

Convenios de Colaboración: Instituto Nacional Electoral – Organismos Públicos Locales en los Procesos Electorales Concurrentes 2017-2018

Cooperation Agreements: National Electoral Institute - Local Public Organisms in Concurrent Electoral Processes 2017-2018

Sol Cárdenas Arguedas¹

David Torres Yáñez²

La reforma política-electoral de 2014, sentó las bases para que el Instituto Nacional Electoral (INE) tuviese atribuciones en las elecciones locales. Uno de los grandes retos que enfrentó la reforma fue la conversión de los Institutos Electorales Locales en Organismos Públicos Locales (OPL).

Con respecto a las elecciones locales, para el ejercicio de las facultades legales del INE; se implementaron mecanismos de coordinación con los OPL, así como convenios de colaboración que se aprueban en el seno del Consejo General.

En los apartados siguientes se presenta una clasificación de los convenios de colaboración que se establecieron en los procesos electorales locales 2017-2018; así como un análisis sobre el presupuesto de los OPL en este último proceso electoral concurrente y su comparación con los procesos electorales locales 2011-2012.

Sistema Nacional de Elecciones

La reforma político-electoral de 2014 dio paso al proceso de rediseño y transformación institucional del Instituto Federal Electoral (IFE) al INE. Asimismo, esta reforma reestructuró la función electoral a lo largo y ancho del país, pasando de un federalismo electoral a un Sistema Nacional de Elecciones, en el que

“(…) coexisten una autoridad nacional y treinta y dos autoridades locales; se creó un órgano administrativo de carácter nacional, con competencias claras y atribuciones para las elecciones locales y se concibió una autoridad que coordina y garantiza los mismos parámetros de aplicación de las leyes por parte de las autoridades locales, a fin de estandarizar las condiciones de la competencia electoral en todas las elecciones y de

¹ Candidata a Doctora en Ciencia Política en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Estudios Políticos y Sociales por la misma Institución. Profesora de Asignatura adscrita al Centro de Estudios Políticos y al Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. solcardenas@politicas.unam.mx

² Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la misma Institución. Profesor de asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. david.torresyanez@gmail.com

impulsar una democracia más transparente e imparcial en todo el país.” (Córdova, 2014: XXXIX).

Es así que, las autoridades electorales en nuestro país son el INE, autoridad administrativa regulada por el artículo 41 de la Constitución, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ (TEPJF), autoridad jurisdiccional regulada por el artículo 99 constitucional, y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), organismo especializado de la Procuraduría General de la República, encargado de investigar los delitos electorales a nivel federal. Además, a nivel local se observan autoridades administrativas (Organismos Públicos Locales) y las autoridades jurisdiccionales⁴ (Tribunales Electorales Locales).

Con la reforma, el INE incrementó sus atribuciones, pero sobre todo su incidencia en el funcionamiento del régimen electoral en el ámbito local. Sus atribuciones quedaron plasmadas en el texto constitucional:

“a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización⁵ de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.” (CPEUM: Art. 41, fracción V, Apartado B, Incisos a y b).

Además, de:

³ Funcionará de manera permanente en una Sala Superior, 7 Salas Regionales y una Sala Regional Especializada

⁴ Órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral en cada entidad federativa, estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas.

⁵ Creación de un Sistema Nacional de Fiscalización a cargo del INE que comprende las elecciones federales y locales, a los partidos nacionales y locales como a los candidatos independientes, la Unidad de Fiscalización se transforma en un órgano técnico, dotado de autonomía de gestión, dependiente de la Comisión de Fiscalización del Consejo General. Se definen reglas de coordinación financiera entre el INE y las autoridades de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para informar sobre operaciones financieras que sean objeto de presunción de origen ilícito. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Art. 32. VI, Instituto Nacional Electoral, 2017

- Nueva composición del Consejo General (cuyo número de integrantes se eleva a once).
- Nuevas funciones⁶ que adquieren los Consejos Locales y Distritales en cuanto a lo local se refiere.
- Facultades de atracción⁷, asunción⁸ y delegación⁹.
- Incremento en un punto porcentual la barrera legal para mantener el registro como partido político y para el reparto de escaños de representación proporcional, pasando de 2% a 3% de la votación válida en la elección inmediata anterior.
- Paridad de género, se establece en la totalidad de las candidaturas (tanto en el caso local como federal).
- Nombramiento de Consejeros Electorales Locales (OPL).
- Sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales (total¹⁰, parcial¹¹ y flexible¹²).
- Dos debates¹³ obligatorios organizados por el INE entre las candidaturas a la Presidencia de la República. La reforma política electoral estableció que el INE organice también, debates electorales para candidaturas a senadurías y diputaciones.
- Tiempos de radio y televisión, se le otorga al INE la competencia de autoridad única para la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.
- Nuevas causales de nulidad de las elecciones¹⁴.

