ASPECTOS RELEVANTES DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL ASIGNADO A LAS AUTORIDADES FEDERALES DEL SISTEMA NACIONAL ELECTORAL EN MÉXICO

DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS NOVIEMBRE 2022

SERIE: SEGUIMIENTO AL CICLO PRESUPUESTARIO





Propósito del documento Aspectos relevantes del gasto público federal asignado a las autoridades federales del Sistema Nacional Electoral en México

El Instituto Belisario Domínguez (IBD), como órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, tiene dentro de sus funciones elaborar análisis de coyuntura en los campos de competencia del Senado de la República.

Lo anterior estará sujeto a los principios de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia que rigen el trabajo del Instituto.

En este contexto, una de las funciones de la Dirección General de Finanzas (DGFI) es realizar análisis, estudios e investigaciones sobre la composición y el comportamiento del ingreso, gasto, inversión, deuda y financiamiento públicos en el ámbito de la hacienda federal.

En cumplimiento de esta responsabilidad, se elabora un análisis relevante, objetivo, imparcial, oportuno y eficiente sobre los aspectos relevantes del gasto público federal asignado a las autoridades federales del Sistema Nacional Electoral en México con el fin de contribuir a la toma de decisiones legislativas del Senado y apoyar en el ejercicio de sus facultades de supervisión y control.

El presente documento analiza la participación de las autoridades federales del sistema nacional electoral en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2022; asimismo, se presenta una revisión de la asignación y ejercicio de recursos públicos federales de las autoridades federales del sistema nacional electoral de 2012 a 2021.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Aspectos relevantes del gasto público federal asignado a las autoridades federales del Sistema Nacional Electoral en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce que la vía electoral es la única jurídicamente válida y legítima para la integración y renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como de las entidades federativas y de los ayuntamientos (IFE, 2000). De forma específica, el artículo 41 constitucional establece las bases del sistema electoral, el cual puede ser entendido como una estructura o conjunto de medios por los cuales los ciudadanos elegimos a nuestros representantes, quienes ocupan tanto órganos de gobierno como de representación política.

En este sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) define al proceso electoral como el conjunto de actos ordenados por la CPEUM y la propia Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los ayuntamientos en los estados de la República y las alcaldías en la Ciudad de México. Las etapas que integran el proceso electoral ordinario son la preparación de la elección, la jornada electoral, resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y dictamen y declaraciones de validez de la elección (artículos 207 y 208, LGIPE).

De acuerdo con Moreno (2020), el costo presupuestario de la democracia electoral hace referencia al monto total asignado tanto a las autoridades electorales reconocidas por la CPEUM a nivel federal y local, como a los partidos políticos con registro nacional y local. En el presente documento se revisa la información de los recursos presupuestarios asignados a las autoridades federales (administrativas, jurisdiccionales y de procuración de justicia penal) del Sistema Nacional Electoral: el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE).

I. Autoridades federales del sistema nacional electoral

En el ámbito del sistema electoral mexicano existen organismos federales y estatales encargados de organizar elecciones, resolver conflictos electorales, perseguir delitos electorales y fomentar la cultura democrática (TEPJF, 2011). El sistema electoral a nivel federal lo componen el INE, autoridad administrativa regulada en el artículo 41 constitucional; el TEPJF, autoridad jurisdiccional que se encuentra regulada por el artículo 99 constitucional; y la FEDE, organismo especializado de la Fiscalía General de la República (FGR), encargado de investigar los delitos electorales a nivel federal (INE, 2022).

Adicionalmente a estas funciones, el Poder Legislativo —Cámara de Diputados y Cámara de Senadores— y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCIN) tienen atribuciones, respectivamente, en los ámbitos legislativo y administrativo, para emitir normas y realizar nombramientos de las autoridades electorales, y de naturaleza jurisdiccional, específicamente para conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad¹ (TEPJF, 2017; artículo 41, fracción v, apartado A, CPEUM).

¹ En la SCIN, el TEPIF, los Plenos Regionales, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Colegiados de Apelación y los Juzgados de Distrito se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación (artículo 94 constitucional).

Figura 1. Autoridades Federales del Sistema Nacional Electoral en México

AUTORIDADES ELECTORALES

SISTEMA NACIONAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Encargado de organizar las elecciones federales (Presidencia, diputados federales y senadurías) y apoyar en las elecciones locales.

ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES

32 organismos encargados de la organización de las elecciones en cada entidad federativa (para las gubernaturas, diputaciones locales, presidencias municipales o alcaldías).

AUTORIDADES ELECTORALES JURISDICCIONALES Y EN MATERIA PENAL

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de las y los ciudadanos.

FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES

Órgano especializado encargado de investigar y perseguir delitos electorales, así como promover una cultura de prevención del delito.

EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA DEBE EXISTIR INSTITUCIONES ENCARGADAS DE IMPARTIR JUSTICIA Y DE PROTEGER EL VOTO

Fuente: Elaboración propia con información del INE (2022; 2022a).

Autoridad electoral administrativa: Instituto Nacional Electoral

La CPEUM define al INE como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos. La estructural del INE contempla órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección es el Consejo General, que se integra por un consejero Presidente y diez consejeros electorales² y concurren, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partido políticos y un Secretario Ejecutivo (artículo 41, CPEUM).³

Además de organizar las elecciones federales —la elección del Presidente de la República, de los diputados y los senadores que integran el Congreso de la Unión—, el INE. tiene atribuciones para realizar otras funciones de carácter nacional como organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, administrar el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales, organizar las consultas populares, revisar y ajustar el número de distritos electorales a nivel federal, organizar y mantener actualizado el Registro Federal de Electores, entregar los recursos que por ley les corresponden a los partidos político y agrupaciones políticas nacionales y vigilar que los usen adecuadamente, entre otros (Gobierno de la República, 2014; INE, 2022).

En el ámbito local, el INE tiene facultades para llevar a cabo la capacitación electoral; la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; y la fiscalización de los ingresos

² La Reforma Político-Electoral de 2014 estableció que la elección de los nuevos consejeros sería realizada mediante una convocatoria pública emitida por la Cámara de Diputados, con plazos improrrogables y a través de un Comité Técnico de Evaluación (Gobierno de la República, 2014).

³ El Secretario Ejecutivo se designa mediante el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

y egresos de los partidos políticos y candidatos (artículo 41, base v, apartado B, incisos a) y b), de la CPEUM).

De acuerdo con Nava (2020), al adquirir el INE un alcance de competencia nacional y organizarse conforme al principio de desconcentración administrativa, ha desplegado estructuras delegacionales en cada una de las entidades federativas —con alcance estatal y distrital—toda vez que en cada capital de los estados y de la Ciudad de México debe integrarse una Junta Local Ejecutiva, un Consejo Local y una Vocalía Ejecutiva. Además, en cada distrito electoral federal debe tener presencia una Junta Distrital Ejecutiva y un Consejo Distrital.⁴ Por tanto, el INE cuenta con 32 delegaciones (una en cada entidad federativa) y 300 subdelegaciones (una en cada distrito electoral).

Autoridades electorales locales: Organismos Públicos Locales Electorales

Los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) tienen a su cargo la organización de las elecciones en el ámbito local; para el cumplimiento de sus funciones están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. En su operación cuentan con un órgano de dirección superior integrado por un Consejero Presidente y seis consejeros electorales —que son designados por el Consejo General del INE—, una Secretaría Ejecutiva y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal —quienes cuentan sólo con derecho a voz en las sesiones— (artículo 116, fracción IV, inciso c), 10 y 20, CPEUM; artículos 98 y 99, LGIPE). Adicionalmente, cada institución electoral estatal cuenta, en cada distrito electoral local y municipal, con un Consejo Distrital y un Consejo Municipal, respectivamente.

La coordinación de actividades entre el INE y los OPLE está a cargo de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales —adscrita a la Secretaría Ejecutiva del INE— y del Consejero Presidente de cada Organismo Público Local, a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los OPLE. La Secretaría Ejecutiva del INE es la encargada de elaborar un proyecto de Plan Integral que contenga los mecanismos de coordinación para cada proceso electoral local (artículo 119, LGIPE).

Autoridad jurisdiccional: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El artículo 99 de la CPEUM establece al TEPJF como el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, y como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.⁵ El ejercicio de sus atribuciones se lleva a cabo mediante una Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales que son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), cinco salas regionales⁶ y una especializada⁷ (FEPADE, 2016; TEPJF, 2017; 2022; artículo 116, fracción IV, inciso c), 50, CPEUM).

De acuerdo con Castellanos (2016), con la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 se añade a las funciones del TEPJF atender los procedimientos especiales sancionadores; por lo

⁴ Las juntas tienen carácter permanente y los consejos funcionan exclusivamente en periodo electoral (Nava, 2020).

⁵ Salvo para las acciones de inconstitucionalidad que son competencia exclusiva de la SCIN (Nava, 2020).

⁶ Una por cada circunscripción. Las cinco Salas Regionales son: I. Guadalajara, Jalisco, II. Monterrey, Nuevo León, III. Jalapa, Veracruz, IV. Ciudad de México y V. Toluca, Estado de México (теріғ, 2017; гераде, 2016).

