

La (ir)relevancia de la ley en la primera década de fiscalización electoral en México

Alejandro Díaz Domínguez*

Resumen: Basándose en el modelo legalista se encuentra que las consideraciones jurídicas explican la confirmación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en las multas impuestas a los partidos políticos nacionales por el órgano electoral a nivel federal (IFE) al revisar sus gastos ordinarios y de campaña. Sin embargo, una parte de la variación en las revocaciones ordenadas por el TEPJF se debe a factores políticos. La fiscalización electoral en México entre 1996 y 2006, aunque obedeció principalmente a consideraciones legales, no estuvo exenta de decisiones políticas.

Palabras clave: IFE, TEPJF, partidos políticos, dinero y política, fiscalización, México.

The (i)relevance of the Law in the First Decade of Electoral Auditing in Mexico

Abstract: Based on the legal model, I found that the law explains rulings of the Electoral Tribunal (TEPJF) in the fines imposed by the federal electoral commission (IFE) to political parties at the national level when auditing their annual reports and campaign spending violations. Nevertheless, a percentage of vacates and remands ruled by the TEPJF is related to political factors. Although Mexico's electoral auditing of political parties' expenditures was essentially related to decisions based on the law between 1996 and 2006, the other part of the explanation lies on politically oriented decisions.

Keywords: IFE, TEPJF, political parties, money and politics, auditing, Mexico.

Introducción

¿Qué factores explican las decisiones del poder judicial? La investigación detalla cuatro grandes escuelas: *a)* la legalista, que supone que los jueces basan sus decisiones en el marco jurídico; *b)* la actitudinal, que sostiene que los jueces deciden basándose en consideraciones ideológicas; *c)* la estraté-

*Alejandro Díaz Domínguez es profesor-investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública, Tecnológico de Monterrey. Carlos Lazo 100, Santa Fe, 01389, Ciudad de México. Tel: (52)55 9177 80 00. Correo-e: alejandrod.dominguez@itesm.mx

Artículo recibido el 2 de septiembre de 2015 y aceptado para su publicación el 28 de junio de 2016.

gica, que asume relaciones de intercambio de compromisos entre los propios jueces y frente a diversos actores políticos, y *d*) la biográfica, que explica dichas decisiones con base en la formación académica, los lazos familiares y la trayectoria profesional de los jueces.

Se someterán a verificación empírica dos escuelas: la legalista y la estratégica a través de sentencias emitidas por un tribunal especializado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en un tema que involucra tanto aspectos jurídicos como actores políticos: las multas derivadas de la revisión de gastos de los partidos políticos nacionales por el Instituto Federal Electoral (IFE) de 1996 a 2006.

La fiscalización electoral mexicana se desarrolla en tres procesos principales: *a*) la revisión de los informes de ingresos y gastos de partidos y candidatos por el IFE, que puede imponer multas y sanciones en caso de hallar irregularidades; *b*) la decisión de los partidos políticos sobre qué multas impugnar ante la autoridad jurisdiccional, esto es ante el TEPJF, y *c*) la resolución del propio TEPJF sobre las multas impugnadas, sea confirmándolas o modificándolas. Se analizará el tercer proceso, es decir, si el tribunal electoral únicamente basa sus decisiones en el marco jurídico o también emplea consideraciones estratégicas para resolver las controversias.

El IFE fue la autoridad electoral federal que canalizó institucionalmente la transición política (Magaloni, 2006; 2010), pero también ha vivido momentos de cierta crisis de legitimidad ante la clase política, en parte derivado de elecciones muy competidas (Lawson, 2006) y en parte por contar con menor experiencia técnica en algunos de sus integrantes, a diferencia de generaciones anteriores de consejeros electorales (Schedler, 2000; Rosas, 2010). De ahí que en las épocas recientes se considere que el IFE está más expuesto a presiones partidistas (Estévez, Magar y Rosas, 2008). Además de organizar elecciones y promover la educación cívica, el IFE también revisa los ingresos y gastos de los partidos políticos desde 1994, aunque su facultad para imponer sanciones inició en 1996 (Lujambio, 2003; Cárdenas, 2004).¹

Por su parte, el TEPJF es la autoridad electoral jurisdiccional a escala nacional en la resolución de controversias, con la característica de funcionar como corte de última instancia en materia electoral (Berruecos, 2003; Ríos Figueroa, 2012). Entre sus funciones, además de revisar las demandas interpuestas

¹ Durante 1994 y 1995 el entonces Tribunal Federal Electoral fue la instancia facultada para sancionar (IFE, dictámenes de informes anuales y de campaña 1994 y anuales 1995, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 y 13 de diciembre de 1995, y 31 de octubre de 1996, respectivamente).

por partidos y candidatos sobre resultados electorales y el respeto a los derechos político-electorales de los ciudadanos, está la de dirimir impugnaciones sobre las multas impuestas por el IFE en materia de revisión de ingresos y gastos de los partidos políticos (Paredes, 2006; Díaz Domínguez, 2016).

Algunas cifras sobre la fiscalización electoral

Analizar las actuaciones de las autoridades electorales y de los partidos políticos en la fiscalización resulta importante porque multas reiteradas por desorden contable, desapego a la ley o francos desfalcos podrían minar la credibilidad y legitimidad de los propios partidos políticos (Lujambio, 2003; Córdova y Murayama, 2006), así como decisiones polémicas de la autoridad podrían minar la credibilidad de los órganos electorales (Lawson, 2006; Estévez y Magar, 2008; Díaz Domínguez, 2016).

Durante la primera década de la fiscalización electoral, el IFE impuso 1 601 multas y sanciones a los partidos políticos. Las sanciones van desde amonestaciones públicas (sanciones no monetarias) hasta 101 millones de pesos a un partido que no entregó informes.² Entre 1996 y 2005 los partidos políticos han impugnado 1 160 multas, esto es, 72 por ciento del total. Por su parte, el TEPJF entre 1997 y 2006 ha confirmado 847 multas (73%), mientras que ha revocado o modificado 313 (27 por ciento). Estas multas provienen de 84 sentencias, es decir, cada sentencia contiene, en promedio, 13.8 multas.

Los datos sugieren que tanto el IFE, como los partidos políticos y el TEPJF presentan comportamientos diferenciados. Por ejemplo, el IFE ha impuesto 73 multas al Partido Acción Nacional (PAN), de las cuales ha impugnado 41 (56%), quedando “firmes” las 32 restantes. Se dice que una multa queda “firme” cuando al no haber sido impugnada, el IFE puede proceder a su cobro de manera definitiva (Arocha y Lujambio, 2004). De las 41 multas impugnadas por el PAN, el TEPJF le ha confirmado 26 (63%) y revocado o modificado 15. En resumen, el PAN habiendo impugnado 16 por ciento menos que el promedio de todos los partidos, ha ganado 10 por ciento más de casos.

² Se trató del PSN en el ejercicio 2003, partido que perdió su registro. Una vez precisado que la naturaleza de algunas sanciones no es pecuniaria, como en el caso de las amonestaciones públicas, en lo sucesivo se empleará el término genérico “multas” para referirse a todo tipo de sanciones. Los datos de multas, impugnaciones y sentencias se obtuvieron de los documentos listados en los anexos 1 y 2.

Respecto al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el IFE le ha impuesto 223 multas, de las cuales ha impugnado 190 (85%), quedando 33 sin controvertir. De las multas impugnadas, el TEPJF le ha confirmado 114 (60%) y le ha modificado o revocado 76. En otras palabras, el PRI ha impugnado 13 por ciento más que el promedio y ha ganado 13 por ciento más de apelaciones.

El IFE le ha impuesto al Partido de la Revolución Democrática (PRD) 299 multas, de las cuales ha impugnado 271 (91%), quedando sin controvertir 28. El TEPJF le ha confirmado 205 multas (69%) y modificado o revocado 66. Esto significa que el PRD ha impugnado 19 por ciento más pero sólo ha ganado 4 por ciento más de casos que el promedio.

Finalmente, el resto de los partidos comprende 1 006 multas, de las cuales han sido impugnadas 658 (65%), quedando firmes 348. De las multas impugnadas, el TEPJF les ha confirmado 502 (76%) y modificado o revocado 156. Esto implica que habiendo impugnado 7 por ciento menos que el promedio, han perdido 3 por ciento más de casos.

En síntesis, los datos muestran que en promedio, el PRD y otros partidos son los más multados por el IFE, que el PAN impugna menos, que PRI y PRD impugnan más y que PRI y PAN son los partidos que ganan más casos.

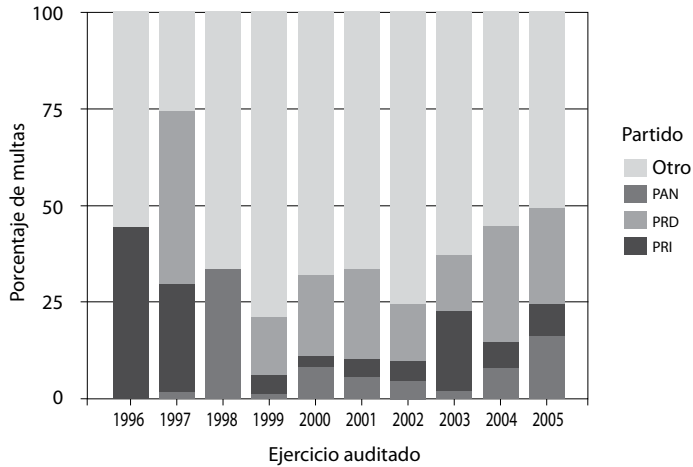
Respecto a la imposición de multas destaca que partidos medianos y sin registro han sido los más multados por el IFE como lo muestra la gráfica 1. Respecto a las impugnaciones, el PRD ha sido de los más activos, como se muestra en la gráfica 2.