⁶ El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo;

⁷ Asumir parcialmente la realización de alguna actividad propia de la función electoral que les corresponde a los OPL. Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPL, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación (LGIPE, Art. 44)

⁸ Cuando existan diversos factores sociales que afecten la paz pública, pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa y afecten los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral (LGIPE, Art. 44).

⁹ Delegar a los OPLES algunas de sus funciones en los procesos electorales federales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio en cualquier momento (LGIPE, Art. 44).

¹⁰ Todas las candidaturas en un mismo proceso electoral.

¹¹ La postulación de al menos el 50 por ciento de las candidaturas.

¹² La postulación de al menos el 25 por ciento de candidaturas.

¹³ Se define la obligación para los concesionarios de radio y televisión transmitirlos. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 218.1, Instituto Nacional Electoral, 2017

¹⁴ El Sistema de Medios de Impugnación reconoce las causales siguientes: a) cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado, b) cuando se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley y c) cuando se reciba o utilice recursos de procedencia ilícita o recursos

- Se garantiza el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones por la Presidencia de la República y Senadurías por el principio de mayoría relativa.
- Nuevas reglas para el financiamiento privado de los partidos políticos.
- Aumento de obligaciones partidarias en materia de transparencia: atender las solicitudes de cualquier interesado y colocar en los portales electrónicos su padrón de afiliados; así como las contrataciones de distinta naturaleza y los ingresos de sus dirigentes.
- Organización de consultas populares.

Es menester mencionar que, por primera vez se establece una normatividad de carácter general en México para la regulación del régimen electoral y el sistema de partidos: 1) la Ley General de Partidos Políticos¹⁵ (LGPP); 2) la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales (LGIPE), y 3) la Ley General en Materia de Delitos Electorales¹⁶ (LGMDE).

Diseño de Investigación

Se seleccionaron dos procesos electorales locales simultáneos con los procesos electorales federales concurrentes (poder ejecutivo: Presidencia, y poder legislativo: senadurías y diputaciones). Es importante señalar que, se incluyen los procesos electorales locales tanto concurrentes como no concurrentes, específicamente los procesos de 2011-2012 y 2017-2018.

El objetivo, entonces es presentar una clasificación de estos convenios de colaboración, de acuerdo a las temáticas que se encuentran mencionadas en estos; así como establecer relaciones entre las actividades realizadas por el INE y las establecidas en los Convenios, con el presupuesto de los OPL.

Lo anterior, permitirá precisar en cierta medida la eficacia de la centralización de la función electoral; por lo tanto, esto significaría que: 1) el presupuesto de los OPL tendría que ser menor a los procesos electorales locales anteriores a la reforma 2014, y; 2) cuanto mayor

públicos en las campañas. Asimismo, cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

¹⁵ En esta ley se define lo referente a la regulación de los partidos, en otras palabras, sus derechos y obligaciones, los requisitos para su constitución y registro, el acceso a radio y televisión, su organización interna, su financiamiento y fiscalización; así como de los frentes, coaliciones y fusiones y finalmente de las agrupaciones políticas nacionales).

¹⁶ Establece los tipos de delitos electorales y las sanciones, asimismo determina las competencias, facultades y coordinación entre la federación y las entidades federativas con relación a los delitos.

es el número de actividades a realizar por parte del INE, menor tendría que ser el presupuesto de los OPL.

Elecciones Locales Concurrentes y Simultáneas, Procesos Electorales Locales 2011-2012 y 2017-2018

En los procesos electorales locales 2011-2012 simultáneos con el federal se eligieron 1,477 cargos locales en 15 entidades federativas¹⁷. En siete¹⁸, hubo elecciones concurrentes (poder ejecutivo local: gubernaturas y poder legislativo local: Congresos).

En todas las entidades, se eligieron diputaciones: 579¹⁹ y cargos a nivel municipal: 891, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Tipo de Elecciones de los Procesos Electorales Locales Simultáneos, 2011-2012			
Nivel	Local		Municipal
Elección	Gubernatura/Jefatura de Gobierno	Diputaciones (mayoría relativa y representación proporcional)	Ayuntamientos/Alcaldías
Campeche		✓	✓
Chiapas	✓	✓	✓
Colima		✓	✓
Distrito Federal	✓	✓	✓
Guanajuato	✓	✓	✓
Guerrero		✓	✓
Jalisco	✓	✓	✓
Estado de México		✓	✓
Morelos	✓	✓	✓
Nuevo León		✓	✓
Querétaro		✓	✓
San Luis Potosí		✓	✓
Sonora		✓	✓
Tabasco	✓	✓	✓
Yucatán	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con información tomada INE, 2012: 2.