⁷ Encargada de resolver los procedimientos sancionadores relacionados con la violación a las normas que regulan el acceso a radio y televisión de los partidos y candidatos, la aplicación imparcial de recursos públicos, la propaganda de entes públicos, propaganda electoral, así como actos anticipados de precampaña y campaña (TEPJF, 2022).

que es quien debe resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación (artículo 99, fracción IX, CPEUM). En este sentido, Nava (2020) considera que, en su carácter de órgano especializado del Poder Judicial, el TEPJF es el órgano terminal para los efectos de cierre del ordenamiento jurídico mexicano y última instancia previa que debe agotarse antes de acudir a cualquier reclamación internacional, en particular a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

A nivel local, en 2014 se determinó la transformación de los tribunales electorales en autoridades jurisdiccionales de carácter local, ajenas a los Poderes Judiciales de las entidades federativas — de acuerdo con el artículo 105 de la LGIPE, no están adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas— y con facultades para resolver controversias en materia electoral suscitadas con motivo de procesos electorales locales (Gobierno de la República, 2014). Estos órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral gozan de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; y se integran por tres o cinco magistrados nombrados por el Senado de la República, quienes deben ser originarios de la entidad correspondiente o tener una residencia efectiva en ella de al menos cinco años (artículo 116, fracción IV, inciso c), 20, CPEUM).

Organismo especializado: Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales

La FEDE como organismo especializado de la FGR busca garantizar la equidad, legalidad y transparencia de las elecciones federales y locales en los casos que resulten de su competencia⁸ de acuerdo con Código Penal Federal (FEPADE, 2016; INE, 2022a). En la Reforma Político-Electoral de 2014 se establece que la FGR contará por lo menos con dos fiscalías especializadas: una en materia de delitos electorales —que se entiende sustituirá o surgirá de la FEPADE— y otra especializada en combate a la corrupción. Adicionalmente, las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales que, para su funcionamiento, contarán con recursos humanos, financieros y materiales propios (Gobierno de la República, 2014; Castellanos, 2016; DOF, 2018; artículos 24 y 25, LGMDE).

II. Aspectos generales de la participación de las autoridades federales del sistema nacional electoral en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2022

En el tema que nos ocupa, es posible cuantificar los recursos federales asignados a las instituciones que participan o tienen atribuciones en el marco electoral nacional a partir de la clasificación administrativa, la cual permite identificar las unidades administrativas a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de recursos financieros públicos (DOF, 2011). En la aplicación de esta clasificación se requiere comenzar con la revisión de dos conceptos específicos:

4

⁸ Delitos electorales federales contenidos en el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal (FEPADE, 2016).

1. Poderes de la Unión

La CPEUM en sus artículos 39 y 49 establece que la soberanía reside originalmente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se deposita en un Congreso general, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores (artículo 50, CPEUM); tiene la facultad de reformar la CPEUM —con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas—, de elaborar y modificar las leyes que tienen aplicación en el país, así como de revisar y, en su caso, aprobar las Iniciativas que les envía el Presidente de la República o las legislaturas de los estados (SCJN, 2005). El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, elegido mediante el voto popular, es el encargado de promulgar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión (artículos 80, 81 y 89, CPEUM). El Poder Judicial de la Federación está depositado en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito; cuenta con atribuciones para impartir justicia y para mantener el equilibrio entre los demás poderes (artículo 94, CPEUM).

2. Órganos Constitucionales Autónomos

Los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA), en su naturaleza jurídica, se constituyen en órganos públicos que ejercen una función o atribución primordial del Estado con el fin de obtener una mayor especialización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales. Para cumplir con dicha función, los órganos autónomos tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos; sin embargo, no están subordinados y no dependen de los órganos tradicionales, lo que implica una situación de independencia relativa (Ruíz, 2017; Ugalde, 2010).

Al respecto, autores como Ugalde (2010), Serrano (2014), Ugalde (2014) y Ruíz (2017), consideran que la autonomía constitucional ha sido una solución recurrente en nuestro país cuando se considera que alguna de las funciones estatales, por su importancia, requiere de contextos institucionales distintos a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Toda vez que la autonomía es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano.

