

El financiamiento a organismos electorales en la dimensión subnacional: crisis y adaptación en el gobierno de AMLO¹

Antonio Faustino Torres²

Resumen

El financiamiento otorgado a los organismos electorales ha resentido una disminución a partir de la reforma de 2014, lo cual se ha acentuado en el gobierno de AMLO. Lo anterior ha generado un conjunto de acciones para superar dicha limitación presupuestal, las cuales se pueden clasificar en organizacionales, acciones legales y acción concertada en foros sobre la materia. En este trabajo analizamos el caso de la Ciudad de México como uno de los más importantes que ha sufrido alteraciones de manera sustancial en su desempeño convencional.

Palabras clave: financiamiento, organismos electorales, crisis, adaptación

Introducción

El financiamiento en materia electoral en México ha atravesado por diversos problemas en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, quien ha criticado los montos erogados a los organismos electorales. De manera particular, Morena ha lanzado dos propuestas de reformas a la ley electoral que buscaban limitar los recursos que se destinan a dichas instituciones.

Por lo anterior, es preciso considerar la importancia del financiamiento en el área electoral, pues de este depende que se lleven a cabo acciones esenciales que resguarden los derechos políticos como el votar y ser votados y también que ofrezcan garantías al régimen democrático en general a través de elecciones libres, justas y competitivas. En ese sentido, el contar con recursos suficientes para realizar cada una de las actividades ya sea de la etapa de preparación, jornada y post

¹ El texto es una versión preliminar de un trabajo comprometido para el libro El financiamiento político electoral en México: organismos electorales y partidos políticos, por lo cual no se autoriza ningún tipo de publicación en línea como memoria del congreso.

² Dr. En Derecho Electoral por el TEPJF, Profesor FES Acatlán, Correo electrónico: 853526@pcpuma.acatlan.unam.mx

electoral es necesario para que las autoridades electorales puedan garantizar elecciones legítimas.

En este documento abordamos la dimensión subnacional en México, considerando los principales problemas que ha tenido el tema del financiamiento ante un gobierno que ha buscado limitar sus recursos y ha puesto en entredicho su viabilidad.

El trabajo se divide en un primer apartado teórico que subraya las distintas opciones que existen para el financiamiento a los organismos electorales, en el segundo apartado se realiza una aproximación al caso mexicano considerando la ley en la materia, en el tercero abordamos las características del financiamiento subnacional en el sexenio de AMLO. Por último abordamos el caso de la Ciudad de México como uno de los más representativos de la reducción del presupuesto en lo subnacional.

Organismos electorales y financiamiento político

Los Organismos Electorales (OE) son instituciones dedicadas a la gestión y vigilancia de los procesos electorales, y toman parte también en las controversias electorales y postelectorales que se puedan presentar entre los principales actores de las elecciones (partidos y candidatos) (Barrientos, 2011, p. 59). De acuerdo con López-Pintor dichos órganos tienen dos propósitos fundamentales: “organizar y administrar las elecciones y, a largo plazo, generar confianza entre los partidos contendientes y entre el público y el gobierno” (2004, p. 40).

Por otra parte, en la perspectiva jurídica, la justicia electoral significa “garantizar que todos los procedimientos y resoluciones relacionados con el proceso electoral se ajusten a lo previsto en el derecho, así como proteger o restaurar el goce de los derechos electorales, habilitando a toda persona que considera que alguno de sus derechos electorales le ha sido violado para presentar una impugnación, ser oída y que tal impugnación sea resuelta” (Orozco, 2013, p. 9).

Un elemento fundamental en el funcionamiento de los órganos electorales es el relativo a los recursos económicos con los que cuenta, la autonomía presupuestaria

puede medirse observando la libertad para determinar su propio presupuesto. De acuerdo con Wall, “el hecho de que un órgano tenga control sobre sus recursos y operaciones fortalece su credibilidad y puede ayudar a que se efectúe una repartición oportuna de fondos electorales” (2006, p. 23).

Sin embargo, no es común que la autoridad electoral tenga la facultad de fijar su propio presupuesto, de acuerdo con el estudio citado que realizó Jaramillo, de 18 países latinoamericanos solo en cinco de ellos (Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, El Salvador y Brasil) dichos órganos tienen la libertad de que su proyecto de presupuesto sea incorporado de manera directa al proyecto que se presenta al Congreso, sin que el Ejecutivo pueda corregirlo (Jaramillo, 2007, p. 382).