¹⁷ Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

¹⁸ Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco y Yucatán.

¹⁹ Se eligieron 579 cargos (347 de mayoría relativa y 232 de representación proporcional).

En los procesos electorales locales 2017-2018 se eligieron 17,670 cargos (91.3% más cargos que 2011-2012). En 30 entidades federativas (excepto en Nayarit y Baja California) se presentaron elecciones locales simultáneas con la federal. En nueve entidades, hubo elecciones concurrentes, ocho gubernaturas²⁰ y una jefatura de gobierno (Ciudad de México) con la renovación de sus Congresos locales.

En total se votaron 16,689 cargos municipales en 25 entidades²¹. Asimismo, se postularon 972 diputaciones (585 por el principio de mayoría relativa y 387 por representación proporcional) en 27 entidades²².

Cuadro 2. Tipo de Elecciones de los Procesos Electorales Locales Simultáneos, 2017-2018			
Nivel	Local		Municipal
Elección	Gubernatura/ Jefatura de Gobierno	Diputaciones (mayoría relativa y representación proporcional)	Ayuntamientos/ Alcaldías
Aguascalientes		✓	
Baja California Sur		✓	✓
Campeche		✓	✓
Chiapas	✓	✓	✓
Chihuahua		✓	✓
Coahuila			✓
Colima		✓	✓
Ciudad de México	✓	✓	
Durango		✓	
Guanajuato	✓	✓	✓
Guerrero		✓	
Hidalgo		✓	
Jalisco	✓	✓	✓
Estado de México		✓	✓
Michoacán		✓	✓
Morelos	✓	✓	✓
Nuevo León		✓	✓
Oaxaca		✓	✓
Puebla	✓	✓	✓
Querétaro		✓	✓

²⁰ Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

²¹ En cinco entidades (Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Tlaxcala y Veracruz) no se realizaron.

²² En tres entidades no hubo esta elección (Coahuila, Quintana Roo y Tamaulipas).

Quintana Roo			✓
San Luis Potosí		✓	✓
Sinaloa		✓	✓
Sonora		✓	✓
Tabasco	✓	✓	✓
Tamaulipas			✓
Tlaxcala		✓	✓
Veracruz	✓	✓	
Yucatán	✓	✓	✓
Zacatecas		✓	✓

Fuente: Elaboración propia con información tomada de INE, 2018b.

Convenios de Colaboración con los Organismos Públicos Locales

Para el ejercicio de sus facultades constitucionales, respecto a las elecciones locales; el INE implementa mecanismos de coordinación con los OPL, así como convenios de colaboración que deberán aprobarse en el seno del Consejo General.

En el Reglamento de Elecciones del INE, establece que la “la ejecución de las tareas inherentes a la organización de los procesos electorales locales, la coordinación con los OPL se sustentará en los convenios generales de coordinación y, en su caso, en los siguientes instrumentos: a) Anexos técnicos; b) Anexos financieros, y c) Adenda²³” (Art. 27).

Los anexos técnicos establecen las temáticas que serán objeto de coordinación, las tareas que realizarán cada uno de los organismos electorales; así como los plazos de cumplimiento para el desarrollo del proceso electoral y los plazos en que el Consejo General del OPL aprobará la documentación aprobada por el INE (Art. 31).

Mientras que, en los anexos financieros se definen los costos que se generan por la coordinación del INE con el OPL para los procesos electorales locales, determinando cuál corresponde a cada organismo electoral (Art. 32).

²³ “1. Las adendas que en su caso se suscriban, tendrán como objetivo: a) Precisar algún proceso, actividad o tarea que por su relevancia deba añadirse al convenio general de coordinación y que por el plazo establecido para la suscripción del anexo técnico, no haya sido posible su inclusión; o bien, b) Que habiéndose incluido, resulte necesaria mayor precisión técnica o jurídica, derivado de algún acuerdo del Consejo General o alguna resolución que determine el Instituto en el ejercicio de una facultad especial, así como a la celebración de alguna elección extraordinaria u otra modificación que así lo amerite” (Reglamento Elecciones INE, 2019: Art. 33)

Además, se establecen 27 rubros²⁴ en los que al menos deberán coordinarse, mencionándose que pueden surgir otros²⁵ (que pueden ser determinados por el Consejo General o sean acordados con el OPL); agregándose al documento “un calendario de actividades donde se detalle cada uno de los procesos, fechas de cumplimiento, de información o seguimiento, así como la parte que deba cumplirlos” (Reglamento Elecciones INE, 2019: Art. 34). De igual forma, los acuerdos enmarcados en los Convenios dan razón y se retroalimentan con los Planes y Calendarios Locales de los procesos electorales concurrentes²⁶.

