



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**EL COSTO DEL SISTEMA ELECTORAL EN
MÉXICO. LAS ELECCIONES DE 2015**

TESIS

Que Para Obtener El Título De:

Licenciado en Economía

P R E S E N T A :

Jorge Mendoza Valdez



**DIRECTOR DE TESIS:
Dr. Ciro Murayama Rendón**

Ciudad Universitaria, Cd Mx. 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

“A mi familia:

Mi madre, Amanda Valdez Ovalles. Mi fuerza y mi soporte siempre,

Mi padre, Crisóforo Mendoza Moctezuma. Mi apoyo y mi equilibrio,

Mi hermano, Ulises Mendoza Valdez. Mi consejero, amigo, confidente, mi inspiración,

Mi hermano Eric Mendoza Valdez. Comprensión y unión siempre.

A la UNAM y a la Facultad de Economía. Mi recinto de conocimiento y mi segunda casa.”

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo fue realizado por y a partir de muchos esfuerzos de personas y elementos que se obtuvieron en su momento en la recolección de los datos e información que integra el mismo, por ello es muy grato para mí dedicar unas palabras de agradecimiento a:

A mi madre Amanda Valdez Ovalles: Por ser el soporte de la familia y ser mi soporte en todos los sentidos siempre, aún en los momentos más difíciles. Por ayudarme a salir de mis problemas y ser mi equilibrio siempre, por ser mi tranquilidad cuando todo está en desorden; por darme la vida.

A mi padre Crisóforo Mendoza Moctezuma: Por apoyarme con tus consejos y valiosa educación que me inculcaste desde el principio. Por ayudarme a no darme por vencido en los momentos más difíciles como estudiante y profesionista.

Al Dr. Ciro Murayama Rendón: Por haber aceptado asesorar este trabajo con su muy acertada perspectiva de la democracia y la economía mexicana, por enseñarme tantas cosas de la ciencia económica y de la misma vida que jamás cambiaría por nada. Por haberme dejado ser parte de su equipo dentro del INE y darme la oportunidad de aplicar mis conocimientos como profesionista en elementos prácticos de la administración pública.

Al Instituto Nacional Electoral y grupo de asesores del Dr. Murayama. Por ayudarme a recolectar y armar este trabajo con la información pertinente y concisa que este estudio necesitó, así como su apoyo en la facilitación de los recursos técnicos necesarios.

A la Mtra. Rosa Gómez Tovar: Por realizar la revisión extenuante de la tesis en su proceso de elaboración, aportando los elementos necesarios y pertinentes para su composición final. Gracias por tu atención y tu apoyo aún en los momentos más difíciles y atareados de tu vida.

A mi amiga Lic. Guadalupe Martínez Hernández: Por ser confidente de vida, compañera y acompañante en mi proceso desde que era un estudiante de la Facultad hasta el día de hoy. Por ayudarme en todo lo que he necesitado desde aspectos emocionales hasta aspectos concretos como ayudarme en este proceso de tramites por ser un Lic. En Economía. ¡Gracias por compartir tu vida conmigo y acompañarme en mi viaje!

A los compañeros y amigos de la facultad: Por dejarme conocerlos y hacerme parte de su vida y compartir conocimientos juntos.

A la Facultad de Economía: Por dejarme ser parte de sus aulas y permitir generar conocimiento de manera teórica y práctica; así como permitirme conocer profesores, compañeros y personas importantes que hicieron de mi estancia estos cinco años, una enorme satisfacción personal.

A la UNAM: Por darme la oportunidad de continuar mi educación superior en uno de los recintos más preciados de México permitiéndome perseverar y evolucionar como profesionista.

A todos los que fueron, los que están y los que estarán... ¡Gracias, este trabajo es para ustedes!

**EL COSTO DEL SISTEMA ELECTORAL EN MEXICO. LAS ELECCIONES DE
2015.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	9
1.1 La Economía del sector público mexicano y su importancia.....	10
1.2 Democracia y Bienes Públicos.	15
1.3 Metodología y marco referencial del costo del sistema electoral en México.	19
CAPÍTULO 2. MARCO LEGAL.....	26
2.1 La Reforma de 2014 y la nueva normatividad electoral.	27
2.2 El Instituto Nacional Electoral.....	39
2.2.1 Principales funciones y nuevas atribuciones.	40
2.3 Los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES).....	43
2.3.1 Principales Funciones y nuevas atribuciones.....	44
2.4 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	46
2.4.1 Tribunales Locales.....	48
CAPÍTULO 3. COSTO DEL PROCESO ELECTORAL EN 2015.....	50
3.1 Presupuestación del Instituto Nacional Electoral.....	52
3.2 Presupuestos en OPLES.....	68
3.3 El Modelo de Casilla única. Implicaciones en el costo de las elecciones.....	80
3.4 La Justicia Electoral.....	97
3.4.1 Presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	98
3.4.2 Presupuesto de los Tribunales y Salas electorales de las Entidades Federativas.	
3.5 Financiamiento Público a Partidos Políticos.....	111
3.5.1 Nivel Federal.....	114
3.5.2 Nivel Local.....	119
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	125
APÉNDICE.....	131
BIBLIOGRAFÍA.....	139

INTRODUCCIÓN

La democracia representa un régimen de gobierno que tiene como principal característica la elección libre de los representantes del poder y la organización de una nación en sus diferentes niveles; se trata de una de las formas de gobierno que prevé los intereses de la población sobre las decisiones de la regulación de los diferentes bienes y servicios que se producen en un lugar determinado. Para ello, es necesaria la organización de mecanismos que permitan a la población elegir a los que son encargados de determinar estas reglas; de ahí la importancia de contar con un sistema electoral, ya que este permite instaurar planes y acciones que influyen en las decisiones que se toman en los procesos antes, durante y después de una jornada electoral.

En el caso de México, el sistema electoral se compone de diversos organismos que a partir de funciones específicas pretenden cumplir el objetivo primordial de su creación que es organizar los mecanismos de elección que permitan la toma de decisiones de la población que se encuentra en una democracia. La distribución de estos organismos se encuentran apegados a la estructura política de México, de manera que en el nivel federal la principal institución en velar por los intereses de la democracia es el Instituto Nacional Electoral que cuenta con la autoridad administrativa para llevar a cabo los procesos de toma de decisiones, mientras que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el encargado de “arbitrar” los procesos electorales ya que cuenta con la autoridad jurídica para hacer valer lo contemplado en la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, quien se apoya de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales; organismo especializado de la Procuraduría General de la República que se encarga de investigar los delitos electorales a nivel federal. Por su parte, a nivel local los cuerpos administrativos son los Organismos Públicos Locales Electorales apoyados de instancias jurídicas como los Tribunales Electorales Estatales.

La complejidad que demuestra el sistema electoral mexicano implica una serie de procedimientos que se deben apegar a lo establecido en el marco normativo nacional; por lo tanto el uso de recursos humanos y materiales resulta indispensable para llevar a cabo estos, de manera que para ello se necesita el presupuesto de egresos como una de las herramientas

que permiten adquirir los elementos necesarios para lograr el objetivo del sistema de preservar la democracia a partir de mecanismos de eficiencia económica.

En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el documento jurídico, financiero y de política económica y social¹ aprobado por decreto de la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal; que contiene todas aquellas clasificaciones del gasto público en el país para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como el fomento de la actividad económica y social, que al final del ejercicio deberán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, los organismos autónomos y los Fondos y Fideicomisos públicos, durante un año por lo común.

El PEF responde a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los diferentes reglamentos que se desprendan de esta para la determinación del mismo. Este aspecto determina que los diferentes programas en los que se destinará el gasto público elaboren sus diferentes objetivos, estrategias, políticas y prioridades que están contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo² (PND) y los diferentes programas sectoriales que se dividen de este. Por ello, el proceso de la elaboración del PEF se enmarca en siete etapas importantes que delimitan la importancia y los principios de racionalidad, equilibrio, publicación y programación del gasto público. Estas etapas son; *La planeación, la programación, Presupuestación, ejercicio y control, seguimiento y evaluación y por último, la rendición de cuentas* (Ver Esquema 1 anexo).

En el presente trabajo, se describe la incidencia del presupuesto sobre el sistema electoral mexicano a partir del ejemplo de las elecciones de 2015, las cuales fueron las primeras en celebrarse con una reforma implementada durante 2014 por parte del Congreso de la Unión la cual incluye cambios importantes en materia administrativa, jurídica y económica los cuales afectan en la relación interinstitucional del sistema donde el INE adquiere nuevas

¹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación*.

² El Plan Nacional de Desarrollo es, primero, un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal; ha sido concebido como un canal de comunicación del Gobierno de la República, que transmite a toda la ciudadanía de una manera clara, concisa y medible la visión y estrategia de gobierno de la presente Administración.

facultades convirtiéndose en el rector de la organización electoral. Además de ello, se enumeran las diferentes tareas y funciones en los diferentes organismos integrantes del sistema electoral y su consecuencia en gastos ejercidos como parte del erario.

El trabajo se compone de cuatro grandes apartados, donde el primer capítulo hace referencia al marco teórico y conceptual utilizado para describir y analizar la problemática del costo en el sistema electoral mexicano el cual aplica como parte de la ciencia económica. El segundo capítulo refiere al marco legal que se establece como primordial en la descripción de la reforma electoral de 2014 gracias a que en esta contiene los cambios en los diferentes niveles que están ya establecidos en la ahora Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y sus derivados. El tercer capítulo se analiza el ejercicio de las elecciones de 2015 y su costo en cada una de las instituciones que conforman el sistema electoral de manera individual y relativa con lo antes establecido donde se demuestra la evolución del gasto electoral en México. Por último, el cuarto apartado incluye las conclusiones, hallazgos del presente trabajo que están fundamentadas con lo documentado en los capítulos anteriores y que tiene por objetivo formular algunas recomendaciones sobre la temática.

Lo anterior, tiene una respuesta a la pregunta principal planteada dentro de este trabajo de investigación que refiere a ¿Cuánto resultó ser el costo para el erario público del proceso electoral de México durante 2015?, cuya tentativa respuesta se podría identificar en que la reforma electoral de 2014 podrá traducirse en economías dentro del sistema electoral mexicano frente a comicios previos gracias a las nuevas atribuciones del ahora INE entre las cuales se encuentra la implementación del modelo de casilla única, cuya instauración, podría mantener el desarrollo y organización de las elecciones a menor costo en términos de sus menores requerimientos técnicos y humanos para mantener la jornada electoral a diferencia de los procesos electorales anteriores.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El presente tema, representa uno de los ejes coyunturales del país el cual, se puede analizar desde diversas disciplinas en las ciencias sociales. Para efecto de esta investigación, el análisis que se encontrará en las siguientes páginas, se refiere a la disciplina económica como aquella que permitirá definir los conceptos principales que delimitan la problemática del gasto en las elecciones democráticas en México. Para ello, de las diferentes corrientes teóricas de carácter económico se hará énfasis en la Economía Pública como la rama de la economía que estudia la intervención que efectúa la autoridad gubernamental en una economía de mercado, principalmente a través de los ingresos y gastos públicos que se generan (Albi Ibañez, et al., 2009).

Es en la economía pública, donde se destacan los mecanismos por los cuales los diferentes agentes económicos toman decisiones con base en lo definido por el Estado y las diferentes instituciones incluidas dentro del aparato económico. Para ello, la administración de los diferentes ingresos y gastos que se generan son parte de una de las tareas primordiales que el Estado realiza con el objetivo primordial de lograr dos conceptos esenciales: *eficiencia* y *equidad*. La eficiencia en términos de los objetivos del sector público, se refiere a la asignación de los recursos económicos de tal manera que estos sean utilizados correctamente a fin de generar crecimiento económico en la sociedad, mientras que la equidad se refiere a determinar la distribución de los recursos en la economía sobre la población de tal manera que se pueda lograr un esquema de riqueza para todos. En este sentido, el propósito primordial de las acciones que se emprenden como políticas públicas en materia económica es el *bienestar social*.

Además, en el estudio de la economía pública, el papel del Estado es fundamental para establecer la serie de medidas que puedan beneficiar de manera directa a la población. Por ello, se reconoce que es a partir de las preguntas básicas de la Economía; ¿Qué producir?, ¿Cómo producir?, ¿Para quién producir? y en este caso ¿Cómo se toman las decisiones?, que la producción está determinada a partir de los bienes y servicios que puede brindar el Estado para satisfacer las necesidades de la población que en este caso se dirigen desde los bienes privados a los bienes públicos. Las políticas gubernamentales determinan el ¿Cómo producir? desde la regulación del cómo se producen los distintos bienes y servicios públicos que la iniciativa privada genera, mientras que por ende, el principal

objetivo de la producción de estos bienes y servicios es la población en su conjunto, para lo cual se dota a esta de diferentes programas públicos que benefician en un corto, mediano y largo plazo. Las decisiones que se toman en una economía mixta como la de México y con intervención estatal son de manera *colectiva* (Stiglitz, 1995, p. 20), lo que implica que todas las actividades que se realizan son realizadas a partir de lo que se denomina el *interés público*, cuyo concepto encierra todas las demandas y necesidades que la sociedad dentro de una economía se puede generar y que es obligación del Estado el abastecer de manera adecuada asegurando su primordial objetivo.

Cabe destacar que el estudio de la Economía pública, (al igual que el de la propia Economía en general) tiene dos grandes enfoques que confrontan las diferentes teorías que la componen: *El enfoque positivo y enfoque normativo*³. En el caso de los estudios del sector público con un marco positivo, se examina el alcance de las actividades del Estado y las consecuencias de las diferentes medidas gubernamentales, mientras que el análisis normativo del sector público refiere a evaluar las medidas que podrían adoptarse. Por consiguiente, la presente investigación se enmarca en estos criterios.

En el presente capítulo, se describirán los principales conceptos y términos que se utilizan dentro de la Economía Pública como una rama para explicar los hechos relacionados con la intervención del Estado en la economía. Se abordarán las diferentes aportaciones que diferentes autores han realizado acerca de la temática aquí presentada, así como las concepciones teóricas sobre la distribución y ejecución del gasto público para determinar cómo dentro del sistema presupuestario en México, los asuntos electorales tienen impacto importante en el erario público.

1.1 La Economía del sector público mexicano y su importancia

Una parte fundamental para el correcto funcionamiento de una nación, sin duda es el sector público que se integra bajo diferentes instituciones y organismos. Por ello, cuando se habla de la conformación del sector público, se refiere a aquellos factores productivos y de la producción que son de apropiación pública (Ayala Espino, 2005, p. 25). Estos recursos

³ El enfoque positivo o bien Economía Positiva se refiere a “lo que es”, es decir, se encarga de describir cómo funciona la economía en su conjunto, mientras que la Economía Normativa es “lo que “debe de ser”, es decir establece juicios de valor sobre la conveniencia de distintos cursos de acción de la economía como disciplina.

están organizados, y tanto sus objetivos como funciones están sometidos a un determinado orden institucional y legal prescrito en el marco constitucional y leyes reglamentarias (marco normativo).

Desde otra perspectiva y de acuerdo con (Ayala Espino, 2005), el sector público es la autoridad formal para tomar decisiones que trascienden a los grupos privados y a los mercados, lo cual le otorga un poder e influencia superiores sobre los recursos totales de los cuales dispone una economía y la sociedad en su conjunto. En este sentido, el sector público consiste en todas aquellas operaciones consolidadas del gobierno general con el resto de la economía y el mundo, pasando por los niveles central, estatal y local así como con los diferentes organismos internacionales o gobiernos de otros países excluyendo todas aquellas transacciones entre los diferentes niveles de gobierno.

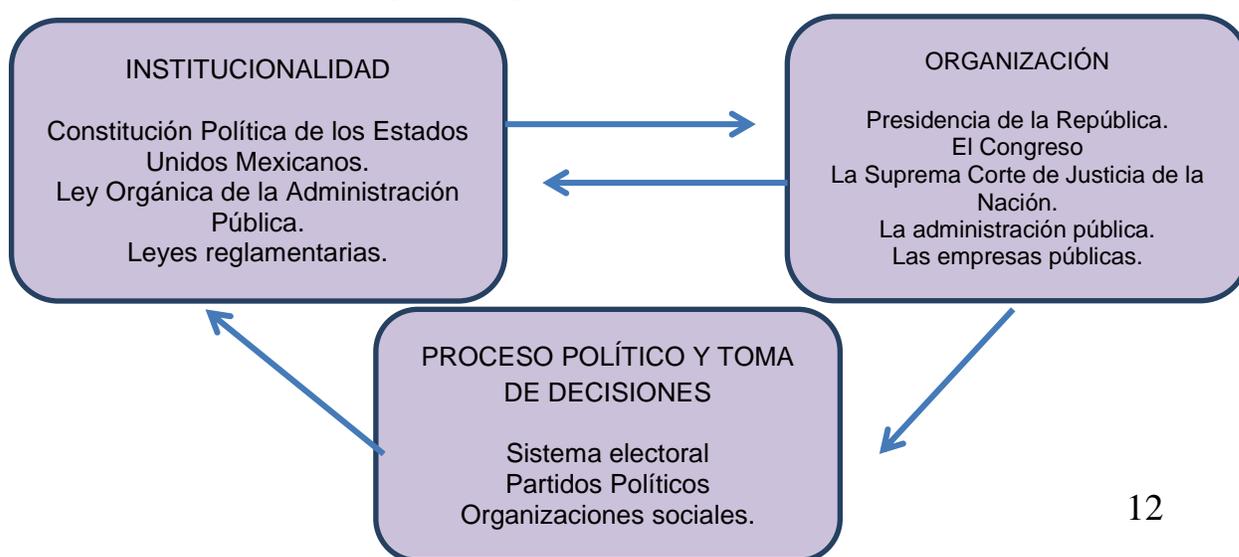
En el caso de México, el sector público puede ser estudiado desde cuatro perspectivas complementarias (Ayala Espino, 2005, p. 26): *1. Por su institucionalidad o marco normativo, 2. Por su estructura orgánica o tipo de organización, 3. El proceso político de toma de decisiones públicas y, 4. Por la evolución de sus principales indicadores económicos o tamaño del Estado.* Tal cual lo menciona José Ayala Espino, estas perspectivas del sector público se explican de la forma siguiente:

- **Institucionalidad:** Se refiere a la estructura constitucional y las leyes reglamentarias que se establezcan en el marco jurídico del cual se desenvuelven todas las actividades propias del sector público. En este se definen los objetivos, funciones, atributos y acciones económicas en el marco de una economía mixta y capitalista como la actual.
- **Organización:** En este nivel se determina la estructura del gobierno central, del gobierno de los estados y los municipios, del sector paraestatal y en general, de sus entidades y órganos. Además, la ley fija al sector público y sus agencias en sus diferentes atributos, objetivos, competencias y funciones, por los cuales estos se deben de organizar. En este sentido la estructura del sector público en México se organiza de manera general en lo siguiente:
 - Congreso de la Unión que integra a la cámara de diputados y cámara de senadores (Poder Legislativo).

- Presidencia de la República (Poder Ejecutivo).
 - Administración pública y sus distintas ramas
 - Suprema Corte de Justicia (Poder Judicial).
 - Agencias públicas descentralizadas, organismos, empresas y fideicomisos.
- **Proceso Político de toma de decisiones:** En este proceso se relacionan los distintos grupos de la sociedad con el Estado, pero también los distintos niveles de gobierno y sus distintos órganos y agencias. En este proceso por medio de la política es como se toman las decisiones públicas como el presupuesto público y las principales políticas públicas. Es un proceso democrático en el que los agentes intercambian ofertas programáticas y demandas ciudadanas.
 - **Tamaño del Estado:** El tamaño del sector público refleja la importancia que le dan los distintos grupos sociales; las necesidades sociales y económicas acumuladas o futuras y finalmente, la ideología política dominante en un régimen o sistema.

De esta manera, el sector público mexicano, se puede esquematizar a través del triángulo de la gobernación institucional (Esquema 1) tal como lo señala (Ayala Espino, 2005), en donde se encuentra la interacción de las perspectivas anteriores de tal manera que la conformación del sector público en México presenta una estructura relativamente sencilla, pero con un desglosamiento y organización compleja, puesto que las actividades contenidas dentro de cada órgano son parte del Estado para lograr bienestar social.

Esquema 1. Triángulo de la gobernación institucional en México.



Por tanto, el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que la administración pública mexicana será de carácter Federal, centralizada y paraestatal. La administración pública centralizada abarca todas las características y atribuciones del poder ejecutivo como principal órgano político administrativo en donde se detallan los preceptos constitucionales de orden general, que comprende a la Oficina de Presidencia, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados. La administración pública paraestatal se refiere a la intervención en la economía nacional a través de la Empresa Pública⁴, ya que se canalizan recursos financieros de los que dispone el mismo Estado y a su vez conduce la mayor proporción de la inversión pública. Esta se lleva a cabo por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos⁵.

Dentro de la administración pública están incluidos los organismos públicos autónomos, definidos por parte del Ejecutivo como entes públicos dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto para no depender del Poder Ejecutivo ni de ningún otro Poder (Legislativo o Judicial), con objeto de actuar con independencia, imparcialidad y objetividad en sus funciones. Como ejecutores de gasto, estos organismos están obligados a cumplir con las leyes y normatividad vigentes en las materias que para fines de presentación su información presupuestaria y contable se incluyen en el Sector Central (Carrillo Cervantes, 1998).

Uno de los organismos público autónomos existentes en México es el Instituto Nacional Electoral (INE)⁶, que de acuerdo al artículo 41 Constitucional Apartado A, es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Dicho organismo forma parte del sector público que determina y regula la

⁴ La Empresa Pública es una entidad representativa de la participación del Estado en la vida económica y social. (Osorio Corres, Francisco Javier. 1986).

⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁶ Anteriormente Instituto Federal Electoral, a partir del 10 de Febrero de 2014 mediante una reforma aprobada por el H. Congreso de la Unión, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) adquirió una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE) por la cual se adquirieron una nueva serie de atribuciones que respaldan el objetivo de organizar de manera adecuada las elecciones en México.

toma de decisiones en materia de elecciones en el país, de allí surge la importancia de tener un organismo como este en la nación.

Una forma de medir la importancia del sector público en materia económica, es a partir de los gastos e ingresos públicos dentro de la economía. Por ello, las inversiones públicas que se generan a partir de los diferentes mecanismos de ingresos con los que cuenta el país suelen ser de suma importancia para determinar los beneficios hacia la población que puede traducirse de forma directa o indirecta.

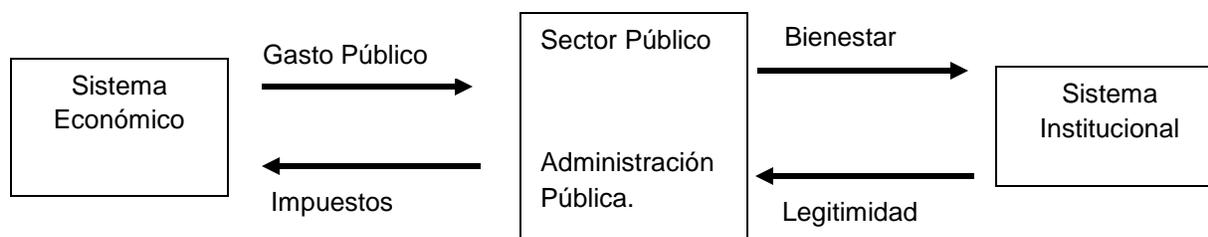
Cabe señalar que la asignación y la distribución de los recursos económicos públicos no son las únicas tareas del sector público, puesto que dentro de sus actividades fundamentales se encuentran por ejemplo:

- **Organización Gubernamental.** El Estado mantiene y adapta la creación de diversas políticas públicas e implanta agencias públicas.
- **Unidad nacional.** El Estado evita la llamada fragmentación cultural, o bien no admite las tendencias al elitismo.
- **Desarrollo Económico.** Genera apoyo a la inversión y el ahorro en la economía.
- **Estabilidad económica.** Combina de manera satisfactoria en proporción al incremento de la inflación, el mantenimiento de la balanza de pagos y el empleo.
- **Bienestar social.** Una de las tareas más importantes del Estado en donde, abre oportunidades de empleo, salud, educación, vivienda y protección a los vulnerables.
- **Participación.** El estado responde a las demandas de la participación popular, estatus racial, étnico, grupo de sexo y edad.
- **Política exterior y seguridad nacional.** Defiende la soberanía mediante resoluciones pacíficas en controversias internacionales, desarrolla el libre comercio, las libertades de migración y respeto a los derechos humanos.

En este tenor, el Estado como proveedor de los recursos económicos del país establece una serie de interacciones con el sistema económico en su conjunto y al mismo tiempo con el sistema institucional de manera que complementan las tareas económicas de distribución y asignación de la riqueza. Como se puede apreciar en el siguiente esquema

(Esquema 1.1), estas interacciones se gestan a partir del sistema económico que provee gasto público al sector público en conjunto, y este a su vez dota de bienestar al sistema institucional; al mismo tiempo, el sistema institucional determina la legitimidad de la administración pública quien confiere de ingresos vía impuestos al sistema económico.

Esquema 1.1 El Estado en su función de proveedor de recursos económicos.



Fuente. Ayala Espino José. *La economía del sector público mexicano*. Facultad de Economía. UNAM, 2005, México D.F.

De esta manera, se reconoce el papel del sector público en el desarrollo económico mediante la integración de los mecanismos de mercados existentes y el sector privado en su conjunto, ya que las fuerzas de mercado no suelen ser suficientes para dotar de bienestar social a la población bajo los términos de eficiencia y equidad. Por ello, la aparición del Estado como un agente regulador de la competencia de mercados y erradicadora de fallos ha tenido también la tarea necesaria de colaborar en conjunto con el sector privado con el fin de mantener el bienestar en la sociedad. Esta otra razón, define la existencia del sector público en un país y específicamente en México, donde se reserva a mantener la estructura de una economía mixta, cuya figura está fuertemente en acompañamiento de los mecanismos de mercado.

1.2 Democracia y bienes públicos.

Dentro del aparato político del país, la presencia del Estado como uno de los agentes que interviene de manera constante en la economía, es decisivo para abastecer y formar un sistema electoral fuerte y equitativo. De acuerdo a *la teoría contractualista*; el Estado es el resultado de un contrato que se establece entre los individuos y el mismo Estado, ya que es esta figura quien provee a la sociedad de bienes y servicios públicos y, por su parte, los ciudadanos aportan los recursos financieros y el apoyo social al gobierno. Se concibe la

idea de Hobbes del Estado-Leviatán, en donde los grupos sociales admiten la coerción y los costos atribuibles a las acciones de gobierno a cambio de los beneficios derivados de la Constitución política y de la provisión de los bienes públicos (Ayala Espino, 2005).

El Estado es una organización con poderes exclusivos sobre cierto ámbito de asuntos sobre el interés general, por ejemplo el monopolio de cobrar impuestos y proveer ciertos bienes públicos⁷, por ello es que es a través de este como se asume el poder de monopolio de distintas formas: desde los modelos dictatoriales hasta las democracias representativas y parlamentarias. Siguiendo con esta idea, la democracia se puede considerar un bien público, ya que es mediante ésta que se generan las leyes, las instituciones, los mecanismos de votación y representación gubernamental, entre otros, cuya gran finalidad es alcanzar el bienestar social mediante la estructura de todo un sistema electoral que sea eficiente y equitativo.

Sin embargo, la democracia como un bien público no tiene el comportamiento en términos de provisión como algunos otros bienes, pues tal cual lo señala *la teoría del Estado como una organización monopólica*, se trata de abastecer un bien con el fin de generar bienestar social sin algún lucro o ganancia que el Estado pueda generar; es decir que el gobierno puede aumentar o disminuir la oferta de bienes públicos (en este caso la democracia) para alcanzar los objetivos estratégicos propuestos mediante los diferentes mecanismos democráticos como las elecciones, las reformas electorales, las leyes y los distintos reglamentos etc.

Entonces, la provisión de este bien, así como el de cualquier otro bien público, está dado a partir de los beneficios que se generen; esto es que de manera inversa a la provisión de los bienes privados en una economía⁸, y dado que el objetivo final del abastecimiento de un público es el bienestar social; supone que no debe haber ganancias o lucro sobre la explotación de los mismos. Esto se comprueba en lo siguiente:

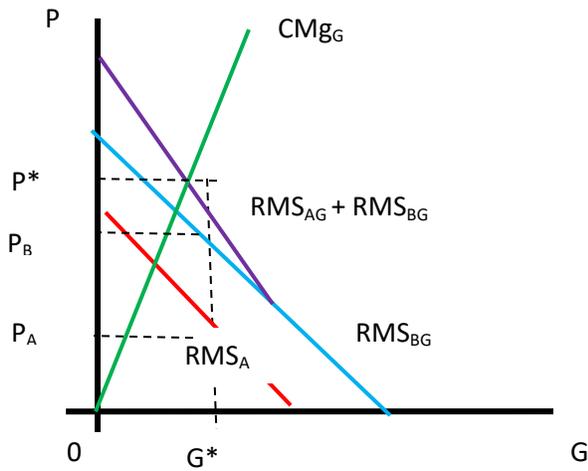
⁷ Por lo común bienes públicos de carácter puro, cuya exclusión es nula o bien gran parte de los consumidores pueden acceder a estos. Por ejemplo, la defensa nacional.

⁸ Para cada individuo que consuma este bien, la Relación Marginal de Sustitución (cantidad del bien público a la que el consumidor está dispuesto a renunciar para obtener un bien privado) entre las cantidades y el dinero sea igual a su precio.

En un mecanismo de mercado en donde los precios y las cantidades están expresadas a partir de la oferta y demanda; así, la producción de bienes públicos resulta tener el mismo comportamiento en principio, esto es, que si se parte que existe un bien a producir, y dos consumidores diferentes cuya demanda se expresa en las Relaciones Marginales de Sustitución, las cuales son las cantidad de un bien a la que un individuo está dispuesto a renunciar para obtener una unidad más del otro bien, en este caso cuanto estarían dispuestos a renunciar ante la producción de un bien privado por un público, se tiene que (Figura 1): la $RMS_{AG} = B_1$ y G_1 mientras que la $RMS_{BG} = B_2$ y G_2 donde la segunda es mayor que la primera; es decir que la segunda persona está dispuesta a renunciar mayormente a un bien privado por un público. Por lo tanto la demanda de dicho bien estará dado por la suma de ambas, es decir $RMS_{AG} + RMS_{BG}$ por ello, la oferta de dicho bien estará dado por su Costo marginal (CMg).

En conclusión la suma de las relaciones marginales de sustitución de todos los individuos de un bien público y su costo debe ser igual a su Costo Marginal. De acuerdo a esto, en el caso de la democracia como un bien público de carácter puro, en donde el sector privado no puede producirlo ni es deseable su intervención, el comportamiento se mantiene de la misma manera (Figura 1.1), donde la Demanda Total del bien es igual a su precio ($D=P$) y el Costo marginal es igual a cero ($CMg=0$), por ello a diferencia de un bien privado el mecanismo de producción resulta ineficiente puesto que la única forma de maximizar las utilidades de ofertar este bien es igualando siempre a su precio.

Figura 1. Relación Bien publico



Donde:

G= Cantidad del Bien público puro.

P= Precio del Bien

RMS_A= Relación Marginal de Sustitución del sujeto A.

RMS_B= Relación Marginal de Sustitución del sujeto B.

G*= Cantidad de equilibrio del Bien público.

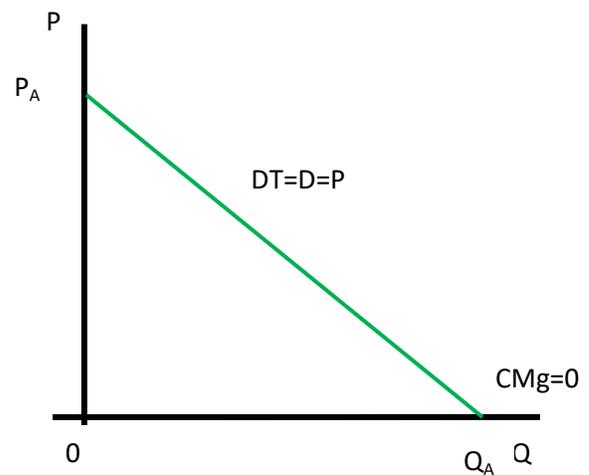
P*= Precio de equilibrio del Bien Público.

CM_G= Costo marginal

P_A= Precio de equilibrio de sujeto A.

P_B= Precio de equilibrio del sujeto B.

Fig. 1.1. Bien Público Puro.



Donde:

Q= Cantidad del Bien público puro.

P= Precio del Bien

Q_A= Cantidad provisión pública gratuita.

DT= Demanda Total

D= Demanda del Bien

P_A= Precio del bien demandado

P= Precio

Si se considera que la Democracia es un bien público que produce una serie de elementos que determinan el funcionamiento de un Estado, cada uno de estos elementos son producidos y abastecidos por medio del Estado para el correcto funcionamiento del sector público mexicano, además de beneficiar a la población simplificando los procesos en los que la toma de decisiones son importantes para decidir las diferentes maneras de representación. La relación que guardan los bienes públicos en la democracia suele ser muy estrecha ya que a partir de esta surgen elementos que el gobierno utiliza para la elaboración de políticas públicas que finalmente se transforman en bienes a ofertar.

1.3 Metodología y marco referencial del costo del sistema electoral en México.

La importancia de contar con un sistema electoral en México es que al igual que el mismo Estado, este dicta las “reglas del juego” de la democracia, haciendo efectivos los derechos político-electorales de los ciudadanos mediante la participación equitativa, ya que el hecho de contar con todo un conjunto de elementos que permitan la organización de la democracia en México, suele ser un elemento que fortalece a la administración pública en su conjunto. Debido a ello, a lo largo de los años desde su creación e instauración, el sistema electoral mexicano ha sufrido una serie de cambios en los que se destacan nuevos elementos y formas de organizarlo; prueba de ello es la reciente reforma político-electoral en la que se incluyeron nuevas atribuciones al órgano máximo de organización de las elecciones en México.

La forma en cómo se miden o analizan estos cambios en el sistema electoral han ido evolucionando poco a poco y han marcado pauta para la realización de nuevos estudios de investigación y formulación de políticas públicas. Entre estos, destacan las diferentes organizaciones internacionales que analizan las democracias actuales, los organismos electorales internacionales y por supuesto los diferentes autores y científicos sociales que aportan conocimiento nuevo o analizan lo ya establecido. El presente apartado, demuestra cómo se ha abordado la temática del costo del sistema electoral en México, como un marco referencial para el desarrollo del presente estudio.

Una de los organismos de referencia mundial sobre la medición de las elecciones en el mundo es el IDEA (International Democracy Electoral Assistant)⁹, cuya tarea indispensable es realizar labores de apoyo en las democracias mundiales y como una de las principales aportaciones, este desarrolla una metodología para medir el costo de las elecciones en el mundo a través del llamado “Proyecto ACE¹⁰ (Administración y Costo de las Elecciones)” que consiste en que a partir del contexto político de las diferentes

⁹ El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que tiene como objetivo apoyar la democracia sostenible en todo el mundo. Tiene su sede en Estocolmo, Suecia y actúa en todo el mundo.

¹⁰ Es una red de conocimientos en materia electoral, el cual surge en 1998 con el IDEA, IFES y UNDESA. Actualmente colaboran nueve organizaciones entre las que destacan: el INE, Elecciones Canadá, IDEA, UNDESA, PNUD entre otros.

democracias (estable, en transición o en conflicto) en el mundo, donde se identifican los costos directos e indirectos que incurren las distintas organizaciones involucradas en las actividades electorales; así como las diferentes fuentes de financiamiento para cada una de las categorías de costos, ya sea nacional o externa, pública o privada. Por consiguiente, se realizan los ajustes necesarios para la comparación de la evolución de los costos en un plazo fijo (incremento/decremento en el costo global o en determinados rubros de un presupuesto específico) dentro de un determinado país o entre distintos países, a través de la inclusión de inversiones en capital y en equipo, así como de amortizaciones (ACE, 2015).

Con esta metodología, el Proyecto ACE recientemente obtuvo resultados en los que las democracias con experiencia multipartidista resultan tener los costos de las elecciones más bajas¹¹ como Estados Unidos y la mayoría de los países de Europa Occidental; Chile (1.2 dólares), Costa Rica (1.8 dólares) y Brasil (2.3) en América Latina; Benin (1.6), Botswana (2.7), Ghana (0.7), y Senegal (1.2) en África; India (1) y Pakistán (0.5) en Asia; y Australia (3.2), mientras que en países que de acuerdo a esta metodología se consideran no tienen una vasta experiencia en elecciones multipartidistas, el costo por elector es mucho más alto como en el caso de México con 5.9 dólares por elector, seguido de El Salvador (4.1) y Paraguay (3.7) en América Latina (ACE, 2015).

Uno de los importantes rubros que esta metodología toma en cuenta para determinar el costo de las elecciones en el mundo, es el presupuesto de cada organización electoral, el cual en la mayoría de los países, es parte de un presupuesto consolidado de una nación en un ciclo anual. Los montos de estos recursos son acordados para el año presupuestal y los tres años subsecuentes, conforme a las etapas del ciclo electoral. Los ajustes a este financiamiento orientados a cubrir cambios en los requerimientos operativos y legislativos se llevan a cabo a través de un proceso formal de Propuestas de Nuevas Políticas que involucran a algunos ministerios y al Comité Revisor de Gastos formado por ministros del Gabinete (ACE, 2015). En este rubro, la importancia de las mejoras tecnológicas es un factor importante que puede hacer reducir o aumentar el costo de las elecciones en un país,

¹¹ Cifras expresadas en dólares.

por lo cual se presenta que, los países con mayor tecnología de la información tiende a reducir sus costos electorales de acuerdo a su operación.

El financiamiento a partidos políticos por su parte, arroja que en cada país es variante y de acuerdo a las clasificaciones de los tipos de democracia existentes en el mundo, se llega a la conclusión que en las democracias emergentes se tiene un régimen de financiamiento público y privado a partidos políticos, en donde los partidos tienen la obligación de revelar sus fuentes de financiamiento y con una autoridad electoral reguladora (como el caso de México), mientras que en la mayoría de los países de la Europa Continental, los partidos políticos están, al menos, parcialmente financiados por el presupuesto nacional a través de distintas modalidades de prestaciones, incluyendo aquellas que están enfocadas a la operación ordinaria de los partidos, el funcionamiento de los grupos parlamentarios de los representantes partidistas.

Por otro lado, a nivel nacional se han realizado diversos análisis que contrastan las diferentes variables del costo de la democracia electoral; un estudio importante que se ha realizado en torno a los procesos electorales ha sido por parte del Dr. Mony de Swaan, quien a través de un estudio que se publicó en 2004 en el diario “El País”, comprobó que del año 1992 al 2000, 76 países habían gastado más de 5,900 millones de dólares en organizar elecciones para que 2 mil millones de habitantes ejercieran sus derechos políticos, lo cual en promedio se tuvo que 5.64 dólares son lo que se gastó por elector en estos países muestra. Además, el estudio de Swaan al igual que el Proyecto ACE, revela que es una tendencia el que las elecciones más baratas en (términos promedio por elector), se den en democracias con mayor experiencia electoral y partidista, mientras que en aquellas democracias en transición existen factores como: la desconfianza que tiene la población en el sistema electoral, la obligación y dificultad de satisfacer las diversas necesidades de los diferentes sectores de la población y el riesgo de manipulación de los procesos electorales por parte de intereses públicos (de Swaan, 2004, p. 19).

En el mismo estudio de Swaan, se incluye un apartado en el que dedica el caso de las elecciones del año 2000 en México. Las observaciones que se detectaron incluyen que fue una de las elecciones más caras de México con 525 millones de dólares, lo que ubica a México en la posición número 18 del estudio que Swaan y sus colaboradores realizaron en

la muestra de costo promedio por elector registrado que contó con un 8.79 dólares por elector. La explicación que da para argumentar dicho asunto, se debe a que existe un alto costo electoral mundial, además de rasgos propios del país *como el sistema político, el nivel de desarrollo, el propio sistema electoral y la administración en las elecciones* (de Swaan, 2004, p. 23) . Se argumenta en el artículo que, buena parte del presupuesto asignado al ahora INE se invierte en una serie de mecanismos que inyectan de confianza los procesos electorales como; la credencialización con fotografía, listas nominales con fotografía, el Programa de Resultados Preliminares (PREP), comisiones de vigilancia integrados por los partidos políticos, impresión del material electoral, etc. Sin embargo, según el estudio, aún con todas esas atribuciones, el INE disminuyó sus costos de 673 millones desde 1994 a los 525 millones del entonces año 2000, esto representa un 63% menos de una elección presidencial a otra.

Finalmente, en el estudio se menciona que el presupuesto del entonces IFE aumentó un 30% desde 1996, gracias a las tareas antes mencionadas y el excesivo gasto de registro de electores y su continua actualización.

Este estudio, que aporta algunos elementos importantes como el costo promedio por elector y los diferentes mecanismos por los que aumenta el costo de las elecciones en México ha sido relevante en muchos otros estudios, como el del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY)¹², el cual aborda la problemática desde la perspectiva de los alcances y avances que se presentaron con la reforma de 2007 en donde se revela que aumentaron los costos de las elecciones aún con las reducciones de financiamiento público, los topes de gasto de campaña y los límites de aportaciones de financiamiento privado. Además, demuestra un aumento del presupuesto dirigido a la justicia electoral, específicamente al TEPJF, el cual tuvo un aumento entre 2006 y 2012.

De manera general, el estudio presenta un diagnóstico oportuno del sistema electoral y al mismo tiempo da respuesta y propuestas a algunas cuestiones importantes a tomar en cuenta por parte de las autoridades electorales. Se aborda el costo de la

¹² El Centro de Estudios Espinosa Yglesias es una asociación civil establecida por la Fundación Espinosa Rugarcía, que genera una serie de conocimientos para la opinión pública y transformación en políticas públicas del país. La investigación referente lleva por título “Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012)”

democracia mexicana con cuatro elementos importantes; *el presupuesto público del antes IFE, el financiamiento público a partidos políticos, el financiamiento privado y las otras fuentes de financiamiento*. Los resultados de este diagnóstico señalaron que el financiamiento público aumentó en términos reales de 16 mil 906 millones de pesos en 2006 a 17 mil 452 millones de pesos en 2012 (CEEY, 2014, p. 34), mientras que el presupuesto para el entonces IFE aumentó un 72.4% en términos reales entre 2001 y 2011.

