partidos políticos en la rendición de cuentas del IEEG**

Los partidos políticos, de acuerdo a las respuestas de la entrevistada, tienen una función institucional, pues participan en sesiones de Consejo General y hacen cuestionamientos a los Consejeros, esto ayuda a la “transparencia” del IEEZ. Las respuestas muestran a los partidos como agentes externos de la institución, no como parte del Consejo General y el hecho de solicitar información está relacionado con la transparencia de información pública.

#### **c) La función de la ASE en el IEEZ**

La ASE es la única instancia que fiscaliza al IEEZ; a pesar de que la normatividad menciona que el área de administración vigila las acciones del resto de las áreas, de acuerdo a la entrevistada, no existe instancia interna que realice auditorías. De hecho, una de las respuesta fue que, al ser la Legislatura quien entrega los recursos al IEEZ debe ser ella, por medio de la ASE, quien audite. Al preguntar sobre observaciones por parte de la ASE al IEEZ, la entrevistada señaló que no conoce alguna porque lleva un año en el cargo y apenas la ASE entregará las observaciones de su auditoría anual.

#### **d) Rendición de cuentas**

La conceptualización de rendición de cuentas que indicó la entrevistada es: *la presentación de los estados financieros y darle la mayor certeza a los recursos públicos, ya que los recursos públicos vienen de los impuestos de los ciudadanos, entonces hay que transparentar absolutamente todos los recursos*. La definición solo integra una de las dimensiones de la rendición de cuentas, en ningún momento se menciona la justificación de acciones y la aplicación de sanciones.

Al preguntar si los consejeros electorales procuran la cultura de rendición de cuentas en el IEEZ, la entrevistada mencionó que sí, pues se publica la información que la normatividad señala y la ASE otorga capacitaciones a las cuales regularmente asisten los consejeros electorales. La respuesta demuestra que las prácticas de rendición de cuentas son entendidas como la publicación de información que señale la ley.

El IEEZ tiene un diseño institucional de rendición de cuentas deficiente, pues no cuenta con un área interna de control y tiene limitadas herramientas de rendición de cuentas. Este diseño institucional está relacionado con las prácticas que ocurren en el IEEZ. En primer lugar, el área de administración no realiza tareas de vigilancia y por su posición en la organización, depende del Consejo General. La comisión de administración es un filtro para conocer el trabajo del área de administración, pero no se realizan auditorías. La organización del IEEZ influye en las prácticas de la institución, pues es la jerarquía la que define las relaciones. El área de administración está subordinada al Consejo General, su función solo es administrar recursos, por lo que no existe un sistema de rendición de cuentas.

En segundo lugar, la conceptualización de rendición de cuentas es limitada, pues solo están vinculadas con informar o transparentar información. En ningún momento de la entrevista se señaló la vigilancia, la justificación de acciones o las sanciones. Sin un sistema de rendición de cuentas en el IEEZ, las prácticas son congruentes, no existen reglas informales que demuestren la rendición de cuentas. Además, la cultura de rendición de cuentas que mencionó la entrevistada

solo está restringida a informar y a tomar cursos y primordialmente por los consejeros. Esta respuesta contribuye a identificar la falta de rendición de cuentas tanto en el concepto como en la práctica.

En tercer lugar, la función de la ASE es primordial, pues es el único que vigila el adecuado uso de recursos públicos. La entrevistada hizo énfasis que es esa instancia la que fiscaliza al IEEZ por que los recursos son aprobados por la Legislatura.

Tanto el diseño institucional como las respuestas refieren la inexistencia de rendición de cuentas, por lo que es mucho más fácil que una burocracia sea opaca en el uso de los recursos a que modifique su comportamiento, pues no existen mecanismos o incentivos que provoquen el cambio de comportamiento. Las prácticas en el IEEZ están definidas por la jerarquía de la organización, el Consejo General es la máxima autoridad, no existe conceptualización completa de la rendición de cuentas y las relaciones entre las áreas y los Consejeros están definidas por la autoridad de estos últimos. La función de la ASE sobre el IEEZ es limitada, pues no existen mecanismos ni herramientas para sancionar, por lo que la actitud opaca de la burocracia electoral persistirá y será normal para ellos, pues forma parte de su marco de prácticas institucionales (reglas formales e informales).

#### **4.4 Análisis comparativo entre IEEM, IEEG e IEEZ**

La rendición de cuentas en los OPLE's en México conlleva mecanismos y vigilantes, el diseño institucional de estos dos elementos impactará en el tipo de rendición de cuentas de los organismos electorales. Los mecanismos de rendición de cuentas y los vigilantes son elementos diferenciados en los 32 organismos electorales locales. Por un lado, los mecanismos de rendición de cuentas funcionan como límites institucionales para orientar el comportamiento de la burocracia electoral hacia la transparencia de información pública, justificación de acciones y sanciones o incentivos. Por otro lado, el modelo Principal-Agente, en el cual las auditorías de los estados y los órganos de control interno tienen el rol de

Principales hacia los OPLE's para vigilar el correcto uso de recursos públicos, hacer que la burocracia electoral se justifique por la forma en que usó tales recursos y aplicar sanciones o incentivos según sea el resultado.

En el análisis comparativo de las auditorías externas denota que el Principal vigila y muestra fallas en el uso de recursos públicos. En el modelo de contraloría interna autónoma (IEEM), las observaciones que resaltaron fueron la entrega de recursos económicos a representantes de partidos políticos sin comprobante oficial, aumento de percepciones salariales no correspondiente con el tabulador oficial, diferencias en la contabilidad (diferencias en estado de egresos y estado de actividades). A pesar de que el IEEM tiene el mayor número de mecanismos de rendición de cuentas que señala IDEA y el titular de la contraloría es designado por el Congreso del Estado, las observaciones del OSFEM reflejan fallas en el uso de recursos públicos.

En el modelo de contraloría no autónoma (IEEG), las observaciones de la ASEG son amplias y muy graves en comparación con el IEEM. El uso discrecional de recursos públicos abundan en los informes presentados, como son: realización de viajes sin justificantes, pagos excesivos de dietas a consejeros electorales, regalos sin autorización oficial, utilización de dinero de una partida en otra, uso de recursos para pago de tratamientos dentales estéticos, pagos extra de estímulos de desempeño sin justificar el desempeño. Pareciera que la Contraloría en el IEEG ha sido simulada, es decir, existe el área pero no realiza sus funciones de vigilar y controlar el gasto público.

En el último modelo de análisis, sin contraloría (IEEZ), las observaciones por parte de la Auditoría de la entidad también son graves. En el IEEZ sus mecanismos de rendición de cuentas son mínimos además de que no tiene un área de control interno era de esperarse que el uso de recursos públicos fura opaco. Ejemplo de las observaciones de la ASE es el uso de recursos públicos por parte del entonces Consejero Presidente sin autorización del Consejo General, pago a medios de comunicación sin contrato, entrega de financiamiento público a partidos políticos

que lo solicitan son antelación, en el programa de actividades no están incluidas todas las tareas para conocer como ejercerán el presupuesto público.

En los tres casos existieron fallas en el uso de recursos públicos y que no habían sido expuestas por sus áreas de control interno en los casos en que existe. La gravedad de las observaciones es más evidente en los modelos de área de control interno sin autonomía y sin contraloría. A diferencia del IEEM, en el IEEG e IEEZ las observaciones de sus respectivas auditorías demuestran mayor opacidad y abuso de autoridad para el uso de recursos públicos. Estas observaciones tuvieron sanciones mínimas y en algunos casos no existieron sanciones sino solo la solicitud de justificación.

El continuo comportamiento de la burocracia electoral para hacer mal uso de los recursos públicos en el IEEG e IEEZ está reforzado por el deficiente diseño de la contraloría o la inexistencia de ella.

Las prácticas que realizan los titulares de las áreas encargadas del control interno son atribuidas a las reglas formales (el organigrama, las responsabilidades asignadas por ley, la relación que debe tener el titular del cargo con el resto de las áreas, la estructura orgánica que conforma el área) y las reglas informales (las costumbres y tradiciones que se forman por el establecimiento de relaciones entre los individuos de una oficina). Ambos tipos de reglas forman el marco de actuación en el cual interactúan los titulares de las áreas entrevistados.

En los tres modelos analizados fueron encontradas semejanzas en sus prácticas institucionales en los rubros de: la función de los partidos políticos en el OPLE, las auditorías de las entidades y el concepto de rendición de cuentas. De acuerdo a las respuestas emitidas por los entrevistados, la función de los partidos políticos en cada OPLE es solicitar información a los integrantes de los respectivos Consejos Generales. La relación entre los representantes de partidos políticos y el área de control interno o con los consejeros es institucional, esto es, tal como señala la ley: los partidos políticos vigilan que se cumplan sus intereses, que el proceso electoral sea imparcial, que las decisiones en Consejo General no

favorezcan más a un actor que a otro. Las respuestas de los entrevistados muestran a los partidos políticos como actores externos a la organización de cada OPLE, que la relación y la función de los partidos políticos solo están enmarcadas por reglas formales y no informales.

En lo que respecta a las auditorías de cada entidad, los entrevistados, en los tres casos refieren que estos organismos fiscalizan el uso de los recursos de los OPLE's, en los casos del IEEM e IEEG, las auditorías de las entidades funcionan como una fiscalización extra, mientras que en el IEEZ, la auditoría de la entidad es la única que fiscaliza el uso de recursos públicos. En los tres casos, las respuestas de los entrevistados en cuanto a las observaciones realizadas por las auditorías son no relevantes, de hecho minimizan las observaciones realizadas y en el caso del IEEZ mencionaron no conocer las observaciones.

La función de la auditoría de cada entidad es fundamental en el diseño de la rendición de cuentas, pues es uno de los Principales en el modelo Principal-Agente de los OPLE's; y así lo reconocen los entrevistados. Las respuestas caracterizan a las auditorías como vigilantes, aunque lo hagan cada año, su trabajo es complementario a lo realizado por las áreas de control interno (donde existe esta área).

En lo referente a la conceptualización de rendición de cuentas, los entrevistados la entienden como “informar” o “publicar información”. Esta noción de rendición de cuentas es incompleta, pues solo están reconociendo la primera dimensión de la rendición de cuentas que es informar o transparentar información; en ninguna respuesta fue incluida la justificación de acciones y la asignación de incentivos o castigos. En los tres modelos analizados, la transparencia es confundida como rendición de cuentas; transparentar la información que menciona la ley representa rendir cuentas.

En este mismo tema, al preguntar por la “cultura de la rendición de cuentas” en el organismo electoral, en los tres casos señalan la publicación de información, ya sea en la prensa o lo que señala la ley, y en el caso de IEEZ, se habló de la

capacitación en el tema por parte de consejeros. La cultura, que refiere a las prácticas que realizan los individuos en una organización derivadas del entendimiento del marco formal e informal de reglas, denota el comportamiento de la burocracia con referencia a la rendición de cuentas; en este caso, las respuestas señalan una falta de cultura de rendición de cuentas. El hecho de publicar o informar como práctica de rendición de cuentas en los OPLE's va unido con la conceptualización que tienen los entrevistados sobre rendición de cuentas. Informar, dar a conocer las actividades ante los medios o hacer declaraciones patrimoniales es suficiente para que los entrevistados señalen que existe cultura de rendición de cuentas, cuando lo que exponen son acciones de transparencia que obliga la norma y no una internalización de rendición de cuentas. Las respuestas no mostraron un comportamiento de los consejeros electorales y los titulares de las áreas de control de rendir cuentas, el marco formal es el único que ha obligado a publicar información, pero no existen prácticas institucionales de rendición de cuentas. No existen prácticas de vigilancia, justificación de acciones o aplicación de sanciones.

