



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL:
LA AUTONOMIA POLITICA Y FINANCIERA DE UNA
INSTITUCION EN TRANSICION 1991-2000"

T E S I S
Q U E P R E S E N T A
SARA MAGALLON MARTINEZ
PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)

288395

DIRECTOR DE TESIS: MTRO. HECTOR ZAMITIZ GAMBOA



2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS por permitirme vivir y darme fortaleza, entendimiento y paciencia; soportando y ayudándome a superar mis repentinos ataques de tristeza y alegría.

A mi padre, Manuel Magallón, que aunque físicamente no está conmigo; si lo está espiritualmente. Espero que se sienta orgulloso de mí, desde donde quiera que éste.

A mi madre, Sara Martínez por su cariño y fuerza insuperable; que me han hecho alcanzar una de mis más anheladas metas. Gracias por su apoyo incondicional en cada paso de mi formación personal y profesional.

A mis hermanos, Armando, Lupe y Leticia, y de manera especial a Rosa y Manuel por su confianza y constante apoyo moral y económico en los momentos difíciles. En verdad, espero no defraudarlos.

A los amigos, que han estado conmigo cuando lo he necesitado; en las buenas y en las malas.

A todos mis maestros, que con sus enseñanzas y consejos, han contribuido en mi crecimiento personal y académico.

INDICE

Pág.

INTRODUCCION.....	07
-------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO:

Nociones Generales sobre Autonomía y Política Presupuestal

1. Aspectos Normativos en torno al Sistema Electoral Mexicano.....	13
2. La Autonomía en la Institución Electoral	14
3. El Presupuesto en México	
3.1 Fundamento Jurídico.....	18
3.2 Antecedentes.....	19
3.3 Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	21
3.4 Definición.....	23
3.5 Presupuesto por Programas.....	24
3.6 Clasificación.....	25
3.7 Proceso Presupuestario.....	27

CAPÍTULO SEGUNDO:

Origen y Fortalecimiento de la Autonomía del Instituto Federal Electoral

Primera Etapa: 1991-1995 "Reductos de Control Gubernamental en la Institución Electoral"

1. Marco Normativo: El gradualismo reformista 1989-1990	
1.1 Cambios Constitucionales y Legislación Electoral: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).....	33
2. El Instituto Federal Electoral.	
2.1 Estructura	37
2.1.1 Órganos Directivos.....	39
2.1.1.1 Consejo General.....	39
2.1.1.2 Órganos Locales.....	41
2.1.1.3 Órganos Distritales.....	42
2.1.2 Órganos Ejecutivos y Técnicos.....	42
2.1.2.1 Junta General Ejecutiva.....	43
2.1.2.2 Juntas Locales Ejecutivas.....	44
2.1.2.3 Juntas Distritales Ejecutivas.....	44
2.1.3 Órganos de Vigilancia.....	44
2.1.4 Oficinas Municipales y Mesas Directivas de Casilla.....	45
2.2 Políticas y Programas 1991-1995.....	48
2.3 Presupuesto y Financiamiento 1991-1995.....	49
2.3.1 Presupuesto 1991.....	50
2.3.2 Presupuesto 1992.....	51

2.3.3 Presupuesto 1993.....	52
2.3.4 Presupuesto 1994.....	53
2.3.5 Presupuesto 1995.....	55
3. Mecanismos de Control Político	
3.1 El Poder Ejecutivo y la Secretaría de Gobernación	58
4. Mecanismos de Control Financiero	
4.1 El Poder Legislativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	67
4.2 Convenios de Colaboración con los Estados.....	71
4.3 Sistemas de Control y Fiscalización del Gasto.....	75

CAPÍTULO TERCERO:

El Instituto Federal Electoral frente a la Transición

Segunda etapa: 1995-2000. "Consolidación de la Institución Electoral"

1. Marco Normativo Actual	
1.1 Reforma Constitucional y Electoral de 1996.....	78
1.1.1 Integración del Poder Legislativo de la Unión.....	79
1.1.2 Sistema de Partidos.....	80
1.1.3 Reconocimiento legal a las Agrupaciones Políticas.....	80
1.1.4 Condiciones de la Competencia.	
1.1.4.1 Acceso de los Partidos a los Medios de Comunicación.....	80
1.1.4.2 Régimen Financiero de los Partidos Políticos.....	81
1.1.4.3 Coaliciones	82
1.1.5 Regímenes Electorales Locales.....	82
1.1.6 Régimen Político del Distrito Federal.....	83
2. Situación Actual del Instituto Federal Electoral	83
2.1 Principios.....	84
2.2 Actividades.....	84
2.3 Estructura.....	85
2.3.1 Órganos de Directivos (Consejos)	89
2.3.1.1 Consejo General.....	90
2.3.1.2 Consejos Locales.....	92
2.3.1.3 Consejos Distritales.....	93
2.3.2 Órganos Ejecutivos y Técnicos.....	94
2.3.2.1 Junta General Ejecutiva.....	94
2.3.2.2 Juntas Locales Ejecutivas.....	97
2.3.2.3 Juntas Distritales Ejecutivas.....	98
2.3.3 Órganos de Vigilancia.....	98
2.3.4 Oficinas Municipales y Mesas Directivas de Casilla.....	99
2.4 Políticas y Programas 1996-2000.....	102
2.5 Presupuesto y Financiamiento 1996-2000.....	106
2.5.1 Presupuesto 1996.....	107
2.5.2 Presupuesto 1997.....	109
2.5.3 Presupuesto 1998.....	116

2.5.4 Presupuesto 1999.....	127
2.5.5 Presupuesto 2000.....	137
3. Hacia la Autonomía Política	
3.1 El Poder Ejecutivo y de la Secretaría de Gobernación.....	144
3.2 Pugnas Internas	159
3.3 El Conflicto PRI – IFE.....	164
3.4 El Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.....	170
4. Hacia la Autonomía Financiera	
4.1 El Poder Legislativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público....	172
4.2 Convenios de Colaboración con los Estados.....	176
4.3 Sistemas de Control y Fiscalización del Gasto.....	181
CONCLUSIONES.....	190
ANEXOS:	
• Datos curriculares de los funcionarios de la estructura directiva y ejecutiva del Instituto Federal Electoral 1991-2000.....	197
• Programas y Subprogramas Sustantivos y No Sustantivos del Instituto Federal Electoral.....	203
• Cuadros Comparativos sobre el Ejercicio Financiero y Presupuestal del Instituto Federal Electoral, en años electorales y no electorales.....	204
BIBLIOGRAFIA.....	213

INTRODUCCION

En la actualidad, los regímenes democráticos han cobrado especial importancia, insistiéndose en la idoneidad de su adopción. Aunque paradójicamente, pocas veces se ha puesto atención al proceso y/o los mecanismos que se siguen para alcanzar el ideal democrático de las naciones desarrolladas.

Al contrario de otros países que han centrado sus esfuerzos democratizadores en abrir nuevas vías de participación a la población en la toma de decisiones públicas, como el plebiscito y el referéndum. En México, con una historia político-electoral viciada de origen; lo que hoy se persiguió, fue la consolidación de las instituciones y procedimientos electorales que permitieron conjugar eficacia, eficiencia y productividad con los requerimientos de transparencia y certeza que todo proceso democrático debe tener; lo cual fue en gran medida alcanzado con las elecciones del año 2000.

La materia electoral ha sido un tema de reflexión obligado durante los últimos años, particularmente en el ámbito jurídico; dejándose de lado el aspecto político y operativo que representaba la organización de los procesos electorales. En particular, el fortalecimiento y la consolidación de la institución electoral como una entidad plenamente autónoma e independiente de cualquier tipo de control político o económico.

La historia institucional en el terreno político-electoral en nuestro país es reciente, se remonta a 1946 con la primera Ley Federal Electoral que desprende del poder local y municipal la facultad de coordinar las elecciones federales, y crea un órgano electoral de jurisdicción nacional -la Comisión Federal de Vigilancia Electoral-, integrada por representantes del Poder Ejecutivo, Legislativo y de los partidos políticos con mayor relevancia. Un importante precedente de la actual institución electoral.

Los organismos electorales eran de carácter transitorio, carecían del menor margen de autonomía política y financiera, así como de las herramientas políticas y administrativas necesarias para cumplir adecuadamente sus funciones. Su composición reflejaba una endeble correlación de fuerzas, siempre favorable al partido en el poder, y en consecuencia, de abierta subordinación al Poder Ejecutivo vía la Secretaría de Gobernación. Lo anterior, se tradujo en una clara ausencia de mecanismos democráticos que hicieron imposible la alternancia, retrasando los acuerdos en materia de organización electoral.

En 1977, el debate giraría en torno al legítimo reclamo de los actores políticos por una mayor apertura y participación en los puestos de representación popular. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) vino a responder parte de esas inquietudes, fomentando el pluripartidismo con la introducción del sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados que favorecía a las minorías. Pero, los órganos

electorales, mantuvieron sin grandes cambios sus relaciones de dependencia con el gobierno y el partido en el poder.

Dos lustros más tarde, las elecciones federales de 1988 se convertirían en un parteaguas. El partido hegemónico, enfrentó por primera vez en su historia, una estruendosa caída en sus preferencias electorales tras los constantes fracasos económicos, políticos y sociales de su administración, y el consecuente crecimiento de la oposición; teniendo que recurrir al fraude y a la manipulación de los resultados para mantenerse en el poder, utilizando a la propia institución electoral como instrumento, si consideramos lo que significó la famosa "caída del sistema". De ahí, que la parcialidad con que actuaron los órganos electorales fuera puesta en lo sucesivo en el centro de las negociaciones entre autoridades y partidos. La estrategia oficial, buscó recuperar credibilidad sin arriesgar el control político-electoral del gobierno

Esta coyuntura obligó a replantear nuevamente las reglas del juego, pero ahora en su organización y procedimientos; a fin de garantizar condiciones más equitativas en la contienda y la seguridad de que los resultados iban a ser respetados. El primer paso, consistió en redefinir el papel de las instituciones encargadas de organizar los comicios, supeditadas en todos sentidos al aparato gubernamental y partidario. Los órganos electorales, constituyeron uno de los ejes principales de la reforma constitucional y a la ley electoral.

Dos etapas reflejan el proceso legal y político que ha seguido el Instituto para alcanzar mayor autonomía e independencia en lo político y financiero. Cada una contiene cuatro aspectos que observan un análisis de la relación política y financiera del Instituto respecto al Estado: 1) Marco normativo; 2) Aspectos estructurales y operativos del Instituto Federal Electoral; 3) Mecanismos de control político y 4) Mecanismos de control financiero. Todos estos parámetros son determinantes para tener una visión de conjunto, -la cual no pretende ser exhaustiva-, respecto al grado de autonomía realmente alcanzado por la institución electoral.

Primera etapa: 1991-1995. La reforma constitucional y electoral de 1989-1990; reivindica la función electoral como una función del Estado ejercida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo con la participación de partidos políticos y ciudadanos. Para organizar y vigilar las elecciones se creó un organismo público desconcentrado, formalmente autónomo, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios: el Instituto Federal Electoral (IFE).

Cabe mencionar, que los legisladores se equivocaron al caracterizar a la institución electoral como un órgano desconcentrado; el término adecuado, es el de descentralización. Por tratarse de la creación por ley, de un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, como son las electorales. La desconcentración se aplica a una forma de organización administrativa que sin excluir la relación jerárquica, permite cierta independencia técnica y administrativa; que no es el caso del órgano comicial.

El Instituto cuenta con una estructura directiva y otra operativa, paralelas e interdependientes entre sí, jerárquicamente diferenciada de la Secretaría de Gobernación; cuyo titular se mantuvo al frente de la institución como representante del Poder Ejecutivo. La primera corresponde a los órganos colegiados, donde se adoptan las decisiones sobre cómo organizar y administrar el proceso electoral; su trabajo es eminentemente político. Se integra a nivel central, por un Consejo General; y desconcentrado, con 32 Consejos Locales, uno por entidad federativa y 300 Consejos Distritales, uno por cada distrito electoral uninominal. La segunda, pone en práctica todas y cada una de las decisiones que se toman en los órganos colegiados de dirección, abarcan cada paso del proceso electoral; dentro de los ámbitos de acción señalados, encontramos una Junta General Ejecutiva, 32 Juntas Locales y 300 Juntas Distritales.

El IFE nace con dos componentes muy importantes, que hasta la fecha lo caracterizan: *Autonomía y ciudadanización*. Ingredientes fundamentales del nuevo arreglo institucional. La presencia de consejeros de naturaleza apartidista e imparcial como representantes de la ciudadanía en los órganos de dirección, prometió ser un factor de equilibrio, a pesar de que en un principio el mecanismo de selección, contemplará la participación de instancias gubernamentales. Sin embargo, la forma en que el Instituto se encontraba integrado, políticamente planteaba una autonomía acotada. En el Consejo General concurrían con amplias facultades de decisión; el Presidente del Consejo (Secretario de Gobernación), cuatro representantes del Poder Legislativo, de los partidos políticos y seis consejeros magistrados, propuestos por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados. Todos con voz y voto.

En este periodo, las reformas de 1993 y 1994, constituyeron un impasse que se caracterizó por una importante restricción de las facultades gubernamentales en la organización electoral, por los nuevos requerimientos que surgieron, frente a las elecciones federales de 1994 que dotaron de mayor autonomía a los órganos electorales. Se agregó a la institución electoral el principio de independencia y se acotaron las atribuciones del Poder Ejecutivo en la designación de los consejeros magistrados, convertidos en *ciudadanos*; los cuales fueron nombrados a propuesta de la Cámara de Diputados. El Secretario de Gobernación perdió el voto de calidad que tenía en caso de empate, y se suprimió el de los representantes de los partidos.

En el plano financiero, contempla la situación programática y presupuestal, delineada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; las transferencias financieras a los partidos, los convenios de colaboración con los estados y los sistemas de control y fiscalización del gasto adoptados. Canales que limitaron su autonomía al constituirse en factores de dependencia respecto al Estado.

Para entender con mayor amplitud el desarrollo que ha tenido la institución electoral; en un primer capítulo se introducen las características generales del sistema electoral mexicano, así como algunos aspectos teóricos sobre autonomía y presupuesto, siendo éste una importante herramienta político-

administrativa para el sector público; al planear, programar, ejecutar, controlar y evaluar la asignación oportuna de los recursos a todos los órganos centralizados y descentralizados, incluyendo a la propia institución electoral en coordinación con los gobiernos de los estados, para lograr las metas y objetivos trazados en sus programas durante el transcurso de un año calendario, con apego a las prioridades que determina la planeación nacional y el marco legal correspondiente (la Constitución, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

2. Segunda etapa: 1996-2000. Comprende la reforma constitucional y electoral de finales de 1996, la cual logró grandes avances en materia de autonomía política y financiera. La participación del Poder Ejecutivo en los órganos electorales a través del Secretario de Gobernación, concluyó y se abrió un nuevo ciclo al consolidarse el proceso de "ciudadanización" del Instituto, con la figura de los consejeros electorales; únicos con voz y voto en la estructura colegiada, al perder los partidos y representantes del Poder Legislativo, su derecho a voto; menguando el tradicional dominio gubernamental y partidario. Es una etapa que podríamos caracterizar como de "transición", fortalecimiento y consolidación de la autonomía institucional.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral se integró con un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales únicos con voz y voto, propuestos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, un representante de cada una de las fracciones parlamentarias con representación en el Congreso, uno por cada partido político; y un Secretario Ejecutivo, nombrado por el Consejo a propuesta del Consejero Presidente. Además, el nuevo marco normativo permitió la formación de Comisiones, conformadas originalmente, sólo por consejeros electorales para incorporar el trabajo operativo con el colegiado; propiciando nuevas relaciones y formas de vinculación que comenzaron a abonar el camino hacia la democratización del Instituto; pero también a su *partidización* por el involucramiento de los partidos, pues a pesar de que no tienen derecho a voto; su influencia y peso político en la toma de decisiones, han sido determinantes.

En este periodo, el Instituto entró en una fase de reestructuración interna, que ha contemplado la renovación integral de casi toda su estructura operativa y colegiada a nivel local y distrital, con la participación de los partidos, para garantizar un margen mayor de autonomía respecto al Estado, los gobiernos locales y el propio partido en el poder.

Políticamente, el IFE ha tenido que enfrentar fuertes pugnas internas, sobre el papel que debe desempeñar en el proceso democrático: como árbitro de la contienda o como un activo promotor del voto. Por si esto fuera poco, a este conflicto de intereses entre consejeros, se agregó el ataque institucional del gobierno, reflejado en los recortes realizados al presupuesto de 1998 y 1999; así como la pertinaz ofensiva encabezada por el PRI para desacreditar al órgano electoral, alegando parcialidad en la actuación de cuatro consejeros y

supuesto desvío de recursos públicos; cuestionando ante la Cámara de Diputados, el excesivo gasto en materia electoral.

En materia financiera, se le otorgó al Instituto la facultad de aprobar su proyecto de presupuesto sin que el Ejecutivo Federal pudiera modificarlo y "teóricamente" sin la injerencia de Hacienda; no obstante, cuando apenas discutía su presupuesto para 1997, el Secretario de Hacienda incluyó dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el monto que se destinaría al órgano electoral, cuando era éste quien lo debía sancionar de manera autónoma e independiente; siendo el proyecto de presupuesto para 1998, el primero en elaborarse bajo el principio de autonomía, otorgado por el legislador en 1996. Igualmente, también se topó con una importante restricción en sus capacidades decisorias, en lo relativo a financiamiento público y fijación de topes de gasto de campaña, al imponérsele el de 1995. Aún persisten ciertos *cardados* que le impiden operar financiera y administrativamente de manera autónoma, entre los que destacan: la concertación de la estructura programática, el programa operativo anual, las afectaciones presupuestarias para readecuar el presupuesto autorizado, los informes trimestrales y anuales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, y las transferencias, entre otros.

Asimismo, existe una excesiva centralización en la toma de decisiones y al mismo tiempo; relaciones de dependencia con los estados vía convenios de colaboración, aun cuando estos se encuentran debidamente regulados y son de carácter público. Dichos convenios se refieren básicamente a apoyos y contraprestaciones: el IFE se encarga del padrón y la logística, y las autoridades locales ayudan en la recopilación de información para mantener actualizado el padrón; proporcionando los recursos materiales y financieros, así como los espacios físicos necesarios para su operación; no pudiendo usar personal en tareas electorales que sea contratado y pagado por el gobierno estatal, a fin de transparentar el proceso de transferencia, aunque lo ideal sería que se contara con los recursos federales suficientes.

La política financiera y presupuestal del Instituto, se enfoca básicamente al cumplimiento de los siguientes objetivos y metas:

1. Asegurar a los ciudadanos, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, en materia político-electoral.
2. Impulsar programas de capacitación electoral y educación cívica para que la población conozca sus derechos y obligaciones político-electorales.
3. Garantizar el apoyo a los partidos políticos y coadyuvar a su fortalecimiento.
4. Garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan el proceso electoral federal.
5. La actualización permanente del Padrón Electoral Federal.
6. Apoyar la realización de procesos electorales locales, vía convenios de apoyo y colaboración con los estados.
7. La formación y evaluación del desempeño de funcionarios profesionales en materia electoral.
8. Administrar y consolidar la descentralización eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales.

El seguimiento y la fiscalización del gasto en el Instituto, con el propósito de ofrecer una mayor transparencia al uso y destino de los recursos asignados, se lleva a cabo bajo un esquema tripartita que contempla una auditoría interna y dos auditorías externas. La primera es realizada por la Contraloría Interna, apoyada por las Comisiones de Auditoría y Contraloría del Consejo General. Una de las auditorías externas, considera un proyecto de acuerdo de finales de 1997, el cual dispuso que anualmente se analizará la información financiera y presupuestal del órgano electoral. La otra es realizada por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. La evaluación permite un mejor manejo de la política presupuestal y de su ejercicio, al poder detectar y corregir oportunamente las desviaciones y realizar las adecuaciones pertinentes.

Sin embargo, aunque en términos reales el presupuesto electoral no ha aumentado tanto, en comparación con la partida que se asigna a los partidos políticos; contrasta con las otorgadas a otros sectores, como el social, que ocupa de mayores recursos por las crecientes demandas de gran parte de la población; cuyas necesidades no alcanzan a ser cubiertas en su totalidad, ante la crisis económica que atraviesa el país. La necesidad de consolidar el actual modelo democrático, justifica el alto costo que representa para México, superar la desconfianza en las estructuras electorales; tradicionalmente en manos de gobiernos priístas. De ahí, que algunos analistas intenten ubicar a la institución electoral como un *cuarto poder independiente* del Ejecutivo, Legislativo y Judicial; e incluso consideren al IFE como la *supersecretaría de la transición*.

En suma, el presente trabajo intentará destacar el desarrollo que ha tenido el Instituto Federal Electoral, durante los últimos diez años; sus reacomodos internos y externos, así como los márgenes de independencia y autonomía de la organización comicial frente al binomio PRI-gobierno, que no se resignaba a perder el control sobre los procesos electorales; retrasando la transición y la completa democratización del sistema político. Se trata de formular un diagnóstico general del grado de autonomía política y financiera con que cuenta el Instituto para la operación de sus programas, bajo el marco de la denominada reforma política "definitiva" del Estado y del trascendental cambio que representó para la democracia, el reciente proceso electoral. En el año 2000, se logró contar con un organismo capaz de organizar elecciones confiables y transparentes; y de contrarrestar la ofensiva oficial por mantener al régimen de partido hegemónico seis años más, ofreciendo confianza y *certidumbre en los resultados a todos los actores políticos involucrados*.

CAPITULO PRIMERO: NOCIONES GENERALES SOBRE AUTONOMIA Y POLÍTICA PRESUPUESTAL

1. Aspectos Normativos en torno al Sistema Electoral en México

En México, el actual sistema político-electoral tiene su origen en la Constitución de 1917, en la cual se plasman los fundamentos jurídicos que regulan al país en su conjunto. Establece la voluntad del pueblo para constituirse en una república representativa, democrática y federal; en la que el interés general debe prevalecer sobre el interés particular. El poder político se legitima en el pueblo, que ante la inviabilidad de una participación directa en las decisiones públicas, delega la facultad de gobierno en representantes elegidos democráticamente.

La forma de gobierno tiene como base el principio de división de poderes (frenos y contrapesos) entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La autoridad del gobierno al interior, y del Estado al exterior; recae en el Ejecutivo Federal quién es elegido directamente por sufragio universal, libre y secreto cada seis años.

El Poder Legislativo está representado por un sistema bicameral: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La primera se integra por 500 diputados elegidos cada tres años, de los cuales 300 son asignados mediante el principio de mayoría relativa al número existente de distritos electorales, en función del porcentaje de población que cada uno tiene sobre el total nacional y 200 por representación proporcional, de acuerdo a listas emitidas por los partidos políticos; votadas en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país. Ningún partido puede tener la mayoría absoluta de dos tercios (333) requerida para introducir cambios a la Constitución.¹

La Cámara de Senadores introduce el principio de representación proporcional, que aumenta el número de sus integrantes de 64 a 128. Dos son electos por mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría; tres por entidad federativa para un total de 96. Los 32 restantes son elegidos por representación proporcional en una sola circunscripción plurinomial nacional, que se renovará en su totalidad cada seis años.

Por su parte, el Poder Judicial se conforma con la intervención de los otros dos Poderes: los once ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación son designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, a partir de las propuestas presentadas por el Ejecutivo Federal.

Únicamente la integración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo se realiza a través de elecciones periódicas validadas por la sociedad mediante la emisión del sufragio universal, libre, directo y secreto. Elementos que en conjunto

¹ Desde 1993, toda reforma constitucional es resultado de un proceso de concertación y acuerdo entre los partidos políticos representados en el Congreso, para lograr la mayoría requerida.

conforman la llamada *democracia procedimental*; donde la expresión de la voluntad popular es clave en la formación y ejercicio del poder público, características que distinguen a los sistemas electorales democráticos, en la actualidad.

En términos generales, las diferentes interpretaciones que existen sobre sistemas electorales, coinciden en señalar la existencia de un conjunto ordenado y coherente de elementos (instituciones, normas y procedimientos) relacionados e interdependientes entre sí, que contribuyen a lograr la cabal expresión de la voluntad popular a través de la emisión del sufragio y la integración de los correspondientes órganos del Estado con los candidatos triunfadores. También se definen como "el conjunto de elementos técnicos que permiten traducir voluntades políticas en posiciones de poder estatal".² Considerando que la modificación de uno de estos elementos puede influir en otros o en las funciones que cumple todo el sistema.

La función electoral está orientada a establecer las condiciones del juego para alcanzar el poder político mediante procedimientos claros y transparentes, y a designar la representación que ha de gobernarnos. Sin embargo, las características propias del sistema político-electoral en México a lo largo del presente siglo: presidencialismo y partido hegemónico; inhibieron el desarrollo democrático a través de acciones extrainstitucionales (fraude) y la abierta manipulación de los organismos electorales, para favorecer a la clase política en el poder.

Durante la última década y ante la configuración de un escenario más plural y competitivo, heredado de las disputadas y cuestionadas elecciones de 1988, esta situación empezó a cambiar; las reformas electorales puestas en marcha, acotaron el tradicional dominio gubernamental y partidario sobre las instancias encargadas de organizar el procedimiento democrático y garantizar el respeto al voto.

Producto de estos cambios, es la actual legislación electoral y la creación del Instituto Federal Electoral para encargarse de la función estatal de organizar las elecciones; dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; cuya evolución ha estado determinada por el grado de autonomía alcanzado respecto al gobierno, reflejada en la integración y funcionamiento del máximo órgano electoral.

2. La Autonomía en la Institución Electoral

Hasta hace poco los cambios realizados a la legislación electoral se habían distinguido por el gradualismo y la reticencia gubernamental a abandonar el control sobre los organismos electorales. El objetivo era garantizar el predominio del PRI, fortaleciendo la imagen de un pluripartidismo y de un juego democrático aparente; desviando la lucha de clases hacia las urnas

² Nuñez Jiménez, Arturo, "El nuevo sistema electoral mexicano"., Edit. F.C.E. México 1991, p 34-35

cuando se presentaran situaciones de coyuntura que cuestionaran la legitimidad y credibilidad del sistema.

Esta situación fue cambiando gradualmente, al tiempo que el imperativo democrático se hacía cada vez más fuerte y el sistema de partidos comenzara a fortalecerse con la apertura política que impulsó el régimen a través de la reforma electoral de 1977, y se tradujo en el reconocimiento legal a los partidos políticos, dotándolos de ciertas prerrogativas que hicieron posible su ascenso a los puestos de elección popular en condiciones más equitativas, fomentando el pluripartidismo con la introducción de un sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados que favoreció a las minorías, pero también al mismo PRI; al fragmentarse el voto en minipartidos que en cierta medida le eran afines y que posibilitaron su permanencia, dándole una imagen democrática al régimen.

La institución electoral se remonta a 1946, con la primera Ley Electoral Federal, cuando se "federaliza" la organización de los comicios, que se encontraban en manos de los gobernadores y caciques locales y surge la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, con participación predominante del aparato gubernamental y del partido en el poder.

Es hasta 1973 con la Ley Federal Electoral de ese año, cuando se empieza a hablar de autonomía en la institución electoral; aunque no precisamente, respecto al gobierno. En los hechos la organización electoral siguió siendo controlada por las esferas gubernamentales. Pero, jurídicamente se disponía lo siguiente: "la Comisión Federal Electoral es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República"³ Sin duda, un avance importante en la transformación de la institución; aunque dicha disposición careciera de validez en la práctica.

El debate en torno a las instancias encargadas de organizar los comicios, se recupera en los ochenta; una vez que los partidos comienzan a adquirir un rol más importante en la escena política nacional ante la creciente pérdida de credibilidad y legitimidad del régimen y el partido en el poder, tras el abandono de las causas sociales y las constantes crisis económicas que las políticas gubernamentales no supieron sortear; situación que la oposición aprovechó para conquistar mayores espacios de representación, logrando un papel más activo en la dirección de las políticas públicas.⁴

³ Citado por., Fariás Mackey., Luis., *Los organismos electorales de 1994* en Pérez Fernández del Castillo, Germán, Alvarado y Sánchez Gutiérrez Arturo (Coordinadores). *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994.*, Edit. Miguel Angel Porrúa., México 1995 , p 104

⁴ "La reforma electoral de 1989-1990 fue producto de la confrontación que provocó el descrédito de los organismos electorales, pero también de la mejor posición relativa que alcanzaron los partidos políticos de oposición en el universo político del país." Véase a Peschard, Jacqueline., *La organización de las elecciones de 1991: en deuda con la imparcialidad* en Aziz Nassif y Peschad Jacqueline, (comp.) *Las elecciones federales de 1991* . Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1992. p 117.

En ese sentido, las elecciones de 1988 constituyeron una prueba de fuego para el sistema político. El partido en el poder, tuvo que enfrentar por primera vez en su historia un estruendoso descenso en sus preferencias electorales, teniendo que recurrir al fraude y a la manipulación de los resultados para mantenerse vigente; usando a la propia institución electoral como instrumento, considerando lo que en realidad significó la famosa "caída del sistema". Finalmente, la política de *abrir controlando* se le revirtió al gobierno, ante una sociedad cada vez más politizada. En lo sucesivo, la legitimidad y credibilidad en las instituciones gubernamentales, se convirtió en tema obligado, en la agenda de la reforma electoral.

Esta coyuntura planteó la necesidad de realizar en 1989-1990, una reforma constitucional y por ende, a la ley electoral, que tomó como uno de sus ejes principales, a los organismos electorales; totalmente desacreditados por la parcialidad de su actuación.

Por lo anterior, se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) como un organismo autónomo en todos los ámbitos, aunque no fue sino hasta 1996, cuando esta característica se fortaleció. Por primera vez el gobierno federal no tiene presencia y no cuenta con voz ni voto en la organización de las elecciones. Antes de la reforma, presidía al Instituto; ahora es independiente: tiene plena autonomía para realizar, vigilar y verificar toda elección federal; está facultado para decidir sobre su propio presupuesto y administración y tiene absoluto derecho de designar a sus propios funcionarios. Además en la integración de sus órganos colegiados, los únicos con derecho a voz y voto son los Consejeros Electorales, quienes consolidan el proceso de *ciudadanización* iniciado en 1990 con los llamados Consejeros Magistrados, y cuyas características primordiales, tienen que ser su imparcialidad e independencia respecto al gobierno.

El IFE es un órgano autónomo, sus decisiones no son revisadas por instancias judiciales comunes, sino por un tribunal *ad hoc*, el Tribunal Electoral, adscrito al Poder Judicial Federal. Las decisiones son tomadas al margen de las estrategias o los imperativos de la lucha política. Cada acuerdo, programa o iniciativa importante es discutida primero, en los circuitos internos; entre los Consejeros, las Comisiones, el Secretario Ejecutivo y la Junta General Ejecutiva, así como, entre los partidos y Consejeros del Poder Legislativo en el Consejo General. No hay acuerdos ni decisiones que sean consultados con algún grupo, persona distinta o ajena a la institución. La labor del Instituto es el arbitraje.

Al igual que en el ámbito federal, los órganos electorales locales, (cuya existencia está prevista en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución) gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y se rigen por los mismos principios. Tienen bajo su responsabilidad las elecciones de los gobernadores en los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

La autonomía era una medida necesaria para acabar de asentar la confianza y la imparcialidad en el órgano electoral. Significa independencia, tanto de los poderes públicos como de los actores políticos. Aunque, no tiene que ver con la autarquía o estar fuera del régimen de responsabilidades; implica aplicación de la ley. No es una facultad absoluta ni discrecional, al margen de las limitantes administrativas y legales que aún existen. No está dada simplemente por decreto; se construye y materializa con apego a la legalidad, búsqueda de consensos en las decisiones, transparencia, información y explicación detallada de las acciones, ejecución eficaz y profesional, administración rigurosa y una política activa de cooperación y asistencia con el resto de las esferas del poder público y la sociedad, así como entre las autoridades electorales federales y estatales. Autonomía, no sólo legal, sino práctica, frente a los gobiernos. El término, es esencialmente político y consiste en crear un espacio institucional de neutralidad confiable, capaz de organizar y administrar la competencia electoral. No es ausencia de rendición de cuentas sino mayor transparencia en su administración. No puede ser concebida como una libertad sin cortapisas ya que su primera y más elemental condición es ceñirse rigurosamente a la ley; lo cual sólo será posible, con el respaldo de cuadros profesionales y de ciudadanos que conozcan bien sus derechos y obligaciones.⁵

En la construcción democrática, la autonomía de los órganos electorales es un eslabón clave. Es de hecho un principio constitucional que define a la autoridad electoral federal. Procuraría, significa marchar de un poder controlado desde arriba a una democracia auténtica.

Sin embargo, la autonomía es un concepto relativo, por lo menos en materia electoral, es imposible. Se está sujeto al control primario de lo factible; al de las leyes, a los acuerdos tomados por las fuerzas políticas, a las presiones de los partidos políticos, a la participación ciudadana, a las expresiones de los medios y a los juicios de la opinión pública. Sería falso afirmar que el único que tiene el control, es el gobierno; son múltiples los actores involucrados para poder medir con precisión su rango de influencia y determinar si alguno, anula a los demás.

En este contexto, determinar el grado de autonomía y margen de acción de las autoridades electorales en lo político y en lo financiero, cobra especial importancia. La autonomía electoral es vista como el "ejercicio privativo de autoridad con plenas facultades administrativas (IFE) y jurisdiccionales (TEPJF), que sin sujeción jerárquica, establecen la Constitución y las leyes de un estado, para sus organismos electorales". La autonomía se refiere no sólo a la independencia frente a otras instituciones, sino también a las posibilidades de acción y decisión en el ámbito electoral.⁶

⁵ José Woldenberg, Consejero Presidente del IFE, al dictar la conferencia magistral *Autonomía de los Órganos Electorales* el 28 de febrero de 1998, se concretó a señalar que hasta la fecha ha recibido de las autoridades federales "una clara colaboración, con un respeto absoluto a la autonomía". En ningún momento la autonomía del organismo ha sido ensombrecida por presiones o vínculos de algunos de sus directores con el gobierno; ni la menor sugerencia, mucho menos presión, en la toma de decisiones. Autonomía significa que no debe de haber por encima ninguna autoridad, ni subordinación alguna hacia los tres Poderes de la Unión

⁶ Citado por Fariás Mackey Luis, op cit p 104

El Instituto Federal Electoral se erige en un *cuarto poder*, autónomo e independiente respecto a los otros poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de los propios partidos. No está subordinado más que a la ley, con capacidad de acción y decisión, para garantizar legitimidad y credibilidad en los procesos electorales, que conducen el acceso al poder político.

3. El Presupuesto en México.

3.1 Fundamento Jurídico.

El presupuesto general de un gobierno, es el programa que dirige toda la actividad gubernamental; abarca las áreas de decisión del Estado a través de programas operativos anuales. Es un instrumento de control y coordinación del Legislativo y Ejecutivo, destinado a proyectar el funcionamiento deseado y posible de la economía, durante un año, a partir de las orientaciones y metas de un plan de mediano plazo; considerando las condiciones coyunturales en la satisfacción eficaz y eficiente de las necesidades comunes de la población.

En México, el presupuesto es una doctrina del órgano legislativo que permite a la Administración Pública erogar las cantidades necesarias para cubrir los gastos públicos y atender las necesidades colectivas durante un año fiscal. Representa un acto legislativo pues sigue el procedimiento de cualquier ley (iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación), aunque sólo sea emitido por una de las Cámaras (Cámara de Diputados) y comprenda únicamente a los egresos (los ingresos se contemplan en la ley respectiva).

Su base legal se encuentra en la Constitución política (artículo 74, fracción IV); en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que hasta 1994, estableció la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), en la elaboración y conformación de los planes de desarrollo y del proyecto del Presupuesto de Egresos; atribuciones que después de esa fecha, fueron reasignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).⁷

Así como, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCYGP) y el Reglamento respectivo, que tiene como principios fundamentales: 1) programar todo el gasto, basado en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal; señalando objetivos, metas, unidades responsables de la ejecución de los programas y que estos estén fundamentados en costos; 2) modernizar la concepción y manejo del gasto público federal, a partir de un mecanismo capaz de unir las grandes decisiones de política a la acción en materia de gasto para que éste se programe y ejecute eficaz y eficientemente; 3) prever que las decisiones en materia presupuestaria, de contabilidad y gasto público se tomen dando la participación que corresponda a los interesados; y 4) sentar las bases para que en el corto plazo se liberalice el ejercicio del gasto, con el objeto de que los

⁷ La Secretaría de Programación y Presupuesto, desaparece por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de febrero de 1994.

responsables de la ejecución puedan sin trabas administrativas, cumplir las funciones que tienen encomendadas.⁸

"El gasto público se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos". (capítulo II, artículo 13 de la LPCYGPF)

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), será "el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero las actividades, las obras y los servicios públicos, previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen". (capítulo II, artículo 15 de la LPCYGPF). Presenta las asignaciones previstas para la Presidencia de la República, dependencias y entidades, aportaciones a seguridad social, erogaciones no sectorizables, solidaridad y desarrollo regional, participaciones a estados y municipios, a los poderes federales (Legislativo y Judicial), órganos electorales (Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral); erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, pagos de pasivo de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial, asignaciones a intereses; así como, las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, a las que deben sujetarse las dependencias y entidades, en el ejercicio y control del gasto público.

3.2 Antecedentes.

La Constitución de 1917, reguló técnica y administrativamente las actividades presupuestarias para convertir al gasto público en un instrumento de desarrollo, concediendo facultades extraordinarias al Ramo de Hacienda, en tanto se expedían las leyes que normarán su funcionamiento.

En 1928, se realizó un primer intento para separar al presupuesto de la Secretaría de Hacienda y convertirlo en un instrumento de apoyo al cumplimiento efectivo de los programas de gobierno, pero no se lograron los resultados esperados. En materia de planeación se expidió la Ley de Planificación General de la República y se amplió a seis años el periodo presidencial para programar las acciones del gobierno a mediano plazo, instrumentándose el primer Plan Sexenal en 1934, con Lázaro Cárdenas y la primera Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que estuvo vigente por más de 40 años, y con la que sólo se consiguió restablecer el orden presupuestal.

En 1955, se introdujo al presupuesto la clasificación económica y por objeto del gasto, que agrupó los gastos según su naturaleza; en corrientes o de capital, permitiendo establecer el impacto e incidencia del gasto federal en la demanda total de bienes y servicios de la economía en su conjunto.

⁸ Exposición de Motivos de la iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. México 1977.

En 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia, quien se encargó de la planeación del gasto público y de las inversiones en coordinación con la Secretaría de Hacienda, con la presupuestación del gasto público y del gasto corriente y la del Patrimonio Nacional, que realizaba la programación y control de las entidades paraestatales. Estas dependencias tuvieron a su cargo las funciones de planeación, presupuestación y control.⁹

En 1962, se acordó la creación de una Comisión Intersecretarial para la formulación de los planes económicos y sociales a corto y largo plazo; y de una Comisión de Administración Pública para estudiar y analizar la reforma administrativa. El diagnóstico fue desalentador: no existía una adecuada planeación para el desarrollo y el presupuesto era manejado como instrumento de control contable.

En 1965, se incorporan al presupuesto federal, los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal; acordándose la presentación de sus anteproyectos de presupuesto de egresos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y en 1971 se instalan en todas las dependencias y entidades; las denominadas Unidades de Programación.

La obsoleta estructura presupuestaria se modernizó a finales de los sesenta, con la innovadora introducción de la técnica del presupuesto por programas (PXP) en algunas dependencias y organismos, entre los que destacan: la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Mexicano del Petróleo, la Secretaría de la Presidencia, y la de Agricultura y Ganadería; estableciendo los elementos necesarios para conocer el destino del gasto y estudiar la integración de los costos; incorporando metodología, instrumental técnico e infraestructura administrativa y jurídica e institucionalizando los mecanismos de coordinación y concertación, con la participación conjunta y activa de las dependencias y entidades (corresponsabilidad en el gasto público); poniendo énfasis a las realizaciones tanto físicas como financieras, y descentralizándose la contabilidad presupuestaria, al eliminarse los trámites y requisitos previos tradicionalmente centralizados; sentando las bases para una vinculación más sistemática con la planeación.¹⁰

La reforma administrativa de 1977 tiene el gran mérito de institucionalizar la planeación, programación y presupuestación, como instrumentos básicos de gobierno para que el gasto público fuera más razonado y eficiente; promover la reestructuración interna de todas las entidades de la Administración Pública Federal, por sectores de actividad y a nivel regional, establecer entre el

⁹ Alejandro Carrillo Castro, ubicó este intento como el inicio del proceso de institucionalización del modelo actual de planeación, que alcanzará su consolidación en 1976. Este modelo centralizado de planeación, presupuestación y control, fue caracterizado en su momento, por José López Portillo, como el "Triángulo de la eficiencia". Carrillo Castro Alejandro, *La Administración Pública y su influencia en el Presupuesto de Egresos de la Federación*, en Secretaría de Programación y Presupuesto., *X Seminario Interamericano de Presupuesto.*, México 1982., p 109.

¹⁰ Este esquema, permitió el manejo participativo y corresponsable del gasto público federal entre las dependencias y entidades, con el propósito de racionalizar el proceso presupuestario e imprimirle al gasto una mayor eficiencia, agilidad y flexibilidad.

Ejecutivo Federal y los estados; mecanismos de participación a través de Convenios de Coordinación.

Finalmente, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) como una dependencia de orientación y apoyo global, para desarrollar la infraestructura técnica y operativa que vincule el programa con el presupuesto; proponer y normar bajo una sola dirección las tareas de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público; dispersas en varias dependencias, agilizando su descentralización; elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social; programar la asignación de recursos y evaluar los resultados de su aplicación, así como de elaborar la Cuenta Pública mediante la incorporación de información integrada y oportuna, remitida para su revisión a la Cámara de Diputados. Sin embargo, esta Secretaría desaparece en 1994 y sus funciones, vuelven a ser competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.3 Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)

La planeación es un proceso de racionalización; de determinación de objetivos, metas, estrategias, políticas y prioridades. La idea de racionalidad garantiza el máximo de eficiencia y eficacia en su ejecución, pues examina todas las alternativas posibles y selecciona la más apropiada. Normalmente responde a la estructura del poder, bajo el marco de la organización estatal y a un determinado contexto; es una acción pública de contenido eminentemente político.

En ese sentido, la planeación democrática deriva de los propósitos políticos de la sociedad y parte de las características del sistema de economía mixta, para proponer esquemas de trabajo que articulen los esfuerzos del sector público, social y privado, con la participación de las entidades federativas en la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional bajo la rectoría del Estado, en todos los niveles de gobierno: global, sectorial, regional, estatal, municipal e institucional.

Por tal motivo, en 1982 se promueven importantes reformas a la Constitución que establecieron, oficial y obligatoriamente un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), con el propósito de recoger las inquietudes de todos los sectores a través de la realización de Foros de Consulta Popular. El marco legal quedó conformado con la promulgación de la Ley de Planeación, encargada de normar y contribuir al desarrollo de la economía y al mejoramiento social y político del país:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática; mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para

incorporarlas al plan y los programas de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente, los programas de la Administración Pública Federal" (artículo 26, constitucional).

El documento rector del SNPD es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que fija los objetivos y las estrategias que norman las políticas sectoriales de los programas nacionales, regionales y especiales de mediano plazo. Por ejemplo, los Programas Operativos Anuales (POAS) presentan proyectos y acciones prioritarios, asegurando una eficiente asignación de recursos, sin descuidar el contexto.

"...Es un documento preparado y aprobado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente los programas institucionales y sectoriales; regular y promover la actividad económica, social, política y cultural, y guiar la concertación de sus tareas con los otros Poderes de la Unión y con los gobiernos de los estados y municipios. Contiene las bases para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares. Su evaluación es anual y es obligación del Ejecutivo informar de su ejecución."¹¹

Los planes nacionales de desarrollo 1989-1994 y 1995-2000 constituyen los primeros documentos, derivados del SNPD que coinciden al considerar en primera instancia, los grandes objetivos nacionales en materia de desarrollo económico y social. En lo político, convienen en la necesidad de instrumentar una reforma de Estado en todos los órdenes, acorde con el desarrollo del país, que amplíe los canales de participación política.

En el PND 1989-1994, el Ejecutivo propuso a la sociedad las bases y propósitos para el avance concertado de la democratización, a partir del "Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática", que planteó tres grandes objetivos: 1) perfeccionar los procesos electorales, renovando la integración de los organismos electorales; 2) actualizar el régimen de partidos, y 3) modernizar las prácticas de los actores políticos, promoviendo una legislación electoral que garantizará la participación corresponsable de ciudadanos y partidos, así como del propio Congreso de la Unión. Siendo obligación del Estado la organización y realización de las elecciones; la ejecución y vigilancia del proceso electoral debía ser una responsabilidad compartida, para asegurar su legalidad y transparencia.

De igual manera, el PND 1995-2000 contempló un capítulo titulado "Desarrollo Democrático", que encerró el compromiso gubernamental de llevar adelante un proceso de reformas a petición expresa de los partidos políticos de oposición (PAN y PRD), en el entendido de que dichas reformas no se asumieran desde la perspectiva unilateral del gobierno; sino que se alimentarán con la participación activa del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados, los mismos partidos, las organizaciones sociales y los ciudadanos en general.

"El plan recogió la agenda para la discusión de la reforma política del Estado en materia electoral; planteada en buena medida, bajo una óptica partidista: 1)

¹¹ Faya Viesca., Jacinto *Finanzas Públicas*, Edit Porrúa, México 1996, p 409

órganos y autoridades electorales; 2) equidad en la contienda; 3) sistemas de financiamiento; 4) topes a gastos de campaña, 5) vigilancia, comprobación de ingresos y gastos de los partidos, y 6) equidad en el acceso a los medios masivos de comunicación. Ante un diagnóstico poco alentador, derivado de las reformas que el gobierno había realizado hasta ese momento, asumió que un sistema de partidos sólido, sería la base de la democracia; y que los procesos electorales debían convertirse en fuente de legitimidad política."¹²

Así pues, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos. Constituye fundamentalmente, un proceso de participación social, en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos, permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad. En ese contexto, el presupuesto actúa como un instrumento y medio de control y evaluación, al reflejar las acciones y las metas establecidas en los planes nacionales respectivos. No obstante, que en los hechos, los planes y presupuestos no han pasado de ser únicamente "buenos propósitos"; las diferencias entre lo que se escribe y lo que se hace, son enormes.

Incluso, la política presupuestal del Instituto Federal Electoral, responde a esta lógica contenida en el PND, en apego a los objetivos y metas que éste señala; considerando el entorno económico, político y social en el ejercicio de los recursos que se le asignan para su operación, pero conservando cierta independencia de las instituciones financieras del Estado como organismo público, autónomo con patrimonio propio, encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales, y por ende, de responder a los reclamo democrático de los principales actores políticos y de la sociedad en su conjunto.

3.4 Definición

En términos generales, el presupuesto se define como: "El cálculo y balance, previos de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, durante un periodo determinado, generalmente un año" (Diccionario UTEHA). El fenómeno presupuestario se distingue por tener los siguientes sentidos:

1. El sentido jurídico. Como instrumento legal, produce derechos y obligaciones para la administración pública y los ciudadanos.
2. El sentido político. El gobierno central procura alcanzar fines políticos, a través del empleo de recursos financieros, para distribuirlos entre la población; buscando el logro de objetivos y metas sociales que permitan medir su efecto en los grupos interesados y su impacto en el universo político, económico y social. Nos permite conocer cuáles son las decisiones o elecciones que hace el Estado, factibles de traducirse en programas específicos respecto a determinadas necesidades privadas o colectivas; decide cómo se deben gastar los recursos, quién recibirá los beneficios y

¹² Woldenberg, José., *La democracia en el PND en Periódico La Jornada*, 3 de junio de 1995 . p 1 y 5

quién pagará la factura, frente a diferentes ambientes políticos e institucionales que determinan y dirigen las formas que toman los procesos presupuestarios y que llegan incluso a oponerse a los cambios, condicionando las decisiones políticas y presionando sobre los organismos respectivos, para influir en las grandes participaciones financieras.¹³

3. El sentido económico-social. La creciente intervención del Estado en las relaciones de producción, distribución, comercio y consumo hacen del presupuesto un poderoso instrumento de política económica y de administración, en la redistribución de la renta nacional.
4. El sentido financiero. Indica en su aspecto interno, una adecuación entre los recursos disponibles y un escalonamiento lógico de las necesidades administrativas, y en su aspecto externo, las transferencias de poder adquisitivo ligadas a los principios de las finanzas públicas.
5. El sentido operativo. Sistema integrado por diferentes presupuestos dentro del plan anual; cumplen funciones específicas de acuerdo con las distintas áreas de interés en política económica. Traduce las dimensiones macroeconómicas de los planes a mediano o largo plazo, en magnitudes microeconómicas.¹⁴

3.5 Presupuesto por Programas (PXP)

Una de las técnicas más importantes de la administración presupuestaria en el sector público, es el "Presupuesto por Programas" (PXP). No sólo calcula los ingresos y ajusta los gastos a los recursos disponibles; sino que además, permite programar las acciones con base a resultados, "al prestar especial atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere".¹⁵

El PXP tiene su origen en los Estados Unidos, se crea con el fin de superar las deficiencias encontradas en la toma de decisiones bajo el viejo sistema tradicional presupuestario; incorpora criterios de programación y una metodología apropiada. Aunque, el verdadero problema no se encuentra en la técnica, sino en las decisiones que se tomen para atender las necesidades públicas.

"El presupuesto por programas es un conjunto de técnicas y procedimientos, sistemáticamente ordenadas en forma de programas y proyectos que muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y costos de ejecución;

¹³ Véase *Modernización del control de los presupuestos gubernativos* (Aplicación de la cooperación técnica al mejoramiento de la administración de los presupuestos de los gobiernos en los países en desarrollo) Chicago Center., México 1970

¹⁴ Canessa Agustín y Medina Guillermo., *Evolución de las técnicas presupuestarias en X Seminario Interamericano de Presupuesto Público*, op. Cit., p 358-362.

¹⁵ Referencia tomada por varios autores, del *Manual de Presupuesto por Programas y actividades.*, de la Organización de Naciones Unidas.

además de racionalizar el gasto público mejorando la selección de las actividades gubernamentales".¹⁶

Es un instrumento de planificación (orientado al futuro) y de control (orientado al pasado). Sirve a la negociación presupuestaria, se constituye en un mecanismo de decisión en las acciones del sector público, al permitir definir las políticas a seguir con base en estudios previos y condiciones definidas; contribuye al manejo de la política fiscal. Su función básica es la de adecuar e incorporar los objetivos y metas de largo y mediano plazo establecidos en los planes de desarrollo; promoviendo la eficacia y eficiencia de los recursos humanos, materiales y financieros. Como instrumento de gestión y racionalización administrativa, identifica la duplicidad de funciones; utiliza una clasificación por actividades o resultados que permiten al término del ejercicio formular un análisis económico; mejora la planeación del trabajo gracias a una descentralización y desconcentración adecuada y a una mayor presencia de las autoridades; determina fallas en los programas durante su ejecución y asigna responsabilidades. Incluye los impactos que la acción del organismo tendrá en el medio en el cual oriente sus actividades. Responde cuantitativa y cualitativamente a los requerimientos de planeación, programación y control.

3.6 Clasificación

1. INSTITUCIONAL. Refleja los gastos de la Administración Pública centralizada y descentralizada. Es básica en el fortalecimiento de la responsabilidad administrativa para la formulación y ejecución presupuestaria, cualquiera que sea la técnica adoptada. Sirve para coordinar los planes de desarrollo económico y social con los presupuestos gubernamentales, facilitando la administración y ejecución de los mismos.
2. POR OBJETO DEL GASTO. Respalda la presentación del PXP, ligando las cosas que se van a realizar con las que se van a adquirir; determina cuando es posible, el uso del dinero asignado a cada programa; centra su interés en los aspectos contables de las operaciones gubernativas y analiza su efecto económico, aunque no lo hace con los fondos asignados, excepto cuando se trata de alguna adquisición por contrato fuera de la administración pública; revisa las compras efectivas y proyectadas; ordena los gastos de lo general a lo particular, según la naturaleza de los bienes y servicios a adquirir, los divide en capítulos; permite el registro, seguimiento y verificación posterior para la medición de costos y el control del avance de ejecución, aunque no evalúa los resultados. No constituye una base para la gestión presupuestaria, su base es el presupuesto tradicional.
3. ECONOMICA. Permite identificar cada renglón de gastos e ingresos, según su naturaleza económica. Muestra la parte de los gastos destinados a operaciones corrientes y los que se canalizan a la creación de bienes de capital para ampliar la capacidad instalada de producción; contempla la prestación directa de servicios gubernamentales mediante la utilización de fondos invertidos, e indirecta a través de subsidios y préstamos otorgados

¹⁶ Del Río González, Cnstóbal., *El Presupuesto*, ECAFSA, México 1996, p V6.

a otras entidades encargadas de ofrecer el mismo servicio. A medida que permite mostrar el financiamiento y la política de subsidios sobre los precios, la ocupación de los factores productivos mide los volúmenes de mano de obra y la demanda ejercida en los bienes y servicios; permitiendo conocer la influencia del sistema fiscal en la distribución del ingreso; así como el impacto del gasto público sobre el nivel, composición y distribución del producto nacional, al mostrar su incidencia en la tributación y en la orientación de los gastos corrientes y de transferencia.

4. **FUNCIONAL.** Constituye un elemento esencial del PXP; agrupa las transacciones del gobierno según la finalidad particular a que se destinan, con el objetivo de informar a la ciudadanía sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de gastos destinados a áreas productivas o de bienes primarios tendientes al fomento y desarrollo económico; cubiertos con el dinero que paga en forma de impuestos. Comprende erogaciones de toda clase, tendientes a un mismo fin o a sufragar el costo de una actividad concreta y específica; adjudica mayor responsabilidad a los funcionarios encargados, estableciendo la eficiencia en su ejecución. Provee una visión de los propósitos y prioridades que tiene el gobierno en cada una de las áreas de actividad, permite valorar la conveniencia en la distribución de los gastos públicos y realizar un balance sobre su participación en la economía; pero no considera el impacto o incidencia en el crecimiento. El término "propósito" se refiere más bien a los servicios prestados, que a los objetivos gubernamentales generales de acción a largo plazo, fijados para elaborar las políticas económicas y sociales.¹⁷
5. **SECTORIAL.** Integra los sectores por áreas de actividad, de acuerdo a la clasificación funcional (económicos, sociales y generales), y los vincula con las instituciones correspondientes, para evidenciar el nivel de los programas y los objetivos físicos o metas que se pretenden alcanzar.¹⁸

Un sistema de PXP, está formado por un conjunto de categorías, en virtud de las cuales se distribuyen o clasifican los fondos para realizar lo programado en: programas, subprogramas, actividades, tareas, obras, trabajos, proyectos, función y subfunción. Expresan en forma desagregada, jerarquizada y consolidada las acciones, objetivos y metas que el sector público pretende llevar a cabo en el desarrollo de sus funciones, conforme a lo dispuesto en los planes de desarrollo a mediano y largo plazo, y a la disponibilidad de recursos.

En México, el sistema presupuestario se controla a través de claves: Año, entidad, programa, subprograma, proyecto, unidad responsable, capítulo, partida, concepto, ramo, grupo, subgrupo, objetivo, medios y metas, así como, por indicadores de eficiencia y eficacia.

¹⁷ Ibid., p 6

¹⁸ Véase a Martner., Gonzalo., *Planificación y Presupuesto por Programas*, Edit. Siglo XXI, México 1981, pp 91-224 y a Vázquez Arroyo, Francisco., *Presupuesto por Programas en México*. p 141-158

El presupuesto del Instituto Federal Electoral, esta incluido en el ramo 22, Órganos electorales, que también contempla, al Tribunal Electoral.

3.7 Proceso Presupuestario

El proceso presupuestario es continuo, dinámico y flexible; en él se programa, formula, discute y aprueba; ejecuta, controla, evalúa y reformula la actividad de una entidad pública en su dimensión física y financiera. Implica una serie de estudios, cálculos, discusiones y procedimientos sumamente complejos, en los que la autoridad y la responsabilidad financiera son susceptibles de delegarse, reteniéndose un control central apropiado. Las etapas que contempla son:

- a) PROGRAMACION. En esta fase se realiza la fijación de metas, así como la asignación de recursos y la elaboración de los programas. Las autoridades definen las políticas respecto a objetivos y medios, con base a las necesidades públicas que se tratan de satisfacer; realizando los estudios para estimar el costo de los programas. Los ingresos y egresos se calculan con base en la experiencia previa del año anterior: índices de inflación, incremento tributario, política de empréstitos y crecimiento demográfico y económico.

La programación presupuestaria proporciona instrumentos para fijar en el corto plazo las actividades concretas que el gobierno deberá ejecutar en cumplimiento de las metas a largo plazo, fijadas en los planes operativos anuales. Considera la definición de los escenarios macro de gasto, los techos definitivos y la estrategia a seguir a partir de tendencias previamente observadas; al examen de prioridades y a las condiciones de coyuntura económica. Sin embargo, la selectividad de programas y el predominio de criterios administrativo-institucionales, limitan la traducción cabal de los planes, en el presupuesto.

En el Instituto Federal Electoral, la Dirección de Recursos Financieros dependiente de la Dirección Ejecutiva de Administración, es la responsable de coordinar el proceso de programación-presupuestación, consolidar y validar la información relativa a los requerimientos de todas las unidades responsables a nivel de capítulo de gasto, y de formular el Programa Operativo Anual y el Anteproyecto de Presupuesto, con base a los lineamientos que para tal efecto, emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

- b) FORMULACION. El proyecto de presupuesto es elaborado por cada una de las unidades administrativas de cada entidad o dependencia, tomando como base los formatos e instrucciones que anualmente dictan las autoridades hacendarias y en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo. "Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), las entidades elaborarán sus anteproyectos con base a los programas respectivos, que remitirán a la SHCP; con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la

propia Secretaría; quien queda facultada para entregarlos, cuando éstos no sean presentados en los plazos señalados.

La Cámara de Diputados, de Senadores y la Suprema Corte de Justicia de la Nación; atendiendo a las previsiones del ingreso y gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Ejecutivo para su incorporación al proyecto de PEF.¹⁹

Por lo que hace al Instituto Federal Electoral; la Dirección Ejecutiva de Administración prepara los objetivos, programas, acciones y metas de acuerdo con el COFIPE. Los recursos programables y la base de cálculo se elaboran a nivel de partida específica de gasto; conforme a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

La SHCP remite mediante oficio a la Dirección Ejecutiva de Administración, el techo financiero y los lineamientos generales para la elaboración del anteproyecto de presupuesto. La Subdirección de Presupuesto revisa las cifras del Programa Operativo Anual y realiza los ajustes necesarios. Preparada la formulación, con el concurso de la estructura ejecutiva (Junta General Ejecutiva) y la estructura colegiada (Consejo General), vía las Comisiones de Consejeros, así como de los mismos partidos políticos; el Secretario Ejecutivo presenta el anteproyecto de presupuesto al Presidente del Consejo, quien hará lo propio en el Consejo General para su discusión y aprobación.

- c) DISCUSION Y APROBACION (Sanción legislativa). En esta etapa se verifica la factibilidad, prioridad, compatibilidad y eficiencia con la que se piensan utilizar los recursos, en función de la disponibilidad financiera. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación pasa a los niveles de decisión política del Ejecutivo, cuya intervención es decisiva en su contenido y orientación; después se turna a la Cámara de Diputados, para su discusión y aprobación.

La Constitución establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo (artículo 74, fracción IV). Pero, no se le otorga ninguna facultad para modificar el presupuesto ni para negar su aprobación; lo más que puede hacer es proponer modificaciones para que el propio Ejecutivo las incorpore, si lo considera adecuado. Y en el supuesto caso de que las hiciera, el Ejecutivo estaría obligado a promulgar y publicar el decreto aprobatorio, pues no tiene derecho de "veto" respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras; ni de las dos, cuando se reúnen en asamblea única; ni de la Comisión Permanente, porque en ninguno de éstos casos se trata de resoluciones del Congreso.²⁰

¹⁹ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal., capítulo II, artículo 17 y 18

²⁰ Faya Viesca, Jacinto., Op. cit., p 208-209

En la aprobación del presupuesto, el debate se centra entre quienes por un lado, aducen razones democráticas y propugnan por una creciente intervención del Legislativo en cuestiones presupuestarias y quienes, argumentando razones técnicas; pretenden limitar su intervención. Políticamente, la aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados, conlleva a limitar la libertad financiera del Ejecutivo; al mismo tiempo que se movilizan fuerzas y grupos de todos tipos: económicos, regionales y otras entidades políticas de presión.²¹

El Instituto Federal Electoral, pasa por dos procesos de discusión y aprobación. Interno, en el seno del Consejo General y externo, en la Cámara de Diputados. Este último es decisivo porque es quien finalmente aprueba las partidas presupuestales que el Instituto solicita para su operación. Por tal motivo, se ha visto obligado a cabildear con los partidos representados en el Congreso, su aprobación; justificando el monto del presupuesto requerido; lo cual no siempre ha sido fácil, teniendo que enfrentar fuertes recortes, entre los que destacan los realizados en 1998 y 1999, por coyunturas de tipo político y económico.

- d) EJECUCION. Terminada la discusión legislativa; se procede a su sanción, promulgación y publicación como decreto en el Diario Oficial de la Federación. La ejecución es la fase de aplicación del programa conforme al cronograma financiero y de realizaciones; especifica los montos asignados al sector central y paraestatal.

Durante su ejercicio, el Presupuesto de Egresos puede sufrir modificaciones, ampliaciones, reducciones o transferencias internas sólo a solicitud debidamente justificada. Una vez aprobado, puede ser reformado si el Ejecutivo lo solicita o por intervención del Legislativo. "Cualquier modificación posterior, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo y en la aprobación de los pagos no incluidos en el presupuesto original, tiene que ser obra de las dos Cámaras". El artículo 126 constitucional, dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior; regla que sólo tiene como excepción las partidas secretas que, aunque deben constar en el presupuesto, quedan a discreción del Ejecutivo.

"En la utilización de los recursos monetarios previstos en el decreto de Presupuesto, la intervención del Ejecutivo es prácticamente absoluta. Éste recauda y encauza las cantidades correspondientes a cada entidad y dependencia, a los Poderes Legislativo y Judicial, -y recientemente-, también al Instituto Federal Electoral, de conformidad con la Ley de Ingresos y el Presupuesto anual". Cada dependencia ejecutará su presupuesto de manera más o menos directa; el Ejecutivo por conducto de la SHCP podrá asignar

²¹ La imperfección de los sistemas democráticos, provoca que los legisladores no comprendan las necesidades reales de los servicios públicos, pudiendo contribuir a desarticularlos al atender preferentemente a las regiones que representan, en detrimento del Plan Nacional de Desarrollo; que existan consideraciones de carácter electoral que induzcan a comprometer los recursos en obras y actividades secundarias. Véase a Martner, Gonzalo op. cit., p 85

los recursos a los programas que considere convenientes, aprobará determinados pagos y autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente, a fin de ejercer un mayor control.²²

En el Instituto Federal Electoral, el ejercicio del presupuesto comprende un conjunto de decisiones, y numerosas operaciones que permiten concretar anualmente en el corto plazo; los objetivos y metas establecidas. Es en esta fase donde se materializa el presupuesto y se ponen en marcha los programas. De acuerdo a la legislación electoral vigente, corresponde al Secretario Ejecutivo el ejercicio de las partidas presupuestales aprobadas, facultad que antes de la reforma electoral de 1996, estaba en manos del Director General (artículo 89, inciso q, del COFIPE).

- e) CONTROL Y EVALUACION. Se efectúa a partir de la información producida durante la fase de ejecución, con el propósito de asegurar el correcto uso de los recursos y la realización de las metas previstas. Investiga las causas de las desviaciones con respecto a lo programado y establece las responsabilidades que definen las medidas correctivas, mide la eficacia y eficiencia con la que se ejecutan los programas respecto a los recursos, plazos, costos y metas. La revisión tiene como meta final conocer en qué medida las proyecciones gubernamentales son realizadas, y poder prever los procesos y métodos para presupuestar en el futuro.

En México, se instrumentó un Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero (COSEFF),²³ un mecanismo de autocontrol que detecta las desviaciones en la relación gastos-metas y permite la oportuna implementación de medidas correctivas. El sistema contable era ejercido desde el centro, provocando que la información generada fuera inoportuna para la toma de decisiones; la contabilización se realizaba con base a lo pagado, dejando de considerar los compromisos contraídos y lo devengado. A partir de 1977, la contabilidad gubernamental se descentraliza, otorgando a cada dependencia, la función de efectuar el registro de sus operaciones; conservando la documentación comprobatoria.

El control y la evaluación son conceptos interdependientes; forman parte de un mismo proceso de medición, de efectividad y valorización de las acciones desarrolladas; comprenden tanto el aspecto financiero como el de los alcances o avances físicos. La contabilidad fiscal, la auditoría y la inspección presupuestal representan los instrumentos más importantes en esta materia.

²² Para Duverger, la ejecución del presupuesto, está siempre dominada por tres tipos de consideraciones. "En primer lugar, consideraciones políticas, que consisten en asegurar el respeto a las prerrogativas del Parlamento en materia financiera, evitando que se rebasen las autorizaciones presupuestarias. En segundo lugar, consideraciones financieras, que estrban en evitar cualquier despilfarro y malversación de los encargados de ejecutar el presupuesto. Finalmente, consideraciones administrativas, que radican en asegurar una buena gestión de los servicios públicos". Véase a Faya Viesca Jacinto, op. cit. p 207, 211-212.

²³ Véase, Asociación Mexicana de Presupuesto Público en México., *Los sistemas de Administración Presupuestana en América Latina*, México 1982, p 181

Los sistemas de contabilidad y auditoría gubernamental son herramientas de apoyo en la fiscalización y seguimiento de los programas; que tradicionalmente proporcionaban información financiera de compleja interpretación. Son necesarios para tomar decisiones, que se traduzcan en actuaciones adecuadas y conlleven al racional empleo de los recursos, y al logro de los objetivos preestablecidos. La contabilidad es una técnica que se utiliza para registrar, clasificar y resumir las transacciones económicas que realiza una entidad, tomando en cuenta el impacto de ciertos factores; genera información sistemática expresada en unidades monetarias; no se reduce únicamente a conocer de pérdidas y ganancias, sino que *comprueba su ejercicio, y determina las obligaciones y responsabilidades de los encargados del manejo de los ingresos y egresos públicos, para la elaboración de la Cuenta Pública.*²⁴

La Cuenta Pública, es el informe que debe presentar anualmente el Poder Ejecutivo a los gobernados representados en la Cámara de Diputados, quien evalúa el desempeño pormenorizado del gasto público, a través de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Es una acción fiscalizadora que muestra los resultados de la gestión financiera realizada y los logros obtenidos para el desarrollo económico y social del país, de acuerdo a los principios de contabilidad aplicados; comprueba que las entidades se ajusten a los criterios señalados en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, y que cumplan con los objetivos y metas establecidas. Analiza los subsidios, transferencias, apoyos para operación e inversión, erogaciones adicionales y las desviaciones presupuestales.

La Contaduría efectúa las investigaciones, visitas y auditorías necesarias; haciendo al mismo tiempo una serie de consideraciones, críticas, observaciones y recomendaciones acerca de la forma en que se emplea, contabiliza y evalúa el presupuesto. Si en el examen, aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas, o no hubiere exactitud y/o justificación en los gastos hechos, se determinan las responsabilidades con apego a la ley.