En este mismo escenario, se ubica la crítica que realizó el académico Marco Antonio Mena Rodríguez del Centro de Investigaciones y Docencias Económicas (CIDE) en 2010 con el trabajo "*¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en perspectiva*". En esta investigación, se critica la temática del costo de las elecciones, puesto que entre las conclusiones de este estudio, se determina que existe una gran disparidad en salarios de los funcionarios públicos del instituto; ya que de acuerdo con el estudio, se afirma que los mandos altos ejecutivo recibían un 34.7% más que sus similares en la Secretaría de Hacienda (Mena Rodríguez, 2010). Además, hace notar, que *en 2009, la operación de los institutos estatales costó al menos cuatro mil 322 millones y las prerrogativas estatales para los partidos políticos 2 mil 551 millones* (Mena Rodríguez, 2010), haciendo alusión a que se otorga el financiamiento público a partidos políticos con el mismo monto y más en procesos no electorales que en procesos electorales. En el tema del gasto de las campañas, asegura, *no se ha emulado por igual en las entidades federativas*, y que el financiamiento ordinario para los institutos locales debería discutirse. El gasto que los partidos políticos y coaliciones ejercieron también fue criticado, al asegurar que, *los espacios en radio en televisión en la elección de 2006 fue, en todos los casos, mayor al 50 por ciento de su gasto total de campaña. En 2009, debido a la reforma electoral de 2007 no debieron erogar ninguna cantidad por ese concepto, lo cual es algo loable. Se hubiera esperado, en consecuencia, que sus prerrogativas hubieran disminuido de modo relativamente proporcional, pero no fue el caso. El 34.9 por ciento que representan del gasto total del IFE para 2010, un año después de la elección intermedia, no dista mucho del 35.5 del 2004* (Mena Rodríguez, 2010).

En pocas palabras, estos aspectos son los que han sido parte de la polémica por el costo elevado de la organización de elecciones en México. Sin embargo, actualmente hay

posturas que aseguran que el costo de las elecciones ha sido bajo y se ha realizado el presupuesto otorgado de manera eficiente, por ejemplo, Rodrigo Morales Manzanares, en la publicación “*El costo de la democracia Elementos para una revisión integral*”¹³ quien llega a la conclusión de que el IFE ha ido haciendo más eficiente su gasto, poniendo como ejemplo el costo del IFE por ciudadano empadronado, el cual explica, tiene una tendencia decreciente y sostenida en la última década y lo mismo se puede decir de la relación entre el presupuesto y el número de mesas directivas de casilla instaladas en cada proceso electoral, pues en el caso del presupuesto del IFE para 2012 fue de 15 millones lo que en comparativa con otros organismos autónomos de la administración pública federal, el órgano electoral representaba mucho menos.

En cuanto al financiamiento a campañas electorales, asegura hay una tendencia decreciente en los costos, puesto que en lo que va de 1997 al 2009, en términos reales se da un decremento de 1,721.4 millones de pesos¹⁴ a 602.4 millones de pesos (Morales Manzanares, 2012, p. 18). También, los costos en la instalación de las casillas disminuyen del año 2002 al 2009, obteniendo 44,988.03 millones de pesos en 2002 y 15,084.15 millones para 2009.

En la misma terna, se encuentran estudios recientes realizados para proyectar el costo de las elecciones en 2015 donde se puede apreciar un panorama favorable. Estas cuestiones se encuentran en el artículo “*10 respuestas a preguntas incómodas respecto al presupuesto del INE*” publicado en la revista “Voz y Voto” y escrito por Rosa Gómez Tovar y Javier Urbietta Zavala, quienes hacen un trabajo minucioso sobre las principales interrogantes previo a los comicios del 7 de Junio de 2015. En este trabajo, se pueden apreciar importantes respuestas a las interrogantes en cuanto al presupuesto del INE y las prerrogativas a partidos políticos, así como las nuevas atribuciones del INE y el modelo de casilla única específicamente, para lo cual en el caso de la pregunta sobre si la democracia de México resulta ser costosa, se responde que *el costo de las campañas a todos los puestos federales en 2012 ascendió a 1,680 millones de pesos con un padrón de 84.5 millones de electores*, realizando una comparativa con Estados Unidos, cuya democracia resultó ser

¹³ Este informe forma parte de un compilado editado por el Instituto Federal Electoral, de la serie “Cuadernos para el debate. Proceso Federal 2011-2012”.

¹⁴ Pesos constantes de 2002

más costosa con 3,049 millones de dólares (39,600 millones de pesos) con un padrón electoral de 153.2 millones de electores (Gómez Tovar & Urbieta Zavala, 2014, p. 32).

En cuanto al aumento del financiamiento público a lo largo de los años, se responde que dicho rubro no ha aumentado, puesto que desde la reforma de 2007, la fórmula de asignación de financiamiento *está determinado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral multiplicado por el 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. En años electorales, adicionalmente, los partidos reciben 30% de financiamiento en caso de elecciones intermedias y 50% en caso de elecciones presidenciales, hasta antes de la reforma se calculaba de acuerdo al crecimiento de los partidos políticos en la Cámara de Diputados y se duplicaba cada año sin elección* (Gómez Tovar & Urbieta Zavala, 2014, p. 34).

En el tema de “Casilla única”, este se identifica como una ventaja que se traducirá en ahorro durante los próximos comicios, pues en el documento se argumenta que: *para que se materialicen los ahorros que supone el modelo de casilla única en beneficio de los ciudadanos, existen dos posibles opciones:*

- a) *Que el INE comparta el costo del modelo de casilla única con los actuales institutos electorales locales a través de convenios de colaboración, utilizando los recursos presupuestales asignados para estos fines por los congresos en las entidades federativas.*
- b) *Que el INE no comparta el costo del modelo de casilla única y que el proceso electoral se ejecute exclusivamente con recursos de orden federal. En este caso, los congresos locales deberían omitir de los presupuestos asignados a los institutos electorales locales, los recursos relacionados con organización e instalación de las mesas directivas de casillas, pues en procesos concurrentes, estas mesas serían financiadas por el INE con recursos federales (Ibid.Tovar & Urbieta).*

En términos operativos, se argumenta en el artículo, que la casilla única generará ahorros porque de una mesa directiva sólo se tendrán 6 funcionarios a diferencia de los 4 que se tenían en procesos electorales federales y cuyo costo, se asegura era cubierto por el antes IFE y otro tanto por los organismos locales electorales.

En la proyección que se realizó para entonces sobre el costo de las elecciones en 2015, se determinó que no son las elecciones más caras de la historia del país, pues a diferencia de los años anteriores, donde en 1997 el costo fue de 269 millones de pesos a comparación de lo que se proyectó para 2015, que fue de 216 millones de pesos, aún con las nuevas atribuciones del INE.

En general, el desarrollo de todos estos estudios enriquecen la base del conocimiento en la que se sumerge esta investigación, por ello es necesario tomar este marco referencial para el desarrollo de los siguientes apartados. A pesar de que en muchos trabajos como el último se haya tenido una posición ya proyectada de las elecciones, el contexto en el que se desarrolla el presente trabajo, permite esclarecer un poco más los aspectos antes desarrollados.

CAPÍTULO 2. MARCO LEGAL

La estructura de los diferentes órdenes de gobierno, las instituciones, los organismos y demás entes que conviven dentro de una sociedad, definen una parte importante de un sistema político o bien de gobierno; por ello, es parte fundamental la definición de tareas y actividades que cada uno de estos entes desempeña dentro de la sociedad, pues es lo que determina la capacidad de organización del sistema político; es decir, las reglas y normas de cada uno de los entes en interacción, fundamenta lo estructurado de una sociedad. Para ello, las diversas formas de gobierno existentes en la actualidad determinan sus propias políticas y pautas por los que sus diferentes organismos deben conducirse; en el caso de México la democracia como principal régimen de gobierno, sustenta una serie de acuerdos y normas pactadas a través del contrato social conocido como Constitución Política, la cual rige las diferentes medidas a las que se deben apegar los integrantes de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta razón de ser de la estructura de gobierno tiene fundamentos en lo que se denomina *Estado de Derecho*, cuya definición más precisa es aquel poder encargado de elaborar y hacer cumplir las leyes, pero al mismo tiempo, un Estado sujeto a las propias leyes establecidas (Raz, 1985), esto quiere decir que dentro de las facultades del Estado mexicano, se encuentra el de cumplir y hacer cumplir cada uno de los decretos fundados en la Constitución Política y demás leyes derivadas de la misma. Este actuar, fundamenta la

soberanía del Estado y del poder político, donde las propias instituciones se encuentran jurídicamente limitadas en sus competencias y atribuciones.

De esta manera, la importancia de contar con un aparato jurídico, se ve reflejado en el funcionamiento adecuado de los diferentes participantes de la democracia. Las leyes son entonces, justificación de una serie de acuerdos que permiten beneficiar y regular las actividades de uno sin perjudicar a otro; para ello, la intervención del Estado vuelve a ser parte fundamental para su implementación, y es en esta terna que la forma en cómo actúa dicho agente sobre la imposición de la normatividad, puede beneficiar y/o perjudicar a los diferentes agentes participantes en una sociedad.

Los asuntos electorales, no son la excepción de la aplicación de la normatividad en el país, y es que algo que es de interés público y sobre todo parte de las obligaciones de todo ciudadano en esta democracia, es la elección de sus representantes y más aún del ejercicio de sus derechos cívicos en conjunto. Para ello, la implementación de reglas y normas en este ámbito es esencial para la construcción de una soberanía más justa, en la cual, cada individuo pueda ejercer libremente las decisiones que estos tomen bajo la protección de la ley. En México, su aplicación tiene que ver con el funcionamiento de los órganos encargados de realizar las actividades electorales (INE, OPLES e instituciones electorales regulatorias) y sobre todo de limitar los ejercicios para el beneficio de la población en razón de que esta pueda ejercer de manera adecuada los derechos cívico-electorales.

En el presente apartado, se describe el entorno legal y regulatorio de las diferentes instituciones y órganos electorales en el país, enmarcándolo justamente en el ámbito de sus funciones y sus nuevas atribuciones, pues a partir de la implementación de la nueva reforma político-electoral en 2014, se definieron los nuevos límites y facultades que estos organismos gubernamentales están obligados a realizar para el desarrollo de sus actividades.

2.1 La Reforma de 2014 y la nueva normatividad electoral.

Con la llegada del nuevo régimen presidencial en 2012, se implementaron una serie de nuevas medidas de carácter nacional que buscan beneficiar a la población en su conjunto en

sus diversos aspectos: económico, político y social. Estos cambios implementados son las llamadas *reformas estructurales*, las cuales consisten en una serie de medidas que tienen como principales objetivos: 1) *Elevar la productividad del país*, 2) *Fortalecer y ampliar los derechos para que formen parte de la realidad cotidiana de los mexicanos* y 3) *Afianzar el régimen democrático y de libertades*.¹⁵

Entre las reformas estructurales que se promulgaron, se encuentra la *Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral*, la cual fue aprobada por parte del Congreso de la Unión el 10 de febrero de 2014 de donde se desprenden una serie de nuevas reglas y al mismo tiempo algunas modificaciones normativas para el fortalecimiento del sistema democrático en México. Estas nuevas disposiciones se deciden implementar con el objetivo de *modificar la relación entre poderes y entre éstos y los ciudadanos en dos aspectos importantes*:

- a) *Modernizar las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre los Poderes, facilitar el diálogo y los acuerdos así como para consolidar la democracia de resultados.*
- b) *Transformar las instituciones y las reglas de competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios locales y federales.*

Dentro de estos aspectos, se abordan una serie de medidas que desde su promulgación, han originado cambios importantes en los mecanismos de funcionamiento en el entorno electoral, uno de los más importantes es el cambio de Legislaciones en materia electoral, esto es, que ahora de acuerdo al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se expiden las leyes: 1) *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)*¹⁶, 2) *Ley General de Delitos Electorales* y 3) *Ley General de Partidos Políticos*; así como las modificaciones a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia electoral*. No obstante, seguidos de esta nueva normatividad en el ámbito electoral, se

¹⁵ Presidencia de la República. Consultado en la página web oficial de las reformas estructurales.

¹⁶ Anteriormente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En el apartado siguiente se abordará su diferenciación con detalle.

instauraron nuevas transformaciones en el funcionamiento de los órganos electorales y en sus actividades cotidianas. Estos cambios se resumen en lo siguiente:

- a. **La autoridad electoral nacional y su relación con los Organismos locales.** Se crea el Instituto Nacional Electoral, el cual asume las funciones y responsabilidades del anterior Instituto Federal Electoral (IFE). Este cambio radica en nuevas atribuciones de carácter nacional¹⁷ entre las que se encuentran; organizar las elecciones internas entre los diversos partidos políticos, garantizar que los *candidatos independientes* tengan acceso a tiempos en radio y televisión, y organizar las consultas populares. En cuanto a los OPLES, son aquellos organismos que tienen a su cargo las elecciones en el ámbito local, tales como las elecciones de gobernadores, diputados locales, ayuntamientos y otras figuras de participación ciudadana de las entidades federativas y el Distrito Federal.
- b. **Nulidad en las Elecciones.** En el caso de que algún candidato rebase los topes de gastos de campaña en un cinco por ciento o más del monto autorizado, compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión o reciba dinero de fuentes ilícitas, las elecciones se anularán por normatividad.
- c. **Fomento de la participación ciudadana.** Gracias a estas medidas se fomenta la participación de los ciudadanos en las elecciones:
 - i. La Paridad de género en las candidaturas determina que los partidos políticos están obligados a garantizar que el 50 por ciento de sus candidaturas a legisladores federales y locales sean ocupadas por mujeres.
 - ii. Se facilita el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, permitiendo su participación dentro de los comicios correspondientes.
 - iii. Se refrenda el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a los representantes, así como a los representantes para el ejercicio en su gobierno interno.
- d. **Nuevo Sistema de Fiscalización.** Se implementa un nuevo sistema de fiscalización de Partidos Políticos y candidatos independientes que comprende elecciones

¹⁷ En el siguiente apartado se hará énfasis a estas nuevas atribuciones de manera detallada.

federales como locales. También se establecen mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo federal en materia de inteligencia financiera.

- e. **Autoridades jurisdiccionales locales.** En cuanto a la justicia electoral, la reforma de 2014, estableció la transformación de los tribunales electorales en autoridades jurisdiccionales de carácter local que están ajenas a los Poderes Judiciales de las diferentes Entidades federativas, y cuyo razón de ser es la de resolver controversias de carácter electoral en los procesos electorales locales.
- f. **Umbral de registro de Partidos Políticos.** Esta nueva atribución permitirá que para conservar el registro de los partidos políticos tengan que conservar de un dos por ciento a un tres por ciento de la votación inmediata anterior.
- g. **Artículos promocionales utilitarios.** Para el uso de artículos promocionales en épocas de campaña, únicamente se establece que estos sean elaborados con material textil.
- h. **Prorrateo de Partidos Políticos.** Se establecen reglas claras para repartir los gastos genéricos de campaña, que son aquellos mediante los que el partido o coalición promueve o invita a votar por más de un candidato.
- i. **Transparencia de los Partidos Políticos.** La reforma establece que los partidos políticos están obligados a exhibir en sus correspondientes portales, la información referente a los padrones de afiliados, contrataciones diversas, ingresos de dirigentes y de cualquier persona que reciba un ingreso del partido.

Todos estos nuevos cambios en la normatividad electoral se gestaron a partir de las diferentes medidas que se siguieron con anterioridad en los diferentes organismos electorales tanto a nivel federal como local. Por ello, es necesario analizar cuales fueron esas medidas adoptadas anteriormente, con el fin de realizar una comparación con la reforma actualmente emprendida y destacar que las acciones que aplican para el desarrollo del fortalecimiento de la democracia en el país. Para ello, a continuación se realiza una comparación sobre las anteriores reformas electorales que se han gestado desde la creación del IFE como un Instituto autónomo, confrontando con la reciente aprobada por el Congreso (Cuadro 1).

Cabe destacar que, en 2007 y 2008 (que fueron los años en los que se gestó la reforma electoral anterior a la actual) aún la máxima ley electoral era el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), cuya vigencia tuvo a partir de 1990 y que en esta reforma de 2007 se abroga. Esta nueva implementación de la Ley general electoral se gesta a partir de las demandas de los partidos políticos sobre los diferentes mecanismos electorales en los que se había construido la norma electoral.

Es preciso señalar que, el fundamento de toda normatividad electoral así como de cualquier otra índole, está contenida en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es la referencia inevitable para referir a las normas electorales. Concordando con ello, lo contenido en el artículo 41 constitucional, hace hincapié a los procedimientos electorales en México y las atribuciones de los partidos políticos como entes políticos que pueden tener la representación de la población en la toma de decisiones, sin embargo a lo largo de la historia de la implementación de este artículo, se han realizado una serie de reformas que originalmente modificaron el contexto de su aplicación. Actualmente, dicho artículo comienza estipulando que “...*el pueblo ejerce su soberanía mediante los Poderes de la Unión, y que es de los partidos políticos tarea indispensable, el promover la participación del pueblo mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, y que dentro de este ejercicio democrático, las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos bajo lo que mandata la misma Constitución y las leyes específicas en materia...*”, además se estipulan los diferentes aspectos obligatorios y a los que tienen derecho los partidos políticos al ejercer las diferentes actividades con propósito a voto.

En este mismo sentido, se enumeran las tareas a las que el ahora INE, se tiene que encargar para llevar a cabo el ejercicio democrático de las elecciones en México, por lo cual se establece en la Fracción V, Apartado A, que “*la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la Constitución*”.

Con lo anterior, se reconoce el papel de las autoridades electorales y los partidos políticos como grandes actores que se involucran para favorecer a la población, a partir del establecimiento de los derechos y obligaciones electorales. Sin embargo, lo establecido

anteriormente, también ha sido parte de un proceso de cambios que se fueron gestando en las reformas electorales implementadas de acuerdo al contexto político-social del país.

Hasta antes del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el artículo 41 constitucional únicamente conservaba la institucionalización de los partidos políticos como responsables de representar a la población, así como las diversas disposiciones que se tenían sobre los procesos electorales, cuyo énfasis se notaba en las elecciones de Diputados de Mayoría relativa. Es entonces como a partir de 1990, se declaró que la organización de las elecciones federales en México, sería una función estatal ejercida por los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, pero además, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Esta tarea era encargada por el anterior IFE con el carácter de autonomía, personalidad jurídica y patrimonial propia. Fue a partir de este año, cuando por primera vez se creaban los consejeros y consejeros magistrados, así como los representantes de los partidos políticos.

En la reforma de 1990, se estableció un sistema de medios de impugnación de los que el mismo IFE tendría conocimiento y un Tribunal de carácter autónomo que fungiría como el órgano jurisdiccional en materia electoral por excelencia.

En todos los casos anteriores, se conserva que el artículo 41 Constitucional, describe las herramientas que persiguen las diferentes autoridades electorales en conjunto con los partidos políticos; en este último caso, la ley es muy clara al señalar que dichos institutos políticos, tienen derecho a financiar sus actividades ordinarias, como de campaña, a partir del financiamiento público que le otorga el Estado. Señala que este tipo de financiamiento debe prevalecer mucho más que el financiamiento privado, además de que se fijan los diferentes montos a los que están sujetos los partidos políticos en cuanto a los procesos de candidaturas internas.

Cuadro 1. Evolución de las reformas electorales en México

REFORMA	AUTORIDAD ELECTORAL	PARTIDOS POLÍTICOS (REGISTRO Y COALICIONES)	FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO	JUSTICIA ELECTORAL	ELECCIONES	RADIO Y T.V.	CIUDADANÍA Y EDUCACIÓN CIVICA
1989-90	Surge el IFE como el organismo público autónomo por excelencia de la regulación en las elecciones democráticas en México.	El registro a partidos políticos se condiciona a la votación.	El financiamiento se clasificó a partir de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Actividad electoral. 2. Actividades generales de interés público. 3. Subrogación del Estado¹⁸ 4. Actividades específicas para el desarrollo de los partidos. 	El Tribunal de lo Contencioso Electoral es sustituido por el Tribunal Federal Electoral ¹⁹ .	Se especificaron las reglas de instalación de las casillas. Se implementó un mecanismo institucional para la difusión de los resultados preliminares.	El tiempo en radio y televisión, aumentó y se repartió con base en la votación. Quedó prohibido que las concesionarias aumentaran sus taifas de publicidad durante las precampañas.	Se constituye un nuevo padrón electoral, a partir de la identificación con huella digital, firma y fotografía. La credencial para votar se vuelve un requisito fundamental para el registro al padrón.
1993	El CG del IFE se le asignan nuevas	Un partido político pierde su registro de no reunir el	Los partidos políticos entregaban los informes de ingresos y egresos de	El Tribunal Federal Electoral, se	Aumentó de seis a nueve el número de	Lineamientos para la difusión de campañas en	Se agregó a la credencial para votar, la

¹⁸ Contribuciones que los legisladores realizaban para el sostenimiento de sus partidos.

¹⁹ Cambia de ser un órgano administrativo a ser un órgano jurisdiccional con la facultad resolver controversias en el Poder Judicial.

Cuadro 1. Evolución de las reformas electorales en México

REFORMA	AUTORIDAD ELECTORAL	PARTIDOS POLÍTICOS (REGISTRO Y COALICIONES)	FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO	JUSTICIA ELECTORAL	ELECCIONES	RADIO Y T.V.	CIUDADANÍA Y EDUCACIÓN CIVICA
	atribuciones, como el designar al Secretario Ejecutivo, los directores ejecutivos, y consejeros de los consejos locales	1.5% de la votación, en dos elecciones federales ordinarias consecutivas. Para formar coaliciones, los partidos debían de postular a los mismos candidatos en las elecciones de Presidente, diputados y senadores.	campana y anuales. Quedaba prohibido el financiamiento proveniente de gobernantes extranjeros, ministros de cultos y empresas mercantiles.	reconoció como la máxima autoridad jurisdiccional en materia de delitos electorales tales como los rebases de topes de campana.	consejeros ciudadanos locales y distritales, además de realizar una doble insaculación ²⁰ para seleccionar a los funcionarios de casilla, consulta de la lista nominal por parte de los ciudadanos y Partidos políticos	noticieros. Los partidos solo podían contratar tiempos en radio y T.V.	fotografía distintiva del elector para dar mayor confianza en la jornada electoral.
1994	Se limitó la participación partidista y se eliminó su derecho a voto dentro del CG del IFE.	No hubo cambios en este rubro	No hubo cambios en este rubro	No hubo cambios en este rubro	El CG del IFE aprobó que, a las boletas de votación se les agregaran un talón foliado y se aseguró que	El CG llevó a cabo el primer debate público de candidatos a presidencia de la república y quedaba	Se permiten los observadores y visitantes extranjeros. Se realizó una auditoría al

²⁰ Sorteo para designar a representantes de casillas.

Cuadro 1. Evolución de las reformas electorales en México

REFORMA	AUTORIDAD ELECTORAL	PARTIDOS POLÍTICOS (REGISTRO Y COALICIONES)	FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO	JUSTICIA ELECTORAL	ELECCIONES	RADIO Y T.V.	CIUDADANÍA Y EDUCACIÓN CIVICA
	El CG se integró con seis consejeros ciudadanos.				las instalaciones de las casillas permitieran la secrecía del voto.	como norma la suspensión de los actos de campaña 20 días antes.	padrón electoral
1996	Se suprimió la Dirección General y la presencia de un representante del Poder Ejecutivo en el CG. Este pleno estaría conformado por ocho consejeros electorales, un secretario ejecutivo, un consejero presidente, un representante legislativo de cada poder parlamentario y representantes de los partidos políticos.	Nuevos requisitos para obtener el registro de Partido político: Asambleas en diez estados o cien distritos y contar con un número de afiliados del 1.13% del padrón electoral. Se permitieron coaliciones para las elecciones de diputados y senadores por mayoría relativa.	Se estableció que el financiamiento público debiera ser mayor a otros tipos de financiamiento. Se clasificó en actividades ordinarias, específicas y gastos de campaña. Se estableció la fórmula de asignación de financiamiento público: 30% de forma igualitaria a los partidos con representación en el Congreso y 70% de acuerdo a la votación obtenida en las elecciones inmediatas anteriores. Las aportaciones de los simpatizantes y personas, se limitaron al 10% del financiamiento para actividades ordinarias.	El Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado	Se incorporó la figura de los asistentes electorales para recibir y distribuir la documentación y materiales electorales.	Los partidos políticos tuvieron acceso permanente a los medios de comunicación.	No hubo cambios en este rubro.
2002	Básicamente esta reforma procuró la equidad de género en el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. Para ello, los partidos políticos están obligados a promover la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres a través de sus postulaciones dentro del Congreso. No se podía rebasar el 70% de postulantes del mismo género.						
2003	Se realizaron cambios en los requisitos para integrar un partido o Agrupación Política Nacional (APN). Se redujo de siete a cinco mil el número de asociados con los que deben contar, entre otros.						

Cuadro 1. Evolución de las reformas electorales en México

REFORMA	AUTORIDAD ELECTORAL	PARTIDOS POLÍTICOS (REGISTRO Y COALICIONES)	FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO	JUSTICIA ELECTORAL	ELECCIONES	RADIO Y T.V.	CIUDADANÍA Y EDUCACIÓN CIVICA
2005	Para el voto de los mexicanos en el extranjero, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), elabora la lista nominal de los electores residentes en el extranjero.	Quedó prohibido que los partidos políticos y los candidatos realicen campañas en el extranjero.	No hubo cambios en este rubro	No Hubo cambios en este rubro	Se reconoció el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones de Presidente de la república.	No hubo cambios en este rubro	No hubo cambios en este rubro.
2007-2008	Se estableció la renovación escalonada del CG, así como la reelección del Consejero Presidente hasta por un periodo y desapareció la figura del consejero electoral suplente. Se fijaron nuevos requisitos para ser consejero	Sólo los ciudadanos mexicanos pueden constituir partidos políticos nacionales y afiliarse a ellos. Las organizaciones de los ciudadanos mexicanos ahora pueden tener el registro para obtener el registro de APN.	Cambió la fórmula para determinar el financiamiento público: se multiplica el número total de ciudadanos (a la fecha de corte de julio de cada año) inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo vigente para el D.F. para su distribución: 70% con base en la votación nacional emitida en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior y el 30% restante se distribuye de forma	No hay cambios en este rubro.	Se incorpora la regulación en los actos de campaña y precampaña. La duración de las precampañas no excederá de 60 días en el año de elección de presidente de la República y el Congreso de la Unión, mientras que cuando se renueve sólo Cámara de	Se restringe la propaganda gubernamental en periodos de campaña y hasta la conclusión de la jornada electoral. Se prohibió a partidos políticos contratar tiempos de radio y tv. Por sí o por terceras	Se incorporó a la credencial para votar la CURP (Clave Única del Registro de Población) en el año de emisión y de vigencia el cual es de 10 años.

Cuadro 1. Evolución de las reformas electorales en México

REFORMA	AUTORIDAD ELECTORAL	PARTIDOS POLÍTICOS (REGISTRO Y COALICIONES)	FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO	JUSTICIA ELECTORAL	ELECCIONES	RADIO Y T.V.	CIUDADANÍA Y EDUCACIÓN CIVICA
	electoral, como tener licenciatura al menos con antigüedad de cinco años y no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral.		igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión. En cuanto a gastos de campaña, cada partido recibirá un monto equivalente al 50% del financiamiento público ordinario en la elección presidencial y al 30% cuando solo se renueve Cámara de Diputados.		Diputados, durarán no más de 40 días. El periodo de campañas no durará más de 90 días en elección presidencial y 60 días cuando se renueve Cámara de Diputados.	personas.	
2012	No hay cambios en este rubro.	Se dan a conocer las candidaturas independientes. Ahora los candidatos ya no se suscriben a los partidos políticos. Se amplió el derecho a ser votado de aquellos ciudadanos que se postulen de manera independiente obteniendo su registro ante la autoridad electoral.	No hubo cambios en este rubro	No hubo cambios en este rubro	No hubo cambios en este rubro	No hubo cambios en este rubro	Se regulan consultas populares e iniciativas ciudadanas de ley. Los ciudadanos tienen la facultad de votar por el tema de relevancia en las decisiones democráticas.

Cuadro 1. Evolución de las reformas electorales en México

REFORMA	AUTORIDAD ELECTORAL	PARTIDOS POLÍTICOS (REGISTRO Y COALICIONES)	FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO	JUSTICIA ELECTORAL	ELECCIONES	RADIO Y T.V.	CIUDADANÍA Y EDUCACIÓN CIVICA
2014	Surge el INE, como una nueva autoridad nacional electoral. Obtuvo el carácter de autoridad única en la administración de los tiempos del Estado en materia electoral, y la atribución para la organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional. Aumentó el número de consejeros electorales a once y su duración del cargo es de nueve años sin posibilidad de reelección.	Se aumentó la votación mínima en la que un Partido Político debe tener para conservar su registro al 3%. Surge la posibilidad de crear coaliciones flexibles: totales (totalidad de candidatos en un mismo proceso electoral, federal o local), parciales (postulaciones de al menos el 50% de las candidaturas del mismo proceso electoral federal o local) y flexibles (postulaciones de al menos 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral).	Aumenta el control del gasto sobre los partidos políticos. La fiscalización de las finanzas de estos queda a cargo del Consejo General del INE	La resolución de los procedimientos sancionadores queda a cargo del TEPJF. Adquirió el TEPJF la facultad de resolver las quejas y denuncias interpuestas en materia de radio y televisión, propaganda electoral y actos anticipados de precampaña y campaña.	Se modifica el día de la jornada electoral al primer domingo de junio del año que corresponda, salvo aquellas que correspondan en 2018, cuya fecha será el primer domingo de julio. Los candidatos no podrán difundir propaganda que calumnie personas	Se establece el derecho a los candidatos independientes a los tiempos de radio y televisión para los comicios federales y locales.	No hubo cambios en este rubro.

Fuente: Elaboración propia con base en información compilada del sitio web de las reformas electorales del IFE.

2.2 El Instituto Nacional Electoral

Como anteriormente se mencionó, el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Cuenta con recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para la ejecución de sus tareas, facultades y atribuciones.

Anteriormente, este órgano se conocía como Instituto Federal Electoral, cuya creación surge en 1990 como parte de las constantes reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, las cuales se venían gestando para regular las actividades electorales en el país. Su integración constaba de un Consejo General, el cual representaba el máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por los siguientes funcionarios (Instituto Nacional Electoral, 2015):

Cuadro 2. Integración del Consejo General del INE en sus diferentes etapas.

IFE Primera etapa	IFE Segunda etapa	INE
<ul style="list-style-type: none"> • El presidente del Consejo General, era el Secretario de Gobernación. • Seis Consejeros Magistrados propuestos por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Diputados. • Nombramiento del Director y Secretario General del IFE. • Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara). • Número variable de representantes partidistas. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejero Presidente del IFE con derecho a voz y voto. • Ocho Consejeros electorales con derecho a voz y voto • Consejeros del Poder Legislativo (sólo con derecho a voz). • Nombramiento del Director y Secretario General del IFE. • Representantes de cada partido político con registro (sólo con derecho a voz). 	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejero Presidente del Instituto con derecho a voz y voto designado por la Cámara de Diputados • Diez consejeros electorales con derecho a voz y voto • Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada fracción parlamentaria en el Congreso de la Unión). • Representantes de los partidos políticos nacionales (uno por cada partido que cuente con reconocimiento legal). • El Secretario Ejecutivo de INE nombrado por dos terceras partes del CG a propuesta del Consejero Presidente.

Fuente: Elaboración propia con base en información de página web del Instituto Nacional Electoral.

A continuación se analizan las nuevas atribuciones del INE, las cuales forman parte de un cambio en la estructura del sistema electoral en el país y que tiene diferentes consecuencias en muchos aspectos, entre ellos la economía nacional.

2.1.1 Principales atribuciones y nuevas funciones

Desde la aplicación de la reforma político-electoral en el año 2014, y con la transición del IFE al INE, el gobierno federal tuvo como objetivo fundamental la homologación de los estándares con los que se organizan los procesos electorales en la actualidad, ya sea de ámbito federal y de ámbito local. Por esta razón, el carácter de “nacional” que se le doto al organismo electoral permite realizar una serie de nuevas funciones en la organización de las elecciones, siendo la más importante la de instaurar los procesos electorales federales, así como la coordinación de los diferentes Organismos Públicos Electorales Locales (OPLES), para la alineación de los diferentes comicios en las entidades federativas; de tal manera que ahora el INE, adquiere una doble responsabilidad en materia de organización electoral, puesto que los comicios locales en años anteriores, eran instaurados a través de los Institutos Locales Electorales. Esta atribución, se encuentra estipulada en el artículo 41 Base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde además, se señala que el Consejo General del INE, se integrará a partir de la elección de la Cámara de Diputados, mientras que el Secretario Ejecutivo será designado por el Consejo General integrado a propuesta del Consejero presidente.

Otra de las atribuciones de carácter nacional, que señala el artículo 41 en su apartado B, es que, en los procesos federales y locales será el responsable de:

1. La capacitación electoral
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales
3. Llevar la relación sobre el padrón y la lista de electores
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas

5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Mientras que únicamente para los procesos federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios²¹ y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.

Además, una cuestión importante que forma parte de las nuevas atribuciones del INE es la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos a cargo del Consejo General, el cual ahora no solo se encargará de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos federales, sino que ahora también tiene la responsabilidad de fiscalizar los partidos políticos locales, precandidatos y candidatos, así como a los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes. En esta nueva atribución, a diferencia del modelo de fiscalización anterior, se analizarán los diferentes montos de ingresos y egresos reportados de manera expedita, es decir durante el transcurso de las campañas y no al término de estas.

Por otro lado, se le atribuyó la responsabilidad de regular a nuevos sujetos: los aspirantes a candidatos independientes y a los candidatos independientes a cargos de elección popular. En cuanto a los candidatos independientes, el INE tiene la nueva facultad de otorgar financiamiento público, así como tendrán acceso a tiempos de radio y televisión

²¹ Reconocimiento y conteo de los votos en las elecciones o en otro acto análogo. (DRAE, 2015).

durante campañas; el financiamiento privado tendrá un tope máximo del diez por ciento de gasto de la elección de que se trate²².

En cuanto a los partidos políticos, se le otorgó al INE la nueva facultad de organizar las elecciones internas de los diferentes partidos políticos para renovar sus dirigencias. Así mismo, estos están obligados a observar la equidad de género en la postulación de sus candidaturas, aspecto que el INE supervisará de manera genérica²³.

En el tema de la relación con los OPLES, el INE tiene ahora la facultad de mantener carácter de:

- *Asunción total*. El INE podrá asumir directamente la realización de todas las actividades de la función electoral local cuando se acrediten factores sociales que afecten la paz pública, pongan en riesgo a la sociedad o impidan que el OPLE lleve a cabo su función.²⁴
- *Asunción Parcial*. Los Organismos Públicos Locales Electorales podrán solicitar en cualquier momento del Proceso Electoral y por mayoría de votos de su Consejo General que el INE asuma la realización de alguna actividad de la función electoral local²⁵
- *Atracción*. El INE podrá conocer cualquier asunto de competencia local que se considere trascendente o para sentar un criterio de interpretación, mediante solicitud formulada por al menos cuatro consejeros electorales del Instituto o la mayoría del Consejo General del Organismo Público Local.²⁶
- *Delegación*. El INE puede delegar excepcionalmente funciones en el OPLE, siempre que se verifique que éste cuenta con los recursos técnicos, materiales y humanos para hacerse cargo de la función delegada.²⁷

Adicionalmente, no menos importante resulta la nueva atribución del INE en la que se elaboraran los llamados Procedimientos Especiales Sancionadores (PES), los cuales estarán

²² Artículo 399 LGIPE 2014

²³ Artículo 232, Párrafo Segundo, LGIPE 2014.

²⁴ Artículo 121 de la LGIPE.

²⁵ Artículo 122, LGIPE

²⁶ Artículo 123, LGIPE

²⁷ Artículo 124, LGIPE.

elaborados por el INE, mientras que el TEPJF a través de su Sala Regional Especializada se encargará de su resolución. Para cumplir con esta nueva atribución, el Instituto contará con una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, adscrita a la Secretaría Ejecutiva y conservará la facultad de dictar medidas cautelares cuando así proceda.

En resumen, todas estas nuevas atribuciones y funciones del INE resultan ser el comienzo de un nuevo esquema de regulación electoral en el que la figura de esta institución implica la autoridad máxima del sistema electoral mexicano actual. Asimismo, implica un cambio en el panorama normativo que rigen las elecciones permitiendo que exista una mayor interacción entre los distintos organismos que integran el sistema, pues no sólo define tareas y atribuciones, sino que conforma un ejemplo de sistematización en el ejercicio de la construcción democrática.

2.3 Los Organismos Públicos Locales Electorales

Parte del funcionamiento del sistema electoral mexicano actual, son los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), los cuales son los encargados de la organización de las elecciones en cada entidad federativa para la designación de Gobernadores, Diputados locales, presidentes municipales, integrantes de ayuntamientos, jefes delegacionales, jefe de gobierno, entre otros; son organismos que están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, es decir que gozan de autonomía en su funcionamiento y mantienen independencia en sus decisiones (Título Segundo, Capítulo I, artículo 98 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Además de que una de las principales funciones de los OPLES es la organización de las elecciones locales, de la misma manera que el INE, cuenta con otras tareas y atribuciones adicionales que, ahora con la reforma político-electoral cambian con el objetivo de reforzar el sistema electoral. Para ello, la coordinación de actividades entre el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales está a cargo de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y del Consejero Presidente de cada organismo público local, a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, en los términos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Así, en materia legal, lo señalado en el artículo 99 fracción primera de la LGIPE señala que los OPLES, contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz. En este caso, el Consejero Presidente de cada OPLE así como los Consejeros Locales, serán designados por el Consejo General del INE por un periodo de siete años de acuerdo a lo dispuesto a la LEGIPE en sus artículos 100 y 101. Esta es una nueva función del INE que afecta directamente a los OPLES, pues en periodos anteriores, la designación de los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente, dependía del mismo OPLE. Por consiguiente, el INE tiene la facultad de remover a estos, cuando se incumplan con lo dispuesto en el artículo 102 de la LEGIPE.

Estas nuevas características de los OPLES, dan un refuerzo a la identidad del INE como eje rector en el sistema electoral nacional, lo que limita las funciones autónomas de los OPLES porque aunque se trate de una colaboración en conjunto de ambos organismos electorales, las nuevas funciones determinan que los OPLES ahora fungen como organismos de apoyo en procesos electorales y no electorales. Para determinar lo anterior, es necesario conocer cuáles son las nuevas atribuciones y actividades que los OPLES desempeñan a partir de la reforma electoral de 2014.

2.3.1 Atribuciones y funciones

Una de las atribuciones más importantes de los OPLES, es la organización de las elecciones a nivel local para cada una de las entidades federativas del país, por lo que lo contenido en el artículo 41 apartado C de la Constitución Mexicana, determina que las actividades de las que se encargan estos organismos en materia de las elecciones locales son las siguientes:

1. *“Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;*
2. *Educación cívica;*
3. *Preparación de la jornada electoral;*
4. *Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;*
5. *Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;*

6. *Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;*
7. *Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo*
8. *Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior;*
9. *Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;*
10. *Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y*
11. *Las que determine la ley.”*

En cierto modo, lo citado anteriormente no solo forma parte de las funciones de los OPLES como organismos electorales de las diferentes entidades federativas. El trasfondo que la Constitución Política ofrece para la descripción de las funciones de los OPLES es un referente en el que la LGIPE establece sus nuevas atribuciones tras la reforma electoral. Esto es, que en el capítulo V de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se hace referencia a las diferentes facultades a las que los OPLES están sujetos sobre todo algunas cuestiones específicas señaladas en el artículo 104 de la LGIPE:

- *“Garantizar la ministración oportuna del financiamiento público a que tienen derechos los partidos políticos nacionales y locales y, en su caso, a los Candidatos Independientes, en la entidad*
- *Orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales*
- *Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo;*
- *Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto Nacional Electoral;*

- *Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el Instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate;*
- *Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral;*
- *Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral;*
- *Informar a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el Instituto, conforme a lo previsto por esta Ley y demás disposiciones que emita el Consejo General.”*

Lo anterior tiene sentido gracias a que el INE ahora toma parte de las funciones de los OPLES para ejercer la organización en las elecciones tanto federal como local, y es en este sentido que las relaciones que se deben mantener a partir de ello esta expresada en el artículo 119 de la LGIPE en el cual se determina que a solicitud de un Organismo Público Local, el INE asumirá la tarea de la organización integral de las elecciones en dicha entidad.

2.4 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es *un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en la materia electoral, así como proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos; es decir, de impartir justicia en el ámbito electoral. Su propósito fundamental es actuar como la máxima autoridad en materia de justicia electoral*²⁸, y *garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones electorales* (TEPJF, 2014, p. 43).

De acuerdo con el artículo 99 Constitucional, el TEPJF funcionará de forma permanente mediante una Sala Superior²⁹ y salas regionales³⁰, las cuales podrán declarar la

²⁸ Artículo 99 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹ Tiene su sede en el Distrito Federal.

nulidad de una elección por las diferentes causas que se enumeran dentro del artículo 105 Constitucional. Sin embargo, las funciones más complejas de la Sala Superior se basan en: *Conocer y resolver las problemáticas relacionadas con las elecciones de presidente de la República, gobernadores, jefe de gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores electos por el principio de representación proporcional, La violación de los derechos político-electorales, por determinaciones emitidas por los partidos políticos, autoridades electorales, congresos de los estados, el Congreso de la Unión y cualquier otra autoridad que los violente; además de que resuelve los conflictos o diferencias laborales entre el TEPJF y sus servidores públicos, y de los que se susciten entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores* (TEPJF, 2014, p. 43).