En ese sentido, es necesario considerar que el modelo de financiamiento a los organismos electorales en el mundo atraviesa por un debate muy parecido al que enfrenta el financiamiento a partidos políticos, pues “la financiación de las elecciones puede parecer costosa y tiene que competir con servicios nacionales vitales como la defensa, la salud y la educación, que pueden mayores retornos políticos inmediatos (Catt, Ellis, Maley, Wall y Wolf, 2014, p. 207).

Para el *Electoral Management Design*, existen tres aspectos principales para considerar en los gastos en materia político-electoral:

1. Costos básicos (o costos directos): rutinariamente asociados con la implementación de un proceso electoral en un entorno electoral estable;
2. Costos difusos (o costos indirectos): servicios relacionados con las elecciones que no pueden desvincularse de los presupuestos generales de las agencias que ayudan a implementar un proceso electoral; y
3. Costos de integridad: además de los costos básicos, que son necesarios para brindar seguridad, integridad, neutralidad política y condiciones equitativas para un proceso electoral.

En general Peña, considera que el modelo de financiamiento “debe tener presente su grado de contribución al más pleno despliegue del ideal democrático” (2001, p. 302). Es decir, se debe tener presente que tan importante es la democracia para el país en cuestión y en caso de mostrarse indiferentes respecto a esta forma de gobierno de acuerdo con Peña, “la razón para preferir uno y no otro de esos

sistemas, deberá provenir de su capacidad instrumental para hacer más robusta la democracia” (2001, p. 302).

Cuadro 1. Los modelos de financiamiento a los organismos electorales

Modelos	Fuente	Dispersión
Financiación estatal o pública	El estado es la principal fuente de financiación de los costos básicos de la mayoría de los Organismos de Gestión Electoral (OGE).	El presupuesto electoral forma parte del presupuesto nacional anual consolidado, sin embargo, los diferentes modelos de OGE pueden recibir su financiamiento por diferentes métodos y rutas del presupuesto.
Método de desembolso de fondos estatales	Dentro del presupuesto de un ministerio (de gobierno)	El financiamiento para muchos OGE bajo el Modelo Independiente, por ejemplo en Albania, Ghana y Kosovo, es una partida separada en el presupuesto nacional
		Los presupuestos de los OGE bajo el Modelo Gubernamental suelen ser parte del presupuesto del ministerio del gobierno responsable de implementar los procesos electorales, como en las Islas Cook, Dinamarca y Singapur.
		Cuando se utiliza el modelo mixto, el presupuesto del OGE independiente del componente puede canalizarse a través de un ministerio competente, como el Ministerio del Interior de Francia.
Presupuestos Electorales Integrados o Distribuidos	Distribuido en los presupuestos de varias agencias gubernamentales	Los presupuestos de los gobiernos nacionales, regionales y locales pueden proporcionar fondos a los OGE.
Financiamiento de donantes	Algunos países que salen de un conflicto han dependido de la asistencia de donantes, a través de la ONU u otras agencias, para financiar la totalidad o una parte significativa de su presupuesto electoral.	Por instancias internacionales, pues la capacidad del Estado ha quedado limitada para ejercer sus funciones tradicionales.

Fuente: Elaboración propia con base en Catt, Ellis, Maley, Wall y Wolf, 2014, p. 211.

De acuerdo con la investigación anterior, se señala que el método más usual es el financiamiento estatal o público, debido a que se trata de una de las funciones esenciales del Estado democrático. En la cual los diferentes modelos de OE pueden recibir su financiamiento por diferentes métodos y rutas del presupuesto.

El financiamiento para muchos OGE bajo el Modelo Independiente, por ejemplo en Albania, Ghana y Kosovo, es una partida separada en el presupuesto nacional,

liberada directamente al OGE por la tesorería. Para otros, el presupuesto del OGE se libera a través de un ministerio del gobierno.

Los presupuestos de los OGE bajo el Modelo Gubernamental suelen ser parte del presupuesto del ministerio del gobierno responsable de implementar los procesos electorales, como en las Islas Cook, Dinamarca y Singapur. Cuando se utiliza el modelo mixto, el presupuesto del OGE independiente del componente puede canalizarse a través de un ministerio competente, como el Ministerio del Interior de Francia.