Cabe mencionar que, en el Anexo 1 del Reglamento se desglosan los rubros que deberán considerarse y qué deberá contener la estructura de estos instrumentos de coordinación.

Para los Procesos Electorales Locales Simultáneos de 2017-2018; el INE suscribió 30 convenios generales de colaboración con los OPL de las entidades federativas. En el cuadro siguiente se puede observar cuatro maneras en las que pueden ser clasificados:

1. Convenios que contienen las Actividades Sustantivas **parcialmente**.
2. Convenios que contienen Actividades Sustanciales **totalmente**.
3. Convenios que **modificaron y/o adhirieron alguna actividad sustantiva** y demostraron funciones compartidas entre el INE y el OPL.
4. Convenios que **reafirman una actividad sustantiva en cualquiera de las “PARTES”**.

²⁴ “integración de consejos municipales y distritales de los OPL; campañas de actualización y credencialización; listas nominales de electores; insumos registrales; capacitación y asistencia electoral; casillas electorales; documentación y materiales electorales; integración de mesas directivas de casilla; observadores electorales; candidaturas independientes; candidaturas comunes, coaliciones y alianzas de ámbito local; registro de candidaturas; representantes generales y de casilla; encuestas y sondeos de opinión; organización de debates; desarrollo de jornada electoral; promoción de la participación ciudadana; mecanismos de recolección de paquetes electorales; conteos rápidos; PREP; cómputo de las elecciones locales; sistemas informáticos; acceso a radio y televisión; fiscalización de los recursos de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos; voto de los mexicanos residentes en el extranjero; visitantes extranjeros; y medidas cautelares en materia de radio y televisión” (Reglamento Elecciones INE, 2019: Art. 29).

²⁵ “campañas de difusión institucional; monitoreo de espacios que difunden noticias; otorgamiento de derechos de uso de aplicaciones desarrolladas por el instituto; programa de sesiones de los consejos; protocolo de continuidad de operaciones; bodegas electorales, campañas para promover la igualdad y la no discriminación; constitución de asociaciones políticas; constitución de partidos políticos locales; participación o derechos de los candidatos independientes; cultura cívica, y participación política de las mujeres.” (Reglamento Elecciones INE, 2019: Art. 29).

²⁶ “Con independencia que en los anexos técnicos y financieros se refieran los plazos en que deba desarrollarse cada actividad, debe agregarse un calendario de actividades donde se detalle cada uno de los procesos, fechas de cumplimiento, de información o seguimiento, así como la parte que deba cumplirlos.” (Reglamento de Elecciones, Art. 34)

Cuadro 3. Clasificación Convenios de Colaboración, 2017-2018	
Características	Actividad o Proceso
Convenios que contienen las Actividades Sustantivas parcialmente	
Quintana Roo definió sus Consejeros Distritales a través del OPL.	<ul style="list-style-type: none"> Integración de los Consejos Distritales del OPLE.
En los casos de Chihuahua, Durango, Michoacán y Quintana Roo, no mostraron la actividad sustancial.	<ul style="list-style-type: none"> Monitoreo de espacios que difunden noticias.
Únicamente seis convenios generales contemplaron dicho proceso: Chiapas, Jalisco, Morelos, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán. Los demás realizaron convenios específicos.	<ul style="list-style-type: none"> Voto de los Mexicanos en el Extranjero.
Convenios que contienen Actividades Sustanciales totalmente	
29 convenios, excepto Quintana Roo (no se especificó la integración de los consejos distritales locales).	<ul style="list-style-type: none"> Campañas de Actualización y Credencialización, Listas Nominales de Electores, Insumos Registrales, Capacitación y Asistencia Electoral, Casilla Única, Documentación y Materiales Electorales, Integración de las Mesas Directivas de Casilla Única, Candidaturas Independientes, Registro de Precandidaturas y Candidaturas, Coaliciones, Representantes Generales y de Casilla, Organización de los Debates, Desarrollo de la Jornada Electoral, Resultados Electorales Preliminares, Sistemas Informáticos, Fiscalización, Acceso a Radio y Televisión, y Medidas Cautelares en Materia de Radio y Televisión.
Convenios que modificaron y/o adhirieron alguna actividad sustantiva y demostraron funciones compartidas entre el INE y el OPL	
En el caso de Coahuila, Campeche y Chiapas se adhirió una cláusula para que los observadores	<ul style="list-style-type: none"> Observadores Electorales.