Al principio de la serie, el PRI resultó de los más multados y algunas de esas impugnaciones iniciales no prosperaron en el TEPJF, como se aprecia en la gráfica 3. En contraste, los años posteriores muestran que el PRD fue de los más multados, el que interpuso más impugnaciones, pero también el que perdió más apelaciones.

En síntesis, el IFE ha impuesto más multas a partidos distintos de los tres mayoritarios, después al PRD, al PRI y al final al PAN.³ La variación de las multas impuestas por el IFE a lo largo del tiempo se observa en la gráfica 4. Esto puede deberse, entre otras razones, a que las irregularidades detectadas en los informes de ingresos y egresos varían en intensidad, año auditado y partido revisado (Arocha y Lujambio, 2004; Cárdenas, 2004).

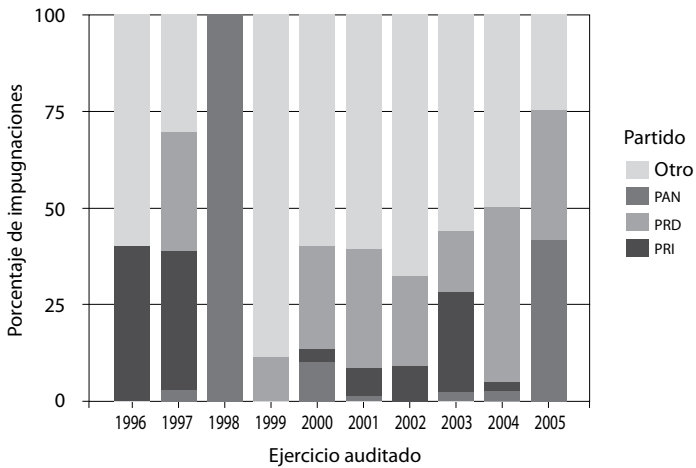
³ Este análisis sólo incluye la revisión de informes anuales y de campaña, sin considerar las quejas en materia de financiamiento, como los emblemáticos casos “Amigos de Fox” y “Pemexgate”, que derivaron en multas de 399 millones de pesos al PAN, 99 millones de pesos al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y mil millones de pesos al PRI (TEPJF, SUP-RAP-098/2003; TEPJF, SUP-RAP 018/2003; Cárdenas, 2004; Córdova y Murayama, 2006).

GRÁFICA 1. Multas impuestas por el IFE a los partidos políticos según ejercicio auditado, 1996-2005



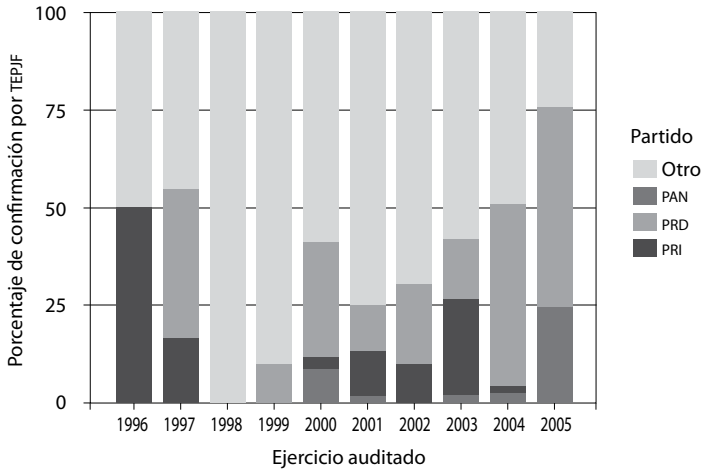
Fuente: Elaboración propia con base en datos compilados por el autor. Se presentan los porcentajes para los tres partidos mayoritarios y en una sola categoría los partidos restantes.

GRÁFICA 2. Impugnaciones interpuestas por los partidos políticos según ejercicio auditado, 1996-2005



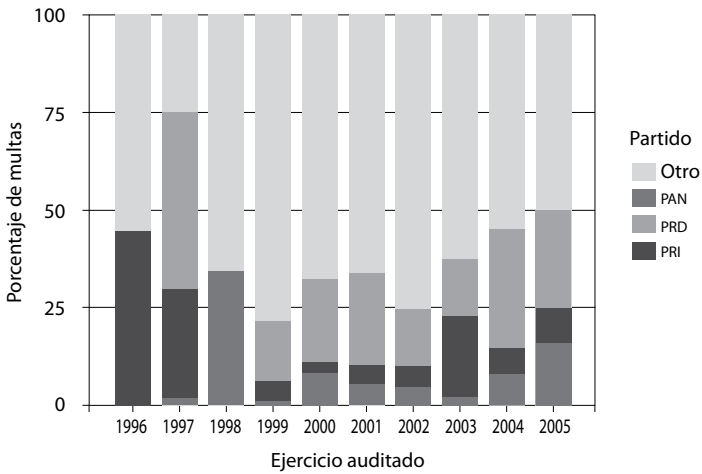
Fuente: Elaboración propia con base en datos compilados por el autor.

GRÁFICA 3. Multas confirmadas por el TEPJF según año auditado, 1996-2005



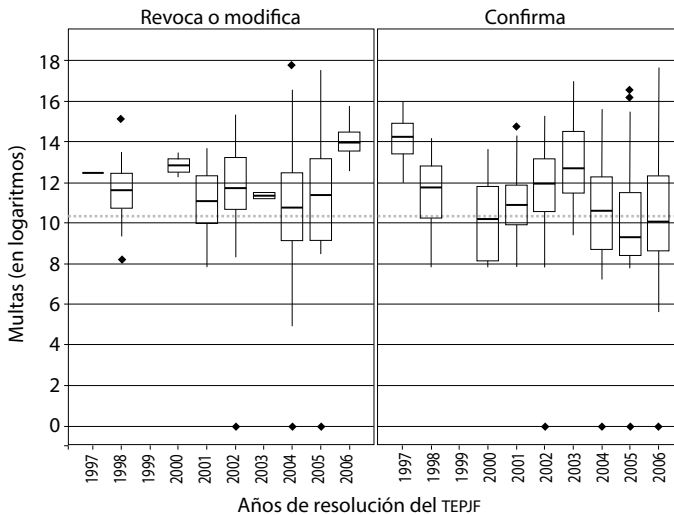
Fuente: Elaboración propia con base en datos compilados por el autor. Porcentaje promedio de confirmaciones del TEPJF: 73%.

GRÁFICA 4. Monto de las multas impuestas por el IFE según ejercicio auditado, 1996-2005



Fuente: Elaboración propia con base en datos compilados por el autor.

GRÁFICA 5. Monto de las multas confirmadas o revocadas por el TEPJF según año de resolución, 1997-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos compilados por el autor. 10.2 es el valor de la multa promedio (en logaritmos). Se muestran los años en que resolvió el TEPJF, cuyo desfase respecto de la fecha de las multas impuestas puede darse entre 20 días y un año con ocho meses. Las multas con valor cero se refieren a amonestaciones.

Finalmente, aunque el porcentaje promedio de multas confirmadas por el TEPJF es alto (73%), también se observa variación entre los impugnantes: al PRI se le confirma 60 por ciento de las multas, al PAN 63, al PRD 69 y a los partidos restantes 76 por ciento. La referida variación en las multas confirmadas por el TEPJF se muestra en la gráfica 5. Se presume que pueden existir razones estratégicas para revocar o modificar multas a ciertos partidos dada su relevancia política, pero también deben considerarse razones jurídicas. Para ello se explorarán explicaciones derivadas de los modelos legalista y estratégico para entender el porqué del sentido de las resoluciones emitidas por el TEPJF.

Debe precisarse que este análisis no incluye mediciones relativas a la ideología de los jueces, propias del *attitudinal model* (Segel y Spaeth, 2002), donde los valores y preferencias en el espectro liberal-conservador explican una gran parte del sentido de su voto. Para ello se requiere que las decisiones no sean unánimes, de modo tal que las votaciones entre magistrados varíen y, en efecto, jueces conservadores voten a favor de sentencias tradicionalistas y jueces liberales por sentencias progresistas (Pritchett, 1948).

Sin embargo, las sentencias en materia de fiscalización fueron unánimes en 98.3 por ciento de los casos. De las 20 decisiones no unánimes, 12 multas fueron confirmadas por votación 4-3; cuatro multas fueron revocadas 4-3; y en cuatro multas más el disenso se originó por la forma de contar las impugnaciones. Esto implica que distinguir características individuales de los magistrados, como su orientación ideológica personal, el partido que presumiblemente los apoya o su perfil profesional no explicaría las variaciones en sus decisiones individuales, porque dicha variación prácticamente no existe (únicamente 1.7% de las decisiones fueron no unánimes).

Este comportamiento unánime no es inusual en el tribunal electoral. Estévez y Magar (2008) en su estudio sobre el TEPJF, entre 1996 y 2006, sólo hallaron 66 casos no unánimes en una muestra de 11 por ciento del universo de sentencias (5.2% 1 264 sentencias revisadas). Este fenómeno no se repite en otros tribunales, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde de 1995 a 2010, 15.6 por ciento de 1 032 decisiones en materia constitucional fue no unánime (Sánchez, Magaloni y Magar, 2011).

Una aplicación del modelo legalista

El modelo legalista supone que los jueces resuelven controversias basados en consideraciones jurídicas, como la interpretación de la ley, casos previos relevantes y la jurisprudencia aplicable. Las consideraciones jurídicas resultan importantes porque los jueces prefieren que otros actores políticos cumplan con lo ordenado en las sentencias y por ello tratan de ofrecer claridad en sus fundamentos jurídicos (Lindquist y Klein, 2006; Staton, 2010).