De los rubros analizados en las entrevistas, en dos de ellos las respuestas de los entrevistados difieren. En el rubro de las relaciones entre los titulares de las áreas de control interno con los consejeros electorales y con el resto de las áreas de cada OPLE; en el IEEM, el área de control interno vigila a la burocracia electoral, salvo a los Consejeros electorales, con estos la relación es de coordinación y respeto. En el IEEG, el área de control interno tiene una relación de coordinación con la burocracia electoral salvo con los Consejeros electorales, con estos la relación es de subordinación. En el IEEZ, el área de administración no es un área de control interno, por lo que la relación con los consejeros es de subordinación y con el resto de la burocracia electoral es de compañerismo.

En el caso del IEEM, la Contraloría es un agente monitor para la estructura burocrática de la Institución, no así con los consejeros electorales. En el caso del IEEG, la contraloría interna no es autónoma y no se asume como Principal de la burocracia electoral. En el caso del IEEZ, donde no existe Principal, el titular

asume que no funciona como tal y es un área más del OPLE. En los tres casos, la autoridad de los consejeros electorales es notoria y el trato de la contraloría interna va de coordinación a la subordinación.

En el rubro de opinión de la contraloría, en el IEEM y en el IEEG señalan su importancia por fiscalizar los recursos de cada institución, la diferencia entre ambos OPLE's son las opiniones propias sobre autonomía. En el IEEM, el titular señaló que no tiene total autonomía pues la Contraloría no sanciona, solo realiza el procedimiento de seguimiento y es el Consejo General quien aprueba las sanciones. En el caso del IEEG, el titular de la Contraloría menciona que el área tiene plena autonomía a pesar de ser designado por el Consejo General.

## **Conclusiones**

Los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLE's) en México son organizaciones públicas encargados de organizar los procesos electorales en cada entidad; están integrados por burocracias y se consideran organismos autónomos del gobierno estatal. Desde la postura del Neoinstitucionalismo, en los regímenes democráticos, las burocracias que integran una organización pública funcionan dentro de un marco de reglas formales (las normas oficiales aprobadas por el poder legislativo) e informales (las prácticas, costumbres y tradiciones formadas por la interacción entre los individuos). Este marco de reglas existe para dar certidumbre al actuar de las burocracias, aquello que no esté especificado en la norma formal será suplido por una norma informal. En este contexto, los individuos que conforman las burocracias tendrán propósitos y metas propias que influyen en la dinámica de la organización; estas metas tenderán a beneficiarse en medida de la posible.

En el funcionamiento de la democracia, la burocracia será opaca, pues no tiene que informar sobre sus labores directamente al electorado. Las organizaciones públicas son las únicas que otorgan ciertos servicios y bienes que nadie más lo haría, por lo que a pesar de una mala opinión del electorado, la burocracia en las organizaciones públicas seguirán otorgando el bien o el servicio. El poder legislativo es quien aprueba el financiamiento a la burocracia, por lo que se esperaría que la burocracia justificara sus acciones e informara del cumplimiento de metas al poder legislativo; sin embargo, la burocracia aprovecha la información que tiene y crea asimetría de información, es decir, la información que genera no llega al poder legislativo o al propio electorado. La asimetría de información le permite a la burocracia guiarse bajo sus estándares sin rendir cuentas, es decir, opacidad en sus acciones y posibilidad de corrupción.

Para evitar este comportamiento opaco de la burocracia, el propio Neoinstitucionalismo planteo el modelo Principal-Agente; el Principal es un actor que vigilará, recibirá justificaciones y sancionará al agente en caso de que no haya cumplido con la responsabilidad encomendada. El marco de actuación del

Principal orientará al Agente a modificar su comportamiento para que rinda cuentas, suponiendo que hacerlo le permitirá alcanzar sus metas y objetivos.

En la investigación, los OPLE's son los agentes, integrados por burocracias que rendirán cuentas ante varias agencias, dependiendo de la relación y responsabilidad. Si la responsabilidad es organizar elecciones, el Principal será el Instituto Nacional Electoral; si la responsabilidad del OPLE es respetar los derechos de quienes participan en los procesos electorales serán los Tribunales Electorales los Principales, en caso de que la responsabilidad del OPLE sea el adecuado uso de recursos públicos los Principales funcionarán como agentes monitores y serán dos: los organismos de auditorías de cada entidad y la contraloría interna del OPLE.

Esta investigación está centrada en un aspecto de la rendición de cuentas de los OPLE's: el aspecto financiero. La investigación tiene dos objetivos: El primer objetivo es explicar, en parte, el diseño institucional de rendición de cuentas de los organismos públicos electorales locales. El segundo objetivo, que se enfoca en una parte de la rendición de cuentas de los organismos electorales, es responder cómo la autonomía del área encargada del control en los organismos electorales influye en la práctica de rendición de cuentas que deben tener estos organismos. La pregunta de investigación es: ¿Cómo influye en la práctica de rendición de cuentas de los organismos electorales locales que el titular de la contraloría sea nombrado por el congreso local?

La hipótesis planteada es: *Cuando el contralor es nombrado por los órganos directivos internos de un organismo electoral (Secretaría Ejecutiva o Consejo General) su margen de autonomía para vigilar y controlar el uso de recursos públicos es limitado; y como su remoción depende de los mismos que lo nombraron, su capacidad de sanción es mínima. En cambio, cuando el contralor es nombrado por el congreso local, su margen de control y vigilancia de recursos públicos es mayor porque a los eventualmente sancionados no pueden removerlo del cargo.*

El desarrollo de la investigación permitió caracterizar el diseño de la contraloría interna en los OPLE's, pues de los 32 institutos fueron detectados tres modelos de diseño: área de control interno autónomo (el titular del área es designado por el Poder Legislativo local), área de control interno no autónomo (el titular del área es designado por el Consejo General del OPLE) y, sin contraloría. Para realizar el análisis comparativo y comprobar la hipótesis fueron seleccionados tres institutos electorales que representaban a cada modelo: el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) y el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ). En cada uno de estos casos fueron analizados: el diseño de los mecanismos de rendición de cuentas que tienen, los resultados de auditorías externas y entrevistas de los titulares de la contraloría o área encargada de vigilar el uso del gasto público.

Los hallazgos de la investigación refieren la importancia del diseño institucional de la rendición de cuentas en los OPLE'S, la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas y controles, las funciones de la contraloría interna y la importancia de la autonomía de la contraloría interna.

Respecto al primer hallazgo, el diseño institucional de rendición de cuentas que tienen los OPLE's, expresado en la normatividad, fue analizado en dos vertientes: mecanismos de rendición de cuentas y quiénes funcionan como agentes monitor en la vigilancia y control del gasto público. En cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas, el IEEM y el IEEG contienen en su normatividad la mayoría de los mecanismos señalados: auditorías, programas, comisiones y procedimiento administrativos, tienen contraloría interna y la Auditoría de cada entidad también vigila el uso de recursos públicos; a diferencia del IEEZ, que cuenta con pocos mecanismos de rendición de cuentas, internamente solo cuenta con programas e informes y, externamente, es la Auditoría del Estado quien fiscaliza el uso de recursos. En los dos primeros modelos, IEEM e IEEG, podría señalarse que existe un diseño institucional acorde con lo expuesto por IDEA; por lo que se esperaría que su burocracia tuviera un uso adecuado de recursos financieros y cumpliera con sus funciones. En el caso del IEEZ, por insuficiencia de mecanismos que

permitan hacer rendir cuentas a la burocracia, la actuación de la burocracia electoral podría ser opaca y el uso de recursos públicos sería deficiente.

El diseño institucional constituye el marco de reglas formales por las cuales se guían los servidores públicos electorales, es decir, la primer referencia que tienen los individuos para actuar con certidumbre en la realización de sus acciones. El diseño institucional de la rendición de cuentas de los OPLE's es ajeno a ellos, pues son las legislaturas de cada entidad y, a partir del 2014, el Congreso de la Unión quienes diseñan a tales organizaciones. Los mecanismos analizados así como el diseño de la contraloría muestran la estructura que posibilita la rendición de cuentas y el uso adecuado de recursos públicos, mientras más débil sea esta estructura, el comportamiento de los servidores públicos electorales se mantendrá en un estatus de opacidad. De los tres modelos analizados, los OPLE's que tiene un área de control, ya sea autónomo o no, tienen mecanismos de rendición de cuentas acorde con estándares internacionales, mientras que el modelo sin contraloría tiene pocos y deficientes mecanismos de rendición de cuentas.

El segundo hallazgo tiene que ver con la efectividad del diseño institucional, es decir, la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas y sus contralorías en el adecuado uso de recursos públicos de los OPLE's. El modelo con contraloría autónoma (IEEM) es el que tiene el mayor número de mecanismos o controles institucionales. Los resultados de las auditorías internas son mínimos por lo que parecería que la actuación de la burocracia electoral de esa institución comete pocas fallas en el uso de recursos públicos. No obstante, al analizar los resultados de vigilancia externa (Auditoría de la entidad) fueron encontradas algunas fallas de contabilidad que no estaban referidas por el área de control interno. La disparidad de resultados muestra el correcto funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas del modelo, pues al existir dos instancias de vigilancia (dos Principales) es posible hacer notar y corregir el mal uso de los recursos públicos;

El modelo con contraloría no autónoma (IEEG) tiene mecanismos de rendición de cuentas, aunque no tantos como el IEEM. Los resultados de las auditorías internas refieren faltas que en su mayoría fueron subvencionadas, en este sentido,

parecería que el comportamiento de la burocracia electoral de esa institución ha ido modificándose. Sin embargo, al analizar los resultados de la vigilancia externa (Auditoría del Estado) existe una enorme diferencia con los resultados de las auditorías internas. Las observaciones de la Auditoría de la entidad muestran un comportamiento deficiente de la burocracia electoral en el uso de recursos públicos; de hecho, de los tres modelos, el IEEG es el que tiene el mayor número de observaciones. Como fue analizado en capítulos previos, las observaciones al incorrecto uso de recursos públicos demuestran que los mecanismos de rendición de cuentas del IEEG no han sido suficientes para corregir la actuación de la burocracia electoral. En este caso, el diseño institucional no ha tenido incidencia en que exista rendición de cuentas por parte del IEEG.

En el modelo sin área de control interno (IEEZ), los mecanismos de rendición de cuentas son mínimos y los resultados de la vigilancia externa denotan la deficiencia del diseño institucional, pues las observaciones refieren al mal uso de recursos públicos por parte de la burocracia electoral.