Todas las dependencias y entidades tienen que llevar su contabilidad patrimonial y presupuestal; la cual incluirá las cuentas para registrar activos, pasivos, capital o patrimonio; ingresos, costos y gastos; así como asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto. Asimismo, en cumplimiento a lo dispuesto por la SHCP, deben constituir órganos de auditoría interna dependientes de su titular, que permitan la inspección y realización de auditorías que impliquen el examen de libros de contabilidad, registros, documentación y comprobación del gasto ejercido.²⁵

²⁴ Faya Viesca, Jacinto Op., Cit., p 231

²⁵ El proceso de contabilización de las operaciones presupuestarias de examen y revisión, es lo que se conoce como auditoría y se divide en pre, la cual es independiente y ejercida desde fuera del organismo que gasta y post, que consiste en el examen de la documentación en cada

La SHCP y la SECODAM, quien se encarga de conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos; para constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones pertinentes. Ambas pueden constituir responsabilidades, si se afecta el patrimonio de las entidades de la administración paraestatal; aun cuando tengan personalidad jurídica y patrimonio propio, sin que tal consideración las exima de la aplicación de otros ordenamientos legales; éste se compone preponderantemente con inversiones del gasto público, independientemente de que estén o no comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.²⁶

La Cámara de Diputados, la de Senadores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el mismo Instituto Federal Electoral; remiten directamente - sin injerencia de las autoridades hacendarias- la información necesaria al Ejecutivo para su incorporación a la Cuenta de la Hacienda Pública.

Los mecanismos de control y fiscalización del gasto en el Instituto Federal Electoral, han evolucionado de forma satisfactoria. Hasta antes de la reforma electoral de 1996, únicamente existía la revisión que hacía la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y el órgano interno de control -la Contraloría Interna- que dependía directamente del Director General. En la actualidad, dicho órgano depende del Consejo General en su conjunto, y a los instrumentos de control ya existentes; se agrega la realización de auditorías externas a su información financiera y presupuestal, bajo la supervisión y vigilancia de las Comisiones de Consejeros; en las que se permite, además de la participación de los funcionarios de la estructura ejecutiva, la de los representantes partidistas, a fin de lograr una mayor transparencia en el uso y destino de los recursos públicos asignados a la institución electoral.

paso de su ejecución para verificar si los ingresos y gastos han sido aceptados de acuerdo a los requisitos, midiendo su eficacia administrativa

²⁶ Situación en la que se encuentra también, el propio Instituto Federal Electoral.

CAPITULO SEGUNDO: ORIGEN Y FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMIA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Primera etapa 1991-1994: Reductos de Control Gubernamental en la Institución Electoral

1. Marco Normativo: El gradualismo Reformista de 1989-1990

1.1 Cambios Constitucionales y Legislación Electoral: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

El alto grado de competitividad que caracterizó la elección federal de 1988, así como el descrédito en las instituciones electorales, ante la abierta manipulación de los resultados, motivó a que amplios sectores se manifestarán a favor de renovar radicalmente las condiciones del juego político y a establecer reglas más equitativas en futuros comicios; que dotarán de confianza, credibilidad y transparencia a la organización electoral en su conjunto.

Así pues, en el marco del "Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática", del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; el Ejecutivo propuso perfeccionar los métodos y procedimientos para avanzar en la transparencia de los procesos electorales, enfatizando la corresponsabilidad de ciudadanos, partidos y Estado en la organización electoral. A diferencia de anteriores procesos de reforma; éste surge a iniciativa de los partidos políticos, lo cual -como se reflejó en dicho acuerdo-, no significó que el Ejecutivo no hubiera intervenido en las negociaciones. Uno de los puntos principales, fue la reestructuración de los organismos electorales, donde se conjugaban dos posiciones contrarias: la del PRD, que demandaba una total autonomía respecto al gobierno y la conducción de la organización comicial por los partidos; frente a la del PRI y el PAN, quienes aducían que la suma de parcialidades no era garantía de imparcialidad y que la participación del gobierno ofrecía seguridades, toda vez que las elecciones eran consideradas como un servicio público, pudiendo alcanzar autonomía con el establecimiento de pesos y contrapesos en la representación.²⁷

Tras intensas negociaciones, se acuerda modificar el marco normativo que regulaba la materia electoral. En el Congreso, el PRI y el PAN aprobaron en octubre de 1989 la reforma constitucional y en agosto de 1990, la Ley electoral reglamentaria: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Constitucionalmente, se concibió a la organización electoral como una función estatal realizada a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con la participación de partidos políticos y ciudadanos. Se adicionaron y reformaron

²⁷ Véase a Peschard, Jacqueline., *Los organismos electorales en los comicios federales de 1991* en Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.) Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991. Plaza y Valdés editores., pp. 62-63.

siete artículos constitucionales: 5; 35 fracción III; 36 fracción I; 41; 54; 60 y 73 fracción VI.²⁸

El COFIPE, quedó integrado por 372 artículos y 16 transitorios, que preveían los *tiempos fatales* que se tenían que cumplir para preparar y organizar la elección federal de 1991. Las acciones y decisiones se ejecutaron, con base a las circunstancias coyunturales que sobre la marcha se tuvieron que enfrentar.

En términos generales, el paquete de reformas a la legislación electoral, contempla.

1. El establecimiento del Registro Federal de Electores; la depuración y actualización del Padrón Electoral con la participación y vigilancia de los partidos políticos y la expedición de una nueva credencial para votar.
2. Fortalecimiento del sistema de partidos; recuperación del registro condicionado, ampliación de las prerrogativas en materia de financiamiento público y acceso a los medios masivos de comunicación, con base a la *fuerza electoral de cada partido*.
3. Creación del Instituto Federal Electoral (IFE); un organismo público, autónomo e independiente del Estado; con personalidad jurídica y patrimonio propio; para encargarse de organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales. Autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones. Integrado por órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se formó por un Consejero del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación), 4 Consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores), seis Consejeros Magistrados y representantes de los partidos políticos de acuerdo a su fuerza electoral. Todos con voz y voto²⁹
4. La inclusión de una nueva figura en los órganos electorales para equilibrar la representación y como garantía de imparcialidad frente a los partidos, en las resoluciones que se tomaran al interior de la estructura colegiada: los Consejeros Magistrados a nivel central y los Consejeros Ciudadanos, en el ámbito local y distrital; Los primeros eran propuestos por el Poder Ejecutivo y aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la

²⁸ El artículo 41 establece las bases que sostienen al sistema electoral mexicano. Entre otras cosas, señala que la soberanía del pueblo radica en los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en sus respectivos ámbitos de competencia: federal y local. Formaliza la creación y participación de los partidos políticos como entidades de interés público, abiertos a la participación ciudadana para acceder a los puestos de representación, e integrar los órganos del estado mediante la realización periódica de elecciones; por voto libre, secreto y directo para. Véase a Rojas Bernal, Enrique., *La contrarreforma electoral de 1989-1990*. Actas y versiones de la LIV Legislatura Vol. III., Coedición del Centro de Estudios Legislativos y edit. Factor S.A. de C.V., México 1992., pp 104-106.

²⁹ Los representantes partidistas de acuerdo con su votación federal anterior. Entre 15 y 10%, un representante, entre 20 y 30%, tres, y más del 30%, cuatro. El PRI tenía 4, el PAN 2 y el PRD y el resto, uno. Los partidos con registro posterior a la última elección tenían voz pero no voto. Véase a Alcocer, Jorge *IFE: legalidad y conflicto* en *Revista Nexos*, Núm. 164, agosto de 1991, pp 11-18

Cámara de Diputados, de no haber consenso serían insaculados (lo cual nunca llegó a ocurrir). Los segundos eran nombrados por el Consejo General.

5. Las mesas directivas de casillas se integrarían por ciudadanos, previa capacitación e insaculación del 20% del padrón electoral.
6. Creación del Tribunal Federal Electoral (TFE), órgano jurisdiccional autónomo; con mayores atribuciones para sustanciar y resolver los recursos de apelación e inconformidad, así como de imponer las sanciones pertinentes. Sus decisiones únicamente podrían modificarse por las dos terceras partes del Colegio Electoral y sólo aquellas dictaminadas con posterioridad a la jornada electoral.
7. El marco jurídico para la elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
8. Una cláusula de gobernabilidad, que asignaba al partido con el 35% de la votación, la mayoría relativa: 251 curules y dos diputados más por cada punto porcentual adicional, pudiendo llegar a los 350 como máximo.³⁰
9. Para calificar las elecciones, la fórmula de autocalificación a través de las Cámaras, erigidas en colegios electorales. Sus resoluciones eran definitivas e inatacables, pudiendo revocar lo resuelto por el Tribunal Federal Electoral.

Sin embargo, a pesar del consenso logrado y los avances alcanzados, dichas reformas parecieron obedecer más al afán del gobierno por retener el control y centralizar las decisiones; autorregulando las relaciones con los partidos de oposición, las organizaciones sociales y el electorado en general, a cambio de ciertas ventajas electorales; que a una real intención de cambio democrático. Las denominadas "concertaciones" realizadas entre el partido en el poder y el PAN durante el sexenio salinista, con la intención de ofrecer una imagen falsa de alternancia democrática, representaron un claro ejemplo.

"La única novedad, radicó en la incorporación de representantes de la ciudadanía al margen de afiliaciones partidistas, cuya presencia prometió convertirse en un factor de equilibrio a pesar de que el mecanismo para su selección contemplará la participación de instancias gubernamentales."³¹

Por consiguiente, las disputas entre los partidos en torno a la estructura, composición y funcionamiento de los organismos electorales; para acotar la intervención gubernamental en la toma de decisiones del máximo órgano electoral, se acrecentaron; propiciando nuevas reformas que permitieron

³⁰ Cláusula que favoreció ampliamente la sobrerrepresentación del partido en el poder. Si el PRI en 1968, requería del 52%, para obtener 262 diputados, a partir de 1991 le bastó el 41%. Con el 50% podía llegar a tener hasta 281 diputados.

³¹ Peschard, Jacqueline, *Los organismos electorales en los comicios federales de 1991* op cit , p 65

conducir con mayor transparencia y equidad, la organización de los comicios en 1991 y 1994.

El primero de estos cambios, fue en diciembre de 1990, 4 meses después de haberse aprobado el COFIPE. El PRI decidió por sí mismo ampliar las normas de sobrerrepresentación, al partido que lograra la mayoría absoluta a través de las diputaciones uninominales, lo cual evidentemente representó, una contrarreforma.³²

En julio de 1992 se modifica por segunda ocasión la legislación electoral, para regular los procedimientos de elaboración y expedición de la nueva credencial para votar con fotografía, así como las formas y condiciones en que participarían los partidos políticos.

Para 1994, las elecciones federales requirieron de una tercera reforma electoral. Los actores políticos (PRI, PAN, PARM y PFCRN, incluyendo algunos legisladores del PRD que rompen con lo dispuesto por su dirigencia) aprueban 29 enmiendas constitucionales y cambios a 252 artículos del COFIPE, de un total de 372.³³

El PRD fue en contra debido a que se concedió poca atención a hacer del Instituto un organismo verdaderamente independiente del control PRI-Estado. El PAN votó en contra en lo particular y culpo al PRI de romper el acuerdo relativo a los tiempos para la elección de los miembros de los 300 Consejos Distritales, responsables de calificar la elección de diputados federales. Por su parte, el PRI aprobó la ley valiéndose como siempre de su mayoría en la Cámara de Diputados, aunque en el Senado decidió aceptar parte de las propuestas del PAN de reducir el control estatal sobre los Consejos Distritales, antes de la elección de 1994.³⁴

³² En la negociación inicial, dicha propuesta fue retirada momentáneamente por el voto en contra del PAN; que el PRI unilateralmente terminó por imponer, como ocurrió con la reforma electoral de 1996, en torno al monto de financiamiento público de los partidos.

³³ En 1994, los partidos políticos suscribieron con la Secretaría de Gobernación, los "20 compromisos por la Democracia" el "Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia" y por último, el "Acuerdo por la Cívildad, la Concordia y la Justicia en la Democracia" a fin de garantizar condiciones legales y políticas para la celebración de elecciones transparentes y evitar acciones que pudieran atentar contra la estabilidad nacional en la etapa postelectoral. Se buscaba la imparcialidad de las autoridades electorales eligiendo o ratificando por consenso a ciudadanos aptos, imparciales y honestos; confiabilidad en el padrón, acceso permanente a la base de datos del Registro Federal de Electores, y auditorías externas al mismo, garantías de equidad en los medios de comunicación; prohibición sobre el uso de recursos y programas públicos a favor de cualquier partido; revisar el sistema de financiamiento de los partidos y el código penal, en materia de delitos electorales. Estos compromisos se tradujeron en modificaciones constitucionales, a la ley electoral y al Código Penal en la materia, así como en una serie de acuerdos del Consejo General. Sin embargo, esta reforma dividió al PRD; 18 diputados, asumieron el compromiso de sus dirigentes frente a 17 en contra, que respetaron la postura asumida por Cárdenas. Las dos primeras reformas (1989 y 1993) sólo fueron aprobadas por el PRI y el PAN.

³⁴ Véase., Centro Carter de la Universidad de Emory, *La reforma electoral en México. Informe para el Consejo de Jefes de gobierno libremente electos.*, en Folios de la Revista Este País, enero de 1994, pp 1-24.

No obstante, el diseño final provino fundamentalmente de las propuestas del PRI y el Ejecutivo. Entre los cambios constitucionales más importantes, destacan los siguientes:

1. Ampliación del Senado. El número de escaños se duplicó hasta alcanzar 128: cuatro senadores por entidad federativa, en lugar de dos. Tres de mayoría y el cuarto, se asignaría al partido que quedará en segundo lugar; lo que condujo a un aumento considerable en la representación de los partidos de oposición, en cuando menos una cuarta parte de la Cámara en comparación con los 3 de los 64 escaños que tenían.
2. Distribución de escaños. Supresión de la llamada cláusula de gobernabilidad y establecimiento de nuevos límites: el número máximo que podría tener un solo partido en la Cámara de Diputados sería de 315. Ninguno lograría la mayoría, y por tanto, las dos terceras partes requeridas para reformar la Constitución.
3. Elegibilidad presidencial. El artículo 82 constitucional que impedía que los hijos mexicanos de padres extranjeros llegaran a la presidencia, quedó revocado.
4. Calificación de los resultados electorales. El Tribunal Federal Electoral, integrado por el jefe de la Suprema Corte de Justicia y por cuatro miembros del Poder Judicial, designados por las dos terceras partes del voto de la Cámara de Diputados, se convierte en el árbitro de las elecciones de diputados y senadores. La autocalificación del Poder Legislativo se suprime, pasa a manos de los órganos locales y distritales (Consejos) del IFE, quienes se encargarían de hacer la declaratoria de validez y el otorgamiento de constancias. El mecanismo tradicional de autocalificación, se mantuvo en la elección de Presidente de la República, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables. Este esquema implicó un fuerte revés a las tendencias centralizadoras del Ejecutivo, imponiendo la necesidad de fortalecer a los órganos delegacionales del Instituto y al Servicio Profesional Electoral.

Además, por primera vez en la historia, se establecieron límites en las contribuciones individuales y corporativas para las campañas electorales, aunque los niveles máximos siguieron siendo muy altos; se incrementó el acceso de los partidos a los medios de comunicación y se reconoció la función de los observadores electorales nacionales e internacionales (visitantes extranjeros), en la vigilancia de las elecciones; se reglamentó la emisión de las nuevas credenciales para votar con fotografía, con el propósito de reducir la incidencia de fraude electoral a nivel de casilla y se autorizaron los conteos rápidos y los sondeos de salida.

2. El Instituto Federal Electoral (IFE)

2.1 Estructura

Para cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales (*Presidente, diputados y senadores*); en 1990, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), con el propósito de garantizar procesos electorales confiables y transparentes.

El IFE, nació como un organismo público con personalidad jurídica (como centro de imputación de derechos y obligaciones) y patrimonio propio; (la Cámara de Diputados le asigna una partida dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para que determine, de manera discrecional, el destino de sus recursos). Autónomo e independiente en sus decisiones políticas y financieras, toda vez que la ley lo facultó para reglamentar el contenido de la legislación electoral sin requerir del Ejecutivo para ello; y profesional en su desempeño, al contar con un Servicio Profesional Electoral de carrera.³⁵

El Instituto Federal Electoral, contó con una estructura colegiada "tripartita", donde se tomaban las decisiones fundamentales y en la que concurrían el Poder público (Ejecutivo y Legislativo), representantes de los partidos políticos nacionales; y como factor de equilibrio, los ciudadanos representados en los Consejeros Magistrados (1991-1994) y en los Consejeros Ciudadanos (1994-1996)³⁶.

Además, una estructura operativa conformada por funcionarios electorales, encargada de ejecutar dichas decisiones y de poner en funcionamiento la infraestructura administrativa y logística necesaria para organizar eficaz y eficientemente el procedimiento democrático. Así como, de órganos de vigilancia, con representación preponderante de los partidos políticos, para supervisar los trabajos del Registro Federal de Electores. Las oficinas municipales y las mesas directivas de casilla, complementaron la organización política y administrativa del Instituto.

A diferencia de los organismos electorales que lo precedieron, el IFE se constituyó como una institución de carácter permanente; organizándose bajo un esquema desconcentrado, que le permitió ejercer sus actividades en todo el país. Asumió de manera integral y directa, funciones que antes se encontraban aisladas o dispersas, como las relativas a la integración, actualización y depuración del padrón electoral; derechos y prerrogativas de los partidos; preparación y desarrollo de la jornada electoral, y el cómputo de los resultados electorales.

El carácter desconcentrado del Instituto, radicó en una cobertura integral y general que abarcó fundamentalmente tres niveles jerárquicos para la toma de

³⁵ Valdés Zurita, Leonardo y Larrosa Haro Manuel., *Las reformas electorales 1989-1993* en Alcocer, Jorge., (Coordinador)., Elecciones, diálogo y reforma., México 1995, Volumen II., Nuevo Horizonte editores S.A. de C.V., pp 23-24

³⁶ Esta estructura estuvo vigente hasta 1995, incluye las reformas realizadas en 1993 y 1994. Cabe destacar que en una interpretación comúnmente aceptada del COFIPE -aunque sin mayor fundamento jurídico- a los consejeros ciudadanos se les atribuía la representación ciudadana. El Secretario de Gobernación, era el responsable político del proceso electoral y el Director General, el encargado de su realización (la cabeza técnico operativa del Instituto)

decisiones y conciliación de intereses (nacional, local y distrital). En cada uno de estos niveles existían órganos de dirección, ejecutivos y de vigilancia.³⁷

Su fundamento legal se encontraba en los artículos 72, 73, 74, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 99, 100, 102, 105, 109, 110, 113, 116, 118 y 165 del COFIPE, entonces vigente.

2.1.1 Órganos Directivos (Consejos).

Los Órganos de dirección, fueron los responsables de velar por el cumplimiento irrestricto de las disposiciones legales, fijar los lineamientos y emitir las resoluciones respectivas; dentro de sus ámbitos de competencia. Destaca, el otorgamiento de *mayores facultades a los órganos colegiados, que habían sido competencia exclusiva de la estructura ejecutiva*; en materia de financiamiento a partidos, difusión de resultados preliminares y topes a gastos de campaña.

A nivel central, encontramos al Consejo General; en el local, 32 Consejos, uno en cada entidad federativa y en el distrital 300, uno por cada distrito electoral uninominal.

2.1.1.1 Consejo General

Era el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Se integraba en forma colegiada por un Consejero del Poder Ejecutivo, el Secretario de Gobernación, quien era el Presidente del Consejo; 4 consejeros del Poder Legislativo: dos de la Cámara de Diputados y dos de la Cámara de Senadores, para lograr un balance en la representación y se pudieran captar las inquietudes de las diversas corrientes ideológicas y políticas, se contempló que *por cada Cámara existiera un representante del grupo mayoritario y uno propuesto por la primera minoría*. Como representantes de los ciudadanos, seis Consejeros Magistrados cuyo número aumentaría al parejo que el de los representantes partidistas con voz y voto, los cuales se encontraban representados de acuerdo a su fuerza electoral: el PRI tenía 4, el PAN 2 y uno el PRD, PFCRN, PARM y PPS. Todos tenían derecho a voz y voto; únicamente, el director y secretario general, y los partidos con registro condicionado (PEM, PDM y PT) no tenían voto.

Para las elecciones federales de 1994, se instrumentó una nueva reforma electoral que fortaleció el proceso de "ciudadanización" de sus órganos decisorios. Los Consejeros Magistrados (electos por la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo), fueron sustituidos por Consejeros Ciudadanos (propuestos y votados por las dos terceras partes de los grupos parlamentarios de la misma Cámara; cada grupo podía presentar hasta 4 candidatos); la intervención presidencial en éstos nombramientos quedó desterrada. El peso relativo de dichos Consejeros en los órganos colegiados, se incrementó sustancialmente hasta conformar la mayoría; con la eliminación del voto de los

³⁷ La integración de los órganos electorales en el plano local y distrital, es mixta. Además de los ciudadanos y los partidos, están los funcionarios electorales.

representantes de los partidos, después de 48 años con facultades de decisión; además la representación partidista, se redujo a uno por partido. También se suprimió el voto de calidad que tenía el Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General, aunque a nivel local y distrital se mantuvo, permitiendo cierta discrecionalidad en las decisiones.

En comparación con los consejeros magistrados; que tenían que ser abogados y se les imponía requisitos similares a los de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los requerimientos para ser consejero ciudadano, disminuyeron. La ley no prohibía la militancia política, únicamente ponía como requisitos; no haber ejercido cargos de dirigencia partidista o de elección popular los últimos cinco años previos a la designación. Sin embargo, las funciones, atribuciones y apoyos que requerían los nuevos consejeros no fueron consideradas; tenían un sinnúmero de limitaciones; carecían de autoridad, de derecho a la información, de facultades en el seguimiento y vigilancia de las tareas ejecutivas, así como de apoyos administrativos, informáticos y humanos.

"La composición del máximo órgano del IFE intentó otorgar, a través de un barroco mecanismo de pesos y contrapesos, mayores grados de certeza a los partidos políticos"³⁸

El Consejo General quedó integrado por 11 miembros con derecho a voz y voto: seis consejeros ciudadanos (54.5%); 4 consejeros del Poder Legislativo (36.4%); el representante del Poder Ejecutivo (9.1% restante), y 9 representantes partidistas sólo con voz.

ATRIBUCIONES:

El Consejo General se encargó de:

1. Expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto.
2. Vigilar la oportuna integración, instalación y funcionamiento de sus órganos.
3. Designar al Director General con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presentaba el Presidente del Consejo; por insaculación cuando no hubiera acuerdo, (lo cual nunca llegó a suceder).
4. Designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presentaba el Director General.
5. Designar a los consejeros ciudadanos de los consejos locales, por mayoría absoluta, de entre las propuestas que hacía la Junta General Ejecutiva.
6. Regular el sistema de partidos: registro o pérdida, convenios de fusión, frente y coalición; el cumplimiento de sus obligaciones con apego a la ley y el otorgamiento de prerrogativas; determinar el tope máximo de gastos de campaña; registrar las plataformas electorales, las candidaturas a Presidente

³⁸ Woldenberg, José., *Balance y reforma de la legislación electoral.*, en Aziz Alberto y Peschard, Jacqueline., Las elecciones federales de 1991. Op. Cit., p 96

de la República y las listas regionales de candidatos a diputados y senadores.

7. Conocer los informes trimestrales y anuales que la Junta General Ejecutiva realizaba por conducto del Director General.
8. Requerir a la Junta General la investigación de hechos que afectaran de modo relevante los derechos de los partidos o al proceso electoral en su conjunto.
9. Efectuar el cómputo total de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, la declaración de validez y el otorgamiento de constancias.
10. Resolver los recursos de revisión de su competencia.
11. Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto, que le propusiera el Presidente del Consejo.

Al Presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación) le correspondió velar por la unidad y cohesión de las actividades del Instituto; establecer vínculos con las autoridades federales, estatales y municipales para lograr su apoyo y colaboración en sus respectivos ámbitos de competencia; convocar y conducir las sesiones; vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados; proponer anualmente al Consejo el anteproyecto de presupuesto para su aprobación y una vez aprobado, remitir el proyecto respectivo a consideración del Ejecutivo.

En el desempeño de sus funciones, el Consejo podía integrar las comisiones que considerará pertinentes para coadyuvar al desarrollo del proceso electoral, como lo fue la Comisión de Radiodifusión y la de Verificación del Padrón Electoral, incluyendo la creación en 1994 de la Comisión de Fiscalización de los gastos de los partidos políticos. El único facultado para formar comisiones de estudio y dictamen era el Consejo General; a nivel local y distrital, se carecía de facultad expresa.

2.1.1.2 Órganos Locales (Consejos).

A diferencia del Consejo General que fue un órgano permanente, los Consejos Locales sólo funcionaron durante el proceso electoral en cada una de las 32 entidades federativas, asegurando el cumplimiento de los acuerdos logrados a nivel central. Se integraron con cinco vocales miembros de la Junta Local Ejecutiva: 1) el Vocal Ejecutivo con derecho a voz y voto, 2) el Secretario sólo con voz (presidente y secretario del Consejo); 3) Organización Electoral, 4) Registro Federal de Electores y 5) Capacitación Electoral y Educación Cívica; un representante por cada uno de los partidos sólo con voz y seis consejeros ciudadanos designados por el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva, con voz y voto. La representación de los consejeros ciudadanos ascendió al 86%, y la de los funcionarios de la Junta Local (el Vocal Ejecutivo) al 14%.

Los Consejos Locales se encargaron de vigilar la observancia de la ley y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; instalar los Consejos Distritales; designar por mayoría absoluta de los consejeros ciudadanos

distritales, con base a las propuestas que hacía la Junta Local, y registrar las fórmulas de candidatos a senadores.

La reforma de 1993 les confinó la facultad de realizar las declaraciones de validez de las elecciones de senadores y expedir las constancias de mayoría y de asignación a la primera minoría. En tanto que, la de 1994 fortaleció sus funciones, asignándoles atribuciones que anteriormente correspondían a las Juntas Locales; con relación a la determinación de topes de campaña para senadores, la acreditación de observadores electorales nacionales y la resolución de los recursos de revisión de su competencia.

2.1.1.3 Órganos Distritales (Consejos)

Al igual que en el plano nacional y local, los Consejos Distritales únicamente funcionaron durante los procesos electorales federales, en cada uno de los 300 distritos en que se divide el país. También se integraron con cinco vocales miembros de la Junta respectiva: 1) Vocal Ejecutivo con derecho a voz y voto, 2) Secretario (presidente y secretario); 3) Organización Electoral, 4) Registro Federal de Electores y 5) Capacitación Electoral y Educación Cívica; un representante por cada uno de los partidos políticos, sólo con voz; y seis consejeros ciudadanos con voz y voto, designados por el Consejo Local correspondiente a partir de las propuestas que le hizo la Junta respectiva. El porcentaje de representación era igual al existente, en el ámbito local.

Los Consejos Distritales, tuvieron la consigna de vigilar la observancia de la ley y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; determinar el número y ubicación de las casillas; insacular a los funcionarios de casilla y vigilar la instalación de las mismas; registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, así como a los representantes de los partidos políticos en la jornada electoral; realizar los cómputos respectivos de las elecciones para Presidente, senadores y diputados, y resolver los recursos de revisión de su competencia.

Igual que a nivel local, la reforma de 1993 concedió a los Consejos Distritales la atribución de realizar la declaración de validez de las elecciones de diputados por mayoría relativa y la correspondiente expedición de constancias. También se fortalecieron sus funciones para determinar los topes de campaña en diputados de mayoría y acreditar a los observadores electorales nacionales.

2.1.2 Órganos Ejecutivos y Técnicos.

Los órganos ejecutivos y técnicos eran permanentes. Tuvieron la responsabilidad de realizar tareas de apoyo, técnicas y administrativas; indispensables para la organización de las elecciones.

En el nivel central, encontramos a la Junta General Ejecutiva y en el ámbito desconcentrado; 32 Juntas Locales Ejecutivas, una por entidad federativa y 300 Juntas Distritales, una por cada distrito electoral uninominal. Se integraron

por personal calificado y permanente; seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral.

2.1.2.1 Junta General Ejecutiva.

Estuvo conformada por el Director General del Instituto, quien la presidió, el Secretario General y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración. Sus atribuciones fueron de carácter administrativo:

- Fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos.
- Aprobar el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo a estudios y a la disponibilidad de recursos presupuestales.
- Velar por la integración y funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia.
- Seleccionar los candidatos a consejeros ciudadanos a nivel local y someterlos a consideración del Consejo General.
- Declarar la pérdida de registro de los partidos que no lograron el 1.5% de la votación nacional.

La Dirección General del Instituto contó con unidades administrativas coadyuvantes para el desarrollo de sus funciones, entre las que destacaron, la Unidad de Contraloría Interna y la de Comunicación Social; que permitieron la conducción transparente de la administración.

El Director General se encargó de presidir y coordinar la Junta, condujo la administración y supervisó las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos, asistiendo al Consejo con voz pero sin voto. Representó legalmente al Instituto; elaboraba anualmente el anteproyecto de presupuesto para someterlo a consideración del Presidente del Consejo; ejercía las partidas presupuestales aprobadas y suscribía convenios de colaboración con los estados para la formación del padrón electoral. Era designado por el Consejo General a propuesta de su Presidente, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

El Secretario General suplía las ausencias temporales del Director; fungió como Secretario de la Junta y recibió los informes de los órganos desconcentrados, entre otras actividades.

Por su parte, a las Direcciones Ejecutivas les correspondía poner en funcionamiento la infraestructura administrativa necesaria para alcanzar los fines trazados por el Instituto.

El Secretario General y los Directores Ejecutivos eran nombrados por el Consejo General con el voto de las dos terceras partes de sus miembros (voto calificado) a propuesta del Director General, facultad que hasta 1994, correspondió al Presidente del Consejo (Secretario de Gobernación).

Asimismo, los integrantes de las Juntas eran designados por el Director General de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con la excepción de los Directores Ejecutivos; la ley señalaba que "preferentemente" pero no obligatoriamente, éstos fueran miembros de ese servicio.

Teóricamente, los órganos colegiados eran la autoridad suprema, pero en los hechos; la Junta General Ejecutiva diseñaba el proyecto y los programas que el Instituto debía desarrollar, a través de una estructura estrictamente vertical, definida por las amplias atribuciones explícitas e implícitas concedidas en la ley a los órganos ejecutivos; razón por la cual se acrecentaron las diferencias con los órganos de dirección, cuya función se reducía a aprobar tácitamente las políticas instrumentadas por la Junta.

2.1.2.2 Juntas Locales Ejecutivas.

Constituyeron órganos permanentes, en cada una de las 32 entidades federativas. Se integraron por cinco Vocales: 1) Ejecutivo, quien la presidía (único con voz y voto en el respectivo Consejo); 2) Secretario, 3) Organización Electoral, 4) Registro Federal de Electores y 5) Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Fueron las responsables de supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus propias vocalías y de los órganos distritales; de someter a consideración de los Consejos Locales las propuestas de los consejeros ciudadanos distritales; de recibir, tramitar y resolver los recursos de su competencia; de llevar la estadística electoral y de ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica. Los funcionarios que las integraban, eran designados por el Director General de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.

2.1.2.3 Juntas Distritales Ejecutivas.

Órganos permanentes que llevaron a cabo funciones técnicas, en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales. Se integraron de forma similar a las Juntas Locales, por cinco Vocales: 1) Ejecutivo, quien la presidía 2) Secretario, 3) Organización Electoral, 4) Registro Federal de Electores y 5) Capacitación Electoral y Educación Cívica. Sólo el Vocal Ejecutivo conservó su representación con derecho a voz y voto en los respectivos Consejos.

Se encargaron de evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, y Capacitación Electoral y Educación Cívica; proponer al Consejo respectivo el número y ubicación de las casillas a instalarse; capacitar y seleccionar por insaculación a los ciudadanos que las integraron y resolver los recursos de su competencia.

2.1.3 Órganos de Vigilancia.

Son órganos colegiados que existieron exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores; para coadyuvar en los trabajos

relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral, así como en la expedición de las credenciales de elector. Se integran mayoritariamente por representantes de los partidos y funcionarios del Registro; en el ámbito nacional, local y distrital.

La Comisión Nacional de Vigilancia, se constituyó por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la presidió; un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) por parte del área técnica especializada del Ejecutivo Federal; un secretario designado por el Presidente de la Comisión, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral y de un representante por cada partido.

Las Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia, en congruencia con la estructura orgánica desconcentrada; se integraron por el Vocal respectivo del Registro Federal de Electores y un representante por cada partido político

2.1.4 Oficinas Municipales y Mesas Directivas de Casilla.

Las Oficinas Municipales, determinaron su estructura, funciones y ámbito territorial de competencia en los respectivos acuerdos de creación. Se constituían como órganos permanentes, su origen se remonta al de las oficinas del Registro Nacional de Electores; las tareas que realizan, tienen que ver con la actualización del padrón.

La Junta General Ejecutiva quedó facultada para establecer dichas oficinas donde se consideraron necesarias; de acuerdo a un estudio previo y a la existencia de un presupuesto autorizado. Jerárquicamente, dependen de las Juntas Distritales Ejecutivas; se encargaron de realizar funciones de administración, supervisión, control y apoyo.³⁹

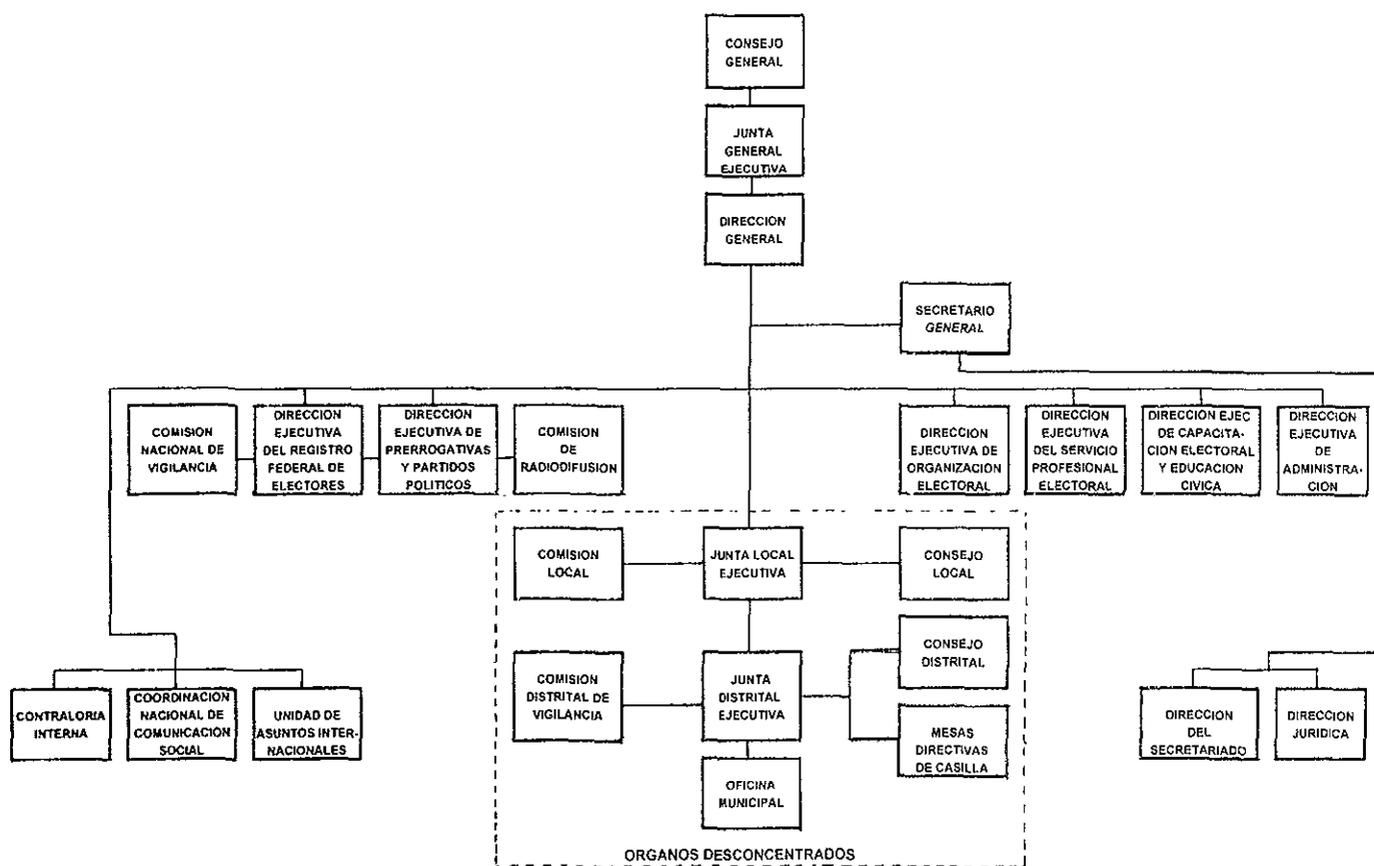
Las Mesas Directivas de Casilla constituyen órganos operativos de apoyo técnico y administrativo. Funcionan únicamente durante la jornada electoral; recibieron la votación y realizaron el escrutinio y cómputo de los votos. Tuvieron la responsabilidad de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar su autenticidad. Se integraron con un Presidente, un secretario y dos escrutadores, con sus respectivos suplentes.

Fueron ciudadanos insaculados de las listas nominales. El porcentaje de insaculación bajo del 20% en 1991 al 15% en 1994; fueron capacitados sin pasar por un filtro previo, con lo cual se retiró cualquier discrecionalidad en su elección por parte de las Juntas; al ser sometidos a un segundo sorteo y capacitación por los Consejos Distritales. Los programas de capacitación fueron supervisados por los partidos y la asignación de funciones, se efectuó de acuerdo al nivel de escolaridad del ciudadano.

³⁹ Se crean por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1992

ESTRUCTURA ORGANICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN 1994

Nivel	Denominación	Organos		
Nacional	Organos Centrales	De dirección	Ejecutivos y técnicos	De vigilancia
		Consejo General*	Junta General Ejecutiva	Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores
De Entidad Federativa	Delegación	1 Consejero del Poder Ejecutivo. (el Secretario de Gobernación, quien es el Presidente del Consejo) 4 Consejeros del Legislativo. (2 diputados PRI y PAN; 2 senadores PRI y PRD) 6 Consejeros ciudadanos. 1 Representante por partido político *Todos con voz y voto, excepto los partidos con registro condicionado, que sólo tienen voz, incluyendo el Director y el Srío. Gral.	Director General Secretario General Directores Ejecutivos Registro Federal de Electores Organización Electoral Prerogativas y Partidos Políticos Servicio Profesional Electoral Capacitación Electoral y Educación Cívica Administración	Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por cada partido político Representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
		Consejo Local	Junta Local Ejecutiva	Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores
Municipal	Distrital	Los 5 vocales de la Junta Local Ejecutiva (El Vocal Ejecutivo único con voz y voto) 6 Consejeros ciudadanos (con voz y voto) 1 Representante por cada partido político sin voto	5 Vocales Ejecutivo Secretario Registro Federal de Electores Organización Electoral Capacitación Electoral y Educación Cívica	Vocal del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por partido político
	Subdelegación	Consejo Distrital	Junta Distrital Ejecutiva	Comisión Distrital de Vigilancia del Registro Federal de Electores
De sección	Oficina	Los 5 vocales de la Junta Local Ejecutiva (El Vocal Ejecutivo único con voz y voto) 6 Consejeros ciudadanos (con voz y voto) 1 Representante por cada partido político sin voto.	5 Vocales Ejecutivo Secretario Registro Federal de Electores Organización Electoral Capacitación Electoral y Educación Cívica	Vocal del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por cada partido político
	Casilla	Mesa Directiva	Oficina Municipal	Representantes generales de los partidos políticos a nivel distrital
De sección	Casilla	1 Presidente		Representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casillas



2.2 Políticas y Programas 1991-1995.

Durante esta etapa, las políticas y programas del Instituto Federal Electoral, fueron fijadas por la Junta General Ejecutiva, quien contaba con amplias facultades operativas; respecto al máximo órgano electoral, el Consejo General

En este periodo, destaca la organización de las elecciones federales de 1991 (senadores, diputados y representantes a la Asamblea del Distrito Federal) y las de 1994, que incluyó la de Presidente. Así como, la elección de consejeros ciudadanos en el Distrito Federal en 1995.

Para llevar a buen término estas elecciones, se elaboró el Catálogo General de Electores, el Padrón y las credenciales de elector; lográndose el apoyo logístico y financiero requerido. En este contexto, el programa de "Depuración Integral del Padrón Electoral y la elaboración de la credencial para votar con fotografía", tuvo el propósito de lograr la correspondencia entre la información contenida en la base de datos, los documentos fuente, la cartografía electoral y los movimientos de altas y bajas de ciudadanos, con vistas al proceso electoral de 1994. La construcción de un nuevo padrón electoral; el programa de fotocredencialización 1992-1994; la redistribución y el financiamiento público a los partidos políticos, constituyeron las principales políticas a seguir.

El financiamiento público a partidos, se atendería en los términos previstos por el trienio 1992-1994, que incluía lo relativo a la subrogación de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para la capacitación política y el sostenimiento de sus partidos.

De igual forma, se llevaron a cabo intensas campañas publicitarias por radio, prensa y televisión para atraer la participación y compromiso de los ciudadanos en los procesos electorales. De ahí que a pesar de las irregularidades detectadas, los niveles de confianza y credibilidad entre el electorado se recuperaran considerablemente respecto a la crisis en que cayeron las instancias encargadas, tras las elecciones federales de 1988.

Durante esta etapa, las principales políticas instrumentadas, tuvieron el propósito de:

1. Perfeccionar la organización y los instrumentos electorales.
2. Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y obligaciones en materia político-electoral,
3. Asegurar la participación activa de los partidos y ciudadanos en los procesos electorales
4. Fortalecer el régimen de partidos políticos
5. Actualizar el padrón federal electoral,

6. Concluir la etapa nacional del programa de credencial para votar con fotografía.
7. Proporcionar a la ciudadanía los elementos de capacitación y educación cívica, necesarios para ejercer sus obligaciones y derechos político-electorales.
8. Garantizar la celebración de las elecciones federales para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
9. *Formar funcionarios profesionales de carrera en materia electoral*
10. Modernizar y descentralizar la administración.
11. Reforzar técnicamente el funcionamiento de los órganos desconcentrados.
12. *Administrar de manera eficiente los recursos humanos, financieros y materiales; y*
13. Realizar permanentemente el seguimiento y control de los recursos del Instituto.

2.3 Presupuesto y Financiamiento 1991-1995.

Conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, para ampliar la vida democrática del país y con el propósito de alentar la participación ciudadana, así como continuar reforzando la educación cívica en el conocimiento de los derechos y obligaciones públicas; además de fortalecer el régimen de partidos. El Instituto Federal Electoral dirigió su ejercicio presupuestal a perfeccionar los procesos electorales a través de diversos programas y proyectos de operación; con el fin de legitimar la organización electoral ante la sociedad y los mismos actores políticos, y lograr recuperar la credibilidad en las instituciones electorales.

En el periodo de referencia, se destacó la política de ajuste del gasto público en la estabilización de la economía y las políticas de una estricta disciplina y racionalidad presupuestaria. La Dirección Ejecutiva de Administración, era la instancia encargada de formular el anteproyecto de presupuesto del Instituto, con la anuencia del Director General, quien lo presentaba al Presidente del Consejo General para que éste lo propusiera al Consejo, donde generalmente fue discutido y aprobado por unanimidad; después se remitía al Ejecutivo y al órgano legislativo correspondiente (Cámara de Diputados), para su inclusión en un ramo del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; que contemplaba al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral en un rubro denominado "Órganos Electorales".

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION (RAMO 22)	
ANO	PRESUPUESTO ASIGNADO
1991	763,939,000,000
1992	590,712,400,000
1993	1,847,786,200
1994	1,777,800,000
1995	1,379,300,000

El anteproyecto de presupuesto se formula con base en programas institucionales que establecen objetivos, metas y unidades administrativas responsables de su operación. Presenta las estimaciones financieras de los recursos humanos, de orden material, de servicios, de financiamiento a partidos, de inversiones y de obra pública. Comprende la contabilidad integrada en los activos, pasivos, patrimonio, ministraciones; costos y gastos; asignaciones, compromisos y ejercicios relativos a programas y partidas presupuestales. Se ordena en dos grandes apartados: por programas y por capítulo de gasto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de Contraloría y los órganos internos de control del Instituto, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, en materia de inspección, control y vigilancia; realizan periódicamente la evaluación del ejercicio, en función de los objetivos y metas de los programas aprobados.

ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO 1991 -1995					
	1991	1992	1993	1994	1995
Gasto programable	742,564	553,076	1,772,682	1,657,800	1,217,300
Gasto directo	637,140	449,911	1,613,266	1,447,800	
Administración	620,203	381,592	1,557,342	1,343,400	
Inversión	16,937	68,319	55,924	104,400	
Transferencias	105,424	103,165	159,416	210,000	

Cifras dadas con base a la política monetaria actual, vigente desde 1994

2.3.1 Presupuesto 1991.

El primer anteproyecto de presupuesto del Instituto Federal Electoral, se presentó el 19 de octubre de 1990, para el ejercicio de 1991; 8 días después de entrar oficialmente en funciones y 75 días antes del proceso electoral; *lapso en el cual, operó sin recursos propios. Por ser un año electoral y el primero de actividades, este presupuesto, adquirió especial importancia.*⁴⁰

En 1991, el Instituto tuvo su primera experiencia en la organización de elecciones federales, para renovar a los integrantes del Poder Legislativo y a la Asamblea de Representantes del D.F. Sin embargo, la reciente creación del órgano electoral y los tiempos límites para organizar el proceso electoral federal; provocó que no se pudiera contar con información suficiente, no existían todos los titulares de las diversas áreas y tampoco se contaba con los programas de actividades totalmente acabados. La estructura orgánica que se tomó en cuenta, varió sustancialmente a la que en realidad operó, siendo ésta considerablemente mayor. El COFIPE señalaba diversas actividades, -muchas de ellas nuevas, que no permitían la cuantificación ni en forma aproximada de los recursos que iban a requerirse y siendo el primer año con presupuesto propio; no fue posible estructurarlo con precisión, teniéndose que operar sobre la marcha diversas transferencias, ajustes y adecuaciones. No obstante, el patrimonio administrativo y material

⁴⁰ Se transfirieron al Instituto, los archivos, bienes y recursos de la Comisión Federal Electoral, del Registro Nacional de Electores y de la Comisión de Radiodifusión, que se encontraban adscritos a la Secretaría de Gobernación. Dehesa Huerta, Fernando., *El presupuesto por programas en el IFE: 1991-1994*, Tesis. Facultad de Economía, UNAM 1995., p 92.

de la Institución se integró en forma considerable, constituyéndose una infraestructura sólida y útil para su ulterior desarrollo.

El IFE obtuvo un presupuesto original de 742,564, que al cierre del año, ascendió a 1,159,369. La diferencia se explicó por los aumentos en salarios y prestaciones otorgados al personal, y a las transferencias de recursos al Programa Nuevo Padrón, oficialmente aprobadas por las autoridades presupuestales federales; la adquisición de volúmenes considerables de material para el proceso electoral, de mobiliario y equipo de administración; la contratación de servicios básicos; la ampliación de los plazos de empadronamiento y la entrega de credenciales para votar; así como la contratación de personal eventual y la expansión y adecuación de sus instalaciones.⁴¹

El Programa Nuevo Padrón inició su operación con los recursos administrativos con que contaba el anterior Registro Nacional de Electores, que en general fueron insuficientes para cumplir con las nuevas funciones otorgadas por el COFIPE, al Registro Federal de Electores. El presupuesto autorizado fue de 1,500 registrando al cierre, 2,480. Un gasto superior, en 980 miles de pesos.

El ejercicio presupuestal de 1991, arrojó un sobregiro de 825 miles de pesos respecto al presupuesto modificado.

El financiamiento público a partidos, se sujetó a lo establecido por la Comisión Federal Electoral para el trienio 1989-1991; que en 1991 ascendió a los 66,298 para actividades electorales y generales. Los partidos que alcanzaron registro condicionado recibieron 3,251; por subrogación del Estado, 19,128 y por otras actividades específicas, 17,572. Para un total de 106,249 miles de pesos.

2.3.2 Presupuesto 1992.

Para 1992, el IFE contó con un presupuesto original de 553,075,600 miles de pesos, correspondiendo al Programa Normal; le permitió reestructurar sus actividades programáticas, con base a la experiencia de 1991; visualizar las tareas a realizar y tener una mejor política distributiva al interior del organismo, al contar con mayor información en materia financiera, jurídica y administrativa.

El Programa Normal y el de Depuración Integral del Padrón y Fotocredencialización, presentaron un ejercicio de 1,357,742 miles de pesos; *una variación con respecto a la asignación original de 804,666, el 145%.*

La diferencia se explicó por las ampliaciones que se realizaron principalmente, en el Registro Federal de Electores, -el área que mayores recursos ejerció- para hacer frente a las necesidades de operación del

⁴¹ Ibid , p 104

Programa Especial: en incrementos salariales, infraestructura administrativa, servicios básicos y adquisiciones no consideradas. Asimismo, en apoyo al ejercicio de las actividades propias del Instituto, el gasto de inversión se destinó a rehabilitar y equipar las Delegaciones Estatales y a la instalación de los Centros Bibliográficos de Documentación Electoral en Jalapa, Durango, Toluca y el D.F. Las áreas de Administración y Prerrogativas y Partidos Políticos no reportaron movimientos presupuestales.

2.3.3 Presupuesto 1993.

Durante 1993, se puso especial atención a las acciones preparatorias del proceso electoral federal de 1994, y a la consolidación de la infraestructura operativa del Instituto. Con un presupuesto original de 1,772,682 miles de pesos, que en el transcurso del año se modificó a 1,922,571, mediante ampliaciones por 1,427,000 y reducciones por 1,277,110. Al cierre del ejercicio, el gasto ascendió a 1,873,649, superior en 5.7% a la asignación inicial y 2.5% menor al presupuesto modificado.⁴²

En programas sustantivos se realizó un gasto de 1,704,140 miles de pesos, 91% del total ejercido y superior en un 3% al presupuesto original. Las variaciones más importantes respecto a lo autorizado se observaron básicamente en el Programa de Política y Organización Electoral, en Actualización del Padrón Electoral. Los recursos destinados a los programas no sustantivos rebasaron el presupuesto original en un 36%, debido principalmente al mayor gasto registrado en el Programa de Administración, por los incrementos salariales y las ampliaciones liquidas otorgadas para cubrir las cuotas al FOVISSSTE y el seguro de vida al personal civil.

Las ampliaciones presupuestales se explicaron por el reconocimiento a servidores públicos superiores, mandos medios y homólogos, adquisición de material de oficina, combustibles, servicios oficiales e incremento del financiamiento público a los partidos políticos por actividades específicas. Las reducciones se originaron por el apoyo a los programas de comunicación social del gobierno federal y los compromisos del Pacto para la Estabilidad, Competitividad y el Empleo. Asimismo se efectuaron movimientos compensados con el propósito de dar suficiencia a las diferentes unidades para la ejecución de sus programas. Estas variaciones obedecieron al Programa Regular de transferencias de recursos para apoyar a las Juntas Locales y Distritales y a los gastos de operación del Programa de Fotocredencialización. El ejercicio del gasto se regularizó mediante planteamientos de afectación presupuestal, de acuerdo a las necesidades del programa.

Para el Programa de Depuración Integral del Padrón Electoral y Elaboración de la Credencial para Votar con Fotografía; se destinaron 669,790 miles, el 62.2% del total al Programa Permanente, que presentó un ejercicio de 729,409, una variación de 59,619, el 8.9% y al Programa Especial

⁴² Ibid., p 121

(fotocredencialización) 1,102,892 (partida que fue asignada por la SHCP al capítulo 8000 "erogaciones extraordinarias")⁴³

Además, para dar mayor participación a los partidos en la vigilancia de los trabajos del Padrón, se creó el Comité Nacional de Supervisión y Evaluación (CONASE), al que se le asignó un presupuesto de 14 millones de nuevos pesos, fondos que se repartieron de manera igualitaria entre los partidos.

Una nueva legislación electoral generaría un replanteamiento en la distribución del presupuesto a través de las transferencias. En 1993 culminaron una serie de reformas que tuvieron un impacto financiero, el cual se pudo resolver mediante transferencias internas del presupuesto asignado. El COFIPE ordenó que las innovaciones de las reformas aprobadas por el Congreso pudieran financiarse adecuadamente; existió la disposición por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacia eventuales requerimientos extraordinarios que justificaran posibles ampliaciones presupuestales.

2.3.4 Presupuesto 1994.

En 1994, el Instituto se abocó a la tarea de organizar las elecciones federales para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Para cumplir con sus fines la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le asignó un presupuesto de 1,657,800, que durante el transcurso del ejercicio se modificó a 2,291,675; una variación con relación a la asignación original de 633,875, el 38.2%, al autorizarse ampliaciones por 2,290,776 y reducciones por 1,655,476.⁴⁴

⁴³ Para 1992 y 1993, el Ejecutivo Federal primero, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y después, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedó facultado para proveer dentro de los montos del presupuesto aprobado los recursos necesarios para atender el programa autorizado conforme a las disposiciones aplicables, que permitieran que la credencial para votar tuviera la fotografía. Sólo cuando era necesaria una extensión en cuanto a los plazos previstos para su conclusión y siempre que ello implicara incurrir en erogaciones adicionales a las presupuestadas al efecto; la SHCP a solicitud expresa del Instituto, otorgaría la ampliación presupuestal correspondiente con carácter compensado. Véase Diario Oficial de la Federación, 24 diciembre 1991, p 20 y 18 diciembre 1992., p 28

⁴⁴ Entre el proyecto de presupuesto para 1994 presentado por el Consejo General y el que aprobó la Cámara de Diputados, había un diferencial por 400 millones de pesos; de los cuales 300 tuvieron que ver con lo que los estados aportaron, que no deberían haberse considerado como parte del presupuesto del Instituto sino de los mismos gobiernos locales y 100 con diversas erogaciones vinculadas al pago de personal eventual, de consejeros ciudadanos de Consejos Locales y Distritales; que se convino con Hacienda, se manejaría dentro de la previsión del ramo 23, de erogaciones no sectorizables; la gran bolsa de imprevistos del gobierno federal. No se asignaron directamente al Instituto por razones de política presupuestal, pero finalmente, dichos recursos fueron ejercidos. Véase Versión Estenográfica de la *Presentación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto 1994*, Sesión Ordinaria del 8 de noviembre de 1993.

Los programas sustantivos alcanzaron un gasto de 1,837,089 superior en un 30% al presupuesto original y equivalente al 80% del total ejercido. Las variaciones se observaron básicamente en el programa de Organización Electoral; en la instalación, integración y funcionamiento de los Consejos y las Juntas Locales y Distritales y en el diseño, elaboración, promoción y distribución de la documentación y material electoral.

En los programas no sustantivos, se rebasó el presupuesto original en un 85%, por el gasto registrado en la administración del Programa de Resultados Preliminares; las ampliaciones otorgadas para cubrir las cuotas al Fovissste; el impacto presupuestal derivado de los incrementos salariales; los gastos generados por la re zonificación de personal operativo y las dietas otorgadas a los consejeros ciudadanos.

El 43.2% del presupuesto, correspondió al programa de Depuración Integral del Padrón Electoral y la nueva credencial para votar con fotografía; a la verificación del padrón, se asignaron 15 millones de pesos, 65% menos que en 1993, ya que buena parte de sus tareas, habían sido cumplidas. El 56.8% restante, se destinó a los demás programas relativos a la operación e inversión del desarrollo del proceso electoral; entre los que destacaron la modernización y descentralización de la administración, así como el seguimiento y control de los recursos.

En conjunto, la modernización del sistema electoral; la construcción de un nuevo padrón electoral y el programa de credencial para votar con fotografía, requirieron entre 1991 y 1994, una asignación acumulada de 4,500 millones.

El presupuesto para los órganos desconcentrados creció de 11.6% a 32.6%, un 245%. El de los órganos centrales disminuyó del 88.5% al 67%, pero aumentó la asignación al Consejo y a la Dirección General en 159% para muestreos de opinión, que permitieron contar con un sistema ágil y eficiente de información preliminar el día de las elecciones. Además de investigación, apoyo, asesorías e insumos que no siempre se tuvieron en forma suficiente; el gasto de inversión se destinó básicamente a la rehabilitación de las oficinas de los órganos ejecutivos.

Todos los capítulos de gasto presentan variaciones con relación al presupuesto original, las cuales se explican por las siguientes causas:

Las ampliaciones se destinaron a cubrir los gastos de las dietas a consejeros ciudadanos; contrataciones de personal eventual; atención a visitantes extranjeros; pagos de asistentes electorales; gratificaciones por jornada electoral; incrementos salariales; re zonificación del personal operativo; aportaciones al Fovissste; apoyo a los órganos desconcentrados; reconocimiento al desempeño de servidores públicos superiores, mandos medios y homólogos, y al Registro Federal de Electores para el programa de fotocredencialización, con los recursos que se obtuvieron vía Hacienda, de

los convenios de apoyo y colaboración celebrados con los gobiernos locales y el Distrito Federal.

Las reducciones presupuestales, derivaron del apoyo a los programas de comunicación social del gobierno federal, el impuesto del 2% sobre nómina pagada y el pago de seguros del activo fijo del Instituto.⁴⁵

El pago de financiamiento público se realizó de acuerdo a los resultados electorales de 1991 y conforme a lo previsto para el trienio 1992-1994.⁴⁶

Con cargo al presupuesto, se otorgaron a cada partido, espacios para la emisión de mensajes publicitarios; distribuidos en proporción equivalente a los resultados obtenidos en la elección anterior. No obstante, en los hechos los noticieros de radio y TV no cumplieron con los lineamientos acordados entre los partidos y la autoridad electoral, al favorecer abiertamente al partido en el poder.

2.3.5 Presupuesto 1995.

El proyecto de presupuesto del Instituto Federal Electoral para 1995, fue enviado al Ejecutivo con un paquete de observaciones de los integrantes del Consejo; quienes no contaban con la oportunidad de estudiarlo ni de conocer con la suficiente antelación su contenido. La estructura ejecutiva era quien realmente ejercía y asignaba el presupuesto; la actuación del Consejo General, se reducía a ratificar lo dispuesto por el ámbito operativo.

Inicialmente, se intentó aprobar como un techo, sujeto a un dictamen particularizado posterior, en torno a la procedencia de las partidas; con base en la propuesta de agenda de reforma electoral presentada por los consejeros ciudadanos, sobre el redimensionamiento de la institución electoral que conllevaría a reducir su estructura y por ende el gasto que ejercía. Como un organismo plenamente autónomo e independiente, respecto a los demás poderes públicos, la presentación del proyecto de presupuesto se haría directamente al Congreso de la Unión, sin tener que pasar por el Ejecutivo.

El ejercicio presupuestal de 1995, centro su atención en tres objetivos: 1) la autonomía de las Juntas Locales, para que dejaran de depender de las aportaciones de los estados; 2) la actualización del padrón y 3) la redistribución.

El Instituto Federal Electoral contó con un presupuesto original de 1,217,300 miles de pesos, para el desarrollo de sus actividades, el cual se modificó a 1,223,552, mediante ampliaciones por 104,912 y reducciones por 98,660. Al

⁴⁵ Dehesa, Fernando., Op. Cit, p 133

⁴⁶ De acuerdo con cifras del IFE, los recursos públicos destinados al financiamiento para el trienio 1992-1994, ascendieron a 422,657,852.27. En 1994, año de elecciones federales, participaron 9 partidos políticos, el monto asignado fue de 201'308,002.21 millones.

cierre del ejercicio, el gasto erogado fue de 1,216,190, un decremento nominal del 0.1% y 26% en términos reales con respecto a la asignación inicial; tras el cumplimiento de las medidas establecidas por el gobierno federal en el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE); observándose una variación negativa en todos los programas, excepto en el de Actualización del Padrón Federal Electoral.

Entre 1994 y 1995 se tuvo un decremento de alrededor del 43%, de 2,156 millones a 1,217, por la política de gasto público y la menor intensidad de trabajo registrado respecto a 1994; año en que hubo elecciones federales, y el gasto fue mayor.

En los Programas Sustantivos se realizó un gasto de 911,054, el 75% del total ejercido, 18% inferior en términos reales al presupuesto original; la variación más significativa se presentó en el programa de Política y Organización Electoral. Los recursos erogados en los Programas no Sustantivos (Administración) alcanzaron la cifra de 305,136, disminuyeron 36% en términos reales; los proyectos de inversión programados originalmente en el apartado "Edificios Administrativos" se pospusieron y se redujo el gasto asignado a adquisiciones; atendiendo a las recomendaciones del Gobierno Federal, en el sentido de reducir el gasto público en aquellos proyectos que no resultaran prioritarios. Pese a todo, los objetivos trazados fueron cumplidos.⁴⁷

El Registro Federal de Electores más la parte de transferencias (prerrogativas a partidos políticos y franquicias postales y telegráficas), sumaron el 60% del total de los recursos; que contemplaron asignaciones en gasto corriente; servicios de asesoría, alimentarios y viáticos. El propósito fundamental era lograr un padrón electoral confiable y una lista nominal con fotografía para las elecciones de 1997; alcanzar la consolidación de las instalaciones y buscar mecanismos autónomos que hicieran frente a cualquier interés dentro de su marco descentralizado.

Una de las razones, que se aducen para que aumenten las prerrogativas de los partidos políticos y el apoyo al Consejo General, y disminuya el presupuesto en tareas sustantivas como la actualización del padrón, organización electoral, capacitación electoral y educación cívica o administración; es que las tareas no siempre son las mismas en años electorales y no electorales. No obstante, hay un equilibrio y un reacomodo de algunos gastos que fueron prioritarios en 1994, y que en 1995, se redujeron sustancialmente a cero.

Tomando como referencia el presupuesto de 1993, año no electoral, igual que 1995; observamos un incremento notable en algunos apartados; ante el cometido de lograr una mayor autonomía de gestión presupuestal,

⁴⁷ Instituto Federal Electoral., Dirección Ejecutiva de Administración., *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995.*, México 1996

particularmente en los órganos desconcentrados: 140% más en Servicios Generales, 17.2% en Materiales y Suministros, 113% en Transferencias y 6.7% en el Servicio Profesional Electoral.

Asimismo, se continuó con la política de desconcentración administrativa, apoyando a las Juntas Locales y Distritales. En este rubro, destacó el gasto ejercido en el Distrito Federal, donde además de una Junta Local y 40 Distritales, se encuentran las oficinas centrales del Instituto; contempló el 53.3% del total, un decremento del 45.2% con relación a 1994, año en que se realizaron elecciones federales. La desconcentración del presupuesto está limitado solamente, por aquellas partidas que se consideran no desconcentrables por sus propias características conforme a la normatividad del ejercicio presupuestal.

Las remuneraciones por concepto de Servicios Personales presentaron un decremento, respecto a 1994 del 54.5%. Aunque, considerando que los consejos locales y distritales no entraron en funciones y que no aumentaron los salarios; las aportaciones a los consejeros ciudadanos, se incrementaron de 9.9 en 1994 a 12 millones en 1995.⁴⁸

Atendiendo las recomendaciones del Gobierno Federal, la adquisición de bienes de capital se redujo al mínimo indispensable; el presupuesto ejercido presenta un incremento en el gasto de capital del 793.4%. La elaboración del padrón y de la credencial para votar con fotografía, tuvieron un costo de 1,100 millones de dólares.

Las ampliaciones se explicaron por los incrementos salariales; el movimiento virtual para cubrir el impuesto sobre productos del trabajo de servidores públicos, mandos medios y homólogos; las aportaciones al FOVISSSTE y los recursos provenientes de los Convenios de Apoyo y Colaboración celebrados con los gobiernos estatales.

Las reducciones presupuestales se derivan del apoyo al PARAUSEE; la cancelación de plazas vacantes; la difusión de la Alianza para la Recuperación Económica; el pago del impuesto del 2% sobre nómina; el apoyo a los programas de comunicación social del Gobierno Federal y del superávit en las aportaciones al FOVISSSTE, correspondientes al primer bimestre de 1995.

En materia de financiamiento público a partidos, se aprobó un abultado presupuesto para el trienio 1995-1997. El financiamiento por subrogación de las dietas que los legisladores dan a sus partidos y por actividades específicas, consideraron un incremento del 10% y 22% respectivamente

⁴⁸ A nivel local y distrital, los consejos únicamente funcionan en años electorales, pero el programa de Organización Electoral; previo el pago de dietas a los consejeros de dos distritos: el cuarto de Puebla y el 22 de Veracruz, en donde la resolución del Tribunal Federal Electoral anuló la elección y la Cámara de Diputados convocó a elecciones extraordinarias.

con relación a 1994. Los costos mínimos de campaña, se calcularon partiendo del usado durante el periodo 1991-1994, con una inflación trianual aproximada del 25.7%, aún cuando todavía no se tenían datos oficiales

Las franquicias postales y telegráficas constituyeron una innovación en el presupuesto, que explicó el incremento de 132 millones en 1995 con relación a 1993; incluyendo lo que eran originalmente las aportaciones de los estados que no pasaban por el presupuesto federal. Hacienda planteo la posibilidad de incorporarlas al presupuesto del Instituto y revisar la ubicación de esta asignación, así como todo lo relacionado con el adeudo de 1994; derivado del cambio en la figura jurídica de las instituciones que prestan el servicio postal y telegráfico, a las que se les exigió autosuficiencia financiera.

En este contexto, el IFE orientó sus acciones a perfeccionar y modernizar los mecanismos e instrumentos electorales, a fin de contar con una organización cada vez más eficaz y eficiente que permitiera garantizar la confiabilidad y transparencia de los procesos electorales; con apego a las políticas y lineamientos establecidos en el COFIPE, a las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y al contexto económico existente.

3. MECANISMOS DE CONTROL POLITICO

3.1 El Poder Ejecutivo y la Secretaria de Gobernación

Durante el siglo pasado y hasta la primera mitad del presente, en México, la organización de los comicios era asunto casi exclusivo de las autoridades políticas locales.

Las características propias del proceso de institucionalización del sistema, hicieron de la organización electoral, una actividad privativa del Estado y de la clase política en el poder. Ante esta situación, los órganos electorales, atravesaron por tres grandes etapas que caracterizaron su formación y desarrollo político-institucional:

1. Predominio del binomio Ejecutivo-Legislativo (1946-1972). La Ley Electoral Federal de 1946, desprende al poder local y municipal la facultad de coordinar las elecciones, con la creación de la primera instancia comicial de carácter federal, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE). La función electoral hasta entonces descentralizada, comenzó a centralizarse con organismos integrados por representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo, y de los partidos políticos.

La CFVE estuvo conformada por dos representantes del Poder Ejecutivo, el Secretario de Gobernación, quien la presidía y un miembro más del gabinete presidencial; dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas Cámaras (del PRI, por supuesto) y dos comisionados de los partidos políticos legalmente reconocidos (PRI y PAN). Además, del secretario, quien era el decano de los notarios públicos del

Distrito Federal, como figura teóricamente neutra. Todos tenían voz y voto. Por tanto, en la toma de decisiones prevalecía la opinión del gobierno, del Legislativo y el PRI, contra el voto del segundo partido y el imparcial del notario, una proporción de cinco a dos.

Esta ley representó un parteaguas en la historia de la organización de las elecciones, pues comienza a manejar el elemento ciudadano que caracterizaría la composición de los órganos electorales en la época actual. Las Comisiones Locales y Distritales, se conformaban por tres ciudadanos designados por la Comisión Federal, en el primer caso, y por las Comisiones Locales, en el segundo; además de los dos representantes de los partidos políticos.

En 1951, la CFVE se convirtió en Comisión Federal Electoral (CFE). El número de comisionados del Poder Ejecutivo, se redujo a uno, el Secretario de Gobernación y el de los partidos, aumentó a tres. Los partidos opositores y el notario contaban con tres votos, frente a los cuatro que sumaban el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el PRI.

2. Predominio de los partidos (1973-1989). Las reformas al marco jurídico electoral, se realizaron por iniciativa oficial, para darle una apariencia democrática al régimen; propiciando la apertura y la entrada al juego político de otras fuerzas, ante la ausencia de una competencia real que contrarrestara el tradicional dominio priísta.

Así, en 1977, todos los partidos con registro tuvieron representación ante la CFE, provocando que la toma de decisiones se politizara y partidizara. Aunque los partidos determinaban las votaciones; las alianzas del PRI con el PARM y el PPS, facilitadas con la introducción de un sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados; desataron duras críticas por parte de la oposición, de que el PRI no sólo escogía a la mayoría, sino también a la minoría.