Los jueces, al buscar la preservación de su legitimidad, dan coherencia a sus decisiones según la lógica jurídica de casos anteriores, sea empleando sentencias relevantes o criterios jurisprudenciales e incluso reinterpretándolos (Klein, 2002; Hansford y Spriggs, 2006; Black y Owens, 2009). Finalmente, en virtud de su formación y socialización como abogados, los jueces sí tienden a ver la ley como un elemento fundamental en el orden institucional (Bailey y Maltzman, 2008).

La escuela legalista asume que los jueces, en consonancia con las consideraciones sobre claridad y coherencia jurídica, tenderán a revocar y devolver aquellos casos que han sido notoriamente mal resueltos, con el propósito de reparar el error legal (Perry, 1991). Si el IFE impone una multa en casos donde existieron violaciones al debido proceso (TEPJF, Tesis XLV/2002), como no otorgar la garantía de audiencia (TEPJF, Jurisprudencia

2/2002), entonces es más probable que los magistrados revoquen la multa y devuelvan el asunto para su reposición.

Debe precisarse que las violaciones procesales no incluyen definiciones sobre temas sustantivos de la fiscalización, como valoraciones sobre la documentación comprobatoria entregada, o el análisis sobre el cumplimiento de requisitos fiscales, sino que discute el apego de la autoridad al procedimiento, esto es, a las formalidades que en general regulan el proceso de revisión.

Otra consideración jurídica se refiere a las penas excesivas, donde se asume que los magistrados tenderán a confirmar sanciones bajas, porque la doctrina jurídica establece que en esos casos no se requiere mayor argumentación, sino únicamente la acreditación de la propia irregularidad (TEPJF, Tesis XXVIII/2003). En el caso contrario, la propia doctrina señala que la imposición de sanciones más altas sí requiere una argumentación detallada que atienda a las circunstancias concurrentes (Paredes, 2006).

Ejemplos adicionales de aplicaciones jurídicas son la ausencia de documentación comprobatoria (TEPJF, Tesis XX/2003), aportaciones en efectivo que exceden ciertos límites, caso en el cual deben emplearse cheques (TEPJF, Tesis XX/2004), o la falta de requisitos fiscales en los comprobantes (Paredes, 2006). Aunque estas consideraciones legales no provienen directamente de la ley electoral, sino de otros ámbitos, como el fiscal, los magistrados las han incorporado en la materia electoral, tal como ocurre con los jueces de apelaciones en Estados Unidos cuando carecen de precedentes de la Suprema Corte (Klein, 2002).

Los magistrados han adaptado regulaciones de otros ámbitos a las normas electorales dada su importancia legal (Perry, 1991; Black y Owens, 2009), puesto que se asume que la inobservancia a dichas regulaciones entorpece la labor fiscalizadora, labor que el propio TEPJF considera de matriz constitucional (Arocha y Lujambio, 2004; Cárdenas, 2004; Paredes, 2006). En síntesis, desde la perspectiva del modelo legalista, las consideraciones jurídicas sí juegan un papel importante en la resolución de controversias.

Una aplicación del modelo estratégico

Se asume que el juego estratégico ocurre al interior y al exterior de los tribunales (Epstein y Knight, 2013): al interior dicho juego es definido por las reglas y prácticas que los propios jueces observan en su quehacer diario, intercambiando puntos de vista y apoyos como órgano colegiado (Maltz-

man, Spriggs II y Wahlbeck, 2000), mientras que al exterior el juego es definido por la importancia de los actores políticos (Dahl, 1957).

Debido a la abrumadora unanimidad con la cual el tribunal resuelve casos en materia de fiscalización, el juego estratégico que ocurre al interior resulta complejo de modelar. El exterior en cambio puede ser entendido como la deferencia que ejercen los magistrados según la relevancia de la clase política. Esto significa que el tribunal revocará ciertas multas a los partidos políticamente más visibles, en tanto cuentan con capacidad para formar gobierno por su alcance político mayor, tanto en porcentaje de votos como de escaños.

Desde la perspectiva estratégica también se espera que los magistrados del TEPJF revoquen multas a partidos que forman parte de la élite política relevante (Dahl, 1957). Debe aclararse que las explicaciones citadas no se refieren propiamente al modelo estratégico de la escuela norteamericana (Epstein y Knight, 2013), donde la selección de casos bajo la facultad permanente de atracción de la Suprema Corte de Estados Unidos sí permite modelar la negativa a incluir ciertos casos, como los relacionados con la pena de muerte, o la atracción de casos sobre valores morales, religiosos o electorales.

En los modelos de la escuela norteamericana, la independencia judicial es la variable clave que permite analizar el comportamiento estratégico, pues los jueces tienen asegurado su trabajo por un tiempo previamente definido y se les garantizan seguridades físicas y económicas (Segal y Spaeth, 1998; Graves, Howard y Corely, 2014).

Sin embargo, éste no siempre fue el caso en los poderes judiciales de América Latina (Domingo, 2000; Helmke, 2005; Ríos Figueroa, 2011), de ahí que probablemente los estudiosos de la región incluyeran variables directamente relacionadas con el ámbito político y las reformas electorales (Pérez-Liñán y Castagnola, 2014).

Con todo, es oportuno precisar que contar con independencia judicial no es lo mismo que emitir fallos basándose en la ley. Lo que esta independencia significa es que los jueces son libres de emitir sentencias basándose en lo que realmente piensan del caso sin la interferencia del sistema político (Graves, Howard y Corley, 2014, 83-84).⁴

Ahora bien, la “interferencia” del sistema político implicaría que los jueces favorecen a los partidos que dominan la escena electoral porque preservan

⁴ Por ejemplo, en estudios sobre tribunales en materia administrativa a nivel estatal en México, se ha encontrado que aquellos tribunales adscritos al Ejecutivo estatal o cuyos jueces han sido nombrados por el gobernador tienden a resolver casos en favor del propio gobierno, aunque también lo hacen los jueces cuyo salario está debidamente garantizado (López Ayllón, García y Fierro, 2015).

su capacidad para ejercer represalias (Bill Chávez, 2004). Por ende, los jueces dejarán de apoyar al partido hegemónico cuando observen mayor atomización en la competencia electoral, debido a que un sistema de partidos sin hegemónicas carece de una rápida capacidad de reacción (Ríos Figueroa, 2007).

Otras explicaciones sugieren que durante la transición a la democracia, como ocurrió entre 1996 y 2006 en el caso mexicano, no es evidente que se favorezca al partido dominante debido a la incertidumbre derivada del nuevo escenario político-electoral (Staton, 2006). Sin embargo, en el análisis de las actuaciones de la Suprema Corte se ha encontrado cierta inclinación de los ministros hacia el PRI, a pesar de la transición en la cual éste perdió poder (Sánchez, Magaloni y Magar, 2011). Esta inclinación podría explicarse porque el propio partido hegemónico antes de la transición empoderó a los jueces para preservar las preferencias ideológicas del partido oficial en las decisiones del poder judicial, al menos en el mediano plazo (Finkel, 2003, 2008; Ginsburg, 2003).

Aunque se han esbozado algunas explicaciones sobre porqué se espera deferencia de los jueces hacia las élites relevantes, basándose en la capacidad de represalia o en la supervivencia de preferencias a través del empoderamiento de las cortes, debe reconocerse que la mera identificación del partido apelante en los modelos empíricos no captura estos argumentos de manera detallada. En consecuencia, sólo se asumirá que la identificación del partido apelante permite suponer razones de índole política que explican el sentido de las sentencias.⁵

Hipótesis y métodos

De la revisión de la literatura sobre las escuelas legalista y estratégica se supondrán los siguientes efectos en la variable dependiente, la cual modela de forma dicotómica la decisión del TEPJF de confirmar o no cada multa impuesta por el IFE.

Un mayor monto implicado en las irregularidades detectadas incrementará la multa impuesta por el IFE, dado que se involucra una mayor cantidad

⁵ Una crítica que podría esgrimirse es que la mera identificación de los tres partidos mayoritarios, lo que en realidad captura es la “capacidad instalada” para producir impugnaciones exitosas, en vez de la deferencia de los magistrados hacia las élites políticas relevantes, asumiendo que los partidos minoritarios, por ejemplo, cuentan con menos recursos y equipos reducidos de contadores y abogados. Sin embargo, quedaría por explorar si existen diferencias de “capacidad instalada” entre los tres partidos mayoritarios y a qué se deben.

de dinero en la operación detectada como irregular. Sin embargo, bajo el principio de multas excesivas, multas e irregularidades con montos implicados altos serían probablemente revocadas por el TEPJF.

Las irregularidades detectadas en campaña, dada su relevancia y visibilidad en la contienda electoral, bajo el modelo legalista, deberían llevar al TEPJF a confirmar las multas respectivas, así como si se observa reincidencia, puesto que se trata de una condición que agrava la sanción en la irregularidad detectada.

Dado que la Constitución garantiza la preponderancia del financiamiento público sobre el privado, también se espera que el TEPJF por razones constitucionales confirme irregularidades sobre financiamiento privado. Respecto a la falta de documentación comprobatoria, al impedir el ejercicio fiscalizador se espera una mayor probabilidad de confirmación de la multa en el TEPJF, pues ni siquiera existen documentos sobre los cuales pudiera dirimirse una controversia. Una lógica similar debe emplearse sobre la documentación sin requisitos fiscales, donde habiendo importado razonamientos jurídicos de otras materias sobre la debida comprobación dentro del sistema fiscal, el TEPJF habría de confirmar la multa impuesta.

El pago a militantes mediante recibos (REPAP) se trata una erogación por reconocimiento de actividades políticas. Aunque dichos recibos deben cubrir una serie de formalidades mínimas (nombres, firmas, identificación del militante y controles de folios), en realidad son pagos que no revisten las mismas formalidades que salarios o nómina. Dado que representan un pago por actividades políticas en favor del partido, dichos recibos han sido limitados a una temporalidad y techos específicos (Paredes, 2006). Irregularidades en estos pagos deberían ser confirmadas por el TEPJF.