Actualmente, existen nueve OCA que cumplen con funciones autónomas diferentes a las atribuidas a los poderes tradicionales (Guerra, 2014; Serrano, 2014; Gris y Ramírez, 2020): la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía General de la República (FGR), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y el Banco de México (BANXICO).⁹

En el caso de los OCA, es relevante considerar que, si bien el texto constitucional les otorga facultades para elaborar sus propios proyectos de presupuestos —que deberán remitir para su inclusión en el

⁹ Para un conocimiento más detallado sobre las características de los oca consultar a Gris Legorreta, P. C. y S. Ramírez (2020). "Desafíos actuales de los órganos constitucionales autónomos". Temas estratégicos núm. 82. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

proyecto de PEF— y para ejercer su presupuesto de forma autónoma, corresponde a la Cámara de Diputados aprobarlos, garantizando la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias.

Integración del Presupuesto de Egresos 2022 según la clasificación administrativa

A partir de la integración el PEF-2022 se identifica que la Cámara de Diputados aprobó recursos por 145,421.0 millones de pesos (mdp) para el conjunto de ramos y organismos autónomos que incluyen al Poder Legislativo, el Poder Judicial, siete OCA —CNDH, INE, FGR, INAI, INEGI, COFECE, IFT — y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Este monto asignado a los ramos y organismos autónomos representa el 2.8% del gasto programable aprobado para el presente ejercicio fiscal. 11

Los recursos asignados al Poder Judicial representan el 50.7% de dicho monto. Le sigue el INE con 13.6%, la FGR con 12.4%, el Poder Legislativo con 10.3%; el INEGI con 7.6%; el restante 5.4% se distribuyen entre la CNDH, el INAI, la COFECE, el IFT y el TFJA (ver Figura 2).

En esta clasificación se puede identificar el presupuesto aprobado para el TEPJF y la FEDE. Al TEPJF se destinaron 2,797.1 mdp, que equivalen al 3.8% de la asignación total del Poder Judicial y 1.9% del total de los ramos y organismos autónomos. A la FEDE se le aprobaron 175.3 mdp, que representan el 1.0% del presupuesto de la FGR y 0.1% de lo asignado a los ramos y organismos autónomos. En conjunto, el presupuesto aprobado para las tres instituciones definidas como autoridades del sistema nacional electoral asciende a 22,709.1 mdp; monto que equivale al 0.4% del gasto programable.

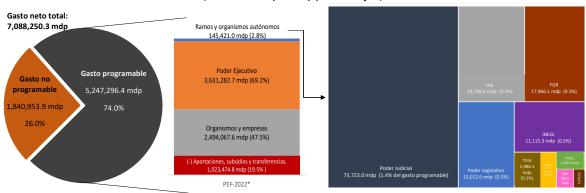


Figura 2. Participación presupuestaria de las Autoridades Electorales Federales en México, 2022 (Millones de pesos y porcentajes)

^{*} En los ramos se incluyen las Aportaciones al ISSSTE y Apoyos Fiscales a Entidades de Control Directo. El gasto programable total se reporta neto de Aportaciones al ISSSTE y Subsidios y Apoyos Fiscales a Entidades de Control Directo.
Fuente: Elaboración propia con información de IBD (2022).

¹⁰ El TFJA es un órgano jurisdiccional que forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción, sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 constitucional.

¹¹ Un mayor detalle sobre la distribución del PEF-2022 puede consultarse en IBD (2022), "Análisis del Paquete Económico aprobado para el Ejercicio Fiscal de 2022". Serie: Seguimiento al Ciclo Presupuestario, Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

III. Asignación y ejercicio de recursos públicos federales de las autoridades federales del sistema nacional electoral, 2012-2021

En esta sección se revisa la información de los recursos presupuestarios aprobados y el ejercicio del gasto por parte de las autoridades federales (administrativas, jurisdiccionales y de procuración de justicia penal) del Sistema Nacional Electoral: el INE, el TEPJF y la FEDE. Además, se considera el periodo 2012-2021 por la disponibilidad de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública). Las variaciones anuales presentadas son en términos reales.

Respecto al INE, la LGIPE establece que su patrimonio 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 PEF, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones normativas. Sin embargo, los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del INE, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación ni los montos que resulten.

Durante el periodo 2012-2021, tanto el presupuesto asignado al INE como el gasto ejercido presentan una tasa media de crecimiento anual real (TMCAR) de 1.3%; la diferencia entre ambos conceptos durante estos años no supera el 10.0% (ver Figura 3). Sin embargo, en 2015, 2018 y 2021 se presentan incrementos anuales significativos en el monto aprobado en el PEF correspondiente, con variaciones respecto a la asignación del año previo por 52.6%, 53.1% y 50.3%, respectivamente. En el caso del gasto ejercido las variaciones anuales fueron de 53.3% para 2015, 55.0% en 2018 y 59.5% en 2021. En estos años se llevaron a cabo comicios federales; en 2015 y 2021 se trató de elecciones intermedias para renovación de la Cámara de Diputados; mientras que en 2018 se eligió Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales.