Pareciera que el diseño institucional de rendición de cuentas de los OPLE's analizados no es suficiente para incidir en el comportamiento de la burocracia electoral, es decir, siguen siendo opacos en menor y mayor medida; sin embargo, la respuesta a este comportamiento tiene que ver con el marco de reglas informales que crean los actores. Las tradiciones, costumbres y prácticas que crean los individuos en cada organización responden a las limitaciones institucionales que permite la opacidad; esto es, el diseño institucional de rendición de cuentas no ha sido suficiente para contener y modificar el comportamiento, en este marco, los actores han creado un entramado de condiciones que les permite ser opacos. El argumento que sustenta esta afirmación son las respuestas de los entrevistados respecto a las relaciones de la contraloría y área administrativa con el resto de los servidores públicos electorales; en el caso del IEEM, la contraloría asume el papel de vigilante, mientras que en el IEEG se denota una relación de coordinación y en el IEEZ es de compañerismo. Si bien, la contraloría interna no debe ser un "perro de caza" porque afectaría el desarrollo de las labores de

control, tampoco puede ser un área más del OPLE. Las funciones de la contraloría interna de vigilar y controlar el gasto deben también estar delimitadas en los ritos y prácticas de sus integrantes, hacer efectivamente la labor de vigilante, cuestión que en el IEEM parece que se cumple a diferencia del IEEG y el IEEZ.

Además, la internalización del concepto de rendición de cuentas es incompleta, pues los entrevistados refieren a rendir cuentas como informar o transparentar información; la cultura de rendición de cuentas la asociaron con publicar información en prensa o publicar declaraciones patrimoniales como lo señala la ley. En ningún momento las respuestas incluyen la justificación de acciones y las sanciones. Esta deficiente referencia sobre rendición de cuentas revela el limitado concepto que tienen los entrevistados y por ende su actuación y prácticas serán en función de esta conceptualización.

El tercer hallazgo, de las funciones de la contraloría que la ley señala, en los casos en que existe tal área existen similitudes y diferencias sustanciales. En el IEEM, la contraloría vigila y controla el uso de recursos públicos y, además, la ley le permite realizar procedimientos de investigación en los servidores electorales que hayan incumplido con la ley pero no le corresponde sancionar. En el caso del IEEG, la contraloría vigila y controla el uso de recursos y también puede sancionar a servidores electorales. Ambas contralorías están dedicadas a vigilar y detectar fallas, aunque en ninguno de los dos casos fue manifestada la posibilidad de plantear a los directivos (Consejo General) reformas que ayuden a mejorar el cumplimiento de las funciones de la burocracia electoral.

El cuarto hallazgo tiene que ver con la autonomía de la contraloría. En el caso del IEEM, los resultados de auditorías y de las entrevistas permiten observar el cumplimiento de las funciones de una contraloría: vigilar y controlar el gasto público de acuerdo con el presupuesto aprobado. Aunque existieron observaciones por parte del OSFEM, estas fueron mínimas en comparación con el IEEG. El titular de la contraloría tiene claro el papel de su área y la relación que tiene con los directivos (Consejo General) y con el resto del Instituto: vigilar y detectar fallas.

En el caso del IEEG, existe una disparidad entre los resultados de las auditorías externas y la entrevista. Por un lado, la ASE observó serias fallas en el uso de recursos públicos lo que denota falta de control por parte de la contraloría. Por otro lado, el titular del área señaló las funciones de la contraloría pero mencionó una relación de coordinación con el resto de la burocracia electoral, la cual no concuerda con su tarea primordial. Si bien, la contraloría no debe ser una agencia policiaca dentro del organismo, lo cierto es que debe detectar fallas en el uso de recursos públicos. El resultado de la investigación denota una simulación de contraloría en el IEEG, pues existe la instancia, así como su normatividad y la realización de auditorías; pero los resultados de las auditorías externas y las respuestas del entrevistado hacen entrever que no se llevan por completo las funciones de controlar el uso del gasto público.

A pesar de la reforma electoral del 2014, su impacto no es en el tema de rendición de cuentas de los OPLE's; el Instituto Nacional Electoral no tiene facultades para hacer rendir cuentas a los OPLE's en el aspecto financiero. El diseño institucional de rendición de cuentas de los OPLE's depende de las legislaturas estatales y por ende de la dinámica electoral de cada entidad: los partidos políticos que integran a cada legislatura estatal. Los vacíos legales del diseño institucional son recompensados por las reglas informales que crean las burocracias electorales.

La hipótesis planteada se comprueba, en el caso del IEEM, la contraloría tiene un mayor alcance de control y vigilancia del gasto público, del cumplimiento de sus funciones, mientras que en el IEEG la contraloría no cumple por completo con sus funciones de controlar el uso de recursos públicos por parte de la burocracia electoral. Los hallazgos de la investigación demostraron la importancia del diseño institucional en la rendición de cuentas enlazado con prácticas que realizan los servidores electorales de la contraloría; el modelo contraloría interna autónoma y con amplios mecanismos de rendición de cuentas tuvo menos observaciones de la Auditoría estatal y no tan graves en comparación con los otros dos modelos, además de que el área asume su papel de vigilante. El caso del IEEM, de los tres,

es el que demostró un comportamiento más proclive al uso adecuado de recursos públicos.

El modelo contraloría interna sin autonomía, a pesar de que cuenta con amplios mecanismos de rendición de cuentas, el comportamiento de la burocracia electoral es opaco y deficiente en el uso de recursos públicos como lo muestran las observaciones de la auditoría de la entidad. En este sentido, pueden abundar los mecanismos de rendición de cuentas, pero mientras la contraloría no cumpla con sus funciones de vigilancia y control no será posible detectar fallas y mejorar el diseño de la institución.

En el modelo sin área de control interno y con mínimos mecanismos de rendición de cuentas demostró ser el modelo más deficiente y el comportamiento de su burocracia electoral es opaco.

La contraloría debe existir en toda organización pues su función es vital para el cumplimiento de las metas de la misma. El modelo de contraloría interna autónoma es recomendable porque tiene un mayor alcance de vigilancia y control del gasto y eso contribuye a la rendición de cuentas. Por lo que este modelo debiera ser replicado en los organismos que tienen contralorías sin autonomía o que carecen de la misma. Aunado a esto, las contralorías deberían tener un papel más activo en el control interno de los OPLE's; al detectar fallas, proponer a los directivos de las instituciones cambios que incidan en el comportamiento de los individuos para mejor uso de recursos públicos. Ninguno de los casos estudiados denota esta característica. La existencia de auditorías externas también es importante porque refuerza la vigilancia y contribuye al adecuado uso de recursos públicos.

La reestructuración del diseño institucional debe impedir la captura de la burocracia electoral para evitar el comportamiento opaco y otorgar mayor certidumbre a las prácticas de los servidores. Siempre existirán reglas informales entre la burocracia electoral, pero mientras el diseño institucional de la rendición

de cuentas concuerde con su discurso y práctica, podrá mejorar y redirigir el comportamiento de los servidores electorales.

## Bibliografía

Aguilar Rivera, José Antonio (2008). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

Alonso, Sonia; Volkens, Andrea y Braulio Gómez (2012). *Análisis de contenido de textos políticos*, Cuadernos Metodológicos No. 47, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Arellano, David; Alamilla, Manuel y Alejandro Campos (2005). “¿Sólo innovación gerencial? La nueva gestión pública, cuasi mercados y esquema principal-agente”, en *Perfil contemporáneo de la administración pública*, R. Uvalle (coord.), Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

Arellano Gault, David (2008). “Transparencia dese un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las “fallas de transparencia”” en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 40, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Arellano, David y Jesús Hernández (2016). “¿Control interno o lucha contra la corrupción? Hacia un verdadero control interno en la administración pública federal mexicana, en *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, M. Del Carmen Pardo y G. Cejudo (editores), El Colegio de México, México

Ander-Egg Ezequiel (1995). *Técnicas de investigación social*, 24ª edición, Buenos Aires, Lumen.

Astudillo, César y Lorenzo Córdova (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, México.

Becerra, Ricardo y Guillermo M. Cejudo (2011). “La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México”, en Sergio López, Mauricio Merino y Lourdes

Morales coord. *Hacia una política de rendición de cuentas*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Red para la Rendición de cuentas. pp. 23-34

Bendor, Jonathan (2001). “Modelos formales de la burocracia: una reseña”, en Lynn Naomi B y Aron Wildavsky comp., *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*. 1ª Reimpresión. México, Fondo de Cultura Económica. pp. 482-536

Bobbio, Norberto (2008). *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Bovens, Mark (2010). “Two concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism”, West European politics. pp. 946-967 citado por Ricardo Becerra y Guillermo M. Cejudo (2011). “La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México”, en Sergio López, Mauricio Merino y Lourdes Morales coord. *Hacia una política de rendición de cuentas*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Red para la Rendición de cuentas. pp. 23-34

Cejudo Ramírez, Guillermo M. (2005). “Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México” en: *Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México. pp. 43-74

Crespo, José Antonio (2001). *Fundamentos políticos de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México.

Dahl, Robert (1992). *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.

Dunn, Delmer D. (2011). “Combinación de los funcionarios públicos electos y no electos en la formación de una política democrática: fundamentos de rendición de cuentas y responsabilidad” en: *Transparencia y rendición de cuentas*, Comp. José Sosa. Siglo XXI, Biblioteca básica de Administración Pública, México. pp. 46-76

Easton, David (2006). *Esquema para el análisis político*, Amorrortu editores, Buenos Aires.

Emmerich, Gustavo E. (2009). “Los organismos electorales locales: panorama, contribución a la democracia y perspectivas” en: *Los procesos electorales desde la perspectiva local. Trayectorias, retos y aportaciones de los organismos estatales electorales y del Distrito Federal*, Coord. Gustavo López Montiel. Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México. pp. 19-50

----- (2011). “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana” en: *Transparencia y rendición de cuentas*, Comp. José Sosa. Siglo XXI, Biblioteca básica de Administración Pública, México. pp. 46-76

Faustino Torres, Antonio (2016). *Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF y el IEEM*, Serie Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales. Instituto Electoral del Estado de México, Toluca.

Fox, Jonathan (2008). “Transparencia y rendición de cuentas” en: *Más allá del acceso a la información pública: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, ed. John Ackerman. Siglo XXI, México. pp. 174-198

Grossman, Sanford y Oliver Hart (1983). An Analysis of the Principal-Agent Problem, *Econometrica*, Vol. 51, no.1. Consultado [20/04/2017], disponible en: <http://classes.maxwell.syr.edu/ecn611/grossmanhart83.pdf>

Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008). *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, México.

Hamilton, Alexander, *et al* (1974). *El federalista*, 1ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México.

Heras, Leticia (2008). *La rendición de cuentas en los organismos electorales: tarea inacabada en el proceso de democratización*, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca.

Hernández Norzagaray, Ernesto (2009). *Los méxicos electorales: integración, organización y administración electoral*, México, Instituto Federal Electoral.

Institute for Democracy and Electoral Assistance (2006). *Diseño de Administraciones electorales*, consultado [18/03/2016] disponible en [http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD\\_overview\\_Spanish\\_Final\\_sent\\_to\\_print.pdf](http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_overview_Spanish_Final_sent_to_print.pdf)

Institute for Democracy and Electoral Assistance (2011). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, consultado [20/03/2016] disponible en: [http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD\\_inlay\\_final.pdf](http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf)

López Ayllón, Sergio y Ali Haddou Ruiz (2007). Rendición de cuentas y diseño institucional en los órganos reguladores en México, en *Gestión y Política Pública*, no. 1, Primer semestre. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. pp. 101-145

López Ayllón, Sergio (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6 de la Constitución mexicana*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México.

Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (2002). *Elecciones y representación* en: *Revista Zona abierta*, No. 100-101, Madrid.

Maravall, José María (2003). *El control de los políticos*, Taurus, Madrid.

March, James y Johan Olsen (1995). *Democratic Governance*, The Free Press, New York.