Sin embargo, con la aparición del registro condicionado al resultado de las elecciones, entran al juego otros partidos y en 1982, el PRI pierde la mayoría; sólo contaba con 4 votos, el del Secretario de Gobernación, el de los dos legisladores y el de su representante; contra siete de los partidos de oposición PAN, PPS, PARM, PDM, PSUM, PST, PRT y del notario secretario. Aunque el PPS y el PARM solían postular al candidato presidencial priísta; sus posiciones en la Comisión no eran necesarias y absolutamente coincidentes con las del partido en el gobierno.

El Código Federal Electoral de 1986, simbolizó la otra cara de la moneda, al incluir un criterio de representación partidista en función del resultado obtenido en el proceso electoral anterior; que favoreció ampliamente la sobrerrepresentación del PRI en los órganos electorales, con 16 de los 31 votos existentes. El equilibrio de fuerzas fue prácticamente inexistente, pese a las fundadas impugnaciones de los demás actores que no pudieron

contrarrestar la ofensiva oficial frente a las elecciones federales de 1988, sin que ello pudiera conducir a un clima de ingobernabilidad. El partido en el poder, fue quien realmente tomó las riendas del proceso electoral; organizando y calificando la elección con la ayuda de la Secretaría de Gobernación, y el apoyo de las secretarías de gobierno de los estados y de las propias presidencias municipales. La famosa *caída del sistema* de información de resultados electorales en 1988, acabó por minar la credibilidad en las instituciones y en el propio gobierno.

La estructura de la CFE, *partía* de la Secretaría de Gobernación; no existía un aparato administrativo independiente que ejecutará las decisiones adoptadas. La falta de autonomía administrativa, limitaba sus posibilidades de acción y la imparcialidad en la aplicación de sus decisiones. El fenómeno de la desconfianza está vinculado estrechamente con el de la autonomía.⁴⁹

"La Comisión Federal Electoral fue convertida en un *superpoder* que quedo integrada en su mayoría por miembros del gobierno y del partido oficial"⁵⁰

3. Equilibrio Partidista (1989-1995). La reforma electoral de 1989-1990, trajo consigo la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en sustitución de la CFE. La estrategia oficial para recuperar la credibilidad *pérdida*, sin arriesgar el control sobre la organización de los procesos electorales, planteaba tres objetivos:

- Definir la función electoral como una función estatal, y ya no meramente gubernamental.
- Reglamentar cada fase de los comicios federales para reducir los márgenes de acción de los organismos electorales, y
- Abrir espacios para una mayor intervención de partidos y ciudadanos en el desarrollo de las elecciones e introducir contrapesos capaces de dotar de objetividad las decisiones de los organismos electorales.⁵¹

"El COFIPE logró mantener en el control del proceso electoral, al gobierno (más que al partido mismo) bajo una aparente y plural estructura de pesos y contrapesos en los organismos electorales; que el PRI obtuviera la mayoría

⁴⁹ No se contaba con un Servicio Profesional Electoral que actuara con imparcialidad y apego a las leyes., Váldez Zurita, Leonardo., *El desempeño del Instituto Federal Electoral* en Pérez Fernández del Castillo, Germán y Sánchez Arturo., Op Cit., p 386

⁵⁰ Paoli Bolio, Francisco José., *Las elecciones en México, evolución y perspectivas.*, México 1989, p 160. El órgano electoral se componía de un representante del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación), uno de cada Cámara (senadores y diputados) y 16 representantes del PRI frente a 11 de la oposición.

⁵¹ Peschard Jacqueline., *La organización de las elecciones de 1991: en deuda con la imparcialidad.*, Op. cit , p 117-118

en la Cámara de Diputados sobre el supuesto de una votación disminuida y conseguir un proceso electoral lo menos impugnado posible".⁵²

Se pasó de un poder casi absoluto de la organización electoral a cargo del Estado y sus autoridades, a una mayor representación de los diferentes sectores (partidos, ciudadanos y gobierno) que concentraron toda la función pública estatal electoral; acabando con la diversificación de órganos y autoridades que anteriormente confluían en el desarrollo de los procesos electorales.

El Instituto Federal Electoral se creó como un organismo público, autónomo e independiente del Estado; autoridad en la materia y profesional en su desempeño; con personalidad jurídica y patrimonio propio; integrado por el poder público, los partidos políticos y los ciudadanos. Su carta de presentación, fue la de una estructura capaz de alcanzar la autonomía a través de la especialización de sus funciones y la imparcialidad, mediante la profesionalización y los contrapesos.⁵³

A diferencia de la Comisión Federal Electoral, el Instituto quedó separado estructuralmente de la Secretaría de Gobernación, aunque su titular se mantuvo al frente del máximo órgano electoral fungiendo como representante del Poder Ejecutivo.⁵⁴

El IFE, nació con dos componentes muy importantes, que hasta la fecha lo caracterizan: *Autonomía y ciudadanización*. Ingredientes principales del nuevo arreglo institucional, definidos por la naturaleza apartidista e imparcial de sus integrantes, a pesar de que el mecanismo para su selección hubiese contemplado la participación de instancias gubernamentales. Sus decisiones estuvieron sujetas a revisión por parte del Tribunal Federal Electoral.

La "ciudadanización" del IFE, significó la afirmación de prácticas electorales transparentes y la mejor evidencia de la voluntad de cambio democrático de las autoridades políticas.⁵⁵

Para entender, con claridad el margen de independencia que ha logrado el Instituto respecto a las instancias gubernamentales y el partido en el poder, es necesario dividir este apartado en dos etapas:

1. 1991-1994: El Consejo General, órgano superior de dirección del Instituto, se integró por 21 miembros: 1 consejero del Poder Ejecutivo, quien lo presidía y tenía voto de calidad en caso de empate (el Secretario de

⁵²Valdés Zurita, Leonardo y Larrosa Haro Manuel., Op. cit., p 29

⁵³Peschard, Jacqueline, Op. cit., p 63

⁵⁴Como representante del Poder Ejecutivo; a la Secretaría de Gobernación le corresponde *fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes* (artículo 27, fracción XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

⁵⁵ Cansino, César., *La "ciudadanización" del IFE: realidades y quimeras*, p 37 en César Cansino (coordinador) *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México* Edit. CEPCOM., México 1998, 170 pp.

Gobernación); 4 del Poder Legislativo, dos por cada Cámara, uno de la mayoría y otro de la primera minoría, 2 del PRI, uno del PAN y otro del PRD, 6 consejeros magistrados, propuestos por el Poder Ejecutivo y aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y una representación partidaria atemperada que evitaba que un solo partido pudiera contar con mayoría automática pero que en el fondo continuaba favoreciendo al partido en el gobierno, con cuatro representantes; el PAN con dos y el resto con uno PRD, PFCRN, PPS y PARM. Todos con voz y voto.

Generalmente, las votaciones de sus miembros, siempre fueron favorables al PRI-gobierno; lo cual despertó ciertas suspicacias, que se explicaron por la búsqueda de consensos. Los consejeros magistrados, considerados como representantes de la ciudadanía y garantes de la legalidad; siendo un factor de equilibrio e imparcialidad frente a los partidos, hicieron lo propio; en las resoluciones que se tomaron al interior de la estructura colegiada. También, los pequeños partidos tendieron a apoyar al PRI en las decisiones importantes, pero con mucha menor consistencia; sus metas eran y siguen siendo, aumentar al máximo sus influencias institucionales e ideológicas y los intereses personales de sus líderes⁵⁶.

Los consejeros magistrados disintieron entre sí en dos ocasiones: Pérez Fernández del Castillo decidió no participar en la aprobación del presupuesto, puesto que los consejeros reciben sus salarios del IFE; el resto no estuvo de acuerdo en que existiera un conflicto de intereses y votaron. Y en otra ocasión, se decidieron por la mitad, cuando tres de ellos aprobaron la decisión mayoritaria de negar el registro condicionado al PVEM. No obstante, apoyaron al PRI en temas importantes, como la designación del Director General, la validez de las elecciones y la selección de los consejeros ciudadanos en el ámbito local y distrital.

Los partidos pequeños, también aprobaron con el PRI, la designación del director y secretario general; de los consejeros ciudadanos locales; la extensión del registro condicionado del PRT; el desarrollo de procedimientos para elegir funcionarios de casilla y el registro de candidaturas comunes al Senado; y dividieron su voto en torno al presupuesto, la creación de una comisión que determinaría la constitucionalidad de los cambios a las plataformas de los partidos, el registro condicionado del PVEM y el PT, el posible aplazamiento de las elecciones de 1991 y la validez de los resultados de las elecciones en las cinco circunscripciones de representación proporcional.

⁵⁶ De octubre de 1990 a septiembre de 1991; 43 decisiones fueron por unanimidad, 31 por consenso, y 48 por mayoría de votos con algunos miembros en desacuerdo o abstención. De enero de 1992 a octubre de 1994, de 97 acuerdos, 61 fueron aprobados por unanimidad., Véase, a Váldes Leonardo., op cit., p 390

En los Consejos Locales y Distritales se otorgó voz y voto a los funcionarios ejecutivos; cuando ni el director ni el secretario votaban en el Consejo General.

Los mecanismos de elección de consejeros y funcionarios de alto nivel, transfirieron al Presidente del país, el control que tradicionalmente había ejercido el PRI sobre los organismos electorales; consolidándose el carácter institucional de sus autoridades, vía Secretaría de Gobernación.

El Director General, era designado por el Presidente del Consejo (Secretario de Gobernación) y éste a su vez, nombraba discrecionalmente a los directores ejecutivos que integraban la Junta General Ejecutiva, así como a los vocales ejecutivos de las Juntas Locales, con el argumento de que tales nombramientos eran provisionales. Se dispuso además, que en tanto no se expidiera el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, los Vocales de las Juntas Locales y Distritales fueran designados por mayoría en el Consejo General.⁵⁷

Sobre los consejeros ciudadanos, en el ámbito local y distrital, el principal señalamiento fue que se violó el COFIPE al acordar el Consejo General la transitoriedad de los mismos, cuando la ley disponía que permanecieran por dos elecciones consecutivas; el artículo séptimo transitorio, la establecía únicamente para el personal profesional y técnico, no para el colegiado.

Emilio Chuayffet y Arturo Ruiz de Chávez fueron designados respectivamente, Director y Secretario General del IFE, con antecedentes de haber sido funcionarios gubernamentales. Aunque, no había restricciones, para no haber tenido antecedentes de dirección partidista o cargos de elección popular. La posterior renuncia de Chuayffet para convertirse en candidato del PRI a una gubernatura y su reemplazo por el ex representante del PRI en la CFE y Subsecretario de Asuntos Políticos de la Secretaría de Gobernación, Arturo Núñez Jiménez, sustentaron la hipótesis de que el IFE actuaba bajo la dirección de los niveles más altos de gobierno.⁵⁸

El Instituto no pudo deshacerse completamente del control gubernamental; existieron suficientes evidencias de que el PRI había logrado mantener su influencia en la actuación de los funcionarios electorales. Tan sólo dentro del Consejo General, tres de los consejeros magistrados, estaban vinculados a los Poderes Ejecutivo y Judicial. A nivel local, más del 52% de los

⁵⁷ La elección de los funcionarios electorales en todos los niveles, debía hacerse con fundamento al Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual aún no se encontraba listo. Sin embargo, esa disposición no incluía explícitamente a los funcionarios de la Junta General Ejecutiva; sólo "de preferencia" podía recurrirse al Servicio para cubrir dichas vacantes.

⁵⁸ Durante el periodo 1991-1995, el IFE tuvo cuatro Presidentes del Consejo General: Fernando Gutiérrez Barrios, José Patrocinio González Blanco Garrido, Jorge Carpizo McGrégor y Esteban Moctezuma; dos directores generales: Emilio Chuayffet Chemor y Arturo Núñez Jiménez y dos secretarios generales: Arturo Ruiz de Chávez y Agustín Ricoy Saldaña. Este último se desempeñó también como director.

consejeros ciudadanos propuestos por la Junta General Ejecutiva provenía del sector público y eran militantes del partido en el poder.

El origen del IFE ilustra la realidad, la Comisión Federal Electoral dependía de Gobernación y operaba sólo cuando había elecciones. Como no era un órgano permanente, cada vez que había necesidad de echar andar la maquinaria electoral, se delegaba en los gobernadores (todos del PRI) la responsabilidad de los comicios federales en los estados. El personal que laboraba en esos gobiernos era habilitado para organizar las elecciones y mucha de esa gente, producto de un tejido de intereses y relaciones políticas entre el PRI y los grupos gobernantes; fue la que se incorporó a través de un sistema de contratación provisional, cuando nació como institución autónoma; por lo apretado de los tiempos en que el organismo inició operaciones para echar a andar el proceso electoral federal de 1991.

Por lo tanto, la integración de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales que constituyen el cuerpo permanente de funcionarios del sistema electoral, dejaron mucho que desear, por las relaciones de sus miembros con las autoridades políticas. La forma de designar al personal en niveles superiores e intermedios y de base, contribuyeron a recrear los vínculos tradicionales entre la estructura del partido en el poder y la electoral.

El 82% provenía del sector público y mantenía una línea de continuidad con Gobernación. A nivel de distrito, un estudio del PRD reveló que el 41.2% de los vocales distritales habían trabajado en instituciones de control político. Por otro lado, aun cuando la figura de los auxiliares electorales o "coordinadores de zona", creada para atender los incidentes durante la jornada electoral había sido eliminada del COFIPE debido a las reiteradas impugnaciones a su parcialidad y complicidad a favor del PRI; la dirección general del Instituto, los volvió a nombrar arbitrariamente.⁵⁹

"La forma como efectivamente se constituyeron y se comportaron los distintos órganos electorales revela que el marco legal que rigió la organización de las elecciones de 1991, fue de transición, pues dejaba un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades y al aparato técnico del Instituto".⁶⁰

Igualmente, deben añadirse los problemas derivados del levantamiento del nuevo padrón, atribuidos a la falta de tiempo que medió entre la aprobación de la ley y el arranque del proceso electoral. En relación con la credencialización, del debate distinguió dos posturas: una crítica, que señaló una supuesta selectividad para favorecer las zonas identificadas como priistas y otra contraria, que argumentó la inexistencia de tal selectividad, así

⁵⁹ Véase a Alcocer, Jorge y Morales Rodrigo., *Mitología y realidad del fraude electoral en Revista Nexos*, Núm. 166 octubre de 1991.

⁶⁰ Peschard Jacqueline., *Los organismos electorales en los comicios federales de 1991.*, en Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.) Op cit. p 65

como, en general, los elevados porcentajes de cobertura en las etapas de empadronamiento.

Además de los Órganos electorales, se dejó al gobierno el control de aspectos electorales importantes, como la integración de las mesas directivas de casilla,⁶¹ la prohibición de candidaturas comunes; una reglamentación excesiva para las coaliciones; la interpretación de las disposiciones relativas a lo contencioso electoral y la conservación aunque atenuada, del sistema de autocalificación.

2. 1994-1995. La autonomía política-electoral entró en una nueva etapa, determinada por las reformas constitucionales y electorales realizadas, frente a las elecciones federales de 1994. Entre las que destacan, la incorporación del principio de independencia a la institución electoral y la ampliación de la participación de la ciudadanía en la integración de los órganos electorales.

Los consejeros magistrados se convirtieron en consejeros ciudadanos, ya no fueron designados a propuesta del Ejecutivo Federal, sino de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. El voto de calidad que tenía el Secretario de Gobernación como presidente del Consejo General del Instituto se suprimió, pero se mantuvo el de los Vocales ejecutivos en los Consejos locales y distritales. Asimismo, los partidos igualaron su peso específico a un representante, sin importar su fuerza electoral y se acabó con su derecho a voto en los órganos colegiados.

Las facultades discrecionales del Presidente del Consejo y del Director General para nombrar a consejeros y funcionarios electorales de primer nivel, disminuyeron. El método de elección para escoger al director y secretario generales y a los directores ejecutivos se modificó. El primero fue designado por el Consejo General con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y el resto, por el mismo procedimiento, pero a propuesta del Director, y no del Presidente del Consejo. Al mismo tiempo, aumentaron los requisitos para ser director o consejero ciudadano, así como sus atribuciones y se estableció el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

A nivel local y distrital, los Consejos fueron facultados para hacer la declaratoria de validez y entregar las constancias respectivas a los senadores y diputados, así como para establecer topes a los gastos de campaña.

⁶¹ Antes eran los seccionales del PRI, los que integraban las mesas directivas de casilla. En 1991, se dejó a discrecionalidad de las Juntas Distritales Ejecutivas, por el elevado número que el COFIPE marcaba para ser sorteado; 20% por sección. Sólo el 10% aceptó asistir a capacitarse, ante la indiferencia ciudadana el Consejo General acordó facultar a dichas juntas, para cubrir los cargos vacantes. Con las reformas de 1994, la designación de los funcionarios de casilla se hizo por doble insaculación; primero del 15% al mes de nacimiento y después, por la primera letra del apellido, con lo cual se eliminaron las suspicacias existentes, en ese sentido.

Además, se asumió la revisión de posibles afinidades partidarias de los funcionarios y su eventual renovación; se sustituyeron 34 vocales locales y 212 distritales, por personas que cumplieran con el requisito de imparcialidad. Los partidos tuvieron acceso prácticamente a todos los preparativos y acciones organizativas del proceso electoral. En ese sentido, hubo más avances que fallas; el proceso electoral fue mucho mejor, sus instrumentos se verificaron, las autoridades electorales fueron más vigiladas y la institución más controlada. El consenso, fue la nota distintiva que imperó entre partidos y autoridades electorales.⁶²

Sin embargo, la actuación de los consejeros ciudadanos fue más crítica e imparcial que la de los anteriores consejeros magistrados, que se habían caracterizado por su institucionalidad respecto al gobierno y al partido en el poder. La independencia de los consejeros ciudadanos, puso en problemas al PRI que quería seguir manteniendo el tradicional control que había ejercido sobre los órganos electorales, suscitando conflictos al interior del Instituto. Primero se opuso a Santiago Creel por considerarlo "demasiado crítico" en las funciones del Consejo; también criticó a Miguel Angel Granados Chapa por una columna pública, que supuestamente afectaba la imparcialidad del Consejo, pues reflejaba animadversión hacia el PRI. Además, el dictamen adverso de Creel y Ortiz Pinchetti, sobre las irregularidades en las elecciones de Tabasco en 1994 y el dispendio en la campaña de Roberto Madrazo; motivó a que varios priistas pidieran sus renuncias.

Los consejeros fueron cuestionados por el PRI y la Secretaría de Gobernación, no obstante, negaron haber recibido presiones. Para Ortiz Pinchetti, la labor de los consejeros fue autónoma, aunque reconoció presiones por parte del PRI y el PRD. No se pudo decir lo mismo de la parte ejecutiva, en donde hubo desacatos en relación a algunos acuerdos del Consejo, que no lograron ser controlados por falta de tiempo, obstrucción en la toma de decisiones, candados legales que impidieron dirigir adecuadamente la estructura operativa, imposiciones de la autoridad y limitaciones e insuficiencias en la legislación electoral con relación a las funciones que les fueron asignadas. Por lo anterior, cinco de los seis consejeros ciudadanos, plantearon la ciudadanización completa del IFE y la ampliación de facultades del Consejo General, elaborando una agenda para la reforma política.

⁶² No obstante, el equipo de cómputo paralelo del IFE, fue manejado por antiguos colaboradores del ex Secretario de Gobernación y último Presidente de la Comisión Federal Electoral, famoso por la "calda del sistema" en 1988, Manuel Bartlett. En el Programa de Resultados Electorales Preliminares, participaba el CONALEP con su director Diódoro Guerra, ex asesor del subsecretario de Gobernación Fernando Elias Calles en 1988; que mediante un convenio firmado con la intervención de Solís Acero, quien fungía como director ejecutivo de Organización Electoral; el sistema para la obtención de Resultados Electorales Oportunos 1994, quedó a cargo de la Dirección de Desarrollo Político de Gobernación con Enrique Ibarra al frente, quien sería representante del PRI ante el Instituto en 1996-1999. Chávez Elias, *Manejan el equipo de cómputo paralelo del IFE antiguos colaboradores de Manuel Bartlett.*, en *Proceso*, núm. 925, 25 de julio de 1994, p 18-20

Respecto al proceso electoral de 1994, los consejeros externaron su molestia por el hecho de que el Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo y el PAN emitieran un balance favorable de las elecciones, cuando habían existido diversas anomalías; aunque no en gran escala, como en anteriores procesos electorales. Afirmaron que la Fiscalía para delitos electorales, no había cumplido con los propósitos para los que fue creada. Creel criticó el proceso electoral de Yucatán y junto con Ortiz Pinchetti fungió como testigo en una denuncia presentada por López Obrador, entonces líder nacional del PRD, por los excesivos gastos de campaña del PRI. Asimismo, en Veracruz y Tamaulipas existió un trabajo conjunto IFE-PRI que consistió en el intercambio de información, por encima de las facultades legales del Instituto.

Pese a todo, se autorizó la presencia de observadores nacionales y "visitantes extranjeros" y se fortalecieron las condiciones de equidad, que confluieron a dar mayor transparencia y credibilidad a la elección federal de 1994.

No obstante y aunque generaron cierta legitimidad, las reformas no fueron suficientes para mejorar por completo la organización electoral. Su aplicación dependió de ciertos intereses creados para conservar posiciones y sirvió como instrumento de negociación con partidos y grupos opositores. De ahí, la necesidad de modificar las prácticas y criterios de ejecución de las normas.

La identificación de actores sociales y políticos con una cultura propiamente estatal explicó que la presencia gubernamental en la esfera electoral no se hubiese suprimido del todo. Las reformas se dirigieron a consolidar la autonomía e independencia de las instancias electorales frente al Estado, a fin de transitar a un estadio superior de democratización y acabar con las suspicacias generadas por procesos electorales poco creíbles, que hasta hace muy poco, caracterizaran nuestro sistema político.

4. MECANISMOS DE CONTROL FINANCIERO

4.1 El Poder Legislativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Disertar sobre la autonomía financiera del Instituto Federal Electoral implicó estudiar su funcionamiento operacional y organizativo, así como la acción política y programática que lleva a cabo dentro de sus órganos de dirección en todo el país.

Siendo el IFE un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Atendiendo a la autonomía de que fue dotado, su presupuesto fue incorporado a un ramo específico del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con la clave 22/A "Órganos Electorales", que contemplaba tanto al Instituto como al Tribunal

Federal Electoral; conforme al marco jurídico contenido en la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCYGPFF). Su aplicación estuvo condicionada a los planteamientos políticos de modernización democrática (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994) y económicos (Criterios Generales de Política Económica) del proyecto salinista.

El patrimonio del IFE, se integró con los bienes muebles e inmuebles que se destinaron al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalaron dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 70, del COFIPE).

“En México, la organización electoral mostraba una autonomía financiera limitada, pues dependía de lo sugerido por el Ejecutivo en el Presupuesto de Egresos de la Federación y de la aprobación de la Cámara de Diputados. El COFIPE, si bien garantizaba la asignación de una partida presupuestal anual, no establecía montos mínimos ni tampoco permitía al Consejo General determinarlos; sino tan sólo aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto Federal Electoral que le propusiera el Presidente del propio Consejo”⁶³

Durante el periodo 1991-1995, los principales actores internos en el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos del Instituto, fueron: el Presidente del Consejo (Secretario de Gobernación) el Director general y la Dirección Ejecutiva de Administración. Y externos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la Cámara de Diputados.

No obstante, en la formulación y aprobación del anteproyecto de presupuesto del instituto, hubo ciertos problemas normativos al interior del órgano electoral, relacionados con la distribución de competencias. La Dirección Ejecutiva de Administración, se encargaba de formularlo; el Director General de elaborarlo y de someterlo a consideración del Presidente del Consejo General, quien lo proponía al Consejo, para su discusión y aprobación. Sin embargo, de acuerdo al artículo 86 del COFIPE; la Junta General Ejecutiva determinaba las políticas generales, así como los programas y procedimientos administrativos. Si bien el Consejo General tenía la atribución de aprobar las políticas y programas presupuestados, éstas eran fijados por un órgano diferente. El alcance de las facultades del Consejo, quedaba prácticamente restringido a una discusión cuantitativa; más que al problema que subyacía a la determinación presupuestal y que implicaba fijar prioridades, objetivos y líneas de acción para el desarrollo y fortalecimiento de la propia institución. El cuerpo colegiado no contaba con el tiempo suficiente para estudiarlo adecuadamente, y mucho menos con la

⁶³ Villanueva, Ernesto., *Autonomía electoral en Iberoamérica.*, Triana editores., México 1994., p 153.

posibilidad de participar en su elaboración; su actuación se reducía a aprobar de manera automática, lo dispuesto por la estructura ejecutiva.

El Consejo General tenía una escasa participación en la parte ejecutiva del Instituto y por tanto, en la preparación efectiva del presupuesto. Ante esta situación, sus miembros insistieron en la necesidad de intervenir más activamente; sugiriendo la conveniencia de incrementar su actuación en todas las actividades del organismo, en su desarrollo y en la evaluación de los órganos ejecutivos y operativos. Era necesaria una comunicación y coordinación más estrecha entre los órganos ejecutivos y el Consejo General, para poder orientar convenientemente las prioridades y las asignaciones presupuestales en los programas previstos. Toda vez que el presupuesto, no fue ni es un asunto de contabilidad, sino la expresión final de una política de desarrollo institucional; que implica optar siempre por orientaciones de carácter general y establecer prioridades, optimizando los recursos disponibles.

La formulación del presupuesto se realizó, conforme a las disposiciones contenidas en la LOAPF y en la LPCYGPF; dependiendo hasta 1994, de los lineamientos y la metodología para la programación-presupuestación que emitía la Secretaría de Programación y Presupuesto y al desaparecer ésta, de la SHCP, quienes señalaban los lineamientos que se debían seguir en la presentación y ejercicio de las partidas presupuestales; en congruencia con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Operativos Anuales y el propio Presupuesto de Egresos de la Federación. La Dirección Ejecutiva de Administración, era la encargada de llevar el proceso de programación-presupuestación, a partir del techo financiero y los lineamientos generales recibidos. Preparaba los objetivos, programas, acciones y metas de acuerdo al COFIPE y a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal. El anteproyecto de presupuesto, primero era presentado al Consejo General por el Presidente del mismo, para su discusión y aprobación. Una vez aprobado, se remitía al Ejecutivo Federal, quien se encargaba de enviarlo a la Cámara de Diputados para su posterior inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La elaboración de los Programas Operativos Anuales recaía en la Dirección de Recursos Financieros, quien recibía las propuestas de las unidades responsables, turnándolas a la Subdirección de Presupuesto, para su análisis y consolidación; proceder a la requisición de los formatos de acuerdo a las directrices establecidas y remitirlas a la Dirección Ejecutiva de Administración para su revisión, autorización y posterior envío a la SHCP.

El ejercicio presupuestal contemplaba una serie de decisiones y numerosas operaciones que permitieron concretar anualmente los objetivos y metas, determinadas por el Instituto a corto plazo. La movilización de recursos humanos, materiales y financieros disponibles y la productividad de los medios de capital, constituyeron un importante acervo de información sobre aspectos físicos y financieros; que posibilitaron el control y evaluación, con

base a los calendarios financieros, previa autorización de la SHCP del presupuesto aprobado. El ejercicio de las partidas presupuestales aprobadas competía al Director General, por medio de la Dirección de Recursos Financieros; así como, el registro de lo que se gastaba.

El presupuesto se liberó a través de Cuentas por Liquidar Certificadas tramitadas en la Tesorería de la Federación, mediante la estructura de gasto y calendario de pagos autorizados; de acuerdo a las necesidades de las unidades responsables, previa autorización de la SHCP.

El Ejecutivo Federal por conducto de Hacienda, efectúa las reducciones a los montos de los presupuestos aprobados cuando se presentan contingencias que repercutan en una disminución de los ingresos presupuestados o en el cumplimiento de los objetivos de los Criterios Generales de Política Económica; tomando en cuenta las circunstancias económicas y sociales que privan en el país, los alcances de los conceptos de gasto, y en su caso, la naturaleza y características particulares de operación; escuchando la opinión de los órganos indicados. Los ajustes y reducciones se realizan en forma selectiva y sin afectar las metas sustantivas del gasto social y de los principales proyectos de inversión, optando preferentemente por aquellos de menor impacto económico y social.

En suma, se confirma la existencia de dos tipos de dependencia financiera en la institución electoral respecto al Estado; determinada por la asignación, ejercicio y control de los recursos públicos:

1. Externa o interinstitucional, a través del Ejecutivo Federal quien tenía la posibilidad de modificar el presupuesto, y de las autoridades hacendarias, que establecieron los lineamientos a seguir en prácticamente todas las etapas del proceso presupuestario; así como de la Cámara de Diputados, quien finalmente, lo aprueba y de la Contaduría Mayor de Hacienda de la misma Cámara, que al término del ejercicio realiza el control y la evaluación respectiva de la Cuenta Pública; e

2. Interna o institucional, definida por los problemas operativos que suscitó la distribución de competencias, entre la estructura ejecutiva y colegiada; derivados de la nula intervención de esta última en la formulación del presupuesto, cuya actuación se reducía a aprobar tácitamente lo que disponía el cuerpo operativo, en donde aún quedaban ciertos resquicios, de la vieja estructura heredada de Gobernación.

Por otra parte, la vigilancia y control de los recursos de los partidos, estaba a cargo de una comisión especial de consejeros magistrados, nombrados por mayoría del Consejo General, quien les solicitaba un informe público anual de sus gastos y en caso de haber irregularidades, el Consejo podía recomendar al Tribunal Federal Electoral, que aplicará las sanciones correspondientes; si no presentaba dicho informe, el partido perdía su derecho a recibir financiamiento público. En 1994, se refuerza el control con

la creación de la Comisión de Fiscalización; con mayores atribuciones, aunque no las suficientes para haber sancionado en su momento, los excesivos gastos de la campaña presidencial y al gobierno de Tabasco del PRI.

4.2 Convenios de Colaboración con los Estados

Durante sus primeros cinco años de existencia, el Instituto Federal Electoral enfrentó como cualquier organización problemas de carácter normativo y administrativo, debido a la dispersión de los canales de comunicación en su estructura desconcentrada, particularmente en años electorales; ante la insuficiencia de recursos y tiempos límites en la ejecución de actividades, que agobiaron y dificultaron el desempeño de los funcionarios, sujetos a cargas excesivas de trabajo; en el contexto de una autonomía acotada, tras la dependencia financiera creada, respecto a los gobiernos de los estados, vía convenios de colaboración.

Los Convenios son realizados para aportar elementos, información y documentación de carácter electoral a los organismos locales competentes, con el propósito de apoyar el desarrollo de los comicios en los Estados; la operación de los órganos desconcentrados del Instituto y el desarrollo de sus programas.⁶⁴

Por la diversidad regional del país, estos Convenios involucran una serie de factores políticos, sociales y económicos contrapuestos entre sí; que en mayor o menor medida, repercuten en las relaciones de coordinación-subordinación que guarda la federación con los estados y municipios, principalmente en el ámbito económico. Para superar las deficiencias encontradas a consecuencia del excesivo centralismo gubernamental y partidario, cuya influencia a nivel local, es determinante; resulta indispensable, contar con recursos propios y personal imparcial.

El presupuesto de la institución electoral, en ocasiones superior al que reciben las propias entidades federativas; coadyuva de manera notable a una desvinculación entre los gobiernos de los estados y la estructura del Instituto. Toda vez, que los convenios pueden representar una interferencia muy grave y negativa en la consolidación de la autonomía tanto financiera como política, ante la colaboración condicionada de algunos gobiernos locales y la incapacidad de los partidos de oposición para participar regularmente en los trabajos de actualización del Padrón Electoral, materia importante de estos acuerdos. De ahí la necesidad, de aprovechar eficaz y eficientemente todos los recursos disponibles, y de uniformar las legislaciones locales con la federal.

⁶⁴ En el manejo del Padrón Electoral, las autoridades locales no tienen acceso a la base de datos ni a los documentos, tampoco contratan al personal que lo realiza. Los Convenios establecen claramente que los trabajos de depuración, actualización y verificación son responsabilidad única del Registro Federal de Electores. Véase, Revista *Voz y Voto*, julio de 1993., p 47

A pesar, de que la intervención de los estados se encuentra debidamente regulada, a través de Convenios que se suscriben y publican en el Diario Oficial de la Federación y en los mismos diarios oficiales de los Estados; las disposiciones legales en la materia, aún no son suficientes para transparentar completamente las condiciones bajo las cuales se apoya a la organización electoral federal. El artículo segundo del COFIPE, establece que para el desempeño de sus funciones, las autoridades electorales contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales. No obstante, el marco normativo es demasiado abierto y por ende, impreciso; es necesario reglamentar con mayor claridad, este apartado.

Al Director General, quien contaba con amplias facultades, como encargado de conducir la administración y de supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto; le correspondía convenir con las autoridades competentes, la información y documentos que había de aportar la Dirección Ejecutiva de Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales.

El Instituto conviene con las autoridades locales una ayuda que puede ser financiera y también material. Los gobiernos estatales ofrecen recursos humanos, financieros y materiales para el adecuado funcionamiento de los órganos desconcentrados del propio Instituto, quien en contraprestación; aporta la documentación e información contenida en el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral. Asimismo brinda asesoría y colaboración en la confección de los programas de capacitación electoral y educación cívica, en cumplimiento a lo señalado en el COFIPE, y con pleno respeto a la soberanía estatal y a las disposiciones de orden local.⁶⁵

El gobierno se compromete a proporcionar adicional y oportunamente al Instituto, los recursos financieros extraordinarios requeridos, por conducto del vocal ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en la entidad; de acuerdo al anexo técnico y calendario correspondiente.

Cada convenio contenía 11 cláusulas, en las cuales se presentaban de manera explícita, los diversos aspectos técnico operativos que revestían la aportación de información, documentos y asesoría para los procesos electorales locales. Las acciones que el Instituto realizó en materia de Registro Federal de Electores, Capacitación Electoral y Educación Cívica, Organización Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos, Servicio Profesional Electoral y Comunicación Social:

- Revisión, actualización y entrega para consulta y utilización del Catálogo General de Electores, el Padrón Electoral y las listas nominales en los apartados que correspondan a la entidad.

⁶⁵Instituto Federal Electoral., *El IFE y sus órganos Centrales*, en Memorias del proceso electoral federal de 1991, Tomo 1, Volumen , p 129

- Asesoramiento a las autoridades estatales electorales, cuando éstas así lo soliciten, en lo relativo al diseño y operación de programas de Capacitación Electoral y en los de Educación Cívica.
- Asesoramiento respecto a sistemas, programas y cursos sobre Organización Electoral
- Asesoramiento, sobre sistemas y asignación de recursos y ejercicio de las Prerrogativas y Partidos Políticos, así como, apoyo en el análisis y estudio de la legislación electoral de la entidad, en relación con los partidos en materia de radio y televisión.
- Asesoramiento en intercambio de experiencias con las autoridades estatales electorales sobre el diseño y operación del Servicio Profesional Electoral.
- Apoyo del gobierno, a través de las inserciones en los medios masivos de comunicación, que resulten necesarias para la difusión de actividades y programas del Instituto.⁶⁶

Todas las actividades y acciones realizadas, se llevaron a cabo con estricto respeto de las competencias y atribuciones, tanto de las autoridades federales como de las locales en materia electoral. Cada entidad se comprometió a proporcionar la información y en general todos los elementos necesarios para que el Instituto realizara las actividades descritas, a efecto de garantizar la adecuada disposición de recursos humanos, financieros y materiales para el correcto ejercicio de las funciones de los órganos electorales desconcentrados.

El Instituto Federal Electoral llevó a cabo ciertos estudios relacionados con la elaboración del padrón y con los trabajos de los órganos locales y distritales, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Administración; para colaborar con los estados en la preparación de sus elecciones locales y en las elecciones federales y locales concurrentes. El órgano electoral proporciona el padrón y la asistencia técnica que se solicita, pero no administra las elecciones. Ni el IFE, ni el gobierno federal tienen poder sobre las elecciones locales.

En este contexto, destaca la significativa influencia e injerencia del Ejecutivo Federal en la política de los estados. La relativa autonomía del Instituto respecto del gobierno, militó en contra de que el compromiso de las autoridades electorales fuera el que privara en los estados. El IFE tenía el *encargo de organizar procesos electorales confiables y transparentes* y los gobiernos de los estados, el de probar su capacidad política con el triunfo electoral del partido en el poder.⁶⁷

Por consiguiente, comenzó a apoyarse a los órganos desconcentrados, ante la dependencia que estaban creando respecto a los gobiernos de los estados; los cuales tomaban a su cargo ciertos renglones del gasto de las autoridades locales y distritales, la mayor parte de las veces como

⁶⁶ Revista *Foro Electoral*, Año II, 1992, núm. 7, p 5

⁶⁷ Peschad, Jacqueline., *La organización de las elecciones federales de 1991*, Op. cit., p 130.

contraprestación, vía suscripción de Convenios de asistencia electoral. En el gasto por programas y por unidades, ya no se incluyeron las aportaciones que realizaban los gobiernos de los estados como resultado de dichos convenios; sino que se busco cargar el gasto al organismo central, para contribuir a fortalecer la autonomía de las juntas locales.

Un ejemplo, prácticamente de adhesión es el que se suscribió el 23 de marzo de 1994 con Aguascalientes: "El gobierno conviene en que el monto de todos los recursos, materia de este convenio, será proporcionado invariablemente y de manera mensual al titular de la Junta Local Ejecutiva en el estado mediante cheque a nombre del IFE de acuerdo con la calendarización establecida en el anexo técnico correspondiente"

Sin embargo, no existía la seguridad de que los pagos, que los gobiernos hicieran por diversos conceptos y rubros, de las operaciones o actividades propias de los órganos desconcentrados; no estarían reflejados. Todavía en 1994, los gobiernos estatales erogaban directamente recursos en los *Consejos o Juntas Locales y Distritales*.

Los gobiernos de los estados vía Convenios hacían sus aportaciones, las entregaban a los vocales del Instituto en los estados, y se depositaban en una cuenta convenida con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; erogándose de principio recursos federales para cumplir con los plazos legales que requería el gasto en año electoral y poder reponer las cantidades respectivas, lo que explicó la diferencia en el anteproyecto de presupuesto 1994-1995; las aportaciones no se asignaban directamente al Instituto por razones de política presupuestal, sino que quedaban incluidas en el ramo 23 para su ejercicio.

Por problemas de estacionalidad y de oportunidad en la administración del gasto financiado con las aportaciones estatales; desde 1994 se asumió con las autoridades hacendarias, la política de programar en el presupuesto del Instituto, el total de los recursos independientemente de las aportaciones que hicieran los gobiernos de los estados.⁶⁸

No obstante, y a pesar de los inconvenientes, la celebración de Convenios de colaboración mutua con las autoridades estatales y municipales, son realizados con apego a la ley; robustecen y optimizan el desarrollo de las actividades electorales, concertándose acciones con resultados positivos, en *materia de Registro Federal de Electores y Capacitación Electoral y*

⁶⁸ En un año electoral, como lo fue 1994, sujeto al cumplimiento fatal de una serie de plazos previstos en la ley, no se podía depender de la estacionalidad a la que están sujetas las finanzas públicas de los estados. Por tanto, se converso con la SHCP sobre algún esquema que permitiera tener con oportunidad los recursos que aportan los estados, y que fuera la propia dependencia, quien llevará la coordinación fiscal; que estableciera el mecanismo para ir obteniendo de los recursos, para que el Instituto no estuviera sujeto a los problemas de liquidez que eventualmente pueden tener los gobiernos de los estados en el cumplimiento de sus compromisos financieros.

Educación Cívica; a fin de ampliar e intensificar los alcances de la organización electoral, en su conjunto.

4.3 Sistemas de Control y Fiscalización del Gasto.

El registro y la comparación de las metas programadas y los objetivos alcanzados (lo presupuestado y lo gastado), permiten el control y determinan las desviaciones durante el ejercicio de los recursos, así como las medidas correctivas a implementarse.

La evaluación del gasto público, se realiza a través de la Cuenta Pública Federal, que se integra al proceso presupuestal mediante el informe anual que rinde el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, sobre el ejercicio de los presupuestos federales de ingresos y egresos, aprobados por el propio Congreso; y que muestran los resultados y alcances de su gestión financiera en el desarrollo económico y social del país. Por norma constitucional, corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados "revisar la cuenta pública del año anterior" (artículo 74, IV). Esto no significa, que no existan otras instancias de vigilancia y fiscalización; cada dependencia y entidad, cuenta con órganos internos de control.

"La SHCP realizará periódicamente la evaluación del ejercicio del presupuesto en función de los objetivos y metas de los programas aprobados. La SHCP y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias verificarán periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, para que se apliquen en su caso, las medidas conducentes."⁶⁹

La Cámara de Diputados ejerce su función revisora a través de un órgano técnico; la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), quien cuenta con el personal profesional para realizar los trabajos de auditoría fiscal y tiene la capacidad para exigir de cualquier entidad pública, la información y documentos comprobatorios del ejercicio del presupuesto. Recibida la Cuenta, se turna a la Contaduría, a través de la Comisión de Vigilancia de la CMH, con el propósito de "conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".⁷⁰

La Contaduría tiene facultades expresas para determinar responsabilidades de acuerdo con la ley, si llegase a encontrar violaciones a las normas jurídicas o reglamentarias que rigen el ejercicio del ingreso y gasto público

⁶⁹ Véase Reglamento de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

⁷⁰ En términos generales, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se rige constitucionalmente por el artículo 74, fracción IV, por el 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 15 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Es un instrumento de evaluación que retroalimenta la formulación e instrumentación del plan y los programas

federal; goza de autonomía y tiene facultades que no están sujetas a la aprobación de la Cámara de Diputados.

Como parte del sector público, el Instituto Federal Electoral consolida los estados financieros y demás información presupuestal y contable; muestra su actuación a través de cifras, respondiendo a las exigencias de transparencia y confiabilidad en torno al uso de los recursos

Para tal efecto, el 29 de octubre de 1990 al aprobarse el anteproyecto de presupuesto para 1991, el entonces Director General del órgano electoral, hace patente la necesidad de crear una Unidad de Contraloría Interna.

La Dirección General, haciendo referencia a la conducción transparente de la administración y a la supervisión del desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos, y para la atención de las necesidades de comunicación del servicio; consideró necesaria la conformación de las Unidades de Contraloría Interna y de Comunicación Social con base en los artículos 87 y 89, del COFIPE, entonces vigente.

La propuesta para crear estas unidades, se presentó en el Consejo General, sin que ninguno de sus miembros la hubiese objetado. Las actividades de la Contraloría han sido desde entonces, del conocimiento del órgano superior de dirección, al igual que las distintas áreas. El 15 de noviembre de 1990, en sesión ordinaria de la Junta General Ejecutiva, el Director General dio a conocer, el nombramiento del contralor interno, quien asistiría a las sesiones de la Junta, con voz pero sin voto.

Finalmente en 1991, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto emitió el dictamen correspondiente, aprobando la propuesta de la estructura orgánica del Instituto, que contemplaba a la Unidad Técnica de Contraloría Interna. En 1992, hizo lo propio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 97, párrafo 1, inciso e) del COFIPE, la Junta General Ejecutiva aprueba su manual de organización.

La Contraloría interna y la Dirección Ejecutiva de Administración diseñaron un sistema de control y seguimiento del ejercicio presupuestal para tener garantías en la aplicación eficiente y honesta de los recursos.

La Unidad Técnica de Contraloría Interna, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia le confiere la ley, comprobó el cumplimiento de las obligaciones; llevó a cabo las inspecciones y auditorías requeridas para que se fincaran responsabilidades y se aplicaran las sanciones que en su caso procedieran. La Contraloría puso en conocimiento de tales hechos a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en los términos que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (artículo 47)

En materia de auditoría, el Instituto formalizó en 1992 un *Convenio de Colaboración* con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), para instrumentar mecanismos de control presupuestal, sin menoscabo de su autonomía y de sus atribuciones legales; fijando los procedimientos de auditoría gubernamental y externa sobre los programas y contratos. Siendo *facultad absoluta* del Consejo General determinar de entre las firmas auditoras, quién debería ser la encargada de realizar tales acciones.⁷¹

Mediante Acuerdo del Consejo General, se autorizó al Director a convenir el procedimiento de auditoría gubernamental y externa. El IFE contrató a dos empresas para que realizaran la auditoría externa, sobre los recursos económicos asignados; las firmas *Freyssiner Morín* y *Roberto Casas Alatríste*. Adicionalmente, se practicaron dos auditorías con el propósito de transparentar el uso de los recursos asignados al *Padrón Electoral*.

Además, a través de su órgano interno de control, se generaron informes trimestrales del ejercicio presupuestal, que fueron enviados a la Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a lo dispuesto en la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*.

En esta etapa, los mecanismos de *evaluación, control y fiscalización* del gasto público en el Instituto, se ejercieron en tres ámbitos distintos: 1) gubernamental, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; 2) Institucional, mediante su *órgano interno de control*, la Contraloría Interna; y 3) Externo, por una firma auditora independiente. Tomando en cuenta, que los recursos que ejerce provienen del erario público; la intervención del Poder Legislativo, resulta crucial.

⁷¹ La Cuenta Pública de 1992, reflejó que los órganos electorales se sobregiraron en 136.5%. Véase *Revista Foro electoral*, Año II, 1992, Núm 10, p 2

CAPITULO TERCERO: EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL FRENTE A LA TRANSICIÓN

Segunda Etapa 1995-2000: "Consolidación de la Autonomía en la institución electoral"

1. Marco Normativo Actual.

1.1 La Reforma Constitucional y Electoral de 1996.

En su discurso de toma de posesión, como Presidente de México, el 1 de diciembre de 1994; Ernesto Zedillo convocó a democratizar todas las estructuras, procesos y procedimientos relacionados con el acceso, distribución, ejercicio y control del poder político; reconociendo que la contienda en que había ganado la Presidencia, había sido inequitativa. Considerando la presión ejercida por los actores políticos, que demandaban el establecimiento de nuevas reglas del juego para superar los rezagos que propiciaran dicha inequidad; se dio a la tarea de impulsar lo que él mismo denominó como: la reforma electoral "definitiva".

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en un apartado denominado "desarrollo democrático" planteó al sistema de partidos como base de la democracia y a los procesos electorales como fuente de legitimidad política. Así como, la necesidad de fortalecer la independencia de los órganos y funcionarios electorales; equidad en la competencia, perfeccionamiento del sistema de comprobación de ingresos y gastos de los partidos, acceso a los medios de comunicación; y trato imparcial, respetuoso y de diálogo permanente del Gobierno Federal con todos los partidos, a través de una reforma electoral integral, plural e incluyente.

Las negociaciones entre partidos y autoridades gubernamentales dieron inicio en 1995 y culminaron a finales de 1996, tras casi dos años de intensos debates. El proceso de reforma se retrasó por la dinámica propia que impusieron los partidos políticos, cuya participación se vio determinada por conflictos postelectorales con el partido en el poder, en Tabasco y Puebla. La definitividad de la reforma quedó constreñida a problemas coyunturales de tipo económico, político y social. No obstante, en su definición estuvieron presentes las principales ideas que surgieron de un largo proceso de consulta, dentro y fuera del Instituto Federal Electoral, en el que participaron especialistas, intelectuales y militantes de los cuatro partidos con representación en el Congreso (PAN, PRI, PRD y PT).

"En México, el funcionamiento de las instituciones, como el Congreso de la Unión, sigue dependiendo de los acuerdos que se logran fuera de los recintos legislativos"⁷²

⁷² Sánchez Gutiérrez, Arturo., *Partidos Políticos y Reforma Electoral*,. Congreso Nacional de Ciencia Política, p 272

El consenso logrado, inicialmente para sacar adelante la reforma constitucional; se rompió al momento de aprobar la ley reglamentaria; por las diferencias surgidas entre el PRI y la oposición, en torno al monto del financiamiento público (considerado excesivo, ante a la situación económica que atravesaba el país; pese a que significaba un importante aumento en los ingresos, para los demás partidos) y en materia de coaliciones. La ley propuesta por el PRI presentaba entre otros cambios; un régimen de coaliciones menos flexible, mayor peso al número de votos en el reparto de los tiempos en los medios de comunicación, mantener los cuadros directivos de los consejos locales, sobrerrepresentación para el partido en el segundo lugar, un mayor financiamiento público alegando clientelismo del dinero y la posible introducción del narcotráfico o de grandes intereses económicos, así como sanciones menores a quien superara los topes de gasto de campaña. Con todo era mejor que la de 1994.

Pasando por alto la ruptura, la reforma incorporó un gran porcentaje de los acuerdos logrados en Gobernación. El paquete de reformas involucró en total cinco leyes: 1) el COFIPE; 2) la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, 3) la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, 4) el Código Penal en materia de fuero común y fuero federal y 5) el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

1.1.1 Integración del Poder Legislativo de la Unión

Nueva configuración del Congreso; pluralidad y equilibrio en la representación entre mayorías y minorías.

El límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en la conformación de la Cámara de Diputados, será de 300 diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), 60% de los 500 escaños que la conforman. Ningún partido podrá obtener, vía representación proporcional las dos terceras partes del Congreso. Anteriormente, con más del 60%, el partido con mayor fuerza electoral tenía hasta 315 diputados; si el porcentaje era menor, el límite máximo se fijaba en 300.

Por vez primera se adoptó una disposición orientada expresamente a fijar un límite a la eventual sobrerrepresentación de las fuerzas políticas. Ningún partido puede contar con un número total de diputados electos por ambos principios que represente más de ocho puntos respecto a su porcentaje de votación nacional; se restringe la diferencia que pueda establecerse en la relación votos-escaños. La única salvedad que la ley prevé a la aplicación de esta regla, es que un partido obtenga por sus triunfos en la elección de los 300 diputados de mayoría relativa, un porcentaje del total de curules superior a la suma de su votación, más el 8%.

En la Cámara de Senadores, para mejorar la fórmula de representación partidista, se incorpora el principio de representación proporcional para elegir a 32 de sus 128 integrantes, mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. En total, tres senadores por cada una de las 32 entidades federativas: dos por el principio de mayoría relativa y el tercero para la primera minoría.

1.1.2 Sistema de Partidos.

Se suprime la modalidad de registro condicionado y disminuye a tres mil, el número de afiliados para obtener el registro, en por lo menos 10 de las 32 entidades federativas, o 300 en 100 de los 300 distritos electorales uninominales. No pudiendo ser inferior al 0.13% del Padrón utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud. La afiliación de los ciudadanos a los partidos debe ser libre e individual, quedaron prohibidas las afiliaciones colectivas. Además, se incrementó de 1.5 a 2%, el porcentaje de votación requerido para que el partido conserve su registro y tenga derecho a participar en la asignación de escaños en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, por el principio de representación proporcional; quien no lo obtenga, no tiene derecho a participar en la elección inmediata.

1.1.3 Reconocimiento legal a las Agrupaciones Políticas Nacionales.

Con objeto de ampliar los cauces de participación y representación política ciudadana y como complemento del sistema de partidos, se reconoce la figura de las agrupaciones políticas, como formas de asociación que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y la cultura política, y a la creación de una opinión pública mejor informada.

Sólo pueden participar en procesos electorales federales mediante la suscripción y registro ante la autoridad electoral de acuerdos de participación con un partido. No pueden utilizar tal denominación, ni participar mediante coaliciones. Deben acreditar que cuentan con un mínimo de siete mil asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en por lo menos 10 entidades federativas.

En caso de obtener su registro, dispondrán de un régimen fiscal especial, así como de financiamiento público para trabajos editoriales, capacitación e investigación socioeconómica y política.

1.1.4 Condiciones de la Competencia

1.1.4.1 Acceso de los Partidos Políticos a los Medios de Comunicación.

Mayor equidad en el acceso gratuito a la radio y la televisión durante periodos electorales; se distribuirá 30% de forma igualitaria y 70%, proporcional a su fuerza electoral (anteriormente la ley disponía que se

asignaran sólo proporcionalmente), independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente. En elecciones presidenciales, hasta 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión; en las estrictamente legislativas, se reduce a la mitad. Además, de la adquisición mensual por parte del IFE de hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno; se facilitaron los canales de acceso para que los partidos puedan contratar tiempos en radio y televisión por su cuenta; se prohibió contratar por terceros propaganda a favor o en contra de un partido; y la suspensión de toda emisión de propaganda del gobierno federal en acciones de desarrollo social, 20 días antes de la jornada electoral.

Asimismo, se les reconoce a los partidos, candidatos y coaliciones el derecho de aclaración respecto a la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales. A quien viole la obligación de abstenerse de formular expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o denigren a ciudadanos, partidos o candidatos; se les sancionará con multa y suspensión total o parcial de los promocionales en radio y televisión, si la infracción se comete durante las campañas; y sólo con multa si es en cualquier otro tiempo.

La Comisión de Radiodifusión del Instituto, tendrá facultades para realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión de las campañas de los partidos en los espacios noticiosos, e informar sobre éstos al Consejo General.

1.1.4.2 Régimen financiero de los partidos políticos.

Constitucionalmente, se prescribe que el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento partidista permitidos y regulados por la ley. Comprende tres modalidades:

Sostenimiento de actividades ordinarias permanentes: el 30% se asigna en forma igualitaria y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votación, de los partidos representados en el Congreso.

Gastos de campaña: a cada partido se le otorga el año de la elección, un monto equivalente al recibido para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Actividades específicas como entidades de interés público: el Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados por cada partido en el año inmediato anterior; por tareas editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política.

Además, se transfirió al Consejo General del Instituto, la atribución de acordar y aprobar los topes de gastos de campaña para Presidente, senadores y diputados.

Con relación al financiamiento realizado en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales con residencia en el país (simpatizantes); ningún partido puede recibir aportaciones anuales en dinero en cantidad superior al 10% del total de financiamiento para actividades ordinarias permanentes. Tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del financiamiento total y serán deducibles del impuesto sobre la renta, hasta en un 25%. Quedan prohibidos los donativos anónimos, salvo colectas realizadas en mítines o en la vía pública y las aportaciones privadas; si son en especie, se harán constar mediante un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables.

La ley obliga a todos los partidos a dar cuenta de sus ingresos y gastos en reportes anuales. Con ese propósito, se creó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y las Agrupaciones Políticas, dependiente del Consejo General del IFE; con facultades para ordenar la presentación de informes detallados, comisionar la realización de auditorías a los partidos y llevar a cabo visitas de verificación para garantizar la transparencia en el ingreso y uso de los recursos.

1.1.4.3 Coaliciones.

Pueden ser parciales, para la elección de Diputados y Senadores por el principio de mayoría relativa. No tendrán efectos extensivos a otros cargos en disputa cuando se den en los siguientes términos:

- Para Senadores, se deben registrar un mínimo de seis y un máximo de 25 fórmulas de candidatos, e invariablemente, incluir las dos de mayoría correspondientes a cada entidad federativa.
- Para Diputados, un mínimo de 33 y un máximo de 100 fórmulas de candidaturas comunes.

1.1.5 Regímenes Electorales Locales.

Dispone que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garanticen un conjunto de principios y condiciones consecuentes con los prescritos a nivel federal. Entre los que se contemplan:

- Autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de controversias en la materia.
- Financiamiento público equitativo para los partidos políticos.
- Condiciones de equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación.
- Fijación de criterios para determinar límites a los gastos de los partidos en las campañas electorales.

- Tipificación de delitos y faltas electorales, así como las sanciones aplicables.

1.1.6 Régimen Político-Electoral del Distrito Federal

El Distrito Federal dejó de estar sujeto a un régimen político de excepción, sin que ello haya implicado modificar su naturaleza jurídica como capital y sede de los Poderes Federales. La reforma otorga a los órganos locales mayor capacidad de autogobierno y facultades más amplias; reivindica los derechos políticos de los ciudadanos e instituye formas directas de participación: referéndum, plebiscito e iniciativa popular; fortalece las instituciones políticas y abre grandes cauces para dar solución a los requerimientos sociales relativos a más y mejores servicios públicos. Establece las bases para conformar un sistema de coordinación en zonas conurbadas, regido por un régimen obligatorio y no protestativo.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es electo por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de seis años; el Presidente del país ya no intervendrá en su designación ni en la del procurador de justicia. Entre sus atribuciones, figuran la de presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; la facultad de iniciativa exclusiva respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública. También se elegirá a los delegados.

La Asamblea de Representantes, órgano legislativo del Distrito Federal, se convirtió en Asamblea Legislativa, y sus miembros, en Diputados locales. Se le transfirieron casi todas las facultades que en la materia tenía el Congreso de la Unión, excepto la de expedir el Estatuto de Gobierno y la de legislar en materia de deuda pública. Tanto por esa restricción como por la facultad del Senado para remover por causa justificada al jefe de gobierno, se preserva la superioridad de la Federación. No obstante, asume nuevas atribuciones, entre las que destacan la de examinar, discutir y aprobar la ley de ingresos; nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno, en caso de falta absoluta, y expedir las disposiciones que rijan a las elecciones locales.

2. Situación Actual del Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo (Diputados y Senadores) y Ejecutivo (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos) de la Unión. Está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño; es de carácter permanente, se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional y cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral de carrera.

La autonomía de las instancias electorales y su diseño, se convirtió en uno de los logros más importantes de la reforma electoral. El nuevo esquema de organización y funcionamiento del Instituto propició el fortalecimiento de las funciones de control y supervisión de los órganos de dirección.

2.1 Principios

Por mandato constitucional, (artículo 41, fracción III) el Instituto debe ejercer la función electoral bajo los siguientes principios rectores:

- **Certeza:** todas las acciones, disposiciones y sanciones deben estar dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos.
- **Legalidad:** todas las disposiciones, actos, hechos y resultados deben estar sujetos a la ley.
- **Independencia:** representa las garantías y atributos de que disponen las autoridades electorales para que los procesos de toma de decisiones se den libremente, de acuerdo a la ley, sin estar sujetas a ningún otro poder establecido.
- **Imparcialidad:** fuera de cualquier preferencia e interés partidista, las autoridades electorales deben velar por los valores de la sociedad y la democracia.
- **Objetividad:** por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales que puedan llegar a alterar el quehacer político; los actos y hechos deben estar apegados a la realidad.

2.2 Actividades

Los fines que persigue y las actividades principales que realiza el Instituto Federal Electoral en la preparación, organización y conducción de los procesos electorales son:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
3. Crear y desarrollar un cuerpo profesional y estable de funcionarios electorales, con el propósito de lograr un servicio de carrera.
4. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos a partir de la entrega oportuna de sus derechos y prerrogativas en materia fiscal, postal, de comunicación y económicas.
5. Integrar el Registro Federal de Electores, mediante la depuración y actualización permanente del Padrón Electoral; fotocredencialización y listado nominal.
6. Realizar la geografía electoral.

7. Registrar a los partidos políticos; plataformas electorales; coaliciones, frentes y fusiones; candidatos a puestos de elección y a los representantes partidistas ante los órganos electorales.
8. Determinar la ubicación de casillas.
9. Llevar a cabo el proceso de insculación del padrón de los ciudadanos que serán funcionarios de casilla, y capacitarlos.
10. El diseño, impresión y distribución de los materiales electorales
11. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
12. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura política, a través de un intenso programa de capacitación electoral y educación cívica
13. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
14. Instrumentar un sistema de información que permita conocer y difundir oportunamente los resultados electorales preliminares.
15. Regular la observación electoral, así como las encuestas y sondeos.
16. Realizar el computó y el otorgamiento de constancias.

2.3 Estructura.

Desde su creación en 1990, el Instituto Federal Electoral ha experimentado tres importantes procesos de reforma: 1993, 1994 y 1996. Esta última es la más importante, toda vez que marca el inicio de una nueva etapa para el Instituto, tras la salida del representante del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación); logrando una mayor autonomía para realizar, vigilar y verificar toda elección federal, para decidir sobre su propio presupuesto y administración, y para designar a sus propios funcionarios. No obstante, su estructura, y funciones son básicamente las mismas.

El Instituto Federal Electoral cuenta con dos estructuras paralelas, claramente diferenciadas: una de dirección y otra ejecutiva o de operación. La parte directiva, corresponde a los órganos colegiados donde se adoptan las decisiones de cómo organizar y administrar el proceso electoral; la ejecutiva o administrativa, las pone en práctica. Los órganos directivos, están permanentemente sujetos a la supervisión de los medios y a la misma opinión pública, cosa que no sucede con el área ejecutiva.

Las juntas ejecutivas eran estructuras jerárquicas y burocráticas, en donde las líneas de mando se establecían verticalmente, sin interferencias de la estructura de dirección; las disposiciones fluían del director ejecutivo hacia los directores de área, subdirectores, jefes de departamento, etc. Aunque los órganos colegiados eran la autoridad suprema, la Junta General Ejecutiva diseñaba los proyectos y programas que se debían desarrollar; tenía la facultad de definir las principales políticas en materia de empadronamiento, capacitación, organización, educación cívica, etc., lo cual le otorgaba una mayor importancia. Dichas facultades, se trasladaron a los órganos colegiados ciudadanizados; la parte ejecutiva propone las políticas y los principales programas, pero quienes lo aprueban son los consejeros

electorales, transparentando los procesos de decisión. Estas nuevas relaciones y formas de vinculación, han propiciado la democratización del Instituto.⁷³

Para integrar dichas estructuras, el Consejo General tiene la facultad de formar las comisiones de carácter permanente que considere necesarias, aunque la ley solamente habla de cinco. También los consejos locales y distritales, tienen esa facultad. Se integran exclusivamente por consejeros electorales, con el objeto de seguir de cerca el trabajo de las direcciones ejecutivas; coadyuvar al desarrollo de sus tareas y supervisarlas de forma permanente, profesionalizando el ejercicio del consejero electoral. Además de crear un consenso previo a las sesiones del Consejo, y homogeneizar criterios; constituyendo una línea de intercambio de información y opiniones. Este trabajo se lleva siempre al Consejo, permitiendo que la dinámica del trabajo colegiado se adhiera al burocrático; con lo cual se democratiza la parte ejecutiva. Las decisiones ya no dependen exclusivamente de la cabeza jerárquica, ahora tienen que pasar por la aprobación del grupo de consejeros que integran dichas comisiones. Cada una, tiene un consejero como presidente y entre cuatro o cinco más, que trabajan con el director ejecutivo respectivo, quien funge como secretario técnico; incorporándose los representantes de los partidos, y del Poder Legislativo.⁷⁴ Jurídicamente dichas Comisiones ya existían, pero su permanencia y operación eran discutibles.

La imbricación de las ramas operativa y directiva del Instituto a través de las comisiones de consejeros, hace más complejo el trabajo electoral. No obstante, la supervisión y vigilancia permanente de la estructura ejecutiva, permite detectar problemas e insuficiencias, no sólo para identificar su origen, sino para contribuir a resolverlos oportunamente.

La ley dispuso la creación de cinco Comisiones Permanentes, para supervisar y apoyar las actividades sustantivas (artículo 80 del COFIPE):

1. Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas;
2. Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión;
3. Organización Electoral;
4. Servicio Profesional Electoral;
5. Capacitación Electoral y Educación Cívica.

⁷³ Uno de los mayores defectos del viejo IFE era su doble esfera de poder. el administrativo ejercido por un funcionario público del sistema que tenía el verdadero control sobre las elecciones, y el Consejo General con funciones más bien simbólicas. Peschard, Jacqueline., *El IFE: naturaleza, estructura y funciones* en *Estudios parlamentarios del Congreso*, p 50

⁷⁴ El Presidente y el Secretario Técnico, son los que determinan el funcionamiento real de cada Comisión. En esas instancias los representantes de los partidos y del Poder Legislativo, no tienen una participación regulada; pero pueden presentar sus inconformidades, expresar sus preocupaciones, hacer observaciones y enriquecer la naturaleza de la discusión, incidiendo en la posición adquirida por los consejeros electorales

El Consejo General, estableció las siguientes:

1. Registro Federal de Electores
2. Reglamentos
3. Administración
4. Informática
5. Contraloría;
6. Auditoría;
7. Comunicación Social;
8. Asuntos Internacionales.⁷⁵

No obstante, esta relación entre las Juntas y los Consejos presenta ciertas complicaciones, en la medida en que se trata de interrelacionar dos áreas con estructuras y lógicas de funcionamiento muy diferentes: la primera, jerarquizada y con flujos de mando precisos y la segunda, colegiada, plural y deliberativa.⁷⁶

Con el propósito de superar estas complicaciones, se puso en marcha la reestructuración interna del Instituto; en base al artículo 13 transitorio del artículo primero del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del COFIPE, el 22 de noviembre de 1996; que dispuso el análisis de la estructura institucional, una vez concluido el proceso electoral federal de 1997. Se realizó una auditoría administrativa, orientada a la formulación de un diagnóstico, para identificar problemas y necesidades; así como oportunidades de mejoría institucional, perfeccionando y consolidando su funcionamiento.

La firma consultora presentó los avances y fortalezas de las áreas centrales y órganos desconcentrados; al mismo tiempo, señaló aquellas debilidades susceptibles de corregir con la normatividad jurídica en vigor. En las propuestas se incluyeron diversas recomendaciones que buscaron una mejor utilización de los recursos materiales y humanos, a fin de acoplar a sus diversos órganos y estructuras bajo un esquema funcional, eficiente y productivo.

La auditoría dejó ver la importancia de organizar y completar la reglamentación interna del Instituto, en aquellos aspectos que no dependían del legislador, sino del Consejo. Se pusieron al día los manuales de organización y procedimientos conforme a las recomendaciones efectuadas; completando y perfeccionando el catálogo de puestos; consolidando la normatividad en materia de control interno; y superando los desacuerdos sobre el funcionamiento de las comisiones con relación a la estructura ejecutiva, dando un marco reglamentario a su operación. Se revisó el tamaño de la estructura y de cada una de las áreas ejecutivas; analizando su congruencia organizacional y las funciones que efectivamente desarrollaban,

⁷⁵ También se creó ex profeso una Comisión de especialistas que estudió la viabilidad del voto de los mexicanos en el extranjero.

⁷⁶ Peschard, Jacqueline, op. cit., p 49-52

así como las distintas redes de comunicación, coordinación y mando hacia el interior y a la estructura desconcentrada; a fin de evitar duplicidades, redundancias y excesos, para lograr una mayor racionalidad presupuestal y operativa.

En ese sentido, la necesidad de unificar y coordinar las tareas de imagen y difusión interinstitucional, de eficientar la operación de los órganos desconcentrados y evitar duplicidades; fue lo que animó el trabajo de las comisiones. En el análisis de los órganos centrales, el COFIPE es poco claro para definir líneas de mando y de autoridad; sustituye la organización lineal jerárquica por una colegiada. Las comisiones han proliferado, se integran con los representantes de los partidos y los consejeros del Poder Legislativo, además de los consejeros electorales; lo que podría llevar a la ineficacia pues se dificulta su operación, aunque tiene muchas ventajas. Por una parte consume mucho tiempo, por el gran número de reuniones colegiadas. Por otra, entorpece la toma de decisiones, pues casi todos los asuntos de las direcciones ejecutivas tienen que ser sometidos a comisiones. Lo que preocupa, es que las encomiendas de cada una de las comisiones no entren en conflicto de intereses; que no estuvieran presentes los mismos que están en las áreas que van ser vigiladas, ya que se podría caer en extremos, e incurrir en ciertas incompatibilidades. No obstante, las comisiones representan un adecuado mecanismo de participación, por lo que era importante formalizar sus atribuciones, definir su integración y el papel de sus integrantes, precisar sus funciones y establecer su forma de operación.

Por lo anterior, el PRI propuso reglamentar el trabajo de las Comisiones de Consejeros, apoyado en los señalamientos que al respecto hicieron; la Sala Superior del Tribunal Electoral, un informe de la Organización de las Naciones Unidas y un análisis del investigador Andreas Shedler. Se debían revisar sus atribuciones, pues podrían crear un conflicto al interior del *Instituto*.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, indicó que la organización imperante en el IFE vulneraba el régimen de autoridad competente, así como el sistema de distribución competencial electoral. Por otra parte, el Análisis del Sistema Electoral Mexicano elaborado por la ONU refirió que la organización interna del Instituto "alberga aspectos potencialmente conflictivos, especialmente en la relación entre consejeros electorales y el aparato técnico-burocrático, la cual amerita ser atendida".