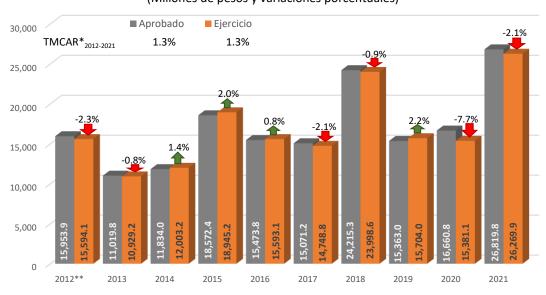


Figura 3. Presupuesto aprobado y ejercido por el Instituto Nacional Electoral, 2012-2021 (Millones de pesos y variaciones porcentuales)

^{*} Se utiliza como deflactor el índice de precios implícito del PIB 2022=100.

^{**} En este año, el presupuesto aprobado para el INE contempla una ampliación por 1,000.0 mdp aprobada por la Cámara de Diputados y que sería cubierta por reasignaciones realizadas por el Ejecutivo Federal. Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2012-2021 y la Cuenta Pública 2012-2021, SHCP.

Al revisar la estructura programática de la Cuenta Pública de 2012 a 2021, se observa que alrededor de una tercera parte del gasto ejercido reportado por el INE corresponde a recursos para el Otorgamiento de prerrogativas a partidos políticos, fiscalización de sus recursos y administración de los tiempos del estado en radio y televisión (ver Figura 4). Estos montos varían en cada ejercicio fiscal por la determinación de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, mismas que dependen del número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) y el porcentaje de votos que los partidos obtuvieron en la elección de diputados inmediata anterior.

Asimismo, los programas presupuestarios *Actualización del padrón electoral y expedición de la credencial para votar* y *Organización electoral nacional*, mediante los que se implementan atribuciones principales del INE, representan cerca de una cuarta parte del gasto ejercido durante el periodo de referencia. En lo que respecta a la *Organización electoral nacional*, la participación presupuestaria aumenta en los años en que se llevaron a cabo comicios federales (2015, 2018 y 2021) por la producción y distribución de documentos y materiales electorales requeridos en los distritos electorales; así como la verificación de los materiales generados por los OPLE con elección concurrente (SHCP, 2019; 2022).

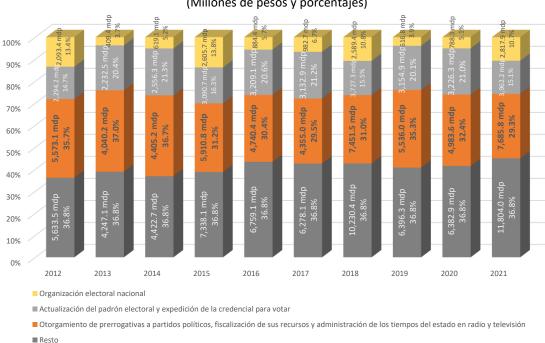


Figura 4. Conceptos del gasto ejercido por el Instituto Nacional Electoral, 2012-2021 (Millones de pesos y porcentajes)

Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública 2012-2021, SHCP.

En el mismo periodo, el presupuesto aprobado y el gasto ejercido por el TEPJF muestran una TMCAR negativa por 1.7% y 1.8%, respectivamente; lo anterior, a pesar de los incrementos en el monto aprobado en el PEF en el comparativo anual de 2014-2015 por 19.6% y de 2018-2017 por 18.7%. Además, el gasto ejercido al finalizar cada ejercicio fiscal resultó inferior a lo asignado en el PEF correspondiente, con excepción de 2019 en que hubo un ejercicio mayor por 1.1% —en mayor medida, estos recursos adicionales se destinaron a la adquisición de bienes informáticos, mobiliario

y equipo de audio y video, así como la renovación del parque vehicular cuya vida útil había concluido— (ver Figura 5).

No obstante, destaca el ejercicio fiscal de 2018 en que el gasto ejercido significó un incremento anual de 30.47%, toda vez que se destinaron recursos específicos para atender la carga jurisdiccional y administrativa derivada de los procesos electorales federales y locales 2017-2018 (TEPJF, 2018).

(Millones de pesos y variaciones porcentuales) ■ Aprobado Ejercicio 4,000 TMCAR* 2012-2021 -1.7% -1.8% 3,500 -12.1% -10.2% 3,000 -3.4% -7.1% 2,500 -0.3% 2.000 1,500 1.000

Figura 5. Presupuesto aprobado y ejercido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012-2021

* Se utiliza como deflactor el índice de precios implícito del PIB 2022=100.