Por otra parte, las salas regionales son las encargadas de (TEPJF, 2014, p. 45):

- *Conocer de las oposiciones relacionadas con: Las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, Las elecciones de diputados locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; así como las elecciones de los servidores públicos municipales diversos de los electos para integrar ayuntamientos.*
- *Conocer de los actos y resoluciones de los órganos desconcentrados del INE.*
- *Conocer de la violación de los derechos político-electorales, por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos antes referidos y dirigentes de los órganos directivos de los partidos o institutos distintos de los nacionales.*

En suma, las funciones básicas del TEPJF en los procesos electorales, se encuentran contenidas en el artículo 99 párrafo 4° Constitucional y el artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, donde se enumeran las siguientes:

³⁰ Son cinco en total: I. Guadalajara, II. Monterrey, III. Xalapa., IV Distrito Federal y V. Toluca. Correspondientes a las circunscripciones plurinominales en que se divide actualmente el territorio nacional.

1. Realizar el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y formular la declaración de validez de la elección, una vez que se resuelvan las demandas que se presentan respecto a esta elección.
2. Resolver de manera definitiva las demandas que le presentan sobre las elecciones de senadores y diputados federales.
3. Resolver de manera definitiva las impugnaciones sobre actos del INE que puedan violar la Constitución o leyes electorales.
4. Resolver de manera definitiva las contradicciones sobre actos efectuados por los OPLES, que puedan determinar el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.
5. Resolver de manera definitiva las impugnaciones de actos y resoluciones que violan los derechos político-electorales de los ciudadanos.
6. Anular una elección cuando suceda alguna de las causas que la ley (Base VI del artículo 41 Constitucional) señala para ello.

Estas atribuciones del TEPJF, definen el funcionamiento del sistema electoral mexicano en materia de impartición de justicia electoral, lo cual refuerza los mecanismos de seguridad en cada una de las elecciones ordinarias y extraordinarias, delimitando las acciones de los diferentes participantes en los diferentes procesos electorales desde su operación en los diferentes comicios. Añadido a lo anterior, el marco regulatorio del TEPJF que propiamente se utiliza en muchos de los procedimientos sancionadores se gesta a partir de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) cuya finalidad tiene en general, proteger el desarrollo de la función pública electoral al que refiere el artículo 35 de la Constitución Política.

Es importante señalar que, la reforma político electoral creo dos Salas regionales adicionales a las ya existentes en años anteriores, así como la Sala Especializada, la cual asume la competencia de resolver los procesos especiales sancionadores previstos en la Ley General.

2.4.1 Tribunales Locales.

De la misma manera como el TEPJF tiene diversas funciones y atribuciones como institución que dota de justicia electoral, en el nivel local, esta situación no es diferente,

puesto que los tribunales locales son aquellos organismos jurisdiccionales que se encargan de impartir justicia en cada uno de los procesos electorales locales, así como de manera constante en el actuar de los actores políticos de cada entidad federativa. En este sentido, lo establecido en el Título tercero, capítulo I artículo 105 de la LGIPE, describe a los tribunales electorales locales como *organismos especializados en materia electoral que gozan de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones*, destacando que estos no *estarán adscritos al poder legislativo de cada entidad federativa*, lo que vuelve totalmente independiente las decisiones que estos tomen hacia los diferentes procedimientos que se gesten en un momento determinado.

Las funciones de cada organismo local, se enmarcan a lo establecido en la misma LGIPE, específicamente señaladas en el artículo 111; donde se indica que: *Las leyes locales deberán regular el sistema de medios de impugnación jurisdiccionales por los cuales deban resolverse las controversias que se susciten con motivo de los procesos electorales locales, así como las derivadas de los actos y resoluciones que emitan las autoridades electorales locales*. Esto, implica que los tribunales electorales tienen como primordial función, la de resolver las controversias y problemáticas suscitadas durante los procesos electorales locales en sus diferentes etapas.

Cabe resaltar, que para lograr las anteriores atribuciones, la organización y cohesión con el TEPJF resulta ser importante, puesto que permite establecer procedimientos sancionadores acordes con la normatividad electoral vigente, tomando en cuenta también a partir de lo contenido en las legislaciones de cada organismo de justicia local, de manera que cada procedimiento sancionador este basado en lo contenido en la LGMDE, pues si bien se trata de organismos autónomos; estos deben regir el carácter de sancionador a partir de lo establecido a nivel general.

CAPÍTULO 3. COSTO DEL PROCESO ELECTORAL EN 2015.

En los últimos años, el sistema electoral mexicano ha sufrido una serie de cambios a través de las distintas reformas que se han aplicado con el motivo de integrar nuevas funciones y perfeccionar los mecanismos electorales en el país. Por tanto, el sistema electoral ha permanecido con funciones y atribuciones que simplifican y en ocasiones determinan una complejidad en la organización de las elecciones tanto a nivel federal como a nivel local, ya que a partir del nacimiento del ahora INE y la integración del TEPJF, los OPLES y la justicia electoral local; se genera un aparato electoral con elementos que permiten organizar y adecuar las diferentes actividades de cada uno de los organismos integrantes, que van desde tareas exigentes como la fiscalización de partidos políticos, la capacitación electoral, la elaboración de la geografía electoral, el diseño del sistema de cómputo de votos, el diseño del Programa de Resultados Preliminares (PREP), hasta otras que permiten desarrollar de manera integral el proceso electoral.

Estas atribuciones incluidas dentro de la reforma político-electoral, determinan una nueva etapa en la consolidación de los procesos electorales en México, puesto que existe un cambio directo en la tarea principal del INE, que es la organización de las elecciones en México. De allí, la importancia del presente análisis; ya que para llevar a cabo las mismas, son esenciales una serie de elementos materiales y humanos los cuales representan costos para el erario y que son cubiertos a partir del presupuesto aprobado por el Congreso de la Unión.

El Proceso Electoral Federal 2014-2015, consistió en elecciones concurrentes en donde se llevaron a cabo comicios locales para cargos de elección popular en 17 estados de la república: Baja California Sur, Campeche, Colima, D.F., Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán (Ver cuadro 1 anexo). Se eligieron un total de 500 representantes de la Cámara de Diputados (300 de Mayoría relativa y 200 de Representación Proporcional), mientras que en el proceso local, se eligieron un total de 1,516 cargos de representación proporcional de los cuales 363 fueron Diputados de Mayoría Relativa (DMR), 237 Diputados de Representación Proporcional (DRP), 9 Gubernaturas, 887 Ayuntamientos y Jefes Delegacionales (D.F.) y 20 Juntas Municipales (Campeche). En el caso de Chiapas, se tuvo

una elección no concurrente en la que se eligieron 163 cargos de elección popular; 24 DMR, 17 DRP y 122 Ayuntamientos. Todo ello dio un total de 2,179 cargos de elección popular federal y elecciones concurrentes (cuadro 3).

Cuadro 3. Relación de Cargos de elección popular Proceso Electoral 2014-2015.

ELECCIONES FEDERALES						
DMR		DRP		TOTAL		
300		200		500		
ELECCIONES LOCALES CONCURRENTES						
DMR	DRP	Gubernaturas	Ayuntamientos y Jefes delegacionales	Juntas municipales (Campeche)	TOTAL	
363	237	9	887	20	1,516	
ELECCIÓN LOCAL NO CONCURRENTE (CHIAPAS)						
DMR		DRP		Ayuntamientos		TOTAL
24		17		122		163
TOTAL PROCESO ELECTORAL 2014-2015					2,179	

Fuente: Elaboración propia con base en Numeralia Proceso Electoral 2014-2015, INE.

Determinar el costo de las elecciones permite esclarecer los elementos administrativos, humanos y monetarios con los que el INE cuenta para organizar las elecciones con las nuevas atribuciones que se le han conferido a partir de la reforma político-electoral del 2014. Y sin duda, un instrumento fundamental para la realización de este estudio es mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación, que se determina el monto para cada organismo de la Administración Pública Federal incluyendo el INE.

El presente apartado describe cual es el costo que se generó en la organización de las pasadas elecciones en junio de 2015, en las cuales se pusieron a prueba las diferentes funciones del ahora INE, así como el de los Organismos Públicos Locales Electorales y la justicia electoral en conjunto. Se detallan los elementos presupuestales en los que cada organismo electoral realizó en función de la estructura de las elecciones; esto es, que a partir de la Presupuestación del INE, los OPLES y la justicia electoral se conocerá el costo real de las elecciones del pasado 7 de junio.

3.1 Presupuestación en el Instituto Nacional Electoral.

En México, los organismos públicos autónomos, tienen un carácter independiente en materia presupuestaria, pues de estos dependen los procesos de planeación, programación y presupuestación de los recursos otorgados. Entonces, al hacer referencia a los organismos de materia electoral en México y su forma de presupuestación, se tiene que recurrir a explicar el funcionamiento de los organismos públicos autónomos, tal cual es el caso del Instituto Nacional Electoral, los diferentes Organismos Públicos Locales Electorales y en su caso algunos Tribunales Electorales Estatales.

De acuerdo a la identidad jurídica del Instituto³¹, la manera en cómo se realiza su proceso presupuestario es la siguiente (Esquema 3):

- a. **Financiamiento público a partidos políticos.** Refiere a los montos de presupuesto público otorgado por el INE hacia los partidos políticos como parte de sus obligaciones contenidas en la Ley General de Partidos Políticos y el cual se fija para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, actividades específicas y en el caso de año electoral para actividades de precampaña y campaña. Este se fija anualmente.
- b. **Gastos de Operación.** Son todas las erogaciones que el Instituto realiza para ejercer sus actividades como un órgano público electoral. Esta incluye el presupuesto base y de proyectos estratégicos.
 - I. **Presupuesto Regularizable.** Son las erogaciones que con cargo al Presupuesto de Egresos implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales en materia de servicios personales, por concepto de percepciones ordinarias, y que se debe informar en un apartado específico en el proyecto de Presupuesto de Egresos.
 - i. **Presupuesto Base.** Incluye el presupuesto que se otorga a los diferentes órganos y departamentos que integran al INE; esto es Presidencia del Consejo General, el Consejo General, la Secretaría

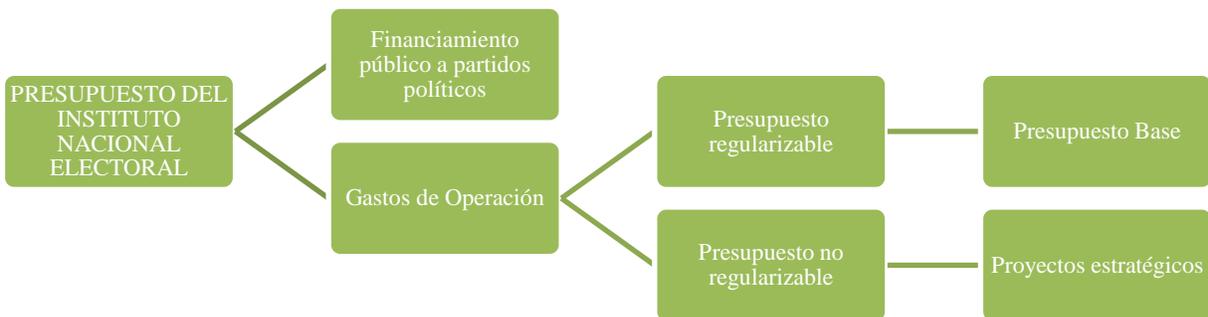
³¹ Se expresa en el artículo 41, Fracción V, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ejecutiva, así como las diferentes coordinaciones, direcciones y unidades técnicas.

II. **Presupuesto No Regularizable.** Son aquellas erogaciones que no implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales para el mismo rubro del gasto.³²

i. **Proyectos estratégicos.** Refiere al monto de gastos establecido para ejercerse en esquemas específicos, por ejemplo, el actual Proceso Electoral Federal 2014-2015, pues su naturaleza no refiere a los periodos constantes de gasto del Instituto.

Esquema 2. Estructura del Presupuesto del Instituto Nacional Electoral.



Fuente: Manual de Planeación, Programación y Presupuestación 2015. Instituto Nacional Electoral.

Así, el proceso presupuestario del INE de manera general se describe principalmente a partir de dos fases principales en donde se ven inmersos los procesos de planeación, programación y presupuestación. La primera fase inicia desde la aprobación del anteproyecto del presupuesto de egresos del Instituto por parte del Consejo General³³, mientras que la segunda parte inicia con la aprobación del PEF por parte de la Cámara de Diputados y hasta la aprobación del presupuesto asignado para el INE por parte del Consejo General. Sin embargo, antes de la aprobación del anteproyecto de egresos por parte del Consejo General, el procedimiento de presupuestación está compuesto principalmente por tres etapas (Esquema 2.1):

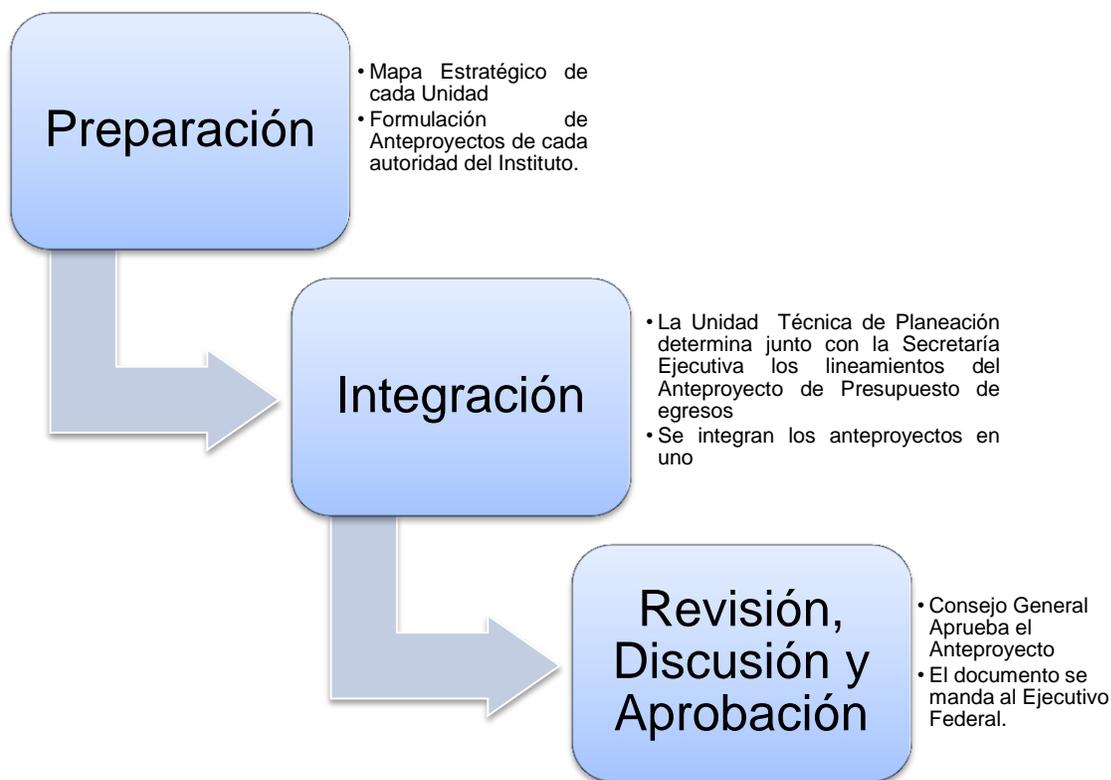
³² Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

³³ Órgano Máximo dentro del INE que entre sus diferentes atribuciones está el aprobar el anteproyecto de egresos y el proyecto de egresos que se asigna para dicho.

- Preparación: De acuerdo al “Manual de Planeación, Programación y Presupuestación del INE”, en esta etapa, cada unidad y órganos que integran el Instituto, elaboran su propio anteproyecto de presupuesto de egresos, el cual debe estar basado en la metodología del Sistema Integral de Planeación, Seguimiento y Evaluación Institucional que plantea la elaboración de un *mapa estratégico*; el cual a su vez es la técnica presupuestaria de cada Unidad y Direcciones Ejecutivas en donde se tienen que plasmar todos los objetivos e iniciativas operativas que funcionan como base para la elaboración del anteproyecto general de presupuesto de egresos. Estos objetivos y estrategias deben de ir encaminados a la serie de políticas operativas y al Plan Estratégico Institucional elaborado por el Consejo General, el cual procura la concordancia de los recursos con los diferentes programas y subprogramas contenidos para el desarrollo de las actividades del Instituto.
- Integración: Consiste en la elaboración, sistematización e integración de la información con base en la normatividad y lineamientos metodológicos establecidos (Instituto Nacional Electoral, 2014, p. 13).
- Revisión, Discusión y Aprobación: Implica la verificación, observaciones y sugerencias hacia las diversas autoridades del Instituto, hasta culminar con la aprobación del Consejo General para su posterior envío al Ejecutivo Federal (Instituto Nacional Electoral, 2014, p. 14).

Una vez enviado al Ejecutivo Federal, se integra al Presupuesto de Egresos de la Federación sin ninguna modificación. En el caso de aprobarse satisfactoriamente, se devuelve al INE para su posterior deliberación con los criterios fundados en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

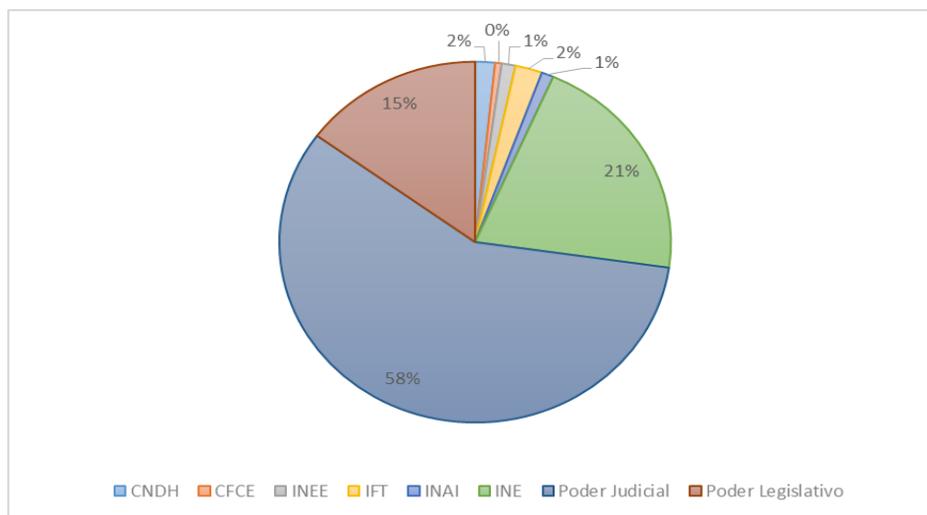
Esquema 2.1. Proceso de Planeación, programación y presupuestación del Instituto Nacional Electoral.



Fuente: Elaboración propia con base en “Manual de Planeación, Programación y Presupuestación” INE 2014.

De esta manera, la elaboración, organización y ejecución del presupuesto en el INE para la organización de las elecciones implica que cada uno de las unidades y direcciones dentro del instituto organicen una serie de proyectos que específicamente representen las acciones de acuerdo a las necesidades de las elecciones. Así pues, el resultado derivado del mecanismo anterior para el año 2015, arrojó una asignación de 18,572,411,236.00 de pesos, cuyo monto es parte del ramo autónomo que integra el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y que representa el 21% de los organismos autónomos integrantes del ramo. (Gráfico 1), siendo este el mayor monto aprobado en comparación con otros organismos autónomos a nivel nacional aún por encima del Poder Legislativo que sólo representó el 15% en este periodo.

Gráfico 1. Comparativo Presupuesto del INE en 2015 con otros organismos autónomos y Poder Legislativo y Judicial.



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

El presupuesto aprobado para el Instituto, se compone principalmente de los rubros anteriormente mencionados, y dado que durante el 7 de junio se celebraron los comicios concurrentes, la forma en que se distribuyó dicho presupuesto fue la siguiente: (cuadro 4):

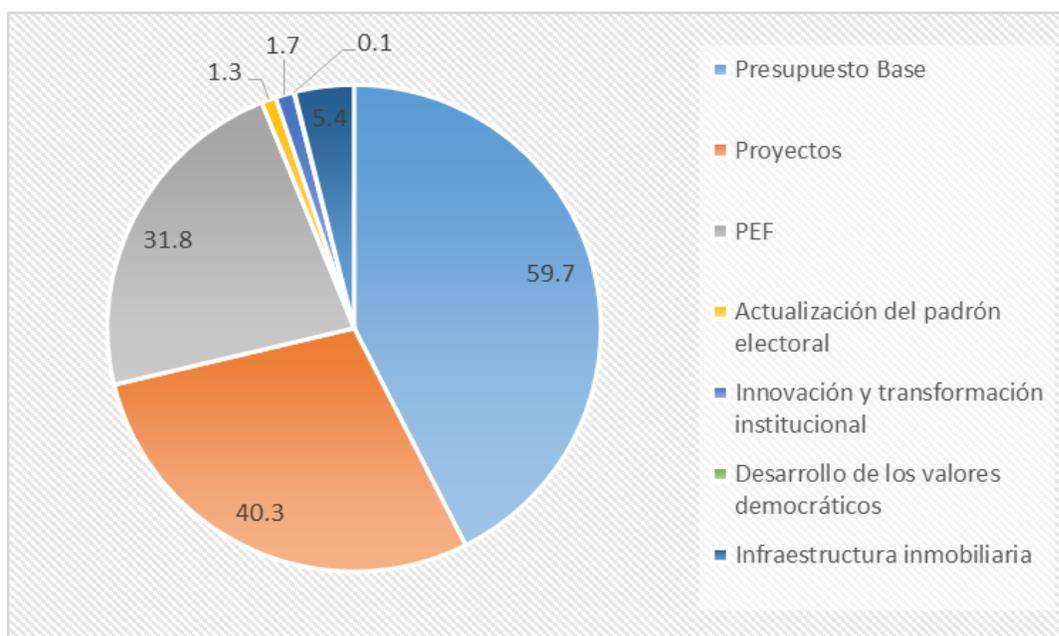
Cuadro 4. Distribución del Presupuesto del INE 2015.

Concepto	Presupuesto
Gastos de Operación	13,216,888,408
<i>Presupuesto Base</i>	7,888,213,579
<i>Proyectos</i>	5,328,674,829
Proceso Electoral 2014-2015	4,196,776,135
Actualización de los procesos registrales electorales	176,726,171
Desarrollo de los valores democráticos, promoción de la participación ciudadana y la educación cívica	10,057,957
Innovación y cambio institucional	226,114,566
<i>Infraestructura inmobiliaria</i>	719,000,000

Fuente: Acuerdo de Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG341/2014, por el que se aprueba el presupuesto del INE para el ejercicio fiscal para el año 2015.

Nota: Montos sin tomar en cuenta el financiamiento a partidos políticos.

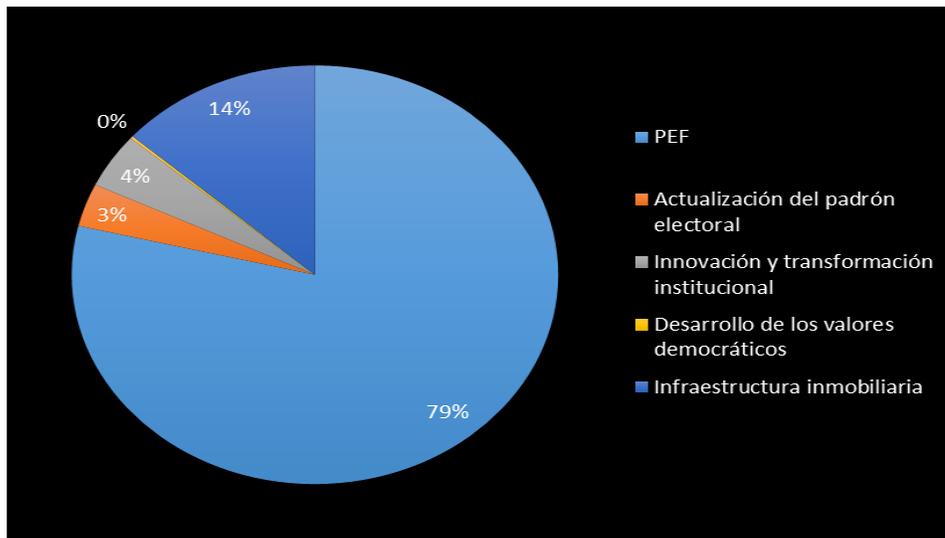
Gráfico 2. Distribución porcentual del presupuesto de egresos del INE en 2015.



Fuente: Acuerdo de Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG341/2014, por el que se aprueba el presupuesto del INE para el ejercicio fiscal para el año 2015

De la anterior asignación, el 60% es parte del presupuesto base, mientras que el presupuesto a proyectos específicos se lleva el 40.3%, de los cuales el Proceso Electoral 2014-2015 es uno de los más importantes con mayor proporción con respecto al gasto operativo del INE, pues representa el 31.8% (gráfico 2). De la misma manera, en cuanto al presupuesto de Proyectos especiales, el Proceso Electoral representa el 79%, siendo el rubro más importante de los proyectos del INE en 2015 y lo cual establece que en periodos de elecciones esta partida suele obtener una asignación monetaria mayor al resto, pues el desarrollo de los valores democráticos representa apenas el 0.19% de la proporción de los proyectos en 2015, incluso la misma actualización del padrón electoral que es una actividad ordinaria presupuestaria del instituto (gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. Distribución porcentual del presupuesto de proyectos especiales del INE en 2015.

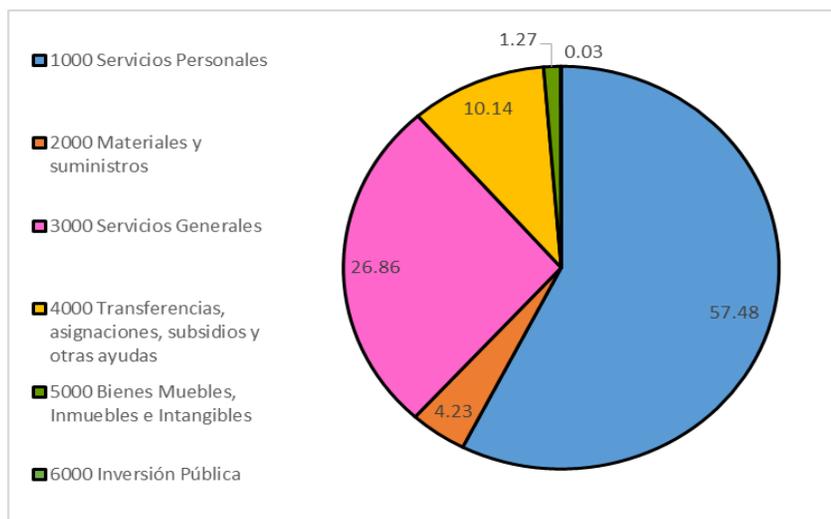


Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo de Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG341/2014, por el que se aprueba el presupuesto del INE para el ejercicio fiscal para el año 2015.

Por otra parte, en la clasificación por capítulos de gasto; el presupuesto del INE se dividió de tal manera que para el capítulo 1000 Servicios Personales cuenta con 7,968.7 millones de pesos (mdp), seguido de los Servicios Generales con 3,724.6 mdp, el cual representa el 57% del total³⁴; mientras que para los Bienes Inmuebles solo se asignó un gasto de 175.4 mdp, apenas el 1.27% del total operativo (Ver Gráfico 2.2). Esto determina que los rubros en los que principalmente se incurre en gastos son aquellos que van relacionados a los sueldos y salarios para la mayor parte de los gastos de operación del instituto.

³⁴ Presupuesto operativo del INE, sin tomar en cuenta financiamiento a partidos políticos.

Gráfico 2.2. Distribución porcentual del presupuesto de egresos del INE en 2015. Clasificación por capítulos de gasto.

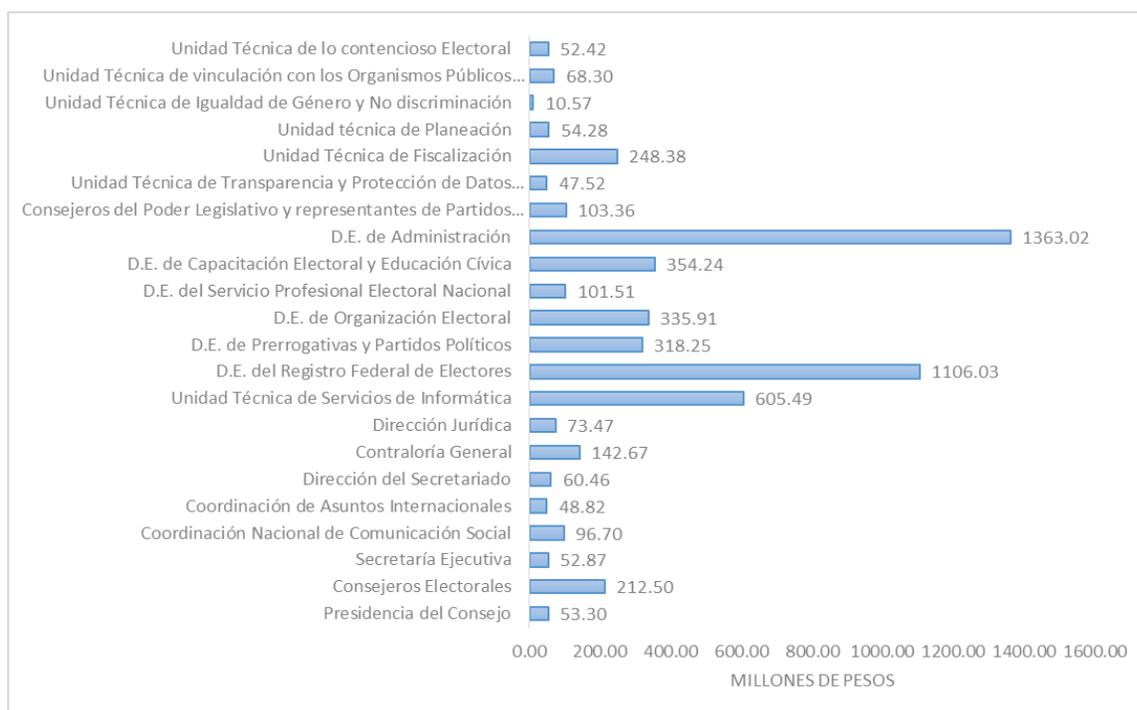


Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo de Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG341/2014, por el que se aprueba el presupuesto del INE para el ejercicio fiscal para el año 2015

En cuanto a las unidades administrativas, uno de los montos más altos fue el de la Dirección Ejecutiva de Administración con un total de 1,363 millones de pesos, dado que es la unidad que se encarga de administrar cada una de las partidas presupuestarias que utilizan las demás unidades integrantes del INE, seguido de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), con un monto de 1,106 millones de pesos, mientras que la unidad con menor presupuesto fue la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No discriminación con apenas 10 millones de pesos como parte de las oficinas centrales del INE. (Gráfico 2.3). En cuanto a la asignación presupuestaria de las diferentes unidades internas en relación al presupuesto del Proceso Electoral 2014-2015, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral se llevó el mayor presupuesto de las oficinas centrales con 257.73 mdp, lo cual tiene relación con el proceso que se lleva a cabo para la preparación de las elecciones en cuanto al empleo de los diferentes recursos humanos que se requieren para hacer este posible, sin embargo tal cual se puede apreciar en el gráfico 2.3.1, el monto mayor destinado al PE en las unidades administrativas, es para las diferentes Juntas Distritales Ejecutivas, las cuales tienen un papel fundamental en el proceso electoral, pues son las encargadas de proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito de conformidad con el artículo 256 de la LGIPE. Además de

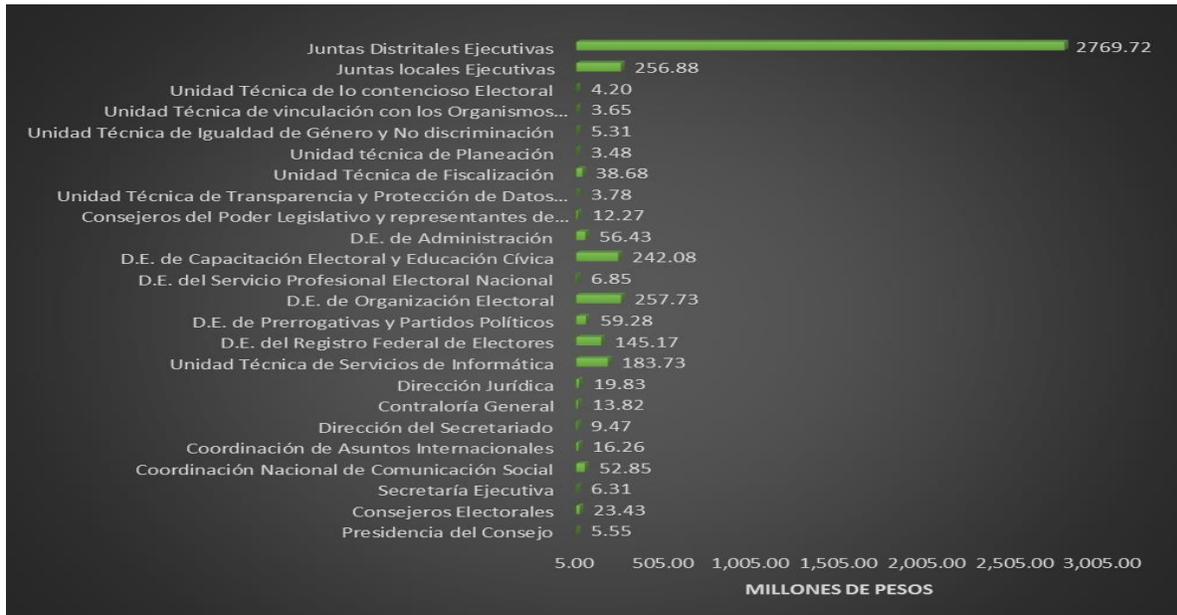
capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla y presentar al Consejo Distrital para su aprobación, las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de la jornada electoral.

Gráfico 2.3. Distribución del presupuesto de egresos del INE en 2015. Clasificación Por Unidades Responsables.



Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo de Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG341/2014, por el que se aprueba el presupuesto del INE para el ejercicio fiscal para el año 2015

Gráfico 2.3.1. Distribución del presupuesto del INE en 2015. Clasificación Por Unidades Responsables como parte del Proceso Electoral 2014-2015.



Fuente: Elaboración propia Acuerdo de Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG341/2014, por el que se aprueba el presupuesto del INE para el ejercicio fiscal para el año 2015

Hasta el momento, se ha descrito cual ha sido la asignación presupuestal del INE para los comicios del pasado 7 de junio, sin embargo para realizar un análisis efectivo sobre el costo que representa dicho instituto en la democracia mexicana, es necesario realizar un comparativo inmediato con anteriores elecciones del mismo carácter que la actual, es decir, en este caso las elecciones intermedias de 2009, cuya asignación presupuestaria fue de 12,180.70 mdp, los cuales al considerar la inflación del 2015, este resultado es de 15,149.64 mdp de los cuales:

- El presupuesto Base o Regularizable fue de 6,914.46 mdp
- El presupuesto destinado a Proyectos fue de 3,595.28 mdp
- El financiamiento a partidos políticos fue de 4,639.90 mdp y
- El presupuesto destinado al Proceso electoral fue de 3,257.73 millones de pesos.

Al comparar los distintos presupuestos, se obtiene que los montos entre 2009³⁵ y 2015 no han aumentado de manera desproporcionada, puesto que el presupuesto base sufrió un

³⁵ Se toma este año como referente, pues se celebraron comicios coincidentes a nivel local y federal como en 2015, sin embargo resulta no comparable este año en el sentido que para el 2015 se ha dotado al Instituto de diferentes atribuciones y funciones que no existían para los comicios de 2009.

aumento de 14.08%, mientras que el presupuesto destinado a proyectos aumentó un 48.21%; cifra más alta en cuanto a los diferentes montos de presupuesto, por lo tanto los gastos de operación del INE aumentaron en un 25.76% respecto al 2009 (cuadro 5). Este comportamiento se explica en el sentido de la misma comparación de los años electorales, puesto que se trata de periodos diferentes en el sentido de las funciones que han cambiado a partir de la reforma de 2014 y que no tienen cierta relevancia, aunque el principal impacto se refleja principalmente en funciones como la Creación de nuevas unidades: Unidades Técnicas de Vinculación con Organismos Públicos Locales, de Fiscalización; y de lo Contencioso Electoral, así como la creación de la Oficialía Electoral, la regularización de personal de Módulos de Atención Ciudadana, entre otras que se observan en el Cuadro 5.1.

Cuadro 5. Comparativo Presupuesto IFE/INE 2009 y 2015

Comparación Presupuesto del IFE/INE en 2009 y 2015

Descripción	2009		2015	Variación Relativa	Variación Absoluta (pesos de 2015)
	Monto nominal (Millones de pesos)	Monto (millones de pesos de 2015)	Monto (millones de pesos)		
Presupuesto Base	5,559.40	6,914.46	7,888.21	14.08	973.76
Proyectos	2,890.70	3,595.28	5,328.67	48.21	1,733.39
PEF	2,619.30	3,257.73	4,196.78	28.83	939.04
Total Gasto de Operación	8,450.10	10,509.74	13,216.89	25.76	2,707.15
Financiamiento público a P.P.	3,730.60	4,639.90	5,355.52	15.42	715.62
TOTAL IFE/INE	12,180.70	15,149.64	18,572.41	22.59	3,422.77

Fuente: Instituto Nacional Electoral

Cuadro 5.1. Principales incidencias de la reforma sobre el presupuesto base del INE para el año 2015

Concepto	Monto en millones de pesos	Proporción del Presupuesto Base (%)
Regularización de personal de Módulos de Atención Ciudadana	481.0	33.60
Regularización de proyectos a presupuesto base	312.5	21.80
Creación de nuevas unidades por reforma electoral: Unidades Técnicas de Vinculación con Organismos Públicos Locales, de Fiscalización; y de lo Contencioso Electoral, así	210.6	14.70

Concepto	Monto en millones de pesos	Proporción del Presupuesto Base (%)
como la creación de la Oficialía Electoral (incluye capítulos 1000 al 5000).		
Credencialización de mexicanos en el extranjero	65.0	4.50
Otros ¹	363.4	25.40
TOTAL	1,432.5	100.00

¹Incluye el incremento salarial del personal de base y operativo, así como el incremento del costo de bienes y servicios y la incorporación de nuevos partidos

Fuente: Instituto Nacional Electoral. “La Reforma Electoral en Marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015”. 2014, pp. 58

Lo anterior permite visualizar el costo del INE en su manera más general, sin embargo, al tratarse de elecciones intermedias en ambos casos (tanto de 2009 como 2015), la organización y otros aspectos importantes como las nuevas atribuciones del INE hacen que estas elecciones sea incomparables en términos muy estrictos; pues por un lado, en cuanto a la instalación de las casillas la metodología y la estrategia son diferentes; esto es que debido a la instauración del modelo de casilla única, se busca simplificar los esquemas de costos que se registran por la utilización de recursos humanos y materiales. Además, la fiscalización de los partidos políticos se realiza ahora a partir de los procesos de precampaña y campaña en los 1,659 cargos de las diferentes entidades federativas en elecciones; de tal manera que si se describen las 74 nuevas atribuciones del INE, las diferencias comparativas se ven aún más grandes; por lo tanto, lo anterior únicamente brinda una noción de la situación presupuestal en el INE.

Asimismo, la evolución del presupuesto del INE tanto operativo como total se ha mantenido sin variaciones abruptas en lo que va de 1997 a la fecha, pues la tasa promedio de crecimiento de este periodo (1997-2015) es de 12.15% en el caso del presupuesto operativo y del 11.89% en el presupuesto total, incluso mantiene un crecimiento de 32.06% desde 1997 a 2015, pasando de 14,064.07 mdp en 1997 a 18,572.41 mdp en 2015 (cuadro 5.2). Igualmente, se observa un aumento en el gasto tanto operativo como total del INE principalmente en los años donde se realizaron elecciones (1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015), siendo el 2003, el año cuyo monto de gasto fue mayor en relación a los

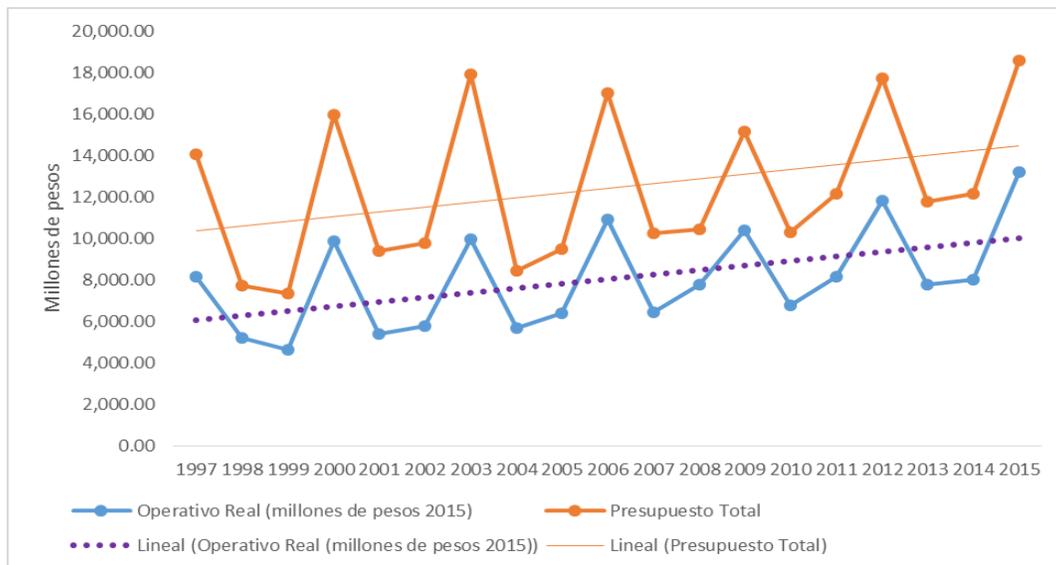
demás años electorales sin tomar en cuenta las elecciones de 2015 (debido a su diferente naturaleza); mientras que en los años no electorales, la tendencia no representa grandes aumentos durante los periodos (Gráfico 4).

Cuadro 5.2. Presupuesto del IFE/INE 1997-2015, montos nominales y montos a precios de 2015.