----- (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Mena Mora, Amalia (2005). “El marco institucional y la supervisión de la ASF: La auditoría realizada al presupuesto de la SSP 2002” en: *Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México. pp. 9-42

Méndez de Hoyos, Irma (2013). “Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones en México: un análisis de los institutos electorales estatales”, en: *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, coord. Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza Otero, Flacso, México.

Morlino, Leonardo (2007). “Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?” en: *Revista de Ciencia Política*, volumen 27, no. 2, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 3-22

North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

O’Donnell, Guillermo (1998). *Accountability horizontal*, en *Revista Estudios Políticos*, número 19, cuarta época, septiembre-diciembre de 1998, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México. pp. 9-46

----- (2001). *Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política*, en *Revista Isonomía*, número 14, abril, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México. pp. 7-31

Peruzzotti, Enrique (2010). “La política de accountability social en América Latina” en: *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, CIESAS-PORRUA, México. pp. 245-264

Popper, Karl (2006). *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona.

Revels Vázquez, Francisco (2009). “Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización de México” en: *Los procesos electorales desde la perspectiva local. Trayectorias, retos y aportaciones de los*

*organismos estatales electorales y del Distrito Federal*, Coord. Gustavo López Montiel. Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México. pp. 51-80.

Rhodes, R. A. W. (1997). “El institucionalismo” en: *Teoría y métodos de la ciencia política*, Eds. David Marsh y Gerry Stoker, Alianza, Madrid. pp. 53-67

Schedler, Andreas (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México.

Sosa, José (2011). “Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio” en: *Transparencia y rendición de cuentas*, Comp. José Sosa. Siglo XXI, Biblioteca básica de Administración Pública, México. pp. 17-45

Trejo Patiño, Alicia (2010). “La institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas en el Instituto Electoral del Estado de México” en: *Revista Apuntes Electorales*, Nueva Época, Año IX, núm. 39 (enero-abril). Instituto Electoral del Estado de México, Toluca. pp. 93-124.

Ugalde, Carlos (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Instituto Federal Electoral, México.

Uvalle Berrones, Ricardo (2011). “Fundamentos de la transparencia en el estado democrático de derecho” en: *Rumbos de la transparencia en México*. Coord. Ricardo Uvalle Berrones. UNAM, México. pp. 129-163.

Weber, Max (2001). *¿Qué es la burocracia?*, Diálogo Abierto, Sociología, México.

## **Normatividad**

Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (2016). Informes de resultados de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (2003-2014). Consultado [12/10/2016]. Disponible en:

<http://www.aseg.gob.mx/openg/index.php?scc=informes#tabr2005>

Cámara de Diputados (2015). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada [20/10/2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Cámara de Diputados (2016). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Consultada [30/04/2016]. Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_270416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_270416.pdf)

Cámara de Diputados (2016). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Consultada [30/04/2016]. Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf)

Poder Legislativo del Estado de México (2016). Ley de Fiscalización Superior del Estado de México. Consultado [30/04/2016]. Disponible en: [legislacion.edomex.gob.mx/node/923](http://legislacion.edomex.gob.mx/node/923)

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (2016). Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Consultada [25/07/2016]. Disponible en: <http://www.ieeg.org.mx/pdf/Normatividad/LIPEEG2016.pdf>

Congreso del Estado de Guanajuato (2016). Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los municipios de Guanajuato. Consultada [25/07/2016]. Disponible en: [http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/77/Ley\\_Ej\\_Cntl\\_RP\\_Edo\\_M\\_Gto.\\_NF\\_16Dic2014.pdf](http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/77/Ley_Ej_Cntl_RP_Edo_M_Gto._NF_16Dic2014.pdf)

Congreso del Estado de Guanajuato (2016). Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato. Consultada [25/07/2016]. Disponible en: [http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/143/Ley\\_de\\_Fiscalizacion\\_Sup\\_de\\_I\\_Edo\\_Gto\\_REF\\_P.O.\\_01\\_JUL\\_2016.pdf](http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/143/Ley_de_Fiscalizacion_Sup_de_I_Edo_Gto_REF_P.O._01_JUL_2016.pdf)

Instituto Electoral del Estado de México (2016). Reglamento para el funcionamiento de las Comisiones del Consejo General del IEEM, consultado

30/04/2016, disponible en:  
[http://www.ieem.org.mx/d\\_electoral/reglamentos/comisiones\\_ieem.pdf](http://www.ieem.org.mx/d_electoral/reglamentos/comisiones_ieem.pdf)

Instituto Electoral del Estado de México (2016). Lineamientos para la administración de recursos del IEEM, consultado 30/04/2016, disponible en:  
[http://www.ieem.org.mx/d\\_electoral/lineamientos/admon\\_recursos.pdf](http://www.ieem.org.mx/d_electoral/lineamientos/admon_recursos.pdf)

Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (2016). Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Consultada [25/07/2016]. Disponible en:  
[http://ieez.org.mx/MJ/compendio\\_est/03%20%20Ley%20Organica%20del%20IEEZ%20\(DECRETO%20379%20-%20Junio%202015\)%20Juridicos.pdf](http://ieez.org.mx/MJ/compendio_est/03%20%20Ley%20Organica%20del%20IEEZ%20(DECRETO%20379%20-%20Junio%202015)%20Juridicos.pdf)

Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (2016). Informes de resultados sobre la revisión de la Cuenta pública estatal 2004, 2007, 2010 y 2014. Consultado [20/09/2016]. Disponible en:  
[http://ieez.org.mx/Tr/Articulos/Articulo%2011/Art\\_11\\_FXXI.htm](http://ieez.org.mx/Tr/Articulos/Articulo%2011/Art_11_FXXI.htm)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos (2016). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información pública. Consultada [30/09/2016]. Disponible en:  
<http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/LEY%20GENERAL%201.pdf>

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (2016). Informes de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas de México y municipios de 2007 al 2014. Consultado [25/06/2016]. Disponible en:  
[http://www.osfem.gob.mx/03\\_Transparencia/CtaPub/HomeCtaPub.html](http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/CtaPub/HomeCtaPub.html)

Poder Legislativo, LXII Legislatura del Estado de Zacatecas (2016). Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas. Consultada [25/07/2016]. Disponible en: <http://www.congresozac.gob.mx/e/todojuridico&cat=LEY>

Poder Legislativo, LXII Legislatura del Estado de Zacatecas (2016). Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y municipios. Consultada

[20/11/2016]. Disponible en:  
<http://www.congresozac.gob.mx/f/todojuridico&cat=LEY>

### **Aguascalientes**

Constitución Política del Estado de Aguascalientes, en <http://www.ieeags.org.mx/>, consultada el 18 de abril de 2015.

Código Electoral del Estado de Aguascalientes, en <http://www.ieeags.org.mx/>, consultado el 18 de abril de 2015.

### **Baja California**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en [www.iepcbc.org.mx/](http://www.iepcbc.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California, en [www.iepcbc.org.mx/](http://www.iepcbc.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Baja California Sur**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, en [www.ieebcs.org.mx/](http://www.ieebcs.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley Electoral de Baja California Sur, en [www.ieebcs.org.mx/](http://www.ieebcs.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Campeche**

Constitución Política del Estado de Campeche, en [www.ieec.org.mx/](http://www.ieec.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Campeche, en [www.ieec.org.mx/](http://www.ieec.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Coahuila**

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en [www.iepcc.org.mx/](http://www.iepcc.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en [www.iepcc.org.mx/](http://www.iepcc.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Colima**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en [www.ieecolima.org.mx/](http://www.ieecolima.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

Código Electoral del Estado de Colima, en [www.ieecolima.org.mx/](http://www.ieecolima.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Chiapas**

Constitución Política del Estado de Chiapas, en [www.iepc-chiapas.org.mx/](http://www.iepc-chiapas.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Código de Elecciones y Participación Ciudadana, en [www.iepc-chiapas.org.mx/](http://www.iepc-chiapas.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Chihuahua**

Constitución Política del Estado de Chihuahua, en [www.ieechihuahua.org.mx/](http://www.ieechihuahua.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en [www.ieechihuahua.org.mx/](http://www.ieechihuahua.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Distrito Federal**

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx), consultado el 18 de abril de 2015.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Durango**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en [www.iepcdgo.org.mx/](http://www.iepcdgo.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en [www.iepcdgo.org.mx/](http://www.iepcdgo.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Estado de México**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en [www.ieem.org.mx/](http://www.ieem.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Código Electoral del Estado de México, en [www.ieem.org.mx/](http://www.ieem.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Guanajuato**

Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en [www.ieeg.org.mx/](http://www.ieeg.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, en [www.ieeg.org.mx/](http://www.ieeg.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Guerrero**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en [www.iepcgro.mx/](http://www.iepcgro.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en [www.iepcgro.mx/](http://www.iepcgro.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Hidalgo**

Constitución Política del Estado de Hidalgo, en [www.ieehidalgo.org.mx/](http://www.ieehidalgo.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Código Electoral del Estado de Hidalgo, en [www.ieehidalgo.org.mx/](http://www.ieehidalgo.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Jalisco**

Constitución Política del Estado de Jalisco, en [www.iepcjalisco.org.mx/](http://www.iepcjalisco.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

Código Electoral y de Participación Ciudadana, en [www.iepcjalisco.org.mx/](http://www.iepcjalisco.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Michoacán**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en [www.iem.org.mx](http://www.iem.org.mx), consultada el 18 de abril de 2015.

Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en [www.iem.org.mx](http://www.iem.org.mx), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Morelos**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en [www.impepac.mx/](http://www.impepac.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, en [www.impepac.mx/](http://www.impepac.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Nayarit**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en [www.ieenayarit.org/](http://www.ieenayarit.org/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley Electoral del Estado de Nayarit, en [www.ieenayarit.org/](http://www.ieenayarit.org/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Nuevo León**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en [www.cee-nl.org.mx/](http://www.cee-nl.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en [www.cee-nl.org.mx/](http://www.cee-nl.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Oaxaca**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en [www.ieepco.org.mx/](http://www.ieepco.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, en [www.ieepco.org.mx/](http://www.ieepco.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Puebla**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en [www.ieepuebla.org.mx/](http://www.ieepuebla.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en [www.ieepuebla.org.mx/](http://www.ieepuebla.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Querétaro**

Constitución Política del Estado de Querétaro, en [www.ieeq.mx/](http://www.ieeq.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley Electoral del Estado de Querétaro, en [www.ieeq.mx/](http://www.ieeq.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Quintana Roo**

Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en [www.ieqroo.org.mx/](http://www.ieqroo.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley Electoral de Quintana Roo, en [www.ieqroo.org.mx/](http://www.ieqroo.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **San Luis Potosí**

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, en [www.ceepacslp.org.mx/](http://www.ceepacslp.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, en [www.ceepacslp.org.mx/](http://www.ceepacslp.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Sinaloa**

Constitución Política del Estado de Sinaloa, en [www.cee-sinaloa.org.mx/](http://www.cee-sinaloa.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley Electoral del Estado de Sinaloa, en [www.cee-sinaloa.org.mx/](http://www.cee-sinaloa.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Sonora**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, en [www.ieesonora.org.mx/](http://www.ieesonora.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, en [www.ieesonora.org.mx/](http://www.ieesonora.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Tabasco**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en [www.iepct.org.mx/](http://www.iepct.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley Electoral y de Partidos en el Estado de Tabasco, en [www.iepct.org.mx/](http://www.iepct.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Tamaulipas**

Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en [www.ietam.org.mx/](http://www.ietam.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, en [www.ietam.org.mx/](http://www.ietam.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Tlaxcala**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en [www.ietlax.org.mx/](http://www.ietlax.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, en [www.ietlax.org.mx/](http://www.ietlax.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Veracruz**

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en [www.iev.org.mx/](http://www.iev.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en [www.iev.org.mx/](http://www.iev.org.mx/), consultado el 18 de abril de 2015.