Cuadro 3. Clasificación Convenios de Colaboración, 2017-2018	
Características	Actividad o Proceso
<p>electorales pudiesen registrarse en el INE o en el OPL.</p> <p>En los convenios de Guanajuato, Ciudad de México, Jalisco, Estado de México y Morelos se agregó una cláusula para que organizaciones ciudadanas constituidas en México, y que cuenten con atribuciones para la atención a la población migrante dentro del territorio nacional y en otros países apoyaran la promoción de la participación en el extranjero exclusivamente cuando exista un mecanismo de colaboración formalmente establecido con el INE.</p>	
Convenios que reafirman una actividad sustantiva en cualquiera de las “PARTES”	
<p>En el convenio de Baja California Sur se invoca al Reglamento de Elecciones para reafirmar los términos para la realización de la actividad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de Recolección.

Fuente: Elaboración propia con base en los Convenios de Colaboración Generales entre el INE y los OPL para el Proceso Electoral Concurrente, 2017-2018.

En este orden de ideas, los anexos técnicos y financieros muestran los calendarios de actividades, lo que significa un escudriñamiento mayor, en este caso para los fines de la presentación es necesario mostrar que las actividades y responsabilidades del INE y el OPLE van a distar de la legislación local, o que estos instrumentos son la base de colaboración o más bien de la delimitación de funciones.

Presupuesto de los Institutos Electorales Locales - Órganos Públicos Locales, 2011-2012 y 2017-2018

El presupuesto asignado por los Congresos de las 15 entidades federativas que tuvieron elecciones en 2012 asciende a casi 7.3 mil millones de pesos como se puede advertir en el cuadro siguiente, este presupuesto incluye el presupuesto operativo destinado a los Institutos Locales, y al financiamiento público de los partidos políticos (actividades ordinarias permanentes, para actividades específicas y gastos de campaña).

El mayor presupuesto de ambos en estas entidades es el destinado a la operación de los Institutos con 5 mil millones de pesos; en cambio, el financiamiento a partidos son 2.3 mil millones de pesos.

Si se analiza el cuadro siguiente se puede observar que el presupuesto total (Instituto y financiamiento de los partidos políticos) es proporcional al lugar que ocupa cada una de las entidades con respecto al padrón electoral y con relación a las otras entidades.

Dicho de otro modo, por ejemplo, el Estado de México que es el padrón electoral que contiene el mayor número de ciudadanos en el país, es a su vez la entidad que mayor presupuesto total tuvo asignado.

Es relevante señalar el caso de Tabasco que tiene asignado mucho mayor presupuesto total, al relacionarlo con el lugar que ocupa en el padrón electoral en el país y con respecto a las otras entidades federativas que tuvieron elecciones locales.

Cuadro 4. Presupuesto Institutos Electorales Locales y Financiamiento a Partidos Políticos vs. Padrón Electoral, Procesos Electorales 2011-2012

Entidad Federativa	Presupuesto Instituto Electoral Local	Financiamiento Partidos Políticos	Total Instituto + PP	Lugar que ocupa en Presupuesto Total vs. 15 Entidades Federativas	Lugar que Ocupan en el Padrón Electoral con respecto a las 15 entidades que tuvieron PEL	Lugar que ocupan con respecto al Padrón Electoral en el país (84,464,713 ciudadanos)	Padrón Electoral	Porcentaje del Padrón total en el País
Campeche	\$114,134,173.00	\$54,550,780.00	\$168,684,953.00	13	14	30	585,286	0.69%
Chiapas	\$254,243,561.00	\$67,347,484.92	\$321,591,045.92	8	6	9	3,156,769	3.74%
Colima	\$77,715,755.00	\$25,494,033.00	\$103,209,788.00	14	15	31	499,471	0.59%
Distrito Federal	\$1,173,235,636.00	\$506,088,778.00	\$1,679,324,414.00	2	2	2	7,679,881	9.09%
Guanajuato	\$248,709,564.00	\$106,075,215.00	\$354,784,779.00	6	4	6	4,126,249	4.89%
Guerrero	\$184,064,000.00	\$63,904,000.70	\$247,968,000.70	9	7	13	2,532,223	3.00%
Jalisco	\$390,035,600.00	\$301,614,100.00	\$692,649,700.00	3	3	3	5,639,403	6.68%
Estado de México	\$1,165,238,078.95	\$675,237,701.05	\$1,840,475,780.00	1	1	1	10,964,640	12.98%
Morelos	\$100,202,000.00	\$140,049,000.00	\$240,251,000.00	10	11	21	1,403,340	1.66%
Nuevo León	\$397,657,043.00	\$90,687,063.00	\$488,344,106.00	4	5	7	3,492,657	4.14%
Querétaro	\$70,757,658.84	\$7,547,646.16	\$78,305,305.00	15	13	23	1,328,342	1.57%
San Luis Potosí	\$108,984,121.00	\$93,992,750.00	\$202,976,871.00	11	9	19	1,882,333	2.23%
Sonora	\$234,112,937.00	\$90,687,063.00	\$324,800,000.00	7	8	17	1,985,818	2.35%
Tabasco	\$339,900,000.00	\$90,100,000.00	\$430,000,000.00	5	10	20	1,575,320	1.87%
Yucatán	\$158,763,235.78	\$36,236,764.22	\$195,000,000.00	12	12	22	1,398,251	1.66%
Totales	\$5,017,753,363.57	\$2,349,612,379.05	\$7,368,365,742.62		-		48,249,983	57.12%