Por otra parte, un presupuesto electoral puede ser un solo elemento integrado en el presupuesto nacional, o puede constar de muchos componentes que se distribuyen en los presupuestos de varias agencias gubernamentales. Los presupuestos de los gobiernos nacionales, regionales y locales pueden proporcionar fondos a los OGE. Tales arreglos son más comunes en los estados federales. La financiación del OGE en Bosnia y Herzegovina proviene de los cuatro niveles de gobierno; sus respectivas participaciones varían según el tipo de elecciones que se celebren.

En India y México, el gobierno nacional financia al OGE para realizar elecciones nacionales, pero los gobiernos regionales aportan fondos cuando sus elecciones coinciden con las nacionales. En el Reino Unido, los costos de las elecciones son financiados por las autoridades locales y reembolsados por el gobierno central según escalas fijas.

Mientras que el financiamiento de donantes, se refiere a situaciones excepcionales como al suceder un conflicto armado que los hace depender de la asistencia de donantes, a través de la ONU u otras agencias, para financiar la totalidad o una parte significativa de su presupuesto electoral. Los ejemplos incluyen Camboya (1993), Mozambique (1994), Bosnia y Herzegovina (1996), Timor-Leste (2000), Sierra Leona (2002), Afganistán (2004), Irak (2005) y Palestina (2005–06). En las elecciones posteriores a un conflicto, la asistencia de los donantes puede ser esencial, especialmente si el colapso de las instituciones estatales ha destruido su capacidad de recaudar ingresos.

Determinación del financiamiento de los organismos electorales en México

En México existe un financiamiento estatal para los organismos electorales, el cual se inscribe en un proceso que es requerido para todas las instituciones del Estado, las cuales deben realizar un anteproyecto de presupuesto que posteriormente es remitido al Ejecutivo para integrarlo y se somete a consideración del Legislativo quien lo remite al Ejecutivo para su publicación (LEGIPE art. 44, z).

Este proceso de aprobación somete a consideración del componente político un aspecto que es eminentemente técnico y que responde a una actividad esencial, precisamente dichos organismos están ubicados dentro del Estado como Organismos Constitucionales Autónomos. No obstante a diferencia del presupuesto de los partidos políticos que se encuentra especificado en el artículo 41 de la CPEUM, en el caso de los organismos electorales no tienen un resguardo legal ni una fórmula con base en la cual establecer un piso mínimo considerando las funciones que realizan.

Por otra parte, en lo que se refiere a los gastos que realizan dichos institutos, se encuentra regulado por la Ley General de Contabilidad Gubernamental en donde se encuentran los capítulos y sub capítulos bajo los cuales se organizan las partidas presupuestales (Clasificador, mayo 2016):

Cuadro 2. Clasificador de gastos en materia electoral

Capítulo 1000	Servicios generales (salarios, seguridad social, previsiones y estímulos),
Capítulo 2000	Materiales y suministros (adquisición de materiales electorales, utensilios de oficina, entre otros).
Capítulo 3000	Servicios generales, (servicios básicos, arrendamiento, servicios profesionales, financieros, servicios de instalación, reparación, mantenimiento, comunicación social y publicidad, viáticos).
Capítulo 4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas (ayudas sociales – culturales, deportivas, científicas y académicas, ayuda extraordinaria, y de manera particular las prerrogativas a los partidos políticos).
Capítulo 5000	Bienes muebles, inmuebles e intangibles, (mobiliario y equipo de administración, equipo educacional, instrumental médico, vehículos, bienes inmuebles).
Capítulo 6000	Inversión pública, (obra pública en bienes propios, edificación y equipamiento en construcciones).

--	--

Fuente: elaboración propia con base en el Clasificador de Gastos del INE

De entre dichos rubros, los más importantes son dos, el 1000 relativo a sueldos y prestaciones y el 4000 que se integra fundamentalmente por las prerrogativas a los partidos políticos. No obstante, los demás rubros no son menores puesto que incluyen tareas de actualización y de mejoramiento constante en cuanto a la infraestructura técnica, procesal y organizacional.

Por otra parte, considerando que a partir de la reforma electoral de 2014 se produjo una transición de un esquema de organismos electorales anclados al sistema político estatal, a uno en donde están subordinados bajo el Instituto Nacional Electoral en muchos ámbitos pero no en lo que se refiere al financiamiento, cuya determinación se mantiene bajo el Legislativo local.