Año	Monto Total Nominal (millones de pesos)	Monto Total Real (millones de Pesos de 2015)	Presupuesto Operativo (mdp)	Operativo Real (millones de pesos 2015)
1997	5,039.00	14,064.07	2,927.80	8,171.62
1998	3,198.00	7,699.37	2,151.00	5,178.66
1999	3,551.89	7,334.85	2,239.50	4,624.69
2000	8,453.65	15,943.94	5,236.50	9,876.26
2001	5,294.16	9,387.25	3,043.50	5,396.53
2002	5,795.31	9,783.67	3,410.80	5,758.13
2003	11,095.95	17,917.53	6,153.20	9,936.07
2004	5,468.29	8,434.65	3,676.10	5,670.25
2005	6,398.10	9,490.36	4,316.50	6,402.70
2006	11,892.14	17,021.91	7,630.30	10,921.70
2007	7,434.40	10,235.27	4,663.40	6,420.31
2008	7,967.00	10,433.80	5,913.00	7,743.82
2009	12,180.70	15,149.64	8,349.80	10,384.99
2010	8,631.70	10,307.16	5,673.20	6,774.40
2011	10,499.00	12,123.81	7,056.50	8,148.56
2012	15,953.90	17,695.36	10,661.40	11,825.15
2013	11,019.80	11,774.49	7,277.00	7,775.37
2014	11,833.90	12,155.84	7,789.80	8,001.72
2015	18,572.41	18,572.41	13,216.89	13,216.89

Fuente: Acuerdos de Consejo general del IFE e INE

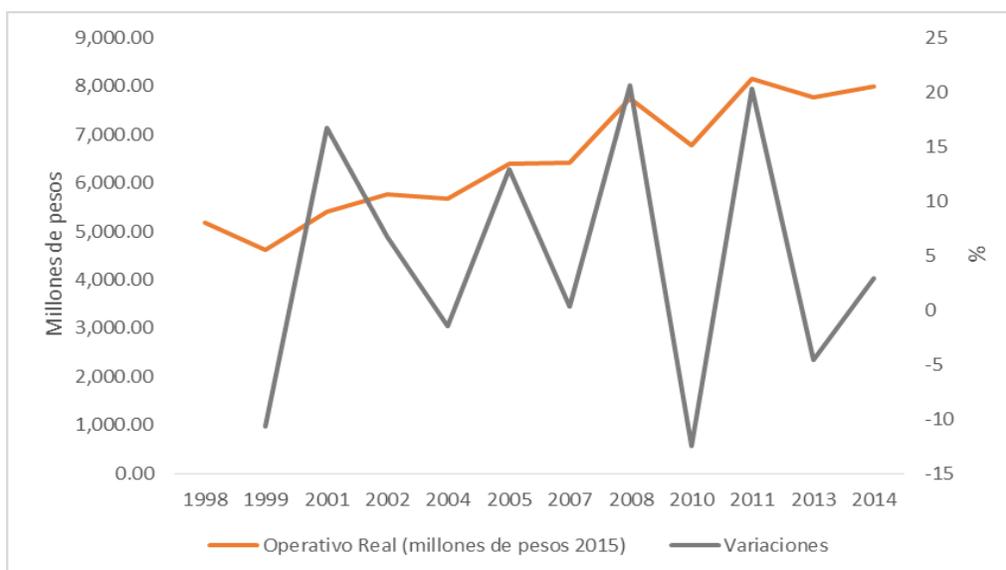
Gráfico 4. Evolución del presupuesto Total y Operativo del IFE/INE de 1997 a 2015 (millones de pesos de 2015).



Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdos de Consejo General del IFE/INE.

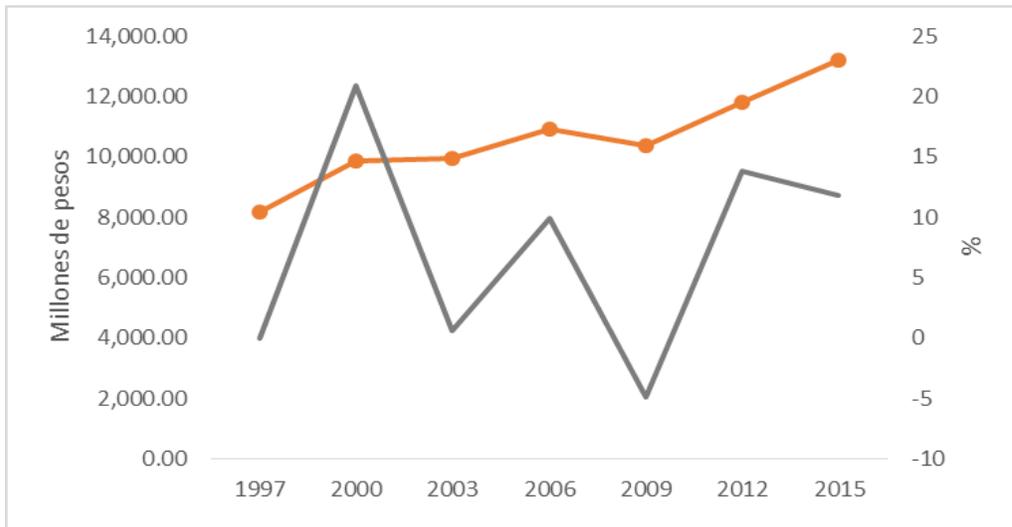
También se observa que, si se dividen los periodos en años electorales y no electorales, los resultados que se obtienen, revelan que para los años no electorales (1998, 1999, 2001, 2002, 2004, 2005, 2007, 2008, 2010, 2011, 2013 y 2014) la tendencia de crecimiento es de 54.51%, lo que indica mayor gasto sobre todo en el año 2011 por un total de 8,148.56 millones de pesos, año que también tuvo una de las variaciones más altas con respecto al año anterior, caso contrario al año 2013 que registró una variación negativa de 4.58% respecto al año anterior, pues indica que a partir de 2011 los montos de gasto se redujeron en comparación a otros años no electorales (gráfico 4.1); mientras que para los años electorales (1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015), las variaciones por año no sobrepasan del 20% a la alza y de 4% a la baja, pues de igual manera que los años no electorales, la tendencia ha sido un aumento del 61.74% de 1997 a 2015 (gráfico 4.2). A pesar de ello, el gasto operativo destinado a los procesos electorales tanto intermedios como presidenciales, representan en conjunto un 48.83 por ciento equivalente en términos absolutos a 74,332.68 mdp contra 77,895.15 mdp (51.17 por ciento del total acumulado) en lo que va de 1997 a 2015; al igual que para el presupuesto total que tiene participaciones de 49.41 y 50.59 por ciento para años electorales y no electorales respectivamente (gráfico 4.3); cuestión que determina que exista un equilibrio en la repartición de los rubros de gasto a pesar de los diversos cambios que se han gestado con las diversas reformas electorales aplicadas en este periodo.

Gráfico 4.1. Evolución del gasto operativo del INE en años no electorales. Montos a precios de 2015.



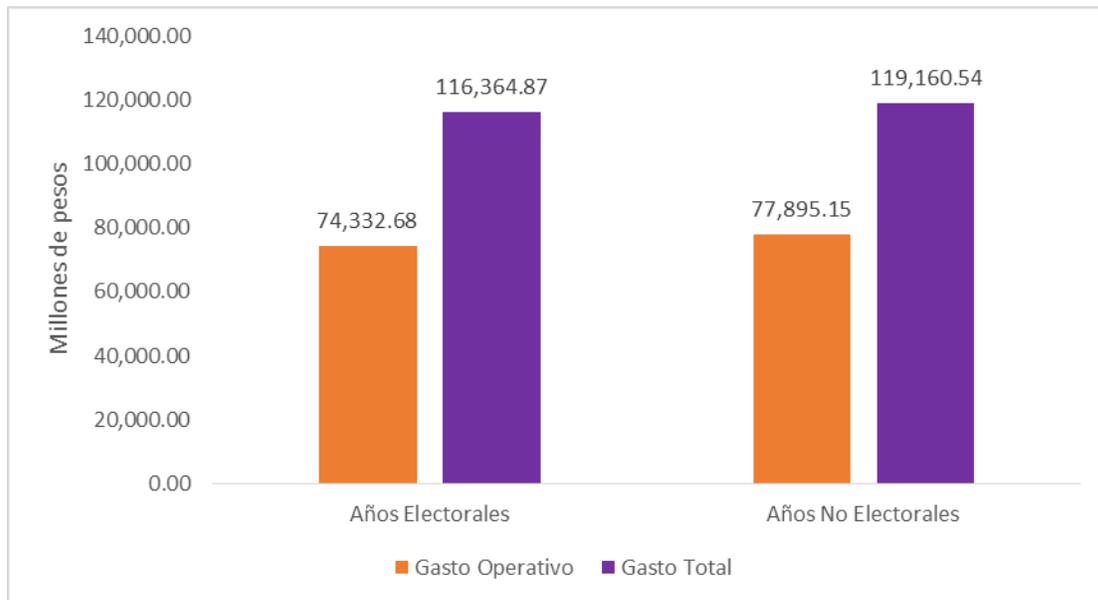
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Gráfico 4.2. Evolución del gasto operativo del INE en años electorales. Montos a precios de 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Gráfico 4.3. Comparación Gasto Operativo y Total del INE años electorales y no electorales. Cifras acumuladas 1997-2015 a precios 2015.

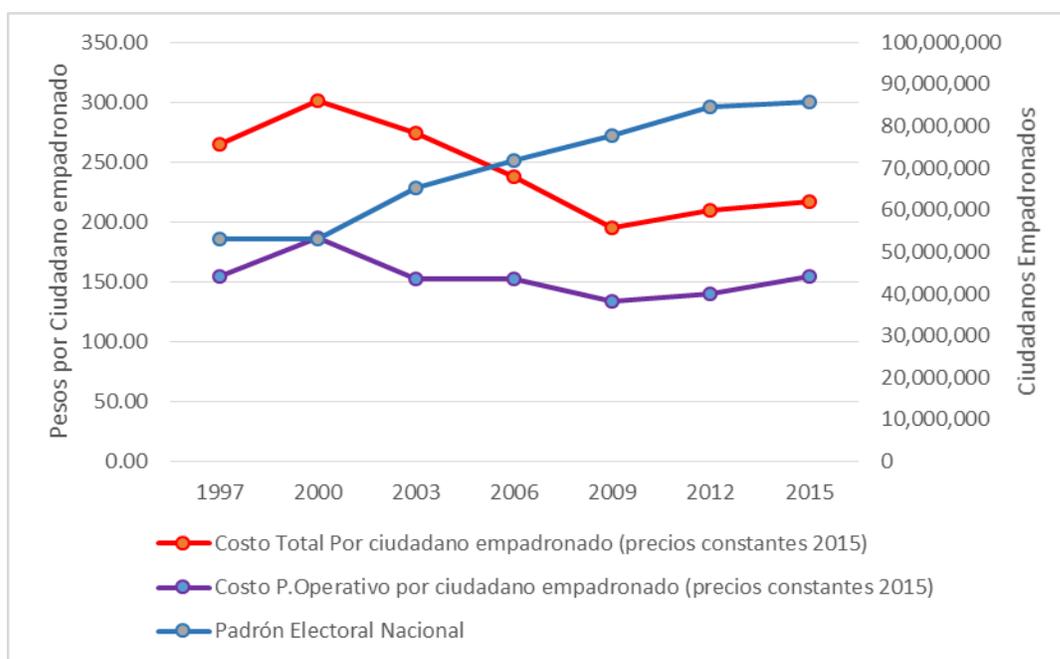


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Hasta el momento, el comportamiento en términos absolutos del gasto en el INE indica un control adecuado año con año aunque para este último resulta ser uno de los mayores registrados en la historia desde su creación, aunque esto solo demuestra una parte

del análisis, puesto que al obtener el costo por ciudadano empadronado (CCE) sobre todo en años electorales; se obtiene que para los primeros ejercicios electorales que fueron en los años 1997 y 2000; estos costos fueron muy altos comparados con los años posteriores de elecciones (gráfico 4.4), siendo el año 2000 el cual ha registrado mayor costo con 300.70 pesos por ciudadano inscrito en el padrón electoral y 186.27 pesos con respecto al presupuesto operativo. De igual manera, se observa que existe una tendencia decreciente del 2003 al 2009 en los costos totales por elector, mientras que para el presupuesto operativo la tendencia no tiene cambios importantes; esto define que las diversas reformas implementadas en las que se cuidaba la racionalidad de los presupuestos a partidos políticos, tuvieron un importante impacto sobre el presupuesto total del IFE/INE; inclusive determina que existe una relación inversa entre el padrón nacional de electores y el costo tanto total como operativo del INE, es decir, mientras que el padrón nacional tiende a crecer en este periodo, los costos son menores lo que implica que el presupuesto no aumenta en proporción al padrón electoral aún en el caso de las últimas elecciones. Por esta razón, para los años posteriores al 2009, los costos no tuvieron un comportamiento creciente, ya que conservan solo una variación entre años del 7% y 12%.

Gráfico 4.4. Evolución del Costo Total y Operativo del IFE/INE por ciudadano empadronado 1997-2015 (Cifras a precios constantes de 2015).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

En conclusión, los costos del Instituto durante el 2015 se mantuvieron congruentes a las nuevas atribuciones y actividades emprendidas dentro del Proceso Electoral pasado, pues si bien los montos de presupuesto son mayores que en procesos electorales anteriores, la comparación con el número de ciudadanos integrantes del padrón electoral es relevante en el sentido que los costos son menores incluso que otros procesos electorales. Este aspecto implica que aun teniendo un padrón electoral nacional cada vez más creciente (para 2015 el total fue de 85,801,510 ciudadanos empadronados), los recursos se han vuelto más eficientes dado que los costos por empadronado son menores incluso a las elecciones de 2000; aspecto que se debe de inmediato a las medidas tomadas por el Registro Federal de Electores (RFE) en términos de la simplificación de los procesos de registro y expedición de las credenciales para votar como el instrumento esencial para mantener el padrón actualizado, siendo esta una de las tareas primordiales del Instituto desde su creación. Asimismo, se emprendieron acciones específicas que incidieron en el costo operativo del Instituto y que son fundamentales dentro del proceso electoral que no necesariamente se tradujeron en un mayor costo a partir de la nueva reforma electoral como la regularización del personal en los Módulos de Atención Ciudadana, la regularización de proyectos a presupuesto base, la Credencialización de mexicanos en el extranjero y la creación de nuevas unidades por reforma electoral: Unidades Técnicas de Vinculación con OPLES, de Fiscalización; y de lo Contencioso Electoral, así como la creación de la Oficialía Electoral (INE, 2014, p. 62).

3.2 Presupuestación en los Organismos Públicos Locales Electorales.

De acuerdo a lo descrito en el artículo 98 de la LGIPE, los OPLES, mantienen una personalidad jurídica y patrimonial propia; por lo tanto en materia de Presupuestación, el mecanismo es similar al del INE, pues los cambios que se pueden apreciar se encuentran en la metodología con el que se estructuran las etapas para su elaboración. Dichas etapas se resumen en lo siguiente: (Esquema 3)

- El proceso de Planeación, programación y presupuestación; Está determinado a partir de los objetivos y Programas institucionales en cada entidad; algunos OPLES se basan en los diferentes objetivos y programas que se elaboran en el Plan Estatal de Desarrollo. En este proceso, se coordinan las diferentes áreas y unidades

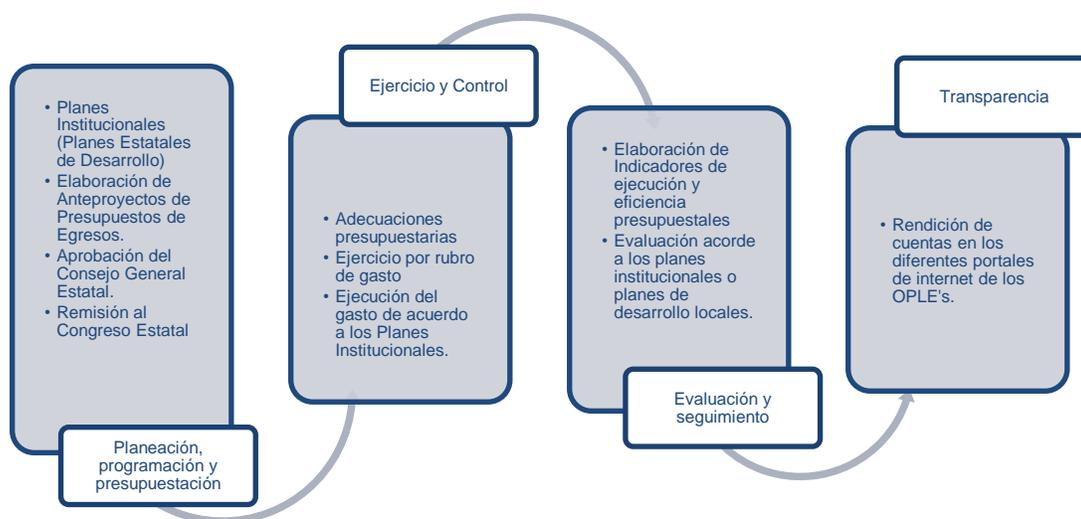
operativas de los Institutos realizando los diferentes anteproyectos de presupuesto de egresos basados en los planes institucionales que determinan las actividades y programas a realizar.

Una vez realizados los anteproyectos, se aprueban por parte del Consejo General de cada OPLE, con el fin de remitirlo al Congreso Estatal de cada entidad para su verificación y ajustes de acuerdo al Presupuesto Local.

- En el proceso de Ejercicio y Control, se asignan los diferentes montos de presupuesto a los diferentes programas contenidos en el Proyecto de presupuesto ya aprobado por el Congreso Local. En este nivel se definen los rubros de gasto que dependen mucho de los años en proceso electoral; pues los años en elecciones el presupuesto suele mantener rubros que se dedican a la organización de los comicios; por ejemplo la participación ciudadana, la cultura cívica, la difusión de medios, entre otros. Sin embargo, la estructura del gasto en los diferentes Institutos es igual a la del INE, en el estricto sentido, esto es que se divide a partir de los gastos ordinarios de cada instituto y las prerrogativas a partidos políticos locales.
- La Evaluación y seguimiento está integrada por los diferentes indicadores de cumplimiento y eficiencia de presupuesto que cada instituto tiene; en algunos casos esta etapa se contempla a partir de la evaluación presupuestal con base en la Metodología de Marco Lógico del gobierno estatal. En otro caso, existen OPLES que elaboran sus propios indicadores de cumplimiento y eficiencia presupuestaria los cuales son establecidos por los planes institucionales.
- El proceso de Transparencia es una obligación que cada OPLE tiene con el fin de dar mayor claridad al ejercicio de sus recursos públicos, y sobre todo que como parte de rendir cuentas hacia los interesados, se establezcan esquemas de responsabilidad presupuestaria a partir de la publicación de sus gastos.

Estos montos, se integran mediante un presupuesto total que a su vez contiene los montos de gasto a ejercer en el año en los institutos locales de manera interna y las prerrogativas a partidos políticos que cada Instituto local otorga.

Esquema 3. Ciclo presupuestario en Organismos Públicos Locales Electorales.



Fuente: Elaboración Propia con base en acuerdos de Consejo General de OPLES.

Así, el total de presupuesto para los OPLES en el 2015, fue de 10,925.13 mdp³⁶ de los cuales 5,198.61 mdp fueron destinados al financiamiento de los institutos correspondientes, mientras que 4,506.94 millones de pesos fueron para el financiamiento de los partidos políticos locales en cada entidad federativa³⁷, seguido de monto de 1,568.60 millones de pesos en total para el rubro de los procesos electorales en los OPLES donde se realizaron las elecciones concurrentes³⁸ (cuadro 6).

³⁶ Monto calculado a partir de la sumatoria de los presupuestos totales de los 32 OPLES que integran el sistema electoral.

³⁷ Estas cantidades fueron calculadas a partir de la información disponible de cada OPLE. La información correspondiente varía de acuerdo a las disposiciones normativas de cada Instituto electoral; por ello en muchos de los casos fue necesario realizar los cálculos necesarios (Se ajustaron los montos de acuerdo a la sumatoria de los tres rubros y en el caso de aquellos sin elecciones, únicamente la sumatoria de dos rubros) para hacer que los datos coincidan, ya que en algunos casos, los montos no están disponibles o bien se realizaron modificaciones a lo largo del año (Para fines de este trabajo se utilizan **los presupuestos aprobados por cada Congreso Local**). La información específica así como las fuentes de las cuales se obtuvieron los datos, se presenta en el Cuadro 4 Anexo

³⁸ Para este rubro, únicamente se registraron 9 montos de 17 entidades federativas en elecciones por separado, debido a que la información de los restantes OPLES no se encuentra disponible en los diferentes decretos y acuerdos de Consejo General que incluyen los montos del presupuesto aprobado; por lo cual muchos de los montos se incluyen dentro del presupuesto operativo y en las prerrogativas de estos.

Cuadro 6. Presupuestos de Egresos 2015 en Organismos Públicos Locales Electorales.

Entidad	Presupuestos 2015			
	Operativo	Proceso Electoral*	Prerrogativas	TOTAL**
Aguascalientes	23,703,000.00		50,033,000.00	73,736,000.00
Baja California	58,349,426.56		128,994,777.31	187,344,203.87
Baja California Sur	42,000,000.00		31,017,730.81	73,017,730.81
Campeche ¹	101,671,649.00	129,252,728.00	50,684,820.00	230,924,377.00
Chiapas	254,867,100.00		190,132,900.00	445,000,000.00
Chihuahua	48,130,156.00		124,260,444.00	172,390,600.00
Coahuila ²	29,999,820.04		98,883,179.96	128,883,000.00
Colima	41,336,347.00		38,587,279.00	79,923,626.00
Distrito Federal ³	730,370,654.00	349,873,517.00	490,099,719.00	1,570,343,890.00
Durango	45,387,475.14		54,264,505.86	99,651,981.00
Guanajuato ¹	238,847,560.00	226,012,992.00	164,465,646.00	464,860,552.00
Guerrero	128,800,800.00	152,000,000.00	111,788,300.07	392,589,100.00
Hidalgo ⁴	49,434,325.00		28,578,580.00	78,012,905.00
Jalisco	126,011,473.00	270,000,000.00	331,795,603.00	727,807,076.00
México ³	1,347,303,524.27		647,910,564.73	1,995,214,089.00
Michoacán	228,595,780.56		307,536,949.44	536,132,730.00
Morelos	104,529,187.54		80,470,812.46	185,000,000.00
Nayarit ³	6,437,599.26		19,389,006.34	25,826,605.60
Nuevo León	527,870,882.80		257,033,007.20	784,903,890.00
Oaxaca	50,594,749.00		34,754,036.00	85,348,785.00
Puebla	53,943,906.16		58,106,977.84	112,050,884.00
Querétaro ⁵	115,459,896.00	132,598,133.00	135,395,964.39	249,588,987.48
Quintana Roo	78,879,484.00		39,890,904.00	118,770,388.00
San Luis Potosí	47,520,946.00	78,787,091.00	128,725,218.00	255,033,255.00
Sinaloa ⁶	45,975,728.00		123,250,748.99	169,226,476.99
Sonora ³	271,194,446.73		143,656,402.00	414,850,848.73
Tabasco ^{3,7}	115,066,069.00	185,324,017.00	89,966,134.00	390,356,220.00
Tamaulipas	48,187,269.98		110,826,605.03	159,013,875.01
Tlaxcala	7,486,836.88		37,387,960.12	44,874,797.00
Veracruz	80,635,263.00		259,864,737.00	340,500,000.00
Yucatán ³	100,336,761.12	44,752,386.50	89,910,852.38	235,000,000.00
Zacatecas	49,683,284.00		49,274,318.00	98,957,602.00
TOTAL 32 ESTADOS	5,198,611,400.04	1,568,600,864.50	4,506,937,682.93	10,925,134,475.49

Fuente: Elaboración Propia con base en datos de Presupuestos de Egresos Estatales aprobados por los Congresos Locales, Portales de transparencia de OPLES y Acuerdos de Consejo General de OPLES.

*Únicamente aplica para los estados en elecciones concurrentes. (En algunos OPLES con elecciones, no se encuentra disponible este rubro, o bien no se reporta de esta manera)

**Presupuestos aprobados por los Congresos Locales de los OPLES

Notas: En todos los casos, el presupuesto total resulta de la suma en los rubros Presupuesto Operativo y Prerrogativas a Partidos Políticos, mientras que los estados con procesos electorales, estos incluyen el rubro de "Proceso Electoral"

La primordial fuente fueron los Presupuestos de Egresos Estatales aprobados, si estos datos no se encontraban de manera adecuada y explícita (con la división aquí empleada), se recurría a los apartados de transparencia de los OPLES o bien los acuerdos de Consejo General.

¹El Presupuesto Total es la sumatoria del presupuesto operativo y el presupuesto para el proceso electoral de acuerdo al Presupuesto de Egresos Estatal

²El monto de prerrogativas a partidos políticos no contiene los conceptos de "otras transferencias y subsidios".

³El monto de prerrogativas a PP contiene financiamiento a candidaturas independientes

⁴Los montos en este OPLE no son sumables ya que en las fuentes consultadas se emiten montos diferentes que no explican su variación. En este caso, se ajustó de la misma manera que los otros estados con los datos contenidos en el Presupuesto de Egresos Estatal.

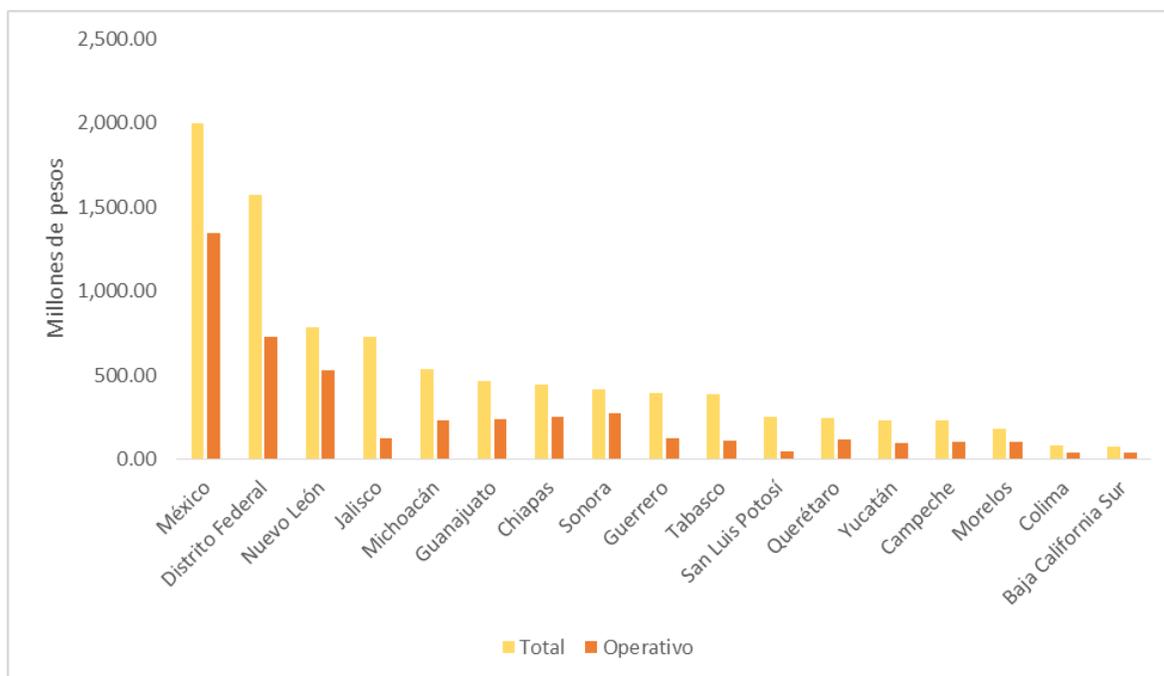
⁵El monto total se calculó mediante la sumatoria del presupuesto operativo y el presupuesto del proceso electoral (en estos se incluye ya los montos de prerrogativas) más un remanente de ejercicios anteriores de 1,530,958.48 pesos

⁶El monto total se calculó conforme a los rubros existentes (Operativo y Prerrogativas), debido a que en el Presupuesto de Egresos Estatal no contiene dicho monto.

⁷En el monto del presupuesto ordinario se incluye el pago por impuesto sobre nómina estatal y monto por convenios con el INE.

De lo anterior, se puede apreciar en el gráfico 5 que para los estados en elecciones concurrentes en 2015, los mayores presupuestos fueron para los OPLES del Estado de México y el Distrito Federal con 1,995.21 y 1,570.34 millones de pesos respectivamente; mientras que aquellos estados donde se otorgó menor presupuesto para los gastos electorales en general fueron Baja California Sur y Colima (73 y 79 mdp respectivamente). Por su parte, los gastos operativos de los institutos tuvieron el mismo comportamiento en los estados con elecciones, pues como se observa en el gráfico, el Estado de México (1,347.30 mdp) y el Distrito Federal (730.37 mdp) fueron aquellos institutos que generaron mayores gastos operativos en 2015, mientras que Colima (41.34 mdp) y Baja California Sur (42.00 mdp), fueron los OPLES que gastaron menos en las labores propias del instituto. En el caso de Jalisco y San Luis Potosí, los gastos operativos son bajos en proporción al gasto total (17.31% y 18.63% respectivamente) lo que explica que el mayor gasto en estos OPLES fue dirigido al proceso electoral, ya que este representa el 37.10% del total en Jalisco y 30.89% en San Luis Potosí.

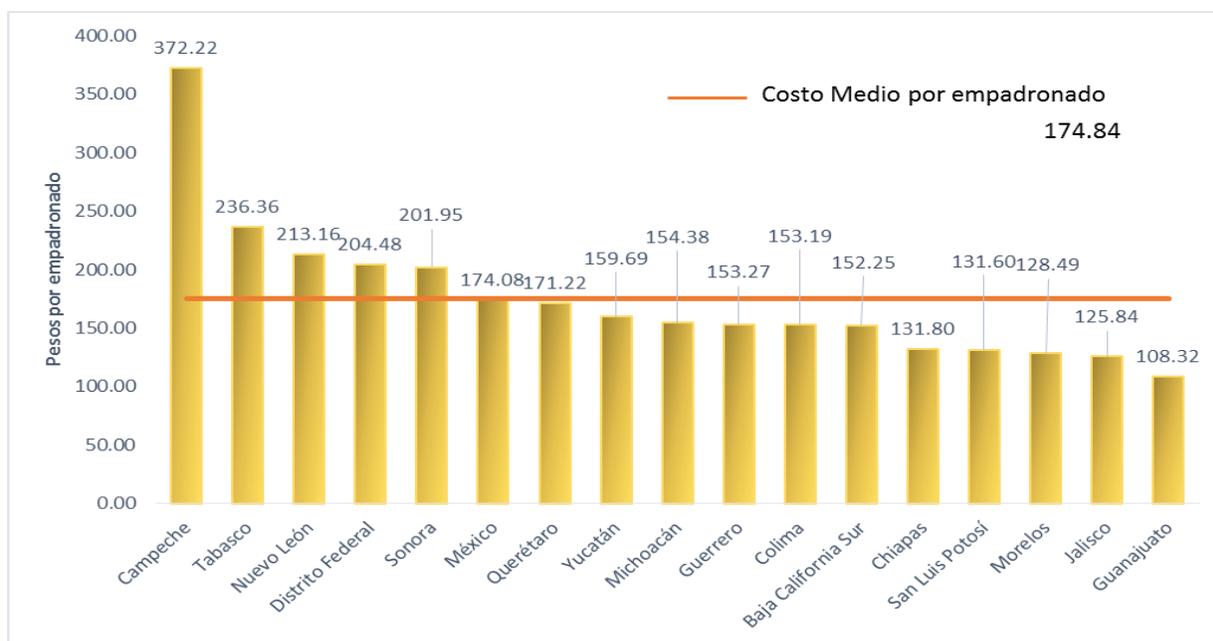
Gráfico 5. Gastos Totales y Operativos en OPLES con elecciones concurrentes en 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en Decretos de Presupuestos de Egresos 2015 de cada OPLE en elecciones, Páginas electrónicas de los OPLES así como Acuerdos de Consejo Local de los OPLES.

De la misma manera que el INE, el indicador del costo por empadronado³⁹ en los mismos estados con elecciones concurrentes, se puede apreciar que tal como se muestra en el gráfico 5.1, el costo más alto corresponde al OPLE de Campeche cuyo monto reporta 372.22 pesos por ciudadano empadronado que representa una diferencia del costo medio (174.84 pesos) por empadronado de 197.37 pesos, el segundo monto más alto por empadronado fue el en el estado de Tabasco con un costo de 236.36 pesos por empadronado que representa 61.52 pesos por arriba de la media. Por el contrario, los Institutos con menor monto fueron los OPLES de Guanajuato (108.32 pesos por empadronado con un padrón de 4,291,471 ciudadanos), Jalisco (125.84 pesos por empadronado con un padrón de 5,783,408.00 ciudadanos) y Morelos (131.60 pesos por empadronado con un padrón electoral de 1,439,775.00 ciudadanos)

Gráfico 5.1. Costo Total por empadronado de OPLES en elecciones 2015.



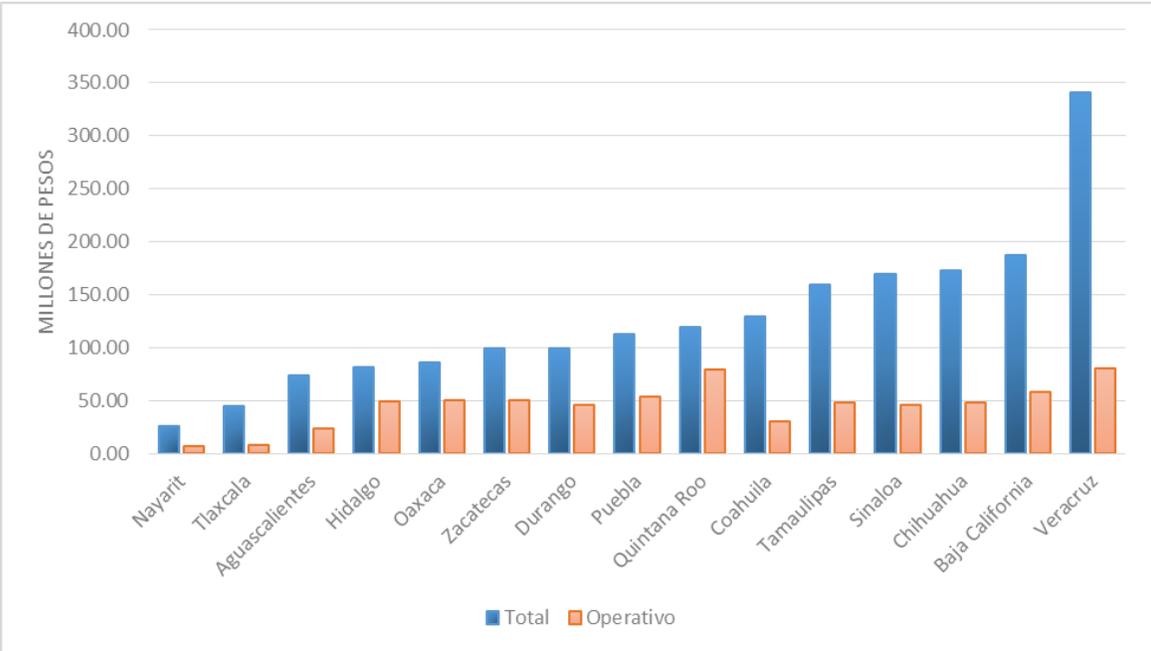
Fuente: Elaboración propia con base en Decretos de Presupuestos de Egresos 2015 de cada OPLE en elecciones, Páginas electrónicas de los OPLES así como Acuerdos de Consejo Local de los OPLES.

Para el caso de los estados en los que no se llevaron a cabo elecciones concurrentes, los gastos totales de los distintos OPLES tuvieron en general una menor cantidad total en relación a los OPLES con elecciones, puesto que solo resultó una suma de 1,894.59 mdp y

³⁹ Datos del padrón electoral en 2015, basado en Acuerdo de Consejo general del INE INE/CG237/2015, por el que se declara que el padrón electoral y la lista nominal de electores que serán utilizados para las elecciones federal y locales del 7 de junio de 2015.

676.83 mdp el gasto operativo. De estos, el estado de Veracruz fue al que principalmente se le aprobó presupuesto electoral en 2015, con la cantidad de 340.50 mdp al igual que su gasto operativo de 80.64 mdp, seguido de Baja California con un gasto total de 187.34 mdp y un gasto operativo de 58.35 mdp (gráfico 6), en tanto que los OPLES con menor gasto total y operativo fueron Nayarit (25.83 mdp y 6.44 mdp respectivamente) y Tlaxcala (44.87 mdp y 7.49 mdp respectivamente). También, se puede observar que la diferencia entre los gastos totales y operativos es significativa en la mayoría de los OPLES, puesto que de la suma total del gasto en los OPLES sin elecciones, el gasto total operativo representa el 35.72%, mientras que las prerrogativas representan 64.28% del gasto total, lo que indica que gran parte del presupuesto total se destinó a cubrir las prerrogativas de los partidos políticos durante el año, siendo aquellos OPLES con mayor gasto total los que tienen montos de prerrogativas por encima del operativo.

Gráfico 6. Gastos Totales y Operativos en OPLES sin elecciones concurrentes en 2015.

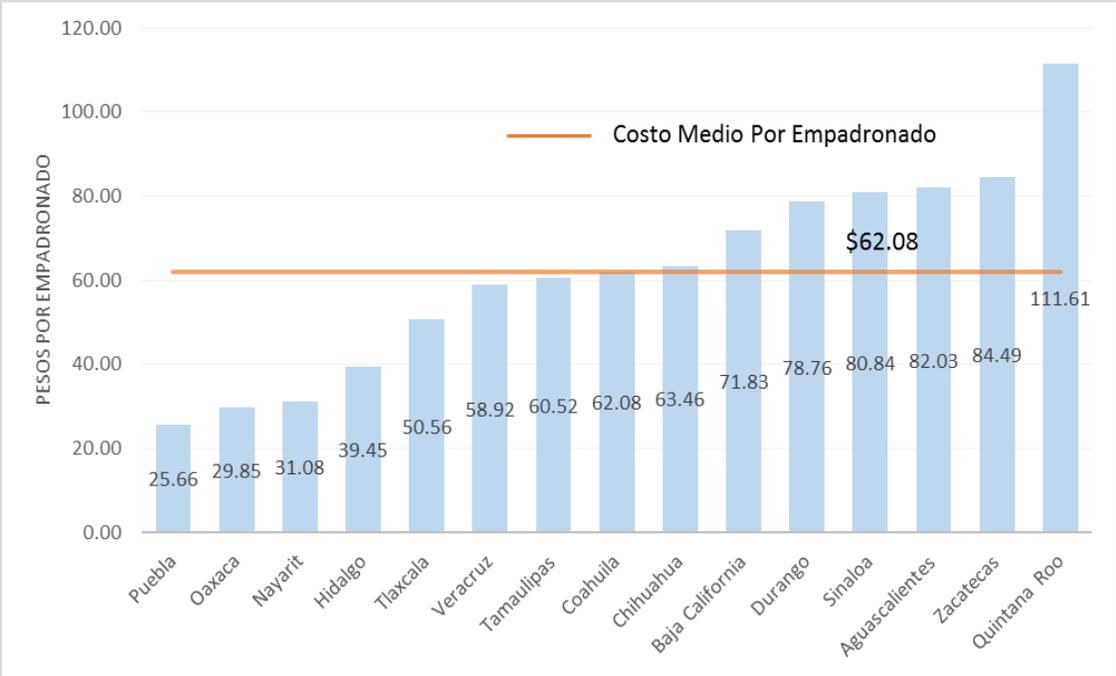


Fuente: Elaboración propia con base en Decretos de Presupuestos de Egresos 2015 de cada OPLE en elecciones, Páginas electrónicas de los OPLES y Acuerdos de Consejo Local de los OPLES.

En el análisis del gasto por empadronado para los estados donde no se realizaron comicios; los resultados que se obtuvieron reflejan que en 6 de los OPLES existen

presupuestos por empadronado más altos que el total promedio que fue de 62.08 pesos por empadronado, de los cuales, Quintana Roo y Zacatecas registraron los egresos más altos en comparación con el resto de los estados (111.61 pesos por empadronado con un registro electoral 1,064,149 ciudadanos y 84.49 pesos por empadronado con un padrón de 1,171,284 ciudadanos registrados respectivamente), mientras que Puebla y Oaxaca fueron aquellos estados donde se observó menor gasto por ciudadano empadronado, aun cuando sus padrones son de los más altos de este grupo de OPLES.

Gráfico 6.1. Gastos de los OPLES sin elecciones 2015. (Pesos por empadronado)

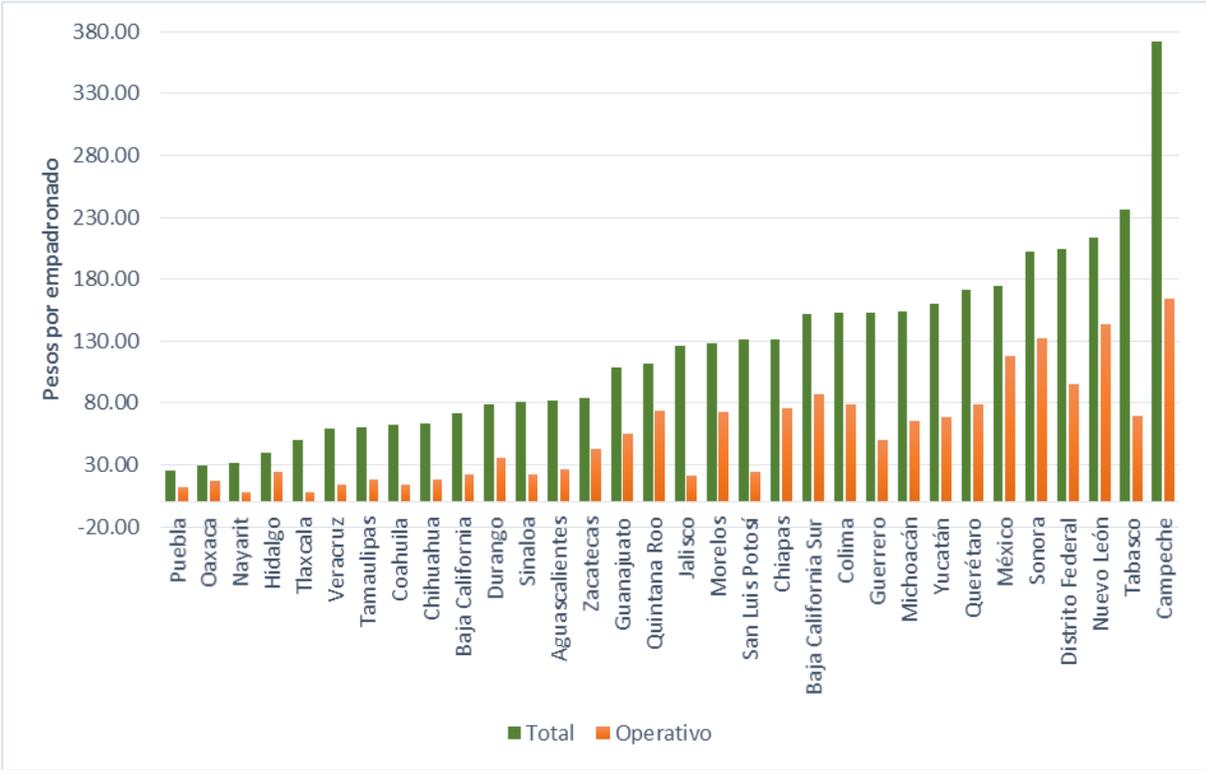


Fuente: Elaboración propia con base en Decretos de Presupuestos de Egresos 2015 de cada OPLE en elecciones, Páginas electrónicas de los OPLES y Acuerdos de Consejo Local de los OPLES.