2015

2014

500

2012

2013

Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2012-2021 y la Cuenta Pública 2012-2021, SHCP.

2016

2017

2018

2019

2020

2021

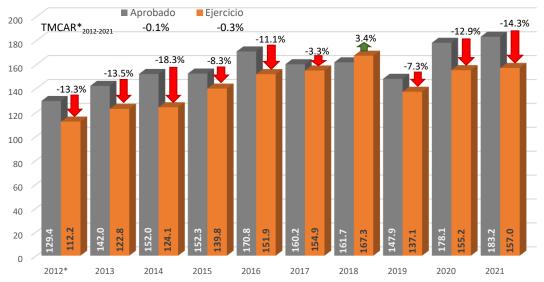
La instalación, en 2019, de la FEDE implicó que absorbiera la mayor parte de los recursos humanos (de mando, personal de apoyo y agentes del Ministerio Público de la Federación), materiales y financieros con que contaba la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE). Toda vez que una parte del personal de dicha Fiscalía pasaría a la Coordinación de Planeación y Administración (DOF, 2019). En este sentido, conviene recordar que la FEDE forma parte de la FGR que, como órgano constitucionalmente autónomo —dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio—, tiene atribuciones para elaborar su propio proyecto de presupuesto anual de egresos y remitirlo a la SHCP para su incorporación en el proyecto de PEF que será enviado a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación (DOF, 2018a).

De esta forma, es posible identificar los recursos presupuestarios que se han destinado a la FEDE como unidad responsable de la FGR para *Investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral*. El presupuesto aprobado para la FEDE entre 2012 y 2021 tiene una TMCAR negativa (-0.6%), a pesar de la expansión anual observada en 2020 por 15.7%. De igual forma, el gasto ejercido presenta una TMCAR negativa de 0.7%. Durante este periodo, sólo en 2018, el gasto ejercido resultó mayor a la asignación presupuestaria por 3.4% (Figura 6).

La entrada en vigor de la autonomía constitucional de la FGR, declarada en diciembre de 2018, no repercute de forma clara o directa en un posible incremento de las asignaciones presupuestarias para la FEDE. Lo anterior, después de revisar los montos y las variaciones anuales del presupuesto

aprobado para los años siguientes. En 2019, 2021 y 2022 se observan reducciones anuales por 12.2%, 4.0% y 10.3%, en ese mismo orden. 12

Figura 6. Presupuesto aprobado y ejercido por la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, 2012-2021 (Millones de pesos y variaciones porcentuales)



^{*} Se utiliza como deflactor el índice de precios implícito del PIB 2022=100.

Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2012-2021 y la Cuenta Pública 2012-2021, SHCP.

¹² En la Cuenta Pública 2019 se integra a la FGR como ramo administrativo del Poder Ejecutivo; en el ejercicio fiscal de 2020 se presenta como órgano autónomo (DGFI, 2021).

Consideraciones adicionales

Autores como Castellanos (2016), Félix (2020) y Sánchez y Vives (2020) señalan que partir de la Reforma Político-Electoral de 2014, el sistema electoral mexicano se reconfigura como un sistema híbrido en el que convergen la autoridad nacional y las autoridades locales en la organización de los procesos electorales. El INE se convierte en el órgano rector del sistema nacional de elecciones; quien, además de hacerse cargo de la organización de los comicios federales, debe cumplir con nuevas atribuciones de organización electoral en el ámbito local. Sin embargo, se conservan los institutos electorales locales, bajo la denominación de OPLE, aunque con cambios relevantes en sus facultades, integración y nombramiento de consejeros.

Si bien esta esta reconfiguración parecería acompañarse de aumentos al presupuesto asignado al INE, el TEPJF y la FEDE como autoridades electorales a nivel federal; una revisión detallada del comportamiento del gasto público que ejercieron entre 2012 y 2021 muestra crecimientos reales promedio con resultados contrastantes (INE, 1.3%; TEPJF, -1.8%; FEDE, -0.7%). Sin embargo, lo expuesto en el documento refleja que en los años en que se realizan procesos electorales federales, se tienen aumentos importantes en el gasto público, particularmente por parte del INE que, como ya se mencionó, tiene a su cargo la organización de tales procesos.

La descripción del comportamiento del gasto público asignado a las autoridades del sistema nacional electoral permite identificar que el ejercicio de nuevas funciones atribuidas al INE se ha acompañado de mayores recursos públicos (aspecto no tan claro en los casos del TEPJF y de la FEDE). No obstante, habría que complementar las cifras presentadas en este documento con indicadores o variables que permitan llevar a cabo una valoración del desempeño del uso de recursos públicos con base en resultados.