Lo anterior ha producido un cuestionamiento por parte de los Ejecutivos estatales para seguir financiando a los organismos electorales, quienes de acuerdo con Baños no estuvieron particularmente representados en la elaboración de la reforma electoral federal antes mencionada, por lo cual una reacción ha sido recortar presupuestos debido a que los institutos locales ya no son los entes facultados para llevar a cabo la función electoral de manera exclusiva.

Especialmente destacan casos como los de Veracruz y Morelos, por citar algunos, en donde se condicionó la entrega de recursos a llevar comportamientos afines al partido en el poder (Baños, 2017, 5:00). Lo anterior trastocó la entrega de recursos a los OPLES pues a pesar de que el INE designa y supervisa muchos aspectos, el financiamiento depende de los Congresos locales y los gobernadores de los estados. Precisamente por ello es que en adelante revisamos de manera puntual el comportamiento del financiamiento de manera diacrónica.

En una visión panorámica en términos agregados, los presupuestos de los organismos electorales han ido en aumento, lo cual se ha acentuado en los años con procesos electorales coincidentes.

El financiamiento político electoral en el lopezobradorismo

En el *lopezobradorismo* ha existido una reducción importante de recursos de los organismos electorales, tanto el Instituto Nacional Electoral como los Organismos Públicos Locales Electorales. Lo cual ha constituido un importante riesgo para el cumplimiento de las funciones de los organismos electorales y de manera particular en la credibilidad sobre los procesos electorales.

Esta política desarrollada en el sexenio de AMLO constituye una característica de la llamada austeridad republicana, la cual busca enfocar recursos del Estado hacia los programas sociales, de una forma más específica señala que se entenderá por dicho concepto:

Una conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados (Ley de austeridad republicana, 2019, art. 4).

Lo cual se ha traducido en una reordenación del presupuesto público para enfocarlo en el gasto social y los proyectos del gobierno federal. De modo que con base en esa idea se ha propuesto importantes modificaciones en el ámbito electoral, las cuales consideraban reducir los recursos que se destinan al ámbito electoral por considerarlo demasiado oneroso y no justificado.

Una de las más importantes se conoció como plan B, la cual fue una iniciativa del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador para modificar seis leyes secundarias en materia electoral, ante la imposibilidad de realizar cambios a la Constitución. El plan fue aprobado por el Congreso de la Unión en mayo de 2023, pero fue impugnado por diversos actores políticos y sociales, y finalmente fue anulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en junio de 2023.

Las principales modificaciones que proponía el Plan B eran las siguientes:

- Reducción de la estructura y funciones del Instituto Nacional Electoral (INE). Se eliminaban 10 de las 15 comisiones del INE, se reducía el número de consejeros de 11 a 7, y se transferían algunas de las funciones del INE a otras instituciones.

- Cambios en el financiamiento público a los partidos políticos. Se eliminaba la transferencia de votos a los partidos en riesgo de perder su registro, se reducía el financiamiento público a los partidos, y se establecían nuevos requisitos para acceder al financiamiento público.
- Reducción de la participación ciudadana en los procesos electorales. Se eliminaba la figura del observador electoral ciudadano, se reducía el tiempo para la capacitación de los funcionarios electorales, y se dificultaba el ejercicio del voto anticipado.

El Plan B fue criticado por diversos actores políticos y sociales, quienes argumentaron que violaba los derechos políticos de los ciudadanos, debilitaba la autonomía del INE, y favorecía a los partidos políticos en el poder. La SCJN, en su sentencia de anulación del Plan B, consideró que las modificaciones propuestas por el gobierno eran inconstitucionales, ya que vulneraban los principios de autonomía, imparcialidad, y certeza en los procesos electorales.

No obstante lo anterior, ha existido una reducción sistemática de los recursos que se destinan tanto al INE como a los OPLES. En la siguiente tabla se observa la diferencia que ha existido entre los montos que solicita el INE y el que se le asigna.