Las erogaciones en medios de comunicación (que antes de la reforma 2007-2008 sí eran permitidas para radio y TV) revisten particular importancia en la difusión de las actividades de los partidos, sean ordinarias o de campaña. Por tal razón, desde una perspectiva legalista el TEPJF debería confirmar las multas.

Respecto a las variables directamente derivadas del modelo estratégico, se identifican tres partidos en lo individual: PAN, PRI y PRD; los partidos medianos como una sola categoría (PT, PVEM, MC y NA) y los partidos que a la postre perdieron su registro en otra categoría (PPS, PFCRN, DS, PCD, PARM, PSN, FC, PLM, MP, PAS y PASC).⁶ Al ser considerados PAN, PRI y PRD como las élites

⁶ Siglas de los partidos: PT=Partido del Trabajo; PVEM=Partido Verde Ecologista de México; MC=Movimiento Ciudadano (antes Convergencia); NA=Nueva Alianza; PPS=Partido Popular So-

CUADRO 1. Hipótesis de confirmación TEPJF según las escuelas legalista y estratégica

| Variable independiente | Escuela legalista | Escuela estratégica |
|---------------------------------------|-------------------|---------------------|
| Monto de la multa | – | na |
| Monto implicado | – | na |
| Campaña | + | na |
| Reincidencia | + | na |
| Violaciones procesales | – | na |
| Financiamiento privado | + | na |
| Falta de documentación comprobatoria | + | na |
| Pago a militantes (REPAP) | + | na |
| Documentación sin requisitos fiscales | + | na |
| Gasto en prensa, radio y TV | + | na |
| PAN | na | – |
| PRI | na | – |
| PRD | na | – |
| Partidos de tamaño mediano | na | + |
| Partidos que perdieron su registro | na | + |
| Días en resolver | + | na |

Fuente: Elaboración propia con base en secciones del artículo: “Una aplicación del modelo legalista” y “Una aplicación del modelo estratégico”. *Nota:* na = no aplica.

políticas relevantes, se espera una menor probabilidad en la confirmación de multas. El resumen de las hipótesis se presenta en el cuadro 1. Asimismo, en el cuadro 2 se muestran algunos ejemplos de argumentos esbozados por el IFE al imponer las multas, por los partidos al interponer sus demandas y por el TEPJF al resolver las controversias, todo ello según diversos tipos de irregularidades. En dicho cuadro constan argumentos opuestos sobre los mismos rubros en gastos en medios, pagos a militantes o violaciones procesales, así como argumentos generalmente consistentes en el sentido de la resolución como la falta de requisitos fiscales o la falta de documentación comprobatoria.

cialista; PFCRN=Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (después Frente Cardenista); DS=Democracia Social; PCD= Partido de Centro Democrático; PARM=Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; PSN=Partido de la Sociedad Nacionalista; FC=Fuerza Ciudadana; PLM=Partido Liberal Mexicano; MP=México Posible; PAS=Partido Alianza Social (antes PDM) y PASC=Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina.

CUADRO 2. Ejemplos de argumentos

| Tema | Argumento IFE | Argumento partido | Argumento TEPJF |
|---------------------------------|--|--|---|
| Reincidencia | El partido incurrió en este mismo tipo de falta en revisiones anteriores. | En la revisión anterior la falta no fue similar. | Para acreditar reincidencia debe tratarse de la misma falta que en revisiones anteriores, pero que éstas sean recientes. |
| Violaciones procesales | El partido aportó documentación extemporánea una vez vencido el oficio de errores u omisiones. | Se sanciona indebidamente el ejercicio de la garantía de audiencia. | La información entregada fue en ejercicio de la garantía de audiencia (que el partido puede o no atender) y no por requerimiento de la autoridad. |
| Violaciones procesales | El partido no observó las reglas contenidas en respuestas del IFE a consultas formuladas por el propio partido. | Las reglas contenidas en las consultas no fueron oficialmente publicadas. | Para que las reglas derivadas de consultas resulten obligatorias deben ser debidamente publicadas. |
| Violaciones procesales | El monto de la sanción se calcula según la gravedad de la falta y el tipo de norma violada. | Las sanciones resultan excesivas, no se toma en cuenta la capacidad de pago del partido. | Las sanciones deben imponerse considerando no sólo la gravedad y el tipo de norma violada. |
| Financiamiento privado | Recibos de aportaciones de militantes y/o simpatizantes sin requisitos. | No se pudo recuperar la información faltante, pero se cumplen la mayoría de los requisitos. | Requisitos incompletos ameritan una sanción según la gravedad de la información faltante. |
| Financiamiento privado | Se encontraron aportaciones en efectivo que debieron realizarse mediante cheque. | No se puede obligar a todos los aportantes a emplear el sistema bancario donde éste no tiene cobertura. | Los ingresos deben documentarse en bancos; altos flujos de efectivo impiden una efectiva fiscalización. |
| Sin documentación comprobatoria | El partido no entregó controles de folios de aportaciones / estados de cuenta / registros contables sin pólizas. | En comunidades rurales no es posible cumplir con todos los requisitos / se están tratando de localizar / documentación en poder del banco / extravío involuntario. | Falta de documentación impide fiscalizar debidamente. |
| Pago a militantes | Recibos sin requisitos / no se presentan controles de folios / exceden límites. | Se están tratando de localizar / extravío involuntario. | Requisitos incompletos ameritan una sanción según la gravedad de la información faltante; no toda falta de información tiene el mismo valor. |

CUADRO 2. Ejemplos de argumentos (continuación)

| Tema | Argumento IFE | Argumento partido | Argumento TEPJF |
|-----------------------------|---|--|--|
| Sin requisitos fiscales | Facturas apócrifas / falta de requisitos conforme al Código Fiscal. | El partido no es responsable del comportamiento fiscal de los proveedores. | Los gastos deben documentarse y comprobarse de conformidad con las disposiciones fiscales. |
| Gasto en prensa, radio y TV | Falta de hojas membretadas con detalle de spots. | Las hojas se han solicitado al medio de comunicación. | Los gastos en medios deben documentarse debidamente. |
| Gasto en prensa, radio y TV | No presenta copia de las inserciones. | El partido no fue responsable de la publicación. | La autoridad es la que debe verificar si el partido se deslindó debidamente de la publicación. |
| Gasto en prensa, radio y TV | No reporta spots. | El partido no contrató esos spots. | Si el monitoreo en TV arroja spots, se deben reportar. |

Fuente: Elaboración propia con base en sentencias listadas en el Anexo 2.

El análisis empírico se realizó empleando una base de datos que conjunta 1 160 multas que fueron clasificadas en ocho tipos de irregularidades principales,⁷ las cuales corresponden a 84 sentencias emitidas por el TEPJF durante diez ejercicios anuales y tres campañas electorales federales celebradas entre 1996 y 2005, así como resoluciones emitidas entre 1997 y 2006. Adicionalmente, se calcularon, con base en las variables estadísticamente significativas, la predicción de probabilidades de las confirmaciones. Finalmente, los modelos incluyen efectos fijos por año, esto es, según el año de resolución del asunto, mientras que la estadística descriptiva de las variables empleadas se muestra en el cuadro 3.

Se presentan siete modelos, dos modelos base que incluyen la totalidad de los casos y cinco modelos cuyos datos fueron preprocesados mediante *matching*, a través de la técnica de vecino próximo, es decir, en cada uno de estos cinco modelos se buscó formar un par de grupos razonablemente si-

⁷ Dado que el rebase a topes de gastos de campaña y cuentas por cobrar representaron menos de 1 por ciento de las impugnaciones, no fue posible incluirlas en el análisis empírico. Los 25 casos de rebase de topes y 15 de los 24 casos de cuentas por cobrar fueron impugnados, mientras que 16 rebases de topes (64%) y 15 (63%) de los casos de cuentas por cobrar fueron confirmados por el TEPJF.

milares en sus características y temporalidad, cuya única diferencia fuera el partido o grupo de partidos impugnantes, agregando una medición del error en el pareamiento (*propensity score* o distancia). Los resultados del balance entre los grupos se muestra en el cuadro 4, donde se parearon las impugnaciones del PAN, PRI, PRD, los partidos de tamaño mediano y los partidos que a la postre perdieron su registro.

CUADRO 3. Estadística descriptiva

| Variable | Promedio | Desv. Est. | Mín. | Máx. |
|---------------------------------|----------|------------|------|--------|
| Confirmación TEPJF | 0.73 | – | 0 | 1.00 |
| PAN | 0.04 | – | 0 | 1.00 |
| PRI | 0.16 | – | 0 | 1.00 |
| PRD | 0.23 | – | 0 | 1.00 |
| Partidos de tamaño mediano | 0.36 | – | 0 | 1.00 |
| Partidos sin registro | 0.21 | – | 0 | 1.00 |
| Multa (ln)* | 10.41 | 3.27 | 0 | 17.93 |
| Monto implicado (ln)* | 9.07 | 6.12 | 0 | 19.70 |
| Campaña | 0.46 | – | 0 | 1.00 |
| Reincidencia | 0.12 | – | 0 | 1.00 |
| Violaciones procesales | 0.57 | – | 0 | 1.00 |
| Financiamiento privado | 0.08 | – | 0 | 1.00 |
| Sin documentación comprobatoria | 0.17 | – | 0 | 1.00 |
| Pago a militantes (REPAP) | 0.11 | – | 0 | 1.00 |
| Sin requisitos fiscales | 0.06 | – | 0 | 1.00 |
| Gasto en prensa, radio y TV | 0.14 | – | 0 | 1.00 |
| Días en resolver | 108.51 | 99.86 | 20 | 614.00 |
| Año 1998 | 0.03 | – | 0 | 1.00 |
| Año 2000 | 0.05 | – | 0 | 1.00 |
| Año 2001 | 0.10 | – | 0 | 1.00 |
| Año 2002 | 0.08 | – | 0 | 1.00 |
| Año 2003 | 0.02 | – | 0 | 1.00 |
| Año 2004 | 0.35 | – | 0 | 1.00 |
| Año 2005 | 0.20 | – | 0 | 1.00 |
| Año 2006 | 0.16 | – | 0 | 1.00 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos compilados por el autor. *Notas:* Observaciones: 1 160. Los años corresponden al ejercicio en que fueron resueltas las impugnaciones. * Transformados en logaritmos naturales e indizados al 10 de diciembre de 2007 mediante UDI (unidades de inversión).