Con base en lo anterior, se puede identificar que los presupuestos por elector más altos fueron los OPLES de Campeche y Tabasco, aunque el caso de este último, registro un monto de gasto por empadronado menor en el caso del presupuesto operativo del OPLE, mientras que aquellos OPLES que obtuvieron un gasto por empadronado total menor en comparación con los 32 OPLES que operan actualmente, se encontraron al estado de Puebla y Oaxaca con 25.66 y 29.85 pesos por ciudadano empadronado respectivamente al

igual que parte del presupuesto operativo (gráfico 6.2). En el caso del presupuesto operativo, los montos fueron muy bajos en los OPLES de Nayarit y Tlaxcala, pues el aprobado para estos institutos fue muy bajo en comparación con el resto donde la gran parte de este monto (24.93% y 16.68% respectivamente) se destinó a las prerrogativas de partidos políticos, de tal manera que esto explica su baja proporción.

Gráfico 6.2. Presupuestos Total y Operativo por empadronado de OPLES 2015. (Pesos por empadronado)

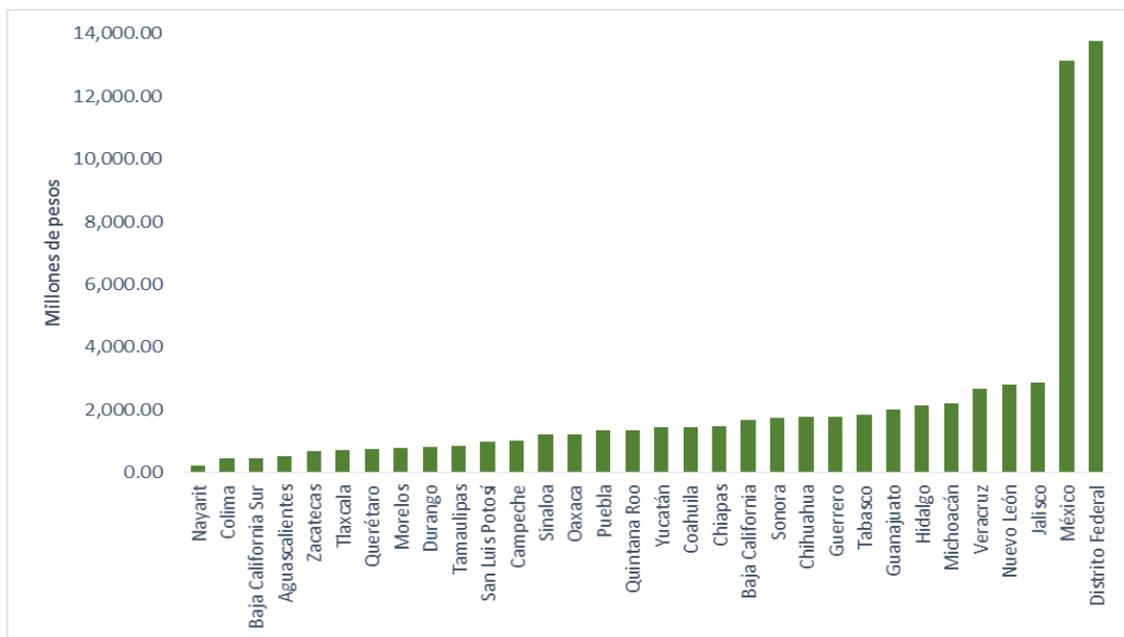


Fuente: Elaboración propia con base en Decretos de Presupuestos de Egresos 2015 de cada OPLE en elecciones, Páginas electrónicas de los OPLES y Acuerdos de Consejo Local de los OPLES.

Por otro lado, durante el periodo de los años 2000 a 2015, se obtiene que de igual manera, el Instituto Electoral del Distrito Federal y el del Estado de México tienen los montos de presupuesto acumulados (es decir, la suma total de los presupuestos desde el año 2000 a 2015) más altos, pues estos montos son 13,751.04 millones de pesos para el IEDF y 13,119.63 mdp en el caso del IEEM; mientras que el Instituto Estatal Electoral de Nayarit

registró el monto más bajo de gasto operativo (206.89 mdp) en quince años⁴⁰ (gráfico 7), lo que indica que es el OPLE menos costoso del sistema electoral actual. Algunos elementos que se pueden tomar en cuenta respecto a los cambios en el gasto, son los mecanismos con los que cuentan al momento de realizar elecciones correspondientes (capacitación, supervisión, materiales humanos y físicos, sistemas de conteo, entre otros), las diferentes políticas de gasto internas, el contexto de las reformas a las legislaciones locales, así como la determinación de su presupuesto por parte de los Congresos Locales.

Gráfico 7. Gastos operativos acumulados en los OPLES del 2000 a 2015. Millones de pesos de 2015

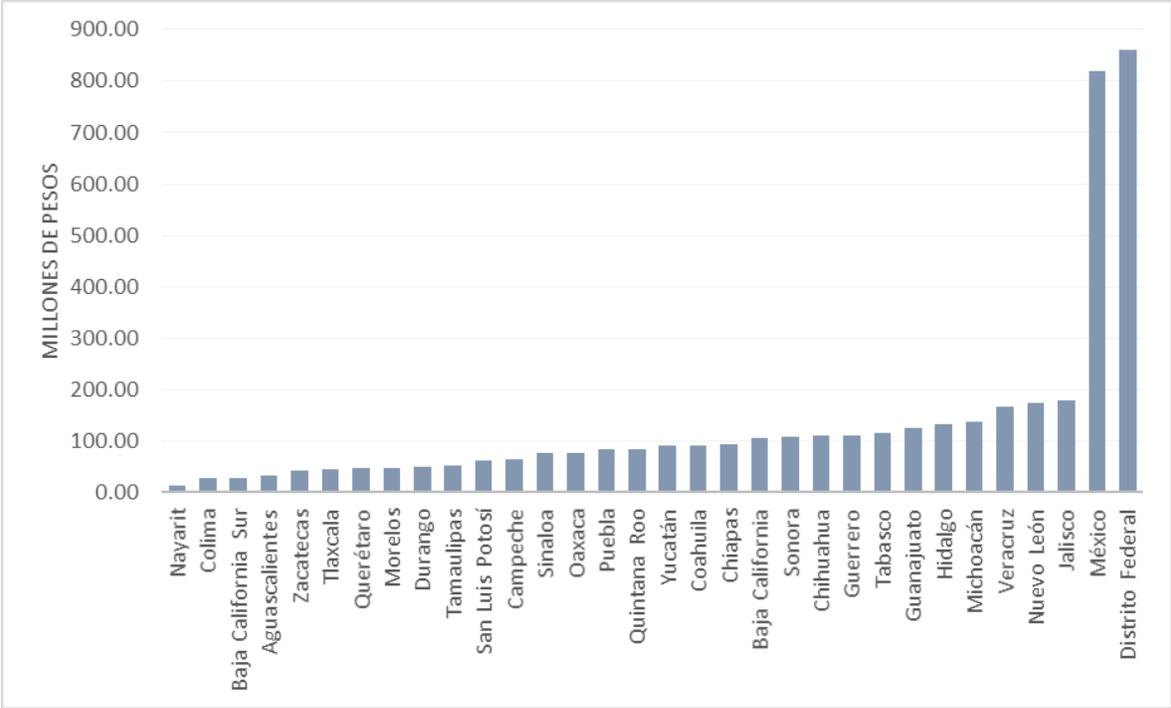


Fuente: Elaboración propia con base en presupuesto de egresos locales, portales de transparencia de OPLES, peticiones de información y los datos de la obra: "Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano" TRIFE 2014.

⁴⁰ Cabe destacar que los datos únicamente corresponden desde 2004 a 2015, ya que no existe disponibilidad de montos anteriores. Este caso no sólo se presentó en el OPLE de Nayarit, más adelante se realiza una nota pertinente en la que se aclaran las fuentes de información y la disponibilidad de los mismos.

En este mismo ejercicio, el mayor gasto promedio que fue de 859.44 millones de pesos ha sido ejercido por el IEDF, el cual sigue siendo el OPLE que gasta mayormente en la operación ordinaria de sus actividades, seguido del Estado de México con 819.98 mdp, mientras que en lo opuesto, el OPLE de Nayarit registra sólo un gasto operativo promedio de 12.93 mdp en el periodo de 2000 a 2015 (gráfico 7.1).

Gráfico 7.1. Gastos operativos promedio en los OPLES del 2000 a 2015. Millones de pesos de 2015



Fuente: Elaboración propia con base en presupuesto de egresos locales, portales de transparencia de OPLES, peticiones de información y los datos de la obra: "Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano" TEPJF 2014.

En otras palabras, se identifica que el OPLE del Distrito Federal resulta ser de los institutos más costosos del sistema electoral, que se comprueba a partir de que la mayor parte del presupuesto asignado se destina a la erogación de sueldos y salarios a personal tanto definitivo como temporal, pues este rubro representó el 47.87% del total en el año 2015, mientras que el rubro de transferencias únicamente representó el 32.21% del total, lo que indica que las remuneraciones a personal es mucho mayor incluso que las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos locales (cuadro 7). En cambio, el OPLE de Nayarit tiene una estructura mayor en la erogación de “Ayudas sociales a entidades de interés público”

ya que representa el 59.95% del total de los recursos asignados en el 2015, lo que resulta en que la operación del Instituto local sea menos prioritario (34.86%) donde la diferencia resulta en 742.68 millones de pesos con el IEDF que puede deberse al proceso electoral, sin embargo con la información histórica queda determinado que el OPLE de Nayarit aún en el periodo de elecciones inmediato anterior (2014), este instituto presupuestó la cantidad de 21.41 mdp para sus actividades operativas mientras que para los gastos de partidos políticos locales, se erogó un total de 28.55 mdp⁴¹.

Cuadro 7. Comparativo Presupuesto de egresos 2015 IEDF e IEEN, clasificación por capítulos de gasto.

Presupuesto por Capítulos de Gasto IEDF e IEEN				
Concepto	Monto asignado 2015 (pesos)		Proporción (%)	
	IEDF	IEEN	IEDF	IEEN
1000 Servicios Personales	751,681,625.00	9,003,567.37	47.87	34.86
2000 Materiales y suministros	50,365,525.00	348,506.00	3.21	1.35
3000 Servicios Generales	238,250,793.00	985,677.38	15.17	3.82
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayuda	505,749,719.00	15,483,841.85	32.21	59.95
5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	18,296,228.00	5,013.00	1.17	0.02
6000 Inversión Pública	6,000,000.00	0.00	0.38	0.00
7000 Inversión financiera	0	0.00	0.00	0.00
8000 Participaciones y Aportaciones	0	0.00	0.00	0.00
9000 Deuda Pública	0	0.00	0.00	0.00
TOTAL	1,570,343,890.00	25,826,605.60	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en información del IEDF e IEEN.

Es así como la presupuestación en los OPLES se organizó de tal manera que correspondieran sus tareas electorales con las nuevas atribuciones adquiridas en la reciente reforma electoral, aunque para obtener un referente importante en el costo de las elecciones de los OPLES es necesario tener las mismas condiciones a las que se mantienen dichos organismos, por ello, es que resulta sumamente inexacto comparar los procesos electorales anteriores con el actual, puesto que en el año de 2009 se tuvieron elecciones intermedias de manera coincidente en 12 estados de la república, estos no suelen ser representativos dado que no son los mismos estados a los que en este año tuvieron elecciones locales, en segundo lugar el número de estados no es representativo, dado que la elección actual fue en 17 estados de la república, en tercer lugar las condiciones no son las mismas; puesto que en las elecciones pasadas el IFE era un órgano que únicamente regulaba los mecanismos de las elecciones de carácter federal, es decir que cada Instituto local organizaba las elecciones de

⁴¹Cifra obtenida del Portal de Transparencia del IEEN.

manera individual, lo que económicamente podría traducirse en un aumento desproporcionado del presupuesto.

En consecuencia, la situación de los OPLES dentro del sistema electoral es desigual e implica que se evalúe de manera integral que los OPLES que han recibido menor gasto, estén realizando las tareas y actividades adecuadas para el desarrollo de las elecciones y actividades ordinarias, así como de aquellos que también tienen las mayores asignaciones; pues la información y la etapa de transparencia en estos se vuelve importante en la integración del gasto.

3.3. El Modelo de Casilla Única. Implicaciones en el costo de las elecciones de 2015

El tema de determinar ahorros en los procesos electorales es una tarea que involucra al INE y todas las instituciones electorales del país para que utilicen los recursos humanos y técnicos de manera adecuada para lograr que exista un cumplimiento en términos de lo que se espera de la jornada electoral y al mismo tiempo ejercer gastos de manera eficiente. Para ello, los diferentes mecanismos que se utilicen, tratarán de garantizar la eficiencia del desempeño en los procesos desde la preparación hasta la instauración de las elecciones. Una medida que es parte de los nuevos cambios que se establecieron en la reforma de 2014 con el fin de generar ahorros en los procesos electorales; es el Modelo de Casilla Única (MCU), el cual consiste en que tanto en elecciones concurrentes, federales y locales, el ciudadano pueda ejercer su voto en un mismo lugar, atendido por una sola mesa directiva de casilla y bajo los mismos estándares de eficiencia, calidad y confiabilidad (INE, 2015, p. 2).

En sus términos más amplios, el modelo de casilla única se define de acuerdo a lo que plantea el artículo 253 de la LGIPE: “... *en los procesos electorales que se realicen elecciones federales y locales concurrentes en una entidad, el Consejo General del INE deberá instalar una mesa directiva de casilla única para ambos tipos de elecciones; dicha denominación de casilla única corresponderá al mismo tiempo a la tipología legal establecida históricamente, de acuerdo a sus circunstancias particulares: casillas básicas, contiguas, extraordinarias y especiales*” (INE, 2015, p. 16). En pocas palabras, este mecanismo refiere a integrar una sola mesa directiva para la recepción de las votaciones de ámbito federal como las del ámbito local.

Este instrumento electoral, ha sido utilizado anteriormente en otros comicios locales y su adopción ha obedecido fundamentalmente al interés de la institución federal y de algunos órganos estatales en su labor de optimizar y coordinar el desarrollo de actividades y procedimientos en las etapas de preparación de la elección y la Jornada Electoral, ejemplo de esto, son los procesos locales de Guanajuato (1996-1997, 1999-2000 y 2008-2009), Jalisco (2002-2003), Nuevo León (1996-1997), San Luis Potosí (1996-1997) y Colima (desde 1991 se estableció un convenio con el entonces IFE, en donde se ha implementado este modelo durante ocho procesos electorales federales y locales concurrentes con apenas algunas diferencias entre los diversos procesos).

De acuerdo a lo estimado por el INE y las autoridades electorales locales, este mecanismo electoral, representa una forma eficiente de ejercer el sufragio de manera efectiva al mismo tiempo que se disminuyen los costos en capacitación electoral (salarios, gastos de campo e instrumentos de comunicación de Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE), del acondicionamiento y equipamiento de los locales para la instalación de las casillas, el apoyo para la alimentación de los funcionarios de las MDC (Mesa directiva de casilla), y la adquisición o producción de materiales electorales y de apoyo, entre otros. La forma de integración que se empleó en 2015, como en algunas entidades anteriormente, fue a partir de que, al tratarse de elecciones concurrentes (federales y locales), se constituyó una base de organización en la MDC en la que únicamente se necesite un presidente de casilla, dos secretarios y tres escrutadores, dando resultado de únicamente 6 personas a cargo de la MDC, en comparación con otro tipo de elecciones y con el modelo anterior de casilla, en el que se establecía que las MDC deberían de estar integradas por las figuras de un presidente, un secretario, dos escrutadores y los tres suplentes generales tanto para las elecciones locales como para las elecciones Federales, resultando una composición de ocho funcionarios de casilla y 6 suplentes en aquellos estados donde se celebrasen elecciones concurrentes (cuadro 8).

Cuadro 8. Comparación estructura de las MDC con el modelo de casilla única.

<i>Tipo de Elección</i>	<i>Presidente</i>	<i>Secretario</i>	<i>Escrutadores</i>	<i>Total</i>
<i>Federal</i>	1	1	2	4
<i>Local</i>	1	1	2	4
<i>Federal + Local</i>	2	2	4	8
<i>Federal + Local (casilla única)</i>	1	2	3	6

Nota: Adicionalmente se previeron de 3 suplentes independientemente del tipo de elección.

Fuente: Gómez Tovar Rosa & Urbieta Zavala Javier. "10 Respuestas a preguntas incómodas". *Revista Voz y Voto*, Número 261, Noviembre de 2014.

En este sentido, durante las pasadas elecciones del 7 de Junio, el proceso de instalación de las casillas únicas en las diferentes entidades con elecciones locales arrojó un total de 85,138 casillas⁴², las cuales serían distribuidas en las diferentes entidades para los diferentes cargos a elegir en cada una de estas. El Estado de México fue una de las entidades con mayor número de casillas instaladas con 18,735 casillas con un padrón electoral de 11,46,586 ciudadanos, mientras que Baja California Sur permaneció como aquella entidad en la que se instalaron apenas 903 casillas únicas con un padrón electoral de 479,591 de ciudadanos (cuadro 9).

El costo de instalación de cada una de las casillas en elecciones locales, fue determinado bajo el convenio que se estableció a principios del Proceso Electoral 2014-2015 entre los OPLES y el INE en el que, entre otras cosas se acuerda por la repartición de los costos de la instalación de las casillas entre los OPLES y el INE, mayoritariamente cae la responsabilidad económica en el INE ya que es el órgano que ha adquirido como una nueva atribución la organización de las elecciones de carácter local y federal. El costo total de instalación de las casillas fue de 1,527.94 mdp, en los que el Estado de México resultó tener las instauraciones más costosas, puesto que sumó una cantidad de 321.46 mdp; mientras que Colima fue el estado que gastó menos con una cantidad de 18.82 millones de pesos. Tomando en cuenta lo anterior, se identifica que la relación entre el costo y el número de casillas instaladas se conservó de la misma manera, es decir, que el costo de instalación se ve fluctuando de manera proporcional al número de casillas instaladas (entre más casillas se instalen, mayor es el costo sin rebasar los montos requeridos), aunque en

⁴² Sumatoria de cada una de las casillas aprobadas dentro de los convenios financieros de los OPLES para las elecciones concurrentes de 2015.

estados como Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco los costos totales de las casillas resultaron ser mayores al número de casillas instaladas, lo que identifica que puedan existir gastos extraordinarios en los elementos que conforman la instalación de las casillas únicas debido a múltiples factores (recursos humanos y técnicos con salarios altos, materiales y suministros costosos, distancia y costos de transporte adicionales, medios de comunicación adicionales, entre otros) muchas veces necesarios para la realización de los comicios (gráfico 8).

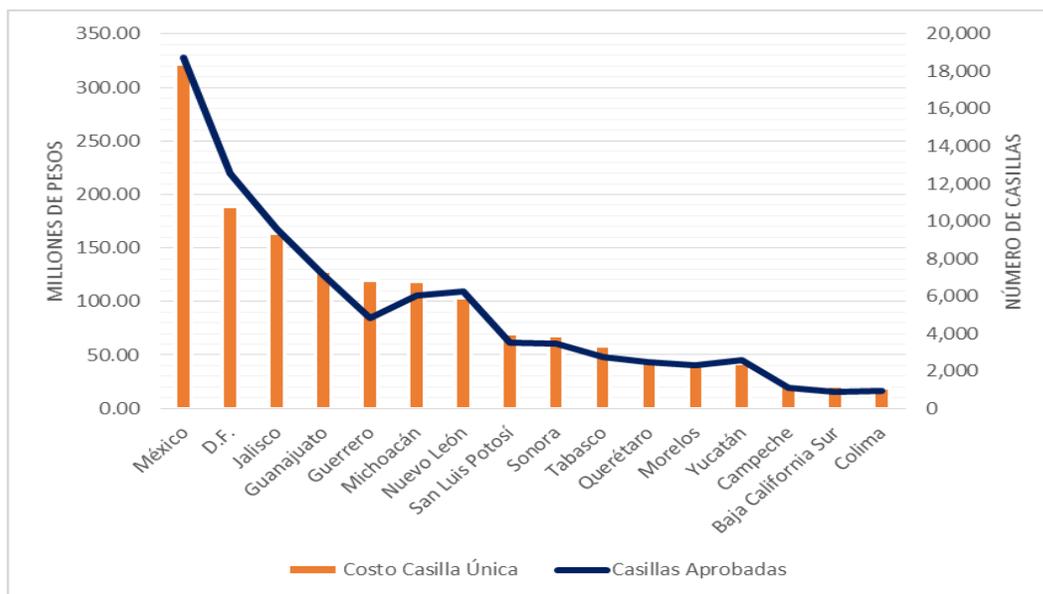
Cabe señalar, que el costo de la instalación de estas casillas, estuvo a cargo de ambas partes, es decir tanto el INE como los OPLES tuvieron una repartición igualitaria para la financiación del modelo de casilla única en cada uno de los estados con elecciones locales.

Cuadro 9. Relación de casillas únicas aprobadas por el Consejo General y Padrón Electoral

Entidad	Número de casillas únicas instaladas	Padrón electoral* (Ciudadanos empadronados)	Costo de instalación de las casillas (cifra en pesos)	Costo Unitario por casilla única instalada (pesos)
Baja California Sur	903	479,591	21,000,936.83	23,256.85
Campeche	1,120	620,403	21,753,489.83	19,422.76
Colima	920	521,732	18,819,710.10	20,456.21
D.F.	12,525	7,679,827	188,415,362.83	15,043.14
Guanajuato	7,111	4,291,471	127,628,699.51	17,948.07
Guerrero	4,808	2,561,399	119,283,030.99	24,809.28
Jalisco	9,613	5,783,408	163,951,864.46	17,055.22
México	18,735	11,461,586	321,464,848.88	17,158.52
Michoacán	6,045	3,472,729	118,352,014.86	19,578.50
Morelos	2,300	1,439,775	41,755,203.72	18,154.44
Nuevo León	6,272	3,682,177	102,781,531.94	16,387.36
Querétaro	2,468	1,457,683	46,465,940.68	18,827.37
San Luis Potosí	3,500	1,937,932	69,308,151.65	19,802.33
Sonora	3,462	2,054,217	67,343,277.97	19,452.13
Tabasco	2,774	1,651,505	57,960,451.05	20,894.18
Yucatán	2,582	1,471,564	41,652,798.36	16,131.99
TOTAL	85,138	50,566,999	1,527,937,313.66	304,378.34

Fuente: Elaboración propia con base en Convenios con OPLES emitidos por el INE 2015.

Gráfico 8. Costo de la instalación de casillas únicas en OPLES con elecciones 2015.

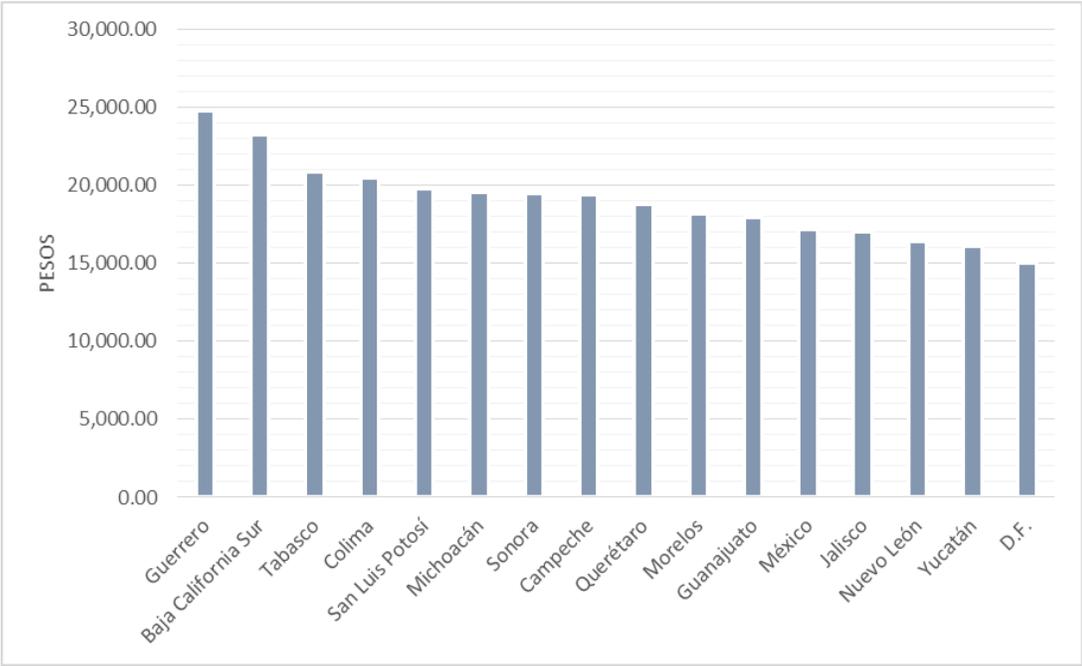


Fuente: Elaboración propia con base en Anexos Financieros de Convenios con OPLES emitidos por el INE 2015.

A pesar de que el gasto total que se ejerció en la instalación de las casillas únicas de manera absoluta que muestra al Estado de México como una de las entidades más costosas, en el análisis de costo unitario por casilla única de cada estado, el estado de Guerrero fue la entidad con mayor costo por casilla única instalada (gráfico 8.1), lo cual denota una diferencia importante, ya que las características y las condiciones bajo las cuales las casillas fueron instaladas fueron diferentes: por ejemplo el contexto de seguridad pública en que se desarrollaron las elecciones que fue inestable y que impactó de manera directa en la instalación de casillas de algunos distritos electorales (caso del municipio de Tixtla donde no se instalaron un total de 18 casillas por uso de fuerza contra funcionarios de casilla), así como la geografía de la entidad que no permitió en algunos distritos la instalación de casillas correspondientes, lo que tuvo como consecuencia principal la contratación de personal adicional para llevar a cabo la instalación, o bien en la adecuación de nuevos espacios para su operación.

En el caso del Estado de México y el Distrito Federal, en donde el costo total resultó mayor en comparación con el resto de los OPLES; el costo unitario fue menor (17,158.52 y 15,043.14 pesos por casilla única respectivamente). Esta relación implica que pueden haber mecanismos que efficienten el gasto destinado a la instalación de casillas tales como; innovación en la comunicación de los funcionarios de casilla o bien, como en el caso del Distrito Federal que reportó haber instalado el 100% de las casillas recuperando la falta de funcionarios de casilla con personas formadas en la fila para emitir el sufragio. Esta misma situación se presenta en algunos estados que resultaron tener un menor costo por casilla instalada y mayor costo total como Jalisco y Guanajuato, y de manera inversa para los estados de Baja California Sur, Tabasco y Colima.

Gráfico 8.1. Costo unitario de la instalación de casillas únicas en OPLES con elecciones



Fuente: Elaboración propia con base en anexos financieros de Convenios INE-OPLES.

La integración de la Casilla Única en términos de la capacitación, implicó que el INE definiera el número de personas y asignación por entidad, los distritos y áreas de responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 303 de la LGIPE; por lo tanto, los costos correspondientes a honorarios, gastos de campo y otros necesarios para el

desarrollo de sus funciones, se dividieron equitativamente entre el INE y el OPLE de cada entidad, precisando los detalles en los convenios que al efecto se celebrasen.

También se dividió equitativamente la participación financiera del INE y de cada OPLE en relación con el gasto ocasionado con motivo del equipamiento de la casilla única, las diversas publicaciones de los lugares e integración de las MDC, los materiales didácticos de la capacitación, la distribución de la documentación y materiales electorales a los presidentes de las MDC, la alimentación de los funcionarios de las MDC el día de la elección, los mecanismos para el traslado de los paquetes electorales a sus respectivos órganos competentes y la limpieza, en su caso, de los lugares utilizados para instalar las casillas electorales (INE, 2015, pág. 18)

De acuerdo con lo anterior, la integración de las MDC en las pasadas elecciones presumen una suerte de ahorro, ya que al no necesitarse mayor personal para su conformación, implicaría la reducción de los gastos por pagos de honorarios, capacitación, supervisión, sillas y apoyo para alimentos, etc.; lo que resulta ser significativo para el erario público, puesto que en términos presupuestarios resultaría una reducción que se vería reflejada en los rubros de capacitación y organización en los procesos electorales incluyendo los OPLES, que disminuirían su gasto en estos rubros sumando la característica de los pagos repartidos en la integración de casillas.

Por ello, al comparar los procesos electorales pasados con el actual en cuanto a la formación de las MDC, resulta complejo determinar un resultado exacto, puesto que las condiciones de las pasadas elecciones no resultaron ser las mismas a las que se realizaron en 2015; esto reside en que la normatividad y operatividad fueron totalmente distintas. Ejemplo inmediato a comparar, son los comicios de 2009; donde se realizaron elecciones federales y locales en 11 estados de la república (Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora) donde el COFIPE disponía que las MDC se integrarían con las figuras de un presidente, un secretario, dos escrutadores y los tres suplentes generales, mientras que para las elecciones locales dependía de la legislación en vigencia. Cabe destacar que de los estados en elecciones coincidentes con la Federal, Guanajuato fue el único estado que

instauró el modelo de casilla única para estas elecciones con la modalidad parecida a la aplicada a las elecciones de 2015 (Ver Cuadro 10).

Cuadro 10. Relación de Tipo y ubicación de casillas en el Proceso Electoral Federal 2008-2009

TIPO Y UBICACIÓN DE CASILLAS	CAMPECHE	COLIMA	DISTRITO FEDERAL	GUANAJUATO	JALISCO	ESTADO DE MÉXICO	MORELOS	NUEVO LEÓN	QUERÉTARO	SAN LUIS POTOSÍ	SONORA
Dos casillas en un mismo domicilio, integradas de manera independiente por sus respectivos funcionarios.	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Una sola casilla para ambas elecciones, con integración mixta: 1 Presidente, 1 Secretario Federal, 1 Secretario Local, 2 Escrutadores, 3 Suplentes Generales y un Suplente del Secretario Local.				✓							

Fuente: Informe sobre la segunda etapa de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla. IFE, Agosto de 2009

Para fines de este trabajo, se utilizará como ejemplo las elecciones del 2009 en el Distrito Federal con el fin de identificar el posible ahorro en la integración de las MDC del MCU, siendo este OPLE uno de los que mayormente cuenta con recursos aprobados por el congreso local y al mismo tiempo uno de los cuales se tiene mayormente la facilidad para la búsqueda de información. Además, este ejemplo identifica las características de ser elecciones coincidentes de elecciones federales con locales.

Para determinar lo anterior, es necesaria la revisión de la normatividad vigente para el año 2009 que en el Distrito Federal se trataba del Código Electoral del Distrito Federal con reformas realizadas en el año 2008; donde se establecía en el artículo 139 que: “*Las Mesas Directivas de Casilla, son los órganos electorales formados por ciudadanos que constituyen la autoridad electoral que tienen a su cargo de forma inmediata la recepción de la votación, integradas con un Presidente, un Secretario, un Escrutador y tres suplentes*

generales.”. Lo que significa que para las elecciones del 2009, las MDC estarían integradas bajo la siguiente estructura:

Tipo de Elección	Presidente	Secretario	Escrutadores	Suplentes	Total
Federal	1	1	2	3	7
Local	1	1	1	3	6
Federal + Local	2	2	3	6	13

En el caso de las elecciones a nivel Federal del 2009, el número de funcionarios de casillas para este fin dieron un total de 548,087 ciudadanos divididos en: 138,386 ciudadanos ocupando el cargo de Presidente de casilla, 138,338 ciudadanos para el puesto de Secretarios, 138,002 para Escrutadores 1 y 133,361 para el puesto de Escrutador 2⁴³; de los cuales el total de funcionarios de casilla en el D.F. para las elecciones federales resultaron en 48,547 divididos en 12,500 que ocuparon el puesto de Presidente, 12,490 Secretarios, 12,417 como Escrutadores 1 y 11,140 funcionarios como Escrutadores 2⁴⁴ (cuadro 11). Por su parte, los datos de las elecciones locales arrojaron que se instalaron 12,488 MDC las cuales fueron el 100% de las aprobadas por el Consejo General del IEDF, mismas que se integraron por 31,721 funcionarios de casilla que fueron distribuidos en los cargos de Presidente, secretario y escrutadores, mientras que 4,612 tomaban el cargo de suplentes generales⁴⁵. Si se suman los funcionarios de ambas elecciones resultan un total de 80,268 ciudadanos entre las elecciones federales y las elecciones locales del Distrito Federal.

⁴³ Datos obtenidos en Instituto Federal Electoral. *Informe sobre la segunda etapa de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla*. Agosto 2009. México, D.F.

⁴⁴ Datos obtenidos de la Memoria Electoral del IFE de la Junta Local del Distrito Federal del proceso electoral 2008-2009 pp. 163.

⁴⁵ Datos obtenidos en la página oficial del IEDF. <http://www.iedf.org.mx> y “Memoria General del Proceso electoral local ordinario 2008-2009”

Cuadro 11. Funcionarios por cargo y tipo que integraron las casillas en las elecciones federales y locales de 2009 en el Distrito Federal.

	Presidentes	Supervisores	Escrutadores 1	Escrutadores 2	Total
Designados	12,477	12,218	11,508	9,408	45,611
Tomados de la fila	23	272	909	1,732	2,936
Total Federal	12,500	12,490	12,417	11,140	48,547
Total Local	31,721				31,721
Total Federal + Local	80,268				

Fuente: Memoria Electoral IFE Proceso electoral 2008-2009, Junta Local del Distrito Federal.

Los costos monetarios en la integración de las MDC durante el proceso electoral de 2009 en el DF son un referente directo que permite comparar con el proceso electoral de 2015 para determinar si como se presume, el modelo de casilla única representó un ahorro dentro del gasto electoral. Debido a la disparidad de la información del ejercicio de 2009 comparada con la de 2015 (en donde se arrojan los costos de la casilla única dentro de los acuerdos financieros de los OPLES e INE), se realizó un cálculo aproximado del costo de las MDC en 2009; para ello, se tomaron en cuenta cada uno de los proyectos aprobados dentro del presupuesto tanto federal como local como parte del ejercicio anual principalmente aquellos relacionados con las instalación de las MDC.

El cálculo se realizó desde la integración de los proyectos referentes a la composición de las MDC a nivel federal, donde se aprobaron 14 proyectos principales que implicaban la temática de las MDC, a cargo principalmente de la Dirección Ejecutiva de Registro Federal de Electores (DERFE), Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE) y la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC). Estos proyectos se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro 12. Proyectos aprobados en el presupuesto de egresos 2009 del IFE referentes a la integración de las MDC. Montos en pesos

Unidad Responsable	Proyecto	Monto modificado 2009 (pesos)
DERFE	Impresión y distribución de la lista nominal definitiva	31,545,797.31
DERFE	Casillas especiales	563,914.66
DERFE	Proyecto estratégico de actualización del padrón electoral con vigencia de credencial	137,577,229.95
DEOE	Materiales Electorales	65,672,151.25
DEOE	Documentación Electoral	65,139,673.53
DEOE	Comunicación en las Juntas Ejecutivas Distritales para la jornada electoral	17,876,860.13
DEOE	Asistencia Electoral	603,268,501.88
DECEYEC	Materiales de capacitación electoral y campaña institucional / subcampaña de participación ciudadana	75,684,680.43
DECEYEC	Supervisión, seguimiento y evaluación para la integración de mesas directivas de casilla	8,908,013.33
DEOE	Apoyo a órganos desconcentrados para actividades de integración de mesas directivas	21,393,381.60
DEOE	Casillas Y Difusión Pública	26,997,647.13
DEOE	Distribución De Materiales Para Implementar La Capacitación Electoral	717,341.62
DEOE	Equipamiento De Casillas	23,899,287.21
DECEYEC	Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales	621,279,756.02
TOTAL		1,700,524,236.05

Fuente: Elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos del IFE 2009.

Como se observa en el cuadro 12, la sumatoria (1,700.52 mdp) de los proyectos corresponde al costo total de los proyectos aprobados en el IFE durante 2009. Si se toma en cuenta que el número de casillas aprobadas durante el proceso electoral federal de 2009 fue de 139,181 casillas, el Costo Unitario de las MDC ($CUMDC_{Federal}$) del proceso únicamente federal fue de 12,218.08 pesos.

Además al tomar en cuenta el número de casillas instaladas para las elecciones federales del D.F. en 2009 que fue de un total de 12,502 casillas; al multiplicarlo por el $CUMDC_{Federal}$ resulta una cantidad de 152.75 mdp que se identifica como el Costo Total de las MDC en elecciones federales del D.F. ($CTMDC_{DF}$).

Hasta aquí existen dos elementos importantes para el comparativo con los costos de 2015, el Costo Unitario por casilla instalada y el Costo Total de la instalación de casillas, sin embargo, dado que el carácter de las elecciones en 2009 no fueron las mismas que las actuales, es decir para estos comicios se asumían los gastos de las MDC de manera separada, donde el IFE únicamente realizaba los gastos que implicaban las casillas federales en cada uno de los estados de la república, mientras que el IEDF asumía los gastos relacionado con los procesos locales, en este caso las casillas locales. Por ello, es pertinente obtener el costo de las casillas a nivel local o bien el costo de las MDC para los comicios locales en DF.

Para definir lo anterior, de igual manera que a nivel federal, la relación de los proyectos aprobados dentro del presupuesto del IEDF tanto en su modalidad operativa como para el proceso electoral, se propuso dentro lo contenido en el Cuadro 12.1, donde se especifican 10 de estos que se encuentran directamente relacionados con la instalación de las MDC. El monto total de estos proyectos arrojó una cantidad de 77.85 millones de pesos (cuadro 12.1) que se consideran como parte del Costo Total de la Instalación de las MDC a nivel local en el D.F (CTMDC_{LocalDF}).

Tomando el dato de las MDC instaladas a nivel local del D.F que fueron 12,488 casillas, el Costo Unitario de las casillas a nivel local (CUMDC_{LocalDF}) dio como resultado 6,233.70 pesos en 2009.

Entonces, recapitulando los cálculos donde se obtuvieron los costos de 2009 en la integración de las casillas durante el proceso electoral del D.F. se tiene lo siguiente:

$$1) \quad CUMDC_{Federal} = \frac{\text{Costo Proyectos IFE 2009}}{\#Casillas Instaladas Federal} = \frac{1,700,524,236.05}{139,181} = 12,218.08$$

$$2) \quad CTMDC_{Federal} = CUMDC_{Federal} * \text{Número casillas instaladas}_{FederalesDF} = 152,750,404.14$$

$$3) \quad CTMDC_{LocalDF} = \text{Costo Proyectos DF 2009} = 77,846,488.00$$

$$4) \quad CUMDC_{LocalDF} = \frac{CTMDC_{LocalDF}}{\text{Número de casillas instaladas local}} = \frac{77,846,488.00}{12,488} = 6,233.70$$

Con los datos anteriores, el cálculo del Costo Total de las MDC en el D.F durante el proceso de 2009 sería la sumatoria que existe tanto en los costos totales como en los costos unitarios antes calculados. Esto se refleja en que al sumar el $CUMDC_{Federal}$ y $CUMDC_{LocalDF}$ el resultado que se obtiene es el $CTUMDC_{DF2009}$ (Costo Total Unitario de las Mesas Directivas de Casilla en el Distrito Federal en 2009), que en este caso el monto fue de 18,451.78 pesos, mientras que los Costos Totales arrojaron una cantidad de 230.60 millones de pesos durante este periodo.

Cuadro 12.1. Proyectos aprobados en el presupuesto de egresos 2009 del IEDF referentes a la integración de las MDC. Montos en pesos

Ejercicio Ordinario	
Generación de la estadística básica de la capacitación electoral e integración de MDC	4,064,503.00
Evaluación integral de los resultados obtenidos en la capacitación electoral e integración de Mesas Directivas de Casilla	2,286,276.00
Analizar la viabilidad de utilizar sistemas electrónicos en la realización de procesos electorales y de participación ciudadana.	63,429.00
Integración y programación de los proyectos del Programa de Organización Electoral 2009.	12,072,325.00
Colaboración técnica con el IFE en materia de organización y geografía electoral.	12,298,649.00
Proceso Electoral Local DF 2009	
Coordinación general del proceso de integración de Mesas Directivas de Casilla para el Proceso Electoral Local 2008-2009	1,491,510.00
Diseño, Producción y distribución de materiales para la capacitación electoral.	15,953,968.00
Organización del Proceso Electoral Local 2008-2009, en materia de documentación y materiales electorales	23,598,903.00
Reclutamiento y Selección de Asistentes-Instructores Electorales	1,230,693.00
Planeación, coordinación, seguimiento y evaluación del proceso de integración de las Mesas Directivas de Casilla.	4,786,232.00
TOTAL	77,846,488.00

Fuente: Elaboración propia con base en presupuesto de egresos 2009 IEDF.