Referencias

- Castellanos Cereceda Roberto (2016), La Reforma Político-Electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos, en Esquivel Hernández Gerardo, Encinas Nájera Alejandro y Pérez Benítez Noel (*coordinadores*), Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos, Número 8, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- De la Fuente Alonso Alejandro (2006), El sistema electoral en México, *Letras Jurídicas*: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas U. V., ISSN 1665-1529, No. 14, págs. 129-145, (consultado en octubre), enlace: http://bit.ly/3V4Bzld.
- Diario Oficial de la Federación (2018, diciembre 20), DECLARATORIA de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, Congreso de la Unión, (consultado el 7 de noviembre 2022), enlace: http://bit.ly/3VrneiN.
- (2011, julio 7), ACUERDO por el que se emite la Clasificación Administrativa, Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), (consultado el 7 de noviembre 2022), enlace: http://bit.ly/3EBKxzB.
- (2018a, diciembre 14), DECRETO por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, Presidencia de la República, (consultado el 7 de noviembre 2022), enlace: http://bit.ly/3V4tixE.
- (2019, marzo 01), ACUERDO por el que se instala la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, FGR – Fiscalía General de la República, (consultado el 7 de noviembre 2022), enlace: http://bit.ly/3tY5EY2.
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (2016), "Autoridades Electorales Federales. Concepto de Autoridad y Tipos de Autoridad según materia", IMPEPAC, TEPJF, INE, Tribunal Estatal Electoral de Morelos, (consultado el 28 de octubre de 2022), enlace: http://bit.ly/3AJR6Pl.
- Félix Neira Karla Verónica (2020, septiembre), El sistema electoral mexicano y los retos ante el proceso más grande de su historia, CAOESTE. Elecciones y Democracia Subnacional, Edición N°004, Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral, (consultado el 25 de octubre de 2022), enlace: http://bit.ly/3AHL7ux.
- Gobierno de la República (2014, junio), Reforma Política-Electoral, (consultado 26-28 de octubre de 2022), enlace: http://bit.ly/3AHLncZ.
- Gris Legorreta, P. C. y S. Ramírez (2022). "Mecanismos de rendición de cuentas de los Órganos Constitucionales Autónomos". Temas estratégicos No. 104. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México, (consultado en noviembre), enlace: http://bit.ly/30yvuv4.
- Guerra Reyes, Laura Isabel (2014, agosto), "Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas", en Contribuciones a las Ciencias Sociales, (consultado 2 de septiembre de 2021), enlace: http://bit.ly/3U8ce8F.
- Instituto Belisario Domínguez (2022, febrero), "Análisis del Paquete Económico aprobado para el Ejercicio Fiscal 2022", Serie: Seguimiento al Ciclo Presupuestario, Dirección General de Finanzas, (consultado en noviembre), enlace: http://bit.ly/3gq92I4.

- (2021, mayo), Análisis de la cuenta de la hacienda pública federal del ejercicio fiscal 2020, Serie: Seguimiento al Ciclo Presupuestario, Dirección General de Finanzas, (consultado en noviembre 2022), enlace: http://bit.ly/3TX8ib3.
- Instituto Federal Electoral (2000), Sistema Electoral Mexicano, (consultado en octubre 2022), enlace: http://bit.ly/3EC5HgS.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022), Temas: Precios. Unidad de Medida y Actualización (UMA). Información General. Valor de la UMA, (Consultado el 19 de octubre), enlace: http://bit.ly/3i7B4bA.
- Instituto Nacional Electoral (2022), Sistema Electoral Mexicano, Información Básica Sistema Electoral Mexicano. Sistema Político Electoral Mexicano, Portal Electrónico Anterior, (consultado en octubre y noviembre), enlace: http://bit.ly/3EZIAhW.
- _____ (2022a), Portal Electrónico, (consultado en octubre y noviembre), enlace: https://www.ine.mx/.
- _____ (2018), ¿Qué son las autoridades electorales?, Serie: Papel de las autoridades, actores políticos y la ciudadanía en las elecciones, (consultado el 28 de octubre de 2022), enlace: http://bit.ly/3gwqjPH.
- Moreno Zepeda Gabriel (2020), El costo presupuestario de la democracia electoral, en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Said Hernández Quintana (Coordinadores), Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, Ciudad de México, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 3ª Edición, 2020, (consultado durante octubre y noviembre) enlace: http://bit.ly/3AGQGcA.
- Nava Gomar Salvador O. (2020), La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2019, en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Said Hernández Quintana (Coordinadores), Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, 3ª Edición, 2020, pp. 423-458, Ciudad de México, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (consultado durante octubre y noviembre) enlace: http://bit.ly/3AGQGcA.
- Ruíz, José Fabián (2017), Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: Una Visión Integradora, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 37, julio-diciembre, enlace: http://bit.ly/3EG9sSK.
- Sánchez Gutiérrez Arturo y Vives Segl Horacio (2020), Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014, en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Said Hernández Quintana (Coordinadores), Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, 3ª Edición, 2020, pp. 55-80, Ciudad de México, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (consultado durante octubre y noviembre) enlace: http://bit.ly/3AGQGcA.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022), Presupuesto de Egresos de la Federación, ejercicios fiscales de 2012 a 2022, (consultado durante octubre y noviembre) enlace: http://bit.ly/2QTALk1.
- _____ (2022a), Cuenta Pública 2021, (consultado durante octubre y noviembre) enlace: http://bit.ly/3EZYrgp.