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Decretos de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2012 de diversas entidades federativas y de distintas Memorias de los Procesos Electorales Locales 2011-2012.

Como se puede visualizar en el cuadro siguiente, en las elecciones de 2018, el presupuesto asignado por los Congresos de las 30 entidades federativas ascendió a un poco más de 16 mil millones de pesos. Al igual que, en los procesos electorales locales 2011-2012, el mayor presupuesto de ambos (OPL y financiamiento a partidos) en estas entidades es el destinado a la operación del OPL con casi 10 mil millones de pesos (lo determinado en los Convenios de Coordinación con el INE es tomado de éste). El financiamiento a partidos políticos en total implica aproximadamente dos terceras partes del presupuesto de los OPL, es decir, 6 mil millones de pesos.

Existen casos interesantes, como es el de Chiapas, Hidalgo, Morelos y Oaxaca, que tienen asignado menor presupuesto total, con relación al lugar que ocupan en el padrón electoral en el país y con respecto a las otras entidades federativas que tuvieron elecciones locales. En cambio, se aprecian entidades federativas cuyo presupuesto total es mucho mayor, como son: Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. La pregunta sería: ¿esto en realidad responde a que son estructuras organizacionales mucho más complejas o es que en realidad se advierte poca eficacia?

Cuadro 5. Presupuesto Organismos Públicos Locales y Financiamiento a Partidos Políticos vs. Padrón Electoral, Procesos Electorales 2014-2015								
Entidad Federativa	Presupuesto OPL	Financiamiento Partidos Políticos	Total OPL + PP	Lugar que ocupa en Presupuesto Total vs. 30 Entidades Federativas	Lugar que Ocupan en el Padrón Electoral con respecto a las 30 entidades que tuvieron PEL	Lugar que ocupan con respecto al Padrón Electoral en el país (89,332,031 ciudadanos)	Padrón Electoral	Porcentaje del Padrón total en el País
Aguascalientes	\$83,276,000.00	\$61,376,000.00	\$144,652,000.00	28	26	27	945,651	1.06%
Baja California Sur	\$111,202,403.00	\$38,935,480.00	\$150,137,883.00	27	30	32	517,208	0.58%
Campeche	\$146,190,835.00	\$61,443,076.00	\$207,633,911.00	24	28	30	643,238	0.72%
Coahuila	\$229,636,185.20	\$145,199,563.80	\$374,835,749.00	14	14	15	2,159,169	2.42%
Colima	\$69,175,746.00	\$39,295,654.00	\$108,471,400.00	30	29	31	532,596	0.60%
Chiapas	\$179,535,063.07	\$255,598,450.25	\$435,133,513.32	12	8	8	3,554,637	3.98%
Chihuahua	\$333,699,381.00	\$184,755,037.00	\$518,454,418.00	9	11	11	2,751,363	3.08%
Ciudad de México	\$1,387,662,963.00	\$632,517,804.00	\$2,020,180,767.00	2	2	2	7,651,238	8.56%
Durango	\$117,143,963.00	\$84,636,087.00	\$201,780,050.00	25	23	24	1,283,527	1.44%
Guanajuato	\$424,775,359.46	\$205,304,697.90	\$630,080,057.36	7	6	6	4,370,291	4.89%
Guerrero	\$339,909,855.52	\$163,822,644.48	\$503,732,500.00	10	13	14	2,513,456	2.81%
Hidalgo	\$215,226,425.00	\$75,233,827.00	\$290,460,252.00	20	16	17	2,122,925	2.38%
Jalisco	\$496,116,317.00	\$440,260,489.00	\$936,376,806.00	4	3	3	5,918,893	6.63%
Estado de México	\$1,761,352,688.00	\$940,521,371.00	\$2,701,874,059.00	1	1	1	11,858,143	13.27%
Michoacán	\$330,609,231.23	\$238,180,578.77	\$568,789,810.00	8	9	9	3,416,234	3.82%
Morelos	\$57,360,000.00	\$111,404,000.00	\$168,764,000.00	26	22	23	1,442,609	1.61%
Nuevo León	\$580,033,694.41	\$264,407,862.59	\$844,441,557.00	5	7	7	3,911,375	4.38%
Oaxaca	\$198,012,285.89	\$143,293,322.89	\$341,305,608.78	16	10	10	2,870,614	3.21%
Puebla	\$349,832,472.00	\$338,729,232.00	\$688,561,704.00	6	5	5	4,510,524	5.05%
Querétaro	\$175,232,658.91	\$100,463,010.09	\$275,695,669.00	21	20	21	1,587,493	1.78%
Quintana Roo	\$171,887,168.00	\$88,112,832.00	\$260,000,000.00	23	24	25	1,211,979	1.36%
San Luis Potosí	\$163,662,693.00	\$133,475,900.00	\$297,138,593.00	19	18	19	1,978,744	2.22%
Sinaloa	\$201,586,187.00	\$136,971,525.00	\$338,557,712.00	17	15	16	2,139,390	2.39%
Sonora	\$326,000,000.00	\$138,000,000.00	\$464,000,000.00	11	17	18	2,107,526	2.36%
Tabasco	\$222,153,731.00	\$127,846,269.00	\$350,000,000.00	15	19	20	1,690,804	1.89%
Tamaulipas	\$218,735,397.68	\$164,788,847.56	\$383,524,245.24	13	12	13	2,633,559	2.95%
Tlaxcala	\$75,000,000.00	\$62,368,401.00	\$137,368,401.00	29	27	28	923,460	1.03%
Veracruz	\$621,577,000.00	\$488,323,000.00	\$1,109,900,000.00	3	4	4	5,784,064	6.47%
Yucatán	\$187,049,481.00	\$115,950,519.00	\$303,000,000.00	18	21	22	1,547,013	1.73%
Zacatecas	\$192,051,595.00	\$75,934,070.00	\$267,985,665.00	22	25	26	1,165,708	1.30%
Totales	\$9,965,686,779.37	\$6,057,149,551.33	\$16,022,836,330.70	-			85,743,431	95.98%