Al realizar la comparación de los costos obtenidos anteriormente con los establecidos dentro de los acuerdos financieros de los OPLES en 2015, los resultados arrojaron una diferencia real de 98.39 millones de pesos donde el monto más alto fue el del año 2009, implicando un ahorro en el costo total de las casillas de 34.30% (cuadro 13), mientras que los costos por casilla instalada también fueron más baratos en el caso de 2015, pues los montos pasaron de 18,451.78 pesos a 15,043.14 pesos que arroja una diferencia real de 7,906.11 pesos por casilla instalada.

Cuadro 13. Comparativo de Costos de Instalación de casillas en el DF, elecciones de 2009 y 2015.

Costo Total (pesos)					
Federal	Local	Total 2009	Total 2015	Variación absoluta (pesos)	Variación relativa (%)
152,750,404.14	77,846,488.00	230,596,892.14	188,415,362.83	42,181,529.31	-18.29
Casillas					
Federal	Local	Total 2009	Total 2015		
12,502	12,488	24,990	12,525	12,465	-49.88
Costo unitario (pesos)					
Federal	Local	Total 2009	Total 2015		
12,218.08	6,233.70	18,451.78	15,043.14	3,408.64	-18.47
Costo unitario a precios de 2015					
Federal	Local	Total 2009	Total 2015		
15,196.13	7,753.12	22,949.25	15,043.14	7,906.11	-34.45
Costo Total a precios de 2015					
Federal	Local	Total 2009	Total 2015		
189,982,038.52	96,820,918.83	286,802,957.35	188,415,362.83	98,387,594.52	-34.30

Fuente: Elaboración propia con base en cálculos realizados con presupuestos de egresos IFE 2009 e IEDF 2009 y Convenio financiero OPLES-INE 2015.

Asimismo, el costo por empadronado también resultó ser más alto en 2009 con un monto de 39.03 pesos por empadronado comparado con 24.53 pesos por empadronado en 2015 (cuadro 13.1). Esta relación, determina que a pesar de haber un aumento en el padrón electoral en 2015, el costo monetario es una variable que afectó en 2009, elevando el gasto utilizado para la instalación de casillas al necesitar de dos entidades regulatorias (una para elecciones federales y otra para elecciones locales) durante la organización de los comicios de las casillas; pues la lógica de realizar gastos de capacitación, materiales, sueldos y otros

rubros fueron determinantes en la medida que se gestaron estos recursos en vías de satisfacer un modelo que revela gastos duplicados.

Cuadro 13.1. Comparativo de Costos por empadronado en el DF, elecciones de 2009 y 2015.

Costo Total (pesos)	
Total 2009	Total 2015
230,596,892.14	188,415,362.83
Padrón Electoral (ciudadanos)	
Local 2009	Local 2015
7,348,290	7,679,827
Costo por empadronado (pesos)	
Local 2009	Local 2015
31.38	24.53
Costo por empadronado a precios de 2015	
39.03	24.53

Fuente: Elaboración propia con base en cálculos realizados con presupuestos de egresos IFE 2009 e IEDF 2009 y Convenio financiero OPLES-INE 2015.

Cabe señalar que dentro de este análisis de costos en la integración de las casillas, los rubros con mayor importancia que se pueden identificar en el INE son los “Gastos en Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales” y “El Proyecto estratégico de actualización del padrón electoral con vigencia de credencial” que en 2009 tuvieron los montos más grandes por encima de otros proyectos. Por parte del IEDF en 2009 los gastos de la documentación electoral y materiales electorales y el diseño de materiales para la capacitación electoral, fueron más altos que el resto de los proyectos integrantes. Esto genera un diagnóstico de los proyectos que representan una prioridad en el momento de estructurar las MDC. Incluso, cabe señalar en este punto que dentro del presupuesto del IEDF, las partidas en los proyectos no suelen estar homologados en la misma estructura que el INE, por lo cual la problemática principal en el análisis fue la generalización de los proyectos; pues en algunos de estos como los aprobados en los diferentes distritos electorales, contienen también montos que implican la capacitación y la organización electoral y que dentro del presupuesto no se especifican de manera detallada.

De igual manera, en términos de la estructura de las MDC para la jornada electoral de 2015, resultó el apoyo de 72,548 personas participantes en la jornada como funcionarios de los cuales 12,619 obtuvieron el cargo de presidente de casilla, 25,033 como Secretarios y 34,896 con el cargo de Escrutadores en los diferentes tipos (1,2 y 3)⁴⁶. Es decir, en la integración de las MDC que fungieron como casillas únicas del Distrito Federal, resultaron ser menos los funcionarios que participaron en la jornada electoral celebrada en 2015, pues resulta una variación absoluta de 7,720 ciudadanos menos en comparación con el proceso de 2009, lo que equivale al 10% menos de funcionarios integrantes de la Casilla única (cuadro 14). Esto expone la reducción sustancial en términos de los ciudadanos integrantes de la mesa directiva de casilla única, sin embargo el costo operativo en el IEDF resultó ser mayor en los periodos comparativos, es decir el presupuesto operativo de 2015 aumentó en un 15% pasando de 636.61 mdp a 730.37 mdp de 2009 a 2015 respectivamente, no obstante los costos en las partidas dirigidas a la operatividad de los procesos electorales respectivos, disminuyeron en un 27% (cuadro 14.1) lo que produjo un ahorro de 128.08 millones de pesos.

Cuadro 14. Comparativo Integración de las MDC del Distrito Federal del Proceso Electoral Federal y Local 2008-2009 con Modelo de Casilla Única 2015. Número de ciudadanos participantes.

Tipo de elección	Presidente	Secretario	Escrutadores	Total
Federal	12,500	12,490	23,557	48,547
Local	No disponible	No disponible	No disponible	31,721
Federal + Local	No disponible	No disponible	No disponible	80,268
Casilla Unica	12,619	25,033	34,896	72,548

Fuente: Elaboración propia con base en datos memoria electoral 2009 IFE, Memoria electoral para el proceso electoral local 2008-2009 IEDF y datos del segundo reporte SIJE 2015 INE.

Cuadro 14.1. Comparativo gasto operativo y electoral del IEDF para los procesos electorales de 2009 y 2015. Cifras nominales en pesos

Concepto	2009	2015	Variación Absoluta (pesos)	Variación Relativa (%)
Presupuesto Operativo	636,609,451.00	730,370,654.00	93,761,203.00	14.73
Presupuesto Electoral (sin prerrogativas)	477,958,019.00	349,873,517.00	-128,084,502.00	-26.80

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEDF.

⁴⁶ Datos obtenidos del Segundo reporte de casillas instaladas e integración de las mesas directivas de casilla según tipo de nombramiento en el Distrito Federal del Sistema de Seguimiento de la Jornada Electoral (SIJE) 2015, Cédula E2, Instituto Nacional Electoral.

Con todo lo anterior, el Modelo de Casilla Única representó un elemento importante en el desarrollo de los comicios y como tal fue un elemento que puso a prueba lo establecido en la reforma político-electoral de 2014, ya que los resultados esperados en este proceso fueron principalmente: una mayor organización en la jornada electoral permitiendo que los sufragios se emitieran con mayor eficiencia, evitar gastos innecesarios en el proceso de capacitación, acondicionamiento, equipamiento de las casillas electorales, entre otros y fomentar una mayor interacción entre las autoridades electorales a nivel nacional y local al coordinar la disposición de recursos de todo tipo (humanos, materiales, financieros y de tiempo) (INE, 2014, p. 32). De ello, los resultados de la implementación del MCU se pueden resumir en lo siguiente:

- En materia de organización electoral, se establecieron una serie de convenios por parte del INE y los OPLES que tuvieron como resultado el origen de documentos normativos como el Convenio General de Coordinación, el Anexo Técnico de Casilla Única y Anexo Financiero (Casilla Única y Registral), lo cual permitió la determinación de tareas y áreas de responsabilidad en materia de casilla única, así como los apoyos conjuntos.
- En materia de capacitación electoral, se definieron las participaciones de los OPLES y el INE en las elecciones concurrentes para el proceso de capacitación de funcionarios que integraron las casillas únicas, las cuales en el caso del IEDF (ejemplo tomado en este trabajo), se reflejaron en el procedimiento de reclutamiento, selección y contratación de Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores (CAE) principalmente en tres actividades que incluyeron: la verificación del procedimiento de reclutamiento y selección, Organización e impartición de un primer y segundo taller de capacitación a SE y CAE, así como la elaboración de materiales didácticos correspondientes a la elección local para ser entregados y analizados por los funcionarios de MDC.
- Del proceso de integración de las MDC, la casilla única en el caso del Distrito Federal permitió una menor empleabilidad de funcionarios de casilla para el desarrollo de las elecciones, pues de 941,923 ciudadanos insaculados, se contó con 72,548 para el día de la jornada con un total de 12,624 casillas instaladas. Esto implica que el desarrollo de la jornada se simplificó de manera importante, pues

para el proceso electoral federal de 2009 las casillas instaladas fueron de 139,140, de manera que los sufragios tanto federal como local se emitieron en una sola casilla facilitando así los procesos de conteo y revisión de los mismos.

- En materia presupuestaria, los gastos operativos directamente aplicados al proceso electoral se redujeron en un 27% en comparativa con el proceso electoral inmediato de 2009, cuestión que evidencia un ahorro de 128.08 millones de pesos que tuvieron como consecuencia gracias a la repartición de los gastos por parte del INE y el IEDF en el proceso de instalación de casilla única donde el IEDF no realizó gastos que implicaran los procesos federales ni financió por completo los procesos de capacitación y organización electoral para el proceso local como se realizaba anteriormente, pues del costo total de 188.42 mdp de instalación de la casilla única, el IEDF aportó únicamente 92.57 mdp equivalente a 26.46% de su presupuesto electoral aprobado. Asimismo, El costo total de la casilla única en el D.F. fue menor en un 34.45% lo que implicó un ahorro sustancial de 7,906.11 pesos por casilla instalada mejorando con ello las prácticas de emisión del sufragio mediante la utilización de menos elementos en el proceso de capacitación y supervisión electoral.

De esta manera, el MCU determinó un nuevo esquema en la organización de las elecciones a partir de las nuevas atribuciones contenidas en la reciente reforma, que no sólo permitió generar estándares de eficiencia en la organización y capacitación electoral, sino que económicamente, este representa un mecanismo de ahorro en los gastos de los OPLES permitiendo utilizar los recursos en diferentes gastos que beneficien a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos político-electorales, y por su parte, dota de una responsabilidad importante al INE como el principal organismo para la organización de las elecciones en México.

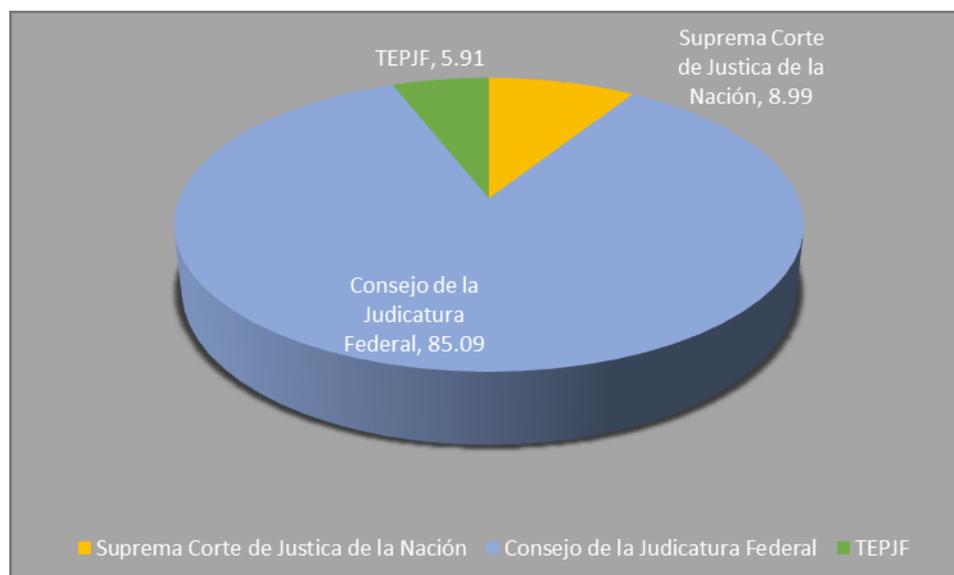
3.4 La Justicia Electoral

El sistema electoral mexicano, además de tener instituciones que inciden directamente en la organización de las elecciones, cuenta con organismos que se encargan de velar por los derechos de los electores, así como de determinar los diferentes lineamientos y sanciones que se aplican en las diferentes contiendas electorales a fin de que estas resulten de manera

adecuada. La justicia electoral es necesaria como autoridad en materia judicial que determine los lineamientos a seguir en los elementos que van desde la preparación hasta la instauración de las elecciones en el país. Por ello, en México el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Como todo órgano dependiente del Poder Judicial de la Federación, opera mediante un presupuesto asignado por parte del Congreso de la Unión. Durante 2015, el TEPJF representó el 5.91% con respecto al total del Poder Judicial de la Federación, lo que suele ser mucho menor al presupuesto asignado al de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal (gráfico 9) implicando un gasto menor en justicia electoral para este año en términos de la justicia nacional.

Gráfico 9. Representación del presupuesto del TEPJF en el Poder Judicial durante el 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

3.4.1 Presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación juega un papel fundamental en el sistema electoral mexicano y al igual que el INE, en la reforma de 2014, este órgano de justicia tuvo cambios importantes que impactaron en su funcionamiento y atribuciones; ejemplo de ello es la creación de dos Salas Regionales y una Sala Regional Especializada,

de las cuales esta última tendrá como principal propósito resolver los procedimientos especiales sancionadores emitidos por el INE, facultad que hasta antes de la actual reforma, era parte de las tareas del Tribunal y por el cual se pretende establecer un nuevo régimen de colaboración interinstitucional que permita agilizar y facilitar los procesos jurisdiccionales en las elecciones próximas.

La composición del presupuesto en el TEPJF, tiene al igual que el INE y los OPLES, un proceso en donde se resaltan cada una de las etapas en la elaboración del mismo. En este caso, la metodología se asume de manera diferente a los organismos antes mencionados, puesto que al ser un órgano dependiente del Poder Judicial de la Federación, la estructura se ajusta de acuerdo a la presupuestación establecida para este (Esquema 2 Anexo), resaltando así las siguientes etapas:

- a) Planeación. Es el conjunto de procedimientos, mecanismos e instrumentos para fijar los objetivos y estrategias de acción institucional. En este proceso participan todas las áreas del Tribunal y se divide en medidas de largo plazo las cuales se concentran en el Plan Estratégico Institucional (PEI)⁴⁷, mediano de carácter táctico que se refleja en los programas específicos y a corto plazo, el cual tiene un carácter operativo y queda plasmado en el Plan Anual de Trabajo (PAT)⁴⁸.
- b) Programación. Es el proceso a nivel táctico y operativo en el que se definen, las políticas, las unidades responsables, las actividades y los proyectos, los tiempos y recursos necesarios para lograr los objetivos del Tribunal.
- c) Presupuestación. En esta etapa, se cuantifican monetariamente los recursos humanos, materiales, servicios e inversión, necesarios para el cumplimiento de los objetivos planteados. En esta etapa, se elabora el Anteproyecto de Presupuesto de acuerdo a los criterios generales de los tres órganos del Poder Judicial de la Federación y la integración es aprobada por la Coordinación Administrativa (CA) bajo el esquema de división presupuestaria institucional: *presupuesto base y presupuesto de proyectos*.

⁴⁷ Documento de vigencia plurianual, que describe los objetivos, estrategias y proyectos necesarios para el logro de la visión y la misión institucionales.

⁴⁸ Documento que contiene las actividades y proyectos de las unidades responsables que integran el TEPJF y que se ejecutarán durante el año fiscal.

La Unidad de Programación y Presupuesto integra el anteproyecto de presupuesto para su revisión, validación y autorización de la Secretaría Administrativa, Presidencia y CA.

Autorizado el Proyecto de presupuesto, por la CA, Presidencia del TEPJF lo envía para su inclusión al del PJJF.

Una vez que la Cámara de Diputados aprueba el PEF, la CA aprobará el ejercicio del presupuesto en lo general, así como su distribución y con los ajustes correspondientes en dado caso.

- d) Ejercicio y Control. En esta etapa se aplican los recursos humanos, materiales y financieros, así como las técnicas y procedimientos administrativos contables, de control y manejo financiero para la consecución de sus metas y objetivos predeterminados.
- e) Seguimiento. Es la verificación periódica del cumplimiento físico y financiero del PEI, los Programas Específicos y el PA, para promover a la presidencia del TEPJF y a las unidades responsables, sobre la utilización de los recursos asignados, su avance y las variaciones entre lo planeado y realizado.
- f) Evaluación. Se realiza una valoración sistemática y objetiva de los resultados obtenidos en el desempeño de las acciones y proyectos contenidos en el PEI, PE y PAT, con el fin de retroalimentar sobre el cumplimiento de metas y objetivos institucionales; así como los impactos y efectos que se derivan de la operación de los recursos.

Entonces, el presupuesto que se elabore dentro del TEPJF debe ser aprobado por parte del PJJF como parte de la estructura junto con los órganos restantes (Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal). Este mismo presupuesto debe estar contenido dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación con lo indicado por el ejecutivo respecto a los planes de justicia electoral para tal caso.

Así, de acuerdo al presupuesto aprobado para el TEPJF en su ejercicio de 2015, se integra mediante:

- ***Presupuesto Base.*** Está compuesto por el gasto fijo irreductible que se necesita para que la Sala Superior y Salas Regionales tengan la capacidad de atender las

diversas actividades (sustantivas, de apoyo técnico y administrativas) con la finalidad de ejercer la función jurisdiccional conforme al mandato constitucional, teniendo como antecedente la experiencia acumulada de ejercicios anteriores. Es muy importante precisar que este rubro está sustentado en la carga jurisdiccional que de forma permanente se recibe en este alto Tribunal.

- ***Sala Regional Especializada, Reforma Político Electoral***, se prevé un requerimiento mínimo indispensable para que la Sala Regional Especializada cuente con los recursos humanos, materiales y financieros, para hacer frente a las altas responsabilidades que tiene encomendadas, atendiendo a las nuevas previsiones constitucionales, y a la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- ***Programa Específico del Proceso Electoral Federal Intermedio (PEPEFI)***. En este rubro se tienen considerados los recursos humanos temporales, materiales, financieros y tecnológicos que garanticen la atención oportuna a medios de impugnación en las diversas etapas del Proceso Electoral Federal Intermedio (TEPJF, 2014, p. 15).

Contemplado lo anterior, las asignaciones presupuestarias para el 2015 resultaron en: el presupuesto base de 2,577.46 mdp, la sala regional 187.56 mdp y el PEPEFI 297.00 mdp, dando un total para el ejercicio 2015 del TEPJF de 3,062.02 mdp. (Cuadro 15)

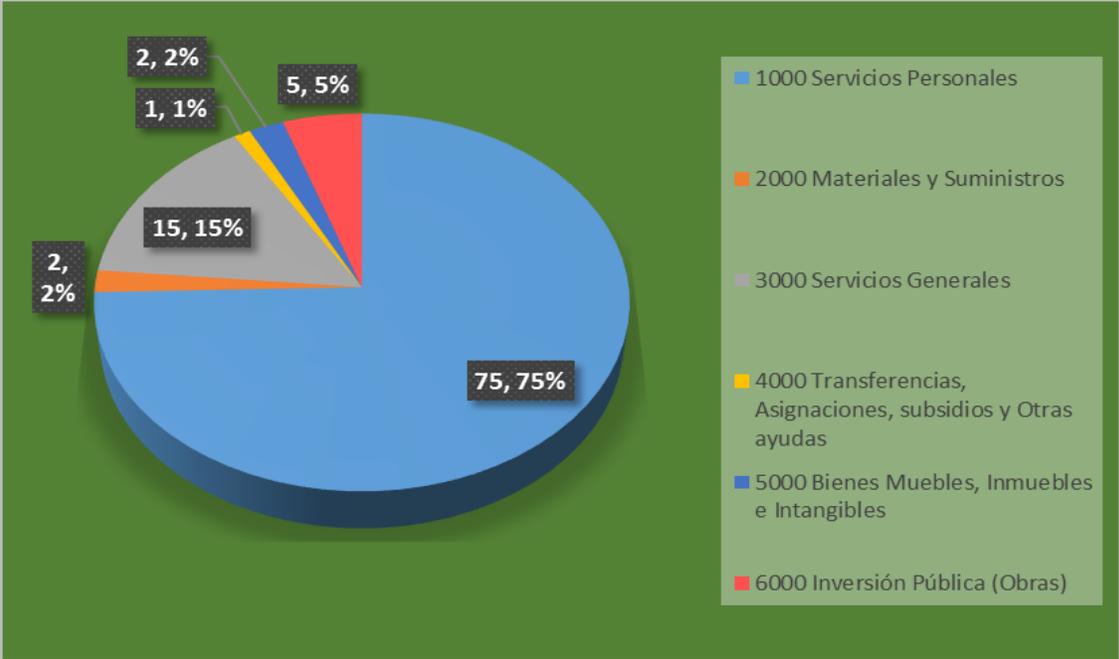
Cuadro 15. Distribución del Presupuesto de egresos del TEPJF en 2015. Cifras en pesos

Concepto	Monto (pesos)
Base	2,577,459,000.00
Gasto Fijo Irreductible	2,349,838,000.00
Proyectos de Base	227,621,000.00
PEI	24,880,000.00
Obras	157,128,000.00
Especiales	30,783,000.00
Continuidad	14,830,000.00
Sala regional especializada, Proyecto reforma Político- Electoral	187,559,000.00
Proyectos del PEPEFI	297,000,000.00
TOTAL	3,062,018,000.00

Fuente: Presupuesto de egresos de TEPJF 2015.

Al igual que el INE, el TEPJF tiene una serie de políticas de gasto en las que cada uno de los rubros anteriores se ejercerá durante el año, y en el caso de la clasificación del gasto por capítulos, los servicios personales ocupan el 75% del total del presupuesto para 2015, seguido de los servicios generales con el 15%, el resto se divide entre los capítulos 2000, 4000, 5000 y 6000 (cuadro 2 Anexo y gráfico 11.1). De estos montos, los gastos se dividieron en dos rubros importantes: el presupuesto base y el proceso electoral; de los cuales el predominante en los dos casos es el capítulo 1000 de servicios personales en el que se crearon 221 plazas eventuales para el Proceso Electoral (101 para la Sala Superior, 95 para las salas regionales y 25 para la Sala Regional Especializada) y 1,612 plazas permanentes.

Gráfico 9.1. Distribución porcentual del presupuesto del TEPJF. Clasificación por capítulos de gasto.

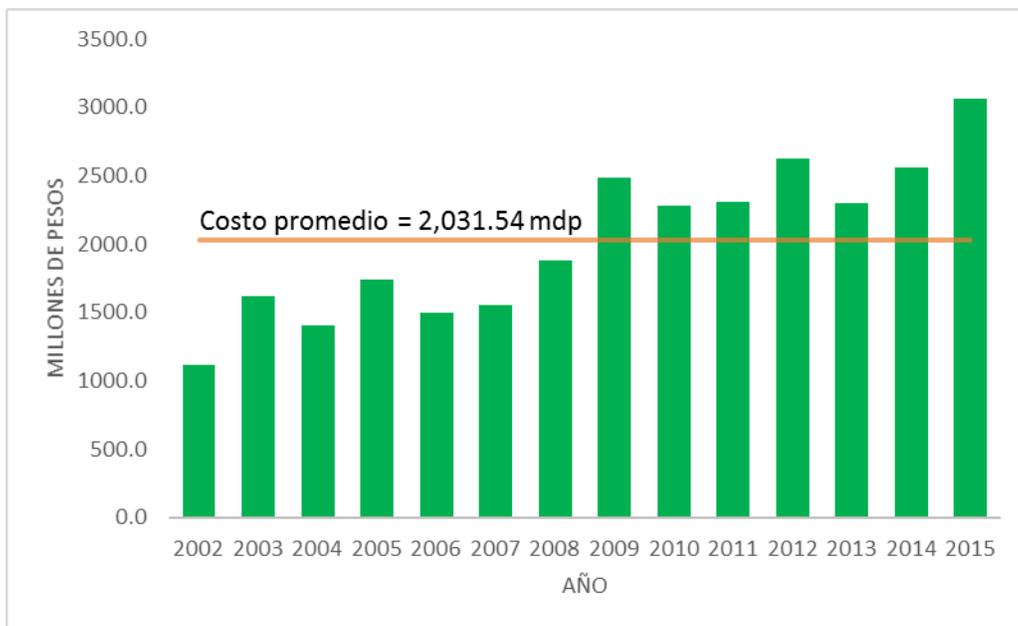


Fuente: Elaboración propia con base en presupuesto de egresos del TEPJF 2015.

En el caso de TEPJF, la evolución del gasto se presenta poco fluctuante a comparación del INE aunque ha mantenido la tendencia creciente desde el año 2002 que se acentúa sobre todo en años electorales (gráfico 10), pues se observa que hasta el año 2008 se tuvo un costo presupuestal menor a los 2,031.54 millones de pesos cuyo valor representa

el costo promedio de la justicia electoral en lo que va de los años de 2002 al 2015, mientras que a partir del 2009 a la fecha se presentan los egresos más altos de esta institución jurídica, en donde el 2012 y el presupuesto de 2015 son los más altos desde este periodo. Este comportamiento se debe principalmente en el caso de 2009, a que se estableció la permanencia de las salas regionales que anteriormente funcionaban de manera transitoria durante los procesos electorales, de modo que se modificaron las reglas generales del funcionamiento de este órgano jurisdiccional; además de las reformas realizadas en materia electoral desde 2007, en las que se modificaron los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122 así como una adición al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2009, p. 16). Por tal motivo, la variación promedio en este periodo fue de 9.51%, donde la mayor disminución se registró durante el año 2004 (13.19%), mientras que la variación mayor fue del 2002 a 2003 que fue de 44.87%, por lo que en total resulta un aumento de 173.57% de 2002 a 2015.

Gráfico 10. Evolución del costo presupuestario del TEPJF (2002-2015).



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación (2002-2015) y página electrónica del TEPJF.

Lo anterior, ilustra que la justicia electoral federal ha sido más costosa en términos absolutos durante los últimos trece años donde el 2015 representa el monto más alto de este periodo, esto se explica por la reforma actual donde se le confiere una nueva modalidad de

arbitraje electoral al Tribunal que consiste en la resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores, los cuales hasta la reforma de 2008-2009 eran parte de las atribuciones del antes IFE y que tenían un impacto importante en un gasto administrativo extraordinario para el instituto, ya que este representaba un organismo multidisciplinario que se encargaba desde la integración de los expedientes en la fase de instrucción, lo cual engloba la recepción de la queja, la investigación conducente y el desahogo de las pruebas hasta la resolución de estos. Este cambio representa ahora para el Tribunal un gasto adicional a lo que anteriormente se gestaba sobre todo en términos administrativos. Además de ello, otro suceso importante que impacto directamente al gasto del Tribunal fue la creación de la Sala Regional Especializada que tiene competencia para conocer de los procedimientos especiales sancionadores previstos en la LGIPE, que representó el 6.13% del presupuesto total del Tribunal principalmente en gastos de carácter administrativo.

Así, el TEPJF representa un elemento indispensable en el sistema electoral que a partir de la reforma electoral de 2014, tiene una faceta de colaboración con el INE con la cual deja de ser un órgano compuesto por especialistas que únicamente interviene en la resolución de controversias jurisdiccionales para ser un mediador en las contiendas electorales a fin de establecer procedimientos electorales más equitativos, lo que de igual manera que el INE, esto incorpora nuevos esquemas en la estructura del gasto de esta institución y sobre todo en el diseño de las políticas de racionalidad y eficacia para este.

Tan importante en la democracia mexicana es el gasto en el Instituto como en el aparato jurídico, sin embargo, en los estados el panorama suele ser completamente diferente, por ello a continuación se describirá cual fue la presupuestación en las pasadas elecciones en la justicia electoral de cada uno de los estados y más aún en aquellos donde se celebraron elecciones locales.

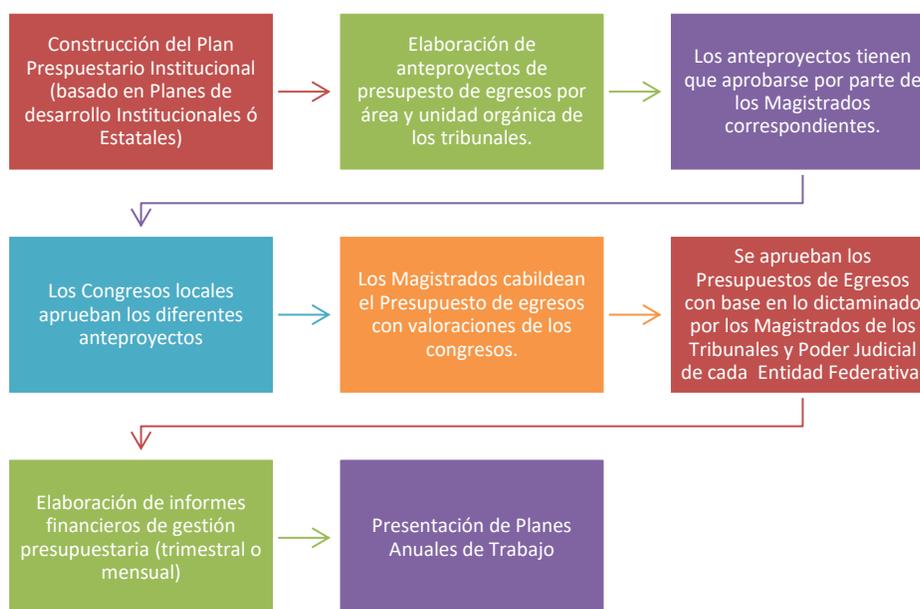
3.4.2 Presupuesto de los Tribunales y Salas electorales de las Entidades Federativas.

El presupuesto en la justicia electoral de las diferentes entidades federativas es parte de lo fundamental para la realización de los procesos electorales en cada una de estas entidades, por ello, la manera como se planea, presupuesta y ejerce no suele ser distinta a la de los OPLES e INE, debido a lo contenido en el artículo 41 constitucional donde se

refuerza la idea de que estos órganos de justicia cuentan con la autonomía presupuestaria determinada como parte de sus tareas primordiales de su constitución. Además, el artículo 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, delimita que estos órganos de justicia no estarán adscritos a los poderes judiciales de las distintas entidades federativas, lo que quiere decir que el presupuesto no será delimitado por los diferentes poderes judiciales de cada entidad, sino que cada uno de estos serán los encargados de realizar cada una de las etapas del presupuesto.

En este sentido, existen diversos procesos presupuestarios por cada uno de los tribunales electorales, sin embargo, a continuación se presentan de manera genérica las diferentes etapas que cada uno realizan para consolidar su presupuesto (Esquema 4).

Esquema 4. Ciclo Presupuestario de los Tribunales Electorales Locales.



Fuente: Elaboración propia con base en García Rosado, Francisco Javier, Avilés Demeneghi, Sergio, Mena Hernández, Yamilet, “Autonomía e independencia presupuestaria y jurisdiccional de los tribunales electorales estatales”, ponencia presentada en el marco del *Diagnóstico de la Justicia Electoral de las Entidades Federativas*, material mimeografiado.

Planes anuales de trabajo de diferentes tribunales electorales locales.

Los montos presupuestarios para el año 2015 en los diferentes tribunales y salas electorales de las 32 entidades federativas del país concentraron un total de 1,231.50 millones de pesos (cuadro 3 Anexo), de los cuales los estados de Aguascalientes, Nayarit y Tlaxcala no contaron con información, ya que en estos, las autoridades de justicia electoral

recaen en Salas administrativas-electorales, las cuales siguen siendo dependientes del poder judicial de cada estado, que en caso de Aguascalientes únicamente tiene atribuciones de carácter electoral durante los procesos electorales locales⁴⁹. En el caso de los estados en donde se realizaron comicios en junio de 2015, se presupuestó la cantidad total de 979.17 millones de pesos lo que representó el 75.21% del presupuesto total en los tribunales, mientras que el gran total para los estados que no tuvieron elecciones fue de 305.33 millones de pesos (24.79% del total), como se observa en el cuadro 16.

Cuadro 16. Presupuesto de egresos total 2015 en TEES. Entidades con y sin elecciones concurrentes. Cifras en pesos.

Entidades con elecciones 2015	PRESUPUESTO 2015 (pesos)	Entidades sin elecciones 2015	PRESUPUESTO 2015 (pesos)
Baja California Sur	9,000,000.00	Aguascalientes	0.00
Campeche	17,133,216.00	Baja California	19,931,742.83
Chiapas	66,990,615.92	Chihuahua	25,303,273.00
Colima	15,218,412.00	Coahuila	16,691,000.00
Distrito Federal	301,436,667.00	Durango	21,210,939.00
Guanajuato	51,870,527.89	Hidalgo	11,844,688.00
Guerrero	72,000,000.00	Nayarit	0.00
Jalisco	60,554,373.00	Oaxaca	18,525,340.68
México	105,000,000.00	Puebla	15,585,922.00
Michoacán	56,115,112.00	Quintana Roo	29,692,000.00
Morelos	17,252,000.00	Sinaloa	16,588,120.00
Nuevo León	45,858,003.00	Tamaulipas	22,356,847.00
Querétaro	21,811,422.00	Tlaxcala	0.00
San Luis Potosí	21,909,945.00	Veracruz	83,800,000.00
Sonora	56,041,223.27	Zacatecas	23,804,503.00
Tabasco	37,975,000.00	TOTAL	305,334,375.51
Yucatán	23,000,000.00		
TOTAL ELECCIONES	979,166,517.08		

Fuente: Elaboración propia con base en Presupuestos estatales, portales de internet de los tribunales, cuentas pública, periódicos oficiales de cada estado.

⁴⁹ Si bien se contempla que ahora los tribunales electorales, deben de conservar el carácter de autonomía y libre ejercicio presupuestario, en el caso de las salas electorales que aún dependen del poder judicial correspondientes, se están realizando los mecanismos de transición hacia su carácter de autonomía o bien la construcción de nuevas instituciones que determinan la justicia electoral en estas entidades.

En la presupuestación para los TEES⁵⁰ en este año, se observó que el Distrito Federal fue uno de los estados con mayor presupuesto para el Tribunal electoral correspondiente con la cantidad de 301.44 millones de pesos, seguido del Estado de México que registró un presupuesto de 105 millones de pesos (gráfico 11). Una de las razones por las que se explica este aumento desproporcionado en comparativa con los demás tribunales es la aportación que se realiza a los diferentes órganos del gobierno para su fortalecimiento en las acciones que estos emprenden; en este caso, al TEDF se le asignaron 53 mdp adicionales a la cantidad original presupuestada de 248.44 mdp, los cuales resultan aun ser mayores a los montos del resto de los TEES. Asimismo, se adjudica este aumento a las nuevas atribuciones adquiridas en la reforma electoral de 2014, pues a nivel local se encuentra la traslación de facultades del Instituto Electoral del Distrito Federal al TEDF como la relativa a la resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores, así como la elección de la asamblea constituyente que tendría a su cargo la aprobación de la Constitución para el Distrito Federal⁵¹. Adicionalmente, cabe señalar que a partir de estos recursos, se estableció un esquema de capacitación electoral interno para la formación de servidores públicos altamente preparados y especializados en torno al nuevo Sistema Electoral Nacional.

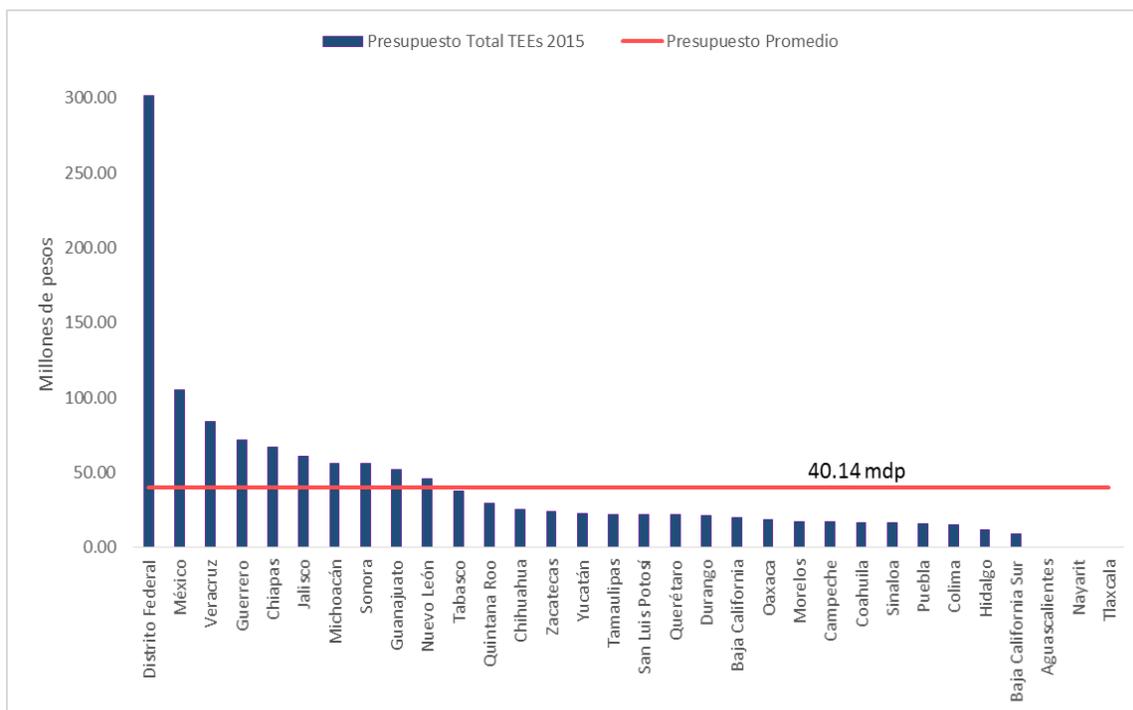
De lo anterior, los menores presupuestos de egresos fueron para los tribunales estatales en los estados de Baja California Sur (estado con elecciones en 2015) el cual registró 9 millones de pesos para su tribunal correspondiente, al mismo tiempo que el estado de Hidalgo, cuyo tribunal electoral se otorgó un 11.84 millones de pesos para su ejercicio anual. El costo promedio de los diferentes Tribunales electorales estatales fue de 38.48 millones de pesos, cantidad de la cual se deduce que para el 2015, los tribunales electorales más costosos fueron: el TEE de Chiapas, el TEDF el cual se ubicó muy por arriba de la media, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Sonora y Veracruz; todos los anteriores fueron estados donde se realizaron comicios locales de manera coincidente con los comicios nacionales a excepción del TEE de Veracruz.

⁵⁰ Tribunales Electorales Estatales

⁵¹ Tribunal Electoral del Distrito Federal. Portal de Transparencia, presupuesto de egresos 2015.

No obstante, dentro de este análisis es preciso determinar una evolución del gasto en justicia electoral en los diferentes estados de la república, para lo cual se realizó la búsqueda de datos de al menos el año 2000 a la fecha de los presupuestos a los diferentes TEES, de los cuales se obtuvieron los siguientes resultados⁵²:

Gráfico 11. Costo total de los TEES en 2015.



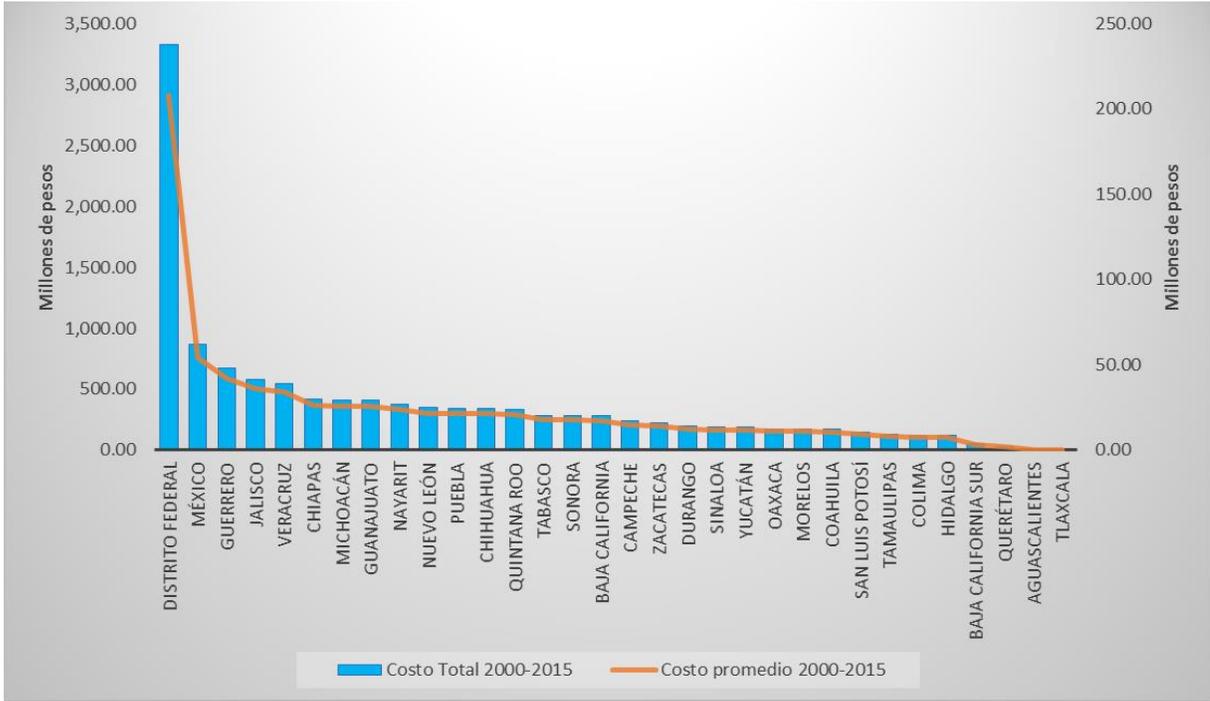
Fuente: Elaboración propia con base en Decretos de Presupuestos de Egresos Estatales 2015.