Andreas Shedler, va más allá, hasta el punto de denunciar una actitud autoritaria y ventajosa de los consejeros que, disminuyen con sus imposiciones la eficacia y la dignidad profesional de los directores ejecutivos, que en la pugna que sostienen permanentemente con los presidentes de comisiones, resultan en realidad directores adjuntos: "En todos los asuntos de cierta relevancia institucional, los consejeros —en su carácter de jugadores de veto— se involucran tempranamente; vigilando, revisando, aprobando todos los pasos de un determinado proyecto, desde su

concepción hasta su realización... el consejero siempre gana, por lo que debe buscarse su consentimiento de manera informal antes de aventurarse a decidir algo de manera formal"; asumen de hecho facultades legales que corresponden a los directores ejecutivos y dejan a éstos, al secretario y a toda la Junta General Ejecutiva con facultades ficticias: "toman decisiones formales y se hacen formalmente responsables de ellas, aunque no sean suyas, porque tienen su origen inmediato en las opiniones, preferencias, sugerencias, instrucciones u órdenes de los consejeros electorales...".⁷⁷

Sin embargo, el artículo de Shedler sostiene más bien que "las instancias del IFE observan escrupulosamente el principio de legalidad", el cual tiene un sentido mucho más limitado: prescribe que las autoridades no pueden tomar decisión oficial (autoritativa) alguna para la que no estén expresamente facultados". En cierta forma, el texto fue amañado por el PRI para robustecer la expresión de sus incomodidades contra el Instituto y varios consejeros electorales. Las frases "injerencia indebida en los asuntos internos de otros" y "violan el principio de legalidad" son directamente atribuidas por el PRI a Shedler, quien en efecto las escribe, pero las utiliza fuera de contexto para hacer decir al autor, lo que conviene a sus intereses.⁷⁸

La estructura operativa del Instituto respondió a una lógica que debe verse al menos bajo dos ópticas diferentes: la burocrática y/o administrativa, y la política, que radica en la imagen positiva que éste debe generar entre la población; puesto que el cumplimiento responsable de sus funciones y responsabilidades, otorga credibilidad y legitimidad a todo el proceso democrático.

A continuación, se señalan los ámbitos de competencia, características y atribuciones que en la actualidad distinguen a los órganos colegiados y ejecutivos, y de vigilancia que componen a la institución electoral, conforme a las disposiciones vigentes contenidas en el COFIPE (artículos 73, 74, 82, 83, 85, 86, 87, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 105, 108, 109, 110, 113, 116, 118, 165 y 166).

2.3.1 Órganos Directivos (Consejos).

Son responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto. Están representados por un Consejo General, el órgano superior de dirección; 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal).

⁷⁷ Granados Chapa Miguel Angel., *Preocupaciones Priístas.*, en periódico Reforma, 19 de julio de 1999, p 15A

⁷⁸ Véase a Granados Chapa Miguel Angel., *Andreas Shedler* en periódico Reforma, 28 de julio de 1999, p 11 A y Shedler Andreas., *Las comisiones y la pirámide. notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE*, en revista Política y Gobierno del CIDE.

Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales. Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las Mesas Directivas de Casillas que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios; aunque únicamente, se instalan y funcionan el día de la jornada electoral.

El nuevo esquema y funcionamiento del Instituto, procura fortalecer las funciones de control y supervisión de los órganos de dirección.

2.3.1.1 Consejo General:

Con la finalidad de afirmar su autonomía e independencia, se suprimió en la conformación del Instituto Federal Electoral, toda participación y representación del Poder Ejecutivo.

El Consejo General, amplió y redefinió su esfera de atribuciones, como máximo órgano de deliberación y decisión. Quedó integrado, por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; elegidos con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en orden a las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios.

Con voz pero sin voto, concurren los consejeros del Poder Legislativo; cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualesquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM), un representante por cada partido político nacional y el Secretario Ejecutivo.

Atribuciones:

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto.
- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, y los informes específicos que estime necesario solicitarles.
- Designar al Secretario Ejecutivo y a los Directores Ejecutivos, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Consejero Presidente. Así como, a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, (Vocales Ejecutivos de las Juntas respectivas); y a los consejeros electorales que integren los Consejos Locales.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos, y de los acuerdos de participación que con

éstos, efectúen las agrupaciones políticas; y en relación al otorgamiento y pérdida del registro de partidos y agrupaciones políticas.

- Determinar los topes de gastos máximos de campaña en las elecciones para Presidente, senadores y diputados.
- Registrar las plataformas que para cada proceso electoral deben presentar los partidos, y las candidaturas a Presidente y las de diputados y senadores por el principio de representación proporcional.
- Efectuar el cómputo total de las elecciones de diputados y senadores por representación proporcional, hacer la declaración de validez, determinar su asignación a cada partido y otorgar las constancias correspondientes.
- Conocer los informes trimestrales y anuales que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Secretario Ejecutivo
- Resolver los recursos de revisión que le competan.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la ley.
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Las atribuciones del Presidente del Consejo, están acotadas por la dinámica colegiada a que lo obliga, la nueva estructura. Sin embargo, al presidir la Junta General Ejecutiva, contribuye a unir la estructura colegiada con la ejecutiva. Se encarga de:

- Velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto.
- Establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr su apoyo y colaboración, en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando esto sea necesario para el cumplimiento de sus fines.
- Convocar y conducir las sesiones del Consejo; vigilando el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones adoptados y ordenar, según el caso, su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Proponer al Consejo el nombramiento del Secretario Ejecutivo y de los directores ejecutivos.
- Proponer anualmente al Consejo General el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación y remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto aprobado, en los términos de la ley en la materia.
- Presidir la Junta General Ejecutiva e informar al Consejo de los trabajos de la misma.

- Ordenar, previo acuerdo del Consejo la realización de los estudios y procedimientos pertinentes a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral y difundirlos, cuando lo autorice el Consejo.
- Dar a conocer la estadística electoral por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción, una vez concluido el proceso electoral.
- Convenir con las autoridades competentes la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales
- Someter al Consejo las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto.

2.3.1.2 Consejos Locales:

Los Consejos Locales son estructuras intermedias que organizan, vigilan y garantizan la imparcialidad y legalidad de las elecciones en las 32 entidades federativas, donde radica la confiabilidad global del proceso comicial. Son los que mejor monitorean el curso de la organización electoral, pues pueden detectar fallas, anomalías y aplicar la ley para corregir conductas en las campañas de los partidos. A diferencia del Consejo General, se instalan y sesionan solamente en periodos electorales.

Concurren con derecho a voz y voto; un Consejero Presidente, quien funge a la vez como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local, con voto de calidad en caso de empate y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta en el Consejo General, para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Con voz pero sin voto; los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y el Secretario de la Junta Local correspondiente, y un representante por cada partido político.

Atribuciones:

- Vigilar la observancia del COFIPE y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;
- Vigilar la instalación de los Consejos Distritales, en la entidad.
- Designar por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales, con base a las propuestas del consejero Presidente y los propios consejeros locales.
- Resolver los medios de impugnación que les competan.
- Acreditar a los observadores electorales, individualmente o por agrupación.
- Registrar las fórmulas de candidatos a senadores, por mayoría relativa.

- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por mayoría relativa y representación proporcional; dando a conocer los resultados correspondientes.
- Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus funciones.

2.3.1.3 Consejos Distritales:

Son órganos colegiados, que se encuentran en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el país para efectos electorales. Únicamente se instalan y sesionan durante periodos electorales.

La integración de los Consejos Distritales se replantea en la misma forma y términos que a nivel local, por siete miembros con derecho a voz y voto; un Consejero Presidente designado por el Consejo General, con voto de calidad en caso de empate, quien también funge como vocal ejecutivo de la junta respectiva y seis consejeros electorales elegidos por el Consejo Local, para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Con voz pero sin voto; los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y el Secretario de la Junta Local correspondiente, y un representante por cada partido político.

Atribuciones:

- Vigilar la observancia del COFIPE y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales.
- Determinar el número y ubicación de las casillas, y vigilar su instalación.
- Insacular a los funcionarios de casilla.
- Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por mayoría relativa y a los representantes que los partidos acrediten para la jornada electoral.
- Acreditar a los observadores electorales, individualmente o por agrupación.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elección de diputados por mayoría relativa.
- Realizar los cómputos distritales de la elección de diputados por representación proporcional, senadores por mayoría relativa y representación proporcional y para Presidente.

- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales durante el proceso electoral.⁷⁹

2.3.2 Órganos Ejecutivos y Técnicos

Son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección.

El órgano central esta representado por la Junta General Ejecutiva, y la estructura desconcentrada, por 32 Juntas Locales una por entidad federativa y 300 Distritales una en cada distrito electoral uninominal; pudiendo contar con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General, así lo determine, conforme a la disponibilidad presupuestal. Todas las Juntas se integran invariablemente, con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral.

2.3.2.1 Junta General Ejecutiva.

Es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía, encargado tanto de instrumentar las políticas y programas generales, como de dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo. Está integrada por el Presidente del Consejo General, quien la preside; el Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos de Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Administración.

Atribuciones:

- Proponer al Consejo las políticas y programas generales.
- Fijar los procedimientos administrativos.
- Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Capacitación Electoral y Educación Cívica; y de las normas aplicables a los partidos y agrupaciones políticas, y las prerrogativas de ambos.
- Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral.
- Proponer al Consejo General el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal.

⁷⁹ Los Consejos Locales y Distritales, perdieron con la reforma electoral la facultad de aprobar el tope máximo de gastos de campaña en Senadores y Diputados, respectivamente; quedando a cargo del Consejo General.

- Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia, se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos.
- Resolver los medios de impugnación que le competan en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo y de las juntas locales.
- Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas, y en su caso, los de imposición de sanciones.

Al Secretario Ejecutivo le corresponde conducir la administración, coordinar la Junta General Ejecutiva y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos:

- Representar legalmente al Instituto.
- Actuar como Secretario del Consejo, con voz pero sin voto; cumplir los acuerdos; someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo los asuntos de su competencia.
- Orientar y coordinar las acciones de la Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales, informando al Presidente del Consejo.
- Participar en los convenios que se celebren con las autoridades competentes respecto a la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales.
- Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados.
- Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.
- Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente, al que tendrán acceso los consejeros y representantes de los partidos acreditados.
- Actuar como Secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de las sesiones.
- Recibir los informes de los vocales ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales y dar cuenta al Presidente del Consejo sobre los mismos.
- Sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General, o en su caso, tramitar los que se interpongan contra los actos o resoluciones de ésta, en los términos de la ley.
- Apoyar la realización de estudios o procedimientos pertinentes a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, cuando así lo ordene el Consejero Presidente.

- Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a consideración del Presidente del Consejo.
- Ejercer las partidas presupuestales aprobadas.
- Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, (sobre inmuebles, previa autorización del Consejo) de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial o ante particulares.

Por su parte, a las Direcciones Ejecutivas les corresponde la tarea operativa de poner en funcionamiento la infraestructura administrativa necesaria para alcanzar los fines trazados por el Instituto:

1. **Registro Federal de Electores:** Se encarga de formar el Catálogo General de Electores y el padrón electoral, aplicando la técnica censal total, o parcial, según sea el caso; expedir la credencial para votar; revisar y actualizar anualmente el padrón; establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, para obtener información sobre fallecimientos, o pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía; proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos las listas nominales de electores; mantener al día la geografía y cartografía electoral; y asegurar la integración y funcionamiento de las comisiones de vigilancia. Su director preside la Comisión Nacional de Vigilancia y es secretario técnico de la Comisión respectiva.
2. **Prerrogativas y Partidos Políticos:** Es la responsable de todo lo relacionado con el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas. Inscribe el registro, convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación; ministra el financiamiento público; lleva a cabo los trámites necesarios para que puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas, en materia fiscal y acceso a la contratación de tiempos en radio y televisión; así como, el registro de los integrantes de sus órganos directivos y representantes acreditados, de los dirigentes de las agrupaciones políticas; y de los candidatos a puestos de elección popular. Su titular preside la Comisión de Radiodifusión que verifica el acceso de los partidos a los medios de comunicación, y actúa como secretario técnico de la comisión de consejeros que revisa los informes de los partidos sobre el origen y destino de los recursos y de la de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión.
3. **Organización Electoral:** Se encarga de apoyar la integración, instalación y funcionamiento de las juntas locales y distritales; elaborar los formatos de la documentación electoral, y proveer lo necesario para su impresión y distribución; recabar la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe los cómputos y

llevar las estadísticas de las elecciones federales. Su director, funge como secretario técnico de la Comisión respectiva.

4. Servicio Profesional Electoral: Se rige bajo el Estatuto del Servicio; lleva a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional de carrera. Su director actúa como secretario técnico de la comisión respectiva.
5. Capacitación Electoral y Educación Cívica: Elabora, coordina y vigila los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollan las juntas locales y distritales; prepara el material didáctico y los instructivos electorales; orienta a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones político-electorales; exhorta a la ciudadanía a inscribirse en el Registro Federal de Electores y ejercer su derecho al voto. Su director actúa como secretario técnico de la comisión respectiva.
6. Administración: Aplica las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, que organiza, dirige y controla, incluyendo la prestación de los servicios generales; formula el anteproyecto anual de presupuesto del Instituto; establece y opera los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales; elabora el proyecto de manual de organización y el catálogo de cargos y puestos; atiende las necesidades administrativas de los órganos; y presenta al Consejo General, por conducto del Secretario Ejecutivo, un informe anual respecto del ejercicio presupuestal.

2.3.2.2 Juntas Locales Ejecutivas:

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico en cada una de las 32 entidades federativas. Se integran por cinco vocales: Ejecutivo quien la preside, Secretario, de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, y de Capacitación Electoral y Educación Cívica; invariablemente, funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Atribuciones:

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales, relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Informar mensualmente al Secretario Ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades.
- Recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales, en los términos establecidos en la ley.

2.3.2.3 Juntas Distritales Ejecutivas:

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales. Se integran de la misma forma y términos que las Juntas Locales.

Atribuciones:

- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral, y Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas.
- Capacitar a los ciudadanos que integrarán las casillas.
- Presentar al Consejo Distrital para su aprobación, las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de la jornada electoral.

2.3.3 Órganos de Vigilancia.

Son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente a nivel del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior, pero no constituye un órgano central del Instituto; al cumplir con funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado. Se integra por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside, un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (área técnica especializada del Ejecutivo Federal) y los representantes de los partidos.

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existen 32 Comisiones Locales de Vigilancia una por entidad federativa y 300 Distritales una por cada distrito electoral uninominal. Se conforman por los Vocales del Registro Federal de Electores de las respectivas Juntas Ejecutivas, quienes fungen como presidentes; un secretario designado por el respectivo presidente, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral, y un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos.

Atribuciones:

- Vigilar que la inscripción y actualización de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las Listas Nominales; se lleve a cabo en los términos señalados por la ley y que las credenciales para votar con fotografía se entreguen oportunamente.

- Recibir de los partidos las observaciones que formulen a las listas nominales.
- Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón.

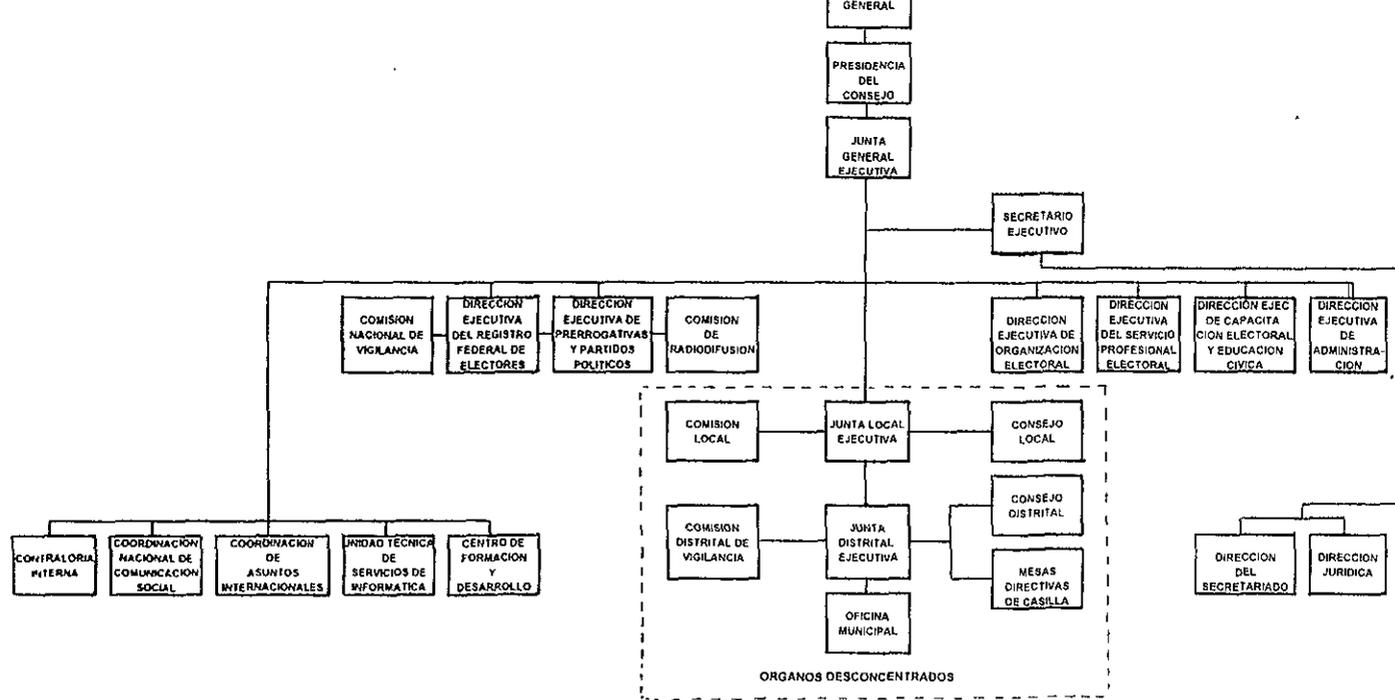
2.3.4 Oficinas Municipales y Mesas directivas de casillas.

La Junta General Ejecutiva, es la encargada de proponer al Consejo General, el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y conforme a la disponibilidad presupuestal. Se encargan de realizar tareas de apoyo y administrativas, principalmente en el ámbito del Registro Federal de Electores.

Las Mesas Directivas de Casilla son órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos uninominales. Cada sección contempla un mínimo de 50 y un máximo de 1500 electores. Sólo funcionan durante la jornada electoral. Son responsables de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto, y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo. Cada mesa se integra por siete ciudadanos: un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales, seleccionados por insaculación; los cuales reciben un curso de capacitación para el desempeño de su función. Asimismo, cada partido legalmente facultado para contender en las elecciones federales, puede designar hasta dos representantes titulares y un suplente por casilla.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL ACTUAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

	ORGANOS DE DIRECCION	ORGANOS EJECUTIVOS Y TECNICOS	ORGANOS DE VIGILANCIA
ORGANOS CENTRALES (NIVEL NACIONAL)	CONSEJO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente • 8 Consejeros Electorales • Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada grupo parlamentario con afiliación de partido PRI, PAN, PRD, PT y PVEM) • Representantes de los partidos políticos nacionales (uno por cada partido) • Secretario Ejecutivo 	JUNTA GENERAL EJECUTIVA <ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente • Secretario Ejecutivo • Directores ejecutivos de <ul style="list-style-type: none"> Registro Federal de Electores Prerrogativas y Partidos Políticos Organización Electoral Servicio Profesional Electoral Capacitación Electoral Administración 	COMISION NACIONAL DE VIGILANCIA <ul style="list-style-type: none"> • Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores (Presidente) • Representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por partido) • Representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática • Secretario
ORGANOS DELEGACIONALES (UNO EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA)	CONSEJOS LOCALES <ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente • 6 Consejeros Electorales • Representantes de los partidos políticos nacionales (uno por cada partido) • 3 Vocales de la Junta Local • Secretario <p>(Sólo funcionan durante el proceso electoral)</p>	JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS <ul style="list-style-type: none"> • Vocal Ejecutivo • Vocal de Registro Federal de Electores • Vocal de Organización Electoral • Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Vocal Secretario 	COMISION LOCAL DE VIGILANCIA <ul style="list-style-type: none"> • Vocal local del Registro Federal de Electores (Presidente) • Representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por partido) • Secretario
ORGANOS SUBDELEGACIONALES (UNO POR CADA DISTRITO ELECTORAL UNINOMINAL)	CONSEJOS DISTRITALES <ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente • 6 Consejeros Electorales • Representantes de los partidos políticos nacionales (uno por cada partido) • 3 Vocales de la Junta Distrital • Secretario <p>(Sólo funcionan durante el proceso electoral)</p>	JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS <ul style="list-style-type: none"> • Vocal Ejecutivo • Vocal de Registro Federal de Electores • Vocal de Organización Electoral • Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Vocal Secretario 	COMISION DISTRITAL DE VIGILANCIA <ul style="list-style-type: none"> • Vocal Distrital del Registro Federal de Electores (Presidente) • Representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por partido) • Secretario
ORGANOS SECCIONALES (UNO COMO MINIMO EN CADA SECCION)	MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA <ul style="list-style-type: none"> • 7 Ciudadanos Funcionarios de Casilla (Un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales) • Representantes de los partidos políticos nacionales (hasta dos titulares y un suplente de cada partido por casilla) <p>(Sólo funcionan durante el proceso electoral)</p>		



ORGANOS DESCONCENTRADOS

FUENTE INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

2.4 Políticas y Programas 1996-2000.

Tras la reforma electoral de 1996, la Junta General Ejecutiva se encargó de fijar las políticas y programas del Instituto Federal Electoral; y de presentarlas al Consejo para su discusión y aprobación. Se encaminaron a desarrollar formas de seguimiento y evaluación más puntuales y procedimientos más ágiles para todas las áreas, en un contexto austero y de mayor racionalidad financiera; a fortalecer los circuitos de deliberación interna y lograr mayor fluidez en la toma de decisiones, con el fin de recuperar y aumentar la confianza de la sociedad y los partidos; y a desplegar programas que dirigieran al personal hacia su definitiva profesionalización, mejoraran la capacitación y propiciaran la especialización en el trabajo.

En términos generales, las políticas y programas recogieron las aportaciones esenciales de la Presidencia del Consejo y específicas de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones ejecutivas y unidades técnicas, así como los comentarios y observaciones de las diversas Comisiones, particularmente de los consejeros electorales que las presiden. Se trató de reforzar, la interacción entre los órganos ejecutivos y el Consejo General, para evitar la fragmentación de actividades e impedir el desperdicio; formulando las cuestiones esenciales que se podían plantear a corto y mediano plazo, y que desembocaran en formas y procedimientos institucionales más transparentes y productivos, respetuosos de los ámbitos y atribuciones que la ley otorga a los diversos cuerpos que integran el Instituto.

Durante esta etapa, se llevaron a cabo dos procesos electorales federales; las elecciones legislativas intermedias de 1997, que incluyó por única ocasión, la organización de la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal, y las del 2000, en donde además de los diputados y senadores, se eligió también al Presidente de la República.

Por tanto, en 1996, se buscó concluir con los trabajos de la reforma electoral y preparar con éxito el proceso electoral federal de 1997, con nuevas reglas que garantizaron transparencia y equidad en la contienda.

En 1998, "las políticas y programas generales del Instituto respondieron a la experiencia operativa lograda durante el proceso electoral de 1997 y a la exigencia de su perfeccionamiento. Por ello, se retomaron las metas cumplidas, las acciones que se hicieron bien y se reconoció la contribución de cada área. Pero también de los errores; introduciendo las medidas necesarias para mejorar las acciones, procedimientos y decisiones institucionales que mostraron deficiencias o fallas."⁸⁰

⁸⁰ IFE, Coordinación Nacional de Comunicación Social., Versión Estenográfica de las palabras del Consejero Presidente al presentar en la Sesión Ordinaria del Consejo General, las políticas y programas del Instituto para 1998., 30 de enero de 1998.

El Instituto se propuso fortalecer la colaboración y confianza de partidos y ciudadanos hacia su personal e instrumentos; incrementar la transparencia, eficiencia y eficacia; fortalecer el rol de los directores y vocales ejecutivos; efectuar un ajuste sustantivo al plan de medios para una mejor difusión de las ideas de los partidos; así como efficientar las actividades y racionalizar el gasto.

Además se multiplicaron las acciones para impulsar la educación cívica, mediante programas especiales para renovar los mecanismos de difusión y reforzar la presencia de los partidos en la sociedad. Asimismo, se exhibieron importantes avances con la creación del Centro de Formación y Desarrollo y la Unidad Técnica de Servicios de Informática; el otorgamiento de la titularidad al personal; una auditoría financiera externa; la evaluación del proceso electoral de 1997; apoyo a las organizaciones que notificaron su interés en constituirse en partidos y campañas de actualización del padrón para los procesos electorales locales, siendo un año de intensa actividad político-electoral en los estados, previo al inicio del proceso electoral federal 1999-2000.

- El área del Registro Federal de Electores avanzó decididamente en su modernización, sin descuidar sus tareas permanentes, entre las que destacan; el mantenimiento, actualización y depuración del padrón electoral; el reseccionamiento; y la colaboración y prestación de sus servicios en los procesos electorales locales.
- En materia de Capacitación Electoral y Educación Cívica; se sentaron las bases para multiplicar el alcance de sus programas y de nuevos vínculos que dieran participación a organizaciones sociales y cívicas, a través de la búsqueda de formas novedosas de colaboración con otras instituciones públicas; de acciones enfocadas a la población infantil y juvenil inscrita en el sistema de educación formal, a las necesidades de formación y difusión para públicos atentos y con conocimientos especializados en temas de cultura política, a grupos tradicionalmente marginados para incidir en su conciencia de ciudadanos libres e informados y propiciar una votación libre y auténtica. La educación cívica y la promoción de la cultura democrática, forman una parte importante de los esfuerzos del Instituto, por ser un agente activo para el desarrollo político del país. En capacitación electoral; se realizó un balance amplio y riguroso de los procedimientos, y aspectos humanos y logísticos utilizados.
- En Prerrogativas y Partidos Políticos; se aplicó un ajuste sustantivo al plan de medios para una mejor difusión de las ideas de los partidos, se fiscalizaron los gastos partidarios anuales; se fortaleció y mejoró la relación del Instituto con las agrupaciones políticas y se apoyo a las organizaciones que quisieron convertirse en partidos.

- La Dirección de Administración, se comprometió a mejorar la eficiencia de las actividades y la racionalidad en el gasto. Además de la auditoría administrativa, que dio lugar a una revisión exhaustiva de los procesos administrativos; instrumentó las medidas necesarias para su modernización, equivalentes a las que están en curso en toda la administración pública. En materia presupuestal; se aplicaron nuevas técnicas que privilegiaron la visión de largo plazo, el cumplimiento de objetivos y la evaluación del desempeño, así como mayor rigor en el aprovechamiento y control de los recursos.
- En Organización Electoral; se revisó cuidadosamente a nivel central y desconcentrado, la experiencia electoral de 1997; con el fin de mejorar el diseño de los procedimientos, materiales y documentación electoral.
- La consolidación del Servicio Profesional Electoral, a través de la renovación de su Estatuto; lo que permitió la evaluación rigurosa y objetiva de todos los servidores públicos integrantes del servicio, conduciendo a la titularidad de sus miembros; con el propósito de asegurar que la planta laboral, no sea objeto de sacudidas coyunturales y evitar que sus cuadros sean siempre el punto sacrificial de imperativos políticos. Tener una planta profesional acreditada, sujeta estrictamente a las normas de la institución, que deje de ser motivo de impugación.

Para 1999, se propusieron por adelantado los objetivos institucionales antes que los recursos, se dieron a conocer los programas, antes de demandar el presupuesto.

Para poder afirmarse como un órgano autónomo, el Instituto Federal Electoral requiere primero, de viabilidad financiera y administrativa. Con ese fin se contemplaron, programas de inversión que resultaron fundamentales para asegurar el adecuado desarrollo de la institución; entre los que destacan, la modernización de la estructura informática, el desarrollo de la educación cívica y el mantenimiento y actualización del padrón electoral.

Las políticas y programas para 1999 se aprobaron por unanimidad y tuvieron como común denominador la preparación del proceso electoral del año 2000, y transformar en ajustes y cambios los resultados de los diagnósticos y balances realizados en 1998; revisando y mejorando cada uno de los procedimientos.⁶¹

- Se realizó una campaña extraordinaria para actualizar y mantener la calidad del Padrón. Por ley el 15 de enero del 2000, se cerró el plazo de inscripción; el 28 de febrero, se terminaron los trámites de reposición y

⁶¹ IFE., Propuesta que presenta la Junta General Ejecutiva al Consejo General sobre las Políticas y Programas generales del Instituto Federal Electoral para 1999, 17 de septiembre de 1998.

los cambios de domicilio y el 15 de marzo, concluyó la entrega de credenciales.

- Se dio trámite a las solicitudes de registro de seis nuevos partidos y otras tantas agrupaciones políticas.
- Una nueva base estatutaria sobre la cual se desarrollaría una serie de programas para el mejoramiento cualitativo del Servicio Profesional Electoral y del resto del personal; la gestión de los recursos humanos, centrada en los logros, en la eficacia y en los resultados.
- Reforzamiento y multiplicación de los programas de educación cívica, enriqueciendo los contenidos y ampliando su cobertura. Se planteó fortalecer la educación cívica, que se imparte dentro y fuera de las escuelas para que esté más acorde con los cambios políticos, que se concentre más en el desarrollo de capacidades éticas que de contenidos, que refleje e incorpore los avances en materia de cultura política, que promueva el ejercicio de los derechos ciudadanos, el combate a prácticas que atenten contra la libertad, el secreto y la autenticidad del sufragio, que atiendan a grupos específicos de la población, y promuevan una actitud crítica de los ciudadanos respecto de la vida política. Se puso en marcha la reestructuración interna del Instituto, conforme al artículo 13 transitorio de la ley electoral federal que establecía la obligación de llevar a cabo una evaluación de la estructura al término del proceso electoral de 1997; con adecuaciones y adiciones al organigrama, reglamentaciones y procesos internos. Los cambios se orientaron a la calidad, simplificando el enorme conjunto de normas y descentralizando, actividades y decisiones. La Junta General Ejecutiva sometió a aprobación, un proyecto de reestructuración que incluyó líneas de mando y coordinación entre los órganos centrales y desconcentrados y entre éstos mismos.

El Instituto cumplió sus funciones con el concurso de los partidos, las organizaciones interesadas y aquellos, preocupados por el avance democrático del país; lo que le permitió contar con un diagnóstico puntual de la situación a nivel nacional y conocer con suficiente antelación, precisión y detalle, los aspectos de la organización electoral que se debían cambiar, rectificar o corregir. Se propuso consolidar su autonomía, incrementar la transparencia, fortalecer la unidad y cohesión interna y acoplar sus diversos órganos y estructuras a un esquema legal, funcional, eficiente y productivo; que permitiera el óptimo aprovechamiento de los recursos institucionales. Fortaleció la autonomía institucional, imprimiendo mayor transparencia y formalidad a sus relaciones con el resto de las instituciones del Estado; propiciando un mayor involucramiento de los ciudadanos, con las tareas político-electorales.

En el año 2000, las áreas ejecutivas integraron su propuesta sobre la base de una evaluación pormenorizada de sus experiencias anteriores, identificando fortalezas y debilidades, para plantear los ajustes necesarios a

los esquemas operativos; giró en torno a cinco ejes generales: actualización de los instrumentos electorales, planeación, organización y logística de las elecciones, capacitación electoral y educación cívica, fiscalización de los recursos de los partidos, y transparencia y fluidez en los resultados electorales.

La meta principal de lograr unas elecciones confiables y transparentes, fue cumplida. Los resultados, no tuvieron parangón con ningún otro proceso electoral precedente; a pesar de que no estuvieron totalmente exentas de irregularidades. La institución electoral tuvo un saldo positivo, su actuación estuvo apegada a la ley, generando confianza y certidumbre entre los ciudadanos y los actores políticos involucrados, que en conjunto, posibilitaron una pacífica transición democrática.

2.5 Presupuesto y Financiamiento 1996-2000

Durante este periodo, el Instituto Federal Electoral tuvo que aplicar medidas presupuestales extraordinarias ante el impacto de la crisis económica; consistentes en disminución de personal, reducción de programas y posposición de inversiones; derivadas de los recortes impuestos por la Cámara de Diputados a su presupuesto en 1998 y 1999. No obstante, el financiamiento a los partidos se ha incrementado considerablemente, tras haber sido la causa del rompimiento del consenso, durante la aprobación de la reforma electoral.

Pese a todo, los programas principales como el de Actualización del Padrón Electoral Federal, redistribución, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica; fueron instrumentados con éxito, durante las elecciones federales de 1997 y del año 2000; conforme a los criterios de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal establecidos, optimizando los recursos disponibles; pero sus alcances en ciertos casos se vieron limitados, teniéndose que recurrir al apoyo de los gobiernos locales, afectándose la autonomía política y financiera.

Por otro lado, se llevó a cabo una auditoría administrativa que permitió reestructurar a la institución electoral, para hacer más eficiente y eficaz su funcionamiento y operación; renovar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y crear un Centro de Formación y Desarrollo para coadyuvar a la profesionalización del personal, así como una Unidad Técnica de Informática que permitió agilizar la obtención de resultados electorales.

Asimismo a partir de 1997, para vigilar el ejercicio de los recursos, se comenzaron a instrumentar auditorías externas a la información financiera y presupuestal del Instituto, que junto con los mecanismos de control interno y la revisión de la cuenta pública por parte de la Comisión de Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados; coadyuvaron a hacer más transparente la administración electoral, en su conjunto.

2.5.1 Presupuesto 1996.

El presupuesto para 1996, puede denominarse como de "transición", pues fue en ese año cuando se aprobó la reforma electoral; dotando al órgano electoral de una mayor autonomía y de amplias facultades decisorias en materia política y financiera.

El artículo 16 transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, autorizó al Poder Ejecutivo, para que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se realizaran las transferencias presupuestales necesarias; a efecto de que se pudieran cumplir con las obligaciones y se llevarán a cabo las nuevas actividades que las reformas y adiciones imponían a la institución electoral.

En el marco del perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política ciudadana, el Instituto con apego a las normas legales que regulan su organización, funcionamiento y competencia; orientó su actividad sustantiva a impulsar la denominada reforma electoral "definitiva", propuesta por el gobierno, los partidos y la misma sociedad; para superar los rezagos y enfrentar en condiciones más equitativas la preparación y organización de las elecciones de 1997.

Para el desarrollo de sus actividades, el instituto contó en 1996, con un presupuesto original de 1,262,547.4 alcanzando los 2,072,679.4 mediante ampliaciones por 877,928.9 y reducciones por 67,796.9. El presupuesto erogado al cierre del ejercicio ascendió a 2,039,113.9 que comparado con la asignación original presenta una variación del 61.5%.⁸²

La variación se explicó principalmente por las ampliaciones líquidas autorizadas para cubrir los programas permanentes, intensos y especiales del Registro Federal de Electores; el financiamiento complementario a las actividades político-electorales de los partidos, derivado de la reforma electoral; y los incrementos salariales autorizados durante el año.

Los programas sustantivos presentaron un incremento del 91.9% con relación a 1995. Destaca el programa de Política y organización Electoral, con el 80% del total; agrupa las acciones destinadas a ampliar la vida democrática del país, coadyuvando al fortalecimiento del régimen de partidos y la participación ciudadana; induciendo acciones para reforzar técnicamente el funcionamiento de los órganos desconcentrados y la profesionalización de los cuerpos directivos y técnicos del Instituto, así como el subprograma de Prerrogativas y Partidos Políticos con 611,128.2, el 30% del total.

Tres programas recibieron una notable asignación de recursos institucionales: Registro Federal de Electores y redistribución (38%),

⁸² Instituto Federal Electoral., Dirección Ejecutiva de Administración., *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1996.*, México 1997.

Prerrogativas y Partidos Políticos (30%) y Administración; aumentando las partidas a los órganos locales y distritales, con el propósito de desconcentrar la toma de decisiones. Uno de los rubros que más disminuyó, fue el de administración central.

Del presupuesto total ejercido, el 97.8% se destinó al gasto corriente y el 2.2% al de capital. En gasto corriente, se presentó un incremento del 57.9% con relación al presupuesto original, que se explicó por los aumentos salariales y la rezonificación; las ampliaciones liquidadas por concepto de aportaciones al FOVISSSTE y los recursos destinados a cubrir los programas del Registro Federal de Electores. Para el gasto de capital no se contó con asignación original; sin embargo, por necesidades de operación, resultó prioritario apoyar al Instituto con recursos adicionales para la adquisición de equipo de cómputo, aire acondicionado y renovación del parque vehicular.

Servicios Personales, tuvo un incremento del 71.2% con relación a 1995 por el aumento de plazas, que participaron principalmente en los proyectos especiales del Registro Federal de Electores y por las compensaciones cuatrimestrales autorizadas por la SHCP a los mandos medios y superiores. Por otro lado, las Juntas Locales y Distritales, se desintegraron a raíz de los reajustes financieros a que se vio sometido el Instituto, por la crisis económica que atravesaba el país; aunque las restricciones financieras rigieron sólo para el término del presupuesto de 1995. Los vocales del Registro Federal de Electores, por la naturaleza de sus actividades no fueron tocados; la reincorporación del resto, se previó ante al proceso electoral de 1997. Asimismo, en donde más impactó el efecto de la inflación fue en los sueldos del personal, -en términos reales y medidos en capacidad de adquisición- con referencia a 1991. Por consiguiente, se reservó un aumento, dado los parámetros manejados; en cuanto a salario mínimo y los que de alguna manera son referentes en la contratación colectiva.⁸³

El presupuesto erogado en los rubros de materiales y suministros y servicios generales, sólo presentó un incremento del 12.9% con relación al ejercido en 1995; toda vez que, siguiendo las recomendaciones del Gobierno Federal, se redujeron al mínimo indispensable los servicios telefónico, de energía eléctrica y de agua potable, entre otros.

El presupuesto para 1996 fue ligeramente superior al estimado en 1995, a consecuencia de la crisis y la política económica; menor en 1% del original presupuestado y 7% mayor, a 1995. No obstante, si se introdujera el factor inflacionario, la mayor parte de los programas en términos reales serían deficitarios con relación a lo que se gastó durante ese año. Las cifras presupuestadas en 1996, pudieron implicar una restricción real en el ejercicio programático, considerando el impulso inflacionario de 1995 y el estimado por las autoridades hacendarias.

⁸³ Véase *Acta de Sesión Ordinaria del Consejo General*, 8 de noviembre de 1995.

El IFE aprobó el financiamiento público a partidos para 1996 por 289 millones de pesos, quedando superado el proyectado para el trienio 1995-1997, por 357,285,690. Las partidas fueron ajustadas, conforme a lo dispuesto por el Congreso de la Unión; de los 153 millones propuestos para actividades electorales se acordó una reducción de 9 millones. Asimismo, se observó una variación en el rubro de transferencias, comparado con el año anterior de 239.5%; por la incorporación de nuevas actividades político-electorales de los partidos, derivadas de la reforma electoral y el financiamiento público que se le otorgó a dos organizaciones políticas que obtuvieron su registro; un incremento del 70.3% con relación a la asignación original, que se explicó también por los apoyos presupuestales otorgados a las tareas de supervisión del padrón.

En lo que se refiere a las franquicias postales y telegráficas, la Secretaría de Hacienda solicitó que se incluyera una cantidad en el presupuesto del Instituto de 117 millones, que en realidad fueron para cubrir los gastos en este rubro durante el proceso electoral de 1994. Se planteó, que las franquicias no eran subsidios ni financiamiento público a los partidos; su naturaleza jurídica es totalmente diferente. No obstante, el gasto sería atendido directamente por el gobierno federal, a través de la SHCP. Dado el incremento en financiamiento público para 1996, se logró que éstos 117 millones del presupuesto de 1995, permanecieran en el de 1996, dentro de esta partida.

El presupuesto estuvo condicionado por el entorno y la política económica general. Sin embargo, estos factores pueden ser superados, en tanto se avanza en el diagnóstico de los problemas y en la evaluación y autoevaluación de otros ejercicios; reubicando las transferencias con mayor transparencia y explorando fórmulas de integración más eficaces del personal, que incluya la participación de todos los miembros del Consejo General, en el diseño del gasto.

2.5.2 Presupuesto 1997.

El presupuesto del Instituto Federal Electoral para 1997 pretendió ordenar, sistematizar, asignar y controlar en forma óptima los recursos para cumplir con los objetivos planteados. Se elaboró bajo un esquema que muestra por una parte, el costo de los programas y por la otra, la estructura del gasto por capítulo. Por ser un año electoral, las necesidades humanas y logísticas se incrementaron considerablemente.

La reforma electoral aprobada a finales de 1996, introdujo avances importantes en el ámbito financiero del Instituto; al otorgársele la facultad de calcular, estimar y presentar su previsión de gasto, e incorporarlo al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sin injerencia del Ejecutivo y sólo susceptible de ser modificado por la Cámara de Diputados.

No obstante, al momento en que el Instituto se encontraba apenas discutiendo y aprobando su presupuesto; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin atribución alguna, presentó el presupuesto respectivo, asignando al órgano electoral una partida de 3,055.3 millones; vulnerando la autonomía de la institución electoral.

La propuesta que presentó la SHCP ante el Congreso, consideraba lo siguiente: "El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece como compromiso fundamental del Ejecutivo Federal en el ámbito político impulsar el fortalecimiento de las instituciones y de los procesos que apoyen el desarrollo democrático del país... el presente proyecto de presupuesto incluye el formulado por el Instituto Federal Electoral por un importe de 3,065,300. Contempla 508.1 millones de pesos para el financiamiento público a partidos, en los términos de la regulación vigente". Sin embargo, dicha cantidad mostraba un desfase respecto al proyecto original presentado por el Secretario de Hacienda; esos 508.1 millones saldrían del presupuesto asignado al Instituto, cuya partida crecería en términos reales 35.4% respecto a 1996 y 600% frente a 1995, años no electorales.⁸⁴

Por lo anterior, "el Consejo General del IFE manifestó su respetuosa inconformidad por los términos en que, según se tiene información, la SHCP presentó el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con una previsión para el Instituto, cuyo órgano superior de dirección no había aprobado, de acuerdo a sus atribuciones legales."⁸⁵

Tradicionalmente, el presupuesto es presentado y votado en la sesión de apertura del proceso electoral, en atención a las normas y plazos que la SHCP dictamina y que no por ser autónomo, lo excluyen. Los tiempos están regulados por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículos 17 y 24: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo enviará, (el proyecto de presupuesto) en caso de que la entidad que corresponda no lo haga y queda facultada para formularlo cuando no sea presentado en los plazos señalados. Pero, el artículo 18 no le otorga facultad alguna para hacer una estimación de la previsión del gasto a los órganos autónomos. Ni el Ejecutivo y mucho menos la Secretaría, pueden modificar el presupuesto aprobado por el Consejo General.

⁸⁴La partida de Provisiones Salariales y Económicas creció en términos reales 153.8% al pasar, al cierre de 1996 de 12,649.6 millones a 38,393.3 millones para 1997. El documento entregado a la Cámara de Diputados por el Secretario de Hacienda, señala que de esa partida se asignaron a los programas: salarial, 23,229 millones, nacional de seguridad pública, 1,904.9; financiamiento a los partidos políticos y gastos asociados, 1,716.9, entre otros, que durante el ejercicio, se transfieren a los ejecutores directos del gasto. Véase Periódico *La Jornada*, 18 de noviembre de 1996., p 3.

⁸⁵No obstante, la gravedad del asunto; este mismo problema lo tiene incluso el Poder Legislativo, en lugar de que la Cámara de Diputados y Senadores elaboren sus propios presupuestos; tanto las dietas que corresponden a los legisladores como los gastos que tienen, son considerados por la Secretaría de Hacienda, quien los presenta a la propia Cámara. Lo mismo pasa con el Poder Judicial, únicamente se respeta el presupuesto anterior con algunos agregados, en base a cuestiones especiales de carácter circunstancial como la inflación.

Cabe destacar, que las cifras encontradas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1996, para 1997 por 2'943,500,000.00; no checan con el presupuesto presentado por Hacienda y menos con el aprobado por el propio Instituto.

El presupuesto asignado al Instituto, ascendió a los 2,456,229,200 y para el financiamiento público de los partidos fue de 2,111,493,861.76. En total 4,567,723,061.76 miles de pesos. El proyecto incluía además una previsión en el ramo 23 por un millón 716.9 mil pesos, ante posibles modificaciones al COFIPE, previas al proceso electoral de 1997.

El gasto de operación del Instituto equivalió a todo el presupuesto del Poder Legislativo y al de seguridad nacional de 2,400 millones; representó cerca del 40% del que le correspondió a la Secretaría de Desarrollo Social. Un estimado de 98 pesos por cada uno de los 50 millones de electores, frente a los 7.88 de 1994; sin considerar el costo de la campaña del padrón electoral que duró tres años.⁸⁶

Buena parte de este presupuesto, representó el costo de la desconfianza entre partidos, actores políticos y ciudadanos respecto a los procesos electorales; que hasta hacía poco, eran controlados directamente por el gobierno para favorecer el régimen de partido hegemónico, quien hasta entrados los ochenta dominó totalmente la escena política nacional. De ahí, la necesidad de los candados a los procedimientos electorales, (como es el caso del padrón electoral) en ocasiones redundantes complejos y costosos.

Para el IFE, el presupuesto aprobado representa el 0.33% del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997; gracias a la acumulación física realizada y la experiencia y productividad del personal que podía ofrecer unas elecciones, que en conjunto representaron el 60% de lo que costaron en 1994, un ahorro a precios constantes del 40%; con un padrón electoral más grande, más casillas, la obligación de imprimir una lista nominal nacional con fotografía y una elección intermedia en el Distrito Federal.

Respecto al gasto asociado a la preparación y organización de los comicios de 1997, el Instituto incorporó recursos por 992.5 millones, que para algunos implican una disminución real del 45% y no del 40% como estipula el documento presentado, con relación a 1994; de 1,951,300,000 en virtud del compromiso de racionalización administrativa y presupuestaria, si se considera que el índice de inflación en 1995 fue de 51.96%, en 1996 de un 28% y para 1997, la SHCP determinó un 17%, y en el documento de la alianza para el crecimiento se fijó en 15%.⁸⁷

⁸⁶ Véase periódico *La Jornada*, 6 de noviembre de 1996, p. 3.

⁸⁷ En términos reales, descontando los efectos inflacionarios sobre el presupuesto, hay una reducción importante sin contar las transferencias, del 44%. Véase *Sesión Ordinaria*, 7 de noviembre de 1996.

Durante 1997, el Instituto ejerció recursos por 5,039,306.8 miles de pesos, que comparado con el presupuesto original autorizado de 2,943,500.0, reflejó un incremento del 71.2%. Destacó el programa de Política y Organización Electoral, con el 77.7% del total ejercido; comprendió las acciones destinadas a la actualización y verificación del padrón, el financiamiento público a partidos, el funcionamiento de la organización y los instrumentos electorales, así como la profesionalización de los cuerpos directivos y técnicos.⁸⁸

Los programas sustantivos presentaron un presupuesto ejercido de 4,297,874.2, el 85.3% del total; el de Política y Organización Electoral, alcanzó los 3,914,078.4, el 91.1% de lo erogado en este concepto, incrementándose en un 95.4% con relación a la asignación original; el de fomento y regulación de la educación, cultura, deporte y recreación fue de 383,795.8, que se incrementó en un 33.5% y representó el 8.9% restante.

Los recursos ejercidos en los programas no sustantivos, se erogaron a través del programa Administración y alcanzaron la cifra de 741,432.6, el 14.7% del total, un incremento del 13.5% en relación a la asignación original.

El 96.6% se destinó al gasto corriente y el 3.4% al de capital. Dentro de este rubro, el capítulo de Servicios Personales observó un incremento del 290.5% en relación a la asignación original, debido fundamentalmente a la contratación de personal eventual para apoyar las tareas relacionadas con el proceso electoral federal; las erogaciones para cubrir los incentivos a servidores públicos superiores y mandos medios; los estímulos al personal por la jornada electoral; las dietas a consejeros electorales locales y distritales; así como las ampliaciones liquidadas autorizadas para cubrir los incrementos salariales autorizados y las aportaciones al FOVISSSTE.

El rubro de Ayudas, Subsidios y Transferencias, presentó un incremento del 350.3% en relación a la asignación original, variación que se explicó por el complemento al financiamiento público a partidos, para gastos de campaña, y a 12 agrupaciones políticas; apoyo a consejeros electorales locales y distritales; y a las actividades del Comité Nacional de Supervisión y Evaluación.

Del presupuesto asignado a las direcciones ejecutivas sustantivas, se detectó que los recursos destinados a Organización Electoral y Capacitación Electoral, apenas sobrepasaron el 2% del total, lo cual se considera muy reducido para la importancia de las tareas que realizan, sobre todo en un proceso electoral; comparándolo con el 17%, del Registro Federal Electoral, se concluye que no hubo equidad en la distribución de los mismos. Los gastos de las áreas administrativas, fueron superiores a los de las áreas sustantivas.

⁸⁸ Instituto Federal Electoral., Dirección Ejecutiva de Administración., *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997.*, México 1998

Por otro lado, lo aportado por los estados representó no más del 7% de gasto total de la elección federal. En los casos, donde también hubo procesos electorales locales, la colaboración fue mutua.

El IFE gastó hasta junio de 1997, alrededor de 3,285 de 4,811 millones que se destinaron a los partidos; logrando un superávit de 1,526 millones, debido a adecuadas licitaciones. Durante el proceso electoral, se crearon 31 mil empleos temporales, principalmente en el área de capacitación electoral, programa de resultados preliminares y asistencia.⁸⁹

Entre febrero y julio se destinaron 11,359,684 millones de pesos para apoyar a los consejeros electorales, independientemente de la dieta de asistencia mensual. En el Distrito Federal, recibieron una ayuda adicional mensual de 9,333 en virtud de la elección de diputados a la Asamblea y de jefe de gobierno; 12,798 mensual y 76,780 por seis meses, con base a un factor de gasto de 320 pesos, la mitad del costo fijado para los distritos federales. 5,882,904 para consejeros electorales locales; cada uno 4 mil más 640 por cada distrito. 900,000 mensuales para 1,800 consejeros distritales, 5.4 millones por 6 meses; 500 al mes a cada consejero, un cuarto de la dieta de asistencia.⁹⁰

La Comisión de Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados, sacó a relucir los sueldos superiores al del Presidente, de los consejeros electorales a nivel central. La Directora Ejecutiva de Administración, refirió que cada uno tiene un salario integrado de 74,123 mensuales, más un bono de productividad de 32,619; y gastos de representación, por 9,000. Sus ingresos mensuales ascienden a 114 mil pesos, libres de impuestos. Toda vez que constitucionalmente (artículo 41) se les asigna un salario similar al de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, equivalente al nivel 36C en el tabulador de sueldos del Poder Ejecutivo Federal, que corresponde a los subsecretarios de Estado. De ahí, que sea necesario modificar la Constitución para reducir el monto de sus percepciones.⁹¹

Además, los consejeros electorales tuvieron amplias posibilidades de viajar en avión a todo el país, sin necesidad de justificar si éstos viajes eran de carácter personal o por motivo de trabajo. Ejercieron un total de 1,300,000 en el renglón de servicios de traslado e instalación, incluidos viajes oficiales y personales, de los cuales 780 mil se destinaron a pasajes y 520 a viáticos nacionales. El presupuesto asignado al área de consejeros ascendió a

⁸⁹ Periódico, Excélsior, 21 de julio de 1997, p 5ª y 20

⁹⁰ Periódico, La Jornada, 3 de marzo de 1997, p 5.

⁹¹ En ese sentido, los consejeros electorales alegan que no tienen autos último modelo ni tantos chóferes o empleados como un ministro de la Suprema Corte o un subsecretario de Estado. No disponen de escolta ni ayudantes; su staff se reduce a cuatro asesores (con percepciones equivalentes a subdirector de área), una secretaria y un chófer que comparado con el equipo asignado a cualquier funcionario federal del mismo nivel, es notoriamente más reducido. También disponen de las instalaciones más austeras y en lo relativo a vehículos, utilizan uno sólo, modelo 1994

28,971,000 y el bono a 53,377, menos el impuesto sobre la renta, de alrededor de 22%.

En ese sentido, se pidió esclarecer el límite de los viáticos ante los frecuentes viajes de los consejeros. Durante 1997, 8 consejeros realizaron 142 viajes. Cantú 66, de éstos, 40 fueron a Monterrey su ciudad natal, en fines de semana y a un costo promedio de 2,500 cada uno, un total de 147,828.66; Cárdenas 8, por 20,208.64; Lujambio, 6 por 11,252.40; Merino, 10 por 25,400.60; Molinar, 5 por 10,285.97; Peschard, 8 por 14,610.23; Zebadúa, 25 por 58,905.69; Barragán, 14 por 32,630.75. En total, se gastaron 321,122.94. Para el PRI, ninguno de estos viajes eran de carácter oficial (para los cuales existe una partida presupuestal distinta) sino personales, por lo que solicitaron un análisis detallado, a partir de la realización de una auditoría externa. Igualmente, se cuestionó el excesivo gasto en alcohol por más de 100 mil pesos, para una reunión nacional de consejeros.

RESUMEN DEL PRESUPUESTO ANUAL AUTORIZADO Y EJERCIDO PARA 1997		
Capítulos del presupuesto	Autorizado	Ejercido
Transferencias a partidos políticos	2,288,655	2,288,655
Servicios personales	1,305,175	1,305,159
Servicios generales	940,907	940,907
Materiales y suministros	333,099	332,704
Bienes muebles e inmuebles	171,882	171,882
Subtotal autorizado y ejercido	5,039,718	5,039,307
Presupuesto autorizado no ejercido	-	411
Total	5,039,718	5,039,718

ESTADO DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE 1997 (En miles de pesos)				
Programas	Presupuesto			Variación (Presupuesto no ejercido)
	Anual Original	Anual Modificado Autorizado	Ejercido	
Administración electoral	653,005	741,612	741,433	179
Actualización del Padrón Electoral	1,122,884	1,198,946	1,198,725	221
Prerrogativas de los Partidos Políticos	520,312	2,281,631	2,281,620	11
Organización Electoral	350,654	422,167	422,167	
Formación y desarrollo del personal profesional electoral	9,143	11,566	11,566	
Educación cívica electoral para la población	287,502	383,796	383,796	
SUMAS	2,943,500	5,039,718	5,039,307	411

*En 1997, se celebraron entre otras elecciones, las de Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Fuente: Resultados de la auditoría externa a la información financiera y presupuestal del Instituto Federal Electoral, realizada por los auditores independientes Galaz, Gomez Morfin, Chavero, Yamazaki, S.C.

Por otro lado, el financiamiento público a partidos, inicialmente no fue incluido, por encontrarse en esos momentos, todavía a discusión en el Congreso de la Unión; quedando en ceros en el proyecto de presupuesto presentado; en tanto las fracciones parlamentarias no llegarán a un acuerdo, considerando la discusión de la reforma electoral de 1996, en torno al excesivo monto de financiamiento y topes de campaña, propuestos unilateralmente por el PRI, incumpliendo los acuerdos pactados en la reforma constitucional. Por tanto, se destinaron únicamente 12 millones de pesos a los gastos de operación de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para apoyar a los partidos en el uso de sus derechos y

prerrogativas que la ley les confiere; y aplicar los criterios legales para determinar el financiamiento público y los topes a los gastos de campañas. En pesos de 1994, 5.3 millones, que representaron una reducción del 88%.

En ese sentido, hubo una importante restricción en las capacidades decisorias del Instituto, en materia de financiamiento de partidos y fijación de topes de campaña; al imponerle los montos establecidos en 1995 (artículo X transitorio del COFIPE), situación transitoria que desapareció terminado el proceso electoral. Los acuerdos con la Secretaría de Gobernación señalaban que sería el Consejo General el que determinaría libremente el costo mínimo de campaña y no algún articulado de la legislación.⁹²

El Consejo General aprobó el proyecto de financiamiento público a partidos, que se complementó con recursos del Instituto; para actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas por 2,111,493,861.76 millones. Dicha partida fue mayor a la otorgada a la Presidencia de la República, a siete secretarías de Estado y contrasta con los recursos destinados a combatir la pobreza. En total, llegó a los 2,446,723,214 siendo válidas las transferencias a cualquiera de los fines establecidos por la ley. En los programas transmitidos por radio y televisión de los distintos partidos se gastaron 114,899,165. El costo mínimo de campañas para diputados fue de 676,091.52 y para senadores de 176,265,567.⁹³

Los fondos aumentaron entre 1994 y 1997 en 110.13%. Los criterios para fijar el financiamiento contemplaron la elección de Presidente y el total de los 128 senadores, que no se realizó en 1997; lo cual hubiera reducido el gasto en 1,800 millones. Independientemente de los recursos extraordinarios que el Instituto autorizó para las campañas; los principales partidos PRI, PAN, PRD y PT contaron con un presupuesto para gastos ordinarios de alrededor de 1,150 millones; de los cuales 600 fueron para el PRI, casi dos veces la partida secreta del Presidente de la República.⁹⁴

⁹² En términos presupuestales, las prerrogativas de los partidos políticos se denominan transferencias y es el Consejo General quien establece los costos mínimos de campaña de acuerdo a las atribuciones constitucionales contenidas en el artículo 41, fracción II, inciso a, así como lo relativo al financiamiento público. No obstante, en esos momentos, la ley secundaria no coincidía con lo que establecía la Constitución reformada el 22 de agosto de 1996; lo que impidió momentáneamente a los consejeros electorales, poder calcular el monto respectivo.

⁹³ Desacuerdo entre "los partidos y yo", respuesta del Presidente Ernesto Zedillo, al proponer la preeminencia del financiamiento público suficiente y transparente para las campañas, por constituir el financiamiento privado, una gran amenaza para la democracia moderna., Balance del Presidente sobre la reforma política, económica y judicial en México, en un foro externo., Periódico., La Jornada., 10 de diciembre de 1996.

⁹⁴ La partida presupuestal que ejercerá el Presidente incluye el programa salarial para los servidores públicos, de seguridad nacional, gastos asociados y financiamiento a los partidos políticos; éste último asciende a 1,716.9 millones. Los tres rubros suman 26,850.8 millones de pesos. Véase Periódico., La Jornada., 13 de diciembre de 1996.

No obstante, el IFE tiene hoy facultades fiscalizadoras más amplias, sobre los ingresos y finanzas de los partidos, en torno al origen y destino de los recursos. Para comprobar los gastos de los partidos, se llevo a cabo un ejercicio fiscalizador de amplia cobertura territorial; no se encontró nada alarmante. Ningún partido superó el tope de 28 millones y medio y ninguna sanción tuvo que ver con malversación de fondos. Las sanciones impuestas equivalieron al 2% del financiamiento, y fueron por errores de procedimiento en los informes de gastos de campaña, que sólo afectaron la comprobación del 0.38% de los recursos; se solicitó que se informará a la SHCP de los hechos. Desde 1993, se aplicaban sanciones, pero por primera vez se hicieron reducciones al financiamiento, anteriormente sólo eran multas. Además, los partidos pudieron recurrir al Tribunal Electoral y pedir la revocación o modificación de la sanción, cuando consideraran que eran injustas, inequitativas o improcedentes.

De la misma manera que los partidos, las agrupaciones políticas nacionales (figura reconocida por la actual legislación electoral) gozaron de financiamiento público para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación, capacitación política e investigación. Para tal efecto, se constituyó un fondo, con una cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciban los partidos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Ninguna agrupación, podría recibir más del 20% de ese fondo; estuvieron sujetas a la revisión de sus gastos y obligadas a elaborar un informe sobre el origen y destino de sus recursos. Para acceder a los cargos de elección popular, tuvieron que aliarse a un partido político; no pudieron dedicarse a la observación electoral (más que a título individual). 11 agrupaciones alcanzaron su registro y accedieron a un fondo por 20,635,016.40; cada una recibió 1,719,584, pudiendo allegarse de recursos privados sin límite alguno (en bancos y en el mercado bursátil) siempre y cuando comprobaran sus gastos.⁹⁵

2.5.3 Presupuesto 1998.

Por primera vez, el presupuesto se formuló bajo el espíritu de autonomía que se introdujo a partir de las reformas constitucionales y legales de 1996. La confección del presupuesto para 1998, se logró sin más participación que la de quienes integran los órganos directivos y ejecutivos, sin injerencia alguna de otras instituciones; en contraposición a las condiciones en que se aprobó el anterior, definidas por la abierta intervención de las autoridades hacendarias. Se logró el mismo trato que reciben los Poderes de la Unión y otros organismos autónomos, toda vez que sólo a la Cámara de Diputados le compete su aprobación definitiva. Contemplaba un rediseño institucional y una estrategia de modernización, acordes con el carácter autónomo y la nueva etapa política de la institución electoral.

El Consejo General del Instituto aprobó por unanimidad el proyecto de presupuesto para el ejercicio de 1998, por 3 mil 264.6 millones, de los cuales

⁹⁵ Periódico, La Jornada, 25 de julio de 1997, p 12

1,147,131,535, el 35% del total correspondió al financiamiento público para los partidos políticos y 2,117,480,456 para los programas sustantivos del Instituto.

En su presentación, el Presidente del Consejo destacó la transparencia del presupuesto, no tenía partidas secretas y/o adicionales para nadie; su elaboración estuvo apegada a la austeridad que la situación económica del país exigía y su ejercicio, se sujetó al escrutinio de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, y a los mecanismos de control interno y externo establecidos por el propio Instituto. Tampoco se requirieron los techos financieros fijados por la SHCP, para adoptar montos prudentes.

Para el IFE, el presupuesto presentado a la Cámara de Diputados; excluyendo las transferencias de los partidos políticos, representaba en términos reales una reducción nominal del 26.5%, es decir 1,566 millones de pesos menos, respecto al año electoral de 1997, y de 10.6% con relación a 1995; primer año no electoral del ciclo trianual, particularmente austero por la crisis económica que atravesaba el país; así como del 1.4% sobre 1996. El presupuesto en 1997, a precios corrientes fue de 2,463 millones; para 1998 de 2,118 y a precios constantes, de 932 millones, inferior al de 1996 e incluso al de 1995 de 1,043.5 en un 16%, si quitamos el gasto de inversión que no se hizo en años anteriores. Los gastos de operación se redujeron en 20%, considerando que no fue un año electoral, con una inflación estimada del 17%. En suma, el presupuesto del Instituto fue menor, si se compara con los últimos cuatro años.⁹⁶

Las áreas sustantivas como Organización, Capacitación Electoral y Educación Cívica y Prerrogativas y Partidos Políticos contaron con muy pocos recursos; apenas rebasaron el 3% del total, mientras que el Registro Federal Electoral absorbió el 28%. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos pasó de 520 millones en 1997 a 39 en 1998.

La mayor asignación correspondió al Registro Federal de Electores con 1,247.2. La actualización del Padrón, contempló casi el 59% del gasto, contra el 46% de 1997; alrededor de 200 millones. Incluyó los gastos del proceso extraordinario de reseccionamiento de la geografía electoral y las inversiones destinadas a la modernización de equipos de cómputo. Pese a lo anterior, mostró una reducción global en términos reales del 6.1%.

Para el apoyo al Consejo General, se destinaron 39.4 millones; que representaron un incremento de casi 17% en términos reales, respecto a los 29 de 1997. Incluyó una partida especial por alrededor de 12.5 millones, solicitada por los consejeros electorales para la realización de estudios especiales, en las diferentes áreas ejecutivas: prerrogativas y partidos políticos, administración, capacitación electoral y educación cívica, etc. Los gastos corrientes de la oficina de consejeros, permanecieron igual e incluso tuvieron una reducción del 8.85% en algunos rubros que tuvieron que ver

⁹⁶ Penódico., La Jornada, 29 de agosto de 1997, p 12

con materiales y suministros y servicios generales; acordándose que ningún consejero pudiera contratar asesores o personal por honorarios. En cuestiones de gasto ordinario, no hubo ningún cambio.

El aumento incidió en los estudios planteados para rediseñar las dimensiones del Instituto y lograr una mayor autonomía. Estos giraron en torno al cumplimiento de los objetivos institucionales; la reforma del Estatuto del Servicio Profesional Electoral; normatividad y aspectos legales, derivados del nuevo carácter autónomo del Instituto; el voto de los mexicanos en el extranjero, que elaboraron especialistas foráneos, con un costo de 2,500,000; la realización de una auditoría administrativa para reestructurar al Instituto, que conllevará a una institución más eficiente y menos costosa, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 13 transitorio del COFIPE; y sobre cultura política. Los estudios no se contabilizaron en la parte de inversión, sino de consumo; significaron el 0.6% del presupuesto.⁹⁷

Para efectos presupuestales, la Unidad de Asuntos Internacionales y la Coordinación Nacional de Comunicación Social, dependían de la Presidencia y la Contraloría, de la Secretaría Ejecutiva; las cuales hasta 1998, carecían de existencia legal; no habían sido formalizadas por el Consejo como lo establece el COFIPE, aunque en los hechos, fueron plenamente reconocidas; al aprobarse su presupuesto, y revisarse los informes de sus actividades. Eduardo Andrade, representante del Poder Legislativo (PRI) en el Instituto, reveló que a la Comisión de Comunicación Social del IFE, se le asignaron casi 825 mil pesos para un estudio de imagen.

El presupuesto asignado a las juntas locales y distritales durante 1997, fue de 774 y 551 millones respectivamente; un tanto desproporcionado, si consideramos que éstas últimas son las que operan directamente los procesos electorales. Curiosamente en 1998, año no electoral, las juntas distritales sobrepasaron el presupuesto de las locales por poco más de 67 millones. Para el Registro Federal Electoral, el presupuesto se distribuyó de forma centralizada. En Organización y Capacitación Electoral y Educación Cívica fue a la inversa, la asignación de las juntas locales y distritales fue superior al de las centrales. Las partidas asignadas a los órganos centrales y a las unidades técnicas, se redujeron en 57%. El 23% se destinó a las juntas locales y el 18% a las demás direcciones ejecutivas.

Además, con el propósito de racionalizar y optimizar las instalaciones físicas y contribuir a la independencia del Instituto respecto a los gobiernos estatales, se destinaron cerca de 50 millones en obra pública, para la

⁹⁷ Algunos de estos estudios están contemplados por la ley (artículo 8 transitorio del COFIPE, párrafo III): "El Consejo General del Instituto designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer en su caso a las instancias competentes las reformas legales correspondientes." Por ejemplo; el voto de los mexicanos en el extranjero y los relacionados con la promoción de la cultura política.

construcción de edificios de las Juntas Locales en terrenos que donaron los estados vía convenios; ello redujo notablemente los costos, dado que ya no se pagaría renta y se limitaría la dependencia con los gobiernos de los estados. Tan sólo en 1998 los arrendamientos, ascendieron a alrededor de 75 millones y en el trienio 1995-1997, acumularon más de 330 millones a precios de 1998.

El Instituto contó con una asignación de 1,800,000 para lograr contiendas electorales legales, equitativas e imparciales en 14 procesos electorales locales, a través del otorgamiento de los listados nominales de electores, vía convenios de colaboración con los estados.

Asimismo, se contemplaron programas de inversión destinados a la modernización de la estructura informática, al desarrollo de la educación cívica y al mantenimiento y actualización del padrón electoral. En un solo año se duplicó la inversión que se hizo en siete años; se introdujeron programas de inversión estratégica que no habían podido emprenderse en los últimos tres años; se incrementaron en 100% frente a 1997 y 252% con relación a 1996. A precios constantes de 1994, equivalieron a 1,438 millones y de 1996 a 1,342, superior en sólo 96 millones.⁹⁸

El fortalecimiento de la infraestructura, inversión en equipos y construcción de inmuebles; excluyendo las transferencias a los partidos, alcanzó un incremento del 11.3% del total, frente a la participación que tuvo en 1995, 1996 y 1997, del 4.1, 3.1, y 3.9% respectivamente. Para la adquisición de bienes, comprendió una asignación de 191 millones, que contrasta con la del periodo 1991-1997, por 100 millones en total; en obra pública, fue de apenas 23 millones, y para modernizar el 30% del parque vehicular de las vocafías del Registro y juntas locales, una previsión de 65 millones, por implicar mayores gastos del mantenimiento y los combustibles de un equipo obsoleto; no se habían efectuado adquisiciones en este rubro prácticamente desde 1995. Así, mientras el presupuesto mostraba un descenso real del 31% en el gasto corriente, el de inversión aumentaba para reforzar el patrimonio y garantizar la autonomía; logrando un ahorro a mediano plazo para el Instituto.