### **Yucatán**

Constitución Política del Estado de Yucatán, en [www.iepac.mx/](http://www.iepac.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, en [www.iepac.mx/](http://www.iepac.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Zacatecas**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en [www.ieez.org.mx/](http://www.ieez.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en [www.ieez.org.mx/](http://www.ieez.org.mx/), consultada el 18 de abril de 2015.

### **Internet**

Instituto Electoral del Estado de México, Rendición de cuentas y transparencia focalizada, consultada (30/04/2016) disponible en:

<http://www.ieem.org.mx/transparencia2/>

Órgano Superior de Fiscalización, Informes sobre fiscalización de cuentas públicas, consultada (30/04/2016) disponible en:

[http://www.osfem.gob.mx/03\\_Transparencia/CtaPub/HomeCtaPub.html](http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/CtaPub/HomeCtaPub.html)

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, Contraloría, consultada (25/07/2016] disponible en: <http://www.ieeg.org.mx>

-----, Acceso a la información pública, consultada (25/07/2016] disponible en: <http://www.ieeg.org.mx>

Congreso del Estado de Guanajuato, Cuenta pública, consultada (25/07/2016] disponible en: <http://www.congresogto.gob.mx/cuentapublicaannual>

Instituto Electoral de Zacatecas, Transparencia, consultada (25/07/2016] disponible en: <http://www.ieez.org.mx/HTMLTr.html>

-----, Informe de resultados sobre la revisión de la cuenta pública estatal, ejercicio fiscal 2004, consultada (25/07/2016] disponible en: [http://ieez.org.mx/finanzas/auditorias/Res\\_auditoria\\_ieez\\_2004.pdf](http://ieez.org.mx/finanzas/auditorias/Res_auditoria_ieez_2004.pdf)

-----, Informe de resultados sobre la revisión de la cuenta pública estatal, ejercicio fiscal 2007, consultada (25/07/2016] disponible en: [http://ieez.org.mx/finanzas/auditorias/Res\\_auditoria\\_ieez\\_2007.pdf](http://ieez.org.mx/finanzas/auditorias/Res_auditoria_ieez_2007.pdf)

-----, Informe de resultados sobre la revisión de la cuenta pública estatal, ejercicio fiscal 2010, consultada (25/07/2016] disponible en: [http://ieez.org.mx/finanzas/auditorias/auditoria\\_ieez\\_2010.pdf](http://ieez.org.mx/finanzas/auditorias/auditoria_ieez_2010.pdf)

-----, Informe de resultados sobre la revisión de la cuenta pública estatal, ejercicio fiscal 2013, consultada (25/07/2016] disponible en: [http://ieez.org.mx/finanzas/auditorias/AUDITORIA\\_2013.pdf](http://ieez.org.mx/finanzas/auditorias/AUDITORIA_2013.pdf)

Auditoría Superior del Estado, Legislatura de Zacatecas, consultada (25/07/2016] disponible en: <http://www.asezac.gob.mx>

## ANEXOS

### A. Cuestionario

**Instrucciones:** Conteste las siguientes preguntas

Preguntas	Tema relacionado con la investigación
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cómo considera que es su relación con los consejeros electorales?</li> <li>2. ¿Cuál cree que es el papel de los representantes de partidos políticos en el organismo electoral?</li> <li>3. ¿Considera que los partidos políticos (vigilan, controlan) al área de la contraloría?*</li> <li>4. ¿Cuál es su relación con el consejero Presidente?</li> </ol>	<p><b>I. Relación con los integrantes del Consejo General (Consejeros y representantes de partidos políticos)</b></p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>5. ¿Cuál cree que es la principal tarea del área?</li> <li>6. ¿Cómo es la relación de las demás áreas del organismo electoral con la contraloría?</li> <li>7. ¿Considera que el área tiene autonomía para fiscalizar los recursos del organismo electoral? (Si/No) ¿Por qué?</li> <li>8. Los consejeros electorales ¿pueden conocer los resultados de las auditorías previó a ser conocidas por el Consejo General?</li> <li>9. ¿La fiscalización de los recursos ha sido mejor con la implementación de indicadores? (Si/No) ¿Por qué?</li> <li>10. ¿Cómo es la relación de su cargo con la Auditoría del Estado?</li> <li>11. ¿Considera que el trabajo de la Auditoría del Estado coadyuva a la fiscalización de recursos del Órgano Electoral? (Si/No) ¿Por qué?</li> <li>12. ¿Cuáles han sido las observaciones de la Auditoría del Estado al ejercicio del Órgano Electoral?</li> <li>13. ¿Es necesaria la contraloría interna en el órgano electoral o puede sustituirse con la Auditoría del Estado?*</li> </ol>	<p><b>II. Fiscalización de recursos (papel de la contraloría)</b></p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>14. ¿Qué considera que es la rendición de cuentas?</li> <li>15. ¿Su área contribuye a la rendición de cuentas del organismo electoral? (Si/No) ¿Por qué?</li> <li>16. Que el titular del cargo sea designado por el Congreso del Estado ¿contribuye a la rendición de cuentas del órgano electoral? (Solo IEEM)</li> <li>17. Que el titular del cargo sea designado por el Consejo General ¿contribuye a la rendición de cuentas del órgano electoral? (Solo IEEG)</li> <li>18. Que el titular del área de administración sea quien fiscalice las finanzas del Órgano electoral ¿contribuye a la rendición de cuentas del órgano electoral? (Solo IEEZ)</li> <li>19. Considera que es mejor la inamovilidad o es recomendable la sustitución por periodos del titular de la contraloría (Si/No) ¿Por qué?</li> <li>20. La temporalidad del titular del cargo de contraloría ¿influye en cómo desarrolla sus labores? (Si/No) ¿Por qué?</li> <li>21. Quienes destituyen al titular del cargo de contraloría ¿influyen en cómo desarrolla sus labores? (Si/No) ¿Por qué?</li> </ol>	<p><b>III. Rendición de cuentas</b></p>

Preguntas	Tema relacionado con la investigación
<p>22. ¿La Comisión de Vigilancia de las actividades contribuye en la rendición de cuentas del Órgano electoral? (Si/No) ¿Por qué? (Solo IEEM)</p> <p>23. ¿La contraloría o área responsable de fiscalizar recursos debe rendir cuentas? (Si/No) ¿Por qué?</p> <p>24. ¿Cree que existe una relación entre consejeros y representantes de partidos políticos para mejorar la rendición de cuentas del Instituto? (Si/No) ¿Por qué?</p> <p>25. ¿Los representantes de partidos políticos afectan la rendición de cuentas del Instituto o la mejoran? (Si/No) ¿Por qué?</p> <p>26. ¿Los consejeros electorales procuran la cultura de rendición de cuentas dentro del Instituto? (Si/No) ¿Por qué?</p>	

\*Esta pregunta solo aplica al IEEM y el IEE

## B. Observaciones por parte del OSFEM al IEEM

Año	Observaciones los informes del OSFEM
2007	<p>Las observaciones fueron 16:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen comprobantes de los fondos fijos asignados a los coordinadores administrativos</li> <li>• Falta de resguardos de actualización de cada servidor.</li> <li>• Se dejó de pagar cuotas al ISSEMYM<sup>21</sup> (según nóminas pagadas).</li> <li>• Se identificó que a los trabajadores se les retuvo menos impuestos sobre la renta</li> <li>• Se determinan diferencias mínimas según reporte de almacén contra existencias físicas.</li> <li>• No se calculó correctamente el Impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, en los términos del Código Financiero de la entidad.</li> <li>• Se tiene un saldo a favor por la cantidad de 4,527.00 de retenciones de ISR originado en el año 2005.</li> <li>• No fue posible verificar el buen manejo del fondo fijo de la Unidad Jurídica.</li> <li>• Se utilizaron recursos del fondo fijo de la administración para fines distintos (fue detectado un faltante por la cantidad de \$3,500.00).</li> <li>• En las solicitudes de recursos financieros (gastos a comprobar) se encontraron las siguientes anomalías: no existe consecutivo del folio, no fue anotada la fecha de solicitud del gasto por comprobar, no fue anotado el importe solicitado, no hay nombre ni firma del solicitante y no se cumple con la fecha de reembolso de los gastos.</li> <li>• Los resultados de ejercicios anteriores se ven modificados por movimientos de ejercicios anteriores que no registraron en el ejercicio que correspondía.</li> <li>• Las cuentas de orden presupuestales de ingresos y egresos no fueron registradas en el sistema contable del instituto.</li> <li>• En los resguardos de vehículos no especifica el número de inventario.</li> <li>• La evaluación de las depreciaciones y del monto original de la inversión no era totalmente confiable.</li> <li>• No fue utilizado el sistema NOI de Aspel para la elaboración de la nómina del Instituto.</li> </ul> <p>Ninguna de las observaciones fue considerada de consecuencias graves por lo que las recomendaciones estuvieron centradas en mejorar lo hecho.</p>
2008	<p>Una observación por parte del despacho externo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen erogaciones que se realizan a los representantes de partidos políticos, los cuales solo se expide una hoja simple donde se manifiesta que se entregó dicha cantidad. La recomendación a la Dirección de Administración fue realizar un formato que sea autorizado por el Consejo General para darle mayor validez al gasto realizado.</li> </ul>
2009	El Informe contempla cinco observaciones como resultado de la auditoría

<sup>21</sup> Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios

Año	Observaciones los informes del OSFEM
	<p>externa y dos observaciones por parte del OSFEM.                      Las observaciones de la auditoría externa son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen erogaciones que se realizan a partidos políticos los cuales solo se expide una hoja simple donde se manifiesta que se entregó dicha cantidad.</li> <li>• El entonces Órgano Técnico de Fiscalización requiere que su trabajo sea convalidado por especialistas externos, a fin de obtener un juicio profesional y evitar vicios ocultos.</li> <li>• Dentro de la contabilidad del Instituto fueron registrados gastos por concepto de arrendamiento de inmueble, en donde los comprobantes no cumplen con el requisito del plazo para efecto de su deductibilidad.</li> <li>• Hasta la fecha de la auditoría no se había autorizado ni emitido el Manual de organización y normatividad de materia de recursos humanos</li> <li>• El IEEM no había presentado declaraciones anuales informativas relativas a las retenciones del ISR por el pago de salarios y demás prestaciones que derivan de una relación laboral.</li> </ul> <p>Las dos observaciones del OSFEM fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al hacer la comparación del total de percepciones quincenales de cada servidor público contra las percepciones totales autorizadas en el tabulador de sueldos, fue determinado que se están pagando percepciones totales superiores a las corresponden de acuerdo a su categoría. Estos incrementos no fueron autorizados por la Junta General (asignación discrecional).</li> <li>• Fue detectado que el pago por arrendamiento de vehículos, propiedad de los servidores públicos que participaron en el Proceso Electoral 2009, fue hecho vía nómina. Existe un acta de la Junta General en donde se autoriza que se haga el pago del arrendamiento de vehículo no especificando su autorización vía nómina.</li> </ul> <p>Las observaciones no dieron lugar al fincamiento de algún tipo de responsabilidad administrativa.</p>
2010	<p>Las observaciones de la auditoría externa fueron cuatro (no incluidas en el Informe) y el OSFEM hizo dos observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se determinó una diferencia entre el importe presentado por el IEEM y el reflejado por el ISSEMyM por concepto de cuotas y aportaciones por pagar.</li> <li>• Se determinó una diferencia de ocho plazas entre las plazas presentadas contra la nómina.</li> </ul> <p>Las observaciones no resultan definitivas o vinculatorias por lo que no hay lugar al fincamiento de algún tipo de responsabilidad.</p>
2011	<p>Las observaciones de la auditoría externa fueron tres (no incluidas en el Informe) y el OSFEM tuvo una observación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se determinó una diferencia entre el importe reflejado en el Estado de Variaciones en el Patrimonio del Organismo y los montos presentados en los oficios.</li> </ul> <p>Las observaciones no resultan definitivas o vinculatorias por lo que no hay lugar al fincamiento de algún tipo de responsabilidad.</p>
2012	<p>Las observaciones de la auditoría externa fueron ocho (no incluidas en el</p>