CUADRO 4. Resultados del pareamiento (*matching*) (PAN)

| PAN | Todos los casos = 1 160 | | | Datos pareados (PAN) = 82 | | | |
|---------------------------------|----------------------------|--------------|--------|------------------------------|-----------|--------------|--------|
| | Prom Trat | Prom Control | eQQMed | % Reducción | Prom Trat | Prom Control | eQQMed |
| Distancia | 0.08 | 0.03 | 0.04 | 99.00 | 0.08 | 0.08 | 0.00 |
| Multa (ln) | 11.35 | 10.38 | 0.98 | 24.67 | 11.35 | 10.62 | 0.61 |
| Monto implicado (ln) | 9.67 | 9.04 | 0.63 | 93.20 | 9.67 | 9.62 | 0.10 |
| Campaña | 0.59 | 0.46 | 0.00 | 23.13 | 0.59 | 0.49 | 0.00 |
| Reincidencia | 0.15 | 0.11 | 0.00 | 52.66 | 0.15 | 0.20 | 0.00 |
| Financiamiento privado | 0.05 | 0.08 | 0.00 | 28.95 | 0.05 | 0.02 | 0.00 |
| Sin documentación comprobatoria | 0.12 | 0.17 | 0.00 | 51.73 | 0.12 | 0.10 | 0.00 |
| Pago militantes | 0.07 | 0.11 | 0.00 | 20.97 | 0.07 | 0.02 | 0.00 |
| Sin requisitos fiscales | 0.02 | 0.06 | 0.00 | 100.00 | 0.02 | 0.02 | 0.00 |
| Gasto prensa, radio y TV | 0.24 | 0.13 | 0.00 | 78.15 | 0.24 | 0.22 | 0.00 |
| Año 2000 | 0.00 | 0.05 | 0.00 | 100.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| Año 2001 | 0.34 | 0.09 | 0.00 | 90.15 | 0.34 | 0.37 | 0.00 |
| Año 2002 | 0.02 | 0.08 | 0.00 | 100.00 | 0.02 | 0.02 | 0.00 |
| Año 2003 | 0.00 | 0.03 | 0.00 | 100.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| Año 2004 | 0.22 | 0.35 | 0.00 | 62.71 | 0.22 | 0.27 | 0.00 |
| Año 2005 | 0.12 | 0.20 | 0.00 | 70.18 | 0.12 | 0.10 | 0.00 |
| Año 2006 | 0.27 | 0.16 | 0.00 | 55.70 | 0.27 | 0.22 | 0.00 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos compilados por el autor. *Nota:* La parte izquierda del cuadro muestra los resultados para todos los datos antes del pareamiento (*matching*), mientras que la parte derecha muestra los resultados después del pareamiento (*matching*). El porcentaje de reducción indica el balance entre los promedios del grupo que recibe el tratamiento y el grupo de control, cuanto más cercano a 100% existe un mejor balance. El indicador eQQmed es la diferencia de las medianas y cuanto mejor balance debería mostrar un valor cero o cercano a cero.

CUADRO 4. Resultados del pareamiento (*matching*) (PRI) (continuación)

| PRI | Todos los casos = 1160 | | | | Datos pareados (Pri) = 380 | | | |
|---------------------------------|---------------------------|--------------|--------|-------------|-------------------------------|--------------|--------|------|
| | Prom Trat | Prom Control | eQQMed | % Reducción | Prom Trat | Prom Control | eQQMed | |
| Distancia | 0.27 | 0.14 | 0.08 | 99.71 | 0.27 | 0.27 | 0.00 | 0.00 |
| Multa (ln) | 10.34 | 10.43 | 0.08 | 13.32 | 10.34 | 10.44 | 0.10 | 0.10 |
| Monto implicado (ln) | 10.12 | 8.86 | 0.27 | 88.55 | 10.12 | 10.27 | 0.22 | 0.22 |
| Campaña | 0.63 | 0.43 | 0.00 | 97.39 | 0.63 | 0.64 | 0.00 | 0.00 |
| Financiamiento privado | 0.07 | 0.08 | 0.00 | 67.95 | 0.07 | 0.10 | 0.00 | 0.00 |
| Sin documentación comprobatoria | 0.20 | 0.16 | 0.00 | 24.92 | 0.20 | 0.17 | 0.00 | 0.00 |
| Pago militantes | 0.10 | 0.11 | 0.00 | 55.26 | 0.10 | 0.06 | 0.00 | 0.00 |
| Sin requisitos fiscales | 0.08 | 0.05 | 0.00 | 100.00 | 0.08 | 0.08 | 0.00 | 0.00 |
| Gasto prensa, radio y TV | 0.20 | 0.12 | 0.00 | 65.51 | 0.20 | 0.23 | 0.00 | 0.00 |
| Año 2000 | 0.00 | 0.06 | 0.00 | 100.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| Año 2001 | 0.02 | 0.12 | 0.00 | 89.20 | 0.02 | 0.03 | 0.00 | 0.00 |
| Año 2002 | 0.03 | 0.09 | 0.00 | 82.80 | 0.03 | 0.02 | 0.00 | 0.00 |
| Año 2003 | 0.01 | 0.03 | 0.00 | 100.00 | 0.01 | 0.01 | 0.00 | 0.00 |
| Año 2004 | 0.54 | 0.31 | 0.00 | 84.32 | 0.54 | 0.51 | 0.00 | 0.00 |
| Año 2005 | 0.02 | 0.24 | 0.00 | 100.00 | 0.02 | 0.02 | 0.00 | 0.00 |
| Año 2006 | 0.30 | 0.14 | 0.00 | 80.86 | 0.30 | 0.33 | 0.00 | 0.00 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos compilados por el autor. *Nota:* La parte izquierda del cuadro muestra los resultados para todos los datos antes del pareamiento (*matching*), mientras que la parte derecha muestra los resultados después del pareamiento (*matching*). El porcentaje de reducción indica el balance entre los promedios del grupo que recibe el tratamiento y el grupo de control, cuanto más cercano a 100% existe un mejor balance. El indicador eQQmed es la diferencia de las medianas y cuanto mejor balance debería mostrar un valor cero o cercano a cero.

CUADRO 4. Resultados del pareamiento (*matching*) (PRD) (continuación)

| PRD | Todos los casos = 1 160 | | | | Datos pareados (PRD) = 542 | | | |
|---------------------------------|----------------------------|--------------|--------|-------------|-------------------------------|--------------|--------|--|
| | Prom Trat | Prom Control | eQQMed | % Reducción | Prom Trat | Prom Control | eQQMed | |
| Distancia | 0.44 | 0.17 | 0.29 | 63.56 | 0.44 | 0.34 | 0.06 | |
| Multa (ln) | 10.77 | 10.30 | 0.37 | 96.05 | 10.77 | 10.76 | 0.11 | |
| Monto implicado (ln) | 8.94 | 9.11 | 0.04 | 70.83 | 8.94 | 8.99 | 0.07 | |
| Campaña | 0.38 | 0.49 | 0.00 | 16.04 | 0.38 | 0.25 | 0.00 | |
| Reincidencia | 0.21 | 0.09 | 0.00 | 34.83 | 0.21 | 0.13 | 0.00 | |
| Financiamiento privado | 0.15 | 0.06 | 0.00 | 34.80 | 0.15 | 0.09 | 0.00 | |
| Sin documentación comprobatoria | 0.12 | 0.19 | 0.00 | 78.50 | 0.12 | 0.13 | 0.00 | |
| Pago militantes | 0.12 | 0.11 | 0.00 | 74.89 | 0.12 | 0.14 | 0.00 | |
| Sin requisitos fiscales | 0.05 | 0.06 | 0.00 | 29.86 | 0.05 | 0.04 | 0.00 | |
| Gasto prensa, radio y TV | 0.08 | 0.15 | 0.00 | 77.97 | 0.08 | 0.07 | 0.00 | |
| Año 2000 | 0.02 | 0.05 | 0.00 | 100.00 | 0.02 | 0.02 | 0.00 | |
| Año 2001 | 0.07 | 0.11 | 0.00 | 82.58 | 0.07 | 0.06 | 0.00 | |
| Año 2002 | 0.14 | 0.07 | 0.00 | 26.37 | 0.14 | 0.19 | 0.00 | |
| Año 2003 | 0.04 | 0.02 | 0.00 | 48.43 | 0.04 | 0.05 | 0.00 | |
| Año 2004 | 0.09 | 0.42 | 0.00 | 96.65 | 0.09 | 0.10 | 0.00 | |
| Año 2005 | 0.45 | 0.12 | 0.00 | 73.91 | 0.45 | 0.37 | 0.00 | |
| Año 2006 | 0.15 | 0.17 | 0.00 | 17.28 | 0.15 | 0.17 | 0.00 | |

Fuente: Elaboración propia con base en datos compilados por el autor. *Nota:* La parte izquierda del cuadro muestra los resultados para todos los datos antes del pareamiento (*matching*), mientras que la parte derecha muestra los resultados después del pareamiento (*matching*). El porcentaje de reducción indica el balance entre los promedios del grupo que recibe el tratamiento y el grupo de control, cuanto más cercano a 100% existe un mejor balance. El indicador eQQmed es la diferencia de las medianas y cuanto mejor balance debería mostrar un valor cero o cercano a cero.