Al mismo tiempo, el presupuesto estuvo acompañado, por primera vez de "lineamientos normativos" para su ejercicio; con el fin de evitar

⁹⁸ El presupuesto fue producto del trabajo colectivo; del análisis, evaluación y negociación al interior del Instituto, de los miembros de la Junta General Ejecutiva; especialmente de la Dirección Ejecutiva de Administración, quien proporcionó toda la información y los estudios administrativos, contables y financieros requeridos a los consejeros electorales. Este proceso se había constituido en un reclamo unánime de los anteriores Consejos, cuya función se había reducido a aprobar tácitamente el anteproyecto elaborado por el Director General y la Junta, en tiempos límites; sin posibilidad a estudiarlo y discutirlo previamente, con la estructura ejecutiva. Vincular a los órganos colegiados y operativos, para recuperar la confianza y la credibilidad de la ciudadanía y los actores políticos en la organización de los procesos electorales; representa sin duda, otro importante logro de la reforma electoral de 1996.

redundancias, fragmentaciones y duplicidades e imprimírlle coherencia, racionalidad y austeridad al gasto, para poder aprovechar al máximo los recursos materiales, humanos e intelectuales con los que cuenta el Instituto. Normaron la aprobación de los proyectos de estudio e investigación, así como los de capacitación del personal administrativo y el adscrito al Servicio Profesional Electoral que propuso la Junta General Ejecutiva. Igualmente, consideraron las impresiones, publicaciones y tareas editoriales, congresos, convenciones y exposiciones. Planteando un mecanismo institucionalizado de comunicación y de toma de decisiones entre todos los órganos, las áreas ejecutivas, las comisiones y el propio Consejo General.⁹⁹

Estos lineamientos permitieron evitar redundancias y gastos innecesarios en partidas similares o repetidas; mediante un circuito institucional para su detección y corrección. Fueron de aplicación general y obligada por parte de las áreas ejecutivas; las Comisiones del Consejo llevaron a cabo la vigilancia de las adecuaciones que en el proceso de reestructuración implicaron modificaciones en el número y niveles de plazas presupuestales, asegurando un control más efectivo en el ejercicio del presupuesto.

La previsión presupuestal en Servicios Personales, se sujetó a los resultados que arrojó el análisis de la estructura y las adecuaciones que resultaron procedentes, en cumplimiento al artículo décimo tercero transitorio. Se canceló la aprobación de nuevas plazas presupuestales, a excepción de las que derivaron directamente de la creación de nuevas unidades técnicas aprobadas por el Consejo General; en el caso de honorarios, se suspendieron las contrataciones, anulándose los movimientos generados por el proceso electoral. Se decidió buscar la optimización del personal a niveles

⁹⁹ Sólo se somete a examen la contratación de estudios que realizan las áreas ejecutivas más no la que hacen los consejeros electorales. No hay control porque van a votar en forma colegiada, los mismos integrantes del Consejo que plantearon el estudio. En ese sentido, la propuesta del representante del PRI, durante la sesión en que se aprobaron los lineamientos, era que los estudios mandados por los consejeros fueran también motivo de una revisión y de una autorización por un órgano distinto, la Junta General Ejecutiva. Sin embargo, ello implicaría que la Junta tuviera facultades para poder rechazar decisiones de órganos de mayor jerarquía; lo cual no era viable desde el punto de vista jurídico. Se trata de un anteproyecto que va a comisiones y que tendría que ser aprobado por el propio Consejo, aunque la Junta en un momento dado los rechace; no hay subordinación, sino solamente información de los consejeros hacia la Junta. Además, ninguna Comisión está integrada por el conjunto de los ocho consejeros, que incluye a un miembro de la Junta General Ejecutiva, como Secretario Técnico y por tanto ninguna decisión refleja necesariamente los ocho votos; traer una decisión de Comisión al Consejo no es volvería a someter ante el mismo número que la aprobó, es ampliar el número de consejeros con voto que puede intervenir en esa decisión y allegarse la voz de los otros miembros, para establecer un control racional y eficiente al procedimiento del ejercicio presupuestario. El programa de estudios aprobado, estaría sujeto a un control tanto interno; Contraloría interna, como externo; Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. El proceso de elaboración y diseño de los proyectos y estudios se sujetó a los criterios de austeridad, y a las estrategias y políticas generales de la institución. Las contrataciones de estudios y análisis externos solicitados por las áreas ejecutivas cuya erogación fue superior a los cien mil pesos, contaron con la aprobación de la Junta General Ejecutiva antes de remitirse al Comité de Adquisiciones; sujetándose a la normatividad aplicable en materia de control de gastos.

más eficientes, enfatizando su desarrollo cualitativo con el propósito de que fuera más capacitado y mejor remunerado. Las direcciones ejecutivas y áreas operativas redujeron sus gastos corrientes y de operación, gracias a la instrumentación de un programa gradual de retiro voluntario y a la cancelación de las plazas vacantes. No obstante, hubo un aumento neto más que una disminución en cuanto a personal por honorarios, aunque reflejó una reducción contra los recursos erogados en 1995 y 1996 (320 millones, aproximadamente), puesto que no fueron contratados para todo el año. Cerca del 25% del total, una disminución equivalente en términos reales de 82.5 millones; el rubro de otras prestaciones fue el más alto, tras el de remuneraciones, con 132 millones. Por primera vez estuvieron en el presupuesto, el pago de incentivos y estímulos, los cuales se realizaban, pero no aparecían; incluyendo el pago al seguro social que se hacía directamente desde Hacienda, incrementando el presupuesto general.

Por lo que respecta al financiamiento público a los partidos en 1998. Estos, tuvieron derecho a dos tipos de financiamiento: para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas como entidades de interés público.

El costo para el mantenimiento de los partidos ascendió a más de mil millones de pesos. Tres factores, determinaron el monto de los recursos asignados a los partidos: 1) el costo mínimo de campaña de diputados y senadores que fija el Consejo General; 2) el número de partidos que obtuvieron su registro y representación del Congreso y 3) el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones de 1997, considerando el índice inflacionario. Para calcularlo se tomó como base el que se usó el año anterior (artículo 49, párrafo VII, inciso a del COFIPE).

El monto destinado a los partidos representó algo más del 35% del presupuesto total del Instituto respecto al 49% de 1997; el más alto destinado en un año no electoral, en 1995 fue del 14 y en 1996 del 29%. Además, se incluyeron 10 millones para financiamiento por actividades electorales; apoyos al Comité Nacional de Supervisión y Evaluación (CONASE) y franquicias postales y telegráficas.¹⁰⁰

Para el gasto en spots de radio y televisión, se cargaron 201 millones al presupuesto del Instituto, arriba de los 5 mil millones en el trienio; se excluyeron los costos correspondientes a los promocionales, en razón de que no se recibieron en los informes de campaña, montos significativos por este concepto; se tomaron en cuenta los costos de los distritos electorales y según su naturaleza se ponderaron en rurales, mixtos y urbanos. Para los programas transmitidos por radio y televisión de los distintos partidos, el IFE erogó 114,899,165.

No obstante, los partidos objetaron que su percepción se hubiera reducido de 2,368 a 1,147 millones; 51% menos con relación al Instituto que bajó sus

¹⁰⁰ Periódico., Reforma, 10 de octubre de 1997.

gastos en 14%; de 2,463 a 2,118 millones. Una reducción del 27% en los gastos mínimos de campaña, respecto a 1997, afectando en mayor medida al PRI. Lo anterior representó un desequilibrio a decir de los propios partidos, quienes se consideraron, los actores principales del proceso democrático. Paradójicamente, los partidos con menor votación tuvieron sobrerepresentación en el porcentaje del presupuesto. Un partido con el 2% contó con el 7.08%, frente al PAN que con el 26% de la votación, logró el 25%; el PRI con 39%, se quedó solamente con el 33% y el PRD con el 25, alcanzó el 24% del financiamiento.

El financiamiento público otorgado a doce agrupaciones políticas ascendió a los 20,635,075.19 y les correspondió 1,719,000 a cada una.

Por otra parte, a raíz de la crisis económica que enfrenta el país; la Cámara de Diputados decidió recortar el presupuesto en diversos ámbitos de la administración pública federal, y el Instituto Federal Electoral, no fue la excepción. La primera reducción de entre el 8 y 10% (200 millones) con relación al proyecto aprobado por el Consejo General; no afectó las cantidades asignadas a partidos y agrupaciones políticas.

El Consejero Presidente lamentó el recorte, reprochó no haber sido consultado por la Cámara de Diputados para defender el presupuesto; se decidió la reducción como si el IFE fuera una dependencia más del Ejecutivo. Por consiguiente, se buscó usar un artículo transitorio del decreto de presupuesto aprobado; señalando que el Consejo General podía expresar su opinión en torno a la necesidad de realizar modificaciones legales que permitieran su reestructuración, para hacerlo más eficiente en términos de su aparato ejecutivo, mediante un mecanismo de comunicación institucional.

En general, los partidos apoyaron estas medidas restrictivas, aduciendo que éstas no implicaban una disminución de su autonomía y que los recursos tenían que ser utilizados con mayor racionalidad y transparencia.

El artículo decimoséptimo transitorio del decreto de presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997, estableció que en "atención a la autonomía que otorga el artículo 41 constitucional al Instituto Federal Electoral, la Cámara de Diputados determinaba no reducir rubros específicos al proyecto de presupuesto elaborado por el Consejo General, con el objeto de que fuera éste, el que determinará las partidas presupuestales afectadas". Por tanto, la Dirección Ejecutiva de Administración giró instrucciones a las distintas áreas, a fin de que el presupuesto global se ajustara al aprobado por la Cámara.

El Consejo aprobó el ajuste presupuestal previsto, en acatamiento a lo dispuesto en la normatividad aplicable. El monto autorizado por la Cámara de Diputados ascendió a la cantidad de 3,064,611,900.00 de los cuales 1,935,746,670.00 correspondieron al presupuesto de operación institucional.

Incluyó fuertes reducciones en gastos corrientes y programas de inversión estratégica que no habían podido emprenderse.

Para el IFE, la disminución presupuestal no se reflejó en los programas prioritarios, entre los que destacaron, el fortalecimiento de la autonomía; la modernización de la estructura informática, el desarrollo de la educación cívica y el mantenimiento y actualización del padrón; fundamentales para la consolidación del organismo. La poda presupuestal se aplicó mayoritariamente en el renglón de artículos de oficina, viáticos, pasajes, alimentación y gastos de representación

La reducción en diferentes áreas del Instituto de entre el 7 y el 16%; ciertamente afectó el proceso de autonomía, -aunque no de manera determinante- toda vez que el recorte impuesto, obligó a seguir dependiendo económicamente de los gobiernos locales. Asimismo, los ajustes al Servicio Profesional Electoral en las áreas de gasto corriente, sueldos, servicios y material; obstaculizaron la profesionalización de sus cuerpos directivos y técnicos. ¹⁰¹

PRIMERA PROPUESTA DE REDUCCIÓN DEL GASTO 1998			
	PRESUPUESTO AUTORIZADO	REDUCCION PROPUESTA	PRESUPUESTO AJUSTADO
Presupuesto total	3,264,611,900	200,000,000	3,064,611,900
Oficinas Centrales	2,448,826,012	132,441,795	2,316,384,217
Oficinas Foráneas	815,785,888	67,558,205	748,227,683
Presidencia del Consejo General	43,970,341	3,959,201	40,011,140
Presidencia del Consejo General	15,750,424	1,379,189	14,371,235
Coordinación Nacional de Comunicación Social	17,900,563	1,691,603	16,208,900
Coordinación de Asuntos Internacionales	3,500,213	244,000	3,256,213
Contraloría Interna	6,819,141	644,409	6,174,732
Consejeros Electorales	39,391,732	2,500,000	36,891,732
Secretaría Ejecutiva	28,841,620	2,725,533	26,116,087
Secretaría Ejecutiva	14,485,453	1,368,875	13,116,578
Dirección del Secretariado	8,221,138	776,898	7,444,240
Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	924,088,063	68,176,495	855,911,568
Prerrogativas y Partidos Políticos	1,175,616,202	32,691,801	1,142,924,401
Organización Electoral	35,046,023	3,311,849	31,734,174
Servicio Profesional Electoral	26,461,864	2,500,646	23,961,218
Capacitación Electoral y Educación Cívica	43,123,714	4,075,191	39,048,523
Administración	132,286,453	12,501,079	119,785,374
Juntas Locales Ejecutivas	408,070,640	67,558,205	340,512,435
Vocallías de Organización Electoral	27,032,723	4,954,962	22,077,761
Vocallías de Capacitación Electoral y Educación Cívica	31,384,899	5,567,669	25,817,230
Vocallías del Registro Federal de Electores	132,296,580	20,900,753	111,395,827
Administración	217,356,438	36,134,821	181,221,617
Juntas Distritales Ejecutivas	407,715,248	-	407,715,248
Vocallías de Organización Electoral	64,149,572	-	64,149,572
Vocallías de Capacitación Electoral y Educación Cívica	63,913,001	-	63,913,001
Vocallías del Registro Federal de Electores	190,800,318	-	190,800,318
Administración	88,852,357	-	88,852,357

¹⁰¹ Periódico, El Universal, 18 de enero de 1998.

PRESUPUESTO POR CAPITULO DE GASTO 1998			
	PRESUPUESTO AUTORIZADO	REDUCCION PROPUESTA	PRESUPUESTO AJUSTADO
Gasto Corriente	3,023,965,472	154,072,608	2,869,892,864
Servicios Personales	801,982,575	4,595,672	797,386,903
Materiales y Suministros	202,913,546	23,169,645	179,743,901
Servicios Generales	852,511,320	88,615,490	763,895,830
Ayudas, subsidios y transferencias	1,166,558,031	37,691,801	1,128,866,230
Gasto de Capital	240,646,428	45,927,392	194,719,036
Bienes Muebles e Inmuebles	191,112,724	40,838,525	150,274,199
Obras Públicas	49,533,704	5,088,867	44,444,837

LINEAS DE ACCION 1998			
	PRESUPUESTO AUTORIZADO	REDUCCION PROPUESTA	PRESUPUESTO AJUSTADO
Diseñar políticas públicas y estudios para su implantación	112,203,693	9,184,734	103,018,959
Dar apoyo de organización y logística	126,228,318	8,266,811	117,961,507
Difundir los derechos y obligaciones de los ciudadanos	138,421,614	9,642,860	128,778,754
Otorgar recursos públicos y gestionar prerrogativas legales	1,175,616,202	32,691,801	1,142,924,401
Formar servidores públicos especializados	26,461,864	2,500,646	23,961,218
Actualizar el Padrón Electoral y expedir la credencial para votar	1,247,184,961	89,077,248	1,158,107,713
Administrar los recursos humanos, materiales y financieros.	438,495,248	48,635,900	389,859,348

Fuente: Acuerdo del Consejo General del IFE que presenta el Consejero Presidente por el que se aprueban modificaciones al presupuesto para el ejercicio fiscal de 1998. Gaceta Electoral, núm. 23, México 1998., p. 29-30

No obstante, las dificultades económicas continuaron, y el Gobierno Federal tuvo que realizar diversos ajustes al gasto público para hacerles frente. El primero fue de 15 mil millones, le siguió uno más superior a los 11 mil millones, y un tercero de 9,800 millones. Los ajustes acumulados en las finanzas públicas del país, sumaron los 36,247 millones, equivalentes al 5.9% del gasto programable presupuestado al comenzar 1998. El gasto público, disminuyó rompiendo con varias previsiones sobre el desempeño económico del país, tocando muchas áreas importantes de la administración y el servicio público.¹⁰²

Ante esta situación, el IFE consideró conveniente solidarizarse por decisión propia con el sector público, para reducir el ejercicio del gasto y contribuir al alivio financiero del país. En pleno ejercicio de su autonomía administrativa y financiera, sin presión externa alguna; decidió reducir su presupuesto frente a la coyuntura económica, producida por las turbulencias del mercado petrolero; luego de que el Congreso de la Unión decidiera una disminución por 200 millones, un 8.4% en gasto corriente, el Instituto propuso un

¹⁰² Proyecto de acuerdo del Consejo General que presenta el Consejero Presidente por el que se aprueban modificaciones al ejercicio del presupuesto operativo del IFE para el ejercicio fiscal de 1998., 23 de julio 1998.

segundo ajuste por 40 millones, que en conjunto suman 240; una reducción de 9.64%, mayor al 5.9% del gasto programable.

El ejercicio presupuestal del gasto de operación del Instituto, equivalió a 1,895 millones, el nivel más bajo desde su fundación; 2% menor en términos reales al de 1995, e inferior incluso, al que se ejerció en el año de mayor astringencia financiera. De conformidad a lo consignado por partidas y rubros, se instruyó a la Dirección Ejecutiva de Administración para que *llevará a cabo las acciones conducentes y poder transferir a la instancia correspondiente la reducción líquida resultante de la modificación al ejercicio del presupuesto*. Este segundo ajuste presupuestal estuvo concentrado en los capítulos de materiales y suministros y servicios generales.

La reducción fue factible sin comprometer el cumplimiento de las responsabilidades y tareas prioritarias, entre las que se encuentran: el mantenimiento y actualización del padrón electoral; la preparación e impresión de las listas nominales para 7 entidades, donde hubo elecciones; el diseño de nuevas estrategias para la capacitación durante el proceso electoral; el esfuerzo por multiplicar el alcance y la cobertura de la educación cívica, particularmente a grupos marginados; las relacionadas con el Servicio Profesional Electoral, así como las previstas por la Dirección de Prerrogativas y la de Organización Electoral. También se respetó el presupuesto destinado a los partidos contenido en el capítulo 4000, el cual es determinado independientemente y mediante una fórmula de ley.

Esta vez, el ajuste afectó al Registro Federal Electoral, que no había sufrido ninguna restricción. La Comisión Nacional de Vigilancia decidió suspender el reseccionamiento, abriendo un margen presupuestal equivalente a los 16 millones. Para un mejor momento, quedó la contratación de una empresa externa que estudiaría y propondría un nuevo diseño para el sistema de actualización del padrón; además, se canceló la remodelación del Centro Regional de Cómputo de Jalapa, y se redujeron los gastos de traslado del personal encargado de actualizar la cartografía electoral, en tres millones aproximadamente. El programa de *depuración, diagnóstico y mejoramiento del padrón (PRODIMEC)* con un presupuesto de 21 millones, no fue tocado; representó una salida transitoria a la suspensión de los trabajos de reseccionamiento, que se difirieron para el ejercicio de 1999. En suma, dicho ajuste afectó dos programas fundamentales, pero sin perjudicar de manera importante, sus tareas sustantivas: 1) Reseccionamiento del Registro Federal de Electores y 2) Desarrollo del Nuevo Sistema de Actualización del Padrón y Lista Nominal.

PROPUESTA DE LA SEGUNDA REDUCCION AL PRESUPUESTO DE 1998 (PESOS)		
CAPITULO	DESCRIPCION	IMPORTE
	Programa de Reseccionamiento del Registro Federal de Electores.	16,000,000.00
1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	5,578,500.00
2100	Materiales útiles de administración	1,018,150.00
2600	Combustibles, lubricantes y aditivos	3,044,850.00
3200	Servicios de arrendamientos	6,358,500.00
	Desarrollo de un nuevo Sistema de Actualización del Padrón y lista nominal.	16,000,000.00
3300	Servicios de asesoría, informática, estudios e investigaciones	16,000,000.00
	Remodelación del Centro Regional de Computo de Jalapa, Ver (R.F.E)	5,000,000.00
3500	Servicios de mantenimiento, conservación e instalación	5,000,000.00
	Servicios de traslado e instalación del registro federal de electores	3,000,000.00
3700	Servicios de traslado e instalación	3,000,000.00
	TOTAL	40,000,000.00

PRESUPUESTO 1998	
CONCEPTO	IMPORTE
PRESUPUESTO DE OPERACIÓN AUTORIZADO POR EL CONSEJO GENERAL	2,135,745,670.00
PRIMER AJUSTE PRESUPUESTAL (10.0%) DEL PRESUPUESTO OPERATIVO	200,000,000.00
PRESUPUESTO AUTORIZADO POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN	1,935,745,670.00
SEGUNDA MODIFICACION PRESUPUESTAL (2.1%) DEL PRESUPUESTO OPERATIVO	40,000,000.00
PRESUPUESTO DE OPERACIÓN MODIFICADO	1,895,745,670.00

FUENTE: Acuerdo del Consejo General que presenta el Consejero Presidente, por el que se aprueban modificaciones al ejercicio del presupuesto operativo del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal de 1998 *Diano Oficial de la Federación*, 30 de julio de 1998, p 47-49

El presupuesto del Instituto respondió a prioridades institucionales, obligadas por la Constitución y la ley electoral. La especialización funcional y el gran número de garantías que los procedimientos electorales ofrecieron, imprimieron un alto grado de complejidad a la política presupuestal y a los mecanismos de control y fiscalización del gasto, para transparentar el manejo de los recursos y hacer cada vez más eficaz y eficiente a la institución electoral, en su conjunto.¹⁰³

RESUMEN DEL PRESUPUESTO ANUAL AUTORIZADO Y EJERCIDO PARA 1998		
CAPITULOS	PRESUPUESTO AUTORIZADO	PRESUPUESTO EJERCIDO*
Transferencias a partidos políticos	1,082,143	1,082,143
Servicios personales	1,086,371	1,086,337
Servicios generales	714,823	714,749
Materiales y suministros	196,775	196,516
Bienes muebles e inmuebles	117,817	117,817
Subtotal autorizado y ejercido	3,197,929	3,197,562
Presupuesto autorizado no ejercido		397
Total	3,197,929	3,197,929

¹⁰³ Proyecto de Acuerdo del Consejo General que presenta el Consejero Presidente por el que se aprueban modificaciones al ejercicio del presupuesto operativo del IFE para el ejercicio fiscal de 1998., 23 de julio 1998.

ESTADO DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO AÑO QUE TERMINO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1998 (En miles de pesos)				
PROGRAMAS	PRESUPUESTO			VARIACIONES (PRESUPUESTO EJERCIDO) NO
	ANUAL ORIGINAL	ANUAL MODIFICADO AUTORIZADO	EJERCIDO	
Diseñar políticas públicas y las estrategias para su implantación	112,204	176,935	176,935	0
Dar apoyo de organización y logística	126,228	143,544	143,544	0
Difundir los derechos y obligaciones de los ciudadanos	138,422	171,032	171,005	27
Otorgar recursos públicos. Gestionar prerrogativas legales	1,175,616	1,091,009	1,091,009	0
Capacitar y otorgar becas a la población	26,462	15,083	15,083	0
Actualizar padrón electoral y expedir credencial para votar	1,047,185	1,104,372	1,104,070	302
Administrar recursos humanos, materiales y financieros	438,495	495,954	495,916	38
SUMAS	3,064,612	3,197,929	3,197,562	367

ESTADOS DE INGRESOS Y GASTOS Y MOVIMIENTOS DEL PATRIMONIO AÑOS QUE TERMINARON EL 31 DE DICIEMBRE DE 1997 Y 1998 (En miles de pesos)		
	1997	1998
INGRESOS FISCALES	5,039,718	3,197,929
TRANSFERENCIAS A PARTIDOS POLITICOS	2,288,655	1,082,143
GASTOS DE OPERACIÓN		
Servicios personales	1,305,159	1,086,337
Servicios generales	350,319	714,749
Materiales, suministros y otros	3,384	210,077
OTROS GASTOS	3,384	4,020
INCREMENTO AL PATRIMONIO DEL EJERCICIO	151,294	100,603
Más:		
Patrimonio al inicio del ejercicio	510,366	554,708
Traspaso al patrimonio del incremento del ejercicio 1997	80,355	151,294
Reintegros presupuestales de años anteriores y otros, neto	(36,013)	6,651
Patrimonio acumulado	554,708	712,653
PATRIMONIO TOTAL	706,002	813,256

Fuente: Resultados del ejercicio financiero y presupuestal del Instituto Federal Electoral durante 1998, publicados por los auditores externos en los periódicos. La Jornada, 16 de julio de 1999, p 22 y 23 y Reforma, 18 de julio de 1999, p 3 B

2.5.4 Presupuesto 1999.

A decir de las propias autoridades electorales, el proyecto de presupuesto para 1999, consideró las dificultades económicas que plantearon fuertes restricciones en los ingresos del gobierno. El Consejo General, aprobó un presupuesto por 3,771 millones 458 mil 719 pesos; monto que se ajustó a las políticas y programas y a los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, sin descuidar los programas esenciales. La definición presupuestal estuvo vinculada al proceso electoral del 2000 y buscó el cumplimiento de los objetivos institucionales del Instituto: contribuir al desarrollo y difusión de la vida democrática y cívica, fortalecer el régimen de partidos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales; llevar a cabo la promoción del voto; y mejorar la calidad de los instrumentos electorales mediante mecanismos de participación, que garantizaran certeza y legalidad en el desarrollo de los comicios.

Desde la confección misma del proyecto de presupuesto, las diversas instancias que participaron, aplicaron rigurosos criterios de austeridad, considerando las restricciones de las finanzas públicas. La Junta General Ejecutiva elaboró el anteproyecto en estrecho contacto con los miembros del Consejo. Asimismo, el presupuesto fue debidamente presentado ante todas las fracciones parlamentarias, explicando y justificando los fundamentos de sus programas principales.

El proyecto de presupuesto se integró con las bases generales, la estructura programática, los capítulos de gasto, el anexo estadístico por programas y el cálculo del financiamiento público para los partidos y agrupaciones políticas. Para gastos de operación del Instituto, se asignaron 2,416,054,542 pesos, el 64.06% del total, y para el financiamiento público a los partidos y agrupaciones políticas 1,355,404,176, el 35.94%; la participación más alta en un año no electoral, desde 1995. Contempló además, una previsión por 58,095,522 pesos para nuevos partidos, y de ser insuficiente, el Instituto podía solicitar a las instancias competentes la ampliación presupuestal correspondiente.¹⁰⁴

Con tareas más vastas se propuso un aumento real de sólo 3.7%, en términos reales al de 1998, incluso fue menor al que solicitaron casi todas las entidades públicas. La participación del IFE en el gasto programable federal ha venido disminuyendo del 0.837% en 1993 al 0.357% para 1999 (sólo 35 centavos por cada 100 pesos) siendo un año de preparación del proceso electoral; se ha reducido en términos relativos al 40% de lo que era hace seis años. Fue menor 37.4% en relación al gasto ejercido en 1993, año previo a una elección presidencial; el financiamiento público a partidos creció 211.5%; el esfuerzo de racionalización en el gasto directo de la institución fue del 56.8%. El Instituto contó con 13% menos recursos, frente al de 1995; y 18% en términos reales, al ejercido en 1996. A pesos de 1998, el gasto operativo fue de 2,325 y en 1999 de 2,016 millones.¹⁰⁵

A precios constantes de 1999, el presupuesto aumentó durante sus primeros años de 4,227 a 5,838 millones de pesos. Sin embargo, esa cifra decreció a partir de 1995 y 1996; aumentó en 1997 por ser año electoral y volvió a caer en 1998, cuando ejerció el gasto más bajo de su historia. El proyecto de gasto operativo en 1999 por 2,416.5 fue menor en términos reales, respecto al ejercido en 1996 de 2,470.3 y 61% al de 1993 por 5,230.2 millones de pesos; todos ellos años mixtos de inicio de un proceso electoral federal, de ahí la pertinencia de la comparación. Las áreas que además del Registro Federal de Electores contribuyeron a esa reducción, fueron las de Administración y Comunicación.

¹⁰⁴ El financiamiento a partidos y los gastos del IFE, serán 2.9 y 6.1% real mayor, respectivamente al ejercido durante 1998. Véase periódico El Financiero, 17 de noviembre de 1998, p 72

¹⁰⁵ Comunicado de Prensa del IFE., 17 de diciembre de 1998., Internet

El esfuerzo de reestructuración del Instituto puede ser medido también, si se compara el monto solicitado contra el piso irreductible, estimado por la SHCP; por debajo de lo que las autoridades hacendarías consideraban como el mínimo necesario para mantener a la institución en operación, sin programas nuevos (no contempló recursos para impulsar iniciativas como el voto de los mexicanos en el extranjero y la segunda vuelta electoral) y sin recursos de inversión.¹⁰⁶

El proyecto que se sometió a consideración del Consejo, incorporó economías importantes en todas las áreas administrativas, con el objeto de concentrar la mayor parte de los recursos en las tareas sustantivas. El Presidente del Consejo, aludió a una radical reestructuración del gasto; un 12% ejercido en otras áreas se reencauzaría a proyectos prioritarios, al tiempo que se procuraron ahorros significativos en agua, luz, rentas, teléfonos, viáticos y difusión entre otros. Igualmente, la Dirección Ejecutiva de Administración propuso una reducción del 15% de su presupuesto, en términos reales, respecto a 1998, absorbiendo sólo el 17% del total institucional. Además, el Instituto redujo la plantilla de personal permanente, al nivel más bajo de su historia y se congelaron los sueldos de todos los mandos superiores y medios. El total de las percepciones netas de los servidores públicos de mandos medios y superiores, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en términos del artículo octavo transitorio del decreto por el que se estableció el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999.

El presupuesto previó un fuerte programa de adelgazamiento de la estructura administrativa en la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, cuya reestructuración contempló una considerable reducción de personal operativo. Estas medidas incluyeron las acciones necesarias para asegurar que otras áreas cubrieran plenamente las funciones que ejecutaba este personal. Sus programas principales, a los que se les destinó el 60% para garantizar la transparencia y confiabilidad en las elecciones fueron: la campaña anual permanente, la reforzada y la intensa de actualización del padrón; que incluyó las listas nominales de electores y el otorgamiento de la credencial para votar con fotografía, así como el de modernización tecnológica. Dichos instrumentos se utilizaron por los estados para sus elecciones locales; se realizaron siete procesos electorales en todo el país. El 40% restante, fue para operaciones regulares; como el registro de nuevos partidos, los programas de educación cívica, y el fortalecimiento del Sistema Profesional Electoral.

Considerando que durante 1999, no se realizaron ninguno de los programas extraordinarios que tuvieron que aplicarse para la preparación de la elección

¹⁰⁶ La Secretaría de Hacienda señaló que para los gastos relacionados con el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho y poder cumplir con las obligaciones jurídicas derivadas del COFIPE, el IFE iba a requerir durante los próximos dos años de un gasto adicional de 2,651 millones. Periódico., El Financiero, 17 de noviembre de 1998, p 72.

federal de 1997, como fue la digitalización encaminada a la producción de listas nominales y la redistribución, que absorbieron cerca de 250 millones en recursos destinados a fines distintos a la actualización del padrón y a la modernización tecnológica; se contempló la reducción de personal permanente en los programas de actualización, donde se concentró el grueso de los gastos de servicios personales. El programa de retiro voluntario, permitió eliminar más plazas de personal operativo, las cuales no fueron reabiertas. En un año decrecieron 15%, lográndose un ahorro de 63 millones, que le allano el camino al Instituto para fortalecer y asumir nuevas tareas sin que se registrará un crecimiento de las plazas de estructura. La reducción se hizo en casi todas las áreas, aunque también se reforzaron otras como Prerrogativas y Partidos Políticos, Contraloría, Dirección Jurídica, Informática, y Formación y Desarrollo.

El presupuesto previó 589.9 millones para mejorar y fortalecer la operación del Instituto; contribuir a la adecuada coordinación de las funciones directivas y técnicas, y modernizar la estructura informática y de telecomunicaciones para la instrumentación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), a fin de evitar la redundancia de estructuras y procedimientos; fortalecer y modernizar la estructura informática y sistematizar integralmente la información generada con la finalidad de producir, recolectar, procesar, trasladar y difundir grandes volúmenes de datos con seguridad, precisión y rapidez; se creó a propuesta del Consejero Presidente, la Unidad Técnica de Servicios de Informática y la Comisión respectiva del Consejo, así como un Centro de Formación y Desarrollo; *unidad técnica especializada adscrita a la Junta General Ejecutiva*, para un mejor desempeño del Servicio Profesional Electoral.

Para impulsar la cultura democrática y la educación cívica, se destinaron 183.2 millones; así como 159.8 para apoyar la integración y funcionamiento de las juntas locales y distritales y 25.9 para reforzar la profesionalización de los cuerpos directivos y técnicos, entre otros gastos.

Como en 1998, en aras de la coherencia y del aprovechamiento óptimo de los recursos presupuestales, se establecieron lineamientos normativos que *regularon su ejercicio. Su revisión descansó en las atribuciones que el COFIPE le concedió a la Junta General Ejecutiva y a las Comisiones del Consejo.*

Con fundamento en la Constitución y el COFIPE, el Consejo General al aprobar el proyecto de presupuesto, acordó los siguientes lineamientos normativos para el ejercicio presupuestal de 1999:

En Servicios Personales, se reflejó una reducción presupuestal a consecuencia de la reestructuración del organismo. Para garantizar la exacta correspondencia entre el proyecto de presupuesto y la nueva estructura del Instituto a través de la cual fue ejercido; la Junta General Ejecutiva presentó a consideración del Consejo un proyecto de modificaciones, tomando en

cuenta los resultados de los diagnósticos internos, así como los de la auditoría administrativa. Las economías se manifestaron en adecuaciones posteriores al presupuesto aprobado. En congruencia con esas disposiciones, se canceló la aprobación de nuevas plazas presupuestales, mientras que las adicionales de honorarios que requirieron las áreas ejecutivas o de dirección, solamente eran autorizadas, cuando se vinculaban con la ejecución de proyectos temporales y previa valoración de la Dirección Ejecutiva de Administración, con conocimiento de la Comisión respectiva.

Con el fin de evitar redundancias, falta de coherencia y gastos excesivos en los egresos por concepto de estudios e investigaciones; la Junta General Ejecutiva revisaba cada uno de los proyectos de estudio y de investigación propuestos por las áreas ejecutivas, a efecto de que fueran evaluados en su coherencia, complementariedad y pertinencia. A partir de esa evaluación y de las opiniones que formulaban las comisiones del Consejo; se procedió a la formulación de un programa general, en el que se describieron los propósitos, los contenidos y los tiempos de ejecución; dándose cuenta al Consejo, mediante los informes trimestrales que la Junta presentaba, con apoyo del Centro de Formación y Desarrollo en la definición y ejecución de los estudios e investigaciones, relacionados con el desarrollo institucional del Instituto.

El proceso de elaboración y diseño de los proyectos de estudios e investigaciones, se sujetó a los criterios de austeridad, con apego a las estrategias y políticas generales de la institución; su ejecución estuvo a cargo del personal del propio Instituto. La Junta General Ejecutiva solamente autorizaba la contratación externa de asesorías o proyectos de investigación, cuando se demostraba la imposibilidad técnica o administrativa para realizarlos, o bien, su inconveniencia. Las bases técnicas para dichas contrataciones eran presentadas a consideración de las comisiones correspondientes, antes de remitirse al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Los gastos relacionados con la capacitación o la formación del personal, tanto del adscrito al Servicio Profesional Electoral como de la rama administrativa, fueron ejercidos por el Centro de Formación y Desarrollo, en los términos de su acuerdo de creación. Además, se estableció un catálogo de incentivos y apoyos para el personal, conforme a las normas del Estatuto respectivo, formulado sobre la base del principio de austeridad; y considerando la normatividad en la materia, aplicable al sector público federal.¹⁰⁷

El presupuesto está destinado cada vez más al fortalecimiento de los partidos y menos a la autoridad electoral. El financiamiento público a los partidos se incrementó sistemáticamente, del 0.068% en 1993 y 1994, al

¹⁰⁷ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen Lineamientos Normativos para el ejercicio presupuestal de 1999., en Gaceta electoral, Núm. 28, México 1998, pp., 33-40.

0.200% en 1999; triplicándose en términos relativos. Representó la participación más alta de este renglón en un año no electoral: en 1995 fue de 14%, en 1996 de 29%, en 1998 de 34% y en 1999, el 40% del total erogado.

El financiamiento público a los partidos políticos y agrupaciones políticas en 1999, ascendió los 1,355,404,177.00. Para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, se destinaron 1,192,746,596.70; y por actividades específicas de 77,005,318.54, en total 1,269,751,915.24. Para apoyar la producción de programas de radio y televisión, 2,160,000.00, así como una previsión presupuestaria para nuevos partidos, por 59,637,329.83. Los apoyos y previsiones sumaron, 85,652,261.76.

El IFE, resolvió tras un intenso debate y sin el consentimiento del PRI, PAN y PRD dejar de financiar actividades específicas de los partidos, que tuvieran por objeto la obtención del voto; tales como encuestas con reactivos sobre preferencias electorales y propaganda para las campañas de sus candidatos. Además, se reforzó sustancialmente la estructura encargada de la fiscalización de los recursos partidistas

De los 23,854,931.83 que le asignaron a las agrupaciones políticas nacionales con registro; se distribuyeron 13.9 millones entre las 12 agrupaciones existentes y los casi 10 millones restantes, se destinaron por partes iguales, a las de nuevo registro.

El cálculo para determinar el financiamiento público a partidos y agrupaciones políticas, fue realizado por el Consejo General, conforme a las disposiciones contenidas en la Constitución y el COFIPE, actualizando los costos mínimos de una campaña para diputado y senador establecidos en 1997, con el índice inflacionario que determina el Banco de México.

COSTOS MINIMOS DE CAMPANA		
TIPO DE CAMPANA	1998	1999
Diputado	226,031.16	260,365.29
Senador	456,899.95	526,303.05
Presidente	148,109,891.67	170'607,784.21

Fuente. Gaceta Electoral Núm. 28

Dada la coyuntura económica en que se encuentra el país, resultaba comprensible que las diferentes instituciones estatales; entre las que se encuentra el propio Instituto, enfrentarán un recorte en su presupuesto. En ese contexto, la Cámara de Diputados decidió un ajuste al presupuesto del Instituto por 400 millones de pesos, el 17% de su gasto operativo. El monto, si bien es inferior en términos absolutos al de otras dependencias y entidades de mayor tamaño, resulta muy superior proporcionalmente; frente a la disminución de alrededor del 2% -fluctuando entre menos del 1 y hasta 6 puntos porcentuales-, que tuvieron las dependencias y secretarías del Poder Ejecutivo. En ninguna dependencia, se encontró un recorte como el que se

le aplicó al Instituto; cuyo presupuesto, bajo cualquier método que se utilice para descontar el efecto inflacionario, fue uno de los más bajos.¹⁰⁸

El presupuesto se ajustó conforme a lo previsto en el artículo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación; el cual establecía, que en atención a la autonomía del Instituto, no se determinarían los rubros específicos en los cuales debía realizarse el ajuste correspondiente. El monto autorizado por la Cámara de Diputados ascendió a 3,371,458,719 de los cuales, 1,355,404,177 correspondieron al financiamiento público de los partidos y 2,016,054,542 para los gastos de operación del Instituto, conforme a la estructura programática y al presupuesto ajustado. Un recorte inequitativo que no contempló las necesidades del Instituto, afectando algunos de los programas, en prácticamente todas las áreas.¹⁰⁹

Las áreas centrales y desconcentradas considerando los criterios de austeridad y racionalidad, conforme a lo acordado por la Secretaría Ejecutiva y la Dirección Ejecutiva de Administración; ajustaron sus correspondientes partidas presupuestales hasta alcanzar la cifra de 400 millones del total de los gastos operativos del Instituto. Se implementaron diversos criterios, entre los que destacaron; la congelación de todas las plazas vacantes de personal operativo y administrativo, la cancelación de pago de tiempos extraordinarios; la suspensión del 20% de líneas telefónicas, asesorías, estudios e investigaciones realizadas por personal externo, y gastos para Congresos y Convenciones. La Dirección Ejecutiva de Administración aplicó restricciones, sin importar jerarquías, áreas, direcciones, ubicación o actividad; que permitieron un ahorro de 22 millones de pesos.

Asimismo, disminuyó la plantilla del personal que ya se había acordado en la propuesta de reestructuración. Se dejó de contratar personal por honorarios, parte del que se había calculado para trabajar en las campañas de actualización; determinando la no contratación de personal adicional por este concepto, en unidades de nueva creación.

La oficina de la Presidencia, sufrió un ajuste de 3.3 millones, se le asignaron 16.7; los consejeros electorales vieron reducido su gasto en 7.1, ejercieron

¹⁰⁸ El IFE es la dependencia pública que sufrió el recorte más alto en su presupuesto para 1999, con el 16.56% en términos porcentuales SEGOB (6.21%); SHCP (4.51%); Presidencia (4.40%); SECTUR (1.23%); SDN (0.6%); SRE (5.3%); SAGAR (1.4%); SCT (6.5%); SECOFI (2.9%); Marina (0.7%); PGR (3.5%), entre otras. La Cámara de Diputados sufrió un recorte del 2.10% y el Poder Judicial de la Federación de entre el 8 y el 9%. Periódico Reforma, 8 de enero de 1999., p 2 A

¹⁰⁹ Contrario a lo señalado por el Consejero Presidente, el entonces subsecretario de Gobernación, Jorge Alcocer, indicó que hay dependencias federales cuyos ajustes triplican el realizado al órgano electoral. El IFE deberá modular sus programas y ajustarlos a los requerimientos económicos, no se pone en riesgo su funcionalidad, sugiere que defina prioridades. El monto del recorte que sufrió la Secretaría de Gobernación fue casi tres veces mayor al registrado por el Instituto. Los legisladores determinaron recortes que no implicaran afectación a sus programas sustantivos; contará con 30 millones para desarrollar su programa de trabajo. Periódico Reforma, 7 de enero de 1999 , p 6 A.

36 millones en total; la Secretaría Ejecutiva contó con 17.6 millones, 3.3 menos. En conjunto, contribuyeron con 13 millones de pesos.

Los salarios de mandos superiores y medios quedaron congelados, incluyendo el de los consejeros electorales, los cuales no rebasaron lo establecido por la ley, que -a decir del propio Instituto-, representaron una parte insignificante del gasto operativo; había solicitado incrementar de 28 a 43 millones el monto para el área de consejeros.

Por su peso real y por la dimensión de sus programas el Registro Federal de Electores necesariamente se vio afectado. El Consejo General había advertido a los diputados que el recorte comprometería la capacidad del Instituto para efectuar programas esenciales como la actualización del padrón. Sin embargo, los representantes de los partidos en el Congreso, calificaron de razonable y conveniente, una reducción al presupuesto; sobre todo en un año en el que no se iban a realizar elecciones federales. No se vulneraba la autonomía ni sus facultades; por el contrario, se coadyuvaba a *enfrentar la difícil situación económica. El ajuste obligó, a un segundo esfuerzo.*

Paradójicamente, los representantes partidistas ante el IFE, habían acordado gastar entre 500 y 800 millones, adicionales para aplicar la técnica censal total y tener un padrón cien por ciento confiable en las elecciones del 2000. No obstante, se requerían mayores recursos para realizarla; considerando que 1999 fue un año mixto, que incluyó los tres primeros meses del periodo electoral y casi toda la fase final de los trabajos de actualización del padrón que por disposición legal, cerraron el 15 de enero del 2000.

A causa del ajuste, el Registro Federal de Electores ejercería 1,153.4 contra 1,399.7 millones, considerados en la propuesta original; el 57.2% del gasto operativo de todo el Instituto. Dejó de contar con 246.3 millones tanto a nivel central como desconcentrado, 17.5% menos; por lo que realizó un esfuerzo adicional, disminuyendo los costos fijos de sus oficinas centrales y vocalías, logrando un ahorro de 75.9 millones; y dejó de ejercer 141 millones en la campaña de actualización permanente, reduciendo el número de módulos que esperaba instalar. Los términos del ajuste presupuestal interno del Registro, fueron motivo de transferencias posteriores, en función de las conclusiones que presentaron las Direcciones Ejecutivas de Administración y el propio Registro, sobre la factibilidad de que se aplicará la técnica censal total en los términos establecidos por el Consejo General. Asimismo, se redujo la intensidad y el alcance de las campañas de publicidad y fueron diferidos algunos proyectos de modernización informática. A pesar de estas restricciones, y sin haber desplegado estrategias especiales, el padrón utilizado en el año 2000 tuvo una calidad superior al de 1997.

La estructura desconcentrada, trabajó en el límite mínimo indispensable, humana y materialmente. Su contribución al recorte fue de más de 94 millones.

La Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica, disminuyó su gasto en 12 millones, reduciendo fuertemente el tiraje de materiales de apoyo y de divulgación. Organización Electoral, en 9 millones; aplazó sus proyectos de modernización y redujo los tirajes de sus publicaciones y compendios estadísticos electorales; no obstante mantuvo la logística humana y material que debió enfrentar la primera fase del proceso electoral. Asimismo, se previó que todas las economías que resultaran de la reestructuración de éstas Direcciones, fueran transferidas a los programas sustanciales de las mismas.

La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, mejoró sus instrumentos y condiciones para la fiscalización; lo que le permitió revisar toda la documentación que presentaron las organizaciones que quisieron obtener su *registro como partido o agrupación política*; y mantuvo una previsión para otorgar prerrogativas a los nuevos organismos, aunque también sufrió una reducción de siete millones, teniendo que cancelar los trabajos de innovación a la calidad de los programas en radio y televisión de los partidos.

La Coordinación Nacional de Comunicación Social, redujo sus recursos en 3.7 millones; viéndose afectados el alcance y la penetración de las campañas publicitarias, así como los materiales informativos de circulación interna.

Debido a la *reducción de más de un millón y medio de pesos*, el Servicio Profesional Electoral debió cancelar varias actividades relacionadas con la difusión de su Estatuto y de los materiales de auto enseñanza. Concentró su esfuerzo en la revisión y redacción de dicho Estatuto y en el reclutamiento y selección de las vacantes del Servicio.

La Contraloría Interna sufrió un recorte de casi el 50%, al pasar de 16.8 a 8.5 millones (8.3 millones menos); suspendió sus programas de modernización, de auditoría informática y programática, y se concentró en el trabajo tradicional de supervisión financiera. Lo mismo ocurrió con la Dirección Jurídica; varios de los proyectos sugeridos por la auditoría administrativa, no pudieron ser realizados. La Unidad Técnica de Servicios de Informática; dejó de disponer de tres millones de pesos, sin embargo, salvaguardó los trabajos preparatorios del Programa de Resultados Electorales Preliminares. El Centro de Formación y Desarrollo contó con 11.3 millones, 2.2 menos de los que había planeado. El rubro del financiamiento a los partidos fue el único que permaneció intacto.

El recorte, obligó no solamente a la austeridad, sino que además, tuvo un efecto sobre la planeación y los alcances programáticos; no hubo área que

no contribuyera al esfuerzo de ajuste y racionalización. La intensidad y el alcance de los programas fueron menores. Sin embargo, las prioridades se preservaron, las tareas esenciales se pusieron en marcha y los objetivos institucionales fueron cumplidos. La institución contó con el talento, la experiencia y la capacidad técnica para hacer frente a las elecciones federales del 2000.¹¹⁰

PRESUPUESTO AJUSTADO 1999 (PESOS)			
DESCRIPCION	AUTORIZADO	REDUCCION	AJUSTADO
Presidencia del Consejo	20,048,198.00	3,340,080.00	16,708,118.00
Consejeros Electorales	43,250,238.00	7,162,490.00	36,087,748.00
Secretaría Ejecutiva	20,957,696.00	3,334,775.00	17,622,921.00
Coordinación Nacional de Comunicación Social	22,536,644.00	3,744,268.00	18,792,376.00
Coordinación de Asuntos Internacionales	6,231,405.00	476,331.00	5,755,074.00
Dirección del Secretariado	12,162,753.00	668,082.00	11,494,671.00
Contraloría Interna	16,893,436.00	8,349,970.00	8,543,466.00
Dirección Jurídica	14,029,546.00	2,408,345.00	11,621,201.00
Unidad Técnica de Servicios de Informática	17,537,727.00	3,033,465.00	14,504,262.00
Centro de Formación y Desarrollo	13,587,076.00	2,250,031.00	11,337,045.00
Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	1,011,184,669.00	217,354,124.00	793,830,545.00
Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	1,399,359,322.00	7,279,064.00	1,392,080,258.00
Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	54,857,130.00	9,084,331.00	45,772,799.00
Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral	25,904,383.00	1,758,003.00	24,146,380.00
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	74,622,422.00	12,359,219.00	62,263,203.00
Dirección Ejecutiva de Administración	136,083,727.00	22,667,969.00	114,215,758.00
Juntas Locales Ejecutivas	277,016,846.00	44,575,649.00	232,441,197.00
Dar apoyo de organización y logística	19,101,227.00	2,495,187.00	16,606,040.00
Difundir los derechos y las obligaciones de los ciudadanos	23,693,562.00	3,527,575.00	20,165,987.00
Actualizar el Padrón Electoral y expedir la credencial para votar	125,682,149.00	19,984,435.00	105,697,714.00
Administración de recursos humanos, materiales y financieros	108,539,908.00	18,568,452.00	89,971,456.00
Juntas Distritales Ejecutivas	604,395,501.00	50,153,804.00	554,241,697.00
Dar apoyo de organización y logística	85,850,215.00	9,441,982.00	76,408,233.00
Difundir los derechos y las obligaciones de los ciudadanos	84,846,561.00	8,780,826.00	76,065,735.00
Actualizar el Padrón Electoral y expedir la credencial para votar	262,855,648.00	8,898,278.00	253,957,370.00
Administración de recursos humanos, materiales y financieros	170,843,077.00	23,032,718.00	147,810,359.00
PRESUPUESTO TOTAL	3,771,458,719.00	400,000,000.00	3,371,458,719.00
Gasto de operación del IFE	2,416,054,542.00	400,000,000.00	2,016,054,542.00
Financiamiento público a partidos políticos	1,355,404,177.00		1,355,404,177.00

¹¹⁰ Comunicado de prensa del Instituto Federal Electoral, 27 de enero de 1999., Internet.

LINEAS DE ACCION 1999			
DESCRIPCIÓN	AUTORIZADO	REDUCCION	AJUSTADO
Servicios Personales	1,435,001,653.00	131,084,427.00	1,303,917,226.00
Materiales y Suministros	291,777,988.00	80,224,567.00	211,553,421.00
Servicios Generales	564,538,943.00	123,155,074.00	441,383,869.00
Ayudas, Subsidios y Transferencias	1,380,755,375.00	6,204,702.00	1,374,550,673.00
Bienes Muebles e Inmuebles	99,384,760.00	59,331,230.00	40,053,530.00
Diseñar políticas públicas y estrategias para su implantación	187,234,719.00	34,767,837.00	152,466,882.00
Dar apoyo de organización y logística	159,808,572.00	21,021,500.00	138,787,072.00
Difundir los derechos y las obligaciones de los ciudadanos	183,162,545.00	24,667,620.00	158,494,925.00
Otorgar recursos públicos y gestionar prerrogativas legales	1,399,359,322.00	7,279,064.00	1,392,080,258.00
Formar servidores públicos especializados	25,904,383.00	1,758,003.00	24,146,380.00
Actualizar el Padrón Electoral y expedir la credencial para votar	1,399,722,466.00	246,236,837.00	1,153,485,629.00
Administración de recursos humanos, materiales y financieros	416,266,712.00	64,269,139.00	351,997,573.00

Fuente: Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Administración, Dirección de Recursos Financieros

2.5.5 Presupuesto 2000.

De acuerdo con el IFE, el anteproyecto de presupuesto para el año 2000; fue producto del trabajo conjunto de Consejeros Electorales, Secretario, Directores Ejecutivos y titulares de las Unidades Técnicas; que en todo momento, tuvieron presentes las condiciones financieras del país; procurando no descuidar ninguno de los programas esenciales, para organizar con éxito las elecciones federales que renovaron los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

Para el Consejero Presidente, la importancia política de las elecciones federales del 2000; la magnitud de la obra; la complejidad técnica; la cantidad de dispositivos de seguridad y el número de actores y ciudadanos involucrados, explicaron con amplitud la solicitud presupuestal requerida.

El anteproyecto de presupuesto del 2000 se integró con las bases generales, la estructura programática, los capítulos de gastos, estadísticas, programas, la calendarización de las ministraciones presupuestales y los cálculos de financiamiento público a los partidos y agrupaciones políticas nacionales. Aunque, no incluía el desglose de los programas, subprogramas y metas, el salario del personal, y otros rubros. El tabulador general de sueldos y salarios, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, a instrucción expresa de la Cámara de Diputados.

El artículo 7 del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000 estableció el gasto programable previsto para el Instituto por una cantidad total de \$8,453,654,073.00, que comparado con el ejercido en 1994 cuando también se renovaron los Poderes Ejecutivo y Legislativo, es uno de los más bajos en términos reales. Para gastos de

operación del Instituto se asignaron 4,922,880,421.00, el 57.9%, y para el financiamiento público de los partidos y agrupaciones políticas nacionales 3,530,773,652.00, el 42.1%. El presupuesto está destinado cada vez más al fortalecimiento de los partidos y menos al gasto de la autoridad electoral.

Los representantes partidistas ante el Consejo apoyaron en lo general el *anteproyecto*; la mayoría coincidió en que el presupuesto solicitado era una inversión necesaria para el desarrollo democrático del país y la estabilidad política de la nación.

De los partidos, la austeridad del presupuesto sólo fue impugnada por el representante priista, quien expresó sus dudas de que fuera inferior en costos al de 1994, y argumentó su posición; al comparar diversas partidas destinadas a las distintas áreas del Instituto en ambos comicios. Los comparativos realizados no sobre la base del presupuesto de 1994, sino del 2000, daban cuenta de un incremento del 19% en el costo del proceso electoral, explicado por el aumento de las prerrogativas de los partidos, como resultado de la reforma electoral de 1996.¹¹¹

La comparación más adecuada entre ejercicios presupuestales es la de 1994, año de elecciones presidenciales. Según las autoridades electorales, la organización de las elecciones del 2000 absorbió el 0.6% del presupuesto federal (por cada 100 pesos que el gobierno ejerció, el IFE sólo pidió gastar 60 centavos), cifra menor a la de hace seis años. En 1994 fue del 0.83%, lo cual supone un abatimiento del 33% en el gasto de operación del organismo; sin contar los apoyos de las entidades federativas a los organismos desconcentrados, que en ese entonces se financiaban parcialmente con recursos federales y estatales; mientras hoy se sostienen exclusivamente con los primeros, y que en esa elección ascendieron a los 203 millones de pesos. Si se adiciona dicha cantidad, se tiene que el presupuesto fue 39% menor, lo que representa un ahorro encomiable, si se añade además una reducción del 35% del personal. Los 4,922 millones de gastos del Instituto, equivalieron a 1,406.5 de 1994. El Instituto se propuso hacer más con menos, las considerables economías no afectaron la calidad de la operación institucional.

La disminución del 33% en el gasto de operación del Instituto, se dio a pesar de que entre ambas elecciones (1994 y 2000) medió un incremento del 27% en el padrón electoral. Tomando en cuenta la expansión del universo de ciudadanos, erogó prácticamente la mitad de lo que gastó en 1994. En términos reales las elecciones fueron más austeras, a pesar del incremento

¹¹¹ Para las autoridades electorales, si se utilizan las mismas cifras, la relación debe ser exactamente igual; si se trae 1994 al 2000 o a la inversa, lo que se debe definir es la tasa inflacionaria; si se usa la misma para deflacionar o inflacionar y si no hay errores en las operaciones aritméticas, o en los índices de inflación, respecto al Instituto, quien manejó el deflactor implícito que publica el Banco de México. Las cifras deben deflactarse para poder compararse adecuadamente, en términos constantes contra los presupuestos ejercidos en el pasado. Véase *Presentación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto 2000*, Sesión Ordinaria del 14 de octubre de 1999.

que recibieron los partidos en prerrogativas. El costo por voto potencial; paso de 44 a 23 pesos, un decremento del 48% en términos reales.¹¹²

Los gastos de operación del Instituto; abarcaron la estructura electoral, la campaña de actualización del padrón y una de educación cívica para evitar la compra y coacción del voto. Se concentró en los programas de Registro Federal de Electores, Organización, y Capacitación Electoral. Para cumplir eficaz y eficientemente con la función estatal de organizar las elecciones federales, con base en los objetivos trazados; se contempló para el primer semestre del ejercicio fiscal, el 70% de los recursos totales necesarios para organizar el proceso electoral y cubrir los gastos de campaña de los partidos.

Los últimos tres años, el Instituto llevo a cabo un profundo proceso de reestructuración, que le permitió aumentar su eficiencia operativa; reduciendo considerablemente la plantilla de personal permanente en un 35%, aunque con un incremento de 55.3 millones de pesos, por el crecimiento del personal eventual que subió un 17.7% respecto a 1997 y un 28.2 con relación a 1994, frente a la ampliación del universo de electores.

El gasto corriente, fue de alrededor de 6.6 millones de pesos, por arriba de la inflación y del incremento en las tareas operativas; se ubicó en oficinas centrales. En el área de inversión, 29.8 millones fueron para adquisiciones no prioritarias; mobiliario, equipo de administración y vehículos. Las adquisiciones sustantivas en materia de infraestructura informática para la actualización del padrón y los programas permanentes del Registro Federal de Electores, entre otros, estuvieron garantizadas.

Los gastos de la Presidencia del Consejo, tuvieron una reducción significativa, de casi 50 millones en 1994 a menos de 10 en el 2000; 80% a precios reales, en contraste con lo dado a los consejeros electorales, que en conjunto, gozaron de un presupuesto tres veces mayor. Comunicación Social pasó de más de 45 a menos de 20 millones y Asuntos Internacionales redujo su presupuesto de casi 18 millones a menos de tres; en contraposición al aumento de otros gastos, como el de los consejeros electorales, la difusión de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, la Contraloría y la Dirección Jurídica.

El gasto conjunto de los Consejeros Electorales, la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva representó el 2.7% del gasto de operación, frente al 3.2% de 1994; lo que significó, en términos reales, una reducción del 44%.

¹¹² Al comparar los presupuestos de 1994, 1997 y 2000, se desprende que el costo de los comicios, fueron 5% mayor al de la elección presidencial de 1994. Sin embargo, en el comparativo en términos reales que hace el IFE, hay una reducción del 33%. El Instituto presentó un presupuesto menor en términos reales que el ejercido en 1994, -eso dice- aunque se olvida que el gasto en infraestructura y equipo fue mayor que el programado en el 2000 Véase periódico La Jornada, 13 de octubre de 1999., p 24

La Secretaría Ejecutiva, ejerció en gastos de representación más presupuesto que el previsto en ese mismo rubro para todas las juntas ejecutivas locales y distritales.

De 1994 al 2000 la Contraloría Interna cuadruplicó su presupuesto, pasando en precios constantes de 2 a 8.6 millones (la cifra presupuestada alcanza más de 29 millones). Sus funciones fueron reforzadas, mediante auditorías integrales, que evaluaron con más frecuencia y personal; las formas de ejercer el presupuesto, así como el cumplimiento de los programas y objetivos. De la misma manera, debido a su especialización y creciente carga de trabajo; se otorgó a la Dirección Jurídica, más recursos humanos y financieros, pasó de 2.2 en 1997 a 7 millones.

Por el contrario, las tareas relacionadas con la actualización del padrón, pasaron, en precios constantes de más de mil en 1994 a menos de 500 millones, 54% menos; representó la mayor erogación, con el 60%. La actualización se realizó a través de la técnica censal parcial, previendo un crecimiento de 8 millones de ciudadanos, hasta llegar a una cifra global de 60 frente a los 47 millones de 1994. Con una desactualización del 16.6% aproximadamente, de todos aquellos que no regularizaron su situación. En términos estrictos se estimó que poco menos de 2.8 millones no se inscribieron, en relación con 1997, que fue de poco más de 5 millones, lo cual representó un gran avance. El Registro Federal de Electores alcanzó un alto nivel de productividad, gracias a la eficacia y eficiencia de los módulos instalados; los problemas tuvieron que ver con la gran movilidad demográfica del país. Todo esto fue muy caro, sin embargo, dio transparencia y seguridad a los actores políticos en la contienda.

Para el mantenimiento y la operación regular de los sistemas de informática, particularmente del manejo de bases de datos del padrón, se destinaron 70.9 millones de pesos; 18 fueron para cartografía electoral y 10 para la renovación de mobiliario y equipo de oficina. Asimismo, disminuyó el costo de la verificación, y los estudios que se confeccionan y diseñan en la Comisión Nacional de Vigilancia, y que ejecuta el Comité Técnico del Padrón Electoral; en función de una mayor eficiencia, de licitaciones públicas y de la previsión que se tuvo para poder realizarla, mediante el desarrollo de las técnicas más avanzadas. Los recursos destinados para el programa de verificación muestral del padrón, ascendieron a alrededor de 42.5 millones de pesos.

En la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, se logró reducir en 71% los costos de producción de la documentación electoral, gracias a la planeación y colaboración de los talleres gráficos de México. Los materiales también disminuyeron su costo en 35%, comparado con 1994; con ahorros importantes en gastos de campo. La organización y logística electoral, previó un gasto de 242 millones. Pese a la mayor complejidad técnica del trabajo, se desembolsó 41% menos que hace seis años. Además, gracias a las economías obtenidas en otras áreas, cada uno de los funcionarios de casilla,

recibió un apoyo para alimentación de 150 pesos, contra los 60 de 1997, y cero pesos que se otorgaron en 1994.

El presupuesto contempló un mayor volumen de recursos en los programas relacionados con la capacitación y la promoción de la cultura cívica. Estos trabajos de promoción democrática y de combate a la coacción del voto, tuvieron un gran impulso y se desarrollaron considerando peculiaridades regionales y locales.

La Unidad de Informática dio homogeneidad a los sistemas de cómputo; consolidando la red de comunicación general y poniendo en marcha el Programa de Resultados Electorales Preliminares; que agilizó el conteo, y evitó la inestabilidad y la desconfianza de los actores políticos. El presupuesto previsto en este rubro, ascendió a poco más de 160 millones de pesos. Además, pese al cuestionamiento priísta, avaló la creación de una base de datos interna de los participantes de la jornada electoral, con la cual se controlaron todos los aspectos de la elección.

Prácticamente la mitad del gasto fue ejercido por los órganos desconcentrados; el proceso de desconcentración y descentralización de recursos alcanzó un relativo equilibrio.

En gastos de asesoría, se tuvo un presupuesto de 128 millones de pesos, distribuidos en todas las áreas del Instituto, fundamentalmente en la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para consolidar el desarrollo tecnológico. El pago por remuneraciones adicionales especiales, ascendió a 178 millones 266 mil pesos.

Por otra parte, se estableció por primera vez un programa de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria, en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados en el mes de diciembre de 1999, quien le solicitó al Instituto cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales; informar a la entidad de fiscalización superior de la República, sobre los fideicomisos en los que participe; que las erogaciones no devengadas al 31 de diciembre del 1999, se concentren en la Tesorería de la Federación; fomentar los programas de ahorro; abstenerse de cubrir estímulos o pagos con motivo del término del encargo o de la administración; publicar en el diario oficial de la federación la información detallada de cada rubro sobre las percepciones netas del Consejero Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo, incluyendo los límites máximos netos mensuales de estímulos por puesto, así como las demás compensaciones y cualquier otro tipo de ingresos que formen parte de sus remuneraciones. También se instruyó al órgano interno de control del Instituto, para que, en ejercicio de sus atribuciones en materia de inspección, control y vigilancia, compruebe el cumplimiento de las obligaciones.¹¹³

¹¹³ El artículo 134 de la Constitución, señala que la administración de los recursos federales deberá realizarse con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que

Asimismo, con objeto de cumplir con los programas prioritarios y reducir de manera importante el gasto, respecto del ejercido el año anterior, en particular aquél destinado a las actividades administrativas y de apoyo, se reforzaron las medidas de austeridad, para que los recursos federales que se canalizan a la institución fueran administrados con eficiencia, eficacia y honradez. Con ese propósito, la Dirección Ejecutiva de Administración llevó a cabo un programa de austeridad presupuestaria en todas las unidades administrativas de órganos centrales y delegacionales, e instrumentó los lineamientos para la elaboración, ejercicio y control del presupuesto; coadyuvando a la simplificación y a la modernización de los procedimientos administrativos, elementos indispensables en la oportuna y eficaz aplicación de los recursos públicos, que rigen en conjunto, la programación-presupuestación del gasto.

PROYECTO DE PRESUPUESTO 2000		
AREA	MONTO	PORCENTAJE
Presidencia del Consejo General	32,404,525	0.7%
Consejeros Electorales	52,083,551	1.1%
Secretaría Ejecutiva	44,950,512	1.0%
Coordinación Nacional de Comunicación Social	6,375,791	1.4%
Coordinación de Asuntos Internacionales	9,581,518	0.2%
Dirección del Secretariado	20,832,535	0.5%
Contraloría Interna	29,199,561	0.6%
Dirección Jurídica	24,792,748	0.5%
Unidad Técnica de Servicios de Informática	160,708,916	3.4%
Centro de Formación y Desarrollo	18,222,996	0.4%
Actualización del Padrón Electoral	1,704,666,162	36.40%
Prerrogativas de Partidos Políticos	70,209,071	1.5%
Organización Electoral	599,356	12.80%
Servicio Profesional Electoral	34,971,463	0.8%
Capacitación Electoral y Educación Cívica	703,332,119	15.00%
Administración	1,111,453,377	23.70%

PROYECTO DE PRESUPUESTO 2000 (POR OBJETO DEL GASTO)		
Objeto del gasto	Monto	Porcentaje
Servicios Personales	2,594,758,967	30.70%
Materiales y Suministros	534,950,023	6.30%
Servicios Generales	1,270,507,431	15.00%
Transferencias	3,555,773,652	42.10%
Bienes Muebles e Inmuebles	279,725,394	3.30%

Fuente: Revista Sufragio, octubre de 1999., p 27

estén destinados. Los artículos 22, 25, 38, 39, 54, 55 y 83 del decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo, establecen las obligaciones específicas a cargo del Instituto, el artículo 39, obliga al órgano superior de dirección a determinar las disposiciones que en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria regirán la administración de los recursos asignados, que deberán publicarse en el diario oficial de la federación. El proyecto es muy importante para la vida institucional; generara ahorros al Instituto, y le permitirá cumplir con sus obligaciones y con un manejo de los recursos transparente, racional y claro. Véase el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece el Programa de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal para el ejercicio fiscal del año 2000.

El Instituto destinó 3,530 millones de pesos para el financiamiento de los partidos, equivalentes a casi la totalidad de los recursos ejercidos en 1999 en el ramo 26 para el combate a la pobreza de 4,102 millones; independientemente de otros recursos que los candidatos invirtieron a título personal, de otras aportaciones y de los gastos de precampaña realizados; así como de lo que aportaron los institutos electorales estatales. Por si esto fuera poco, recibieron a través de sus grupos parlamentarios; subvenciones millonarias en efectivo, extraídas de los presupuestos del Congreso de la Unión y congresos locales. Un cálculo conservador de todas estas fuentes de ingreso estatal rebasa los 5 mil millones y más del 80% cayó en manos del PRI, PAN y PRD. A razón de 147.09 pesos –casi cinco salarios mínimos– por elector. Se trata, de una inversión para la democracia, pues no existe en el mundo democracia sin partidos y estos son los que la hacen sustentable.¹¹⁴

El presupuesto asignado a los partidos aumentó sustancialmente en 400% en términos reales respecto a 1994. La cifra del financiamiento público total que recibieron los partidos fue de 3,530,773,65, con una inflación anual estimada del 10%, cinco veces mayor al de hace seis años. En 1994 equivalió al 8.8% del gasto total, en el año 2000 representó el 42%. El presupuesto para gastos de campaña y, para actividades ordinarias y específicas de los 11 partidos con registro, ascendió a 3,188,927,614. El PRI ejerció 881,439.7 millones; el PAN 657,664 y el PRD 629,912; más de 15 veces los recursos que se les otorgó a cada uno de los seis nuevos partidos, que en conjunto, recibieron 52,480 millones de pesos.¹¹⁵

El financiamiento público por actividades ordinarias permanentes de los partidos y gastos de campaña, se fijó conforme a los requisitos legales establecidos en el COFIPE, aplicando los costos mínimos de campaña de 1999; considerando la duración de las campañas y una inflación anual de 10%, actualizados mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor determinado por el Banco de México.