Año	Observaciones los informes del OSFEM
	<p>Informe) y el OSFEM detectó cuatro hallazgos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La cuenta de deudores diversos por cobrar a corto plazo presenta un importe por \$279.3 miles de pesos correspondiente a gastos a comprobar</li> <li>• Se determinó una diferencia de \$88.3 miles de pesos entre el saldo registrado en la Balanza de comprobación detallada del IEEM y el saldo reflejado en la Cartera de adeudos del ISSEMyM</li> <li>• Se realizó un ajuste a la cuenta de Resultado de ejercicios anteriores por \$6,449.1 miles de pesos, al respecto, el IEEM no entregó copia de Acta autorizada por el Consejo General.</li> <li>• El IEEM no registró presupuestalmente en la cuenta de ingresos el monto correspondiente a los Pasivos pendientes de liquidar al cierre del ejercicio.</li> </ul>
2013	<p>Las observaciones de la auditoría externa fueron dos (no incluidas en el Informe) y el OSFEM detectó cinco hallazgos en los cuales fueron observadas deficiencias en el control interno:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La cuenta de banco presenta saldo contrario a su naturaleza por \$10,911.3 miles de pesos incumpliendo los postulados básicos de contabilidad gubernamental.</li> <li>• Se determinó una diferencia de \$1,080.4 miles de pesos entre el saldo registrado en la Balanza de Comprobación detallada del IEEM y el saldo reflejado en la cartera de adeudos del ISSEMyM.</li> <li>• Al inicio del 2013 se reportaron 402 plazas mientras que al final del ejercicio del 2012 se informó de 434 plazas.</li> <li>• Se realizó un ajuste a la cuenta de resultados de ejercicios anteriores por \$7,867.1 miles de pesos, sin que el IEEM entregara copia del acta autorizada por el Consejo General.</li> <li>• El IEEM no publicó la información financiera en su página de internet conforme a lo establecido por el Consejo Nacional de Armonización Contable.</li> </ul>
2014	<p>Las observaciones de la auditoría externa fueron cuatro (no incluidas en el Informe) y el OSFEM detectó seis hallazgos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se presentó un importe de \$955.6 miles de pesos por concepto de gastos por comprobar y al cierre del ejercicio sujeto a revisión no están comprobados.</li> <li>• Se realizó un ajuste a la cuenta de resultados de ejercicios anteriores por \$1,080.1 miles de pesos y no fue presentado al OSFEM la autorización correspondiente.</li> <li>• El IEEM no registró presupuestalmente en la cuenta de ingresos el monto correspondiente a los pasivos pendientes de liquidar al cierre del ejercicio.</li> <li>• Al inicio del ejercicio 2014 se reportaron 364 plazas ocupadas mientras que al final del ejercicio de 2013 fueron reportadas 401 plazas.</li> <li>• Existe diferencia entre el estado de egresos por capítulo y estado de actividades, mismas que no se reflejan en la conciliación entre egresos presupuestarios y los gastos contables (servicios personales por 512.4 miles de pesos y servicios generales por 498.7 miles de pesos)</li> </ul>

<b>Año</b>	<b>Observaciones los informes del OSFEM</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="440 226 1396 283">• El IEEM no ha publicado en su página de internet el inventario de bienes.</li></ul>

Fuente: Informes de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas de México y municipios de 2007 al 2014.  
Disponible en: [http://www.osfem.gob.mx/03\\_Transparencia/CtaPub/HomeCtaPub.html](http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/CtaPub/HomeCtaPub.html)

### C. Observaciones por parte de la ASEG al IEEG

Año	Observaciones en los informes del ASEG
2003	<p>Las observaciones realizadas por el ASEG fueron 14:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen políticas, manuales de organización y/o disposiciones administrativas que regulen ciertas partidas presupuestales.</li> <li>• Viajes realizados por Directores y Secretarios del IEEG en la República y cuyos gastos ascendieron a \$444,826, no en todos los casos se presentan los oficios de comisión o se identifican a las personas que realizaron el viaje (el IEEG solo solventa la cantidad de \$202,456).</li> <li>• El recurso sobrante del 2003 (el monto ascendió a \$1'117,374) fue utilizado para operaciones y actividades del 2004, lo correcto era reintegrarlo a la Secretaría de Finanzas y Administración.</li> <li>• No fue presentada información financiera y presupuestal correcta.</li> <li>• Falta de control y planeación en la realización de pagos a la empresa que provee el servicio de Combustibles, lubricantes y aditivos.</li> <li>• No fue presentado el dictamen de elección a la mejor propuesta en precio, calidad y eficiencia de la "Instalación de software y prestación de servicios de la plataforma web y la adquisición de celulares"; además de la compra de seis frigobar, en la cual no se anexa la cotización ni la orden de compra.</li> <li>• No elaboración de dictámenes técnicos y económicos de licitaciones y contratos.</li> <li>• Compra de un automóvil fuera del plazo de proceso electoral, no justifica su compra.</li> <li>• No especifican fechas para la compra de bases de Licitación (002/2003 y 003/2003)</li> <li>• El proveedor de urnas electorales tuvo un atraso de 5 días en la entrega del material. El proveedor debió haber sido sancionado con un importe de \$5,000.</li> <li>• Los proveedores no presentaron las fianzas establecidas.</li> <li>• Fueron entregados estímulos económicos a personal que no forma parte del Servicio Profesional y hubo un excedente en el pago correspondiente.</li> <li>• No existe evidencia de que el Consejo General haya autorizado el tabulador de sueldos.</li> <li>• Integración deficiente de expedientes de personal.</li> </ul> <p>Diez observaciones fueron parcialmente solventadas, el nombre de los responsables no aparece en el informe. Fueron instaurados procedimientos administrativos disciplinarios (responsabilidad administrativa). En cinco casos hubo responsabilidad civil.</p>
2004	<p>Las observaciones realizadas por el ASEG fueron 22:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En las operaciones de adjudicación directa celebradas entre el IEEG y algunas empresas, estas no proporcionaron evidencia documental de que son titulares de la patente de los bienes o servicios que ofrecieron.</li> <li>• Algunos proveedores no están inscritos en el padrón de proveedores.</li> <li>• Pagos realizados antes de la recepción de los bienes o artículos.</li> </ul>

Año	Observaciones en los informes del ASEG
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos bienes comprados por el IEEG no fueron recibidos en el Almacén para su revisión sino que los recibió el área que los solicitó.</li> <li>• Un proveedor ganador no tiene documentación completa.</li> <li>• Utilización anticipada del tabulador de sueldos aprobado por el Consejo General y falta justificar la falta de uniformidad en su aplicación.</li> <li>• Pago adelantado de dietas a los Consejeros del IEEG.</li> <li>• En algunos finiquitos de empleados fueron observadas diferencias de acuerdo a lo que les correspondía.</li> <li>• En el contrato de un servicio en su documentación no justifica porque fue adjudicación directa.</li> <li>• En un contrato, realizado para la prestación de servicios de impermeabilización, fueron encontradas deficiencias (no contempla las declaraciones y especificaciones referentes a ajustes de costos y la forma en que el contratista reintegrará las cantidades que hubiera recibido en exceso).</li> <li>• En la revisión documental de una obra (suministro y aplicación de sellos en láminas) no fue encontrado un contrato de obra pública, sólo la orden de servicio correspondiente.</li> <li>• En el mismo caso de la obra pública, no fue solicitada la fianza de cumplimiento de contrato, se otorgó un anticipo del 30%, no fue especificada la designación de un residente de supervisión de la obra, o se llevó a cabo la bitácora de obra, no hay documentos que comprueben que se haya llevado a cabo las actas de entrega-recepción correspondientes.</li> <li>• En el documental de una obra no se observó que el proveedor entregara un documento que compruebe la garantía del material aplicado.</li> <li>• Hubo pagos en exceso por obra no ejecutada.</li> <li>• Cuatro cheques expedidos pendientes de entregar a proveedores.</li> <li>• En algunas cuentas bancarias existen cargos bancarios no contabilizados.</li> <li>• En un contrato con proveedor existen las siguientes deficiencias: saldo pendiente de pagar, la no aplicación de sanciones al proveedor por no cumplir con las fechas establecidas, la inexistencia de documentos que comprueben las gestiones de validez del diplomado y la inexistencia de una fianza que garantice el cumplimiento de un contrato.</li> <li>• La asignación de un contrato no especifica modo de adjudicación.</li> <li>• En una obra no se especifica la designación de un residente de supervisión.</li> <li>• En el documental de una obra fue observado que no existen pruebas de laboratorio para determinar la resistencia de los concretos ni el grado de compactación; además de que no fue llevada a cabo la bitácora de obra.</li> <li>• No existe evidencia de que se haya realizado el acta de entrega-recepción en una obra.</li> <li>• En una obra no se proporcionó la fianza correspondiente</li> </ul> <p>Fueron instaurados 22 procedimientos de responsabilidad administrativa y</p>

Año	Observaciones en los informes del ASEG
2005	<p>dos procedimientos de responsabilidad civil.</p> <p>Las observaciones realizadas por el ASEG fueron nueve:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No había comprobación de pagos por la cantidad de \$116,653.95.</li> <li>• La mayoría de los proveedores no están inscritos en el padrón correspondiente.</li> <li>• Equipo de cómputo no localizado (1 monitor).</li> <li>• No registrar contablemente dentro del Patrimonio el mantenimiento a equipos de cómputo.</li> <li>• El finiquito de un expleado no concuerda con el sueldo mensual señalado en la plantilla de personal.</li> <li>• En el desarrollo de una obra pública no fue designado un residente de supervisión para los contratos efectuados.</li> <li>• En el desarrollo de una obra pública no se registra existencia de las pruebas de laboratorio correspondientes.</li> <li>• En el desarrollo de una obra pública no fue encontrada la bitácora de obra correspondiente.</li> <li>• El contratista de la obra pública no se encuentra registrado en el padrón estatal de contratistas.</li> </ul> <p>Fueron instaurados 6 procedimientos de responsabilidad administrativa y 1 procedimiento de responsabilidad civil.</p>
2006	<p>Las observaciones realizadas por el ASEG fueron 19:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fueron observados tres vehículos asignados a funcionarios que no cuentan con el nivel jerárquico requerido.</li> <li>• Fueron observados varios equipos de radiocomunicación asignados a funcionarios con nivel jerárquico inferior al establecido. Adicionalmente, estos funcionarios cuentan con teléfono celular asignado.</li> <li>• Aumento en la cuenta de fondo revolvente (superó su límite).</li> <li>• No había sido entregado comprobante de transferencia a la Secretaría de Finanzas y Administración por concepto de rendimientos financieros que generan las cuentas bancarias del IEEG.</li> <li>• La compra de activo fijo (teléfonos fijos) fue registrado incorrectamente en gastos.</li> <li>• El IEEG debe reintegrar a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado la cantidad de \$137,432.60 por concepto de "Resultado del ejercicio 2005".</li> <li>• Discrecionalidad en la entrega de retribuciones a empleados (se entregó una cantidad de dinero a empleados por concepto de "retribuciones por actividades especiales" sin comprobar tales actividades).</li> <li>• El IEEG debe justificar y aclarar el motivo por el cual se efectuó la compra de plumones indelebles de seguridad para el proceso electoral 2006.</li> <li>• No fue documentado los servidores electorales que recibieron el apoyo de arrendamiento de vehículos, ni el monto autorizado para cada uno.</li> <li>• En el pago de "Gastos ceremonial", en el contrato entre la moderadora del debate entre candidatos a la gubernatura y el IEEG</li> </ul>