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Decretos de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2018 de las 30 entidades federativas, de diversos Acuerdos del Consejo General de los Organismos Públicos Locales por el que se determina el financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes, para actividades específicas y gastos de campaña, así como financiamiento público a candidatos independientes para el año 2018 y de INE, 2018b:114-116.

Entre las cuestiones que se advierten es que al comparar el presupuesto total (OPL + financiamientos partidos políticos) en los procesos electorales locales simultáneos de 2011-2012 con las mismas entidades con procesos simultáneos de 2017-2018, llama la atención que existen entidades donde el presupuesto aumentó y en otras en los que disminuyó, aumentó en casi todas (13 entidades) y se redujo en tres (Colima, Morelos y Tabasco) de 15.

Cuadro 6. Comparativo Presupuesto de los Institutos Electorales Locales o Organismos Públicos Locales y Financiamiento a Partidos Políticos de los Procesos Electorales Locales, 2011-2012 y 2017-2018				
Entidad Federativa	Total Instituto + PP 2011-2012	Gubernatura	Total OPL + PP	Gubernatura
Campeche	\$168,684,953.00		\$207,633,911.00	
Chiapas	\$321,591,045.92	✓	\$435,133,513.32	✓
Colima	\$103,209,788.00		\$108,471,400.00	
Distrito Federal	\$1,679,324,414.00	✓	\$2,020,180,767.00	
Guanajuato	\$354,784,779.00	✓	\$630,080,057.36	✓
Guerrero	\$247,968,000.70		\$503,732,500.00	
Jalisco	\$692,649,700.00	✓	\$936,376,806.00	✓
Estado de México	\$1,840,475,780.00		\$2,701,874,059.00	
Morelos	\$240,251,000.00	✓	\$168,764,000.00	
Nuevo León	\$488,344,106.00		\$844,441,557.00	✓
Querétaro	\$78,305,305.00		\$275,695,669.00	
San Luis Potosí	\$202,976,871.00		\$297,138,593.00	
Sonora	\$324,800,000.00		\$464,000,000.00	
Tabasco	\$430,000,000.00	✓	\$350,000,000.00	✓
Yucatán	\$195,000,000.00	✓	\$303,000,000.00	✓
Totales	\$7,368,365,742.62		\$10,246,522,832.68	

Fuente: Elaboración propia con información tomada de Decretos de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2012 de diversas entidades federativas y de distintas Memorias de los Procesos Electorales Locales 2011-2012; y de Decretos de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2018 de las 30 entidades federativas, de diversos Acuerdos del Consejo General de los Organismos Públicos Locales por el que se determina el financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes, para actividades específicas y gastos de campaña, así como financiamiento público a candidatos independientes para el año 2018 y de INE, 2018b:114-116.