El costo mínimo de campaña para diputado, se acordó en 301,124.92; senador 608,694.68, y Presidente en 197'316,073.65. El monto total del financiamiento público del 2000, por actividades ordinarias permanentes y gastos de campaña por 1,339'692,968.85, se obtiene multiplicando 301,124.92 por 500 (número total de diputados) y por 5 (partidos con representación en el Congreso) = 752'812,300.00. Así como, 608'694.68

¹¹⁴ Fernández Font., Jorge., *Campaña electoral 99: cuestión de medios, no de fines* en Periódico *La Jornada*, 20 de octubre de 1999, p 22.

¹¹⁵ El avance alcanzado en cinco años, en torno al financiamiento público a los partidos, si bien no representaba un elemento de suficiente competitividad frente al partido de estado y su participación en las elecciones, por el dispendio de recursos públicos y de otros orígenes; *reflejó la extrema desigualdad en que se colocaba a los minipartidos para participar en los procesos electorales*. La mayor parte del financiamiento, se concentra en los grandes partidos (PRI, PAN y PRD).

por 128 (número total de senadores) y por 5 (partidos con representación) = 389'564,595.20; sumando las cantidades resultantes con el costo mínimo de campaña para Presidente. Por actividades específicas, fue de 63,179,982.

Los partidos que recién obtuvieron su registro, alcanzaron el 2% del financiamiento público por actividades ordinarias permanentes, y una cantidad adicional igual, durante las elecciones para gastos de campaña. A cada uno de los seis partidos les correspondió 26'793,859.37, que en total sumaron 160'763,156.22.

El financiamiento para las 41 agrupaciones políticas fue de 30,099,122 para apoyar sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política, que sumados con los apoyos para la producción de programas en radio y televisión, compra de spots y monitoreo de noticiarios; forman parte integrante de las obligaciones institucionales; totalizando 366,846,038 para el rubro de transferencias.

Las elecciones en México son caras porque tienen una enorme cantidad de candados. Son las únicas en el mundo, que reclaman integrar una lista nominal con fotografía de todos los electores, que no sólo debe entregarse a las autoridades electorales, sino a los partidos con registro. La reducción del costo, se inscribió en la política de que el Instituto Federal Electoral debe tener una productividad adecuada, para reducir su costo administrativo.¹¹⁶

3. HACIA LA AUTONOMIA POLITICA

3.1 El Poder Ejecutivo y la Secretaría de Gobernación.

Como se ha venido considerando a lo largo de este trabajo, uno de los factores que condujeron a la falta de credibilidad en el sistema político; recae en la vinculación de la organización de las elecciones con la autoridad pública y por ende, la parcialidad de las instituciones electorales, que aunada a la existencia de un endeble sistema de partidos, con una autonomía bastante reducida; conformaron un arreglo institucional, que aseguraba su subsistencia, convirtiéndolos en organizaciones altamente dependientes del Estado.

Los procesos electorales servían como simples instrumentos para refrendar la legitimidad política del gobierno y el partido en el poder, cuyo dominio se hacía patente en toda la infraestructura electoral; sus decisiones siempre terminaban imponiéndose, incluso en la designación de los integrantes de las mesas de casilla.

En este contexto, las elecciones federales de 1988 constituyeron un reflejo de la inequidad en la que se desarrolló la competencia electoral; la forma tan burda en que fueron usados los recursos, en zonas predominantemente

¹¹⁶ Véase periódico La Jornada, 15 de octubre de 1999, p 23

priistas y la manipulación de los resultados para mantener el status quo, redundó en el debilitamiento de las instituciones y de los propios partidos; retrasando la transición y haciendo necesaria una nueva reforma electoral que cumpliera con las expectativas de todos los actores políticos, hacia un sistema electoral renovado que garantizara imparcialidad, transparencia y credibilidad en su organización y funcionamiento.

Con ese propósito, se creó el Instituto Federal Electoral, como un organismo público, autoridad en la materia, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; que pese a su carácter autónomo y contar con consejeros, supuestamente independientes; tuvo que enfrentar las inercias y los vicios del pasado, que aún subsistían en muchos de sus integrantes, herederos de la tradicional estructura electoral, en donde la reglamentación jurídica se extendía como un tentáculo del Estado para privilegiar al partido en el poder.

Recapitulando, la institución electoral, ha atravesado por dos etapas trascendentales para la historia político-electoral del país:

1. La primera bajo la supervisión permanente de las autoridades políticas a través de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular fungía como el Presidente del máximo órgano electoral y consejeros propuestos por el Poder Ejecutivo (1991-1994), con un campo de acción más acotado; el sentido de su voto, -como lo muestran las estadísticas- se inclinó la mayoría de las veces, a favor del partido en el poder.¹¹⁷ De 1994 a 1996, atraviesa un impasse en el que se empieza a observar una mayor autonomía en su desempeño; con consejeros más independientes e imparciales, designados por la Cámara de Diputados, sin la injerencia del Ejecutivo; dándole un nuevo cariz a la organización electoral en su conjunto. Y, culmina con la reforma electoral de 1996, que circunscribe la acción del gobierno a la de simple espectador y mediador de la lucha política, inaugurándose el actual proceso democrático.

Esta reforma, se distinguió por haber logrado el consenso de los partidos con representación en el Congreso, en lo general y por el disenso en lo particular; principalmente en torno al rubro de financiamiento público a los partidos, donde el PRI terminó por imponer su posición de manera unilateral.¹¹⁸

2. La segunda, se desarrolla con independencia del gobierno, al eliminarse la representación del Poder Ejecutivo; con nuevos instrumentos,

¹¹⁷ Véase a Valdés Zurita, Leonardo., *El desempeño del Instituto Federal Electoral durante 1994* en Pérez Fernández del Castillo, Germán, Alvarado Arturo y Sánchez Gutiérrez Arturo (Coordinadores), op. cit., p 385-398

¹¹⁸ El consejero electoral, Jaime Cárdenas cito como desventajas de la reforma electoral de 1996; la sobrerrepresentación en la integración de la Cámara de Diputados y de Senadores, sobrerregulación de las coaliciones, problemas en el financiamiento público respecto a la equidad y el tratamiento de los medios de comunicación en las campañas, así como lo referente a la compra y coacción del voto. Véase Periódico *La Jornada*, 29 de abril de 1998, p 14.

procedimientos y autoridades electorales. La institución electoral buscó consolidar su autonomía con apego a la ley; eliminando los resquicios y vínculos que pudieran mantenerla unida a la antigua estructura electoral en el desarrollo del proceso comicial; los cuales son cada vez menos determinantes, como lo demostraron las elecciones federales de 1997 y sobre todo las del año 2000, que han roto con los paradigmas establecidos por el partido en el poder, durante los últimos setenta años; logrando una pacífica transición democrática.

El origen autónomo del Instituto, se consolidó con el fortalecimiento del componente ciudadano en su integración, a través de la figura de consejeros electorales; únicos con facultades decisorias, los cuales desempeñan una función estatal definida constitucionalmente, que se afirma por su independencia e imparcialidad frente a los actores políticos para poder garantizar el cumplimiento del orden normativo; sin dejar de atender sus demandas y señalamientos como partes involucradas en la contienda. Aunque, tienen derecho a tener las preferencias políticas que quieran, deben olvidar sus inclinaciones para poder representar genuinamente el interés democrático, aplicando la ley.

La ley electoral dispuso que el Consejero Presidente y los 8 Consejeros Electorales, fueran propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Por su parte, el Poder Legislativo conservó su representación, con un consejero por cada partido con presencia en el Congreso (PRI, PAN, PRD, PVEM y PT); así como un representante por cada partido político, sólo con voz.

Las nuevas reglas, excluyeron a los anteriores consejeros por molestar su movilidad e independencia, excepto a uno, quien sería nombrado Consejero Presidente. Supuestamente, la reelección se refería a los consejeros electorales y no al Presidente del Instituto. Por consiguiente, no había impedimento alguno para que cualquiera de los anteriores consejeros ciudadanos hubiera sido designado, por ser un cargo distinto y sobre el cual no pesaba ningún candado. A pesar de que las disposiciones constitucionales establecían el proceso de elección y los requisitos que debían reunir los consejeros; únicamente se presentaron nombres, y en lugar de propuestas sólo se supo del resultado de las negociaciones entre dirigentes partidarios y gobierno; en las que aparentemente, el PRI y el PAN salieron ganando. Sobre un amplio listado, se pactó una relación equilibrada de consejeros; en una especie de arreglo de cuotas partidistas, dado que cada líder político proponía nombres y éstos se seleccionaban en función del veto o la preferencia de los negociadores.¹¹⁹

Los consejeros, designados principalmente del ámbito académico e intelectual, son producto de acuerdos tomados de antemano por los partidos

¹¹⁹ Zamampa., Roberto . *Consejeros singulares.*, en Periódico Reforma., 21 de diciembre de 1998, p 23 A

y el representante del Ejecutivo, y no propiamente de la aprobación del Congreso que únicamente fungió de simple espectador; lo cual refleja la discrecionalidad del arreglo institucional. Los legisladores, olvidaron que son representantes de la nación y no de sus partidos; y votaron a favor de acuerdos tomados por otros. Pese a las evidencias, se negó que los cambios hubieran sido dictados por el Secretario de Gobernación, arguyéndose que sólo había aportado "puntos de vista técnicos". De esta forma, la interferencia del Poder Ejecutivo en la elección de los consejeros vulneró una vez más, la autonomía del Instituto, con el tácito consentimiento de los partidos y del Poder Legislativo.¹²⁰

La institucionalidad electoral, quedó sujeta a la negociación entre los partidos. Para algunos analistas, creció la partidocracia, pero no se fortaleció la democracia; toda vez que las grandes decisiones políticas no las tomaron los órganos instituidos, sino los dirigentes, "las cúpulas de los partidos". Por tanto, la elección de los consejeros por los partidos, llevó a suponer que sus futuras decisiones podían estar ligadas de alguna forma a intereses partidistas; aunque el proceso de ciudadanización, consistiera precisamente en despartidarizar el órgano electoral.

Lo idóneo, hubiera sido que se siguiera el procedimiento formalmente establecido en la Constitución y el COFIPE y que el órgano legislativo propusiera y designara a los consejeros sin injerencia de la Secretaría de Gobernación y los líderes partidistas, a fin de evitar las suspicacias, que se generaron en el ámbito intelectual y periodístico, confundiendo a la opinión pública, que en un principio siguió considerando al Instituto como un apéndice del gobierno; incluso durante las elecciones del 2000, se tuvo la sensación de que los resultados no iban a ser respetados en caso de que estos favorecieran a un candidato opositor al sistema; lo cual afortunadamente, no ocurrió, alcanzándose un status democrático sin precedente.

Consecuentemente, desde que el Instituto comenzó a operar; la probidad e imparcialidad de sus integrantes ha sido un tema recurrente de debate público, principalmente entre los partidos de oposición; quienes durante cincuenta años tuvieron que enfrentar la injerencia del gobierno y sus funcionarios en las instancias y procedimientos electorales, sobre todo si consideramos que hasta antes de 1988, la limpieza electoral ni siquiera figuraba como un asunto de importancia en la agenda.

El Instituto sirvió a muchos de sus miembros como "trampolín político" hacia otros cargos públicos. En ese tenor, destaca Emilio Chuayffet; su primer Director quien deja el cargo en diciembre de 1992, para convertirse en el candidato del PRI al gobierno del Estado de México; y en 1994, es llamado a ocupar la Secretaría de Gobernación, en donde le correspondió clausurar la etapa en la que el Poder Ejecutivo dejó de tener representación en los

¹²⁰ Fernández Paulina., *IFE: mal comienzo.*, en Periódico La Jornada, 12 de noviembre de 1996, p 7

órganos electorales. En esas mismas circunstancias, aunque del bando contrario; se encuentran los ex consejeros ciudadanos Santiago Creel y Miguel Ángel Granados Chapa. El primero, fue diputado del PAN responsable de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, candidato de la alianza por el cambio (PAN-PVEM) a jefe de gobierno del Distrito Federal durante las elecciones del 2000 y actualmente, miembro de la Comisión de enlace del gobierno de transición del Presidente electo Vicente Fox. El segundo, además de continuar su labor periodística, fue candidato del PRD y PT a la gubernatura de Hidalgo.

De igual forma, durante la gestión de Chuayffet, proveyó de funcionarios a la Secretaría de Gobernación, entre los que destacaron:

Arturo Núñez, quien heredó el puesto de Chuayffet en el Instituto y condujo el proceso presidencial de 1994; salió a la subsecretaría de gobierno, donde renunció para convertirse en diputado federal y coordinador parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados. César Bécker, director ejecutivo del *Servicio Profesional Electoral*, se fue como subsecretario de Asuntos Migratorios; Carlos Almada del Registro Federal de Electores, a oficial mayor en Gobernación y vocero de la Presidencia de la República; y Alfredo Salgado de Prerrogativas y Partidos Políticos, a director general jurídico.¹²¹

Igualmente, miembros del CEN del PRI y de algunas comisiones del partido, que se encargaron del proceso interno para designar al candidato presidencial; fungieron como funcionarios del Instituto, en donde adquirieron la experiencia y conocimientos necesarios en el ámbito electoral, para operar su elección interna.

Es el caso nuevamente de Carlos Almada, del Registro Federal de Electores, secretario de elecciones del CEN del PRI; Felipe Solís Acero, de Organización Electoral y ex Secretario Ejecutivo, secretario técnico de la Comisión para el Desarrollo del Proceso Interno; Alfredo Salgado Loyo, de Prerrogativas y Partidos Políticos, secretario técnico de la Comisión de Fiscalización de Recursos del partido; Luis Fariás Mackey, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, secretario adjunto de la presidencia del CEN y representante suplente del PRI ante el Instituto. Roberto Wong, ex del Registro Federal de Electores, asesor en prospectiva electoral en el equipo de campaña del ex Secretario de Gobernación y candidato a la presidencia, Francisco Labastida.

Para las elecciones federales de 1997, el Instituto tuvo que enfrentar un proceso total de renovación en todas las instancias a nivel local y distrital,

¹²¹ Chuayffet y Núñez obtuvieron, pese a algunas fricciones coyunturales el reconocimiento de la oposición en torno a su labor como directores. Asimismo, resaltó la labor de Creel y Granados Chapa en la reforma de 1996, que redundó en el desligamiento total del Poder Ejecutivo y, por ende, en la plena ciudadanización del Instituto. Véase a Cuéllar, Mireya, *Inercias y viejas estructuras en el IFE ciudadanizado*, Suplemento del Periódico *La Jornada*, 20 de mayo de 1997, p 3 y 4 y González Lara, Mauricio., *¿Trampolín político?* en *El Financiero*, 6 de diciembre de 1998, p 10

con el concurso de los partidos políticos. Se buscó que la autoridad electoral en los estados tuviese una composición equilibrada y que fuese reconocida y aceptada por los actores políticos, en el marco de la ley. El Consejo General se encargó de designar a los consejeros locales, a partir de consultas caso por caso con los partidos. Más del 95% contaba con estudios profesionales y sólo el 20% se desenvolvía en el sector público, aunque no había una vinculación tan estrecha con el gobierno como en 1991; 40% eran de origen académico, ambientes universitarios o periodísticos y otro porcentaje idéntico, del privado.¹²²

Las Juntas y Consejos se integraron a partir de las propuestas que realizó el Secretario Ejecutivo y una Comisión especial de Consejeros; quienes fueron los responsables de analizar la currícula y consensar con los partidos las inconformidades.¹²³ El resultado, arrojó 192 nuevos consejeros y un número igual de suplentes, 95% sin experiencia política previa. Los cambios se dieron en las áreas ejecutivas y políticas; 240 responsables de la organización del proceso electoral a nivel nacional y en los estados han sido removidos, víctimas de la desconfianza que generó su trabajo en los partidos políticos; por presunta parcialidad, ligas con partidos o funcionarios y simple ineffectencia. Después de la elección de 1997, se realizó una revisión de la estructura electoral, y frente a las elecciones del 2000, se efectuó un nuevo reacomodo al interior del Instituto.

Los cuadros ejecutivos fueron evaluados; y todos los instrumentos electorales examinados, desde el padrón hasta el sistema de resultados electorales preliminares. No obstante, una vieja estructura ligada al PRI y al gobierno con más de 7 mil empleados en todo el país, renuente a asumir la existencia de un órgano autónomo e independiente; fue la que operó los comicios de 1997, básicamente la misma estructura operativa de 1994; cuyo nombramiento había sido resultado de un tejido de relaciones políticas establecidas entre la dirección general y los gobernadores, cuando el Poder Ejecutivo, todavía tenía representación en el Instituto.¹²⁴

Los titulares que estaban al frente de la Secretaría Ejecutiva y las direcciones ejecutivas, salvo contadas excepciones, se habían quedado con los anteriores jefes de área; ratificando al personal que laboraba desde 1991 y 1994.

"El Consejo General da las directrices, pero quienes operan la elección son las vocalías y actualmente quienes ocupan los puestos de consejeros en los

¹²² Gómez David y Santiago Javier, *Lo nuevo del IFE. Los mexicanos que vigilarán las elecciones*, en Perfil de La Jornada, 6 de abril de 1997

¹²³ Durante la revisión, se encontró que los empleados, no contaban con la documentación comprobatoria de la identificación y el nivel académico. Periódico., La jornada, 31 de octubre de 1997., p 12

¹²⁴ El consejero electoral, Jesús Cantú denunció que los comicios de 1997 fueron preparados y realizados con el mismo aparato administrativo que realizó la elección federal de 1994. Sólo se renovó el 2% de la estructura nacional. Véase Perfil de La Jornada, 20 de mayo de 1997, p 4

estados y distritos no son personas consensadas por los partidos, sino gente que nombró fundamentalmente el gobierno y que atienden sus intereses."¹²⁵

Lo anterior, se debió a un artículo transitorio introducido por el PRI en la ley electoral, que prohibió a los consejeros electorales remover a los vocales ejecutivos (presidentes) de los consejos locales y distritales; salvo aquellos que fueran impugnados por los partidos y se probaran las acusaciones en su contra. El COFIPE estableció que los consejeros podrían evaluar y mover al personal del Servicio Profesional Electoral, una vez concluido el proceso electoral.

Ante esta situación, el Consejero Presidente insistió en la necesidad de consolidar al organismo como una institución autónoma e independiente del gobierno y de las organizaciones políticas; inmune a cualquier presión y dispuesta a ser fiscalizada por los partidos. Reconoció que el Instituto ha estado sujeto a "recurrentes oleadas y eventuales presiones de carácter político" y que incluso "la desconfianza ha alterado programas, estructuras y formas de operar"; teniendo que sufrir cambios de organización, sustituciones en los mandos superiores y una rotación de mandos medios mucho mayor a la habitual, debido a los planteamientos vertidos por los principales actores políticos; que ponen en duda su autonomía, debido a la creencia generalizada de un eventual control operativo del gobierno en los órganos electorales a nivel local y distrital. Siendo la concurrencia del gobierno federal, estatal y municipal; necesaria "para llevar a buen término las elecciones federales".¹²⁶

El caso del Secretario Ejecutivo, es emblemático. Felipe Solís Acero, quien había sido director ejecutivo de Organización Electoral desde la fundación del Instituto; fue propuesto por el Consejero Presidente para ocupar el cargo, ante la premura de que venciera el plazo legal para su nombramiento y a pesar de las objeciones de los demás consejeros; los cuales le dieron un voto de confianza, frente a la posibilidad de removerlo, al término del proceso electoral de 1997, si no cumplía adecuadamente con sus funciones. Su posterior destitución fue intensamente politizada por los integrantes del Consejo General; entre quienes lo vinculaban al aparato gubernamental y lo

¹²⁵ Los consejeros en el D.F., por ejemplo, cuestionaron la integración de los órganos electorales, por las limitaciones que tuvieron en la jornada electoral de 1997. Los coordinadores ejecutivos fueron nombrados al vapor sin la confianza de los partidos; los Consejos y Juntas no tenían espacio para trabajar, sufrían de problemas presupuestales. Las atribuciones se concentraron, en los consejos distritales federales: distribución de casillas, registro de observadores, supervisión de las juntas y nombramiento de capacitadores. Véase periódico Reforma, 26 de mayo de 1997, p. 4 A.

¹²⁶ "Mi ideal del IFE, el del año 2000, es de una institución que busca el consenso; que camina apegada rigurosamente a la ley, que toma cada decisión con plena autonomía del gobierno; que no es vulnerable ante las presiones de cualquier tipo o signo; que delibera y discute cada tema de manera franca, abierta y por sus méritos; que realiza sus tareas de un modo absolutamente transparente; que funda su eficacia en la capacidad y la experiencia de sus cuadros profesionales, y que se concibe como un árbitro eficiente y discreto de la contienda electoral". Véase entrevista a José Woldenberg, en Suplemento Enfoque del periódico Reforma, 22 de febrero de 1998, p. 12-13.

consideraban un instrumento del gobierno federal para manipular las elecciones y los que apoyaban su gestión institucional al frente del órgano electoral.

No obstante, y a pesar de los inconvenientes, los consejeros reconocieron los logros alcanzados por la institución electoral, tras las elecciones de 1997; al recuperarse buena parte, de la confianza y credibilidad del electorado. Pero, criticaron su estructura centralista y vertical; la indefinición de sus atribuciones; la capacitación a funcionarios de casilla; las escasas facultades de los consejos locales y distritales; la inexistencia de un sistema o una red uniforme de información interna, que dio lugar a muchos gastos en papel y mensajería; la dificultad en la comunicación con las juntas locales que ocultaban información o no la daban a tiempo; la permanencia de los consejeros electorales para un solo proceso electoral, y no poder auxiliar a las juntas locales; así como la abierta simpatía de algunos funcionarios locales con el PRI. En términos generales, los resultados fueron ampliamente reconocidos por los actores políticos involucrados en la contienda, legitimando la dinámica propia del proceso democrático.

La tesis gubernamental es que México logro tener elecciones confiables y transparentes. La contraria, reconoció los avances y aportes de un buen número de funcionarios; pero señaló las carencias, una de ellas, era la presencia en la estructura del IFE, de recomendados de la Secretaría de Gobernación y de los gobernadores.¹²⁷

Sin duda, la existencia de intereses, cacicazgos y cotos de poder proclives al PRI en el ámbito local, aún son muy fuertes; sin embargo, no han sido *determinantes para modificar los amplios márgenes de credibilidad y confiabilidad* que han arrojado los resultados finales de los procesos electorales, redundando en el fortalecimiento de las instituciones democráticas. A pesar de las irregularidades encontradas y los intentos fallidos del partido dominante por mantener y/o aumentar los últimos resquicios de control; las condiciones de la competencia fueron más equitativas, permitiendo un juego político menos viciado que antaño.

En algunos estados, la ausencia de congresos plurales y el predominio priista en los mismos, dificultan la actuación imparcial de los órganos electorales; los funcionarios tenían aún más nexos con los gobiernos estatales o con el PRI, además de la influencia, presencia e intereses locales de poder, que asumían las juntas ejecutivas en la organización de los procesos. El propio Emilio Chuayffet ex Director y ex Presidente del Consejo General, denunció que los gobiernos pretendían despedazar al proceso electoral y hacerlo tan limpio o fraudulento como cada estado quisiera, con la anuencia del Registro Federal de Electores. En Chiapas, -por ejemplo- el PRI, el gobierno estatal y el Ejecutivo Federal realizaban campañas de inducción del voto. Incluso, en algunos municipios, no existían las condiciones suficientes para que se llevaran a cabo las elecciones.

¹²⁷ Periódico Reforma, 28 de febrero de 1997., p 10 A.

Ante los insistentes señalamientos de que respondía a poderes externos, debido a la parcialidad de algunos funcionarios, que incluso admitieron rendir cuentas a su respectivo gobernador, por razones de compromiso político; la revisión a la estructura del órgano electoral se convirtió en una prioridad.

Por lo anterior, los vocales miembros del Servicio Profesional Electoral y de las Juntas locales y distritales, órganos permanentes en los estados; fueron objeto de un examen minucioso por parte de los partidos y el Consejo General, que resolvió en algunos casos hacer sustituciones. Las inquietudes de los partidos están vinculadas no con aspectos operativos, sino a supuestos lazos de consejeros con los actores políticos.

En Quintana Roo, el vocal fue destituido, y al dejar el cargo, el gobernador lo nombró miembro de la comisión estatal que discutía el problema limítrofe con Campeche. En Tlaxcala, quien fungía como vocal ejecutivo, fue nombrado secretario adjunto del Comité Directivo Estatal y representante del PRI; pero fue impugnado y retirado sin poder rendir protesta. En Sinaloa, el vocal aún no terminaba de entregar el puesto, cuando lo nombraron asesor del secretario general de gobierno; siempre había trabajado en la estructura electoral. En el Distrito Federal, la Junta General Ejecutiva designó 20 días antes de que se integrará el actual Consejo General, a 40 coordinadores ejecutivos, uno por distrito; cuando se revisaron sus expedientes, casi todos habían tenido relaciones de varios años de trabajo en el PRI o con delegados políticos; los que fueron despedidos al vencerse el contrato temporal que tenían, se incorporaron al gobierno estatal y al PRI.

La movilidad de las autoridades electorales ha hecho de cada elección una nueva. No queda una sola autoridad electoral de aquellas que organizaron las impugnadas elecciones de 1988 y sólo sobrevivieron siete funcionarios de los comicios de 1991. Los integrantes ciudadanos del Consejo General han cambiado tres veces (magistrados, ciudadanos y electorales); en su mayoría han sido académicos, periodistas, politólogos y abogados sin militancia partidista. Para 18 de 32 consejeros presidentes, 1997 fue su primera elección; 95 consejeros electorales son nuevos. De 1994, quedaban 9, incluido el Consejero Presidente antes consejero ciudadano.

Tras el proceso electoral de 1997, se renovó la titularidad de cuatro direcciones ejecutivas; excepto Prerrogativas y Partidos Políticos con Arturo Sánchez y María Eugenia de León-May, en Administración, después de un intento fallido de renuncia para irse con el entonces Secretario de Desarrollo Social, Esteban Moctezuma. Los cambios se dieron en Organización Electoral y Servicio Profesional Electoral con Leonardo Váldez y Rubén Lara León, respectivamente, hoy consejeros electorales en el Instituto Electoral del Distrito Federal; Alberto Begné de Capacitación Electoral y Educación Cívica, impugnado por los partidos al intentar ocupar la secretaría ejecutiva, por supuestos vínculos con Jorge Alcocer, entonces subsecretario de Desarrollo Político en Gobernación y Clara Jusidman del Registro Federal de

Electores, que renunció para incorporarse al gobierno perredista del Distrito Federal, en la Secretaría de Desarrollo Social.

Ciertamente, este proceso de transición gradual que involucrara la reforma electoral "definitiva", no eliminó completamente las inercias del pasado. Fueron necesarios otros cambios, que hicieran más eficiente el trabajo de la institución electoral, los cuales contemplaron diversos ajustes en su estructura y operación, para avanzar en la descentralización; consolidar la ciudadanía; establecer un esfuerzo permanente para impulsar la educación cívica; cuidar la capacitación electoral, así como la profesionalización de su personal.

Por tanto, ante los prejuicios que impedían la estabilidad del Instituto; se propusieron parámetros objetivos de evaluación; que frente a los medios de impugnación y revisión al trabajo de los funcionarios, predominaran criterios estrictamente legales e institucionales basados en información cierta, apoyando a todos aquellos que hubieran trabajado con eficacia y transparencia en beneficio del organismo. Con ese propósito, se realizó una auditoría administrativa a cada una de las direcciones y a todo el aparato desconcentrado, para revisar si cada una de las áreas estaba cumpliendo con sus funciones; si no había duplicidad, repeticiones y cosas que sobran o faltarán y si efectivamente, tenían el personal necesario, para proceder a hacer los ajustes pertinentes. Sin embargo, dicha evaluación que incluyó al Servicio Profesional Electoral, no consideró en primera instancia, a los directores y al Secretario Ejecutivo.¹²⁸

Buena parte de la estructura operativa que lleva adelante las elecciones, sale del Servicio Profesional Electoral (entre vocales y directores de área). No obstante, los exámenes de ingreso y las evaluaciones para ascender no eran tomados en cuenta; sino factores políticos los que determinaban el ingreso a los puestos de dirección y ejecución. Por tanto, no había la seguridad de poder hacer carrera en el Instituto, de ahí el interés por cuidar las relaciones políticas; pese a todo, se trataba de gente profesional y eficiente. Con la elaboración del nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral, se establecieron criterios más rigurosos para reglamentar los ingresos, permanencia y ascensos, a fin de desterrar vínculos o lealtades políticas; se precisó una evaluación permanente y transparente, para profesionalizar al personal.

¹²⁸La reestructuración integral del órgano electoral, comprendió la elaboración de un proyecto de autonomía, y uno de cultura política, que acabara gradualmente con los viejos vicios del juego político; abriendo nuevos espacios de participación que contribuyeran a generar limpieza y legalidad, en el régimen político. Con ese propósito se realizó un estudio acerca de las normas administrativas internas que debían ser creadas, modificadas o derogadas para fortalecer la autonomía institucional; concluyéndose que éstas no afectaban por sí mismas la autonomía, porque se dictaban en cumplimiento de leyes de carácter general (externas). Por tanto, se creó una Comisión de Reglamentos, que diera seguimiento y desarrollará las distintas propuestas normativas, auxiliando a los órganos competentes en la actualización del marco jurídico del Instituto, cuyo principal producto fue el Reglamento Interior, que regula el funcionamiento y operación de su estructura orgánica.

El otorgamiento de la titularidad a funcionarios garantizó la estabilidad laboral y favoreció el logro de promociones internas, pero "no garantiza la inamovilidad del personal, en tanto que habrá permanente evaluación"; su profesionalización es una de las claves para lograr mayor confiabilidad e imparcialidad. Se ha avanzado de un cuerpo técnico más o menos profesional y técnico identificado con el gobierno, hacia un cuerpo técnico profesional sin compromisos.

El consejero electoral Mauricio Merino, atacó las versiones sobre la pretensión de despedir a muchos de los funcionarios que habían participado en la organización de los comicios por razones de confianza, si éstos han acreditado su lealtad a la institución mediante la objetividad en su desempeño. Los cambios fueron para darle mayor credibilidad y transparencia a la institución electoral en su funcionamiento interno; al vencerse las inercias en la revisión de funcionarios, luego de que gracias al candado legal diseñado por el PRI, a iniciativa presidencial; se dejara sin cambios la estructura electoral a nivel estatal y distrital para las elecciones federales de 1997, supuestamente por el apretado calendario electoral.

Para las elecciones presidenciales del año 2000, el Instituto sufrió una nueva renovación en su organización. En la lista de los seleccionados, supuestamente ningún funcionario tenía fueros; "no hay amigos, ni recomendaciones; los que están, aprobaron exámenes y evaluaciones".¹²⁹ No obstante, algunas particularidades acerca de las designaciones, fueron objetadas por los representantes de los partidos.

Los consejos electorales estuvieron conformados en forma mixta, incluyeron a antiguos y nuevos consejeros. En más de 20 estados se integraron a sugerencia de diversas organizaciones sociales. El director ejecutivo de Organización Electoral, exhortó a las organizaciones académicas, políticas, cívicas y no gubernamentales a presentar sus respectivas propuestas para cubrir las vacantes de consejeros ciudadanos. También, se renovaron vocales ejecutivos en varios estados y distritos. Fueron evaluados respecto a su actuación en los pasados comicios federales de 1997, y a las denuncias de los partidos.

El IFE destituyó al vocal ejecutivo de Quintana Roo, por pertenecer al PRD y haber participado como su representante de casilla; a pesar de que las elecciones que organizó, no tuvieron ninguna imputación; y tampoco razones administrativas ni normativas que justificaran su destitución. Su nombramiento en 1997, fue uno de los puntos que el PRI colocó como parte de la queja administrativa desechada en contra de los consejeros electorales Zebadúa, Cárdenas, Cantú y Lujambio, acusándolos de

¹²⁹ Declaraciones del Consejero Electoral Mauricio Merino, Presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, Comunicado de prensa del IFE., 30 de noviembre de 1999, (Internet)

sobrepasar sus facultades y responsabilidades; después de organizar con el gobierno del estado, una "insubordinación" de los vocales distritales y de la Junta Local; contenida por el Consejero Presidente. Asimismo, en Michoacán y Chihuahua, los vocales fueron removidos, por presuntas irregularidades administrativas detectadas por la Contraloría Interna y por no haber aprobado la evaluación anual del Servicio Profesional Electoral. Extraoficialmente se señaló que estos movimientos, respondieron a presiones del PRD y el PAN.

Finalmente, el Consejo General aprobó la designación de los integrantes de los 32 consejos locales; cada uno de los cuales se compone de cinco consejeros electorales y un consejero presidente. Sin embargo, en Jalisco, el PRI cuestionó las inclinaciones políticas de María Marván, por participar en la alianza antiPRI y fungir como secretaria técnica de la fracción parlamentaria del PAN en el Congreso del estado; los consejeros la defendieron, destacando su calificación académica y el derecho de los ciudadanos no militantes de partidos a trabajar en la administración pública o en órganos del estado. Además, el PRI se reservó la impugnación ante el Tribunal Electoral de dos presidencias y tres consejeros; externo sus dudas sobre el método usado para la designación de los consejeros presidentes, cuestionando a dos de ellos, por ser personas abiertamente antipriistas y a tres de los seis consejeros electorales de Yucatán, por sus lazos con organizaciones ciudadanas cuya actividad pública está muy ligada al PAN. En Baja California Sur, impugnó al vocal ejecutivo, porque se entregaba el proceso electoral de la entidad al candidato de la alianza por México (PRD-PT), al formar parte del grupo del gobernador. También en Nuevo León, Chiapas, Tamaulipas, Veracruz, y Oaxaca, diferentes partidos impugnaron la designación de diversos consejeros, y en el Estado de México, el Consejo General acordó la improcedencia de tres consejeros distritales.

No obstante, a pesar de los numerosos candados y controles impuestos por la autoridad electoral y los partidos, y de su trascendencia para el desarrollo democrático del país; los comicios del 2000 no estuvieron exentos de situaciones anómalas, en su mayoría determinadas por el instinto de conservación del partido en el poder, que en esta ocasión, no obtuvo los resultados esperados. De poco le sirvió contar con toda la estructura institucional a su servicio, ante un pueblo cansado de setenta años de promesas incumplidas, abusos, ineficiencia y corrupción de los gobiernos priistas. En ese sentido, podemos citar algunos intentos -infructuosos- por mantener el control político y operativo de la organización electoral:

El Secretario de Gobernación había descartado que en el corto plazo pudiera darse en México un gobierno de un partido distinto al PRI; sólo éste podía ganar. En el IFE, el Secretario Ejecutivo, Fernando Zertuche consideró que el entonces precandidato presidencial Francisco Labastida, no incurría en delito o infracción alguna al entregar despensas con su logotipo de campaña a damnificados por las lluvias. El representante del PAN ante el

Consejo General, señaló que existía una similitud entre las rutas que cubrían los módulos móviles del Registro Federal de Electores y las áreas rurales en donde se aplicaba el programa federal Progresá; así como el uso de programas públicos y el desvío de recursos para beneficiar la campaña del PRI. Sin embargo, no fue aprobada la propuesta de crear una Comisión de Consejeros que durante el proceso electoral, conociera de la indebida utilización de programas de gobierno o recursos públicos en beneficio de los partidos o sus candidatos, por su posible impugnación ante el Tribunal Electoral; como ocurrió en 1997, por lo que el Instituto se concretó a promover la libre participación de los ciudadanos. Pese a todo, la mayoría no priista en la Cámara de Diputados, impulsó la formación de una Comisión para vigilar que no se desviarán dichos recursos.

Bajo esa tónica, el Instituto recibió de enero a mayo del 2000, 126 quejas por probables infracciones al COFIPE; se resolvieron 23, de las cuales tres se desecharon, por improcedentes, siete fueron sobreesídas, cuatro han resultado *infundadas* y cinco *fundadas*. Se presentaron a consideración del Consejo General 15 dictámenes, un total de 39 quejas resueltas.¹³⁰

En ese sentido, se resolvió sancionar al PAN y al PRI con 500 días de salario mínimo a cada uno por violaciones al COFIPE, debido a que Vicente Fox (PAN) y Roberto Campa Cifrián (PRI), infringieron la prohibición de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de ese carácter, en su propaganda. Y, rechazó el dictamen de la Junta General Ejecutiva contra las declaraciones de Vicente Fox, sobre la supuesta relación de funcionarios públicos y del PRI con el *narcotráfico*, por presuntas violaciones a lo dispuesto en el COFIPE; que prohíbe a los partidos emitir expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria o difamación en contra de otros partidos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales.

Con relación al sentido de la resoluciones de las quejas, por parte del Consejo General, y en su caso, del Tribunal Electoral, existió cierto equilibrio; no se falló en todos los casos, contra el PRI (tomando en cuenta, las reservas que tenía respecto a la actuación imparcial de los consejeros electorales), a pesar del evidente apoyo que recibió por parte del aparato institucional, y de los medios de comunicación; pero tampoco lo favoreció.

Por otra parte, el Consejo General aprobó un Programa de Seguimiento de las actividades que los órganos desconcentrados realizaron al proceso electoral federal, para que los Consejeros Electorales y del Poder Legislativo, así como los representantes partidistas, estuvieran informados sobre la organización de las elecciones. Igualmente, con el propósito de conocer el nivel de actualización del Padrón Electoral; el Instituto, con la supervisión de los partidos realizó dos operativos de Verificación consistentes en una serie de visitas domiciliarias de electores seleccionados

¹³⁰ Instituto Federal Electoral., *Comunicado de Prensa.*, 31 de mayo del 2000 Internet.

aleatoriamente, con el objetivo de comprobar que la información que se encontraba en el padrón correspondía a la realidad. El objetivo, fue conocer su nivel de confiabilidad; toda vez que ha pasado de ser un instrumento cuestionado, generador de dudas, a un elemento de confianza para el desarrollo de la vida democrática. Luego de diversos estudios se llegó a la conclusión de que no existía ningún sesgo político en el Padrón, ni en las listas nominales de electores con fotografía; los principales indicadores de cobertura y actualización mostraron mejoras de importancia entre 1997 y el año 2000, a pesar del recorte realizado en 1999.

Además, se establecieron otros candados, como la instrucción al Registro Federal de Electores para elaborar las relaciones de los formatos de credencial robados al IFE y el de los registros cancelados en el padrón y listas nominales por duplicidad o resolución judicial, que se distribuyeron a las casillas especiales; a fin de evitar el sufragio de quienes estaban impedidos legalmente para hacerlo. Asimismo, los consejeros presidentes de los consejos distritales, a través de una muestra aleatoria simple, convocaron a un notario público para la realización de la verificación del líquido indeleble, las boletas y las actas electorales. Al mismo tiempo, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo enviaron una carta al Presidente de la República, a la Jefa de Gobierno del Distrito Federal, y a los 31 gobernadores del país, en la que les sugirieron la conveniencia de suspender las campañas de divulgación sobre las acciones emprendidas por sus respectivos gobiernos, que no se refirieran a programas cuya comunicación social fuera impostergable, un mes antes y hasta el final de la jornada electoral, para que se tuviera un ambiente más propicio a la imparcialidad y a la equidad, al evitar que la publicidad sobre las obras y programas gubernamentales tendiera a confundirse, con la propaganda electoral que realizan los partidos y sus candidatos, durante los días en que los electores deciden el destino de su voto.

Por otro lado, el IFE y la Secretaría de Gobernación firmaron un convenio que generó un fondo de apoyo a la observación de las elecciones, que ha impulsado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual contribuyó a dar certidumbre, confianza y garantía al proceso electoral. En el marco de las atribuciones de "coadyuvancia" que mantuvo Gobernación con el IFE, para la organización y conducción de las elecciones; también suscribió un convenio con el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CNDM), para realizar actividades de educación cívica en el ámbito municipal, que se sumaron a los programas diseñados por el Instituto y asociaciones e instituciones públicas y sociales, a fin de divulgar de manera conjunta los valores de la cultura democrática. Y, con la PGR para la prevención y atención de denuncias sobre delitos electorales federales, y para la divulgación e impartición de cursos de capacitación al personal. Las autoridades del Instituto desarrollaron el mejor de sus esfuerzos para inhibir, en el ámbito de sus atribuciones, los delitos electorales; que no quedaran sin el castigo correspondiente. Por su parte, la PGR, a través de la Fiscalía para delitos electorales (FEPADE), informaba al

IFE de las denuncias sobre la comisión de hechos que configuraran algún delito.

De igual forma, se firmó un convenio con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT), para apoyar la difusión de actividades electorales. El acuerdo comprometió al IFE a producir spots de 30 segundos sobre sus actividades y dar cumplimiento a sus obligaciones institucionales; la CIRT promovería entre sus afiliados la difusión de dichos mensajes. No obstante, hubo incumplimiento en la transmisión de los spots en la mayoría de los canales comerciales de televisión; afectando especialmente la campaña de promoción de la participación ciudadana, la convocatoria a los ciudadanos a capacitarse para integrar las mesas de casillas, y la promoción del voto libre y secreto. Los datos mostraron que del 17 al 24 de abril, los spots aparecieron sólo en los canales 11 y 22, y en los horarios de menor audiencia. A pesar de lo que señala el artículo 46 párrafo segundo del COFIPE: "Los tiempos destinados a las transmisiones... del Instituto tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión. Se cuidará que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios deberán transmitir en horarios de mayor audiencia". Conforme a las leyes y disposiciones de la materia, la CIRT tenía la obligación de garantizar el uso de los tiempos oficiales en la radio y televisión (artículo 23, fracción XXIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación). El origen de esta exclusión se documentó en la circular número 3236 expedida el 23 de febrero de 2000 por el Director General de la CIRT, en donde señalaba que: "el Consejo Directivo aprobó un acuerdo en el sentido de informar a nuestros socios que las transmisiones de mensajes institucionales del Instituto para promover el voto y cualesquiera otras actividades que no estén directamente relacionadas con los mensajes de los partidos... no procede su transmisión (sic)"... "por esta razón, recomendamos que desde este momento no transmitan los mensajes institucionales del IFE..."¹³¹

De ahí la trascendencia, de analizar e identificar el grado de autonomía política y financiera del Instituto Federal Electoral, para determinar la forma en que los recursos son destinados; su canalización y adecuada distribución, incluyendo las relaciones de virtual dependencia que aún subsistan con el gobierno federal a nivel central y con los gobiernos de los estados en el ámbito local; las relaciones políticas que determinan la toma de decisiones y que influyen en la organización y desarrollo de los procesos electorales federales; aún resquicios importantes, pero no determinantes, en cuanto a resultados se refiere. Indicadores, que permitirán proponer nuevas alternativas y planes de acción que contribuyan a fortalecer la autonomía del Instituto como principal protagonista en la consolidación de la transición democrática.

¹³¹ Instituto Federal Electoral., *Comunicado de Prensa.*, núm. 55., 27 de abril del 2000. [Internet](#)

3.2 Pugnas Internas

En este apartado, cabría preguntarse, qué tan ajenos al gobierno y a los partidos son los ciudadanos que integran los órganos electorales, toda vez que son personas politizadas y fungen como forjadores de opinión pública. Incluso, algunos han demostrado ser proclives a cierto partidismo; su abierta intervención en procesos electorales locales, los llevó a un enfrentamiento abierto con las autoridades gubernamentales y el partido en el poder.

La ganancia o la pérdida de credibilidad en la institución electoral, ha respondido en buena medida al desempeño de sus consejeros, que a diferencia de sus antecesores; han pasado por momentos difíciles de tensión, impidiéndoles conciliar sus posturas ideológicas personales con la imparcialidad que demandan sus cargos. Así, lo demostraron las pugnas internas suscitadas entre algunos consejeros y el Consejero Presidente; incentivadas, sin duda, por la importancia que ha cobrado el Instituto como medio de proyección política. En el campo para consolidar su autonomía y eficiencia, ha cruzado por fuertes debates internos que apuntalaron su reestructuración.

El asunto de fondo, radicó en las competencias de los distintos órganos ejecutivos y de dirección; uno de los principales obstáculos era la escasa regulación jurídica de las Comisiones de consejeros y la abundante y precisa normatividad de los órganos ejecutivos. Sólo la Comisión de Fiscalización y la de Partidos y Prerrogativas, tenían definida su jerarquía, el resto carecía de ella; no se determinaban con claridad las relaciones entre unas y otras. La autonomía jurídica del Instituto no era una tarea acabada, por lagunas en la ley, que generaban diferencias en su interior; entre consejeros y funcionarios por la discusión de competencias.¹³²

Es el caso del Secretario Ejecutivo, el cual es nombrado por las dos terceras partes del Consejo a propuesta del Consejero Presidente, con las facultades que anteriormente tenía el Director General (artículo 74, COFIPE). Constituye una pieza clave en el andamiaje de la estructura operativa, toda vez que las atribuciones que tiene; son en número y en algunos casos, mayores en importancia a las que tiene el Consejero Presidente e incluso el propio Consejo General. Es el representante legal del Instituto, el nexo entre la estructura directiva y la parte operativa, que incluye a los órganos desconcentrados; el responsable del ejercicio presupuestal y el encargado del cumplimiento de los acuerdos del Consejo General. Por tanto, sería conveniente acotar los alcances del funcionario, quien por cuestiones de organización es también Secretario del Consejo y responsable de toda la estructura nacional de funcionarios electorales.¹³³

¹³² Cárdenas Gracia Jaime., *Cambios legales y autonomía*, en *Perfil de la jornada*, op. cit., y entrevista, en periódico *El Universal*, 20 de julio de 1997, p4

¹³³ No había una comunicación y coordinación eficaz entre la estructura ejecutiva del Instituto y el cuerpo colegiado que lo dirige; era una Secretaría que sólo excepcionalmente y

De ahí que la mayoría de los consejeros, haya cuestionado la permanencia de su primer titular; Felipe Solís Acero quien había estado en el Instituto desde su fundación como director ejecutivo de Organización Electoral, por representar un resquicio enlazado al gobierno y al entonces Secretario de Gobernación y ex director del IFE. Aunque, fue impugnado en su momento, por pertenecer a la vieja estructura; la premura para cumplir con los "tiempos fatales" que marcaba la Constitución, frente al proceso electoral de 1997 y la imposibilidad para analizar mejores propuestas, aunado a su probada eficiencia administrativa para desempeñar el cargo; hizo que los consejeros le dieran un voto de confianza, con la promesa contenida en la ley, de una constante y sistemática revisión de las áreas ejecutivas al término de la elección, que pudiera conducir a su posterior remoción.¹³⁴

Este asunto se convirtió en fuente de tensión y pugnas al interior de la institución electoral. Terminado el proceso electoral, la imagen negativa que algunos consejeros tenían de Solís no cambió, sino que se ratificó. El éxito logrado en la organización de las elecciones, no constituyó una prueba suficiente de que su historia, relaciones o amistades, no tuvieron que ver con su trabajo. Se llegó a decir, incluso que su arribo y permanencia se debió a la lealtad con que sirvió a las anteriores autoridades. Este, rechazó ante la prensa ser representante del gobierno y que su nombramiento hubiera sido producto de compromisos políticos: "la constitución y la ley precisan la independencia y autonomía de la institución al cancelar cualquier fórmula de representación gubernamental".

El Consejero Presidente respaldó la actuación del Secretario Ejecutivo y rechazó las críticas que se vertieron en su contra, pero presionado por los demás consejeros; tuvo que aceptar que se realizará una evaluación a su trabajo. Asimismo, descalificó los argumentos sobre su presunta cercanía con el entonces titular de Gobernación, Emilio Chuayffet (primer director del Instituto): "el personal en su conjunto merece respeto y no debe ser sometido a un simplismo reduccionista que vea en cada uno de sus funcionarios y empleados a un maleante electoral, por la otrora vinculación del sistema de partido dominante con el gobierno en la estructura electoral". Se manifestó contrario a la tentación fundacionista de demolerlo todo para empezar de cero; debe haber continuidad y cambio, no se puede deshacer de un capital humano que ha costado mucho trabajo construir, lo cual no implicaba solapar actitudes facciosas.

siempre a petición expresa cuando no escrita participaba con los demás miembros del Consejo en la construcción de las decisiones colegiadas. Véase a Merino Mauricio *El que calla, no otorga*, en Periódico *La Jornada*, 15 de febrero de 1998, p 29.

¹³⁴ Woldenberg, consideró que debe haber continuidad y cambio; el Instituto no puede deshacerse de un capital humano que le ha costado mucho construir. En Solís se encarna el diferendo entre el criterio que percibió al Instituto como instrumento del gobierno federal para manipular las elecciones y la certidumbre de que el profesionalismo había permitido ya un desempeño institucional autónomo. Véase a Granados Chapa, Miguel Ángel *Relevos electorales*, en Periódico *Reforma*, 27 de enero de 1998, p 17 A.

Si a esas vamos, "...conveniría preguntarse si se debe exigir la salida del consejero Zebadúa, por ser antiguo colaborador de Córdoba Montoya o por sus relaciones y las de su familia con Cárdenas (la madre y el hermano son funcionarios del gobierno perredista del Distrito Federal), ¿O, como en algún momento lo acordaron los propios consejeros a propuesta del Consejero Presidente; actos y resultados deben ser evaluados en sus propios méritos?. Pero, si se prueba que actuaba por y para Cárdenas y el PRD; debe salir del Instituto, no por su historia y sus relaciones. Igualmente, para exigir la salida de Molinar dadas sus relaciones orgánicas e históricas con el PAN?; sería necesario evaluar si actúa con autonomía, o en acuerdo con la derecha política; la salida de Lujambio por sus relaciones con Molinar? Y si ¿son claras las posiciones de Cantú dados sus vínculos íntimos con Alianza Cívica?"¹³⁵

No obstante, estos consejeros pidieron su remoción como Secretario Ejecutivo; estimando que su permanencia ponía en peligro la reforma electoral ya que obstaculizaba la reestructuración del Instituto hacia el 2000; había boicoteado proyectos y se oponía al proceso de ciudadanización y democratización de la instancia electoral. Toda vez, que no es un cargo que rinda solamente al Consejero Presidente, sino al Consejo General en su conjunto; siendo clave en la cooperación entre la parte ejecutiva y colegiada. Un funcionario apoyado por Gobernación, no se adecuaba al proceso de autonomía e independencia.¹³⁶

Finalmente, debido a las fuertes presiones políticas, Solís Acero se vio obligado a renunciar, después de un intenso debate sobre su actuación; frente a la necesidad de remover parte de la vieja estructura operativa; coincidentemente luego de la renuncia de Chuayffet en la Secretaría de Gobernación.

Para cubrir el cargo, el Consejero Presidente propuso inicialmente a Begné, director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica, pero su cercanía con Jorge Alcocer, entonces subsecretario de desarrollo político de la Secretaría de Gobernación fue cuestionada e impugnada por el PRD; su designación hubiera podido verse como el interés del gobierno en mantener su influencia sobre el aparato electoral.

En la elección del Secretario Ejecutivo, preocupó la abierta intervención de los partidos; que el voto de los consejeros quedara sujeto a lo que éstos opinaran, violentando la independencia del Instituto, al otorgárseles la

¹³⁵ Blanco José., *El IFE en riesgo...* Periódico *La Jornada*, 10 de febrero de 1998., p 5

¹³⁶ La falta de confianza en el Secretario Ejecutivo, resultó en el supuesto bloqueo que impuso a los consejeros para completar la ciudadanización del Instituto. De acuerdo con versiones aceptadas por numerosos observadores, fue acusado de interferir en los trabajos de depuración de la estructura ejecutiva. Para algunos vocales ejecutivos locales, Solís representaba una vieja estructura que debía ser renovada; si bien no se le podía acusar de un mal trabajo, las cuentas del Servicio Profesional Electoral no eran las mejores. Véase a Ortiz Pinchetti José Agustín., *Terminar de construir el neo-IFE.*, en periódico *La Jornada*, 26 de octubre de 1997, p 49

posibilidad de vetar las candidaturas; por lo que se consideró una vez más, que el máximo órgano electoral se estaba *partidizando*. El PAN y el PRD coincidieron que aún cuando los partidos no podían participar en los nombramientos, se requería su opinión para alcanzar el consenso deseado; mientras no se tuviera plena confianza en los resultados electorales, los partidos no dejarían de supervisar sus actividades; hasta que éstos sean suficientemente confiables, desistirían de participar en la organización y se dedicarían exclusivamente a la competencia política. Una consulta requerida por los propios consejeros se convirtió en un veto partidista, al haber condicionado su decisión a la reacción de los partidos, por la falta de consenso para su designación; aunque legalmente no tenían facultad alguna para vetar las propuestas.

El procedimiento con que se nombró al actual Secretario Ejecutivo, Fernando Zertuche Muñoz (consejero ciudadano entre 1994 y 1996 y ex asesor en la dirección de Administración); propuesto sin éxito para ocupar el cargo de presidente del IFE en el Distrito Federal, la dirección ejecutiva de Organización Electoral y el cargo de oficial mayor en la Cámara de Diputados, fue cuestionado; despertando la desconfianza entre algunos miembros del Consejo, por representar la única propuesta para ocupar el cargo y por las reservas que tuvo como consejero a la propuesta de reforma electoral. Sin embargo, fue el elegido con 7 votos a favor y dos abstenciones; supuestamente por la presión que ejerció el representante del PRI, respecto a introducir una nueva queja contra uno de los consejeros. Zertuche, anunció que buscaría una mejor relación con los partidos, en los que reconoció a las fuerzas reales de poder que dan origen al Instituto, y establecería puentes de comunicación con los consejeros electorales.¹³⁷

La polémica en torno al Secretario Ejecutivo, evidenció las fuertes disputas por parcelas de poder al interior de la institución electoral, por el control operativo y el manejo financiero, el ejercicio del poder y el dinero; poniendo en riesgo la credibilidad ganada tras el proceso electoral de 1997. El conflicto reflejó la tensa relación existente entre el Consejero Presidente, los consejeros electorales y su aparato técnico burocrático; así como la urgencia de una reestructuración administrativa que eliminará suspicacias.

"Para el PRI, la lucha de algunos consejeros al interior del Instituto contra el Consejero Presidente, evidenció las disputas y controversias por cotos de poder y mando; alegando que el futuro de la elección presidencial del 2000 no estaba garantizado, por haberse roto la armonía y la unidad. Los consejeros se involucraron en posiciones de política activa, asumiendo conductas que corresponden a los partidos; se apoderaron del organismo; le impusieron un control excesivo al Consejero Presidente en cuestiones

¹³⁷Al inicio de la sesión en que se aprobó el nombramiento de Zertuche en la Secretaría Ejecutiva, el representante priísta informó que tenía un punto que agregar en la agenda, una crítica a un consejero. El trueque final, según la versión que el PRI difundió: suspender la crítica a cambio de que no hubiera votos en contra y sólo abstenciones, el PRI aceptó. Véase Periódico *Reforma*, 8 de abril de 1998, p 6A, y la *Jornada*, 16 de abril de 1998, p 15.

administrativas, haciendo que la Contraloría dependiera del Consejo¹³⁸ y obligándolo a reformular las áreas de comunicación social, asuntos internacionales y la jurídica; acotando su libertad de acción; frenando iniciativas y hostilizando al personal de confianza, hasta hacerlos renunciar, como fue el caso de Felipe Solís; generando una gran cantidad de comisiones sin sentido y por ende una falta de entendimiento entre los consejeros y entre éstos y el personal ejecutivo de alto nivel; una camisa de fuerza al área ejecutiva, que quedaba sometida al asambleísmo y al control de comisiones, entorpeciendo la labor del Instituto."

En entrevista, los consejeros electorales Cantú, Zebadúa y Molinar negaron que existiera una crisis interna en el Instituto, derivada de las renunciaciones de funcionarios; destacaron la credibilidad y confianza ganada por el organismo tras las elecciones de 1997, las cuales no tuvieron conflictos postelectorales significativos. Jacqueline Peschard negó que hubiera bloques internos y que se buscará la renuncia del Consejero Presidente, aunque reconoció la polarización de intereses. Consideró sospechosa está postura; no era casual que las hipótesis de tal dimisión, la hubieran manejado periodistas del PRI o cercanos al poder. Bajo esa misma tónica, los consejeros Lujambio y Barraquán negaron que hubiera grietas en el IFE, o alguna conjura contra el Consejero Presidente para hacerlo renunciar al cargo.¹³⁹

No obstante, tras las elecciones federales de 1997, el Instituto se vio obligado a recomponer sus relaciones internas; iniciando su transformación. Los resultados, no fueron del todo satisfactorios, operativamente hablando; los consejeros se toparon con los resabios de una vieja estructura que luchaba por mantener su control e influencia, particularmente en el ámbito desconcentrado. Por esta razón, se dieron a la tarea de reforzar la autonomía a través de la renovación de todos sus cuadros operativos, sin importar jerarquía; buscando romper cualquier vínculo de dependencia que pudiera subsistir respecto al gobierno y el partido en el poder. La crisis interna, sobrevino por la pluralidad de opiniones, al interior del Consejo, en torno a la forma en que se debía reestructurar la institución electoral; para unos debía ser gradual, cimentada en una evaluación seria y profesional de su desempeño, sin etiquetar a nadie por el sólo hecho de tenga algún conocido o amigo, trabajando en la administración pública; frente a los otros que manifestaban urgencia por demolerlo todo y empezar desde cero, con personal "químicamente puro"; instrumentando un cambio integral y profundo, que fragmentó al Consejo en dos bandos: institucionales y antipriístas. Esta visión un tanto simplista, caracterizó la situación del IFE durante 1998.

¹³⁸ Al respecto el Tribunal Electoral, había desechado una demanda del PRI, para que la Contraloría Interna, siguiera dependiendo del Consejero Presidente. Véase periódico La Jornada, 11 de febrero de 1998, p. 3.

¹³⁹ La intensa campaña periodística en contra de los 6 consejeros, que votaron por la remoción de Solís Acero, llevo a suponer que habían tocado algo muy importante para el gobierno.

A pesar de las opiniones en contrario, es evidente que en el Consejo General, conviven por lo menos dos visiones muy diferentes sobre cuál debe ser la función y el objetivo del Instituto. A la hora de las decisiones, el Consejo se ha dividido en dos grandes bloques: de un lado los que no *buscan conflictos y enfrentamientos con el gobierno* (Woldenberg, Barragán y Peschard) y del otro, los que quieren una transformación más rápida del IFE (Molinar, Lujambio, Cantú, Zebadúa y Cárdenas) quienes aún sabiendo que tienen que convivir con una estructura institucional, no están dispuestos a dejarle las manos libres; ejerciendo facultades permanentes de supervisión en la parte operativa.

Pese a todo, poco a poco se fueron restableciendo y mejorando los circuitos de deliberación interna; las diferencias no impactaron el buen funcionamiento del Instituto, durante el proceso electoral del año 2000. Los consejeros tuvieron la disposición para recomponer sus relaciones internas y lograr que los puntos de acuerdo surgieran de la discusión y convencimiento mutuo; generando consensos sólidos y mecanismos de comunicación entre las comisiones y el Presidente del Consejo; así como respuestas coherentes y efectivas para convencer a la sociedad y a los partidos sobre la legalidad de los acuerdos y resultados; lo cual se logró con creces.

3.3 Conflicto Instituto Federal Electoral (IFE) - Partido Revolucionario Institucional (PRI)

El Instituto Federal Electoral, ha tenido que enfrentar el costo de haberse convertido en una institución autónoma e independiente del gobierno y el partido en el poder; además de las pugnas internas, entre los propios consejeros, *prevaleció una permanente situación de conflicto con el Partido Revolucionario Institucional (PRI)*, quien no terminaba de aceptar que había perdido el control absoluto que tenía sobre las instituciones electorales; tras la modificación legal que otorgó plena ciudadanía al Instituto, dando inicio a una nueva etapa, en la que para muchos, el PRI representaba el principal obstáculo para lograr la transición democrática.

La organización de las elecciones federales de 1997, constituyeron un gran reto, a pesar de los inconvenientes que amenazaron la credibilidad del proceso. Las resistencias encontradas, giraron en torno a las facultades que se adjudicó el Instituto para integrar una Comisión de consejeros que vigilara la utilización de los recursos, recibiera quejas sobre malos manejos, y evitara la compra y coacción del voto; turnando la denuncia a la autoridad correspondiente, puesto que no es competente para aplicar sanciones; así como exhortar a los gobiernos federal, estatal y municipal a suspender 30 días antes de las elecciones las campañas de difusión de sus actividades y obras, cuando no fueran necesarias o de pública utilidad para su eficaz instrumentación o para el logro de sus objetivos; no era aplicable a los programas de asistencia social o ayuda a la comunidad derivados de

emergencias sociales o de seguridad civil, ante la eventualidad o presencia de condiciones de riesgo para la población.¹⁴⁰

El PRI impugnó estos acuerdos, con el argumento de que el Instituto pretendía asumir atribuciones que la ley no le otorgaba y realizar actos que no se contemplaban en ninguna norma jurídica. El Tribunal Electoral falló a su favor, el Consejo General se había extralimitado en sus funciones e invadido esferas que sólo correspondían al Congreso de la Unión; la ley no establece facultad expresa para emitir exhortos.¹⁴¹

El Tribunal Electoral revocó la exhortación del IFE, quien "interpretó erróneamente los principios de la función electoral de organizar las elecciones, pues no le toca determinar cuáles son los actos que crean condiciones de equidad; es la ley conforme al artículo 41 párrafo 2, constitucional, la que los fija. En cuanto a la Comisión, el Instituto no podía otorgarle facultades que por disposición de la ley, corresponden a la Junta General Ejecutiva, y que por una "curiosidad" jurídica es ajena a la autoridad del Consejo General. Lo anterior, significa que señalar que las condiciones han de ser, exacta y literalmente como dice la ley, representaba un asfixiante detallismo. El partido en el poder encontró en los juegos legalistas a su mejor aliado; algunos de los mecanismos operativos todavía trabajaban para el antiguo régimen y los ejecutantes, son sujetos a las fuerzas políticas que los pusieron dentro y a quienes obedecen."¹⁴²

Otra diferencia entre el Instituto y el PRI; tuvo que ver con la sanción económica que le impuso, por la utilización del padrón en sus procesos electorales internos. El Instituto argumentó que no puede dársele un uso distinto al de las propias elecciones; y los priistas, que los otros partidos también le habían dado diferentes usos, sin que ninguno hubiera sido sancionado con anterioridad.

A finales de 1998, la disputa llegó a su punto culminante con la salida del PRI de los trabajos del Consejo General, cuando se incluyó en asuntos generales, la queja del PRD sobre el financiamiento electoral de este partido en 1994. El PRI expresó su disgusto por lo que entendió, como una serie de antecedentes acreditables de parcialidad de algunos consejeros en su contra, con una marcada preferencia por la política y posiciones perredistas.

¹⁴⁰ El Consejo General invade esferas de competencia de otros órganos, ya que la compra o coacción del voto, es un delito que corresponde a la Fiscalía Especial para Delitos Electorales de la PGR. Asimismo, el exhorto aparecía como una imitación extralógica, pensada más para dar satisfacción a los desconfiados que una necesidad real. Dado que el Ejecutivo ya no está representado en el Consejo, cualquier obligación que la ley no le imponga de manera expresa debería ser previamente consultada por los canales institucionales. La autonomía del IFE no es una facultad absoluta mucho menos discrecional. Alcocer V. Jorge., *Consejeros Electorales.*, en Periódico Reforma., 3 de abril de 1997.

¹⁴¹ "El PRI preserva algunos bastiones políticos que lo protejan ante la inevitable pérdida del terreno político electoral". No obstante, el Tribunal también ha llegado a fallar contra el PRI. Crespo, José Antonio., *¿Trife o prife?*, en Periódico Reforma., 21 de abril de 1997., p 19 A.

¹⁴² Faesler, Julio., *Legalidad y sistema.*, en Periódico Reforma., 22 de abril de 1997., p 12 A.

Aclarando que el diferendo no era contra el Instituto, sino por la conducta de algunos integrantes del Consejo. El Presidente del Consejo rechazó que se hubiera actuado parcialmente contra el partido.

Este evento, podía tener fuertes efectos político-electorales en el 2000. Con dicha indagación no se habrían revocado los resultados de 1994, pero sí se perjudicaba la imagen del PRI.

Lo anterior, motivó a que el PRI iniciara una campaña de desprestigio contra la institución electoral que buscó minar su credibilidad, cuestionando su capacidad de operación para organizar las elecciones; a través de los consejeros que votaron porque se incluyera el asunto del financiamiento de campaña de 1994, amenazándolos con promoverles juicio político por imparciales y arbitrarios; estimulando una crisis de liderazgo que provocará la renuncia del presidente y/o de uno o varios consejeros, que supuestamente entorpecían las funciones del Consejero Presidente, "bloqueando los nombramientos, generando situaciones de discordia y enfrentamiento, votando asuntos con absoluta ilegalidad".¹⁴³

Para muchos analistas, la salida del PRI del Consejo, tenía el propósito de provocar una crisis mayor, pues el problema legal que sirvió como pretexto al retiro, carecía de sustancia; ya que el PRD pidió con anticipación, que en la sesión se informará sobre el estado de la investigación. De acuerdo con el reglamento, en las reuniones extraordinarias sólo pueden tratarse asuntos previamente agendados; pero el artículo 7.4 del mismo autoriza al Consejo a decidir sin necesidad de debates todo asunto que se considere de obvia y urgente resolución. Este punto es contradictorio o ambiguo, pues da lugar a dos distintas interpretaciones; tiene el vicio de permitir en un apartado lo que prohíbe en un inciso anterior. A consecuencia de las lagunas existentes en la ley y reglamentos internos del instituto, los consejeros aprovecharon para hacer su libre interpretación en torno a la presentación de la queja de los perredistas sobre los gastos de campaña del PRI en 1994.¹⁴⁴

El conflicto comenzó con un mal manejo de la legislación por parte del Consejero Presidente, quien argumentaba que los gastos de campaña del PRI en 1994 eran cosa juzgada. La Junta General Ejecutiva inició la investigación, pero poco después se declaró incapaz y turnó el expediente a la Comisión de Fiscalización. El PRD y el PRI impugnaron ante el Tribunal Electoral; mientras el PRD pedía el regreso a la Junta y continuar la indagatoria, el PRI solicitaba que el asunto fuera desechado; toda vez que

¹⁴³ Declaraciones del senador Eduardo Andrade, representante Legislativo del PRI, en el Consejo General del IFE.

¹⁴⁴ No resulta nada sano que los partidos acusen a las autoridades electorales de haber violado la ley, o que han dejado de ser imparciales; cuando la interpretación de éstas no resulta favorable al interés del partido quejoso. El problema radica en que, aunque es fundamental la confianza de los partidos, éstos lo aprovechen para intimidar de una u otra forma a las autoridades electorales, de modo que éstas decidan conforme al interés de cada partido. Crespo, José Antonio., *IFE: ¿árbitro vendido?* Periódico *Reforma*, 30 de noviembre de 1998, p 27 A.

los acuerdos de la Junta violaban el principio de irretroactividad de la ley, puesto que las autoridades que tienen la facultad fiscalizadora fueron seleccionadas en fecha posterior a la demanda, en 1996. Para el PRI, varios de los consejeros integrantes de dicha Comisión dieron indicios de respaldar la pretensión del PRD; quien había perdido de manera definitiva su derecho de impugnar los gastos de campaña de 1994 al no hacerlo en tiempo y forma.

El origen y destino de los recursos financieros de los partidos, es en términos generales, materia del IFE, y sólo sobre la resolución que en ese caso dicta, se puede acudir en apelación al Tribunal para su revisión. El anterior Tribunal dictó una resolución sobre los gastos de campaña de los partidos en 1994, pero no era una sentencia ni constituía un fallo judicial; simplemente refrendó el dictamen del Instituto, tal como se preveía en la legislación vigente, pero no constituía un fallo con el que culmina un juicio; nadie impugnó los gastos del PRI, porque no se tuvieron elementos para hacerlo, por eso nunca hubo un litigio.