Año	Observaciones en los informes del ASEG
	<p>solo fue convenido el pago de honorarios, pero en los gastos registrados también se anexó servicio de vuelo chárter y reservación en hotel.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El IEEG para efectos de registrar sus operaciones de compra, no cuenta con un clasificador de adquisiciones.</li> <li>• En la compra de vehículos también se incluyó en el gasto cuestiones adicionales como seguros, placas y tenencia; estos deben ser registrados en otra partida.</li> <li>• Existen transferencias presupuestales en partidas del presupuesto del IEEG sin autorización del Consejo General.</li> <li>• En el rubro de gastos a comprobar no se presentó la documentación comprobatoria en el tiempo señalado y no se realizó el descuento correspondiente vía nómina.</li> <li>• No fueron descritas las erogaciones para el pago de servicios médicos al ISSSTE.</li> <li>• Aumento en las erogaciones de pago de servicios médicos a una organización privada, lo cual no constituye una obligación al contar con la alternativa del ISSSTE y es menos costoso para el IEEG.</li> <li>• El servicio médico particular otorgado a los servidores electorales, específicamente al Secretario Ejecutivo del IEEG incluyó servicios que no estaban contratadas con un monto de \$171,957.50.</li> <li>• El subsidio al impuesto sobre producto de trabajo de la gratificación de fin de año otorgado por el IEEG a los empleados del mismo es improcedente (monto \$505,622.62).</li> <li>• En la erogación de gastos para servicios de tratamientos dentales no se determina si el apoyo brindado (\$38,974.72) fue efectivamente erogado para lo señalado.</li> </ul> <p>Fueron instaurados 3 procedimientos de responsabilidad administrativa y 3 procedimientos de responsabilidad civil.</p>
2007	<p>Las observaciones realizadas por el ASEG fueron 9:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la cuenta “Gastos a reserva de comprobar”, el monto de \$20,000.00 utilizado por la Secretaria particular del Secretario Ejecutivo del IEEG no fue encontrada la documentación comprobatoria de los gastos señalados.</li> <li>• Hubo pago por trabajo extraordinario en la realización de auditorías internas, sin embargo no existe documentación que acredite el trabajo.</li> <li>• El IEEG erogó \$101,800.00 por concepto de tratamientos dentales, considerando que tal atención médica no corresponde a las funciones propias el IEEG. Los tratamientos dentales proporcionados a los beneficiados corresponden a tratamientos estéticos, no servicios de salud indispensables.</li> <li>• De la emisión de algunos cheques se observó que no se presentó la documentación comprobatoria en el tiempo señalado por el IEEG.</li> <li>• De la revisión de la documentación comprobatoria de los gastos, fue observado un importe de \$4,778.74 que corresponde a documentación improcedente ya que no fue expedida a nombre del IEEG.</li> <li>• Se solicita la documentación que aclare la erogación de este recurso</li> </ul>

Año	Observaciones en los informes del ASEG
	<p>o en su caso reintegrar el importe de \$19,414.75.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El IEEG pagó el indebidamente el impuesto sobre la renta del aguinaldo de los servidores electorales. El monto asciende a \$613,951.60. El impuesto debe pagarse por el personal correspondiente.</li> <li>• Imprudencia de gastos erogados en la asistencia a un congreso de informática, pues asistieron dos personas las cuales sus funciones no corresponden con la temática del evento.</li> <li>• Se realizaron cargas de combustibles a vehículos oficiales en días inhábiles.</li> </ul> <p>Fueron instaurados 3 procedimientos de responsabilidad administrativa, 2 procedimientos de responsabilidad civil y dos procedimientos de responsabilidad penal*.</p> <p>*En la primer observación de “Gastos a reserva de comprobar”, el IEEG presentó facturas para comprobar los gastos. Al realizar la ASEG la compulsión entre las facturas y el proveedor del servicio resultó que el proveedor declaró no haber prestado servicio alguno al IEEG y de hecho las facturas presentadas por el IEEG fueron reportadas como extraviadas. Por este suceso se presume la existencia de hechos probablemente delictuosos (Falsificación de documentos o tarjetas o uso de documentos o tarjetas falsos).</p> <p>En la sexta observación, el servidor público presentó facturas una vez más que no fueron identificadas por el proveedor. A pesar de que el servidor público reintegró el dinero, se desprenden elementos que hacen presumir la existencia del delito de peculado.</p>
2008	<p>Las observaciones realizadas por el ASEG fueron 10:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De la revisión de “Gastos a comprobar” fue observado que no fue presentada la documentación comprobatoria en el tiempo señalado por el IEEG y no fue realizado el descuento correspondiente vía nómina.</li> <li>• El pago de dieta por un mes a un Consejero electoral fue excesiva (\$53,892.30).</li> <li>• En el mes de mayo fue adquirido el nuevo sistema de ingreso por registro de huellas, no obstante, la aplicación fue instalada hasta el mes de agosto, por lo que la aplicación de los recursos en la compra fue considerada improductiva.</li> <li>• Fueron realizados traspasos de la cuenta bancaria central del IEEG a diversas cuentas bancarias del Instituto, mismas que no se encuentran registradas en contabilidad. El importe de los traspasos ascendió a \$1'696,302.50.</li> <li>• Fue erogado \$436,313.01 por concepto de estímulo al desempeño del personal, no obstante, las bases, términos y condiciones para el pago de este concepto no fueron aprobados para el ejercicio fiscal 2008 (evaluación del desempeño). Además, no fueron publicadas los resultados globales de evaluación como señala la normatividad. La entrega de los estímulos se basó en ponderación de factores subjetivos y no se acredita que hubiera un desempeño extraordinario. Fue otorgado un pago de \$76,735.46 a nueve personas en los cuales su evaluación no presentó la ponderación otorgada en los demás</li> </ul>

Año	Observaciones en los informes del ASEG
	<p>casos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En prestaciones de retiro, su normatividad interna permite excederse en el pago de finiquitos. En este caso, fueron determinados pagos en exceso por un importe total de \$232,799.19.</li> <li>• En la revisión de las cuentas “Pasajes nacionales”, “Viáticos nacionales”, “Combustibles, lubricantes y aditivos” y “Arrendamientos de vehículos” fue observado el gasto de recursos en lugares que no corresponden al lugar de la Comisión asignada.</li> <li>• Del análisis de varias partidas, las adquisiciones de bienes muebles se registraron en partidas de gasto; lo anterior es incorrecto pues los bienes comprados no son de consumo sino activos fijos, por lo que deben llevarse por separado.</li> <li>• Fueron registrados pasivos correspondientes a gastos devengados en el ejercicio 2009.</li> <li>• Fue determinada una variación entre el rubro de Activo fijo y el Inventario de bienes muebles.</li> </ul> <p>Fueron instaurados 7 procedimientos de responsabilidad administrativa y 3 procedimientos de responsabilidad civil.</p>
2009	<p>Las observaciones realizadas por el ASEG fueron 7:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la revisión de la partida “honorarios” fue observada la contratación de servicios en forma directa, que por su importe y naturaleza debieron adjudicarse mediante invitación de tres proveedores.</li> <li>• En el análisis de las partidas “pasajes nacionales” y “viáticos nacionales” se pagó la cantidad de \$148,865.43 por concepto de transporte, hospedaje y alimentación con motivo de la comisión para la supervisión de la impresión de documentación electoral 2009 en la Ciudad de México; sin embargo, no fue presentada la relación del personal que integraba la Comisión de Supervisión y Vigilancia, la acreditación de los representantes de partidos y el informe de actividades de cada uno de los miembros. Además, fue rentado un auto para los traslados del hotel a las instalaciones de los talleres gráficos, no obstante, el IEEG cuenta con unidades vehiculares que pudieron efectuar la comisión.</li> <li>• En la revisión de la partida “Prestaciones de retiro” hubo en pago en exceso por el importe de \$301,826.19 al incluir en los finiquitos los conceptos de Prestación por años de servicio y adicionalmente la Prima de Antigüedad. El importe resulta superior a lo autorizado en la normatividad correspondiente.</li> <li>• En la revisión de la partida “Dieta” y su comparación con el tabulador de sueldos, aprobado en el presupuesto de egresos de 2009, fue observado que en éste no se integraron todas las percepciones que le corresponden a cada uno de las plazas laborales.</li> <li>• Fue observado un pago en exceso de finiquito por el importe de \$25,167.79 a la ex secretaria ejecutiva de nivel 1 adscrita a la Oficina Regional de Pénjamo, Gto.</li> <li>• Fue observado el pago de recargos generado por el pago extemporáneo de la retención y entero de Impuesto Sobre la Renta, correspondiente a la liquidación de la ex coordinadora administrativa.</li> <li>• Fue observado el ejercicio de gastos por un importe de</li> </ul>