- (2021), Cuenta Pública 2020, (consultado durante octubre y noviembre 2022) enlace: http://bit.ly/3Eyncib. (2020), Cuenta Pública 2019, (consultado durante octubre y noviembre 2022) enlace: http://bit.ly/3tWuiYN. (2019), Cuenta Pública 2018, (consultado durante octubre y noviembre 2022) enlace: http://bit.ly/3VkepHo. (2018), Cuenta Pública 2017, (consultado durante octubre y noviembre 2022) enlace: http://bit.ly/3VoyDzW. (2017), Cuenta Pública 2016, (consultado durante octubre y noviembre 2022) enlace: http://bit.ly/3AFTuGM. (2016), Cuenta Pública 2015, (consultado durante octubre y noviembre 2022) enlace: http://bit.ly/3i8eDDg. (2015), Cuenta Pública 2014, (consultado durante octubre y noviembre 2022) enlace: http://bit.ly/30EeF1W. _ (2014), Cuenta Pública 2013, (consultado durante octubre y noviembre 2022) enlace: http://bit.ly/3V4QT1j. _ (2013), Cuenta Pública 2012, (consultado durante octubre y noviembre 2022) enlace: http://bit.ly/3hY315w. Serrano Migallón Fernando (2014), Naturaleza Jurídica de los Órganos Constitucionales Autónomos en México, AÍDA Ópera prima de Derecho Administrativo, Número 16, Revista en el Acervo de la BJV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, (consultado en octubre), enlace: http://bit.ly/3U1f9A7. Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005), ¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?, Cuarta Edición, México, isbn 970-712-406-7, (consultado en noviembre 2022), enlace: http://bit.ly/3EyqWQO. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2011, abril), Autoridades Electorales en México, Manual del participante. Centro de Capacitación Poder Judicial, México, Distrito Federal, (consultado en octubre 2022), enlace: http://bit.ly/3VkPC67. (2017), "Autoridades electorales en México", (consultado el 28 de octubre de 2022), enlace: http://bit.ly/3tVscIJ.
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín (2010), Órganos Constitucionales Autónomos, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 29, enlace: http://bit.ly/3XsEVAh.

(2022), Portal Electrónico, (consultado en octubre y noviembre),

(2018), Informe de Labores 2017-2018, Ciudad de México, (consultado el 18 de noviembre

https://www.te.gob.mx/.

2022), enlace: http://bit.ly/3tX2P9o.

Ugalde Luis Carlos (2014, mayo 1), En la marea de la baja calidad del Estado, NEXOS, (consultado el 26 de agosto de 2021), enlace: http://bit.ly/3gyF6tc.

Leyes y Reglamentos

Código Penal Federal. (vigente). Disponible en: https://bit.ly/3OsR6Y9.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (*vigente*). Disponible en: https://bit.ly/3OsR6Y9.

Ley General en Materia de Delitos Electorales. (vigente). Disponible en: https://bit.ly/3OsR6Y9.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (*vigente*). Disponible en: https://bit.ly/3OsR6Y9.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Elaborado por la Dirección General de Finanzas

M. en C. Gabriela Morales Cisneros

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet del Instituto Belisario Domínguez: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3177

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse a la Dirección General de Finanzas, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097

Información para consultar en la biblioteca digital:

Título: Aspectos relevantes del gasto público federal asignado a las autoridades federales del

Sistema Nacional Electoral en México.

Serie: Seguimiento al Ciclo Presupuestario.

Sub colección: Paquete Económico.

Número: 4.339

Fecha de publicación: Noviembre 2022.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc,06020 Ciudad de México. Distribución gratuita. Impreso en México.