Además, desde una perspectiva estrictamente administrativa; es lícito y posible revisar un caso cuando se dispone de nuevos datos, documentación y pruebas; pero antes de iniciar la investigación, alguna instancia debía decidir sobre la procedencia o no de la demanda. El Tribunal señaló que la única instancia que podía decidir, era la Comisión de Fiscalización y Vigilancia.

En el centro de la discusión estaba la interpretación jurídica de las facultades investigadoras de la Comisión de Fiscalización contenidas en distintos ordenamientos legales. El PRI solicitó a la Comisión, desechar la queja del PRD, la cual sólo era aplicable para los informes anuales y de campaña a partir del ejercicio de 1997; no podía sancionársele porque las penas a las supuestas irregularidades fueron derogadas con las reformas de 1996 y no se previó ninguna otra en la que se estableciera que dichas sanciones se seguirían aplicando. No obstante, la Comisión lo emplazó a presentar argumentos en su defensa en torno a la queja, sin prejuzgar sobre la procedencia o improcedencia de la denuncia.

Finalmente, la Comisión de Fiscalización declaró parcialmente improcedente e infundada la queja del PRD contra el PRI, por supuestas irregularidades en los gastos de campaña de 1994. So pretexto de que el Instituto no tenía las atribuciones necesarias.

Sin embargo, la querrela contra el Instituto continuó, específicamente contra los que votaron a favor de dicha queja.

La fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados pidió revisar la actuación de los consejeros, para acotar sus funciones. Incluso, para recomponer al Consejo a su favor, presentó una propuesta de iniciativa de reforma constitucional que cambiara su integración y nombrara a un

consejero presidente y 8 consejeros jurisdiccionales que deberían reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia (entre otras cosas, el de ser abogados) así como, la introducción de un artículo transitorio que limitara el tiempo para el cual fueron electos, y que no pudieran aspirar a un cargo de representación popular, si antes no dejan pasar cinco años entre el momento de dejar el cargo en el IFE y el de aceptar una candidatura. Además, los partidos, recuperarían su derecho a voto. Así como, revisar las atribuciones de las Comisiones de Consejeros, argumentando que invaden el ámbito técnico del Instituto y violentan el principio de legalidad. En síntesis, se trataba de una contrarreforma que reflejó los intentos fallidos del régimen, por recuperar y/o ampliar sus márgenes de maniobra en el ámbito electoral.

Sin embargo, el PRI, se opuso a poner en práctica el voto de los mexicanos en el extranjero, supuestamente en espera de que se integrará y operará el Registro Nacional Ciudadano y se expidiera la cédula de identidad. Desaprobó las enmiendas armadas por la oposición, según confiesa sin admitirlo expresamente, porque se autorizaba al Consejo General a tomar "las medidas que considerase necesarias" y de dicho consejo desconfiaba.

Pero insistieron ante la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, para que realizará una revisión financiera al Instituto, por los excesivos gastos de algunos consejeros, quienes fueron requeridos para explicar los objetivos y resultados de las comisiones efectuadas; una auditoría en los conceptos de viáticos, gastos de representación, servicios personales, adquisiciones; "en particular a la oficina de administración de los consejeros electorales", y a los recursos utilizados en 1997. Esta investigación podía interpretarse como la continuación de una campaña de hostigamiento por parte del PRI, en respuesta al intento de los consejeros de investigar los recursos ejercidos en 1994. "La instancia legislativa no está actuando por iniciativa propia, aún cuando se trata de una labor 'cotidiana'; no tiene competencia para investigar la cuenta pública del IFE, pues siendo un organismo autónomo de la administración pública, se afecta su independencia constitucional."¹⁴⁵

A lo descrito anteriormente, se añaden los recortes a su presupuesto en 1998 y 1999, y finalmente el regreso del PRI al Consejo; únicamente para presentar ante la Contraloría Interna, con el respaldo del PT, una demanda por responsabilidad administrativa contra cuatro consejeros, por presuntos malos manejos de los recursos, y parcialidad en la toma de decisiones del organismo.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Declaraciones del Consejero Electoral, Jaime Cárdenas Gracia en Periódico La Jornada, 8 de julio de 1999., p 9.

¹⁴⁶ En primera instancia, la Contraloría determinó infundados e improcedentes los argumentos de los consejeros electorales, quienes sostenían que esta instancia no podía sujetarlos a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. De acuerdo con el COFIPE, la Contraloría Interna depende del Consejo General y sólo puede sancionar al personal sujeto al régimen del Estatuto del Servicio Profesional Electoral; los consejeros no

Las acusaciones presentadas por el PRI contra los consejeros estuvieron relacionadas con declaraciones públicas contrarias a este partido (de Jaime Cárdenas respecto a que la democracia llegará al país cuando una coalición PAN-PRD derrote al PRI; el desdén de Molinar y Cantú de la vida feliz y normal en el IFE sin el PRI, entre otras) y con decisiones tomadas en los órganos colegiados del Instituto, respecto a la creación de una comisión que conociera sobre los actos de presión o coacción a los electores; de un exhorto para suspender las campañas publicitarias de los programas gubernamentales 30 días antes de la elección; sobre los lineamientos para la revisión de los paquetes electorales de 1997; por pretender fiscalizar los recursos de los partidos; por opinar sobre los grandes problemas previos a la elección federal de 1997 en Chiapas y buscar la anulación de la elección en el distrito federal de Ocosingo; por declarar que en el IFE todavía persisten funcionarios ligados a la Secretaría de Gobernación, a Chuayffet y Núñez; por hacer un estudio nacional sobre la calidad de la jornada electoral en 1997, que descubrió fuertes problemas en la integración de las casillas, violaciones al secreto del voto y presiones a los votantes en zonas rurales; por mal uso de recursos públicos y permitir el nepotismo, a raíz de un estudio elaborado por el coordinador de asesores del consejero Cantú, Hugo Almada que tuvo un costo de 2,000,000 y en el que participó una hermana de éste; porque en una reunión nacional de Consejeros Electorales, más de 300 personas consumieron 164,000 pesos en bebidas alcohólicas; y por rentar un avión para sobrevolar Chiapas.¹⁴⁷

A finales de 1999, la resolución que presentó el Contralor Interno del Instituto, respecto a la queja presentada; le costó el cargo por desacato y pérdida de confianza, al no consultarla previamente con el Consejero Presidente, y destituir a un consejero y apercibir públicamente a otros dos, sin tener facultades legales; en los términos del Título IV constitucional, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y el Acuerdo de creación de la Unidad de Contraloría Interna del Instituto.¹⁴⁸

Para los partidos de oposición, los antecedentes profesionales en la administración pública del entonces contralor interno Carlos Muñoz; en la Secretaría de Hacienda, en Comunicaciones y Transportes, y como contralor general del gobierno de Chiapas, con Patrocinio González Garrido de gobernador; así como su entrada al Instituto en 1993, cuando éste es nombrado, Secretario de Gobernación y por ende Presidente del Consejo

forman parte de éste. Véase, *Radiografía de un conflicto PRI vs. IFE.*, Suplemento Masiosare., en Periódico La Jornada, 16 de mayo de 1999.

¹⁴⁷ Periódico., La Jornada, 18 de marzo de 1999., p 17

¹⁴⁸ Sólo se puede destituir a un consejero electoral mediante juicio político, a instancia del Poder Legislativo. Los consejeros afectados por el apercibimiento presentaron un recurso de apelación y el consejero destituido, un recurso de revocación. En este último caso, la sanción fue suspendida por el entonces encargado de la Contraloría, tras pagar una multa, lo que en su momento, fue impugnado por el PRI. Véase Periódico La Jornada y Reforma, 20 de agosto de 1999.

General; explica el sentido de la resolución que favoreció abiertamente al PRI en su pertinaz intento, por desestabilizar a la institución generando una crisis de credibilidad. Como era de esperarse el PRI, fue el único partido que asumió sin éxito la defensa del Contralor destituido.

Ante esta situación, los representantes de los partidos y Consejeros del Poder Legislativo en el Consejo General, a excepción del PRI; emitieron un comunicado conjunto en el que acordaron frenar las presiones priistas. Respaldaron al organismo electoral, ante el sistemático ataque contra los consejeros electorales, acusados de "conductas atípicas e ilegales" en perjuicio del presupuesto del IFE; que ponía en duda la credibilidad e imparcialidad del Instituto, al que definieron como un logro para el avance democrático del país.

Finalmente, después de la tormenta vino la calma, y ante la proximidad de las elecciones del 2000; el Instituto y el PRI, limaron asperezas; no sin antes volver a insistir, que no estaba en contra el Instituto, reconociendo su importancia para la democracia, sino contra algunos consejeros; frente a los cuales mantendría la defensa de sus intereses, impugnando la parcialidad de las decisiones que se tomaran al interior de los órganos colegiados.

El problema no radicó en el financiamiento de las campañas priistas de 1994, tampoco en si algunos de los consejeros son o no antipriistas, sino en el papel que se le ha dado al propio Instituto. Para unos debe ser el motor de la transición, cuya función es dismantelar la estructura de lo que consideraban el viejo Estado e incluyen en ello no sólo la presión para que el PRI deje de ser un partido de Estado; sino también una nueva reforma que supere los resquicios que aún mantenía para seguir en el poder. Para quienes han apostado por un régimen de abierta competencia política (su presidente y un par de consejeros), debe ser el árbitro del proceso que no está en sus manos conducir y menos decidir. Si queremos avanzar en el pluralismo y en la tolerancia, está es la apuesta correcta; pero como en muchos otros campos de la vida política, pareciera que se avanza exactamente a la inversa de lo que indicaría la lógica política. El desafío del Instituto, será garantizar su pleno funcionamiento con autonomía y probidad, así como demostrar su capacidad de resistencia ante los chantajes del PRI.

3.4 El Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.

El Tribunal ha evolucionado, primero como Tribunal de lo Contencioso Electoral, después a Tribunal Federal Electoral; constituyéndose actualmente en el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, tras la reforma electoral de 1996.

La reforma, comprendió modificaciones al COFIPE y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y la aprobación de la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El Tribunal Electoral máxima autoridad jurisdiccional en la materia, se incorporó al Poder Judicial Federal como un órgano especializado; excepto en las acciones de inconstitucionalidad reservadas expresa y exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Sus magistrados son propuestos por ésta y ratificados por las tres cuartas partes del Senado. El Poder Ejecutivo ya no tiene ninguna injerencia en su designación. Anteriormente, funcionarios designados por el Ejecutivo y ratificados por la Cámara de Diputados se encargaban de resolver las controversias electorales.¹⁴⁹

El Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal es con excepción a lo dispuesto en el artículo 105 constitucional, fracción II, referente a la impugnación de las leyes electorales contrarias a la Constitución; un órgano jurisdiccional especializado, con atribuciones de anulación, dotado de autonomía para dictar sus fallos. Se integra por una Sala Superior y cinco salas regionales.

Por primera vez la Suprema Corte tiene cabal jurisdicción para resolver las controversias constitucionales acerca de las leyes electorales federales y locales, así como de las decisiones tomadas por autoridades electorales. Se consagra la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, reconociéndose a los partidos, como los únicos facultados para promoverla. Termina una larga tradición de no injerencia de la Corte en asuntos electorales. Las leyes electorales no estaban sujetas a control constitucional alguno. Consecuentemente, aunque fueran contrarias a un precepto constitucional, no existía ni vía para impugnarlas ni órgano competente para resolver al respecto

Además de asumir las atribuciones del anterior Tribunal; ampliadas, distinguidas y puntualizadas con mayor precisión. De acuerdo con el artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral resolverá en forma definitiva e *inacatable*, las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; y las que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas por la Sala Superior; conocer bajo ciertas restricciones, de las impugnaciones a las elecciones locales de las entidades federativas cuando los actos sean violatorios de la norma constitucional; decretar la nulidad de la votación emitida en la elección de Presidente y hacer el cómputo y la declaratoria de validez de dicha elección. Desaparece el Colegio Electoral para calificar la elección presidencial, y la Cámara de Diputados simplemente expide el bando solemne que declara al Presidente formalmente electo.

Además, le competen las impugnaciones presentadas a lo largo del proceso sobre actos o resoluciones finales de autoridades electorales locales que

¹⁴⁹ José Luis de la Peza, actual presidente del Tribunal Electoral, había integrado con anterioridad los diferentes tribunales electorales desde su fundación en 1987, hasta la Sala Central del Tribunal Federal Electoral que presidió en 1994. Véase periódico La Jornada, 6 de noviembre de 1996, p 5.

violen los derechos político-electorales de los ciudadanos, de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señale la ley; o puedan resultar determinantes para el proceso electoral respectivo y alteren los resultados finales. Esta vía procederá únicamente cuando la reparación solicitada, sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y factible; antes de la fecha legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos. Así como, los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores; la determinación e imposición de sanciones en la materia, y las demás que señale la ley.

4. HACIA LA AUTONOMIA FINANCIERA

4.1 El Poder Legislativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Instituto Federal Electoral, depende económicamente de las partidas que le destina el Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y del apoyo que recibe de los gobiernos de los estados, vía convenios de colaboración.

Presupuestalmente, la reforma electoral de 1996, le dio una mayor autonomía al Instituto, para aprobar y presentar su presupuesto, sin la injerencia de Hacienda y sin que el Ejecutivo pueda modificarlo.

El patrimonio de Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto derivados de la aplicación de las disposiciones contenidas en la ley en la materia. (artículo 70, COFIPE)

Los responsables de formular el anteproyecto de presupuesto, son el Secretario Ejecutivo y la Dirección Ejecutiva de Administración, y de presentarlo al Presidente del Consejo, quien lo propone al Consejo General para su aprobación, y lo remite al Poder Ejecutivo para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es discutido y aprobado por la Cámara de Diputados.

En la administración del presupuesto, se han adoptado permanentemente medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria con el objeto de promover un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, las cuales han sido complementadas con reformas estructurales encaminadas a consolidar aspectos fiscales que permitan enfrentar el entorno económico actual.

En el Instituto, la Dirección Ejecutiva de Administración, es la responsable de vigilar que las erogaciones, se apeguen a lo dispuesto y a los montos de gasto autorizados en el presupuesto de egresos del Instituto, los cuales no pueden ser ampliados durante el ejercicio fiscal. Los requerimientos de

recursos se deben presentar a nivel de partida específica de gasto, conforme al clasificador por objeto del gasto vigente, y de acuerdo a las políticas y lineamientos que emita, la propia Dirección Ejecutiva de Administración, bajo los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

No se debe autorizar ni contraer compromisos fuera de los presupuestos y calendarios autorizados, ni acordar erogaciones que impliquen desviaciones de recursos que impidan el cumplimiento de los programas encomendados. El presupuesto autorizado, se ejerce mediante la solicitud de ministración de recursos (somire) y la de recibo de viáticos (sorevi); los cuales deben ser acreditados en todos los casos por el Secretario Ejecutivo, único autorizado por ley para ejercer las partidas presupuestales. Las transferencias de recursos son permitidas, debiendo de informar a la dirección de recursos financieros y previa autorización de la Dirección Ejecutiva de Administración.

Al respecto, el consejero Jaime Cárdenas, insistía en que no se podía hablar de una reforma electoral definitiva o de plena autonomía, cuando los consejeros no tenían independencia en el manejo de los recursos. La ley establece mayores facultades al Secretario Ejecutivo que a los consejeros en materia de financiamiento. Los que determinan y ejercen el presupuesto son la Secretaría Ejecutiva y la Dirección Ejecutiva de Administración. "Los consejeros no tenemos capacidad de decisión en muchas cosas y sobre el presupuesto no contamos con ninguna atribución, estas son algunas de las cuestiones que se tienen que modificar y que también forman parte de la reforma electoral!"¹⁵⁰

Aunque, cabe destacar que de 1996 a la fecha, existe una comunicación institucional más estrecha, entre la estructura colegiada y la operativa en la elaboración del anteproyecto; con el propósito de orientar las prioridades y las asignaciones presupuestales en los programas previstos.

Igualmente, las condiciones en que la Cámara de Diputados determina los recortes al presupuesto del Instituto, obligan a ir al fondo en el debate sobre autonomía financiera y presupuestal. A diferencia de 1998, cuando el Congreso le otorgó la libertad para que el monto del recorte lo decidiera internamente; en 1999, se concibió de forma "etiquetada" para su gasto operativo y sus programas básicos. En un claro ajuste de cuentas, cuyo trasfondo político residió en la investigación de los gastos de campaña del PRI en 1994, lo que limitó la capacidad de maniobra económica de la institución; el excesivo recorte no fue producto de un estudio imparcial sobre los costos que se manejan en su interior. Curiosamente, el gasto para los partidos no corrió la misma suerte; mientras la austeridad invade todo el país, los partidos pueden gastar de forma amplia y consistente. Este es el costo de la democracia.¹⁵¹

¹⁵⁰ Periódico, La Jornada, 3 de septiembre de 1997., p 8

¹⁵¹ Véase a Shabot, Ezra., Recorte al IFE., en Periódico Reforma, 13 de enero de 1999, p 12 A

En general, los consejeros reconocieron que la estructura del Instituto fue mejorada positivamente a raíz de la reforma electoral, pues se le dotó de condiciones políticas y organizacionales más eficaces. Sin embargo, a finales de 1996, tuvo que enfrentar momentáneamente una importante restricción de sus capacidades decisorias en materia de financiamiento público a partidos y fijación de topes de campaña, y ver vulnerada su autonomía cuando las autoridades hacendarias incluyeron una previsión presupuestal en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997, que presentó ante el Ejecutivo; cuando el Consejo General apenas se encontraba discutiéndolo. Es con el presupuesto para 1998, cuando por primera vez, ejerció con amplitud, sus atribuciones en el ámbito financiero.

El Instituto requiere la autorización de las autoridades hacendarias, en actividades presupuestarias relacionadas con la estructura programática; el programa operativo anual; el anteproyecto de presupuesto; afectaciones para readecuar el presupuesto autorizado; informes trimestrales y anuales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal sobre el ejercicio presupuestal; el programa anual de inversiones; capacidad de modificación a la estructura orgánica; de creación de plazas presupuestales y honorarios; sistemas de registro contable, y calendario de pagos del presupuesto autorizado. Así como, para transferir recursos de una partida a otra; fijar la tarifa de viáticos a que tiene derecho un miembro del Consejo General y establecer el catálogo de puestos y salarios. El Instituto busca romper el último control que tiene el Ejecutivo a través de la SHCP en por lo menos 17 candados que le impiden operar financiera y administrativamente de forma autónoma, además de que le obstaculiza fiscalizar libremente las finanzas de los partidos.¹⁵²

En términos financieros, el Instituto no es un órgano autónomo sino una dependencia gubernamental más; sujeta a los vaivenes impuestos por el clima político en el Congreso y en el propio Consejo General; y en lo administrativo y metodológico a los lineamientos normativos que emite la SHCP para la presentación y ejercicio de las partidas presupuestales. No obstante, tanto la autonomía financiera como la política, son metas posibles de alcanzar, pero dentro de los límites que marcan las propias instituciones del Estado.

Además, por tratarse de recursos presupuestados de naturaleza federal, hay una disposición que considera la inversión de los recursos; por decir se paga la nómina el primero de mes, el día quince y el día último, y ese mes o esos quince días se tienen invertidos a la más alta tasa de intereses; el

¹⁵² De acuerdo con un borrador del anteproyecto de reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal elaborado por los consejeros electorales y que se presentaría a la Cámara de Diputados, el IFE elaboraría su propio presupuesto sin los topes fijados por la Hacienda y su programa operativo anual. El Instituto busca su total independencia con la eliminación de controles administrativos. Véase Penódico., Reforma, 01 de agosto de 1997., p 8 A.

volumen le permite que los bancos así lo hagan. Pero, por ser del erario público no puede disponer de esas cantidades; se tiene la obligación de invertirlos, sin ser beneficiario de esos rendimientos. Este dinero se reintegra mes a mes a la SHCP, se hace un corte y se remite por remesa; manteniendo abierto el acceso a los estados bancarios para verificar cuál fue la inversión y qué fue lo que produjo; aunque no forma parte integrante del presupuesto.

El proyecto de presupuesto es poco preciso en establecer, cuál es el monto de recursos derivados de ingresos propios del IFE o de otros recursos que entran al patrimonio y que no provienen del Presupuesto de Egresos de la Federación (como es el caso de los recursos provenientes de los convenios de colaboración y apoyo celebrados con los gobiernos estatales, y de los órganos electorales en los estados a las juntas locales.

Aunque, a decir de algunos "las organizaciones son autónomas respecto a su organización y disciplina, pero nunca en lo económico",¹⁵³ resulta indispensable que las autoridades electorales permanezcan autónomas operativa, administrativa y financieramente de la SHCP, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que el titular de la dependencia se convierta en codirector mediante el control que pueda seguir teniendo sobre el destino de los recursos.

A pesar de todo, con la actual legislación electoral, el Instituto ha logrado una mayor independencia política y financiera. Tiene plena autonomía para realizar, vigilar y verificar las elecciones federales; está facultado para decidir sobre su propio presupuesto y administración, así como para designar a sus propios funcionarios. No obstante, la autonomía que la ley le confiere en materia financiera, está en proceso de construcción; se está profesionalizando todo el aparato electoral, y requiere que los recursos salgan del presupuesto federal.

La transición a la democracia en México tiene aristas insospechadas y una de ellas es su alto costo económico. En 1997, el Instituto gastó 4,754.70 millones de pesos; si tomamos en cuenta el valor promedio del dólar, en ese momento de 8.50, representaron 559.38 millones de dólares; en un país con 40 millones de pobres, de los cuales la mitad vive en condiciones extremas de marginalidad; suma excesiva si se considera que Estados Unidos emplea en sus elecciones federales sólo 150 millones. El costo económico es tan alto que los partidos han propuesto una menor dependencia del subsidio gubernamental. Al tiempo que se multiplican las quejas de que los gobernadores, y grupos de poder político y económico impulsan a sus candidatos, asegurando su triunfo.

¹⁵³ Declaración de la magistrada Navarro Hidalgo del Tribunal Federal Electoral al contestar sobre la impugnación del PRI, tras una multa que le impuso al IFE; por no comprobar gastos de campaña., en Periódico Reforma, 28 de febrero de 1998.

La desconfianza y recelo que existe entre la sociedad respecto a organización de los procesos electorales, desembocó a decir de algunos analistas, en el funcionamiento de una estructura excesivamente grande y cara. El PRD y el PAN coincidieron en que, a medida que se consolide la democracia, el presupuesto tendrá que reducirse, redimensionando al *órgano electoral*.

Sin embargo, no necesariamente un aumento presupuestal al Instituto, representa la mejoría de las instituciones democráticas o el desarrollo mismo de la democracia, así como tampoco un aumento del ejercicio del presupuesto de los partidos, fortalece el sistema de partidos y garantiza el voto ciudadano.

Los consejeros electorales Emilio Zebadúa y Jesús Cantú señalaron que la falta de democracia ha encarecido los procesos electorales y el sostenimiento del propio Instituto "pero a diferencia del órgano que lo antecedió hay ahora mayor transparencia y el firme propósito de reducir gastos". Las últimas reformas inhiben el desvío de recursos públicos con fines políticos, además de fortalecer el régimen real de partidos para bajar los costos electorales. La autonomía no es ausencia de rendición de cuentas, sino mayor transparencia en la administración.

Así pues, en la medida en que se recupere la confianza y la credibilidad de la sociedad y de los actores políticos, se podrá replantear la dimensión actual de la institución electoral e incluso; extender su ámbito de acción a procesos electorales locales, que económicamente puedan generar un saldo positivo para el país en su conjunto.

4.2 Convenios de Colaboración con los Estados.

Los Convenios de apoyo y colaboración con los estados, en materia electoral, tienen como fundamento legal; el artículo 2 del COFIPE, el cual establece que para el desempeño de sus funciones, el Instituto Federal Electoral tendrá el apoyo de las autoridades federales y estatales. A su vez, el 131 señala que las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a proporcionar a los órganos del IFE los informes, las certificaciones y hasta el auxilio de la fuerza pública necesarios para el cumplimiento de sus funciones y resoluciones.

Los Convenios son acuerdos anuales, que definen claramente los compromisos y objetivos de las instituciones involucradas; contienen las especificidades de cada estado y anexos técnicos con las cantidades económicas comprometidas. Tienen el propósito de aportar elementos y documentación de carácter electoral, a fin de apoyar la realización de los procesos electorales locales, la operación de los órganos desconcentrados y el desarrollo de los programas del Instituto en el estado. En algunos casos, *se refieren a apoyos y prestaciones que el Instituto otorga a los programas del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación*

Cívica, los cuales deben ser conocidos en todos sus detalles por los consejeros electorales, antes de ser firmados.

La organización de las elecciones es una responsabilidad compartida. El *Instituto a través del Registro Federal de Electores tiene el compromiso de suministrar con oportunidad los productos electorales indispensables para organizar los comicios en las entidades; padrón electoral, listados nominales, boletas, credenciales para votar con fotografía y cartografía electoral, entre otros materiales. A las autoridades estatales, por su parte, les toca ayudar en la recopilación de la información del Poder Judicial y el registro civil respecto a ciudadanos inhabilitados, con el propósito de mantener actualizado el padrón; así como, proporcionar los recursos materiales, financieros y espacios físicos necesarios para su operación; de acuerdo a las posibilidades de cada estado y a las necesidades de los consejos y juntas locales. Asimismo, se ampliaron los mecanismos de asistencia y cooperación en capacitación electoral y educación cívica; redistribución; asesoría técnica para definir los programas de resultados electorales preliminares, y en las áreas de comunicación social y fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.*

En materia de fiscalización, la Constitución contempla en sus artículos 41 y 116 que tanto la legislación federal como las estatales en materia electoral deben garantizar que las autoridades federales y estatales del ramo, cuenten *con instrumentos legales para vigilar eficazmente el origen y uso de los recursos con que cuentan los partidos. En ese sentido, también se suscriben convenios, los cuales permiten el intercambio de información entre el IFE y los organismos electorales locales a fin de hacer cada vez más transparente el uso y origen de los recursos destinados a los partidos, con el objetivo de coadyuvar a fortalecer la confianza en esas instituciones políticas y en las electorales.*

Cuando se trata de elecciones concurrentes, los Convenios de Apoyo y Colaboración no sólo son con los gobiernos de los estados sino también con las autoridades electorales locales, sobre todo en el ámbito del Registro Federal de Electores; que ante la elección local, lleva a cabo una campaña intensa de actualización del padrón y fotocredecialización, a través de la instalación de módulos; previa consulta con la Comisión Nacional de Vigilancia, y la anuencia de las autoridades locales; quienes toman la decisión, dividiéndose el esfuerzo.

En los anexos técnicos de los convenios, se establecen el número de módulos, el personal y el costo. El gobierno estatal entrega el gasto directo que genera la instalación de estos módulos, es decir, los salarios del personal y derivados; el Instituto pone la infraestructura técnica y humana, los equipos etc., sin costo alguno. Lo anterior, depende de la negociación y en ocasiones, es resultado de un acuerdo de los Consejos o instituciones electorales estatales, con base a la normatividad institucional y a lo que en

su caso considera pertinente la representación partidista en la Comisión Nacional de Vigilancia.

El IFE permite que las mesas directivas de casilla del orden federal integradas y ubicadas de conformidad al procedimiento establecido por el COFIPE, reciban la votación para las elecciones locales de diputados al Congreso del Estado y de los ayuntamientos; que corresponde organizar y realizar al Instituto Electoral Estatal. La autoridad electoral del estado manifiesta su conformidad con los procedimientos llevados a cabo para la integración, ubicación y, en su caso, reubicación de casillas y sustitución de funcionarios, con apego a la ley y de los acuerdos y disposiciones generales que emita el Consejo General. En caso de posibles impugnaciones, se resuelve conforme a la legislación federal en la materia.

Para el sufragio en las elecciones locales, se utiliza la credencial para votar con fotografía expedida por el Registro Federal de Electores y para la recepción del voto; dos listas nominales, claramente diferenciadas. Las urnas y la documentación electoral, actas y boletas electorales propias para cada una de las elecciones federales y locales; son elaboradas por cada una de las instancias competentes, según los acuerdos de los órganos responsables.

En materia de observadores electorales, las autoridades del estado atienden los registros del Instituto; coordinándose ambas instancias para la capacitación requerida. En lo que se refiere a las encuestas y conteos rápidos, cada organismo registra a los ciudadanos y organizaciones que deseen realizar la actividad; homologando los criterios técnicos y la metodología.

Los institutos electorales de los estados proporcionan información sobre sus procesos electorales locales, la cual es concentrada en la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del Instituto.

El convenio especifica que el costo económico, sea prorrateado entre ambos organismos en partes iguales.

El presupuesto que se refiere a los órganos desconcentrados, juntas locales y distritales no proviene ni está considerado que se genere de cantidades que puedan entregar las entidades federativas, fundamentalmente porque son pagos compensatorios por las erogaciones que hace el Instituto (aunque no en todos los casos, son estrictamente compensatorios).

Para operar, el Instituto requiere de 333 oficinas en todo el país, sin contar las de Registro Federal de Electores que normalmente están aparte. No obstante, las propiedades a su nombre no llegan al 10%. En algunos lugares, existe algún local que originalmente rento el gobierno del estado para el Instituto y donde dicho gobierno sigue pagando la renta; pero ya no hay una aportación para su instalación y operación, como inicialmente se

requería. Muchos contratos de arrendamiento de las oficinas del Instituto en los estados son realizados directamente por el gobierno respectivo y los arrendatarios.

Por lo anterior, en 1994 inició un proyecto para obtener de los gobiernos locales la donación de terrenos para la construcción de oficinas, a través de las vocalías y empezó a construir en 1995 y 1996, pero la difícil situación económica por la que atravesaba el país; motivó una drástica reducción al presupuesto, retrasando hasta 1998 su realización.

En 1997, a través de un Convenio entre el Instituto, los gobiernos estatales y el entonces regente del Distrito Federal; se prohibieron los recursos directos a las vocalías, con el fin de fortalecer la autonomía y transparentar la relación que las delegaciones del Instituto tienen con los gobiernos estatales. Los recursos estatales se entregarían a través de la Dirección Ejecutiva de Administración para que ésta los distribuyera a las vocalías y así transparentar el proceso de transferencia, aunque lo ideal era contar con recursos propios suficientes para distribuir a las oficinas estatales y distritales.

En caso de que los recursos generales por concepto de economías se reintegren al patrimonio del Instituto, el Convenio establece si se deben erogar en la propia entidad o si son susceptibles de ser transferidos a las arcas centrales del Instituto.¹⁵⁴

Por acuerdo del Consejo General, se establecieron los criterios generales que *deben contener los convenios de colaboración y anexos técnicos* que firme el IFE con los gobiernos, institutos electorales locales y demás organismos equivalentes en los estados y en el D.F.; quedando prohibido a los funcionarios del Instituto, la recepción de recursos materiales que no *formen parte del monto financiero acordado, así como aceptar servidores contratados por cualquier órgano o institución de la entidad federativa*. Los recursos adicionales que, en su caso, se requieran para sufragar las erogaciones no contempladas son incluidas en el monto total de la aportación en los términos señalados por las normas vigentes.

En tareas electorales, no se podrá usar personal que sea contratado y pagado por el gobierno estatal con adscripción al IFE; al aceptar que los estados paguen los salarios de algunos funcionarios, hace que éstos se sientan más comprometidos con el gobierno estatal, cuando con quien se contratan es con el Instituto; con esto, se pretende terminar con una larga tradición, según la cual sus delegaciones estatales negociaban y recibían directamente recursos de los gobiernos estatales.

Durante 1997, esta situación fue bastante común en los estados. En Nayarit, el vocal del Instituto informó que el gobierno estatal les había entregado 120 mil pesos mensuales en dinero y en especie; destinados al pago de 12

¹⁵⁴ Gaceta electoral, 20 de mayo de 1998, núm. 25, p 56.

inmuebles, 30 líneas telefónicas y 3 mil litros de gasolina. Los salarios de 19 trabajadores, incluidos como "auxiliares administrativos" recibían el pago del gobierno local; los inmuebles son rentados y los contratos, hechos por éste.

En Durango, el vocal denunció que personal adscrito al Instituto era contratado por el gobierno estatal. En Sonora, personal del Registro Federal de Electores era contratado por la Secretaría de Planeación del gasto público local. En Chiapas, el chofer del vocal era pagado por el gobierno, quien también proveía de parque vehicular a la institución.

Ante esta situación, los consejeros electorales coincidieron en señalar que mientras el Instituto tuviera que recurrir a convenios de colaboración con los gobiernos de los estados para que le apoyaran con el pago de renta de locales, salarios para funcionarios temporales o préstamo de vehículos para poder sacar adelante las elecciones; dicho órgano no será totalmente autónomo. Lo aportado por los estados representa más del 7% del gasto total de la elección federal, aunque la tendencia va en descenso. En los casos donde también hay procesos locales la colaboración es mutua.

"... Los convenios, donde hay compromisos financieros de los estados a favor del IFE, no perjudican la autonomía, pero lo deseable es que el Instituto arribe a un status en el que tenga sus propios recursos federales sin necesidad de acudir a los recursos de los estados. Hoy, en este momento, no se puede en un cien por ciento".¹⁵⁵

Por consiguiente, integrantes ciudadanos del Consejo Estatal Electoral de Quintana Roo propusieron que fuera el IFE el órgano encargado de realizar las elecciones en los estados. "De esta forma se evitaría la duplicidad de estructuras y que existieran órganos electorales que pudieran estar dominados por los gobiernos estatales. El Instituto se haría cargo de la parte operativa y logística y los órganos electorales locales de la supervisión y vigilancia".¹⁵⁶

De ahí que sea necesario, emprender una discusión abierta y detallada para definir con precisión los ámbitos de actuación de cada instancia y establecer los mecanismos de coadyuvancia entre todas ellas, a fin de lograr una fiscalización más eficaz del ejercicio de los recursos en el ámbito federal y estatal, y evitar tanto los problemas que podría generar una actuación aislada, como una eventual invasión de esferas de competencia.

El compromiso institucional es lograr una mayor eficacia y eficiencia en las elecciones concurrentes, siendo fundamental una adecuada planeación y la creación de una red de información electoral con todas las autoridades electorales locales, para que se pueda concentrar, ordenar y difundir desde el Instituto a todo el país; los datos y la estadística que arrojen los resultados. Uno de los puntos de acuerdo es que en todos los

¹⁵⁵ Declaraciones de Felipe Solís Acero en Periódico *La Jornada*, 6 de marzo de 1997, p 9.

¹⁵⁶ Periódico, *Reforma*, 26 de marzo de 1998., p 20 A.

procedimientos predomine el ordenamiento federal respecto al estatal; procurando que en cada etapa se instrumenten canales suficientes para lograr un acercamiento entre las instancias federales y estatales, así como acuerdos que permitan definir, los compromisos de cada una de las que participarán en estos procesos.

Aunque, el criterio compartido es acrecentar la autonomía presupuestal del Instituto con todas las ventajas que esto tiene respecto la independencia que la Constitución señala como principio rector, la democracia a nivel local se ve suplantada por poderes superiores, aún existen muchos órganos electorales locales que no poseen la suficiente autonomía respecto a sus respectivos gobiernos.

4.3 Sistemas de Control y Fiscalización del Gasto

El Instituto Federal Electoral, ejerce sus recursos con claridad y transparencia y rinde cuentas sobre ellos, lo que ha sido reconocido por los representantes de los partidos. La situación financiera del Instituto es divulgada por lo menos una vez al año, en lo relativo al empleo y destino de los recursos institucionales.

Los mecanismos de control y fiscalización del gasto están determinados constitucionalmente, por la legislación federal en materia de gasto público. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, es la que tiene la supervisión última de todo el ejercicio presupuestal de los distintos órganos de la administración pública federal, incluido el IFE; verificando satisfactoriamente el manejo presupuestal de los ejercicios anteriores a 1997. No obstante, las auditorías que realiza, generalmente se llevan a cabo, respecto a ciertos programas y no de toda su información presupuestal; y sus resultados son conocidos, una vez que se emite el informe final, hasta prácticamente dos años después del ejercicio correspondiente.

Por otra parte, las disposiciones legales en materia de auditoría, dictadas por la Secretaría de la Contraloría para las instancias que forman parte de la administración pública, no necesariamente obligan al IFE, considerando su naturaleza autónoma; aunque se ha adecuado de manera voluntaria a dicha normatividad.

El Instituto contaba con un órgano propio de fiscalización, reglamentado por un Manual Operativo aprobado por el Director General, del cual dependía. La Contraloría Interna, es la encargada de vigilar el cumplimiento de la legislación electoral en materia administrativa y contable, no obstante; existía sin ningún soporte legal y acuerdo expreso del Consejo. No había informe alguno sobre su funcionamiento, era un órgano de facto; sus procesos aparte de no automatizados, carecían de la debida profundidad por falta de personal. Por tanto en 1997, el Consejo General acuerda formalizar la Unidad Técnica de Contraloría Interna y crear una Comisión del Consejo que

diera seguimiento a sus actividades; con facultades autónomas más amplias; subordinada al Consejo General; deja de depender del Presidente del Consejo y del Secretario Ejecutivo (el encargado de ejercer el presupuesto *era al mismo tiempo vigilante y vigilado*). El nombramiento del titular, es aprobado por mayoría de votos en el Consejo General a propuesta del Consejero Presidente; y sólo puede ser removido por el mismo procedimiento establecido para su designación.¹⁵⁷

La Unidad Técnica de Contraloría Interna, goza de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones respecto a cualquier órgano ejecutivo, se encuentra supeditada únicamente al Consejo General. Tiene una función operativa de carácter técnico especializado; es la responsable de aplicar de manera permanente y oportuna las revisiones que permitan conocer el funcionamiento de los distintos órganos del Instituto con relación al ejercicio del gasto, la administración del patrimonio, los recursos a su cargo y el cumplimiento de la normatividad respectiva; determinando las medidas preventivas y correctivas que se deriven de sus actividades, para el mejoramiento del desempeño presupuestario, administrativo y contable, en apego a los principios de legalidad, (cumplimiento de todas las normas jurídicas aplicables) economía, (administración recta y prudente de los bienes) transparencia, (prohibición de partidas y operaciones secretas o encubiertas) no discrecionalidad, (prohibición de los gastos ejercidos con base en criterios o apreciaciones subjetivas, que no estén respaldados por motivos razonables) eficacia, (logro de los objetivos y efectos previstos, oportunidad de fines) eficiencia (la adecuada elección de los medios para alcanzar los objetivos, oportunidad de medios) y fiscalidad (la completa y total posibilidad de control y supervisión del gasto).

También se encarga, del registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos del Instituto, en los términos del Título Cuarto constitucional. De acuerdo con el COFIPE, está facultada para recibir, investigar y resolver las inconformidades que se presenten en contra de los servidores públicos (desde el director ejecutivo hasta el empleado más modesto, con exclusión de los consejeros electorales), conforme al Estatuto del Servicio Profesional Electoral.¹⁵⁸

La Dirección Ejecutiva de Administración, en el ejercicio de sus atribuciones y con base en las revisiones que realiza del presupuesto, informa a la Contraloría sobre las irregularidades encontradas. Ambas instancias realizan

¹⁵⁷ Acuerdo aprobado por el Consejo General, en *Sesión Ordinaria* del 16 de diciembre de 1997.

¹⁵⁸ Véase Acuerdo del Consejo General respecto de la propuesta del Consejero Presidente para la formalización de la existencia de la Unidad Técnica de Contraloría Interna y por el que se crea una Comisión para dar seguimiento a las actividades de dicha Unidad, 16 de diciembre de 1997., en *Gaceta Electoral* núm. 23 México 1998, p 25-26 Con este acuerdo queda sin efectos el Convenio de colaboración suscrito con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación del 14 de julio de 1992 y se derogan, las que regulan la creación de la Contraloría Interna del Instituto. El propósito, es que por la independencia del Instituto, dicha Secretaría deje de llevar el registro patrimonial.

un mecanismo de autocontrol, por la identidad que existe entre el órgano ejecutivo que ejerce el gasto y el que lleva a cabo el control.

Las auditorías a los órganos del Instituto, las realiza de oficio la Contraloría, a petición de la Comisión respectiva. Estas pueden ser previas, simultáneas o posteriores a la realización del acto o procedimiento sobre el que recaigan; pero sólo por lo que respecta al uso y aplicación de los recursos y al patrimonio del Instituto. De ningún modo, evalúa los resultados sustantivos de las actividades propiamente electorales; es decir, las relativas a la capacitación electoral y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, padrón y lista nominal, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, observación electoral, cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, así como, de encuestas y sondeos de opinión.

En suma, la Contraloría diseña y organiza el sistema permanente de vigilancia y evaluación de las actividades contables, presupuestarias y administrativas; vigila el cumplimiento de la legislación electoral y de los acuerdos del Consejo General en la materia, así como las demás normas de contabilidad, control, programación, presupuestación y administración de recursos humanos, materiales y financieros; colabora con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades; informa trimestralmente al Consejo vía comisión, sobre el resultado de las auditorías y evaluaciones respecto de la gestión presupuestaria, administrativa y contable; dirige y coordina la elaboración de su anteproyecto de presupuesto, y opina sobre el proyecto de presupuesto del Instituto.

El seguimiento del desempeño de la Unidad de Contraloría Interna esta a cargo de la Comisión respectiva del Consejo General de carácter permanente, integrada por todos los consejeros electorales y el Consejero Presidente, quien la preside. Las decisiones son tomadas por mayoría, en sesiones a las que asiste con carácter de secretario técnico, el titular de la Unidad, con derecho a voz; así como los representantes de los partidos, quienes tienen acceso irrestricto a toda la información disponible.

Asimismo, en virtud de las reformas a la Constitución y al COFIPE a finales de 1996, que consolidaron la autonomía del organismo, y con base a un proyecto de acuerdo aprobado por el Consejo General; se dispuso por primera vez, a partir del ejercicio de 1997, la realización anual de una auditoría externa a la información financiera y presupuestal del Instituto, con el propósito de elevar el control interno, sin menoscabo de las facultades y atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.¹⁵⁹

¹⁵⁹ El 12 de julio de 1996, el anterior Consejo General, acordó la realización de una auditoría financiera y presupuestal al Instituto; que debía ser ejecutada por profesionales privados de

La auditoría externa, fue definida por el Consejo General como la forma de tener un vigilante externo; totalmente independiente, no solamente de las oficinas ejecutivas, sino también de los órganos de autoridad.

Con el propósito, de coordinar las actividades vinculadas con la realización de la auditoría externa; establecer las bases, objetivos, metas, alcances y lineamientos generales a los que deberá sujetarse el auditor; se creó una Comisión de Auditoría para recabar la información que estime conveniente, *pudiendo auxiliarse de consultores externos para el desempeño de sus funciones*; así como para resolver aquellas cuestiones en la materia, que se le planteen.

Es la encargada de proponer al Consejo General, las bases de licitación para el nombramiento del auditor, con base en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y con el conocimiento de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.¹⁶⁰ Para 1997 y 1998, se designó por unanimidad, con base a la regulación vigente, al despacho Galaz, Gómez Morfin, Chavero y Yamazaki, S.C. (de reconocida experiencia, prestigio y capacidad profesional y técnica) para realizar la auditoría a la información financiera y presupuestal del Instituto, expresar una opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros, así como del aspecto legal y normativo del Instituto, y ofrecer las condiciones económicas más favorables; con una cotización de 1,547,900.00 más IVA y de 2,567,340.00 millones, respectivamente.

El dato más relevante que aportaron estas auditorías, es que las cifras y la información que proporciona el sistema contable y de control presupuestal, *son reflejo fiel de las finanzas sanas del Instituto. Presentan razonablemente en todos los aspectos importantes, la situación financiera y el ejercicio presupuestal*; no sólo de 1997 y 1998, sino también de 1999. Por tres ocasiones, desde su fundación; se ha realizado en el Instituto, una revisión consolidada de los movimientos del patrimonio, en la que se constató el apego a la normatividad en torno al manejo de los recursos públicos. Además, de revelar los avances logrados en la integración de los procedimientos contables y administrativos.

reconocido prestigio. El 22 de noviembre del mismo año, el actual Consejo resolvió poner en práctica dicho acuerdo. El punto ocho del acuerdo señala que en su oportunidad el Instituto dará cuenta a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 69, 70, 80, 82 párrafo 1, incisos b) e y), y demás disposiciones legales aplicables.

¹⁶⁰ En este punto, cabe destacar la ausencia de un ordenamiento propio del órgano electoral que establezca las modalidades para llevar a cabo los procesos de licitaciones de manera diferente a la establecida por la Ley de Adquisiciones y Obra Pública, aunque curiosamente en la licitación para designar al auditor externo, no se hace referencia a dicha ley. Asimismo, *ésta debería ampliarse, a otros colegios de contadores, más allá del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.*

Estas auditorías incluyeron revisiones, inspecciones, arqueos a cuentas bancarias, inversiones en valores, cuentas de deudores, gastos por comprobar, manejo de almacenes, realización de adquisiciones y control de activos fijos; incluyendo vehículos, equipos de cómputo e inmuebles. Además, de un prolongado y complejo trabajo de revisión, recuento y valuación de todos los bienes del Instituto. Fue posible actualizar la información de los activos, y detectar bienes que figuran en los registros contables pero tienen un grado de obsolescencia que hacía recomendable proceder a su baja por las vías que señala la ley. Por primera vez, se contó con un inventario detallado y automatizado de los bienes, como resultado de los apoyos en especie que recibe a través de los convenios de apoyo y colaboración con los estados.

El examen fue realizado de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas, con base a pruebas selectivas de la evidencia que soportan las cifras. Contempló la evaluación de las bases contables utilizadas, las estimaciones efectuadas por la administración y la presentación de los estados financieros en su conjunto. De acuerdo a los resultados, el marco financiero del Instituto se maneja con limpieza y transparencia. Algunos de los inconvenientes encontrados, tuvieron que ver más bien, con la forma en que el Instituto ha venido presentando y preparando sus estados financieros; con base a reglas contables emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y que en atención a su autonomía, convenía preparar y presentar, conforme a reglas propias, en estrecha coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda y con los principios de contabilidad usualmente aceptados.¹⁶¹

Las principales políticas contables utilizadas fueron:

- Sistema contable presupuestal. Aplica los gastos en forma simultánea, en los registros contables y presupuestales de acuerdo a su naturaleza. Los ingresos fiscales son asignados por la SHCP, afectando los registros presupuestales cuando se autorizan y los contables cuando se reciben. Las erogaciones efectuadas por adquisiciones de inmuebles y equipo se reflejan como activos y patrimonio.
- Por tratarse de una entidad de servicio institucional que cumple con una función cívica, con apoyo de recursos fiscales y cuyo manejo se encuentra enmarcado en la estructura del presupuesto por programas; se ha acogido al principio del costo histórico, por lo que no reconoce los efectos de la inflación en su información financiera.

¹⁶¹De acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; el Instituto prepara su información financiera con base a las reglas contables establecidas en el Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema de Egresos, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Algunas de estas reglas, difieren de los principios de contabilidad generalmente aceptados, principalmente porque no se deprecia el equipo de inmuebles, no se reconocen los efectos de la inflación en la información financiera y no se registran las estimaciones para cuentas de cobro dudoso.

- Las inversiones temporales, se valúan a su costo de adquisición, más rendimientos devengados.
- No se crean estimaciones para cuentas de dudosa recuperación; para los adeudos sujetos a resolución judicial, la política consiste en aplicar directamente a los gastos del ejercicio el importe de los saldos que resulten incobrables.
- Los materiales y artículos de oficina, se valúan utilizando el método de costo promedio.
- Los empleados se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y están afiliados al ISSSTE. Las obligaciones que en su caso, se tengan que cubrir a favor de personas que se encuentran bajo el régimen de honorarios asimilables a salarios, se registran en el momento en que se pagan.
- Incluye pérdida por bajas de equipos, que representa la diferencia entre el valor en libros de los activos dados de baja y su valor de recuperación de los seguros cobrados. Si la diferencia resulta un producto, se registra en el patrimonio. También contiene la recuperación de los seguros que se reintegra a la Tesorería de la Federación.¹⁶²

El informe final que entregaron los auditores contempló 4 documentos: 1) una revisión y opinión sobre el estado del ejercicio del presupuesto, 2) los estados financieros y el dictamen sobre los mismos, 3) un informe detallado de los procedimientos seguidos en la revisión, y 4) una carta de observaciones y recomendaciones sobre el control interno y otros aspectos particulares.

Varios de estos informes fueron objeto de análisis por la Comisión de Auditoría y la de Contraloría Interna. Estas auditorías, mostraron una enorme capacidad de colaboración por parte de los órganos administrativos

De 1991 a 1997, se encontraron las siguientes irregularidades; la Dirección Jurídica confirmó un total de 91 casos de desvío de fondos, malversación de recursos y hurtos de vehículos, por un monto importante de 9,721,000; el 5% del presupuesto de operación, una vez hecho el recorte. De este expediente, debidamente contabilizado en las cuentas de la institución; aproximadamente el 10% corresponde a desvíos y el 90% a delitos varios sobre los cuales se turnaron a las autoridades judiciales respectivas y se solicitó que se les diera seguimiento.

En 1997, un caso muy sonado, fue el de la Junta Local Ejecutiva de Querétaro; arrojó anomalías en el manejo de 8,650,000 proporcionados por el gobierno de la entidad para las elecciones federales. Al respecto, el Secretario Ejecutivo en ese entonces, responsable de la Contraloría interna; concluyó que al tratarse de recursos estatales, el patrimonio del Instituto no había sido dañado.¹⁶³

¹⁶² Véase los Estados del ejercicio presupuestal y financiero. Opinión y dictamen de los auditores independientes Galaz, Gómez Morán, Chavero, Yamazaki, S.C.

¹⁶³ Véase Periódico La Jornada., 19 de diciembre de 1997., p 8

La estructura administrativa está definida de tal manera que las Juntas Locales se consideran autónomas e independientes en el ejercicio del gasto bajo su responsabilidad; en ocasiones incurriendo en incumplimiento de la normatividad referente a la comprobación del gasto ejercido. El sistema contable ha incorporado errores que se han descubierto con los informes de la Contraloría Interna y la auditoría externa. Para superar estas deficiencias, se requiere perfeccionar la relación de todo el sistema de vocalías ejecutivas con las instancias colegiadas, para que existan los controles correspondientes. El ejercicio y aplicación de los recursos a través de los órganos centrales, pasa siempre por los Comités de Administración y de Adquisiciones, y por todos los órganos de control que permiten una vigilancia escrupulosa y detallada de cada una de las transacciones que se realizan. El problema radica en que, a mayor distancia; la administración de cualquier organización, es más difícil de controlar.

Por otro lado, al dejar en las vocalías ejecutivas la total responsabilidad de la administración y control de sus propias operaciones y no existir un elemento externo independiente que pueda hacer valer la independencia de las actividades del coordinador administrativo; la autoridad, personalidad e influencia que tienen los vocales ejecutivos prácticamente nulifican la independencia de gestión que éste debe tener.

Finalmente, en la carta de observaciones y recomendaciones se hacía un conjunto de señalamientos que permitieron introducir mejoras a los instrumentos de control y registro contable; propuestas para un mejor manejo y actualización de los inventarios y de los almacenes, en oficinas centrales y desconcentradas para mejorar los sistemas de control; y la modernización de los controles de asistencia. Con relación a los coordinadores administrativos, la aplicación de un método concursal para su selección y evaluación en Juntas Locales y Centros Regionales de Cómputo; una mayor capacitación, así como una adecuada coordinación y relación entre éstos, los vocales ejecutivos y secretarios; siendo su responsabilidad, el manejo, control y comprobación de los recursos que le son otorgados, y los servidores públicos facultados para su operación. Así como, otras medidas orientadas a reforzar los controles y a transparentar la rendición de cuentas.

En el 2000, conforme a lo dispuesto en el artículo 83 párrafo segundo del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo; corresponde a la Contraloría Interna del Instituto, verificar el estricto cumplimiento del acuerdo del Consejo General, por el que se establece el programa de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria. También, tiene la encomienda de realizar un programa especial de auditoría en los órganos desconcentrados con el fin de verificar y supervisar que el manejo de los recursos humanos, financieros y materiales que les han sido asignados, se haga con apego a la normatividad en la materia. Su

incumplimiento es objeto del fincamiento de responsabilidades, en los términos de los ordenamientos aplicables.

El Despacho Freyssinier Morín participa en el programa especial de auditoría a los *órganos desconcentrados*. Los auditores evalúan la administración de los recursos financieros, humanos y materiales, mediante una estructura de consulta y supervisión.

De esta manera, la administración y el ejercicio de los recursos públicos del Instituto están siendo fiscalizados permanentemente por tres vías distintas; una interna (la Contraloría Interna) y dos externas (la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y un despacho de auditores externos). El uso de los recursos es supervisado, también por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que representa al Poder Ejecutivo conforme a sus atribuciones legales en la materia.

Con todos estos instrumentos inéditos de vigilancia y control, el Instituto garantiza que el manejo de los recursos públicos se haga en estricto apego a la ley y que cualquier desviación, así sea menor, sea detectada y atendida en los ámbitos que ésta señala. Cuenta con mejores mecanismos de control preventivo para que los errores e irregularidades que puedan presentarse en el futuro, sean eficazmente prevenidos y, en su caso, corregidos con mayor prontitud y oportunidad por los órganos de control. Para el Consejero Presidente, la institución electoral, es una de las pocas o tal vez la única del Estado mexicano, cuyos recursos económicos son revisados tan acuciosamente por instancias internas y externas, lo cual representa un aporte a la transparencia y certidumbre pública.¹⁶⁴

Del mismo modo, las autoridades electorales tienen el deber de hacer "transparente y regulable" la relación entre dinero y política; en lo que respecta al financiamiento y la fiscalización a los partidos políticos.¹⁶⁵

Hasta 1994, las auditorías gubernamentales eran limitadas, el marco legal no lo permitía. Algunos partidos no han podido aclarar el uso que le dieron a los recursos durante ese año; siendo posible que hayan incurrido en desviaciones en beneficio de particulares. Tan es así, que nunca se supo exactamente lo que gastó el PRI, no había ningún control sobre el origen del financiamiento. El seguimiento se hacía sobre la información que proporcionaban los partidos, quienes no tenían la obligación de informar en detalle, ni la instrumentación adecuada para hacerlo, carecían de aparatos contables.

¹⁶⁴ Si se hace una comparación seria, entre las distintas dependencias públicas en México, ninguna cuenta con tantos instrumentos de control y vigilancia sistemática; no hay una participación tan activa de todos los partidos en la vigilancia y ejercicio del presupuesto. En la Comisión de Contraloría, de Auditoría y de Administración, e incluso por Internet; quienes están interesados en vigilar y supervisar el ejercicio del presupuesto del instituto, lo pueden hacer.

¹⁶⁵ Las partidas no pueden aplicarse de manera diferente, sin previa autorización del Consejo General.

La reforma electoral de 1996, multiplicó las facultades fiscalizadoras de la autoridad electoral con relación a sus ingresos y gastos; constituyéndose la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Las irregularidades encontradas, no han estado vinculadas con malos manejos de recursos públicos o con fraudes. Fundamentalmente, han sido problemas de carácter administrativo; por omisión de documentación, aclaraciones y /o rectificaciones; las cuales fueron sancionadas económicamente, tomando en cuenta las atenuantes de cada caso.

Actualmente, la Comisión de Fiscalización aplica una normatividad mucho más rigurosa que en años anteriores; en virtud de que se revisó el gasto que los partidos realizaron con recursos federales en todos los estados, y se analizaron cuidadosamente los reconocimientos por actividades políticas que otorgan los partidos a sus militantes y colaboradores. En el pasado, el IFE fiscalizaba a los Comités Nacionales de los partidos en el Distrito Federal. Ahora son fiscalizados, en cuanto a sus recursos federales, como partidos políticos nacionales. El Instituto pretende con ello, fortalecer el régimen de partidos llevándolos a crear órganos administrativos, financieros y contables para la efectiva rendición de cuentas. No obstante, la ausencia de controles sobre los recursos invertidos en precampañas; de proporciones considerables en las recientes elecciones, que hasta ahora son un misterio.

CONCLUSIONES

A pesar de algunos inconvenientes y otros tantos tropiezos, el sistema político mexicano abonó durante los últimos setenta años, cierta estabilidad al país en su conjunto. Desde su institucionalización en 1929, hasta principios de los ochenta, el régimen se reprodujo a sí mismo sin mayores contratiempos. Un sólo partido aglutinó a todas las fuerzas políticas del México posrevolucionario, anulando por un buen tiempo a la oposición. Uno de los requisitos fundamentales para mantenerse en el poder, residió precisamente en la carencia de reglas democráticas claras que impulsaran una contienda equitativa y propiciaran la alternancia. El PRI, representaba la *única opción viable, para garantizar la gobernabilidad.*

El régimen se formó y legitimó, gracias a la simulación y manipulación que se hacía del modelo democrático, específicamente del sistema electoral. Las elecciones eran organizadas y supervisadas por el propio gobierno, de antemano se sabía quien sería el ganador; los criterios de transparencia, limpieza y credibilidad eran inaplicables. En este contexto, la transformación de la institución electoral era indispensable; había que terminar con el control ilimitado que sobre ésta ejercía el aparato gubernamental para favorecer al partido en el poder.

Las condiciones históricas y las constantes crisis políticas, económicas y sociales por las que ha atravesado el país; impulsaron un cambio trascendental en las reglas del juego y en la estructura institucional electoral, motivando un crecimiento en la participación política y el fortalecimiento del sistema de partidos. La presión que ejercieron los principales actores políticos y la sociedad en su conjunto, para que el status quo se modificara, generó un nuevo marco jurídico y una institución electoral política y presupuestalmente autónoma del gobierno, con la encomienda de organizar elecciones confiables y transparentes, que respetaran el voto ciudadano; buscando la equidad en la contienda, antes y durante la celebración de los comicios.

La evidente parcialidad de los órganos electorales, suscitó un intenso debate entre el gobierno y los partidos políticos, que culminaría en un proceso sucesivo de reformas (1989-1990, 1993, 1994 y 1996), posibilitando la transición de una institución altamente dependiente del Estado a una más autónoma e independiente, en lo político y económico. La creación del Instituto Federal Electoral, con personalidad jurídica y patrimonio propios; sentó un precedente, a pesar de haberse mantenido originalmente la presencia gubernamental en sus órganos de dirección.

Las reformas electorales se encaminaron a hacer más claro el procedimiento democrático y a equilibrar la competencia política, a partir de una *transformación integral de la institución electoral*, en el plano político y financiero. En esencia, este proceso ha seguido básicamente dos etapas

que traducen los cambios más significativos, en los cuales, la estructura ciudadana de los órganos directivos centrales, constituyó un indicador clave para medir el grado de autonomía alcanzado; en tanto, que la toma de decisiones deja de ser unilateral para convertirse en democrática, creándose los mecanismos necesarios para consolidar en todos los ámbitos su independencia; ganando credibilidad, transparencia y legitimidad en la organización electoral, gracias a la actuación imparcial de sus integrantes.

El proceso de transición del Instituto Federal Electoral consideró dos vertientes:

1. Política: La institución electoral se separa jerárquicamente de la Secretaría de Gobernación; su titular sale de los órganos de dirección. Hace su aparición el elemento ciudadano, el cual se fortalece con más y mayores atribuciones para instrumentar la renovación integral de la estructura colegiada y operativa a nivel local y distrital; profesionalizándose la función electoral y propiciando una vinculación más estrecha, entre la parte que toma las decisiones y quien las ejecuta, vía Comisiones integradas por consejeros electorales; burocratizándose el trabajo colegiado.

Dichas Comisiones, han incorporado a los representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos; garantizando una toma de decisiones más democrática y objetiva, coadyuvando a que la organización de las elecciones, se realice con mayor credibilidad, transparencia y legitimidad, y con mayores márgenes de autonomía e independencia, respecto al aparato institucional; pero provocando en ciertos casos, duplicidad de funciones y retrasos en las decisiones, al tenerse que someter todo a votación.

Los avances logrados se vieron ensombrecidos por la dinámica propia del sistema político. Por un lado, las pugnas internas entre los propios consejeros, en torno al papel que el Instituto debía desempeñar frente a la transición; y por el otro, el conflicto suscitado por el PRI, quien no se resignaba a perder por completo el tradicional control político y operativo que tuviera sobre los órganos electorales; intentando desacreditar su actuación, y la de los consejeros, a quienes les entabló una demanda administrativa, alegando parcialidad y presunto desvío de recursos públicos; amenazándolos con la destitución. El Instituto logró remontar estos ataques, fortaleciendo su unidad y cohesión interna; apegándose a la ley, ante los fallidos intentos por poner en duda su capacidad política y administrativa para preparar y organizar los comicios.

2. Financiera: Con la reforma electoral de 1996, el Instituto quedó facultado para discutir y aprobar su presupuesto, sin que el Ejecutivo pudiera modificarlo y sin intermediación de las autoridades hacendarias. Sin embargo, y aunque el presupuesto para 1997 debió ser aprobado bajo estos parámetros; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó un proyecto alternativo, cuando el Consejo General, apenas se encontraba discutiéndolo; vulnerando de esa forma su autonomía. Toda vez que los

encargados del proceso presupuestario y de ejercer las partidas presupuestales aprobadas son: el Consejo General, el Consejero Presidente, el Secretario Ejecutivo y la Dirección Ejecutiva de Administración.

La aprobación última del presupuesto la tiene el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados; quien decide cuánto le toca al Instituto. Precisamente en esta instancia, es en donde la presión del gobierno y el PRI se ha dejado sentir, a través de los recortes presupuestales aplicados en 1998 y 1999; en donde encontramos cierta discrecionalidad, limitando aunque no anulando el alcance de sus principales programas, pues no existe la posibilidad de defender el proyecto de presupuesto presentado.

Por lo anterior, el Instituto se encuentra en busca de la autosuficiencia financiera, que le permita contar con los recursos necesarios y poder ejercerlos libremente; aunque con la consigna de entregar cuentas claras y transparentes, cuando se requiera. Sin embargo, no habrá una total autonomía, mientras se tenga que depender de los recursos financieros, humanos y materiales que otorguen los gobiernos estatales, vía convenios de colaboración; aún cuando éstos se encuentran debidamente regulados, pues provocan la injerencia indebida de las autoridades políticas locales, a favor de determinado candidato o partido.

El control y la evaluación del gasto se lleva a cabo a través de tres vías: una interna y dos externas. La primera es ejercida por la Contraloría Interna del Instituto y las dos últimas, por una empresa externa de auditoría y a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Estos mecanismos de seguimiento y fiscalización del gasto electoral, también se aplican a los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, lo cual garantiza finanzas sanas y un ejercicio presupuestal más transparente.

El propósito de la auditoría es contribuir a la consolidación del Instituto, a partir de un análisis de sus fortalezas y debilidades, y de un estricto control y ejercicio de los recursos asignados. Una de las áreas que más presupuesto tiene, además de la de Prerrogativas y Partidos Políticos; es la del Registro Federal de Electores, con el programa permanente de Actualización del Padrón; uno de los "candados" más importantes y costosos, que se deben solventar a fin de evitar suspicacias.

Por otra parte, el Instituto no tiene facultades para asignar el monto total que se destina al financiamiento público de los partidos y agrupaciones políticas, solamente es un intermediario que se encarga de distribuir los recursos que previamente fija la Cámara de Diputados; 70%, de acuerdo al porcentaje de votación obtenido por cada partido en la elección inmediata anterior, y un 30%, que se reparte de forma igualitaria. En este contexto, es notable el incremento que ha tenido este rubro, en contraste con otras dependencias y programas de combate a la pobreza, sin contar el gasto de operación de la

propia institución electoral, y el apoyo económico que aportan los gobiernos de los estados, vía convenios.

Así pues, la transición financiera en el Instituto está en marcha, aunque todavía existen ciertos *resquicios* y algunos *candados* impuestos desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que será necesario ir eliminando paulatinamente, y poder hablar de una completa autonomía; que de cualquier manera, no es posible alcanzar, en un cien por ciento; ante un diversificado contexto político, económico y social, que contempla toda una gama de intereses; la mayoría de los casos, contrapuestos entre sí, que impiden su fortalecimiento.

La estructura política y operativa del Instituto responde a una lógica que debe verse, al menos desde dos ópticas distintas: la primera tiene que ver con la eficiencia y eficacia administrativa, (los procedimientos para organizar y realizar los procesos electorales); y la segunda, con las implicaciones políticas (la transparencia, limpieza y credibilidad que dichos procesos deben tener); lo cual impone ciertos requisitos de operación que no necesariamente apoyan la condición anterior. Se puede tener una normatividad perfecta, un modelo organizacional adecuado, sistemas y procedimientos modernos, así como, recursos suficientes; pero si no se cuenta con personal profesional, sin filiación partidista y compromisos políticos, con propósitos comunes y con una actitud positiva que genere un ambiente de confianza; resulta más difícil alcanzar los objetivos previstos.

Por consiguiente, los consejeros electorales se han visto obligados a asumir tareas de supervisión y dirección de las funciones operativas, más allá de lo que la eficiencia administrativa recomendaría, a través de las llamadas "Comisiones".

La elección presidencial del 2000, fue la primera en la historia moderna del país, que organizó una institución con mayor autonomía e independencia del gobierno. Toda vez que en 1994, el Secretario de Gobernación, aun se mantenía al frente del Consejo General del Instituto; es en 1996 cuando éste sale definitivamente, y podemos hablar de un órgano verdaderamente autónomo. Pese a que por negativa del PRI, no se aprobaron las reformas que hubieran fortalecido las facultades del Instituto, en materia de fiscalización de recursos de los partidos y en relación al voto de los mexicanos en el extranjero, alegando supuesta inviabilidad logística. Se contó con un marco legal que permitió organizar elecciones transparentes y mucho más equitativas; hubo voluntad política por parte del gobierno, partidos y candidatos para respetar las instituciones democráticas establecidas. En términos generales, existió un clima de civilidad, confianza y cooperación. La institución electoral contó con el apoyo de los principales actores políticos y de la misma sociedad; sus actos buscaron apearse en todo momento a lo que dictaba la ley.

No obstante, tras la experiencia electoral de 1997, el IFE se cuidó de realizar acciones que pudieran ser impugnadas por los partidos políticos ante el Tribunal Electoral; reduciendo su capacidad de operación para preparar y organizar la elección federal del año 2000. Se canceló la propuesta del PRD de crear una comisión que durante el proceso electoral, conociera de la indebida utilización de programas de gobierno o recursos públicos en beneficio de los partidos o sus candidatos; concretándose a promover la libre participación de los ciudadanos, mediante spots en radio y televisión, los cuales no fueron debidamente transmitidos; la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRTVI) incumplió, afectando la difusión de dicha campaña. Sin embargo, la mayoría no priísta en la Cámara de Diputados, impulsó la formación de una Comisión para vigilar que no se desviarán dichos recursos.

Igualmente, en lugar de un exhorto, se envió una carta al Presidente de la República, a los 31 gobernadores y a la jefa de gobierno del Distrito Federal, en la que tan sólo, se les sugirió la conveniencia de suspender las campañas de divulgación sobre las acciones emprendidas por sus respectivos gobiernos, que no se refirieran a programas cuya comunicación social fuera impostergable; un mes antes y hasta el final de la jornada electoral, a fin de tener un ambiente más propicio a la imparcialidad y a la equidad, al evitar que la publicidad sobre las obras y programas gubernamentales tendiera a confundirse, con la propaganda electoral, cuando los ciudadanos decidían el destino de su voto.

México se jugó una etapa más de su proceso de democratización, y salió adelante. Por primera vez, se eligió un Presidente de la República, de un partido distinto al PRI; poniendo fin a 70 años de gobiernos priístas y manipulación electoral. Además, se votaron 500 diputados federales y 128 senadores. También, se realizaron elecciones locales concurrentes para elegir gobernadores en Guanajuato y Morelos, incluyendo la renovación de nueve congresos locales, en igual número de estados; así como, la segunda elección de jefe de Gobierno, la primera de jefes delegacionales y la renovación de la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal.