En un análisis para determinar qué estado es el que más gasta en sus autoridades electorales de carácter jurídico, se determinó que durante el periodo del 2000 al 2015, el costo total presupuestal de los TEES fue de 12,106.15 millones de pesos, de los cuales se obtuvo que el Distrito Federal ocupa el mayor gasto presupuestario en su tribunal electoral con un total de 3,328.90 millones de pesos, cifra que supera en casi 30% a lo presupuestado en los demás TEES (gráfico 12). Cabe aclarar que en el caso de Tlaxcala no registra ningún dato debido a que las características de su actual Sala electoral determina que al ser dependiente del Poder Judicial del Estado, este presupuesto se ejerce de manera global, es

⁵² Cabe señalar que en la gran mayoría de los estados de la república, no fue posible encontrar los presupuestos destinados a los TEES para el año 2000 a 2004, Esto debido a que la limitación de la información por internet y mecanismos de transparencia de cada estado son limitados para los cuales en muchos de los casos a veces ya suele ser inexistentes.

decir lo que se asigna para el Poder Judicial no tiene alguna repartición inmediata y organizada hacia sus dependencias.

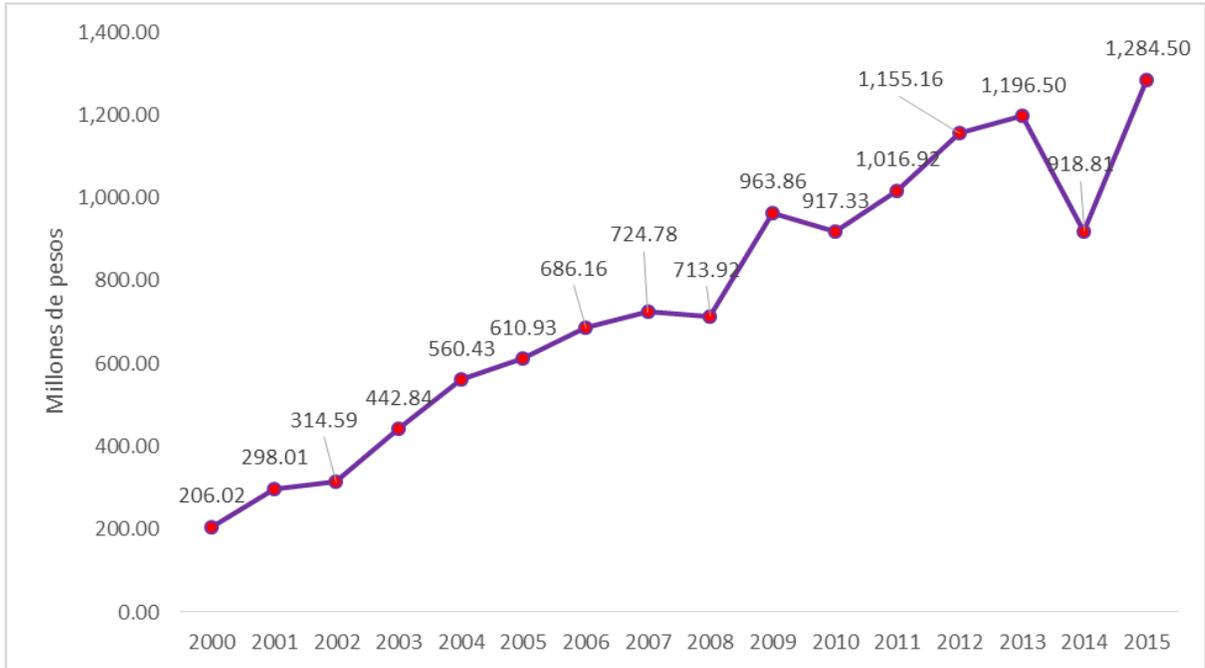
Gráfico 12. Costos Totales y promedios por TEES en el periodo de 2000 a 2015. Precios constantes en millones de pesos de 2015



Fuente: Elaboración propia con base en decretos de presupuestos de egresos estatales (2000-2015) y Ugalde Luis Carlos, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012), la perspectiva estatal e internacional*.

En un análisis del tiempo, se obtuvo que para el periodo de 2000-2015, el costo total generado en este periodo paso de 409.88 millones de pesos a 1,284.50 millones de pesos en el último año (gráfico 12.1) lo que da un total de 12,010.77 millones de pesos en los 16 años de estudio. No obstante se observa un descenso en el presupuesto de los TEES para el año 2014 a lo cual se puede adjudicar que hubo falta de información en cuatro de los estados de Aguascalientes, Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala, cuya situación es atípica al del resto de los Tribunales.

Gráfico 12.1. Evolución anual del gasto en los TEES 2000 a 2015. Millones de pesos de 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en decretos de presupuestos de egresos estatales (2000-2015) y Ugalde Luis Carlos, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012), la perspectiva estatal e internacional*.

Lo anterior determina un diagnóstico de los gastos totales en los TEES hasta la actualidad, donde el TEDF suele ser el más costoso por lo anteriormente expuesto dejando a Nayarit como uno de los estados que menos gasta en justicia electoral, además de aquellas Salas y Tribunales que no cuentan con un presupuesto autónomo sino como parte del Poder Judicial, cuestión que ha demostrado opacidad en los procesos de gasto de estos. En tanto, la actual reforma electoral no contempla cambios en las diversas actividades y atribuciones de los TEES, aunque de igual manera que el INE y el TEPJF muchos de los tribunales locales comienzan a tener la facultad de coordinar los procesos sancionadores de cada instituto electoral, lo cual homologa los mecanismos de ejecución de la justicia electoral en cada estado de la república y al mismo tiempo puede que existan mayores gastos para lograr esto.

3.5 Financiamiento a Partidos Políticos

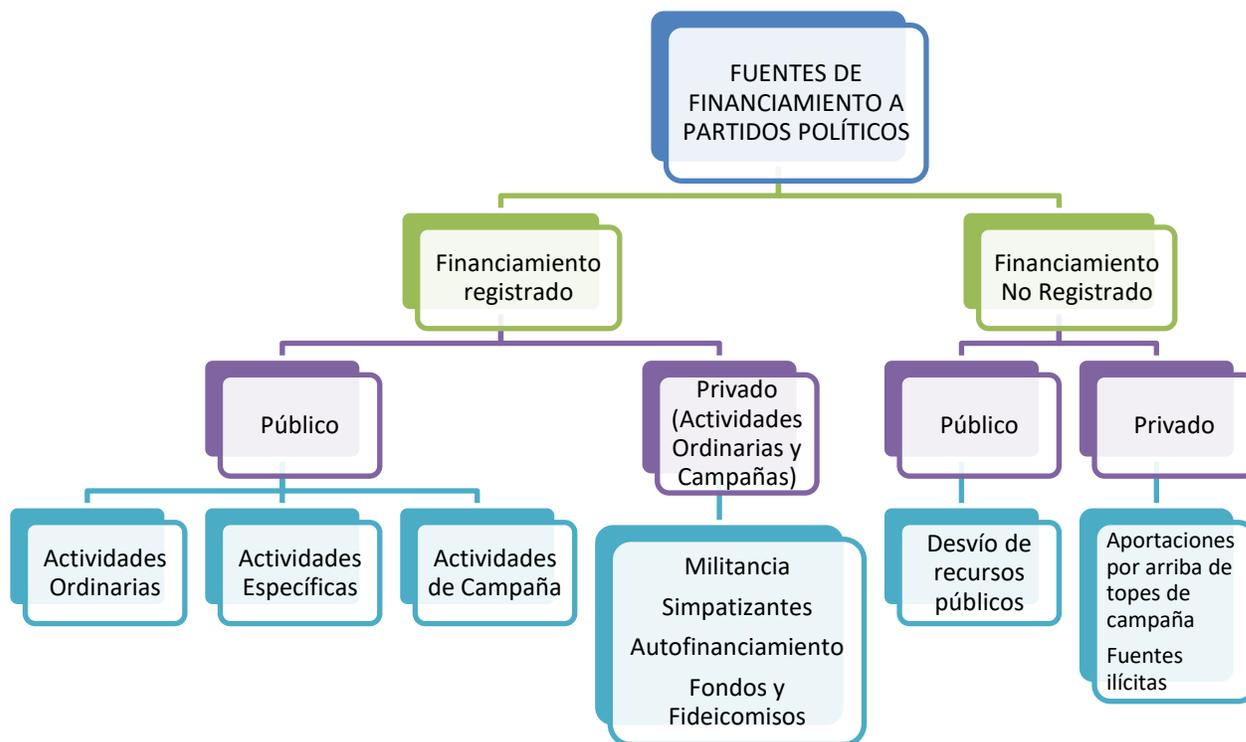
Otro tema fundamental que forma parte del sistema electoral en México es el tema de los partidos políticos, los cuales de acuerdo a la Constitución Mexicana se definen como *entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales*⁵³. Los partidos políticos constituyen en la democracia mexicana, un elemento importante para el desarrollo de la misma, sin embargo este tema ha sido un tanto polémico en cuanto a aquellos asuntos que tiene que ver con la representación política, ya que el debate se ubica en cuanto a si estas organizaciones políticas representan a las necesidades de la población en términos de políticas públicas, no obstante lo que se pretende realizar en este apartado no trata este tipo de asuntos que son índole ajeno a lo presentado. En este apartado se coloca el papel de los partidos políticos en sus términos más estrictos y estos son que forman parte del sistema electoral, mismos que implican por tanto un gasto para el erario público.

Las diversas fuentes de financiamiento a los partidos políticos, constituyen un aliciente para el desarrollo de estas agrupaciones en el ejercicio de sus diversas atribuciones contenidas en la Constitución Mexicana; estas formas de financiamiento principalmente se ubican en aquellas que se encuentran registradas en las Leyes Electorales tanto general como local y en la Ley General de Partidos Políticos, además de aquellas fuentes de financiamiento no registradas o bien llamadas “fuentes ilícitas” (Esquema 5). Entre las fuentes de financiamiento registradas en las normas locales y federales se tienen dos principalmente: *Financiamiento público y financiamiento privado*. El financiamiento privado lo integran todas aquellas aportaciones que no provengan del erario público teniendo como principales modalidades: a) Financiamiento por la militancia, b)

⁵³ Artículo 41, Fracc. I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Financiamiento de simpatizantes, c) Autofinanciamiento y d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos⁵⁴.

Esquema 5. Principales fuentes de financiamiento a partidos políticos en México.



Fuente: Elaboración propia con base en LGIPE 2015.

El financiamiento no registrado, se encuentra también dividido por público y privado, en donde el financiamiento público ilícito constituye principalmente los desvíos de recursos públicos principalmente financiamiento para actividades de campaña. El financiamiento privado ilícito lo constituyen las aportaciones que superan los topes de campaña permitidos, así como otras fuentes de financiamiento no legales (lavado de dinero, narcotráfico, etc.).

El financiamiento público es aquel que proviene del erario, el cual a partir de lo que determina la Constitución Política de México es como se integra, es decir de acuerdo a lo

⁵⁴ Art. 53 Ley General de Partidos Políticos.

contenido en el artículo 41 Base II de la CPEUM⁵⁵, *El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.* Este tipo de financiamiento, deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento tal como lo señala el artículo 41 base II de la CPEM y el artículo 50 apartado 2 de la Ley General de Partidos Políticos. Su asignación de acuerdo a lo contenido en el mismo artículo de la constitución y la Ley General de Partidos se realiza de la siguiente manera:

- a. ***Para actividades ordinarias permanentes:*** El Consejo General, y en el caso del financiamiento público local los OPLES, determinarán la distribución a partir de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral (federal o local) por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal o el salario mínimo de la región en la que se encuentre la entidad federativa en los casos de partidos políticos locales. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.
- b. ***Para actividades específicas:*** De acuerdo a la Ley General de Partidos Políticos, en el artículo 51 inciso a base IV, cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos un dos por ciento del financiamiento público otorgado al desarrollo de actividades específicas como: la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, las cuales equivaldrán al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.
- c. ***Para actividades tendientes al voto:*** Su distribución corresponde a que durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

elijan diputados federales o Congresos Locales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

De esta manera, el financiamiento público determina una importancia en el gasto del INE y los OPLES como principales encargados de asignar los montos, en los que la racionalidad económica y la eficiencia de la asignación de dicho financiamiento sea con los fines que marca la constitución y que se transmitan en los resultados de la organización de las diferentes elecciones de carácter nacional y local como en este caso.

A partir de la reforma de 2014, el tema del financiamiento público se ubica como uno de los más importantes gracias a que las nuevas atribuciones de los OPLES ubican un panorama en el que las diferentes legislaciones locales deben contener los criterios asignados por la Ley General de partidos políticos, permitiendo con ella una especie de homologación entre las medidas de austeridad de su asignación, su ejercicio y sus resultados que se presenten durante las diferentes jornadas celebradas en el ámbito local. En el presente apartado, se conocerá cual es la evolución del financiamiento público en los ámbitos nacional y local, dada la importancia que tiene en la estructura del gasto en las instituciones electorales y en el erario público como tal.

3.5.1 Nivel Nacional

Los comicios del pasado 7 de junio pusieron a prueba cada una de las nuevas atribuciones del INE como una institución que no solamente vela por la organización de las elecciones, sino que entre ellas la supervisión de los gastos que realizan los partidos políticos fue otra de las que tuvieron mucha relevancia, para ello la asignación de financiamiento público fue importante para la consumación de esta tarea. Y es que durante los comicios en junio, la asignación del financiamiento público a partidos políticos quedó de la siguiente manera (Ver cuadro 17):

- El total para las actividades ordinarias permanentes fue de: 3,909,545,803.14 pesos.
- El total para actividades específicas fue de: 117,286,374.08 pesos.
- El total para actividades de campaña: 1,172,863,740.94 pesos
- Asignación Total: 5,199,695,918.16

Cuadro 17. Distribución del financiamiento público nacional a partidos políticos para su ejercicio en

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$858,744,885.31	\$257,623,465.59	\$25,898,783.99	\$1,142,267,134.89
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$1,022,421,608.88	\$306,726,482.66	\$31,122,509.21	\$1,360,270,600.75
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$654,649,116.20	\$196,394,734.86	\$19,385,089.23	\$870,428,940.29
PARTIDO DEL TRABAJO	\$281,955,433.13	\$84,586,629.94	\$7,490,609.99	\$374,032,673.06
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$323,233,851.62	\$96,970,155.49	\$8,808,006.32	\$429,012,013.43
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$265,912,407.94	\$79,773,722.38	\$6,978,598.54	\$352,664,728.86
NUEVA ALIANZA	\$268,055,751.88	\$80,416,725.56	\$7,047,003.14	\$355,519,480.58
MORENA	\$78,190,916.06	\$23,457,274.82	\$3,518,591.22	\$105,166,782.10
PARTIDO HUMANISTA	\$78,190,916.06	\$23,457,274.82	\$3,518,591.22	\$105,166,782.10
ENCUENTRO SOCIAL	\$78,190,916.06	\$23,457,274.82	\$3,518,591.22	\$105,166,782.10
TOTAL	\$3,909,545,803.14	\$1,172,863,740.94	\$117,286,374.08	\$5,199,695,918.16

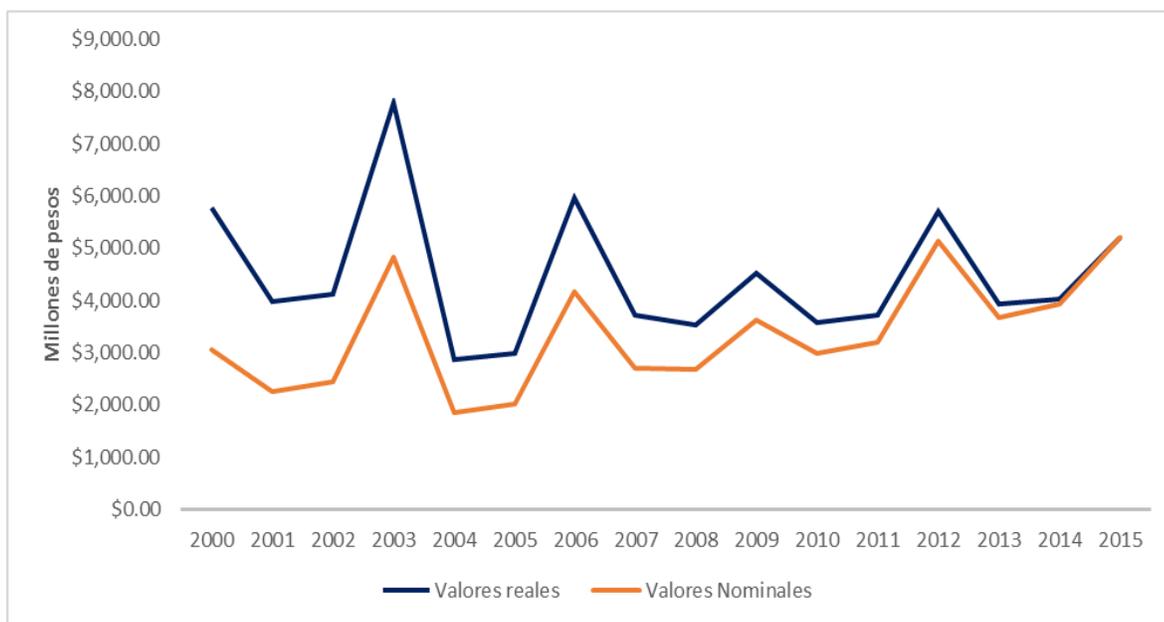
Fuente: Acuerdo de Consejo General del INE por el que se aprueba el financiamiento a partidos políticos para su ejercicio en 2015.

Dentro de esta asignación se toman en cuenta los partidos de reciente aprobación por el Consejo General del INE (MORENA, Partido Humanista y Encuentro Social), cuyas actividades proselitistas fueron incluidas para las elecciones celebradas. La asignación fue a partir de lo tratado anteriormente en las que el Partido Revolucionario Institucional tiene un mayor monto dado que en las elecciones inmediatas pasadas fue el partido que obtuvo la mayoría de votos de acuerdo a las estadísticas electorales del INE, seguido del PAN como de los consiguientes en recibir mayor cuantía de presupuesto para el desarrollo de sus actividades en general.

En un análisis comparativo desde el año 2000 al 2015, los montos de financiamiento público nacional disminuyeron en términos reales con montos desde 5,779.01 millones de pesos en el año 2000, hasta los 5,199.70 millones de pesos en 2015 (gráfico 13). Se puede apreciar en el mismo gráfico, que la evolución de los montos de financiamiento en elecciones presidenciales (2000, 2006 y 2012) los montos aumentan de 2000 a 2006 en un 3.31% y disminuyeron en la última elección presidencial de 2012 en 4.46%, mientras que las elecciones intermedias como en los años 2003 y 2009, se registraron los montos más altos de financiamiento a partidos políticos.

En el caso específico del año 2003⁵⁶ (año en el que se puede apreciar existe un aumento desproporcionado del financiamiento a partidos), presenta una variación real de 47% más con respecto al año anterior, lo que significa que fue el año con mayor gasto en prerrogativas a partidos políticos nacionales, resultado de lo establecido en el COFIPE desde la última reforma aplicada para entonces que correspondía al año 1996; donde se establecía que los montos de financiamiento público para actividades ordinarias se fijaban considerando los costos mínimos de campaña calculados y establecidos por el entonces IFE, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos con representación en alguna cámara y la duración de las campañas⁵⁷. Esto permitía que cada vez que existía un partido nuevo en registro, se incrementaba el monto de financiamiento total que al mismo tiempo aumentaba las cantidades de financiamiento público en los partidos ya establecidos.

Gráfico 13. Evolución del gasto en financiamiento público a partidos políticos nacionales (2000-2015). Cifras reales en Millones de pesos 2015



Fuente: Elaboración propia con base en página electrónica del INE (2000-2015) y Ugalde Luis Carlos, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)*.

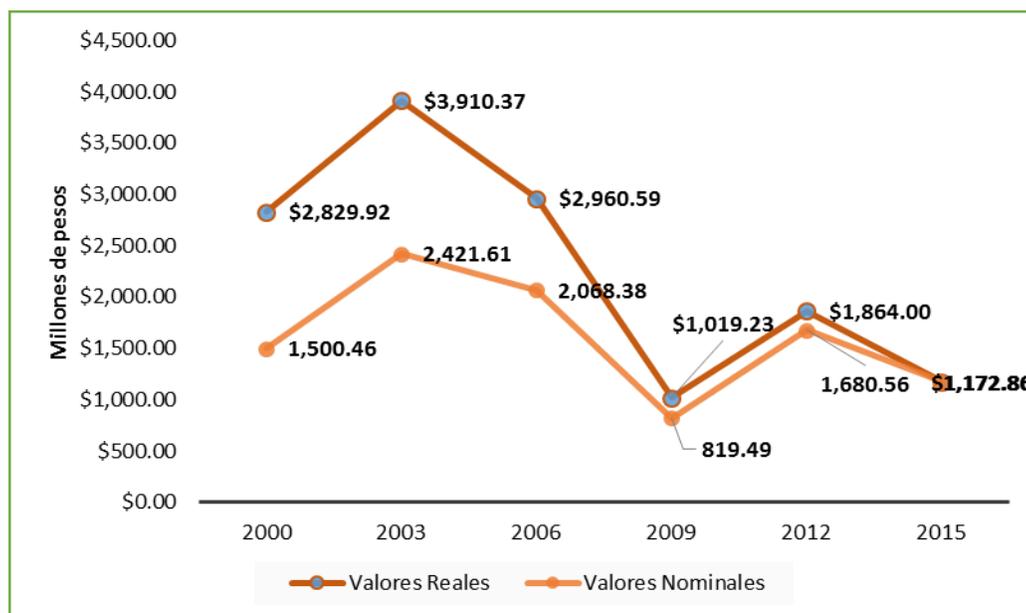
⁵⁶ Se realizaron elecciones de carácter federal, Se eligieron Diputados por Mayoría Relativa, además de elecciones extraordinarias en Coahuila y Michoacán

⁵⁷ Artículo 49 Numeral 7 inciso a, COFIPE 1996.

De acuerdo a (CEEY, 2014), las reglas anteriores al 2007 de distribución del financiamiento público contenían tres grandes defectos: 1) el monto total dependía del número de partidos con registro, lo cual originaba que mientras más partidos obtuvieran su registro, mayores prerrogativas en términos absolutos recibían los partidos más grandes y establecidos. 2) las prerrogativas prácticamente se duplicaban en años electorales, sin importar que se tratase de una elección intermedia o presidencial y 3) dejaba al criterio del IFE el determinar un “costo mínimo de campaña” del cuál dependía no sólo el monto total de financiamiento sino también los topes de gasto de campaña. De esta manera, fue como a partir de la reforma electoral del 2007 que los mecanismos de distribución del financiamiento público contienen las reglas actuales en las que los montos no dependen del número de partidos, sino de un múltiplo del salario mínimo y el tamaño del padrón electoral, y entre otras cosas el financiamiento para gastos de campaña ya no duplica al de actividades ordinarias, sino que sólo crece en 50% en años de elecciones presidenciales y en 30% en las intermedias (Murayama Rendón, 2008, pp. 263-287)

En cuanto a las actividades tendientes al voto, el monto generado del 2000 a la fecha fue de 13,756.98 mdp los cuales fueron distribuidos en los diferentes años en elecciones nacionales, en donde resultó que en el año 2003, año con elecciones intermedias, se generó un total de 3,910.37 mdp cuyo monto es mayor al de cualquier otro periodo de este análisis (gráfico 14). De ello, cabe destacar que para el 2015, los valores de financiamiento público fueron mucho menores a los registrados para el 2003 con una diferencia de 70.01% los cuales son representativos en términos reales, ya que para 2015 se otorgó la cantidad de 1,172.86 mdp para las actividades tendientes al voto aún con la integración de los tres nuevos partidos políticos. Este importante hecho refleja que a pesar de tener elecciones concurrentes para este año, el financiamiento público no tuvo aumento desproporcionado a comparación de otros años lo que resultó a partir del cambio constitucional generado en la reforma de 2007.

Gráfico 14. Evolución del financiamiento a partidos políticos para actividades tendientes al voto (2000-2015). Cifras reales en Millones de pesos de 2015



Fuente: Elaboración propia con base en página electrónica del INE (2000-2015) y Ugalde Luis Carlos, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)*.

La evolución del financiamiento público a nivel nacional ha permitido que el sistema electoral determine las funciones primordiales para el logro de sus objetivos como la misma consolidación de la democracia en el país. Es un factor determinante la notoriedad de la disminución de los montos en términos reales que se ubican a partir de la reforma de 2007, la cual simplificó los esquemas de la asignación y organización del financiamiento a partidos y permitió que en este caso el efecto sea positivo económicamente, pues no se recurren a la asignación extraordinaria y excesiva de prerrogativas a los partidos políticos generando que estos puedan realizar sus actividades de manera adecuada con montos racionales generando un adecuado ejercicio democrático entre los ciudadanos y los partidos políticos. Se sabe además, que si bien el tema de los partidos políticos resulta ser polémico en la agenda pública, la realidad es que la operatividad adecuada de estos comienza desde la asignación de los recursos ya que es mediante estos y las instituciones electorales los cuales construyen la transición democrática del país mediante el mecanismo del presupuesto.

3.5.2 Nivel Local

En el caso del financiamiento público a nivel local, el panorama que la reciente reforma y los nuevos cambios que en este caso los OPLES recibieron, tuvo importantes cambios que van desde la integración de las legislaciones locales a la adecuación de la legislación nacional, pues de acuerdo a lo contenido en el artículo 1° de la Ley General de Partidos Políticos, en el que se determina que tanto los partidos políticos nacionales como los locales, regulan los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos. Esto determina una cohesión entre las diferentes legislaciones electorales y la ley general, las cuales de manera muy general abordan los apartados del financiamiento público tal cual se expresa en la Ley General de Partidos Políticos.

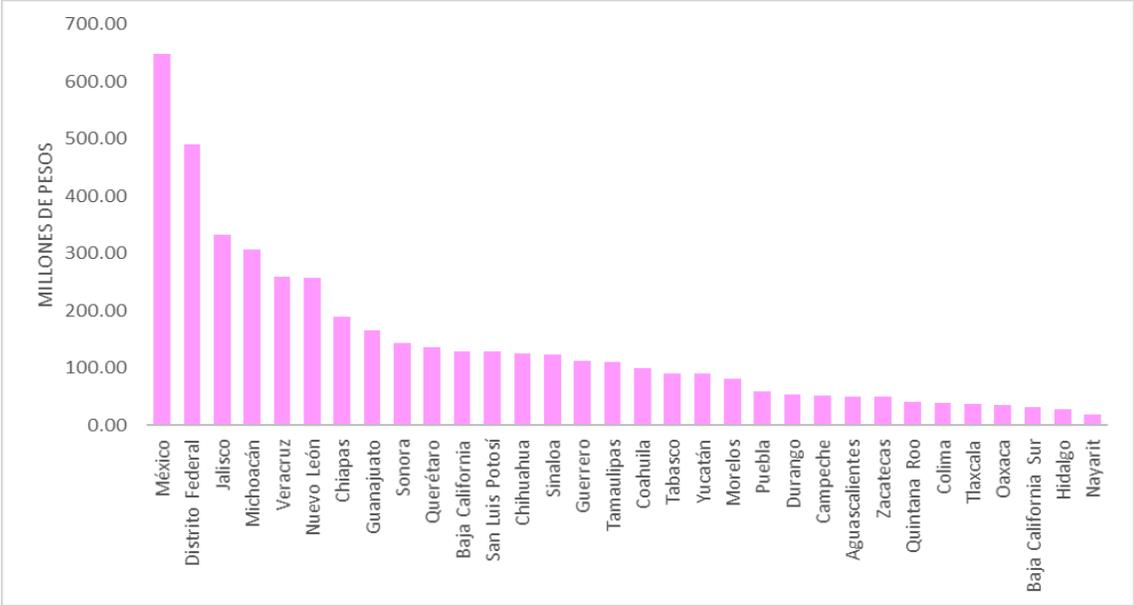
Una cuestión importante en las pasadas elecciones del 7 de junio, fue la inserción de un nuevo mecanismo de participación ciudadana en las contiendas electorales; se trata de las candidaturas independientes, las cuales se establece como un derecho de todo ciudadano mexicano para contender en los diferentes comicios y que tienen una importante relevancia gracias a que en este caso el financiamiento público al tratarse de un elemento importante para los partidos políticos al consumir sus actividades, para las candidaturas independientes también es ahora un importante aliciente, ya que de acuerdo a lo contenido en el artículo 393 de la LGIPE el cual señala que, son derechos de los candidatos independientes el tener derecho al financiamiento público y privado en los términos señalados en la misma ley. Por lo mismo, en el proceso 2014-2015 se otorgó no solo de financiamiento a los partidos, sino a los candidatos independientes contendientes en las pasadas elecciones.

En este contexto, el panorama del financiamiento público local para el año 2015 en total fue de 4,506.94 de pesos, los cuales para los estados en elección fue de 3,289.18 mdp, mientras que para los estados que no tuvieron elecciones en junio del 2015 el monto total fue de 1,894.59 mdp.

De lo anterior, se obtuvo que para el 2015 el mayor gasto en financiamiento público fue por parte del Estado de México el cual gastó 647.91 mdp, seguido del Distrito Federal

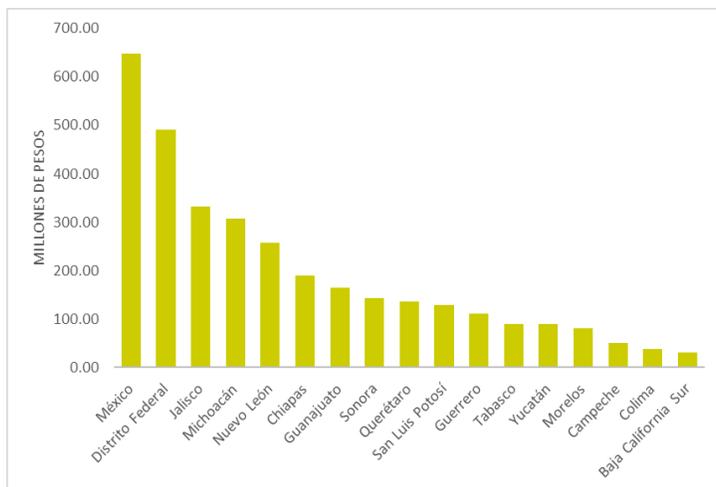
el cual gastó 490.10 mdp en su financiamiento a partidos políticos (gráfico 15), por su parte en elecciones concurrentes, los menores montos fueron los estados de Colima (38.59 mdp) y Baja California Sur (31.02 mdp) (gráfico 15.1). En el caso de las entidades que no tuvieron elecciones concurrentes en 2015, el estado de Veracruz resultó otorgar los montos más altos en financiamiento público a partidos políticos con 259.86 mdp, mientras que Nayarit fue el estado con menores cantidades de gasto por prerrogativas acumulando sólo 19.39 mdp (gráfico 15.2), lo que significa que Nayarit fue el estado que originó menos gastos tanto en partidos políticos como en sus instituciones electorales.

Gráfico 15. Financiamiento público total local en 2015.



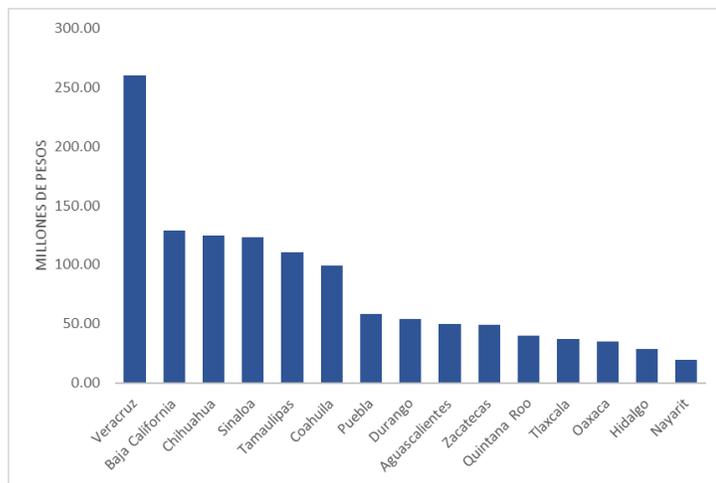
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a partir de páginas electrónicas de OPLES, acuerdos y peticiones de información.

Gráfico 15.1. Financiamiento Público Local Total en estados con elecciones concurrentes 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a partir de páginas electrónicas de OPLES, acuerdos y peticiones de información transparencia.

Gráfico 15.2. Financiamiento Público Local Total en estados sin elecciones concurrentes 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a partir de páginas electrónicas de OPLES, acuerdos y peticiones de información transparencia.

Lo anterior reafirma la idea de que en los estados con elecciones fueron mucho mayores los gastos realizados por financiamiento público a diferencia de aquellos que no celebraron comicios el pasado 7 de junio, a excepción del estado de Veracruz, estado que gasto 260 mdp siendo el mayor monto que se reportó en cuanto a los estados que no organizaron comicios.

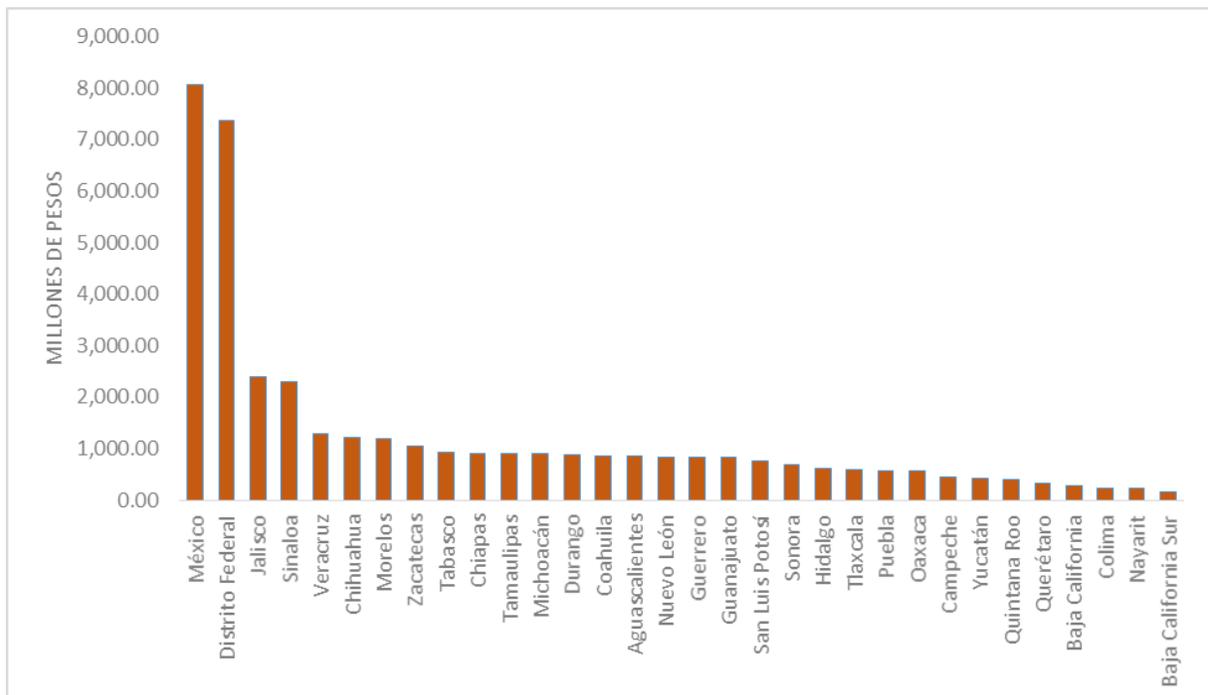
Por otro lado, es importante conocer la evolución del financiamiento público a lo largo de los años para determinar los cambios que estos han sufrido de acuerdo a los diversos paradigmas electorales; por lo tanto, en un análisis de su costo a partir del año 2000 a la fecha, se obtuvieron los siguientes resultados:

- El financiamiento público en las entidades federativas ha tenido una evolución importante en términos reales, pues en cuanto a las entidades que mayormente gastan en sus prerrogativas destinadas a los partidos políticos, asociaciones y ahora las candidaturas independientes, el Estado de México presenta un mayor monto de gasto en financiamiento público local en lo que va del periodo del año 2000 al 2015,

teniendo una cantidad de 8,064.84 millones de pesos, seguido del Distrito Federal quien es el segundo estado en mayor gasto para el financiamiento de los partidos locales con un monto de 7,381.82 mdp en lo que va del milenio a la actualidad. Mientras que los estados que no realizan mayor gasto en el financiamiento público son Baja California Sur y Nayarit (gráfico 16).

- En cuanto a la evolución de los valores de financiamiento local a lo largo del 2000 a la fecha, se registró que dichos valores pasaron (en términos reales) de 1,808.59 mdp en el 2000 a 4,477.28 mdp en el 2015 (gráfico 16.1), resultando un aumento desproporcionado con una diferencia monetaria de 2,678.22 mdp. Una de las razones por las que existe mucha variación en los datos es que la información en algunos estados no se encuentra disponible debido a diversas razones, por lo que la gran parte de los datos fueron obtenidos a partir del estudio de (CEEY, 2014).

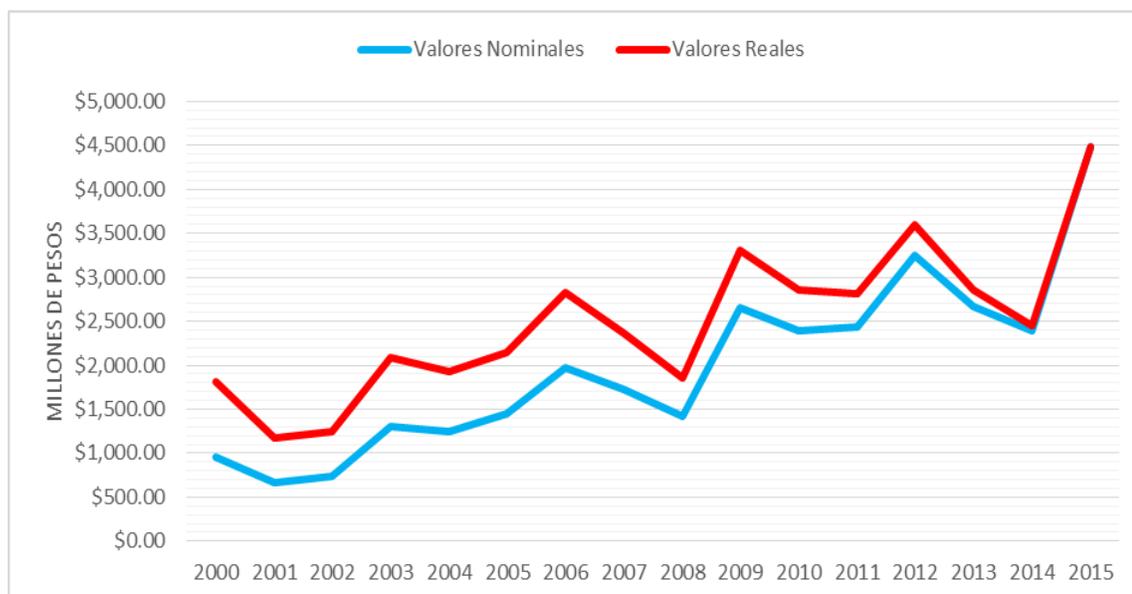
Gráfico 16. Costo Total en Financiamiento público a partidos políticos por entidad federativa (2000-2015). Millones de pesos de 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en decretos de presupuestos de egresos estatales (2000-2015) y Ugalde Luis Carlos, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012), la perspectiva estatal e internacional*.

- Tal cual lo muestra el gráfico 16.1, la evolución del financiamiento público en los estados se mantuvo proporcional hasta el año 2006 en donde se celebraron elecciones de tipo federal y cuyo aspecto modificó la trayectoria de este rubro, ya que con la reforma electoral del 2007, las prerrogativas por financiamiento público se vieron obligadas a disminuir también en los diferentes estados; por ello las elecciones federales del 2012 mantuvieron un equilibrio al mantener un valor de 3,583 mdp en términos reales. Al mismo tiempo, se puede apreciar que al contraponer los valores nominales y reales, la brecha de los montos se va haciendo pequeña desde el 2012 donde los diferentes cambios en los procesos electorales han intervenido para homologar y hacer más equitativos los procesos en todas las entidades federativas.

Gráfico 16.1. Evolución del gasto por financiamiento público local total (2000-2015). Valores reales a millones de pesos de 2015

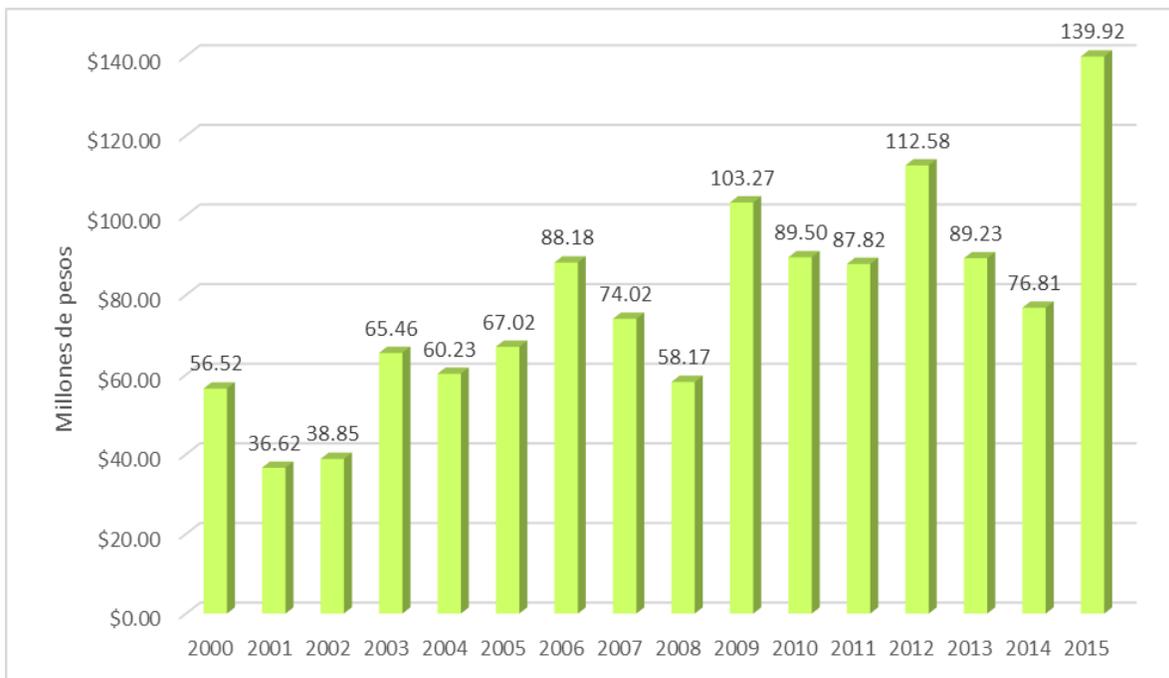


Fuente: Elaboración propia con base en decretos de presupuestos de egresos estatales (2000-2015) y Ugalde Luis Carlos, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012), la perspectiva estatal e internacional*.