CUADRO 4. Resultados del pareamiento (*matching*) (partidos de tamaño mediano) (continuación)

| Partidos medianos | Todos los casos = 1160 | | | | Datos pareados (Partidos medianos) = 832 | | | |
|---------------------------------|---------------------------|--------------|--------|-------------|--|--------------|--------|--|
| | Prom Trat | Prom Control | eQQMed | % Reducción | Prom Trat | Prom Control | eQQMed | |
| Distancia | 0.40 | 0.34 | 0.06 | 89.37 | 0.40 | 0.39 | 0.00 | |
| Multa (ln) | 10.02 | 10.63 | 0.40 | 68.88 | 10.02 | 10.21 | 0.22 | |
| Monto implicado (ln) | 8.74 | 9.25 | 0.07 | 97.41 | 8.74 | 8.72 | 0.12 | |
| Campaña | 0.41 | 0.49 | 0.00 | 53.76 | 0.41 | 0.45 | 0.00 | |
| Reincidencia | 0.09 | 0.13 | 0.00 | 85.83 | 0.09 | 0.09 | 0.00 | |
| Financiamiento privado | 0.06 | 0.10 | 0.00 | 87.26 | 0.06 | 0.06 | 0.00 | |
| Sin documentación comprobatoria | 0.19 | 0.16 | 0.00 | 91.98 | 0.19 | 0.19 | 0.00 | |
| Pago militantes | 0.12 | 0.11 | 0.00 | 32.50 | 0.12 | 0.10 | 0.00 | |
| Sin requisitos fiscales | 0.05 | 0.06 | 0.00 | 40.48 | 0.05 | 0.04 | 0.00 | |
| Gasto prensa, radio y TV | 0.10 | 0.15 | 0.00 | 67.14 | 0.10 | 0.12 | 0.00 | |
| Año 2000 | 0.02 | 0.06 | 0.00 | 88.71 | 0.02 | 0.01 | 0.00 | |
| Año 2001 | 0.10 | 0.10 | 0.00 | 100.00 | 0.10 | 0.13 | 0.00 | |
| Año 2002 | 0.12 | 0.06 | 0.00 | 69.19 | 0.12 | 0.10 | 0.00 | |
| Año 2003 | 0.01 | 0.03 | 0.00 | 89.38 | 0.01 | 0.01 | 0.00 | |
| Año 2004 | 0.37 | 0.33 | 0.00 | 54.16 | 0.37 | 0.39 | 0.00 | |
| Año 2005 | 0.22 | 0.19 | 0.00 | 5.19 | 0.22 | 0.19 | 0.00 | |
| Año 2006 | 0.13 | 0.18 | 0.00 | 84.51 | 0.13 | 0.14 | 0.00 | |

Fuente: Elaboración propia con base en datos compilados por el autor. *Nota:* La parte izquierda del cuadro muestra los resultados para todos los datos antes del pareamiento (*matching*), mientras que la parte derecha muestra los resultados después del pareamiento (*matching*). El porcentaje de reducción indica el balance entre los promedios del grupo que recibe el tratamiento y el grupo de control, cuanto más cercano a 100% existe un mejor balance. El indicador eQQMed es la diferencia de las medianas y cuanto mejor balance debería mostrar un valor cero o cercano a cero.

CUADRO 4. Resultados del pareamiento (*matching*) (partidos sin registro) (continuación)

| Partidos sin registro | Todos los casos = 1 160 | | | | Datos pareados (Partidos sin registro) = 484 | | | |
|---------------------------------|----------------------------|--------------|--------|-------------|--|--------------|--------|--|
| | Prom Trat | Prom Control | eQQMed | % Reducción | Prom Trat | Prom Control | eQQMed | |
| Distancia | 0.36 | 0.17 | 0.19 | 79.00 | 0.36 | 0.32 | 0.00 | |
| Multa (ln) | 10.57 | 10.37 | 0.25 | 87.72 | 10.57 | 11.16 | 0.67 | |
| Monto implicado (ln) | 8.84 | 9.13 | 0.20 | 100.00 | 8.84 | 9.42 | 0.45 | |
| Campaña | 0.50 | 0.45 | 0.00 | 14.68 | 0.50 | 0.55 | 0.00 | |
| Reincidencia | 0.05 | 0.13 | 0.00 | 89.42 | 0.05 | 0.05 | 0.00 | |
| Financiamiento privado | 0.06 | 0.09 | 0.00 | 8.80 | 0.06 | 0.02 | 0.00 | |
| Sin documentación comprobatoria | 0.18 | 0.17 | 0.00 | 64.47 | 0.18 | 0.22 | 0.00 | |
| Pago militantes | 0.11 | 0.11 | 0.00 | 100.00 | 0.11 | 0.07 | 0.00 | |
| Sin requisitos fiscales | 0.07 | 0.05 | 0.00 | 100.00 | 0.07 | 0.07 | 0.00 | |
| Gasto prensa, radio y TV | 0.18 | 0.12 | 0.00 | 92.83 | 0.18 | 0.18 | 0.00 | |
| Año 2000 | 0.17 | 0.02 | 0.00 | 28.39 | 0.17 | 0.06 | 0.00 | |
| Año 2001 | 0.17 | 0.09 | 0.00 | 26.99 | 0.17 | 0.22 | 0.00 | |
| Año 2002 | 0.01 | 0.10 | 0.00 | 90.70 | 0.01 | 0.02 | 0.00 | |
| Año 2003 | 0.05 | 0.02 | 0.00 | 53.98 | 0.05 | 0.06 | 0.00 | |
| Año 2004 | 0.45 | 0.32 | 0.00 | 81.26 | 0.45 | 0.48 | 0.00 | |
| Año 2005 | 0.05 | 0.24 | 0.00 | 97.84 | 0.05 | 0.05 | 0.00 | |
| Año 2006 | 0.10 | 0.18 | 0.00 | 83.31 | 0.10 | 0.12 | 0.00 | |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del cuadro 3. *Nota:* La parte izquierda del cuadro muestra los resultados para todos los datos antes del pareamiento (*matching*), mientras que la parte derecha muestra los resultados después del pareamiento (*matching*). El porcentaje de reducción indica el balance entre los promedios del grupo que recibe el tratamiento y el grupo de control, cuanto más cercano a 100% existe un mejor balance. El indicador eQQmed es la diferencia de las medianas y cuanto mejor balance debería mostrar un valor cero o cercano a cero.

Discusión

Sobre los determinantes que explican las decisiones del TEPJF, el modelo legal presenta resultados mixtos, como se muestra en el cuadro 5. Por un lado, las variables que sugieren que el modelo legal sí se verifica son las multas y montos implicados crecientes, pues éstos reducen la probabilidad de confirmaciones en concordancia con el principio de multas excesivas. También las demandas por violaciones procesales aumentan las probabilidades de revocación. Destaca que tanto la falta de requisitos fiscales en los comprobantes como un mayor número de días para que el TEPJF resuelva aumentan la probabilidad de confirmación de las multas.

Por otro lado, dos variables muestran un comportamiento distinto al pronosticado por el modelo legalista, pues multas derivadas de gastos de campaña y pagos a militantes reducen la probabilidad de confirmaciones. Una explicación para estas revocaciones es la visibilidad política de las campañas y quizá una posición garantista del TEPJF respecto del papel que juegan simpatizantes y militantes en la operación política de los partidos. Sin embargo, estas alternativas sin duda requieren una mayor exploración teórica y empírica.

Finalmente, respecto de los partidos políticos, la hipótesis de deferencia a las élites políticas relevantes encuentra apoyo parcial en la evidencia, pues el TEPJF tiende a revocar las multas impuestas a PAN y PRI, en comparación con otros partidos. Sin embargo, en el caso del PRD la diferencia estadísticamente significativa en la revocación sólo se halla respecto de los partidos que a la postre perdieron su registro.

CUADRO 5. Determinantes de confirmaciones resueltas por el TEPJF, 1997-2006

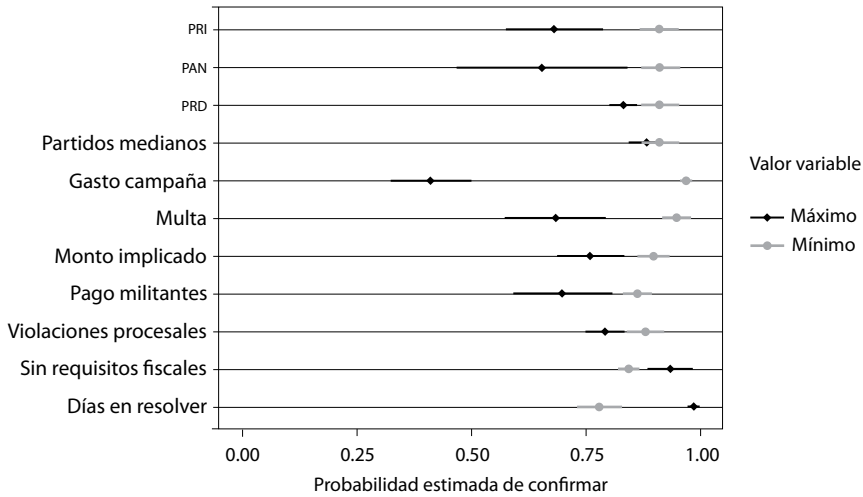
| | Todos (1) | Todos (2) | PAN | PRI | PRD | Medianos | Sin registro |
|-----------------------|--------------------|--------------------|------------------|--------------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| PAN | -1.72*** (0.36) | -1.39*** (0.51) | -1.27* (0.67) | | | | |
| PRI | -1.60*** (0.36) | -1.27*** (0.31) | | -0.76*** (0.24) | | | |
| PRD | -0.75** (0.38) | -0.42 (0.31) | | | -0.07 (0.27) | | |
| Partidos medianos | -0.32 (0.30) | | | | | 0.66*** (0.21) | |
| Partidos sin registro | | 0.32 (0.30) | | | | | 0.40* (0.24) |