Durante su relativamente corta existencia (diez años), el Instituto ha protagonizado hechos relevantes para la vida democrática. Implementó diversas acciones dirigidas al reforzamiento de la política electoral a nivel nacional, que en conjunto, tendieron a elevar la calidad de los procesos electorales. Promovió variados programas, proyectos y actividades que le permitieron cumplir con los objetivos y metas previstas, reafirmando como una institución autónoma y profesional en pro de la democracia y en defensa de los principios rectores que le dieron sustento. Podríamos catalogarlo incluso, como uno de los instrumentos más importantes que encaminaron a la democratización interna del país. El Instituto ha logrado comprometer a los actores políticos en el cumplimiento de la ley; aplicando a todos los partidos -sin distinción-, las sanciones legales a que se hicieron acreedores, sin provocar enfrentamientos entre las partes; propiciando una mayor equidad

en las condiciones de la competencia y en los tiempos dedicados por los medios de comunicación a las campañas, realizando monitoreos con mayor profundidad y alcance; produciendo y difundiendo información relevante y de calidad sobre las elecciones, que conllevó a ir construyéndose una imagen positiva de legitimidad y transparencia entre la población en general. Lo anterior, ha requerido grandes esfuerzos de concertación política y de propósitos comunes, para acotar los posibles márgenes de disenso.

De ahí, que para poder analizar objetivamente a la institución electoral como una entidad autónoma e independiente de cualquier tipo de control gubernamental, erigida en un cuarto poder independiente del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la tarea de organizar nada menos que el acceso al poder público y perfilar su actuación como uno de los ejes principales de la transición; sea indispensable distinguir sus fortalezas y debilidades políticas y administrativas, frente al tradicional aparato gubernamental y partidario. Uno de los principales objetivos de este trabajo, que espero haya sido cumplido a cabalidad.

PRESIDENTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (SECRETARIOS DE GOBERNACION) 1990-1996			
NOMBRE	PERIODO	PRINCIPALES CARGOS	
		ANTERIOR	ULTIMO
Fernando Gutiérrez Barrios	1990-1992	Director de la Federal de Seguridad, gobernador priísta de Veracruz	Presidente de la Comisión de Proceso Interno del PRI para la elección del candidato presidencial en 1999.
Patrocinio González Blanco Garrido	1993-1994	Gobernador priísta de Chiapas	
Jorge Carpizo Mac Gregor	1994	Rector de la UNAM; Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procurador General de la República	Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Esteban Moctezuma Barragán	1995	Senador del PRI	Secretario de Desarrollo Social, secretario general del PRI, coordinador de campaña del candidato del PRI a la Presidencia, Francisco Labastida.
Emilio Chuayffet Chemor	1995-1996	Presidente Municipal de Toluca (PRI), Procurador Federal de Protección al Consumidor (PROFECO), gobernador priísta del Estado de México	

DIRECTORES Y SECRETARIOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL 1990-1996				
NOMBRE	PUESTO	PERIODO	PRINCIPALES CARGOS	
			ANTERIOR	ULTIMO
Emilio Chuayffet Chemor	Director General	1990-1992		
Arturo Núñez Jiménez	Director General	1993-1994	Representante del PRI en 1988 ante la Comisión Federal Electoral; Subsecretario de Gobernación en 1992	Director del INFONAVIT, Subsecretario de Desarrollo Político en Gobernación, Coordinador del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados
Arturo Ruiz de Chávez*	Secretario General	1990-1993		
Agustín Ricoy Saldaña	Secretario y Director General	1993-1996	Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la Secretaría de Gobernación	
Lic Felipe Solís Acero	Secretario Ejecutivo	1996-1998	Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública. Presidente de la Asociación de profesores investigadores del INAP, vicepresidente del Consejo Directivo Nacional del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública	Secretario de la Comisión de Proceso Interno para seleccionar el candidato presidencial del PRI en 1999
Lic Fernando Zertuche Muñoz	Secretario Ejecutivo	1998-	Licenciado en Derecho. Investigador del COLMEX, profesor en la UNAM. Fue militante del PRI, en el que fue director del Fondo para la historia de las Ideas revolucionarias en 1976 Secretario General del IMSS, subsecretario y oficial mayor en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, representante del gobierno de México ante el Consejo de Administración de la Organización del Trabajo y director general del INEA. Asesor de la Dirección Ejecutiva de Administración en el IFE y miembro del Comité Técnico de Evaluación para la Observación Electoral 1997. Fue propuesto sin éxito para ocupar la dirección ejecutiva de Organización Electoral, y la presidencia del Consejo del IFE en el Distrito Federal. Asimismo, el PAN no consideró su propuesta para ser nombrado Oficial mayor de la Cámara de Diputados.	

* Su hermano, Mario Ruiz de Chávez fue Presidente Municipal de Naucalpan por el PRI

ESTRUCTURA CIUDADANA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (1991-1996)

NOMBRE	PUESTO	PERIODO	INSTANCIA QUE NOMBRA A LOS CONSEJEROS	PRINCIPALES CARGOS	
				ANTERIOR	ULTIMO
	Consejeros Magistrados	1991-1994	La Cámara de Diputados a propuesta del Poder Ejecutivo		
Lic. Sonia Alcántara Magos		1991			
Lic. Manuel Barquín Álvarez		1991-1994			
Lic. Luis Espinosa Gorozpe		1991-1994			
Dra. Olga Hernández Espíndola		1991-1994			
Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo		1991-1994		Doctor en Filosofía, catedrático de la FCPYS de la UNAM, ha escrito diversos artículos en materia política	Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Lic. Luis Tirado Ledezma		1991-1994			
Lic. Luis Carballo Balvanera*		1991-1994		Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación	
	Consejeros Ciudadanos	1994-1996	La Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.		
Mtro. José Woldenberg Karakowsky					
Mtro. Santiago Creel Miranda				Maestro en Derecho, académico del ITAM, miembro de la Barra Mexicana de Abogados, consultor jurídico del Grupo ICA y de la SHCP; miembro del Consejo de Administración de la revista Este País	Diputado Federal por el PAN, candidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el mismo partido; miembro de la Comisión de Enlace del gobierno de transición del Presidente electo Vicente Fox
Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti				Maestro en Derecho, analista político; colaborador del periódico la Jornada. Ha trabajado en distintas agrupaciones vinculadas con movimientos democráticos, miembro de Alianza Cívica	Analista político
Lic. Miguel Ángel Granados Chapa				Licenciado en Derecho y Periodismo. Participó en la fundación del Semanario Proceso; subdirector de Uno más Uno, La Jornada y colaborador del Reforma, director del Semanario Mira	Fue candidato a la gubernatura de Hidalgo por el PRD en 1998. Continúa con su labor periodística
Dr. Ricardo Pozas Horcasitas				Doctor en Sociología. Director del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM	Investigador y académico
Lic. Fernando Zertuche Muñoz					

*Consejero Suplente, sustituye a Sonia Alcántara Magos en septiembre de 1991

ESTRUCTURA CIUDADANA (CONSEJEROS ELECTORALES) DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (1996-2003)			
NOMBRE	PUESTO	DATOS CURRICULARES	
		ANTERIOR	PROBABLES VINCULOS PERSONALES CON EL GOBIERNO O ALGÚN PARTIDO POLÍTICO
Mtro José Woldenberg Karakowsky	Presidente del Consejo General	Maestro en Estudios Latinoamericanos. Analista político, académico de la UNAM; colaborador en diversas publicaciones como la Cultura en México, Punto, Cuadernos Políticos, Uno más uno, el Porvenir, la Jornada, la Opinión, Nexos y el Diario de Yucatán, además es autor y coautor de varios libros.	Militante del PSUM y ex consejero del PRD
Dr José Barragán Barragán	Presidente de la Comisión de Auditoría del Consejo General.	Doctor en Derecho Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro de la Comisión para celebrar el Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado, ha colaborado en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado y en la Revista Jus de la Universidad de Guadalajara, autor de diversos libros en materia jurídica	
Lic Jesús Cantú Escalante	Presidente de la Comisión de Organización Electoral y de Informática.	Licenciado en Economía. Periodista, director del periódico El Porvenir de Monterrey y director editorial del Noroeste de Sinaloa	Vinculado a Alianza Cívica.
Dr Jaime Cárdenas Gracia	Presidente de la Comisión de Administración y de Reglamentos.	Doctor en Derecho. Profesor visitante en las Universidades de Yale y Georgetown, así como de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados. Autor de diversos libros en la materia.	Fue propuesto por el PRD. Era asesor de Manuel Camacho Solís y de Fernando Ortiz Arana.
Mtro. Alonso Lujambio Irazábal	Presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.	Maestro en Ciencias Políticas Encargado del área de análisis político en el Departamento de Estudios Económicos de Banamex; articulista del periódico Reforma y en revistas como Nexos, Vuelta, Etcótera, Este País, Foro Internacional, Política y Gobierno Director de la licenciatura en Ciencia Política y profesor en el ITAM.	Su padre fue diputado del PAN
Dr. Maucio Meño Huerta	Consejero Electoral, Presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral.	Doctor en Ciencias Políticas. Profesor investigador en el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México (COLMEX), presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, miembro fundador de la Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas; colaborador permanente del periódico la Jornada y de la revista Nexos; ha publicado también varios libros en materia política.	
Mtro. Juan Molinar Horcasitas	Presidente de la Comisión del Registro Federal de Electores.	Maestro en Ciencias Políticas. Investigador del Center for United States Mexican Studies y profesor e investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y en el COLMES; ha publicado diversos artículos y libros en la materia.	Relaciones orgánicas e históricas con el PAN.
Dra. Jacqueline Peschard Manscal	Presidente de la Comisión de Preterrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión.	Doctora en Ciencia Política Analista de la democracia nacional, profesora e investigadora del Centro de Estudios Políticos de la FCPYS, UNAM y en el Centro de Estudios Sociológicos del COLMEX, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, del Instituto de Estudios para la Transición Democrática y del Consejo editorial de la revista Nexos. Ha publicado diversos artículos en libros y revistas especializadas	
Dr. Emilio Zebadúa González	Presidente de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica	Doctor en Ciencia Política Investigador del Centro de Estudios Históricos del COLMEX, colaborador del periódico la Jornada y de la Revista Expansión	Fue colaborador de Córdoba Montoya. Relaciones familiares con Cárdenas (su madre y hermano, son funcionarios del gobierno perredista del Distrito Federal)

ESTRUCTURA OPERATIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ÁREAS EJECUTIVAS	NOMBRE	PERIODO	PRINCIPALES CARGOS	
			ANTERIOR	ÚLTIMO
Registro Federal de Electores	Roberto Wong Urrea	1990-1994	Ingeniero Laboró en el Registro Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación.	Asesor en prospectiva electoral en el equipo de campaña del ex candidato presidencial del PRI y ex Secretario de Gobernación, Francisco Labastida.
	Carlos F. Almada López	1994-1995	Doctor en Administración. Ocupó diversos cargos a nivel estatal y municipal. Fue secretario de administración del gobierno del Estado de México, oficial mayor de la SEMIP, director general del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, director de finanzas de PEMEX. Es autor de diversos textos sobre administración.	Oficial Mayor en Gobernación, vocero de la Presidencia de la República y secretario de elecciones del CEN del PRI.
	Juan Manuel Herrero Álvarez	1995-1996		
	Clara Jusidman*	1996-1997	Miembro del Consejo de Administración de la Revista Este País	Secretana de Desarrollo Social del gobierno perredista del Distrito Federal
	Oscar Eduardo Badillo Gutiérrez	1998-	Ingeniero Industrial y de Sistemas. Catedrático en la Universidad Autónoma del Estado de México, del Valle de Toluca y del ITESM. Ha trabajado en la Comisión Nacional de Valores; en Análisis, Programación y Técnicas Administrativas, S.A. de C.V.; en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y en el Sistema Estatal de Informática del Estado de México. Estuvo encargado de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y fue Coordinador de Informática en el IFE.	
Prerrogativas y Partidos Políticos	Gustavo Kubli Ramírez	1991		
	Alfredo Salgado Loyo	1991-1992		Director General Jurídico en Gobernación. Secretario técnico de la Comisión de Fiscalización de Recursos del PRI.
	Hermilo Herrejón Silva	1993-1994		
	Juan Molnar Horcasitas	1994-1996	Académico del COLMEX.	Consejero Electoral del Consejo General del IFE
	Arturo Sánchez Gutiérrez	1996-	Sociólogo y politólogo. Director Académico de FLACSO - México, e investigador del IMEP. Ha escrito diversos artículos en materia política.	
Organización Electoral	Felipe Solís Acero	1990-1996		
	Leonardo Vakiés Zurita	1996-1998	Académico de la UAM- Iztapalapa. Ha escrito diversos artículos en materia política.	Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)
	María Elena Verdugo Quiñones	1998		Directora del Centro de Formación y Desarrollo del IFE.
	Jaime Rvera Velásquez	1999-	Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, y maestro en sociología. Profesor e investigador en la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y docente en la Universidad Iberoamericana, en donde realizó funciones de coordinador de grupos de trabajo social; así como profesor visitante en la facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Guadalajara.	

*El representante del PRI Enrique Ibarra, se inconformó con su designación, debido a que pertenecía a una agrupación política que estaba contra su partido.

ESTRUCTURA OPERATIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ÁREAS EJECUTIVAS	NOMBRE	PERIODO	CARGOS PRINCIPALES	
			ANTERIOR	ULTIMO
Servicio Profesional Electoral	Cesar Bécker Cuéllar	1991-1996		Subsecretario de Asuntos Migratorios en Gobernación.
	Rubén Lara León	1996-1997	Licenciado en Administración Profesor en la UAM Laboró en el IMSS, en la STPS y en la SEP. Fue Director de Información y Documentación Electoral en el IFE.	Consejero Electoral en el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)
	José Luis Méndez Martínez	1998-		
Capacitación Electoral y Educación Cívica	Luis Farías Mackey	1991-1992	Secretario adjunto de la Presidencia del CEN del PRI.	Por invitación del entonces Presidente Carlos Salinas pasó a ocupar una responsabilidad administrativa federal y después fue representante suplente del PRI ante el IFE.
	Pedro E Velasco	1993	Licenciado en Derecho Profesor en la UAM. Laboró en la SEP, en Financiera Nacional Azucarera y en la SHCP. En el IFE era coordinador de asesores de la Dirección General	
	Antonio Santiago Becerra	1994		
	Jaime Gómez Mandujano	1995		
	Arturo Begné*	1996-1998	Maestro en Relaciones Internacionales Miembro del Consejo Editorial y subdirector de la Revista Voz y Voto	Se dedicó a actividades profesionales Encabeza la Agrupación Política Nacional, Iniciativa XXI
	María del Carmen Alanís Figueroa	1999-	Licenciada en Derecho. Cuenta con una larga trayectoria en las instancias jurisdiccionales que antecedieron al actual Tribunal Electoral, donde fue titular de la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación; entre otros cargos. Además se desempeñó como Coordinadora Administrativa de las oficinas del Secretario de Desarrollo Social y Secretaria Técnica de la Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas; así como en la docencia e investigación, en temas electorales.	
Administración	Ruben Guerrero Zomilla	1991-1992		
	María Eugenia de León May**	1993-		

*Aspirante frustrado al cargo de Secretario Ejecutivo, por su supuesta cercanía con el entonces subsecretario de Gobernación, Jorge Alcocer, al pertenecer al consejo editorial de la revista Voz y voto, fundada por éste. Aunque, cabe destacar que al mismo órgano editorial pertenecen dos consejeros electorales; Mauricio Merino y Alonso Lujambio, y a nadie se le ocurrió atribuirles subordinación alguna. Es posible que el rechazo a Begné, por parte de la mayoría de los consejeros electorales se haya debido a otras razones; aún no esclarecidas.

**En su momento, los representantes del PAN propusieron reconsiderar su ratificación, hasta que se aclarará la forma en que se filtró el presupuesto del IFE a Hacienda y que motivó un "extrañamiento" hacia el Ejecutivo por tomarse atribuciones que no le correspondían. No obstante, su gestión ha sido ampliamente aplaudida por los todos los integrantes del Consejo General.

ESTRUCTURA OPERATIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ÁREAS EJECUTIVAS	NOMBRE	PERIODO	CARGOS PRINCIPALES	
			ANTERIOR	ULTIMO
Unidad de Contraloría Interna	Sergio Domínguez Vargas	1991-1992		
	Carlos Muñoz Villalobos	1993-1998	Contralor del gobierno de Chiapas con Patrocinio González Garrido, ex Secretario de Gobernación Trabajó 11 años en la Secretaría de Hacienda y en la de Comunicaciones y Transportes.	
	Mario Espinola Pinelo	1999-	Contador público con 5 años de experiencia en el área de auditoría, 20 años atendiendo la Dirección General del despacho Roberto Casas Aletriste, y 2, siendo director adjunto	
Dirección Jurídica	Leoncio Lara Saenz	1991		
	Gustavo Kubli Ramírez	1992-1993	Licenciado en Derecho Profesor investigador de la UAM Ocupó diversos cargos en la Administración Pública; en la SHCP, DDF, Estado de México y en la PROFECO En el IFE fue Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos	
	Modesto Sánchez Jalili	1994-1996	Director Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	
	Valentín Martínez Garza	1996-1998		
	Alfredo Fand Barquet	1999-	Licenciado en Derecho, con carrera en el área jurídica dentro del servicio público Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de la STYPS.	
Dirección del Secretariado Técnico	Nathaniel Ruiz Zapata	1991-1992		
	Amel Ramos Troconis	1993-1994		Coordinador administrativo cuando Arturo Núñez era subsecretario de Gobernación
	Marco Antonio Baños Martínez	1995-	Licenciado en Derecho. Ingreso al IFE en 1990 como Subdirector de Coordinación Regional de la Segunda Circunscripción Plurinominal y Director de Estadística y Documentación Electoral	
Coordinación Nacional de Comunicación Social	Rafael García Garza	1991-1992		
	Víctor Manuel Avilés Castro	1993-	Ministro de Información y Difusión en la Embajada de México en EUA; corresponsal en Notimex, colaborador del periódico El Nacional, La Jornada, Uno más Uno, el Sol de México y de la revista Nexos	
Unidad Técnica de Servicios de Informática	Alberto Alonso y Coria	1999-	Doctor en Matemáticas Profesor e Investigador; coordinador de la Unidad de Investigación en Cómputo aplicado de la Dirección General de Servicios de Cómputo Académico de la UNAM y asesor de la Coordinación de Investigación Científica en CONACYT; miembro del Comité de Información del Instituto Mexicano del Petróleo En 1997, fue coordinador del Programa de Resultados Preliminares (PREP) en el IFE.	
Coordinación de Asuntos Internacionales	Manuel Carrillo Poblano	1997-	Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Se ha desarrollado profesionalmente en el sector público en áreas de información, asesoría en política interior e internacional	
Centro de Formación y Desarrollo	María Elena Verdugo Quiñones	1999-	Fue delegada del I Distrito del RFE con sede en Mexicali, BC; Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital 02 de ese estado, así como de la Junta Local	

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS SUSTANTIVOS Y NO SUSTANTIVOS	
PROGRAMAS SUSTANTIVOS	LINEAS DE ACCIÓN
<p>Fomento y Regulación de la Educación Cultural, Deporte y Recreación</p> <p>Educación Cívica Electoral para la Población</p> <p>Capacitación Electoral y Educación Cívica</p>	<p>Desarrollar actividades relacionadas con el análisis e investigación electoral con el propósito de promover la educación cívica y la cultura política a estratos específicos de la población</p> <p>Contribuye al desarrollo de la vida democrática, a orientar y exhortar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y obligaciones político-electorales y a coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política, mediante programas de educación cívica y capacitación electoral, fortaleciendo su aplicación en los órganos desconcentrados, donde se elabora un modelo de capacitación electoral para las comunidades rurales. Se prepara el material didáctico y los instructivos de apoyo para la capacitación de los observadores electorales y funcionarios de casilla durante las elecciones federales; las investigaciones para definir mediante el enfoque de las ciencias sociales, los contenidos de las campañas; así como la preparación de instructores que capacitan a los ciudadanos insculcados que fungen como funcionarios de casilla, asegurando su participación. Consolida los programas dirigidos a la población y ejecuta los procedimientos operativos en materia de educación electoral desarrollando una estrategia integral mediante una campaña de sensibilización democrática basada en la utilización de medios impresos (carteles, trípticos, folletos y cuadernos, incluyendo traducciones en diferentes lenguas indígenas), electrónicas (spots radiofónicos), actividades de carácter académica (diplomados y ciclos de conferencias) y jornadas cívicas entre la población infantil y juvenil, con el apoyo de las autoridades educativas e instituciones académicas y de organizaciones sociales, propiciando el aprendizaje de los valores democráticos y la participación electoral.</p>
<p>Política y Organización Electoral</p>	<p>Ampliar la vida democrática del país, coadyuvar al fortalecimiento del régimen de partidos y a la participación ciudadana; procurando el perfeccionamiento de los procesos electorales. Reforzar técnicamente el funcionamiento de los órganos desconcentrados y profesionalizar los cuerpos directivos y técnicos del Instituto.</p>
<p>Actualización del Padrón Federal Electoral</p> <p>Registro Federal de Electores.</p>	<p>Instrumentar anualmente campañas nacionales intensivas para mantener actualizado y depurado el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, así como la emisión y distribución de las respectivas listas nominales de electores a los órganos del Instituto y a los partidos. Los principales programas en la materia, fueron el de "Nuevo Padrón", "Normal", "Especial" y el de Depuración Integral del Padrón Electoral y la Credencial para votar con fotografía. Para asegurar su cumplimiento, se lleva a cabo una penetrante campaña en los medios, con el fin de motivar la obtención de la credencial para votar con fotografía; aplicando la técnica censal total para registrar a todos los ciudadanos mexicanos mayores de 18 años no inscritos, a aquellos que cambiaron de domicilio, que la extraviaron o que fueron rehabilitados en sus derechos políticos; instalando numerosos módulos de atención ciudadana en todo el país. Apoyo a los procesos electorales locales, proporcionando apoyo técnico y administrativo y a la Comisión Nacional de Supervisión y Evaluación (CONASE) en los trabajos de actualización y verificación del padrón. Se mejoró la calidad del padrón, a través de un programa de bajas por defunción y suspensión de derechos políticos y se verificó en campo y en los centros regionales de cómputo; confrontando la información documental con la base de datos. Asimismo, mantiene actualizada la cartografía, registra las modificaciones de los centros urbanos y zonas rurales, así como la redistribución del territorio nacional.</p>
<p>Prerrogativas de los Partidos Políticos</p>	<p>Garantiza el cumplimiento del compromiso institucional de fortalecer el régimen de partidos, mostrando oportunamente el financiamiento público, en sus diversas modalidades. Apoya en tiempo y forma, la obtención de las prerrogativas en materia fiscal, de radio y televisión y las franquicias postales y telegráficas, en los términos del CONIPE, con instalaciones y equipamiento. En los medios escritos de comunicación, y en la elaboración de documentos monográficos de información sobre el sistema de partidos en México. Coordinación y comunicación estrecha con los partidos para orientarlos en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, en sus trámites y solicitudes; registro de partidos; convenios de frentes, coaliciones o fusiones; de los integrantes de sus órganos directivos y representantes acreditados ante los órganos electorales colegiados; candidatos; plataformas electorales; declaración de principios, estatutos y programas de acción.</p>
<p>Organización Electoral</p>	<p>Realiza los trabajos preparatorios para organizar los procesos electorales: instalación, integración y funcionamiento oportuna de las Juntas Locales y Distritales, y de los respectivos Consejos; evaluando y supervisando sus actividades, con apego a las políticas y normas establecidas por el Instituto, celebrando reuniones de coordinación a nivel nacional. Prepara la jornada electoral; instrumenta mecanismos de evaluación y adecuación de los diseños de la documentación y modelos de los materiales electorales para mejorarlos y simplificarlos; evaluando y optimizando su distribución entre los diferentes órganos electorales; ubica las capitales cabeceras de las cinco circunscripciones; ubica e integración de las casillas; diseño e implementación de una guía operativa, de sistemas de información y coordinación, por medios computarizados y telecomunicación (vía telefónica y fax), con los órganos desconcentrados para registrar la apertura, el cierre de casillas y los incidentes ocurridos; los cómputos locales y distritales, así como la integración de los expedientes con los resultados electorales. Realiza un análisis para actualizar y desarrollar mecanismos y procedimientos en la captura, procesamiento y configuración de las bases de datos de los resultados; formulación, distribución y presentación pública de las Memorias de los procesos electorales federales. Seguimiento al cumplimiento de los Convenios de apoyo y colaboración con los gobiernos de las entidades federativas; concerta acciones con las autoridades estatales y municipales, encaminadas a ampliar e intensificar la organización electoral, no obstante, el acortamiento a su autonomía. Integra y distribuye el Programa Anual de Actividades que aprueba la Junta General Ejecutiva; supervisando su aplicación, y revisando y actualizando las rutas electorales para contribuir al fortalecimiento y mejor funcionamiento de la organización electoral desconcentrada. Asimismo, efectúa el análisis estadístico y la evaluación respectiva de las elecciones.</p>
<p>Formación y Desarrollo del Personal Profesional Electoral.</p> <p>Servicio Profesional Electoral</p>	<p>Entre sus actividades, destaca el diseño y perfeccionamiento de las normas, políticas y procedimientos para la operación del Servicio Profesional Electoral. La elaboración del Estatuto respectivo, el anteproyecto del subsistema de desarrollo profesional y las bases generales del catálogo institucional de cargos y puestos. Actualiza y opera los sistemas de reclutamiento, selección, evaluación y promoción, e incorporación del personal al servicio; desempeño, egresos y permanencia, incluyendo su registro y adscripción; realiza diagnósticos individuales y lleva a cabo de manera permanente, la actualización de registros, de la base de datos y expedientes. Coordina programas de formación y desarrollo profesional, basados en sistemas de educación a distancia, que permiten su ejecución desconcentrada, través de textos de autoenseñanza combinados con sistemas presenciales. Para la evaluación de estos programas se definieron las materias y contenidos, programas académicos, mecanismos de implantación; perfil de asesores, autores de textos, tecnologías educativas y financiamientos académicos y administrativos de operación; a fin de coadyuvar al logro de niveles de excelencia profesional en la formación, desarrollo y consolidación de los cuerpos directivos y técnicos.</p>
PROGRAMAS NO SUSTANTIVOS	OBJETIVOS
<p>Administración</p>	<p>Los sistemas de administración, atienden, controlaron y vigilaron los requerimientos de recursos humanos, materiales, financieros y de servicios, de las distintas áreas del Instituto.</p>
<p>Administración Electoral</p>	<p>El ejercicio de los recursos humanos, materiales y financieros se realizó conforme a la normatividad y a las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal, emitidas por el Gobierno Federal e impuestas por la coyuntura económica existente.</p>
<p>Edificios Administrativos</p> <p>Construcción y Ampliación</p> <p>Rehabilitación</p>	<p>Tuvo como objetivo la construcción de instalaciones propias para albergar a las Juntas Locales en los estados.</p> <p>Construcción de inmuebles. Espacios físicos para proporcionar servicios médicos y de comedor al personal y de la Comisión de Radiodifusión.</p> <p>Apoyo a los órganos desconcentrados en los trabajos de conservación y mantenimiento de inmuebles.</p>

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL		
Gasto Operativo y Financiamiento Público a Partidos 1991-2000		
Año	Precios corrientes	Precios constantes
1991	1,159.3	4,653.9
1992	1,357.7	4,588.2
1993	1,873.6	5,656.8
1994	2,291.7	6,406.0
1995	1,216.2	3,175.5
1996	2,039.1	3,503.6
1997	5,039.3	6,780.4
1998	3,056.7	3,515.2
1999	3,771.5	3,771.5
2000	8,423.7	8,423.7

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL		
Gasto Operativo 1991-2000		
Año	Precios corrientes	Precios constantes
1991	1,053.1	4,227.6
1992	1,265.7	4,277.3
1993	1,732.3	5,230.2
1994	2,088.7	5,838.6
1995	1,043.5	2,724.6
1996	1,437.7	2,470.3
1997	2,785.2	3,747.5
1998	2,022.2	2,325.5
1999	2,016.1	2,016.1
2000	4,922.9	4,922.9

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL		
Financiamiento Público a Partidos 1991-2000		
Año	Precios corrientes	Precios constantes
1991	106.2	426.7
1992	92.01	310.9
1993	141.3	426.6
1994	203.0	567.4
1995	172.7	450.9
1996	601.4	1,033.3
1997	2,254.1	3,032.9
1998	1,034.5	1,189.7
1999	1,355.4	1,355.4
2000	3,530.8	3,530.8

FUENTE: IFE. Dirección Ejecutiva de Administración.

PARTICIPACION DEL IFE EN EL GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL (%)

ICEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto Federal Electoral	0.778	0.762	0.905	0.918	0.418	0.505	0.954	0.523	0.557
Partidos políticos	0.071	0.052	0.068	0.081	0.059	0.149	0.427	0.177	0.200
Operación	0.707	0.710	0.837	0.837	0.359	0.356	0.527	0.346	0.357

Índice de crecimiento real 1991=100	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto programable del gobierno federal	0.8	4.6	16.7	26.9	16.0	18.9	12.6	13.3
Presidencia Ejecutiva	0.5	4.2	16.0	26.9	15.9	18.1	12.8	12.8
Presidencia Legislativa y Judicial	19.3	32.5	60.6	24.7	23.0	70.1	(0.6)	3.8
Gasto Federal Electoral	(1.4)	21.5	37.6	(31.8)	(24.7)	45.7	(24.5)	(19.0)
Financiamiento a partidos políticos	(27.1)	0.1	33.1	5.4	142.4	611.4	179.1	217.9
Operación de operación IFE	1.2	23.7	38.1	(35.6)	(41.6)	(11.4)	(45.0)	(42.6)

(*) Cifra estimada con un 15% de inflación

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO Y DEL IFE EN AÑOS ELECTORALES

(cifras en millones de pesos)

ICEPTO	1991		1994		1997		2000
	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	
GASTO PROGRAMABLE TOTAL	148,879.1	597,661.4	249,480.5	697,377.2	526,123.9	710,590.7	
Presidencia Ejecutiva	146,709.9	588,953.4	244,478.8	683,395.8	517,115.8	695,779.3	
Presidencia Legislativa y Judicial	2,169.2	8,708.1	5,001.7	13,981.3	11,008.1	14,811.4	
Gasto Federal Electoral	1,159.3	4,653.9	2,291.7	6,406.0	5,039.3	6,780.4	8,423.7
Partidos políticos	106.2	426.3	203.0	567.4	2,254.1	3,032.9	3,530.8
Operación	1,053.1	4,227.6	2,088.7	5,838.6	2,785.2	3,747.5	4,922.9

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO Y DEL IFE EN AÑOS NO ELECTORALES

(cifras en millones de pesos)

ICEPTO	1992		1993		1995		1996		1998		1999
	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.									
GASTO PROGRAMABLE	178,266.2	602,435.6	206,987.2	624,940.4	290,423.6	758,290.8	403,449.5	693,208.3	585,200.0	672,980.0	677,128.0
Presidencia Ejecutiva	175,192.6	592,048.6	203,164.4	613,398.5	286,263.9	747,429.9	397,214.7	682,495.7	577,669.9	664,320.4	664,320.4
Presidencia Legislativa y Judicial	3,073.6	10,387.0	3,822.8	11,541.9	4,159.7	10,860.9	6,234.8	10,712.7	7,530.1	8,859.6	9,036.1
Gasto Federal Electoral	1,357.7	4,588.2	1,873.6	5,656.8	1,215.6	3,173.9	2,039.1	3,503.6	3,056.7	3,515.2	3,771.5
Partidos políticos	92.0	310.9	141.3	426.6	172.1	449.4	601.4	1,033.3	1,034.5	1,189.7	1,355.4
Operación	1,265.7	4,277.3	1,732.3	5,230.2	1,043.5	2,724.6	1,437.7	2,470.3	2,022.2	2,325.5	2,416.1

COMPARATIVO EN AÑOS ELECTORALES (Cifras en millones de pesos)

DESCRIPCIÓN	1991		1994		1997		2000
	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	
Supuesto IFE	1,159.3	4,653.9	2,291.7	6,406.0	5,039.3	6,780.4	8,453.7
Gasto de Operación	1,053.1	4,227.6	2,088.7	5,838.6	2,785.2	3,747.5	4,922.9
Financiamiento Público a Partidos Políticos	106.2	426.7	203.0	567.4	2,254.1	3,032.9	3,530.8

COMPARATIVO EN AÑOS NO ELECTORALES (Cifras en millones de pesos)

DESCRIPCIÓN	1992		1993		1995		1996		1998		1999
	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.									
Supuesto IFE	1,357.7	4,588.2	1,873.6	5,656.8	1,215.6	3,173.9	2,039.1	3,503.6	3,056.7	3,515.2	3,771.5
Gasto de Operación	1,265.7	4,277.6	1,732.3	5,230.2	1,043.5	2,724.6	1,437.7	2,470.3	2,022.2	2,325.5	2,416.1
Financiamiento Público a Partidos Políticos	92.0	310.9	141.3	426.6	172.7	450.9	601.4	1,033.3	1,034.5	1,189.7	1,355.4

FUENTE: Instituto Federal Electoral

EJERCICIO PROGRAMATICO DEL GASTO 1991-1994 (miles de nuevos pesos)					
PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS	PERIODO 1991-1994	PRESUPUESTO			
		ORIGINAL	MODIFICADO	EJERCIDO	VARIACION % ORIGINAL
TOTAL	1991	742,564	1,160,065	1,159,369	56.1
	1992	553,076	1,461,188	1,357,742	145.5
	1993	1,772,682	1,772,682	1,873,949	5.7
	1994	1,657,800	1,657,800	2,291,675	38.2
ADMINISTRACION*	1991	336,371	1,137,687	1,136,991	238.0
Administración Electoral	1992	134,091	146,214	123,112	(8.2)
	1993	106,901	185,309	158,287	48.1
	1994	185,306	446,561	446,561	141.0
POLITICA Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL	1992	225,828	1,090,737	1,033,737	357.8
Actualización del Padrón Federal Electoral	1993	1,360,190	1,420,170	1,410,956	3.7
	1994	966,459	1,094,573	1,093,148	13.1
Prerrogativas de los Partidos Políticos	1992	98,343	106,327	106,057	7.8
	1993	160,495	152,016	151,314	(5.7)
	1994	219,342	218,843	218,843	(0.2)
Organización Electoral	1992	31,127	52,425	42,004	34.9
	1993	70,929	92,338	85,311	20.3
	1994	116,631	375,964	375,964	222.4
Formación y Desarrollo del Personal Profesional Electoral	1992	10,041	6,206	4,131	(58.9)
	1993	12,027	8,249	7,205	(40.1)
	1994	13,490	6,414	6,414	(52.5)
FOMENTO Y REGULACION DE LA EDUCACION, CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	1992	33,287	47,963	37,388	10.5
Educación Cívica Electoral para la Población	1993	44,183	53,173	49,354	11.7
	1994	96,572	142,720	142,720	47.8
EDIFICIOS ADMINISTRATIVOS	1991	7,000	22,378	22,378	219.7
Administración	1992	19,819	11,316	11,313	(2.9)
Construcción y Ampliación	1993	12,976	11,316	11,222	(13.5)
	1994	9,750	4,922	4,922	(49.5)
Construcción, Rehabilitación y Mantenimiento	1993	4,981	-	-	(100.0)
	1994	50,250	3,103	3,103	(93.8)

*Incluye transferencias

FUENTE: Cuenta Pública del IFE 1991-1994.

PRESUPUESTO AUTORIZADO POR CAPITULO DE GASTO Y UNIDAD ADMINISTRATIVA 1991-1994 (miles de pesos)

CAPITULO DE GASTO	TOTAL	DIRECCION GENERAL	SECRETARIA GENERAL	CONSEJEROS MAGISTRADOS	REGIS. FED ELECTORAL	PRERR. Y PART. POLIT	ORGANIZ. ELECTORAL	SERV. PROF. ELECTORAL	CAPAC ELEC Y EDUC CIVICA	ADMON	JUNTAS LOCALES	JUNTAS DISTRIALES
1991 TOTAL PRESUPUESTO	742,564.4	4,749.4	3,108.8	1,031.3	18,251.1	110,585.3	17,052.2	8,653.8	11,395.0	418,462.6	21,245.6	128,029.3
1992	553,075.6	21,377.2	4,324.7		158,430.1	98,343.5	8,844.1	10,040.6	12,644.5	91,027.8	31,582.9	116,460.3
1993	1,772,881.7	16,150.6	6,195.5		1,275,165.9	160,495.5	9,983.5	12,028.9	20,593.8	66,110.8	66,305.5	139,663.7
1994	1,657,800.0	29,308.3	24,636.2		876,398.7	219,341.8	90,857.3	13,490.2	70,797.4	107,123.1	75,833.8	150,013.2
1000 SERVICIOS PERSONALES	172,811.0	2,282.2	1,027.2	1,031.3	9,742.5	1,474.7	2,811.8	1,216.2	1,037.5	2,742.7	21,245.6	128,029.3
1991												
1992	160,379.5	4,382.0	1,596.1		36,268.2	1,825.2	2,985.0	1,794.8	1,360.1	11,258.6	14,827.1	84,082.4
1993	175,499.0	4,554.0	1,776.5		42,701.0	2,049.1	3,356.3	2,015.8	1,493.5	13,614.1	15,442.2	88,491.5
1994	185,900.0	4,733.6	1,876.1		44,562.1	2,143.6	3,499.9	2,100.4	1,556.5	11,867.1	16,451.4	97,109.3
2000 MATERIALES Y SUMINISTROS	5,569.0	535.8	511.4		756.8	749.8	751.8	751.8	756.8	755.8		
1991												
1992	25,510.4	677.8	315.8		12,583.1	1,118.8	459.5	2,751.6	1,467.7	2,786.3	2,150.0	1,200.0
1993	23,875.7	753.7	358.7		11,872.6	682.5	432.5	1,757.6	1,140.3	4,262.8	2,615.0	
1994	102,487.2	2,065.1	3,536.5		11,958.9	6,757.8	38,461.1	2,274.6	16,286.1	21,149.1		
3000 SERVICIOS GENERALES	42,830.5	1,296.6	1,295.6		7,333.1	2,402.0	12,566.1	6,193.5	9,193.5	2,550.1		
1991												
1992	195,702.0	6,198.4	2,412.8		67,865.7	3,423.6	5,399.6	5,494.2	9,816.7	49,307.3	14,605.8	31,177.9
1993	255,075.6	9,837.1	3,025.2		98,592.6	5,694.7	5,898.1	6,472.7	11,078.6	24,852.3	38,462.1	51,162.2
1994	388,012.8	16,446.4	14,895.1		87,526.2	6,025.5	47,107.9	9,018.8	52,240.2	42,466.4	9,382.4	52,903.9
4000 TRANSFERENCIAS	105,424.0					105,424.0						
1991												
1992	103,165.0	10,119.0			570.0	91,976.0				500.0		
1993	158,416.0	350.0			1,496.8	148,439.6		1,500.0		7,629.6		
1994	210,000.0					203,713.0				6,287.0		
5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES	9,937.0	634.8	274.6		449.7	534.8	922.5	492.3	407.2	6,221.1		
1991												
1992	22,318.7				14,961.8				6,876.4	7,366.9		
1993	37,966.7	656.6	1,035.1		17,610.9	3,629.6	296.6	280.8	714.6	2,776.6	4,804.9	
1994	44,400.0	6,063.2	4,328.5		15,353.5	701.9	1,788.4	96.4		16,353.5		
6000 OBRAS PUBLICAS	7,000.0									7,000.0		
1991												
1992												
1993	17,956.7									12,975.4	4,981.3	
1994	60,000.0									10,000.0	50,000.0	
8000 EROGACIONES EXTRAORDINAR	396,192.9											
1991												
1992	46,000.0				26,181.3					399,182.9		
1993	1,102,892.0				1,102,892.0					19,818.7		
1994	717,000.0				717,000.0							

NOTA: Para los años 1991 y 1992 las cantidades se convirtieron a pesos actuales, en virtud de la nueva política monetaria que entró en vigor el 1 de enero de 1993.. FUENTE: Cuenta Pública del IFE 1991-1994

PRESUPUESTO PROGRAMATICO AUTORIZADO POR UNIDAD ADMINISTRATIVA 1991-1994 (miles de pesos)

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS	TOTAL	DIRECCION GENERAL	SECRETARIA GENERAL	CONSEJEROS MAGISTRADOS	REGIS. FED. ELECTORES	PRERR. Y PART. POLIT.	ORGANIZ. ELECTORAL	SERV. PROF. ELECTORAL	CAPAC. ELECT. Y EDUC. CIV.	ADMON	JUNTAS LOCALES	JUNTAS DISTRITALES
ADMINISTRACION												
Administración Electoral												
1991	742,564.4	4,749.4	3,108.8	1,031.3	18,251.1	110,585.3	17,052.2	8,653.8	11,395.0	418,462.6	21,246	128,029
1992	134,091.3	21,377.2	4,324.7							71,209.1	11,706	25,474
1993	108,901.3	16,150.6	6,195.5							53,135.4	4,724	26,696
1994	185,306.1	29,308.3	24,636.2							97,123.1	5,489	28,769
POLITICA Y ORGANIZ. ELECTORAL												
Actualización del Padrón Federal Elect.												
1992	225,827.6				158,430.1						9,242.2	53,155.3
1993	1,360,189.7				1,275,165.9						11,816.8	73,207.0
1994	966,459.2				876,398.7						12,524.2	77,536.3
Prerrogativas de los Partidos Políticos												
1992	98,343.4					98,343.4						
1993	160,495.5					160,495.5						
1994	219,341.8					219,341.8						
Organización Electoral												
1992	31,126.9						8,844				5,667	16,615
1993	70,928.7						9,984				41,070	19,875
1994	116,631.3						90,857				3,920	21,854
Fomento y Desarrollo del Personal Profesional Electoral												
1992	10,040.6							10,040.6				
1993	12,026.9							12,026.9				
1994	13,490.2							13,490.2				
FOMENTO Y REGULACION DE LA EDUC., CULT., DEPOR Y RECREAC.												
Educación Cívica Electoral												
1992	33,827.3								12,644.5		4,967.4	16,215.4
1993	44,182.9								20,593.8		3,713.4	19,875.7
1994	96,571.4								70,797.4		3,920.2	21,853.8
EDIFICIOS ADMINISTRATIVOS												
Construcción y Ampliación												
1992	19,818.7										19,818.7	
1993	12,975.4										12,975.4	
1994	9750.0										9,750.0	
Construcción, Rehabilitación y Mantenimiento												
1993	4,981.3											4,981.3
1994	50,250.0									250.0	50,000.0	

CUENTA PUBLICA 1991-1994 (miles de nuevos pesos)																
TIPO DE GASTO	PRESUPUESTO								VARIACION							
	ORIGINAL				EJERCIDO				MONTO				%			
	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994
TOTAL	742,564	553,076	1,772,682	1,657,800	1,159,369	1,137,742	1,873,649	2,291,675	416,805	804,666	100,967	633,875	54.9	145.5	5.7	38.
GASTO CORRIENTE	725,627	484,757	1,716,758	1,553,400	1,123,840	1,210,226	1,758,804	2,218,046	398,213	725,469	42,046	664,646	264.6	149.7	2.4	42.
Servicios Personales	172,611	160,380	175,499	185,900	629,413	378,665	635,138	842,722	456,802	218,285	459,639	656,822	264.6	136.1	261.9	353
Materiales y suministros	5,569	25,510	23,876	102,487	71,306	197,949	235,799	172,696	65,737	172,439	211,923	70,209	1,180.4	676.0	887.6	68
Servicios Generales	42,830	195,702	255,075	338,013	314,392	535,120	724,411	983,972	271,562	339,418	469,336	645,959	634.4	173.4	184.0	191.
Transferencias	105,424	103,165	159,416	210,000	108,729	98,492	163,456	218,656	3,305	(4,673)	4,040	8,656	3.1	(4.5)	2.5	4.
Erogaciones Extraordinarias	399,193		1,102,892	717,000					(399,193)		(1,102,892)	(717,000)	(100.0)		(100.0)	100
GASTO DE CAPITAL	16,937	68,319	55,924	104,400	35,529	147,516	114,845	73,629	18,592	79,197	58,921	(30,771)	109.8	115.9	105.4	(29.5)
Inversión física	16,937	46,000	17,957	60,000	35,529	11,313	11,222	8,025	18,592	(34,687)	(6,735)	(51,975)	109.8	(75.4)	(37.5)	(86.6)
Servicios Personales																
Materiales y Suministros																
Servicios Generales																
Transferencias para																
Inversión Física																
Bienes Muebles e Inmuebles	9,937				13,151				3,214				32.3			
Obras Públicas	7,000		17,957	60,000	22,378	11,313	11,222	8,025	15,378	11,313	(6,735)	(51,975)	219.7		(37.5)	(86.6)
Erogaciones Extraordinarias para Obra Pública		46,000								(46,000)				(100)		
Otros Gastos de Capital		22,319	37,967	44,400		136,203	103,623	65,604		113,884	65,656	21,204	510.3	172.9	47.	
Materiales y Suministros																
Servicios Generales																
Transferencias para																
Inversión Financiera																
Bienes Muebles e Inmuebles		22,319	37,967	44,400		136,203	103,623	65,604		113,884	65,656	21,204	510.3	172.9	47.	
Inversiones Financieras																
Erogaciones Extraordinarias para Inversión Financiera																

FUENTE: Cuenta Pública del IFE 1991-1994

COMPARATIVO 1994-1997. POR CAPITULO DE GASTO (millones de pesos)										
PROGRAMA	PRESUPUESTO									
	1994 ¹⁶⁶		1995		1996 ¹⁶⁷		1997		VARIACION % 1997/ 1994	
	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.
CENTRAL	1,326.2	1,326.2	460.8	316.4	1,129.6	580.7	1,566.9	688.5	18.1	(48.1)
SERVICIOS PERSONALES	548.3	548.3	139.6	91.9	210.5	108.2	292.3	128.4	(46.7)	(76.6)
MATERIALES Y SUMINISTROS	132.3	132.3	60.0	39.5	262.0	134.7	331.8	145.8	150.8	10.2
SERVICIOS GENERALES	542.8	542.8	254.4	167.4	562.0	288.9 ¹⁶⁸	835.1	367.0	53.9	(38.4)
TRANSFERENCIAS	10.8	10.8	7.5	4.9	15.7	8.1	33.0	14.5	205.6	34.3
BUENES MUEBLES E INMUEBLES	63.2	63.2	3.5	2.3	39.4	20.3	0.0	0.0	(100.0)	(100.0)
OBRA PUBLICA	11.5	11.5	5.8	3.8	0.0	0.0	0.0	0.0	(100.0)	(100.0)
INVERSION DEL PROGRAMA ESPECIAL (FOTOCREDENCIALIZACION) Y REDISTRITACION	17.3	17.3	10.0	6.6	40.0	20.6	74.7	32.8	(331.8)	89.6

COMPARATIVO 1994-1997 POR CAPITULO DE GASTO (millones de pesos)										
PROGRAMA	PRESUPUESTO									
	1994		1995		1996		1997		VARIACION %	
	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.								
ORGANOS DESCONCENTRADOS	625.1	625.1	319.1	209.9	426.5	219.3	889.3	390.8	42.3	(37.5)
SERVICIOS PERSONALES	288.2	288.2	121.9	80.2	227.6	117.0	397.9	174.8	38.1	(39.4)
MATERIALES Y SUMINISTROS	52.5	52.5	23.0	15.1	22.7	11.7	74.8	32.9	42.5	(37.3)
SERVICIOS GENERALES	263.8	263.8	139.7	91.9	176.2	90.6	393.7	173.0	49.2	(34.4)
BUENES MUEBLES E INMUEBLES	16.1	16.1	2.5	1.6	0.0	0.0	22.9	10.1	42.2	(37.3)
OBRA PUBLICA	4.5	4.5	32.0	21.1	0.0	0.0	0.0	0.0	(100.0)	(100.0)
TOTAL	1,951.3	1,951.3	799.9	526.4	1,566.1	800.0	2,466.2	1,079.3	25.9	(44.1)

FUENTE: Instituto Federal Electoral

¹⁶⁶ Incluye el gasto de operación del Programa de Fotocredencialización en Servicios Personales, Materiales y Generales.

¹⁶⁷ Comprende el Programa de Redistribución que llevó a cabo el Registro Federal de Electores.

¹⁶⁸ Contempla la ampliación líquida por 145.7 millones de pesos, que la SHCP autorizó para cubrir personal eventual para la Redistribución y el Programa de Credencialización.

COMPARATIVO 1994-1997 (millones de pesos)								
CONCEPTO	PRESUPUESTO							
	1994		1995		1996 ¹⁶⁹		1997	
	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.
MATERIALES Y SUMINISTROS	184.8	184.8	83.0	54.6	284.7	146.4	406.6	178.7
SERVICIOS PERSONALES	836.5	836.5	261.5	172.1	438.1	225.2	690.2	303.3
SERVICIOS GENERALES	806.6	806.6	408.4	268.8	738.2	379.5	1,228.8	540.0

COMPARATIVO 1994-1997 (millones de pesos)										
CONCEPTO	PRESUPUESTO								VARIACION % 1997/ 1994	
	1994		1995		1996		1997			
	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.						
TOTAL	1,951.3	1,951.3	799.9	526.4	1,556.1	800.0	2,458.2	1,079.3	25.9	(44.7)
PROGRAMA ORDINARIO	1,923.2	1,923.2	782.4	514.9	1,500.4	771.4	2,348.5	1,032.0	22.1	(46.3)
PROGRAMA ESPECIAL ¹⁷⁰	17.3	17.3	10.0	8.6	40.0	20.5	74.7	32.8	331.8	89.6
TRANSFERENCIAS	10.8	10.8	7.5	4.9	15.7	8.1	33.0	14.5	205.6	34.3

FUENTE: Instituto Federal Electoral

¹⁶⁹ Incluye los programas de Redistribución y campaña de Fotocredencialización, de los cuales se erogaron 169.6 millones en 1996 y para 1997 se estima en 111.5 millones.

¹⁷⁰ Se refiere exclusivamente a la inversión de Fotocredencialización y Redistribución, ya que el gasto corriente se encuentra integrado en los capítulos de Servicios Personales, materiales y generales.

COMPARATIVO 1995-1996 POR CAPITULO DE GASTO (millones de pesos)													
CONCEPTO	PRESUPUESTO 1995						PRESUPUESTO 1996						
	CENTRAL		DESCONCENTRADO		TOTAL		CENTRAL		DESCONCENTRADO		TOTAL		
	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	
SERVICIOS PERSONALES	252.0	658.0	183.7	479.6	435.7	1,137.6	397.9	683.7	268.0	443.3	655.9	1,217.0	
MATERIALES Y SUMINISTROS	54.7	142.8	21.2	55.4	75.9	198.2	148.5	255.2	24.4	41.9	172.9	297.1	
SERVICIOS GENERALES	294.8	769.7	222.3	580.4	517.1	1,350.1	307.9	529.0	327.7	408.4	545.6	937.5	
TRANSFERENCIAS	9.7	25.3	0.1	0.3	9.8	25.6	17.6	30.2	0.0	0.0	17.6	30.2	
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	5.0	13.1	0.0	0.0	5.0	13.1	45.6	78.4	0.1	0.2	45.7	78.5	
OBRA PUBLICA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
SUMA GASTO	616.2	1,608.9	427.3	1,115.7	1,043.5	2,724.6	917.5	1,576.5	520.2	893.8	1,437.7	2,470.3	
FINANCIAMIENTO PUBLICO A PARTIDOS POLITICOS						172.7		450.9				801.4	
TOTAL IFE						1,216.2		3,175.5				2,039.1	3,503.6

COMPARATIVO 1997-1999 POR CAPITULO DE GASTO (millones de pesos)																
CONCEPTO	PRESUPUESTO 1997						PRESUPUESTO 1998						1999			
	CENTRAL		DESCONCENTRADO		TOTAL		CENTRAL		DESCONCENTRADO		TOTAL		CENTRAL	DESCONC.	TOTAL	
	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.	PRECIOS CORR.	PRECIOS CONST.				
SERVICIOS PERSONALES	595.4	801.1	709.8	955.0	1,305.2	1,756.1	581.1	688.3	475.7	547.1	1,056.8	1,215.3	726.7	469.6	1,196.3	
MATERIALES Y SUMINISTROS	196.2	264.0	136.5	183.7	332.7	447.6	153.0	176.0	60.0	69.0	213.0	245.0	231.1	60.7	291.8	
SERVICIOS GENERALES	489.0	657.9	451.9	608.0	940.9	1,266.0	364.8	419.5	285.1	327.9	649.9	747.4	466.3	337.0	803.3	
TRANSFERENCIAS	23.6	31.8	10.9	14.7	34.5	46.4	14.4	16.6	0.0	0.0	14.4	16.6	25.3	0.0	25.3	
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	155.4	209.1	16.5	22.2	171.9	231.3	55.1	63.4	24.8	28.5	79.9	91.9	85.3	14.1	99.4	
OBRA PUBLICA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.2	9.4	0.0	0.0	8.2	9.4	0.0	0.0	0.0	
SUMA GASTO	1,459.6	1,963.9	1,325.6	1,783.6	2,785.2	3,747.5	1,176.6	1,353.1	845.6	972.4	2,022.2	2,325.5	1,534.7	881.4	2,416.1	
FINANCIAMIENTO PUBLICO A PARTIDOS					2,254.1	3,032.9					1,034.5	1,189.7			1,355.4	
TOTAL IFE					5,039.3	6,780.4					3,056.7	3,515.2			3,771.5	

FUENTE: Instituto Federal Electoral

BIBLIOGRAFIA

2. Aguirre, Pedro, Becerra Ricardo, et-al *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso.*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática., México 1995, 152 pp.
3. Alcocer Jorge y Morales Rodrigo (coordinadores)., *La organización de las elecciones. Problemas y proyectos de solución.*, Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1994, 251 pp.
4. Alcocer, Jorge., (Coordinador)., *Elecciones, diálogo y reforma.*, México 1995, Volumen II., Nuevo Horizonte editores S.A. de C.V., 223 pp
5. Aziz Alberto y Peschard Jacqueline (coordinadores), *Las elecciones federales de 1991.*, Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1992, 245 pp.
6. Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José., *La reforma electoral de 1996. Una descripción general.*, Edit. F.C.E., México 1997., 237 pp.
7. Cansino, César., (coordinador)., *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México.*, Edit. CEPCOM., México 1998., 170 pp.
8. Carpizo, Jorge., *La ciudadanización del proceso electoral federal 1994.* Discurso pronunciado en la Sesión del Consejo General el 3 de junio de 1994., Instituto Federal Electoral., Dirección General., 15 pp
9. Cordera Campos, Rafael (Compilador)., *La nueva reforma política.*, Edit. El Nacional, México 1991, 238 pp.
10. Dehesa Huerta, Fernando., *El presupuesto por programas en el IFE: 1991-1994.*, Tesis. Facultad de Economía, UNAM 1995.
11. Faya Viesca, Jacinto., *Finanzas Públicas.*, Edit. Porrúa, México 1996, 438 pp.
12. González Casanova, Pablo., (Coordinador), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas.*, Edit. Siglo XXI, México 1985.
13. H. Yáñez Salvador y H. Yáñez Valentín., *Las remuneraciones a los servidores públicos en México.*, FCPYS, UNAM, México 1986, 138 pp
14. Instituto Federal Electoral., *Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1995.* Marzo de 1996.
15. _____ *Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1996.* Marzo de 1997.

16. ----- *Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1997*. Junio de 1998
17. ----- *Foro para la reforma electoral.*, Memoria 1993, México 1993, 301 pp.
18. ----- *Instituto Federal Electoral.*, México 1994., 20 pp.
19. ----- *Manual para la Programación-Presupuestación del IFE.*, Dirección Ejecutiva de Administración 1992-1994. México.
20. ----- *Memorias del proceso electoral federal de 1991*, Tomo 1, Volumen 1, El IFE y sus órganos Centrales, México 1993, 135 pp.
21. ----- *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991.*, Tomo I, Volumen 4., Sesiones del Consejo General del IFE, (3ª parte) México 1993, 335 pp
22. Martínez Morales, Rafael., *Derecho Administrativo.*, Edit. Harla., México 1991.
23. Martner Gonzalo., *Planificación y Presupuesto por Programas.* Edit. Siglo XXI, México 1981, 173 pp.
24. Montoya Narvaéz, José Francisco., *La naturaleza jurídico-administrativa del Instituto Federal Electoral.*, Tesis., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM., México 1995.
25. Núñez Jiménez, Arturo., *El nuevo sistema electoral mexicano.*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1991, 345 pp.
26. -----., *El IFE y el proceso electoral federal de 1994.*, en el encuentro Hacia unas elecciones transparentes, de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación con los funcionarios del IFE., México 19 de julio de 1994., Instituto Federal Electoral, Dirección General. 24 pp.
27. Patiño Camarena Javier., *Derecho Electoral.*, México 1995.
28. Pérez Fernández del Castillo, Germán y Sánchez Arturo., *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994.*, Edit. Miguel Angel Porrúa., México 1995.
29. Rojas Bernal, Enrique., *La contrarreforma electoral de 1989-1990.*, Actas y versiones de la LIV Legislatura., Volumen III., Coedición del Centro de Estudios Legislativos y edit. Factor, México 1992., 349 pp.

30. Rosales Garduño, César., *La estructura política y administrativa del Instituto Federal Electoral*. Tesis., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM., México 1992.
31. Sánchez Gutiérrez, Arturo (compilador)., *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991.*, Plaza y Valdes editores, México 1993., 239 pp.
32. Secretaría de Hacienda y Crédito Público., *Catálogo de Programas y Metas e Instrumentos para la Programación del Sector Público Federal.*, México 1993.
33. _____ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1991-1994.*, México.
34. _____ *Presupuesto de Egresos de la Federación del Instituto Federal Electoral.*, Dirección General de Programación y Presupuesto., México 1993.
35. Secretaría de Programación y Presupuesto., *Presupuesto de Egresos de la Federación del Instituto Federal Electoral.*, Dirección General de Programación y Presupuesto., México 1991-1992.
36. _____ *X Seminario Interamericano de Presupuesto Memoria.*, México 1982, 581 pp.
37. _____., *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, México 1984.
38. Vázquez Arroyo, Francisco., *El Presupuesto por Programas en el Sector Público de México.*, UNAM, México 1995.
39. Villanueva, Ernesto., *Autonomía electoral en Iberoamérica.*, Triana editores., México 1994, 208 pp.

Artículos en libros:

1. Cansino, César., *La "ciudadanización" del IFE: realidades y quimeras.*, p 37 en César Cansino (coordinador) Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México. Edit. CEPKOM., México 1998., pp. 35-45
2. Farías Mackey., Luis., *Los organismos electorales de 1994* en Pérez Fernández del Castillo, Germán, Alvarado Arturo y Sánchez Gutiérrez Arturo (Coordinadores)., La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994., Edit. Miguel Angel Porrúa., México 1995.,p 99-120

3. Pérez Fernández del Castillo, Germán y Woldenberg José., *Acuerdos del Consejo General para las elecciones de 1994* en Pérez Fernández del Castillo, Germán, Alvarado Arturo y Sánchez Gutiérrez Arturo (Coordinadores)., La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994., Edit. Miguel Angel Porrúa., México 1995., p 121-136
4. Peschard., Jacqueline., *Los organismos electorales en los comicios federales de 1991* en Sánchez Gutiérrez, Arturo (compilador)., Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991., Plaza y Valdes editores, México 1993., pp 59-78
5. Valdés Zurita, Leonardo y Larrosa Haro Manuel., *Las reformas electorales 1989-1993* en Alcocer, Jorge., (Coordinador)., Elecciones, diálogo y reforma., México 1995, Volumen II., Nuevo Horizonte editores S.A. de C.V., pp 13-31.
6. Valdés Zurita, Leonardo., *El desempeño del Instituto Federal Electoral durante 1994* en Pérez Fernández del Castillo, Germán, Alvarado Arturo y Sánchez Gutiérrez Arturo (Coordinadores)., La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994., Edit. Miguel Angel Porrúa., México 1995., p 385-398

Artículos en Revistas:

1. Aguirre, Pedro., *Los frutos de la desconfianza en Voz y Voto*, junio de 1996., núm. 40., pp 35-40
2. Alcántara Juan Miguel, Alcocer Jorge, Cordera Rolando et-al., *Hacia 1991: Conflicto y legalidad electoral* en Nexos Núm. 154, octubre de 1990 p 37-46
3. Alcocer Jorge., *IFE: Legalidad y conflicto.*, en Nexos Núm. 164, agosto de 1991 p 11-18
4. —————*Comprometerse.*, en Proceso, Núm. 920, 20 de junio de 1994, p 46-48.
5. Alcocer Jorge y Morales Rodrigo., *Mitología y realidad del fraude electoral* en Nexos Núm. 166, octubre de 1991 p 7-10
6. Castro Inés, Sáinz Mariana y Villavicencio Lorena., *Radiografía del IFE.*, en Voz y Voto., mayo de 1993., pp 20-22
7. Centro Carter de la Universidad de Emory., *La reforma electoral en México.* Informe para el Consejo de Jefes de gobierno libremente electos., en Folios de Este País., enero 1994, pp 1-24.

8. Cordera Campos Rolando y Woldenberg José., *Las nuevas reformas al COFIPE.*, en Cuaderno de Nexos, Núm. 71 Mayo de 1994., pp II-III
9. Chávez Elías, *Manejan el equipo de cómputo paralelo del IFE antiguos colaboradores de Manuel Bartlett.*, en Proceso., núm. 925, 25 de julio de 1994, p 18-20
10. Editorial: *Transparencia absoluta.*, en Foro Electoral, Año II, 1992, Núm. 10, p 2.
11. Váldes, Leonardo., *Fortalecer a la autoridad electoral.*, en Voz y Voto, mayo de 1993., pp 37-39
12. González Campean., Miguel., *Reforma ¿para que?.*, en Voz y Voto., junio de 1996., núm. 40
13. *Mayor autonomía al IFE y tipificación de delitos electorales.*, en Crónica Legislativa. Año III., Núm. 14, abril-junio 1994, p 3-20
14. Pérez Fernández del Castillo Germán., *Buscar el Equilibrio.*, en Voz y Voto, mayo de 1993. pp 30-33
15. Peschard, Jacqueline., *El IFE: Naturaleza, Estructura y Funciones.*, en Estudios Parlamentarios del Congreso., Año 2, núm. 10, julio-agosto de 1997, p 49-52
16. Wayne A. Cornelius., *La Transición inconclusa de México hacia la democracia* en Este País, febrero de 1994., pp 23-29 y 62-64.
17. Woldenberg, Karakowsky José., *El marco jurídico en las elecciones de 1997.*, en Estudios Parlamentarios del Congreso., Año 2, núm. 10, julio-agosto de 1997, p 43-48

Fundamento Jurídico.

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*, México 1997.
2. Instituto Federal Electoral., *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE.*, Edición 1994 y 1996.
3. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*, Edit. Porrúa., México 1997.
4. *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, México.
5. *Reglamento de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, México

6. Secretaría de Programación y Presupuesto., *Sistema Nacional de Planeación Democrática.*, México., 1982
7. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*
8. *Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000*

Documentos:

1. Versión Estenográfica. *Presentación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto 1991.*, Sesión del 29 de octubre de 1990.
2. Versión Estenográfica. *Presentación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto 1992.*, Sesión del 18 de octubre de 1991.
3. Versión Estenográfica. *Presentación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto 1993.*, Sesión del 30 de octubre de 1992
4. Versión Estenográfica. *Presentación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto 1994.*, Sesión del 8 de noviembre de 1993.
5. Versión Estenográfica. *Presentación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto 1995.*, Sesión Ordinaria del 25 de noviembre de 1994.
6. Versión Estenográfica. *Presentación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto 1996.*, Sesión Ordinaria del 8 de noviembre de 1995.
7. *Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone que anualmente se realice una auditoría externa a la información financiera y presupuestal, a partir del ejercicio correspondiente a 1997.* Acta de Sesión ordinaria 12-julio-1996. Tomo I
8. Versión Estenográfica. *Presentación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto 1997.*, Sesión Ordinaria del 7 de noviembre de 1996.
9. Versión Estenográfica. *Presentación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto 1998.*, Sesión Ordinaria del 9 de octubre de 1997.
10. *Proyecto de Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se establecen lineamientos normativos para el ejercicio presupuestal de 1998.*, Sesión Ordinaria del 9 de octubre de 1997.
11. *Acuerdo del Consejo General respecto de la propuesta del Consejero Presidente para la formalización de la existencia de la Unidad Técnica de Contraloría Interna y por el que se crea una Comisión para dar seguimiento a las actividades de dicha Unidad,* 16 de diciembre de 1997.

12. *Acuerdo del Consejo General sobre las normas administrativas que deben ser creadas, modificadas o derogadas para fortalecer la autonomía institucional.*, Diario Oficial de la Federación., 26 de diciembre de 1997.
13. *Auditoría Administrativa*, resumen ejecutivo., Instituto Federal Electoral 23 de julio de 1998.
14. *Resultados de la Auditoría Externa a la Información Financiera y Presupuestal del Instituto, por el año que terminó el 31 de diciembre de 1997* que presenta el Despacho Galaz, Gómez Morfin, Chavero y Yamazaki, Sociedad Civil. Opinión y dictamen de los auditores independientes., 23 de julio de 1998.
15. Versión Estenográfica., *Sesión Ordinaria, en que se formaliza la creación de la Unidad de Contraloría Interna.*, 23 de julio de 1998.
16. Acuerdo del Consejo General del IFE que presenta el Consejero Presidente por el que se aprueban *modificaciones al presupuesto para el ejercicio fiscal de 1998.*, en Gaceta Electoral., núm. 23., México 1998., pp 27-30., Diario Oficial de la Federación., 30 de julio de 1998., pp 47-49
17. Versión Estenográfica. *Presentación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto 1999.*, Sesión del 13 de octubre de 1998.
18. Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se establece el *anteproyecto del presupuesto para el ejercicio fiscal de 1999.*, en Gaceta Electoral., núm., 28 pp 37-40
19. *Anteproyecto de Presupuesto 1999.*, Instituto Federal Electoral., octubre de 1998.
20. *Presupuesto Ajustado 1999.*, Instituto Federal Electoral., enero de 1999.
21. Acuerdo del Consejo General del Instituto por el que se establecen los *Lineamientos Normativos para el ejercicio presupuestal de 1999.* (Gaceta electoral., núm. 28, México 1998, 44 pp; 33-36)
22. *Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se ordena la publicidad y transparencia de los actos de la Dirección Ejecutiva de Administración.*, 13 de octubre de 1998.
23. Proyecto de Acuerdo del Consejo General del IFE que presenta el Consejero Presidente por el que se aprueban *modificaciones al presupuesto para el ejercicio fiscal de 1999.*, Sesión Ordinaria del 27 de enero de 1999.

24. *Propuesta de Acuerdo que presenta el Consejero Presidente, respecto de la separación del cargo del Contralor Interno por desacato y pérdida de confianza al destituir a un consejero y apercibir a otros dos, sin contar con facultades legales para emitir tal resolución e Informe sobre la resolución de la Contraloría Interna respecto de la queja interpuesta por el PRI y el PT., 16 de agosto de 1999.*
25. *Versión Estenográfica. Presentación de la propuesta de anteproyecto de presupuesto 2000., Sesión del 14 de octubre de 1999.*
26. *Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral., 30 de noviembre de 1999.*
27. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece el Programa de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal para el ejercicio fiscal del año 2000., diciembre de 1999.*

Periódicos (1997 –1999):

1. Diario Oficial de la Federación
2. El Financiero
3. La Jornada
4. El Universal.
5. Reforma

Revistas:

1. Crónica Legislativa (abril-junio de 1994)
2. Foro Electoral (1991 y 1992)
3. Este País (enero y febrero de 1994)
4. Estudios Parlamentarios del Congreso (julio-agosto de 1997)
5. Gaceta Electoral (1998 y 1999)
6. Nexos (octubre de 1990, agosto y octubre de 1991, mayo de 1994)
7. Proceso (junio y julio de 1994)
8. Voz y Voto (mayo de 1993, junio de 1996)

Internet: www.ife.gob.mx