Año	Observaciones en los informes del ASEG
	<p>\$1'229,730.00 por conceptos tales como libretas, cuadernos, folletos y memorias usb alusivos a la campaña de 15 años del IEEG. De acuerdo con los registros contables se aplicaron a proyectos presupuestales que no tienen vinculación con la naturaleza y definición del gasto.</p> <p>Fueron instaurados 3 procedimientos de responsabilidad administrativa.</p>
2010	<p>Las observaciones realizadas por el ASEG fueron 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No fue localizado la adquisición del equipo de cómputo con un costo de \$8,454.66. De acuerdo con el Acta del ministerio Público, el equipo fue sustraído del domicilio particular de la Jefa Regional de la oficina de Guanajuato, mismo que se encontraba a su resguardo. La Coordinación Administrativa procedió a dar de baja el equipo de los registros contables. Sin embargo, no fue solicitada la restitución del equipo de cómputo.</li> <li>• Fue observado el ejercicio de gastos por conceptos no presupuestados en el "Programa Anual 2010" que asciende a un importe de \$286,820.00 (Torneo de futbol, aplaudidores y playeras para publicidad de imagen institucional). Además, fueron encontrados en el almacén las playeras y los aplaudidores; lo anterior denota falta de planeación en su adquisición y designación y una deficiente aplicación de recursos públicos.</li> <li>• El recurso presupuestado para financiamiento de actividades específicas de partidos políticos, que asciende a \$4'005,893.50, no fue ejercido por lo que debió reintegrarse a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado; sin embargo, el monto fue resignado indebidamente a otras partidas presupuestales.</li> <li>• Fue observada la compra de artículos de difusión por un importe de \$659,544.45. El 62.73% de los artículos de difusión están en el almacén, los cuales ascienden a un importe de \$407,185.62. Lo anterior denota falta de planeación en la adquisición y designación de los artículos, generando además una deficiente aplicación de los recursos públicos.</li> <li>• Fue observado un gasto por concepto de compra de canastas navideñas consistentes en vinos, licores y crema de licor, los cuales fueron comprados para los Consejeros ciudadanos. El costo fue de \$10,908.20. El otorgamiento de esta prestación (obsequio) no se apegó al Manual de Políticas Generales de Administración del sistema de Remuneraciones y Estímulos octubre 2010.</li> <li>• En la mejora del estacionamiento, el IEEG infringió lo establecido en la normatividad correspondiente al no realizar conforme lo establece la Ley los procesos de adjudicación, contratación y ejecución del mantenimiento del estacionamiento interior del Instituto, originando deficiencias en la integración de las propuestas, cargos incorrectos en los análisis de precios unitarios y garantías incompletas.</li> <li>• Además, existieron deficiencias en la propuesta que fue favorecida.</li> <li>• Hubo un pago indebido por un importe de \$20,105.24.</li> <li>• La fianza de vicios ocultos no cubre el 10% del monto total ejercido de los trabajos.</li> </ul> <p>Fueron instaurados 4 procedimientos de responsabilidad administrativa.</p>

Año	Observaciones en los informes del ASEG
2011	<p>Las observaciones realizadas por el ASEG fueron 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la partida “Compensación por servicios” fue observado el pago por la cantidad de \$62,614.76 por concepto de retribución por actividades especiales, derivadas de la carga extraordinaria de trabajo. Sin embargo, no existe sustento de la carga extraordinaria de trabajo.</li> <li>• No fue reintegrado a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno el recurso no ejercido por concepto de “financiamiento por actividades específicas”, con un monto de \$3’265,611.29</li> </ul> <p>Fue instaurado 1 procedimiento de responsabilidad administrativa</p>
2012	<p>Las observaciones realizadas por el ASEG fueron 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De la revisión documental y física de la obra Construcción de pasillo a sala de consejeros en el edificio central del IEEG, fue observado un pago en exceso por un importe de \$39,661.28, originado al cobrar cantidades de obra superiores a los realmente ejecutados en tres conceptos de obra.</li> <li>• De la revisión documental de varias obras fue observado que no se cuenta con la totalidad de la documentación requerida para su correcta evaluación infringiendo la normatividad correspondiente.</li> </ul> <p>Fue instaurado 1 procedimiento de responsabilidad administrativa</p>
2013	<p>Las observaciones realizadas por el ASEG fueron 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la cuenta de almacén denominada “Materiales y útiles de oficina” fue observado que no registraron correcta y oportunamente las adquisiciones ni salidas de materiales que reciben y resguardan en el almacén. Lo anterior genera, además del incumplimiento de la normatividad, que el saldo contable que representa el almacén no sea real en cada mes.</li> <li>• El IEEG adquirió 15 impresoras por un monto de \$114,004.80; sin embargo, 13 impresoras no están en funcionamiento pues fueron encontradas empaquetadas en el almacén.</li> <li>• En la cuenta “Otros mobiliarios y equipos de administración” fue registrada la adquisición de 74 pantallas por un importe de \$346,302.18, en dichas adquisiciones no realizaron las afectaciones y registros presupuestales correspondientes de la aplicación de los recursos.</li> <li>• En la partida “Gastos de orden social y cultural” fueron registradas erogaciones por \$424,878.00 que no se ajustan al texto de la partida afectada. Los gastos efectuados fueron por concepto de boletos de avión y servicios de traslado para invitados de honor y ponentes como apoyo del IEEG para la organización del primer Congreso Internacional de Ciencia Política en México los días 26, 27 y 28 de agosto de 2013 celebrado en la ciudad de Guanajuato.</li> </ul> <p>Fueron instaurados 3 procedimientos de responsabilidad administrativa.</p>
2014	<p>Las observaciones realizadas por el ASEG fueron 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la cuenta “Material electoral” no fueron registradas correctamente las adquisiciones ni las salidas de materiales que reciben y resguardan en el almacén, específicamente con la adquisición de 200 cancelos electorales portátiles.</li> <li>• En la partida “Gastos de representación” fueron registradas</li> </ul>

Año	Observaciones en los informes del ASEG
	<p>erogaciones por un monto de \$95,000.00. Estas erogaciones debieron registrarse en la partida de “Servicios de creatividad, reproducción y producción de publicidad”, pues corresponden a la premiación del concurso de cortometraje.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="435 365 1399 495">• Fue observada la falta de aplicación de la pena convencional equivalente al 10% del monto del contrato, por la falta de prestación de servicios de publicidad y propaganda de la empresa Interimagen de México S.A. de C.V.</li> </ul> <p>Fueron instaurados 3 procedimientos de responsabilidad administrativa.</p>

Fuente: Informes de resultados de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (2003-2014). Disponible en: <http://www.aseg.gob.mx/openg/index.php?scc=informes#tabr2005>

#### D. Observaciones por parte de la ASE al IEEZ

Año	Observaciones en los informes del ASE
2004	<p>Una observación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se determinaron remuneraciones excedentes a la Dieta de los Consejeros Electorales por 1'258,948 pesos.</li> </ul> <p>La ASE inició el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria al o los servidores públicos que resulten responsables.</p>
2007	<p>La ASE realizó cuatro observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En lo referente al pago de aguinaldos se determinaron diferencias de más y de menos entre los montos pagados por el IEEZ (las diferencias suman la cantidad de 66,636 pesos);(Aclaración)</li> <li>De la partida de arrendamiento de autos se destinó al pago de cuotas a personal, considerando que no existen lineamientos para la entrega y comprobación del gasto realizado; (Recomendación)</li> <li>De la partida de préstamos al personal se determinó que en algunos casos se excede el monto de lo permitido (dos meses de sueldo). (Recomendación)</li> <li>En la compra de equipos de cómputo, la adjudicación no fue para el proveedor que ofreció menor precio por lo que no se apegó a la normatividad correspondiente, posteriormente se canceló la partida correspondiente. (Recomendación)</li> </ul>
2010	<p>La ASE detectó 10 observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En el área de Recursos Financieros se concentran diferentes funciones en una sola persona<sup>22</sup>, esto puede ocasionar errores y fallas en el control interno (Recomendación).</li> <li>El IEEZ no informó de manera oportuna los ingresos por un monto de \$650,685.00, que corresponde a Ingresos por Productos Financieros, Multas a Partidos Políticos y Otros Ingresos (Recomendación).</li> <li>El criterio para determinar el aguinaldo es diferente para el personal eventual y el personal permanente (aclaración).</li> <li>En las liquidaciones e indemnizaciones se observó que no hubo el mismo criterio para todos (Recomendación una guía de cálculos de liquidaciones e indemnizaciones)</li> <li>De los expedientes de personal que reviso la ASE aleatoriamente detectó que no todos cuentan con la documentación básica requerida por el IEEZ (Recomendación).</li> <li>No fue posible determinar el total de nómina recibido por trabajador dado que se realizan pagos fuera del sistema, mismos que se registran solo contablemente (Recomendación).</li> <li>De la revisión de egresos se identificaron 3 gastos superiores a 60,000.00 pesos de los cuales no se presentó el contrato correspondiente, se observó que existen pagos mensuales por publicaciones en medios impresos sin tener un contrato celebrado, en el ejercicio del gasto en los diferentes rubros no se aplicaron los formatos de requisición de materiales y útiles de oficina (Recomendación).</li> <li>En algunos procesos de adjudicación no se presentaron la totalidad de los requisitos requeridos que señala la normatividad (Recomendación).</li> <li>Se observó un sobre-ejercicio presupuestal por 161,725 pesos; no existió una aprobación previa del Consejo General para la aplicación de los</li> </ul>

<sup>22</sup> Tales actividades son: control de ingresos, control del gasto, realizar estados financieros, controlar fondo revolvente, entrega y elaboración de cheques, solicitar bonos de despensa, pago de impuestos vía internet, entre otras.

Año	Observaciones en los informes del ASE
	<p>recursos propios y subsidiar con ello el sobre-ejercicio lo que significa falta de control y ajuste presupuestario, ya que no presentaron los documentos que avalen las modificaciones presupuestales correspondientes. (Recomendación y promoción para el fincamiento de responsabilidades a la entonces Consejera presidente y la Directora de Administración por hacer uso de recursos propios en gastos de operación del Instituto sin previa autorización del Consejo General).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las partidas presupuestales no corresponden con las partidas afectadas en la contabilidad, esta situación impide que se pueda tener un adecuado control presupuestal (Recomendación).</li> </ul>
2013	<p>La ASE detectó ocho observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El Sistema de contabilidad denominado “Sistema Integral de Información Financiera” no se encuentra actualizado con el registro de las operaciones realizadas, esto incumple con la normatividad (Recomendación).</li> <li>Conforme al Programa Operativo Anual del IEEZ, no tiene vinculación la programación en metas con la información presupuestal que le permita medir sus metas con el ejercicio de los recursos utilizados para su cumplimiento, por lo que no cuenta con una herramienta útil, correcta, oportuna y eficiente para la toma de decisiones (Recomendación).</li> <li>De la revisión al control de los ingresos del IEEZ se detectaron folios faltantes (29) de formas valoradas principalmente utilizadas para la venta de bases de licitación (Recomendación).</li> <li>De los registros de los ingresos obtenidos fue detectada una diferencia entre los registros contables y lo informado a la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal por la cantidad de \$1'750,000.00. Durante la etapa de solventación, la Consejera Presidente señaló que tal diferencia corresponde al anticipo de pago de prerrogativas solicitadas por los Partidos Políticos de Acción Nacional, Verde Ecologista de México y de la Revolución Democrática y al momento de la auditoría no había sido reintegrado el monto (Recomendación).</li> <li>En la revisión de los egresos registrados no fueron reportados correctamente a la Secretaría de Finanzas de Gobierno del gobierno estatal \$91,284.15 (Solicitud de aclaración al incumplimiento normativo)</li> <li>En las cuentas de balance fue detectado un saldo contrario a su naturaleza contable, esto es un saldo negativo de \$896,560.50; además de expedir cheques sin suficiencia presupuestal (Solicitud de Aclaración al incumplimiento normativo).</li> <li>Los procesos de licitación pública de Monitoreo de medios de comunicación, Adquisición de documentación electoral y Adquisición de material electoral no fueron realizados en apego a los plazos establecidos (Recomendación).</li> <li>Fueron determinadas inconsistencias en la información reportada en la Cuenta Pública del gobierno estatal: un sobre-ejercicio de \$3'916.273.73 lo que es contrario a la normatividad correspondiente pues el IEEZ no puede gastar más de lo que tiene asignado como presupuesto (Solicitud de aclaración al incumplimiento normativo).</li> </ul>

Fuente: Informes de resultados sobre la revisión de la Cuenta pública estatal 2004, 2007, 2010 y 2014. Disponible en: [http://ieez.org.mx/Tr/Articulos/Articulo%2011/Art\\_11\\_FXXI.htm](http://ieez.org.mx/Tr/Articulos/Articulo%2011/Art_11_FXXI.htm)