Se visualiza que la diferencia es de 2.8 mil millones de pesos, esto significa que el presupuesto total tuvo un incremento de 28.1%, esto se entiende por el aumento al financiamiento a los partidos políticos de 1.5 mil millones de pesos y 1.3 mil millones del presupuesto operativo de los OPL.

Consideraciones Finales

Finalmente, los convenios de colaboración designaron las actividades sustantivas de los procesos electorales locales simultáneos en 2017-2018 y definieron los roles del INE y los OPL en una transición de un federalismo a un centralismo electoral, asimismo, dieron aparente efectividad. Sin embargo, las actividades sustanciales más importantes los llevó a cabo el INE desde la Capacitación Electoral, hasta el Programa de Resultados Electorales Preliminares o la Fiscalización de los sujetos obligados pasaron a formar parte de un sistema inacabado.

Los convenios de colaboración simplemente llenaron las lagunas que la reforma electoral de 2014 dejó. Sin embargo, tuvieron una gran efectividad y lograron consolidar el sistema nacional de elecciones.

Es de llamar la atención que, los OPL funcionaron en el proceso electoral para actividades secundarias y que siguieron recibiendo un presupuesto mayor al anterior (2011-2012) a la reforma de 2014.

Esto último podría generar cuestionamientos importantes a si la reforma política electoral de 2014 generó realmente una mayor eficacia y reducción presupuestaria, preguntándose también, si en realidad la desaparición de los OPL es una opción viable y no más bien, sería una mejor opción, el regresar al federalismo electoral anterior a la reforma 2014.

Fuentes Consultadas

- Acuerdos del Consejo General de los Organismos Públicos Locales por el que se determina el financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes, para actividades específicas y gastos de campaña, así como financiamiento público a candidatos independientes para el año 2015 de 17 entidades federativas.
- Acuerdos del Consejo General de los Organismos Públicos Locales por el que se determina el financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes, para actividades específicas y gastos de campaña, así como financiamiento público a candidatos independientes para el año 2018 de 30 entidades federativas.
- Cárdenas Arguedas, Sol; Reveles Vázquez, Francisco (2015) “Las reformas al sistema electoral en México en 2014: centralización de la autoridad electoral y del sistema de partidos” En Molina Piñeiro, Luis J.; Castañeda Rivas, María Leoba; Montoya Zamora, Raúl; Díaz Velázquez, Víctor Manuel (Coords). *Monitor Democrático 2015: Sobre el nuevo federalismo electoral en México*. México: COPUEX, UNAM, TEED, IMIPE.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Convenios de Colaboración Generales entre el INE y los OPL para el Proceso Electoral Concurrente 2017-2018.
- Córdova, Lorenzo (2014) Compendio de Legislación Nacional Electoral. México: INE, FEPADE, UNAM, TEPJF, tomo II.
- Decretos de Presupuesto de Egresos de 17 entidades federativas para el ejercicio fiscal 2015.
- Decretos de Presupuesto de Egresos de 30 entidades federativas para el ejercicio fiscal 2018.
- Decretos de Presupuesto de Egresos de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2012.
- Instituto Nacional Electoral (2015a) Elecciones coincidentes: convenios de coordinación y anexos. En: Memoria del Proceso Electoral Federal Ordinario 2014-2015 y Extraordinario 2015, INE, Tomo 2. Disponible en:

https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/DS/Eventos/Memoria_PEF_2014-2015/rsc/docs/PDF-memoria/TOMO_2/Capitulo_13.pdf

- Instituto Nacional Electoral, (2015c) Convenios Generales de Coordinación.

Disponible en:

<https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/ConveniosGenerales/>

- Instituto Nacional Electoral, (2018b) Convenios Generales de Coordinación.

Disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/opl/coordinacion-y-vinculacion/>

- Instituto Nacional Electoral, Calendario Electoral 2012. Disponible en:

<https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElecttorales/Calendario-Docs/CalendarioElectoral-2012.pdf>

- Instituto Nacional Electoral, Secretaría Ejecutiva (2015b). Numeralia Proceso Electoral 2014-2015.

- Instituto Nacional Electoral, Secretaría Ejecutiva (2018a). Numeralia Proceso Electoral 2017-2018, No. 20.

- Instituto Nacional Electoral, Secretaría Ejecutiva (2018b). Numeralia Proceso Electoral 2017-2018 Final (08/07/18). Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/07/28-Numeralia01072018-SIJE08072018-FINAL.pdf>

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

- Medina Torres, Luis Eduardo (2016) *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*, Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Pp. 7 – 17.

- Memorias de los Procesos Electorales Locales 2011-2012.