CUADRO 5. Determinantes de confirmaciones resueltas por el TEPJF, 1997-2006 (continuación)

| | Todos (1) | Todos (2) | PAN | PRI | PRD | Medianos | Sin registro |
|---------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| Multa (ln) | -0.13*** (0.03) | -0.13*** (0.03) | -0.07 (0.09) | -0.07* (0.04) | -0.14*** (0.05) | -0.49*** (0.05) | -0.19*** (0.05) |
| Monto implicado (ln) | -0.06*** (0.02) | -0.06*** (0.02) | -0.02 (0.05) | -0.03 (0.03) | -0.07*** (0.02) | -0.13*** (0.02) | 0.02 (0.02) |
| Campaña | -3.91*** (0.31) | -3.91*** (0.31) | -0.19 (0.75) | -1.58*** (0.38) | -0.66** (0.33) | -6.68*** (0.57) | -2.68*** (0.38) |
| Reincidente | 0.23 (0.37) | 0.23 (0.37) | 1.64 (1.30) | | 0.10 (0.39) | -4.44*** (0.63) | -0.19 (0.81) |
| Violaciones procesales | -0.47** (0.23) | -0.47** (0.23) | -0.39 (0.73) | -0.04 (0.26) | -1.10*** (0.29) | -0.94*** (0.22) | -1.08*** (0.29) |
| Financiamiento privado | -0.57 (0.39) | -0.57 (0.39) | -1.04 (1.61) | -0.05 (0.54) | -0.12 (0.47) | -4.73*** (0.63) | -0.54 (0.71) |
| Sin documentación comprobatoria | 0.31 (0.29) | 0.31 (0.29) | 0.28 (1.05) | 0.11 (0.36) | -0.13 (0.39) | 1.16*** (0.30) | 0.34 (0.35) |
| Pago a militantes | -1.01*** (0.32) | -1.01*** (0.32) | 0.39 (1.38) | -0.99** (0.50) | -1.15*** (0.36) | -1.10*** (0.33) | 0.78 (0.62) |
| Sin requisitos fiscales | 1.00 ** (0.51) | 1.00 ** (0.51) | | 0.82 (0.73) | 0.75 (0.82) | -0.47 (0.58) | -0.18 (0.55) |
| Gasto prensa, radio y TV | 0.29 (0.32) | 0.29 (0.32) | -1.19 (0.82) | -0.29 (0.34) | -0.56 (0.48) | -2.82*** (0.43) | -0.12 (0.36) |
| Días en resolver | 0.01*** (0.001) | 0.01*** (0.001) | -0.001 (0.01) | 0.005 (0.004) | -0.003** (0.001) | 0.01*** (0.001) | 0.02*** (0.003) |
| Distancia | | | 15.21** (7.63) | 2.04 (1.85) | -0.59 (0.79) | -30.98*** (3.19) | 0.29 (0.93) |
| Constante | 5.48*** (0.74) | 5.15*** (0.69) | 2.10 (1.50) | 2.44*** (0.88) | 5.48*** (0.74) | 23.67*** (2.19) | 3.31*** (0.78) |
| Log-likelihood | -371.12 | -371.12 | -40.06 | -209.95 | -209.68 | -322.38 | -206.39 |
| Bondad de ajuste | 0.45 | 0.45 | 0.16 | 0.13 | 0.21 | 0.33 | 0.29 |
| Observaciones | 1160 | 1160 | 82 | 380 | 542 | 832 | 484 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del cuadro 3 (modelos Todos 1 y Todos 2) y cuadro 4 (modelos PAN, PRI, PRD, Medianos y Sin registro). *Notas:* Variable dependiente: confirmación del TEPJF, modelos logísticos binarios, errores estándar corregidos por heteroscedasticidad entre paréntesis. Modelos "Todos" (1 y 2) incluyen efectos fijos por año de resolución. Modelos PAN, PRI, PRD, partidos medianos y partidos sin registro fueron preprocesados vía *matching*, donde fueron incluidos los efectos fijos por año y el correspondiente *propensity score* (distancia). * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

GRÁFICA 6. Probabilidades de confirmar multas por el TEPJF según variables estadísticamente significativas



Fuente: Simulaciones derivadas del modelo Todos (1). La categoría de referencia para los impugnantes son los partidos que perdieron su registro.

Los cinco modelos donde existió un preprocesamiento de los datos revelan que en efecto impugnaciones presentadas por PAN y PRI tienden a ser más exitosas, a diferencia de las presentadas por partidos de tamaño mediano y los que perdieron su registro, cuyas multas tienden a ser confirmadas. En general, algunas de las variables significativas en el modelo general también lo son en los modelos con datos preprocesados (excepto para el PAN, donde la única significancia estadística que se observa es cuando el propio partido impugna). Destaca que un mayor número de días en resolver incrementa la probabilidad de revocaciones para el PRD, mientras que la reincidencia, el financiamiento privado y el gasto en medios lo hace para los partidos de tamaño mediano.

Para conocer el efecto de las variables significativas, con base en el modelo 2 se calcularon las probabilidades de confirmación, las cuales se muestran en la gráfica 6. Respecto a las variables derivadas del modelo estratégico, las impugnaciones presentadas por PAN y PRI muestran una probabilidad de confirmación de 66 y 68 por ciento respectivamente, esto es 25 y 23 puntos menos que las probabilidades de confirmación de los partidos que perdie-

ron su registro (91%). Este margen resulta menor para el PRD, pues su probabilidad de confirmación es de 83 por ciento.

Respecto a las variables derivadas del modelo legalista, las irregularidades multadas en campañas electorales reducen la probabilidad de confirmación hasta en 42 por ciento, esto es 55 puntos menos en comparación con 97 por ciento de probabilidad de confirmación en informes anuales. Montos implicados y multas crecientes también reducen la probabilidad de confirmación de 90 a 76 por ciento y de 95 a 69 por ciento respectivamente, es decir, menos 14 y menos 26 puntos. Otra variable que reduce la probabilidad de confirmaciones es la presencia de pago a militantes en 17 puntos, esto es, de 87 a 70 por ciento. La presencia de violaciones procesales, en cambio, aunque también reduce la probabilidad de confirmación, sólo es de 8 puntos, al pasar de 88 a 80 por ciento.

Finalmente, cuanto más tiempo tarde el TEPJF en resolver y la documentación presentada carezca de requisitos fiscales es más probable que las multas sean confirmadas, en niveles que exceden 90 por ciento, esto es de 78 a 99 por ciento y de 85 a 94 por ciento respectivamente.


Conclusiones

En las resoluciones del TEPJF sobre fiscalización a los ingresos y gastos de los partidos políticos, la evidencia sugiere que algunas variables legales sí explican las decisiones de los magistrados, como el tamaño de las multas y su monto implicado, violaciones procesales (desapego de la autoridad revisora al procedimiento de revisión), la falta de requisitos fiscales o la intención de reparar claros errores legales, mientras que otras, por comportarse en la dirección opuesta a la esperada, parecen relacionarse con otro tipo de explicaciones, como las multas derivadas de gastos de campaña o las vinculadas con pagos a militantes. Respecto a las consideraciones estratégicas, se observa cierta deferencia del TEPJF hacia PAN y PRI en comparación con partidos de tamaño mediano y partidos que a la postre perdieron su registro.

Algunas avenidas para investigaciones futuras podrían ser agregar mediciones que capturen la “capacidad instalada” de cada partido para presentar informes que reflejen adecuados controles contables o impugnaciones exitosas, según corresponda. Por ejemplo, indicadores sobre el personal dedicado a estas tareas. Adicionalmente, podrían incluirse variables que reflejen los nuevos criterios del TEPJF después de cada ejercicio auditado.

Una limitación del análisis presentado es que no incluye los ejercicios auditados de 2006 en adelante. Dado que codificar la información de las sentencias muestra que las consideraciones legales sí tienen un impacto, el esfuerzo de compilar información para años subsecuentes podría resultar una labor fructífera. La inclusión de nuevos datos también permitirá observar el comportamiento de variables que no pudieron ser incluidas, como los rebases de topes de gastos de campaña y cuentas por cobrar.⁸

Finalmente, otras preguntas merecen respuestas más detalladas, como las razones, además de las ya esbozadas, que expliquen una clara deferencia hacia PAN y PRI, mientras que hacia el PRD sólo opera en comparación con partidos que perdieron su registro. Asimismo, convendría analizar si existe un comportamiento diferenciado del TEPJF respecto del mismo tipo de falta a lo largo de un periodo más amplio.

En conclusión, las consideraciones jurídicas sí explican una parte del comportamiento del TEPJF en la fiscalización electoral en México durante su primera década. Lo anterior puede ser reflejo de un alto componente técnico en su interior (Schedler, 2000; Rosas, 2010). Sin embargo, la nota precautoria es que algunas razones políticas parecen continuar presentes en las decisiones del órgano jurisdiccional electoral cuando revoca determinadas multas a partidos políticos específicos. 