- En cuanto a los montos otorgados promedio en las entidades de manera anual, es decir que los estados han gasto en promedio de 56.22 mdp en el año 2000 hasta

139.2 mdp en 2015, dando un total de 2,474.59 mdp en todo el periodo (gráfico 16.2). El aumento se ve reflejado principalmente en los años 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015, pues de igual manera que los montos totales, las prerrogativas otorgadas por año han ido en aumento en la mayoría de los OPLES.

Gráfico 16.2. Evolución del gasto promedio por financiamiento público total local (2000-2015).



Fuente: Elaboración propia con base en decretos de presupuestos de egresos estatales (2000-2015) y Ugalde Luis Carlos, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012), la perspectiva estatal e internacional*.

Es así como a nivel local, el panorama del financiamiento público ha sido cambiante y determinante desde el nivel federal, en donde a partir de la reforma del 2014 se ponen a prueba las nuevas atribuciones que los OPLES tienen que seguir para determinar un sistema electoral homologado y de esta manera en materia económica, se reflejen los gastos y de ser posible un ahorro que represente al erario público en la realización de los procesos locales.

A pesar de que la reforma electoral del 2007 fue un parteaguas para el otorgamiento de financiamiento público a partidos políticos, en el caso de los estados de la república, la aplicación de esta no ha tenido consecuencias en la disminución de los montos otorgados,

pues como se observa en los datos anteriores, la tendencia del financiamiento público ha ido en aumento, sin embargo con la reforma de 2014, los mecanismos por los cuales se otorgan los montos de financiamiento a partidos, se han homologado como parte de lo establecido en la LGIPE, lo que identifica que desde 2015 los estados se deben apoyar en esta ley general para determinar el cálculo de las prerrogativas a partidos como ya en algunos estados se comienza a realizar. Esto también propone un nuevo esquema de nacionalizar las atribuciones de los partidos políticos en la forma de realizar los gastos correspondientes para sus actividades primordiales y de campaña; por ello es que si bien existen leyes locales que tendrían una asignación de prerrogativas diferente al establecido en la ley general, cada una de estas debe estar apoyada en lo establecido por la LGIPE.

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las elecciones de 2015 fueron un parteaguas en la trayectoria del sistema electoral mexicano debido a que estas incluyeron los cambios significativos establecidos dentro de la última reforma político-electoral, lo cual tuvo consecuencias inmediatas desde la planeación de la jornada electoral hasta su finalización. No obstante, esta reestructuración del sistema electoral no sólo tuvo implicaciones en el terreno democrático, ya que además de ello, trajo consigo consecuencias de carácter económico que se explican desde la forma en cómo se realizó el gasto en los organismos electorales hasta la implementación de mecanismos de organización electoral como la casilla única para establecer un ahorro sustancial en el gasto operativo del Instituto, y es que tal como lo afirma (Murayama Rendón, 2008), la relación que existe entre la política y el dinero representa una tensión estructural permanente, pues las medidas y normas adoptadas en una democracia están determinadas a partir de los presupuestos que se destinan a las diferentes tareas y actividades con el fin de que estas se realicen de manera adecuada con medidas de eficiencia en su gasto.

En este sentido, los resultados de este estudio se centraron principalmente en determinar cuál fue el costo del proceso electoral del 2015, del cual a su vez se desprendieron objetivos específicos como los costos en los OPLES, la justicia electoral y los TEES. Estos objetivos se cumplieron en su totalidad a pesar de que uno de los principales problemas que se encontró dentro de la investigación fue la opacidad en la

información que se presentó principalmente en el caso de los OPLES, los cuales no cuentan con sistemas de transparencia de información presupuestaria homologados en cada uno de los estados, además de que la distribución presupuestaria se realiza de manera distinta en cada uno de estos. A pesar de ello, la manera en como se obtuvo la información presupuestaria de los OPLES en 2015 como la de otros años fue mediante cuatro fuentes principales: 1) portales de internet oficiales de cada uno de los OPLES mediante dos mecanismos de recolección; uno los acuerdos de Consejo General y mediante la sección de transparencia dentro de cada sitio en línea. 2) Los diferentes documentos oficiales como el periódico o gaceta local en cada entidad donde se especifica el presupuesto de egresos aprobado clasificado de manera administrativa, 3) En el caso de los datos históricos estatales de OPLES y TEES se utilizó el documento “Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano” de Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera Loret de Mola, así como 4) Peticiones de transparencia en el caso de algunos estados y datos históricos faltantes. Dentro del anexo, se describe el procedimiento de búsqueda de información y como fueron construidas las bases de datos sobre la problemática de la opacidad en los Organismos Electorales Locales.

A pesar de esta problemática con la información, los principales hallazgos encontrados en la presente investigación fueron los siguientes:

1. El costo del sistema electoral en México en 2015 fue de 33,996.41 millones de pesos incluyendo la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Este monto representa un aumento del 7.74% en relación con el costo del sistema electoral durante las elecciones presidenciales de 2012 que fue de 31,555.26 millones de pesos, lo que tuvo impacto principalmente en un aumento del 4.96% del gasto en el INE e incluso el monto con mayor variación que fue del TEPJF que pasó de 2,308.20 millones de pesos en 2012 a 3,062.02 mdp en 2015, lo que implica que el gasto se observa fundamentalmente en la justicia electoral de carácter federal, pues como anteriormente se describió, tanto el TEPJF como el INE adquirieron una serie de nuevas tareas que resultaron en una cuantía mayor del presupuesto antes otorgado. Lo anterior se puede verificar en el siguiente cuadro:

Costo del sistema electoral en 2015. Cifras en millones de pesos de 2015

	2015	2012	Variación (%)
Costo Total INE. A/	18,572.41	17,695.36	4.96
Costo Total OPLES. B/	10,925.13	10,267.14	6.41
Total de Financiamiento a Partidos Políticos. C/	9,862.46	9,306.36	5.98
<i>Financiamiento a Partidos políticos nacionales</i>	5,355.52	5,703.85	-6.11
<i>Financiamiento a Partidos políticos Locales</i>	4,506.94	3,602.51	25.11
Costo Total TEPJF. D/	3,062.02	2,308.20	32.66
Costo Total TEES. E/	1,284.50	1,155.16	11.20
Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). F/	152.34	129.41	17.73
Costo Sistema Electoral (A+B+D+E+F)	33,996.41	31,555.26	7.74

Fuente: Elaboración Propia con base en INE, TEPJF, FEPADE, documentos de OPLES y TEES

Nota: El costo del sistema electoral no incluye el financiamiento a partidos políticos puesto que ya están contenidos en los costos totales del INE y OPLES

2. Los resultados anteriores identifican una diferencia en los montos de gasto que recaen sobre todo en la evolución de las medidas operativas y necesarias para el mantenimiento de las elecciones, lo que implica que la asignación de las nuevas tareas normativas del ahora INE son parte de un gasto extraordinario necesario para llevar a cabo el objetivo primordial de la nueva reforma político-electoral. Este hecho representa un elemento que a pesar de ser más costoso en términos económicos, termina siendo necesario para la creación de un nuevo sistema como el que ya se ha creado a partir de la reforma donde la experiencia de las principales problemáticas anteriores como la asignación de montos exorbitantes a partidos políticos tanto nacionales como locales, gasto en mecanismos de capacitación para la integración de mesas directivas con más de una casilla entre otros antes mencionados, ha sido una lección aprendida para reorganizar un sistema electoral basado en la integración de todos los organismos electorales con un mayor control sobre el ejercicio de la democracia desde la planeación hasta el día de la jornada pues gracias a la innovación y el aprovechamiento de la tecnología como principal medio para transparentar los gastos de los partidos políticos en un sistema de contabilidad en línea que permite establecer un nuevo esquema de fiscalización en

el momento en que se ejercen los gastos de los diferentes contendientes políticos lo que beneficia de manera importante las actividades de seguimiento y consolidación de los gastos para los fines que son otorgados.

3. Además de ello, el MDC fue un elemento importante en la construcción del nuevo sistema electoral en donde se comprueba que aproximadamente existe un ahorro del 34.45% en los gastos operativos del proceso electoral que inciden directamente en recursos en materiales y gastos relacionados con los Capacitadores y Supervisores Electorales, gracias a los acuerdos establecidos con los OPLES cuyo objetivo es la repartición de los gastos en elecciones concurrentes y operativamente consolidar la integración de mesas directivas en una sola casilla para que los votantes puedan deliberar el sufragio de manera sincronizada y fluida.
4. En el caso del arbitraje electoral que supone la reciente reforma electoral, no se observó una disminución en el presupuesto del TEPJF en el estricto sentido de que una de las actividades que se le había concedido que es el de los Procedimientos Especiales Sancionadores ahora este a cargo del INE mientras que el Tribunal únicamente ejerce la resolución de estos; este hecho supondría la disminución del gasto sobre todo administrativo y de carácter permanente, sin embargo al tomar como referencia el 2012, se observa que contrario a esto, el gasto hacia 2015 aumento un 24.85% pasando de 1,829,221,074 pesos en 2012 a 2,283,798,964 pesos en 2015. No obstante, esta situación también implica que se tome en cuenta la creación de la Sala Regional Especializada que contrario a una disminución en el gasto administrativo, este representa un 6% más, lo que no se comprueba con los gastos únicamente en el capítulo de servicios personales (anteriormente mencionado), pues incluso descontando los montos para el proceso electoral en cada uno de los ejercicios presupuestales, el aumento sigue siendo significativo, lo cual lejos de convertirse en un ahorro de gasto por parte del Tribunal, este crece.
5. En el ámbito local, los OPLES más costosos fueron el IEEM y IEDF sin que exista una justificación explícita del otorgamiento del presupuesto tan alto en comparación con el resto de los OPLES, supone una razón de los usos de técnicas y tecnologías para la operatividad de sus actividades y en el ámbito de la jornada electoral se traduce en propios sistemas de conteo y recolección de los votos, así como

plataformas propias para el registro de los diferentes ciudadanos participantes como integrantes de la mesa directiva de casilla. Este aspecto resulta importante para llevar a cabo elecciones de manera adecuada en sus diferentes etapas, pues el hecho de aprovechar las herramientas tecnológicas y los servicios novedosos de telecomunicaciones, se privilegian elecciones más controladas que en ausencia de estos; sin embargo los montos suelen ser exagerados en un sentido estricto, puesto que el hecho de que cada año se apruebe mayor presupuesto y la gran parte de este vaya directamente al capítulo de Servicios personales, pudiese recortarse para un mayor servicio electoral.

6. Al igual que en los OPLES, los tribunales locales que resultaron más costosos fueron el TEDF y TEEM, los cuales conservan una relación similar a la de los OPLES, aunque existen particularidades como en el caso del TEDF el cual no sólo está integrado por un presupuesto otorgado neto sino que existen transferencias por parte del Gobierno del Distrito Federal hacia los organismos autónomos con el fin de reforzar las tareas específicas que cada uno de estos mantiene, razón por la cual el TEDF resulta ser más costoso que el resto.

Con los elementos anteriores, es necesario destacar que el INE al ser un organismo electoral que por excelencia rige las diferentes reglas establecidas dentro del sistema electoral y al tomar una importancia mayor a partir de la última reforma, debe seguir cuidando el desempeño y ejecución del gasto de tal manera que este sea racional y eficaz para las metas contempladas tanto en los procesos electorales como en años ordinarios. Asimismo, los OPLES como organismos de apoyo deben tratar de homologar los procedimientos a lo establecido por el INE, pues en el caso de la información presupuestaria se necesita mayor transparencia y cuentas claras sobre el ejercicio del mismo donde los montos de presupuesto se puedan planear y ejercer de la misma manera o lo más cercano a como el INE realiza su presupuesto; esto beneficiaría no solo a tener los datos más certeros e integración para prácticas de transparencia, sino que establecería un control en los procesos de ejecución del gasto en el sistema electoral en conjunto, ya que aplicar los mismos criterios de información permitiría a los ciudadanos conocer en su generalidad los montos de gasto destinado en cada una de las categorías establecidas.

Ante un reto como la organización de las elecciones en México, el INE y los diferentes organismos que componen el sistema electoral han permanecido como parte de un todo que estabiliza el ejercicio democrático; sin embargo la creación de diversas instituciones implican gastos que pueden ser ejercidos a partir de un órgano rector cuya tarea sería compleja pero que determinaría esquemas de ahorro en los gastos sobre todo administrativos y operativos de instancias que probablemente se traten como apoyo en el ejercicio de las actividades principales. Con un sistema complejo e integrado con instituciones administrativas y jurídicas como el de México, la reforma de 2014 optimiza de manera importante el quehacer electoral llevándolo hacia un nivel cohesionado y organizado que tiene consecuencia en altos costos para el erario y la prueba fue a partir de las elecciones del 5 de junio donde se observó que han sido las elecciones más costosas en la historia pero bajas por ciudadano empadronado y ello se debe a la complejidad de la organización a que se sometió.

De esta manera, queda por sentado que las elecciones de 2015 fueron un parteaguas en la vida del sistema electoral mexicano y que a partir de estas se obtiene un punto de inflexión que podrá orientar al ejercicio del sufragio por el camino de la eficacia o ineficacia costosa; lo que hará replantear en algún momento la estructura del mismo con todas sus ventajas y desventajas, mismas que al INE como ya un eje rector le tomará enfrentar como el reto máximo de establecer mecanismos que estabilicen el abastecimiento de un bien tan puro como es la democracia.

Las principales líneas de investigación generadas dentro de esta investigación y dan pauta a próximas investigaciones son: la relación de los salarios dentro del INE y los diferentes organismos integrantes del sistema electoral mexicano, la paridad de género y participación de las mujeres dentro del sistema electoral, así como la relación de la democracia y el costo-beneficio de la democracia mexicana vista como un sistema que dota de libertad de voto y libre elección de representatividad gubernamental. Estos temas son esenciales para los próximos estudios, ya que constituyen elementos que esclarecen el panorama de incertidumbre que las instituciones mexicanas, principalmente el sistema electoral están atravesando en la actualidad; lo que resulta a la vez importante para todos

los agentes que se encuentran fuera de este incluyendo la población que cada vez más demanda un Estado más eficiente y equitativo.

APÉNDICE

ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal

IEEM. Instituto Electoral del Estado de México

INE. Instituto Nacional Electoral

Mdp. Millones de pesos

OPLES/OPLE. Organismos Públicos Locales Electorales

PE. Proceso Electoral

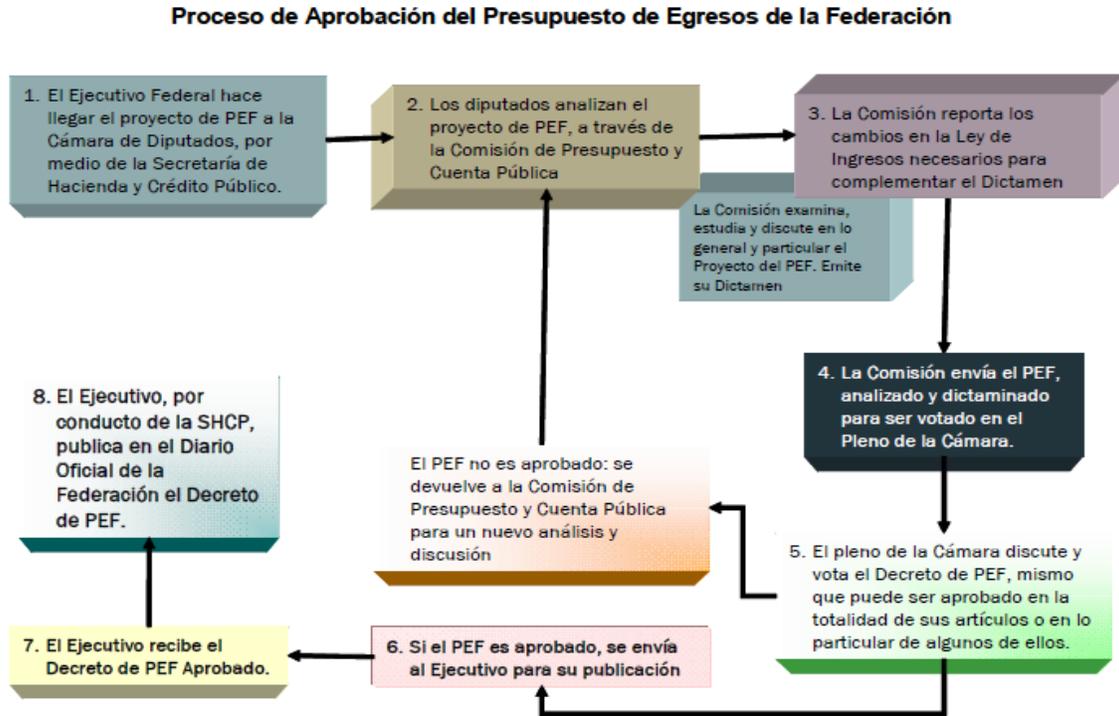
PEF. Presupuesto de Egresos de la Federación

PEPEFI. Programa Específico del Proceso Electoral Federal Intermedio

TEES. Tribunales Electorales Estatales

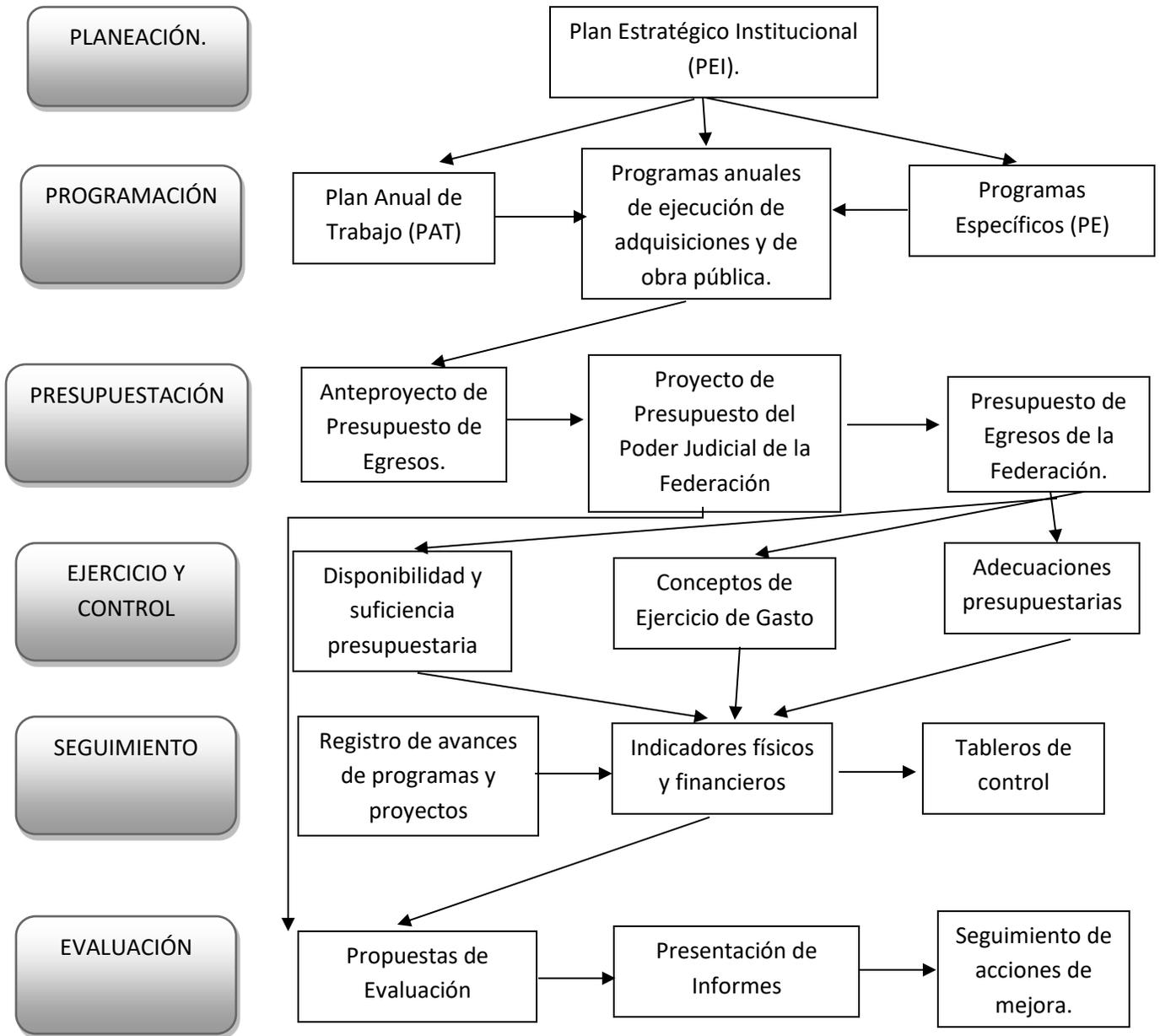
ANEXO ESTADÍSTICO

Esquema 1. Proceso de Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esquema 2. Proceso presupuestario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Fuente: Manual de lineamientos Programático-Presupuestales del TEPJF 2014.

Cuadro 1. Cargos de Elección Popular para el proceso electoral 2014-2015. Elecciones Concurrentes

Entidad	Cargos Por Elegir			
	Gobernador	Congreso estatal	Ayuntamiento	Jefe Delegacional
Baja California Sur	✓	✓	✓	
Campeche	✓	✓	✓	
Colima	✓	✓	✓	
Chiapas		✓	✓	
Distrito Federal		✓		✓
Guanajuato		✓	✓	
Guerrero	✓	✓	✓	
Jalisco		✓	✓	
México		✓	✓	
Michoacán	✓	✓	✓	
Morelos		✓	✓	
Nuevo León	✓	✓	✓	
Querétaro	✓	✓	✓	
San Luis Potosí	✓	✓	✓	
Sonora	✓	✓	✓	
Tabasco		✓	✓	
Yucatán		✓	✓	

Fuente: Numeralia Proceso Electoral 2014-2015, Instituto Nacional Electoral.

Cuadro 2. Presupuesto de Egresos del TEPJF. Clasificación por capítulos de gasto.

Categoría	Presupuesto Base		PEPEFI		TOTAL	
	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%
1000 Servicios Personales	1,923,091	75	207,207	70	2,283,799	75
2000 Materiales y Suministros	46,032	2	5,588	2	57,110	2
3000 Servicios Generales	385,047	15	50,870	17	460,115	15
4000 Transferencias, Asignaciones, subsidios y Otras ayudas	20,953	1	12,000	4	32,953	1
5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	45,208	2	21,335	7	70,013	2
6000 Inversión Pública (Obras)	157,128	6	0	0	158,028	5
TOTAL	2,577,459	100	297,000	100.0	3,062,018	100

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.

Cuadro 3. Presupuesto de Egresos TEES 2015.

Entidad	Tribunal/Sala	PRESUPUESTO 2015 (pesos)
Aguascalientes	Sala Administrativa y Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes ¹	0.00
Baja California	Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California	19,931,742.83
Baja California Sur	Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur	9,000,000.00
Campeche	Tribunal Electoral del Estado de Campeche ²	17,133,216.00
Chiapas	Tribunal Electoral del Estado de Chiapas	66,990,615.92
Chihuahua	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua	25,303,273.00
Coahuila	Tribunal Electoral del Estado de Coahuila	16,691,000.00
Colima	Tribunal Electoral del Estado de Colima	15,218,412.00
Distrito Federal	Tribunal Electoral del Distrito Federal	301,436,667.00
Durango	Tribunal Electoral del Estado de Durango	21,210,939.00
Guanajuato	Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato	51,870,527.89
Guerrero	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero	72,000,000.00
Hidalgo	Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo	11,844,688.00
Jalisco	Tribunal Electoral del Estado de Jalisco	60,554,373.00
México	Tribunal Electoral del Estado de México	105,000,000.00
Michoacán	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	56,115,112.00
Morelos	Tribunal Electoral de Morelos	17,252,000.00
Nayarit	Sala Constitucional-Electoral del Poder Judicial del Estado de Nayarit ³	0.00
Nuevo León	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León	45,858,003.00
Oaxaca	Tribunal Electoral Estatal del Poder Judicial de Oaxaca	18,525,340.68
Puebla	Tribunal Estatal Electoral de Puebla	15,585,922.00
Querétaro	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro	21,811,422.00
Quintana Roo	Tribunal Estatal de Quintana Roo	29,692,000.00
San Luis Potosí	Tribunal Electoral de San Luis Potosí ⁴	21,909,945.00
Sinaloa	Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa	16,588,120.00
Sonora	Tribunal Estatal Electoral de Sonora	56,041,223.27
Tabasco	Tribunal Electoral de Tabasco	37,975,000.00
Tamaulipas	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas ⁵	22,356,847.00
Tlaxcala	Sala Unitaria Electoral Administrativa ⁶	0.00
Veracruz	Tribunal Electoral del Estado de Veracruz ⁷	83,800,000.00
Yucatán	Tribunal De Justicia Electoral Y Administrativa	23,000,000.00
Zacatecas	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas	23,804,503.00
TOTAL TRIBUNALES		1,284,500,892.59

Fuente: Elaboración propia con base en Presupuestos estatales, páginas de internet de los tribunales, cuentas pública, periódicos oficiales de cada estado.

¹Pertenece al Poder Judicial del Estado de Aguascalientes y únicamente tiene atribuciones en el ámbito electoral durante los procesos electorales celebrados de manera local.

²Establecido desde 2014 como un organismo con autonomía, anteriormente se conocía como Sala Administrativa Electoral y era dependiente del Poder Judicial. No hay datos disponibles anteriores

³No hay datos disponibles, dado que se trata de una Sala Electoral que se encuentra dentro del Tribunal del Poder Judicial Estatal; por lo tanto el presupuesto se ejerce de manera global

⁴Instituido en 2015 como organismo autónomo. Anteriormente era dependiente del Poder Judicial del Estado

⁵Reciente creación en 2014

⁶No hay datos existentes, dado que el presupuesto del PJT se ejerce de manera global. Se hicieron las peticiones de información correspondientes, no hubo respuesta favorable.

⁷Creado en 2010.

Cuadro 4. Fuentes de información utilizadas para Presupuestos 2015 en OPLES.

Entidad	Presupuestos 2015					
	Operativo (O)	Proceso Electoral (PE)	Prerrogativas (P)	TOTAL (T)	Fórmula utilizada	Notas
Aguascalientes	PEE 2015		PEE 2015	PEE 2015	O+P=T	
Baja California	Portal OPLE transparencia		Portal OPLE Transparencia	Portal OPLE Transparencia	O+P=T	
Baja California Sur	PEE 2015		Portal OPLE Transparencia	Calculado	O+P=T	ajustado en total
Campeche	PEE 2015	PEE 2015	PEE 2015	PEE 2015	O+PE=T	
Chiapas	Calculado		ACG	PEE 2015	O+P=T	ajustado en operativo (la liga el OPLE no está disponible)
Chihuahua	PEE 2015		PEE 2015	PEE 2015	O+P=T	
Coahuila	PEE 2015		PEE 2015	PEE 2015	O+P=T	
Colima	PEE 2015		PEE 2015	PEE 2015	O+P=T	
Distrito Federal	ACG	ACG	ACG	PEE 2015	O+PE+P=T	
Durango	ACG		PEE 2015	PEE 2015	O+P=T	
Guanajuato	PEE 2015	PEE 2015	PEE 2015	PEE 2015	O+PE=T	
Guerrero	PEE 2015	PEE 2015	PEE 2015	PEE 2015	O+PE+P=T	
Hidalgo	PEE 2015		PEE 2015	PEE 2015	No son sumables/ se reportan montos distintos	No son sumables los resultados, puesto que no se explica si el capítulo 4000 representan las prerrogativas
Jalisco	Petición Transparencia	Petición Transparencia	Petición Transparencia	PEE 2015	O+PE+P=T	
México	Calculado		Portal OPLE Transparencia	PEE 2015	O+P=T	ajustado en operativo
Michoacán	Calculado		Portal OPLE Transparencia	PEE 2015	no tiene división pero se ajusto a O+P=T	
Morelos	Calculado		PEE 2015	PEE 2015	O+P=T	ajustado en operativo
Nayarit	Calculado		PEE 2015	PEE 2015	O+P=T	ajustado en operativo
Nuevo León	Calculado		Portal OPLE Transparencia	PEE 2015	O+P=T	ajustado en operativo
Oaxaca	PEE 2015		PEE 2015	PEE 2015	O+P=T	
Puebla	Portal OPLE transparencia		Portal OPLE Transparencia	PEE 2015	O+P=T	ajustado en operativo
Querétaro	Portal OPLE transparencia	Portal OPLE transparencia	Portal OPLE Transparencia	Portal OPLE Transparencia	O+PE+Amp (1,530,958.48)=T	O= Operación Instituto + prerrogativas act ord
Quintana Roo	Portal OPLE transparencia		Portal OPLE Transparencia	PEE 2015	O+P=T	
San Luis Potosí	PEE 2015	PEE 2015	PEE 2015	PEE 2015	O+PE+P=T	
Sinaloa	PEE 2015		Portal OPLE Transparencia	Calculado	O+P=T	ajustado en total
Sonora	Calculado		PEE 2015	PEE 2015	O+P=T	ajustado en operativo
Tabasco	Portal OPLE transparencia	Portal OPLE transparencia	Portal OPLE Transparencia	PEE 2015	O+PE+P=T	
Tamaulipas	Portal OPLE transparencia		Portal OPLE Transparencia	PEE 2015	O+P=T	
Tlaxcala	ACG		ACG	PEE 2015	O+P=T	
Veracruz	PEE 2015		PEE 2015	PEE 2015	O+P=T	
Yucatán	ACG	ACG	ACG	PEE 2015	O+PE+P=T	
Zacatecas	PEE 2015		PEE 2015	PEE 2015	O+P=T	

Fuente: Elaboración propia

PEE. Presupuesto de Egresos Estatales

ACG. Acuerdos de Consejo General del OPLE correspondiente

Fuentes de información para la construcción de presupuesto 2015 en OPLES

De las fuentes, la mayor parte de la información en el caso de los presupuestos de 2015 para los OPLES, fue obtenida mediante el Presupuesto de Egresos de cada estado que se encuentran disponibles en las diferentes gacetas y periódicos oficiales de los cuales se consiguieron los montos totales aprobados; dado que en algunos periódicos y gacetas estatales no se encontraron los montos clasificados por las categorías aquí utilizadas (Presupuesto Operativo, Proceso Electoral y Prerrogativas a partidos políticos) se realizaron búsquedas particulares en fuentes como los portales de transparencia de cada OPLE, en acuerdos de Consejo General y si la información no era precisa, se calcularon los montos de acuerdo a la información obtenida; es decir cuando únicamente faltaba un rubro por determinar. Esto se reflejó en que el 44% de los OPLES cuentan con información completa, de los cuales 12 de estos (Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Colima, Oaxaca, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas) se especifica toda la información presupuestaria clasificada en la fuente primaria del presente trabajo que fueron los periódicos y gacetas oficiales, mientras que sólo 2 entidades (Baja California y Querétaro) cuentan con información precisa y clasificada por los rubros anteriores en los portales de transparencia, mientras que el resto de los OPLES no cuenta con la información unificada, pues la información es de dos o más fuentes diferentes. (Ver cuadro 4 anexo).

Cabe señalar que para completar el cuadro de presupuestos 2015 en los OPLES, fue necesario seguir la fórmula de sumar cada rubro para obtener el total de presupuesto, es decir en el caso de los OPLES sin elecciones concurrentes la fórmula fue *Presupuesto Operativo (O) + Prerrogativas(P) = Presupuesto Total(T)*; mientras que para aquellos estados en elecciones se agregó el rubro de Presupuesto del Proceso electoral (PE) resultando en la fórmula $O + PE + P = T$. Sin embargo, dado que cada uno de los OPLES cuenta con autonomía en la planeación y ejecución del presupuesto, estas fórmulas no aplicaron completamente o bien existieron excepciones como el caso de Hidalgo, donde los montos para cada uno de los rubros no resulta ser sumable, pues la información que se reporta en sus diversas fuentes es distinta; en el OPLE de Michoacán suele tener una excepción parecida, pues la información se obtuvo de dos fuentes distintas realizando un ajuste para determinar el monto de presupuesto operativo, por lo tanto al final

se ajustó a la fórmula de $O + P = T$; por su parte para determinar el presupuesto total del OPLE de Querétaro, se incluyeron todos los rubros más una ampliación de 1,530,958.48 pesos. Por consiguiente, el número de OPLES por fuente de información se concentra en el siguiente cuadro resumen, así como el resultado del número de OPLES por fórmula utilizada.

Operativo		Proceso electoral		Prerrogativas		Totales	
Fuente	Número de OPLES	Fuente	Número de OPLES	Fuente	Número de OPLES	Fuente	Número de OPLES
PEE 2015	14	PEE 2015	4	PEE 2015	16	PEE 2015	28
ACG	4	ACG	2	ACG	4	ACG	0
Calculado	7	Calculado	0	Calculado	0	Calculado	2
Portal de transparencia	6	Portal de transparencia	2	Portal de transparencia	11	Portal de transparencia	2
Petición de transparencia	1	Petición de transparencia	1	Petición de transparencia	1	Petición de transparencia	0
<i>PEE. Presupuesto de Egresos Estatal 2015</i>							
<i>ACG. Acuerdos de Consejo General</i>							

Fórmulas utilizadas	
	Número de OPLES
$O+P=T$	21
$O+PE=T$	2
$O+PE+P=T$	6
Excepciones	3
<i>O= Presupuesto Operativo</i>	
<i>P= Prerrogativas a partidos políticos</i>	
<i>PE= Presupuesto para el proceso electoral</i>	

Debido a la problemática de la recolección de la información presupuestaria, la sumatoria total de los montos únicamente se realiza de forma vertical, pues los diferentes mecanismos de organización de la información no hacen posible que se pueda homologar para todos los OPLES.

BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS

1. ALBI Ibáñez, E., González-Páramo, J. M. & Zubiri, I., (2009). *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos*. Madrid, España: Ariel Ediciones.
2. ALBI, E., Contreras, C. & González Páramo, J. M., (1992). *Teoría de la hacienda pública*. Barcelona: Ariel Ediciones.
3. AYALA Espino José. *Economía del Sector Público Mexicano*. (2007). México
4. AYALA Espino., J., *Mercado, elección pública e instituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa/FE-UNAM, (1996).
5. CARRILLO Cervantes, M., (1998). La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México. *Alegatos Universidad Autónoma Metropolitana*, pp. 25-32.
6. CARRILLO, Manuel et al., *Dinero y contienda político-electoral*. Reto de la democracia, FCE, México, 2003.
7. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. 2016 “El costo de la democracia en México” Documento de trabajo número 219. junio de 2016. México D.F.
8. CNN México. 5 de noviembre de 2010. “La reforma electoral de 2007 no ha disminuido los gastos de los comicios”. Diario online *Expansión CNN*. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2010/11/05/la-reforma-electoral-de-2007-no-ha-disminuido-los-gastos-de-los-comicios>
9. CNN México. 6 de Junio de 2015. “El estreno electoral de la casilla única, espera el voto de 50 millones”. Diario online *Expansión CNN*. Disponible en: <http://expansion.mx/adnpolitico/2015/06/06/el-estreno-electoral-de-la-casilla-unica-espera-el-voto-de-50-millones>
10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
11. DE SWAAN, M., (2004). “El Costo de las elecciones en el mundo. Un estudio comparado”. Periódico *El país*, 21 Enero, pp. 18-20.
12. DÍAZ SÁNCHEZ, Héctor Javier. “El financiamiento de los partidos políticos tras la reforma electoral de 2007”. *Sufragio*, núm. 1 (julio – noviembre 2008): 107-119.
13. ESCUTIA, José Luis. *Proceso electoral federal 2012*. Instituto Federal Electoral, México D.F. 2012.
14. EVERDY Mejía, Luis. “Un vistazo al presupuesto del IFE: el costo de la democracia”. En Periódico en línea *ADN Político*. México, 2012.
15. Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral. Capítulo 1. Costo de la democracia electoral en el ámbito federal. *Integralia Consultores y CEEY*. Junio, 2013. Disponible en: <http://www.integralia.com.mx/files/Documentocompleto.pdf>
16. GOMEZ Robledo Marina. “El alto costo de la democracia electoral”. En periódico *24 Horas sin límite* versión en línea.

17. Gómez Robledo, Mariana. Enero 1° 2012. “El alto costo de la democracia electoral”. En periódico online *24 horas*. Disponible en: <http://www.24-horas.mx/el-alto-costo-de-la-democracia-electoral/>
18. GOMEZ Tovar Rosa, Urbietta Zavala Javier. “10 respuestas a preguntas incómodas respecto al presupuesto del INE”. En Revista *Voz y Voto* No. 261 Noviembre de 2014. México D.F.
19. HERNÁNDEZ Sandor. 2014. “Y los tribunales electorales locales, ¿de quién dependen?”. En *Revista Nexos*. Junio 4 de 2014. Disponible en línea: http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=sandor-hernandez
20. Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral durante el proceso 2008-2009, Instituto Federal Electoral, México, febrero 2010.
21. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2009. *Acuerdo ACU-012-09 del Consejo General del IEDF por el que se aprueba el ajuste al presupuesto de egresos del Instituto Electoral del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal del año 2009, así como las modificaciones al programa operativo anual 2009 del IEDF*. México D.F.
22. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2015. *Acuerdo ACU-06-15 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban el ajuste al Programa Operativo Anual y al Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2015, con base en las asignaciones autorizadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y la solicitud de Ampliación Líquida al Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2015*. México D.F.
23. Instituto Electoral del Distrito Federal. Sitio de capacitación electoral. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/index.php/elecciones/capacitacion-electoral-00/244-comparativo-ce>
24. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2009. *Estadísticas de las elecciones locales de 2009 IEDF Resultados*. México D.F.
25. Instituto Federal Electoral, *El IFE y el costo de la vida democrática en México (una respuesta al estudio: ¿Cuestan demasiado las elecciones en México?)*, IFE-Secretaría Ejecutiva, México, 2010.
26. Instituto Federal Electoral. 2009. Informe sobre la segunda etapa de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla., México
27. Instituto Federal Electoral. 2011. *El IFE y el costo de la vida democrática en México, Para entender el presupuesto 2012*. México D.F.
28. Instituto Nacional Electoral e Instituto Electoral del Distrito Federal. 2015. *Análisis y Evaluación General de la Casilla Única*. México D.F.
29. Instituto Nacional Electoral, 2014. *La Reforma Electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el Proceso Electoral 2014-2015*, México.
30. Instituto Nacional Electoral, 2014. *Manual de Planeación, Programación y Presupuestación*, México D.F.

31. Instituto Nacional Electoral. 2014. *Acuerdo de Consejo General INE/CG114/2014 por el que se aprueba el modelo de casilla única para las elecciones concurrentes que se celebrarán en el año de 2015*. México D.F.
32. Instituto Nacional Electoral. 2015. *Numeralia proceso electoral 2014-2015*. México D.F.
33. Instituto Nacional Electoral. *Memoria del Proceso electoral 2012*. México D.F.
34. Instituto Nacional Electoral. *Modelo de casilla única del Instituto Nacional Electoral para las elecciones concurrentes 2015*. Agosto de 2014, México D.F.
35. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2015. “La democracia no tiene precio pero cuesta”. Disponible en: <http://www.idea.int/americas/la-democracia-no-tiene-precio-pero-cuesta.cfm>
36. Junta Local Ejecutiva del Instituto Electoral del Distrito Federal. 2009. *Memoria del Proceso Electoral Federal 2008-2009*. México D.F.
37. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014.
38. Ley General de Partidos Políticos, 2014.
39. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
40. Libro Blanco del Proceso Electoral Federal 2011-2012, Instituto Federal Electoral, junio 2013.
41. MENA Rodríguez, Marco A., “¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en perspectiva”, CIDE, Cuadernos de Debate núm. 2, serie *Uso y Abuso de los Recursos Públicos*, México, 2010.
42. MORALES Manzanares Rodrigo. “El Costo de la democracia. Elementos para una revisión integral”. *Cuadernos Para el debate No. 4*. Instituto Federal Electoral. 1ra Ed. 2012.
43. MURAYAMA, Ciro, “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, en Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2008.
44. MUSGRAVE, R. *Hacienda Pública. Teoría y aplicaciones*. McGraw-Hill, México, 1992.
45. OVEJERO Félix. 2014. “Democracia y mercado”. En R.M. Suarez, E. García-Gutián, y A.A. Aisa (Coord.) *Teoría política: poder, moral, democracia El Libro Universitario - Manuales*, Alianza Editorial, pp. 316-320.
46. PNUD, *Gettin to the Core: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections*, Nueva York, 2005.
47. Presupuesto de Egresos Estatales (varios años). Periódicos oficiales de los gobiernos estatales.
48. RAZ, J., 1985. *La autoridad del derecho. Ensayos sobre derecho y moral*, México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
49. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación (varios años).

50. Secretaría Ejecutiva – IFE, (2009), “Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009”, Tomo II, México.
51. SERRANO Migallón, Fernando, *Proceso Electoral 2006*, Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. Ed. Porrúa, México D.F.
52. STIGLITZ, J. *La economía del sector público*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1988.
53. Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2015. Presupuesto de Egresos 2015. Metas Principales. México.
54. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sitio de transparencia.
55. UGALDE Luis Carlos. 2015. “Democracia a precio alzado”. En *Revista Nexos*. 3 de agosto de 2015. Pp.20-28