Referencias bibliográficas

- Arocha, Nelly y Alonso Lujambio (2004), “The Rule of Law and Electoral Politics in Mexico”, *Democratic Accountability and the Rule of Law in Mexico*, Stanford, Development and Rule of Law Center.
- Bailey, Michael A. y Forrest Maltzman (2008), “Does Legal Doctrine Matter? Unpacking Law and Policy Preferences on the US Supreme Court”, *American Political Science Review*, 102(3), pp. 369-384.
- Berruecos, Susana (2003), “Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism”, *Journal of Latin American Studies*, 35(4), pp. 801-825.
- Bill Chávez, Rebecca (2004), *Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.

⁸ Un ejercicio empleando datos adicionales hasta 2010, sin incorporar tipos de irregularidades, sugiere que a pesar de la inclusión de algunas variables legales, como los días que tarda el TEPJF en resolver, la deferencia del tribunal hacia el PRI en materia de fiscalización parece subsistir (Díaz Domínguez, 2016).

- Black, Ryan C. y Ryan J. Owens (2009), “Agenda Setting in the Supreme Court: The Collision of Policy and Jurisprudence”, *Journal of Politics*, 71(3), pp. 1062-1075.
- Cárdenas, Jaime (2004), *Lecciones de los asuntos Pemexgate y Amigos de Fox*, México, UNAM.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama (2006), *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena.
- Dahl, Robert (1957), “Decision Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policymaker”, *Journal of Public Law*, 6, pp. 267-295.
- Díaz Domínguez, Alejandro (2016), “El Tribunal Electoral y los gastos de los partidos políticos en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, 47(1), pp. 69-94.
- Domingo, Pilar (2000), “Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, 32(3), pp. 705-735.
- Epstein, Lee y Jack Knight (2013), “Reconsidering Judicial Preferences”, *Annual Review of Political Science*, 16, pp. 11-31.
- Estévez, Federico y Eric Magar (2008), “Judges’ Law: Ideology and Coalition in Mexico’s Electoral Tribunal”, manuscrito.
- Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas (2008), “Partisanship in non-Partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute”, *Electoral Studies*, 27(2), pp. 257-271.
- Finkel, Jodi (2003), “Supreme Court Decisions on Electoral Rules after Mexico’s 1994 Judicial Reform: An Empowered Court”, *Journal of Latin American Studies*, 35(3), pp. 777-799.
- _____ (2008), *Judicial Review as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Ginsburg, Tom (2003), *Judicial Review in New Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Graves, Scott E., Robert M. Howard y Pamela C. Corley (2014), “Judicial Independence: Evidence from a Natural Experiment”, *Law and Policy*, 36(1), pp. 68-90.
- Hansford, Thomas G. y James F. Spriggs (2006), *The Politics of Precedent on the U.S. Supreme Court*, Princeton, Princeton University Press.
- Helmke, Gretchen (2005), *Courts under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Klein, David E. (2002), *Making Law in the United States Courts of Appeals*, Nueva York, Cambridge University Press.

- Lawson, Chappell (2006), "How Did We Get Here? Mexican Democracy after the 2006 Elections", *PS: Political Science & Politics*, 40(1), pp. 45-48.
- Lindquist, Stefanie A. y David E. Klein (2006), "The Influence of Jurisprudential Considerations on Supreme Court Decision Making: A Study of Conflict Cases", *Law and Society Review*, 40(1), pp. 135-162.
- López-Ayllón, Sergio, Adriana García y Ana Elena Fierro (2015), "A Comparative-Empirical Analysis of Administrative Courts in Mexico", *Mexican Law Review*, 2(2), pp. 3-35.
- Lujambio, Alonso (2003), "México", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (eds.), *Dinero y contienda político-electoral: Reto de la democracia*, México, FCE.
- _____ (2007), "La fiscalización de los gastos de los partidos políticos", en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson(eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE.
- Magaloni, Beatriz (2006), *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press.
- _____ (2010), "The Game of Electoral Fraud and the Ousting of Authoritarian Rule", *American Journal of Political Science*, 54(3), pp. 751-765.
- Maltzman, Forrest, James F. Spriggs II y Paul J. Wahlbeck (2000), *Crafting Law on the Supreme Court: The Collegial Game*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Paredes, Benito (2006), "Criterios del Tribunal Electoral en materia de fiscalización", México, mimeo.
- Pérez-Liñán, Aníbal y Andrea Castagnola (2014), "Judicial Instability and Endogenous Constitutional Change: Lessons from Latin America", *British Journal of Political Science*, 46(2), pp. 395-416.
- Perry, H.W. (1991), *Deciding to Decide: Agenda Setting in the United States Supreme Court*, Cambridge, Harvard University Press.
- Pritchett, C. Herman (1948), *The Roosevelt Court: A Study in Judicial Politics and Values, 1937-1947*, Nueva York, Macmillan.
- Ríos-Figueroa, Julio (2007), "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002", *Latin American Politics and Society*, 49(1), pp. 31-57.
- _____ (2011), "Institutions for Constitutional Justice in Latin America", en Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- _____ (2012), "Sociolegal Studies on Mexico", *Annual Review of Law and Social Science*, 8, pp. 307-321.

- Rosas, Guillermo (2010), "Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America", *Electoral Studies*, 29(1), pp. 74-90.
- Sánchez, Arianna, Beatriz Magaloni y Eric Magar (2011), "Activists vs. Legalists: The Mexican Supreme Court and its Ideological Battles", en Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas (2000), "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: El caso del IFE", *Política y Gobierno*, VII(2), pp. 383-421.
- Segal, Jeffrey A. (1984), "Predicting Supreme Court Cases Probabilistically: The Search and Seizure Cases, 1962-1981", *American Political Science Review*, 78(4), pp. 891-900.
- Segal, Jeffrey A., y Howard J. Spaeth (2002), *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Staton, Jeffrey K (2006), "Constitutional Review and the Selective Promotion of Case Results", *American Journal of Political Science*, 50(1), pp. 98-112.
- _____ (2010), *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press.

Anexo 1. Fechas de sesiones del IFE en que fueron aprobadas resoluciones sobre fiscalización

Sesión IFE

| | |
|-------------------------|-------------------------|
| 30 de mayo de 1997 | 28 de enero de 2003 |
| 30 de enero de 1998 | 30 de abril de 2003 |
| 10 de agosto de 1998 | 30 de mayo de 2003 |
| 9 de agosto de 1999 | 19 de abril de 2004 |
| 31 de mayo de 2000 | 23 de agosto de 2004 |
| 6 de abril de 2001 | 13 de octubre de 2004 |
| 9 de agosto de 2001 | 24 de agosto de 2005 |
| 12 de diciembre de 2001 | 30 de noviembre de 2005 |
| 9 de agosto de 2002 | 9 de agosto de 2006 |
| 17 de abril de 2002 | |

Fuente: Actas de las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral www.ine.mx

Anexo 2. Sentencias del TEPJF sobre fiscalización

| | | |
|------------------|--------------------|------------------|
| SUP-RAP-016/97 | SUP-RAP-021/2002 | SUP-RAP-29/2004 |
| SUP-RAP-017/97 | SUP-RAP-022/2002 | SUP-RAP-30/2004 |
| SUP-RAP-018/97 | SUP-RAP-023/2002 | SUP-RAP-32/2004 |
| SUP-RAP-002/98 | SUP-RAP-024/2002 | SUP-RAP-49/2004 |
| SUP-RAP-003/98 | SUP-RAP-025/2002 | SUP-RAP-50/2004 |
| SUP-RAP-013/98 | SUP-RAP-026/2002 | SUP-RAP-51/2004 |
| SUP-RAP-014/98 | SUP-RAP-027/2002 | SUP-RAP-52/2004 |
| SUP-RAP-015/98 | SUP-RAP-033/2003 | SUP-RAP-57/2004 |
| SUP-RAP-016/98 | SUP-RAP-049/2003 | SUP-RAP-58/2004 |
| SUP-RAP-017/98 | SUP-RAP-051/2003 | SUP-RAP-59/2004 |
| SUP-RAP-025/2000 | SUP-RAP-052/2003 | SUP-RAP-050/2005 |
| SUP-RAP-026/2000 | SUP-RAP-053/2003 | SUP-RAP-47/2005 |
| SUP-RAP-027/2000 | SUP-RAP-054/2003 | SUP-RAP-48/2005 |
| SUP-RAP-028/2000 | SUP-RAP-017/2004; | SUP-RAP-49/2005 |
| SUP-RAP-029/2000 | 021/2004; 022/2004 | SUP-RAP-52/2005 |
| SUP-RAP-030/2000 | SUP-RAP-019/2004 | SUP-RAP-074/2005 |
| SUP-RAP-015/2001 | SUP-RAP-023/2004 | SUP-RAP-076/2005 |
| SUP-RAP-016/2001 | SUP-RAP-024/2004 | SUP-RAP-077/2005 |
| SUP-RAP-017/2001 | SUP-RAP-025/2004 | SUP-RAP-078/2005 |
| SUP-RAP-018/2001 | SUP-RAP-026/2004 | SUP-RAP-079/2005 |
| SUP-RAP-019/2001 | SUP-RAP-031/2004 | SUP-RAP-080/2005 |
| SUP-RAP-020/2001 | SUP-RAP-032/2004 | SUP-RAP-003/2006 |
| SUP-RAP-021/2001 | SUP-RAP-053/2004 | SUP-RAP-004/2006 |
| SUP-RAP-022/2001 | SUP-RAP-056/2004 | SUP-RAP-061/2006 |
| SUP-RAP-055/2001 | SUP-RAP-061/2004 | SUP-RAP-60/2006 |
| SUP-RAP-057/2001 | SUP-RAP-062/2004 | SUP-RAP-62/2006 |
| SUP-RAP-058/2001 | SUP-RAP-18/2004 | SUP-RAP-64/2006 |
| SUP-RAP-059/2001 | SUP-RAP-20/2004 | SUP-RAP-65/2006 |

Fuente: Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación www.te.gob.mx