Año	Anteproyecto	Acuerdo	Presupuesto aprobado	Acuerdo	Diferencia	Porcentaje de diferencia
2015	\$13,216,888,408.00	INE/CG139/2014	\$13,216,888,408.00	INE/CG341/2014	\$0.00	0.00
2016	\$11,442,712,581.00	INE/CG805/2015	\$11,442,712,581.00	INE/CG1061/2015	\$0.00	0.00
2017	\$11,232,449,787.00	INE/CG624/2016	\$10,932,449,787.00	INE/CG845/2016	\$300,000,000.00	2.74
2018*	\$18,226,427,970.00	INE/CG389/2017	\$17,426,427,970.00	INE/CG595/2017	\$800,000,000.00	4.59
2019*	\$11,347,209,394.00	INE/CG1428/2018	\$10,397,209,394.00	INE/CG34/2019	\$950,000,000.00	9.14
2020*	\$12,493,356,325.00	INE/CG403/2019	\$11,421,793,365.00	INE/CG567/2019	\$1,071,562,960.00	9.38
2021*	\$20,463,797,958.00	INE/CG236/2020	\$19,593,797,958.00	INE/CG634/2020	\$870,000,000.00	4.44
2022	\$18,827,742,268.00	INE/CG1445/2021	\$13,914,742,268.00	INE/CG1758/2021	\$4,913,000,000.00	35.31
2023	\$14,437,935,663.00	INE/CG613/2022	\$13,987,856,773.00	INE/CG880/2022	\$450,078,890.00	3.22
2024	\$23,757,453,846.00	INE/CG490/2023	\$22,322,879,716.00	Portal INE (16/12/2023)	\$1,434,574,130.00	6.43

*En dichos años los acuerdos señalan enfáticamente que sufrieron modificación por parte de la Cámara de Diputados

Fuente: elaboración propia con base en los acuerdos de referencia obtenidos de la página del INE

*En dichos años los acuerdos señalan enfáticamente que sufrieron modificación por parte de la Cámara de Diputados

Fuente: elaboración propia con base en los acuerdos de referencia obtenidos de la página del INE

Como se observa en el cuadro inmediato anterior, ha habido una consistencia en la reducción de los recursos que solicita el INE ante la Cámara de Diputados. Lo anterior llegó a un nivel alarmante en 2022, pues ascendió a 35.30%. Si bien dicho año no se renovaron cargos públicos en lo federal, sí se presentó el proceso de revocación de mandato para el cual no se asignó el monto solicitado, no obstante dicho proceso se celebró en abril de dicho año a pesar de las limitaciones al presupuesto (portal INE, 21/02/2022).

Mientras que para 2023 también hubo medidas importantes que tenía contemplado desarrollar el Instituto, las cuales se dividen en cuatro rubros:

Primero, recursos precautorios para una eventual consulta popular, por la cantidad de \$4,025,422,288.00 (Cuatro mil veinticinco millones cuatrocientos veintidós mil doscientos ochenta y ocho pesos 00/100 M.N.), sin embargo, dicha Cámara determinó no asignar presupuesto precautorio para la realización del referido proceso de participación ciudadana (INE/CG880/2022, p. 42).

Segundo, Inversión en Juntas Locales Ejecutivas. Para el ejercicio 2023, este Instituto contempló la construcción de los edificios sede para las Juntas Locales Ejecutivas en los estados de Colima y Querétaro, con el fin de contar con infraestructura adecuada para la atención de los trámites que el Instituto ofrece a la ciudadanía y aumentar la capacidad de servicio del Instituto al contar con módulos de atención ciudadana óptimos y seguros que atenderán la demanda de otorgamiento de credencial de elector en las dos entidades federativas referidas, la cual es utilizada por los mexicanos para ejercer su derecho al voto y el derecho a la identidad personal sin embargo, atendiendo al recorte realizado por la Cámara de Diputados no se llevó a cabo dicho proyecto (INE/CG880/2022, p. 42).

Tercero, Vinculación con Organismos Públicos Locales, en el anteproyecto de presupuesto se tenía programado realizar el mantenimiento al Sistema de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales (SIVOPLE), dado que, el Proceso Electoral Federal 2023-2024 está próximo a iniciar y esta herramienta es el medio por el cual, se da seguimiento a las actividades entre el

Instituto y los OPLE, así como en la que se incorpora información con motivo de los procesos electorales y del ejercicio de la función electoral, el cual deberá de igual forma cancelarse ante la insuficiencia presupuestaria.

Cuarto, Reducción en monto de diversos proyectos (INE/CG880/2022, p. 44):

- Apoyo jurídico para las juntas distritales ejecutivas y Dirección Jurídica para el Proceso Electoral Federal y Locales concurrentes, y actuaciones posteriores;
- Preparación del Programa de Resultados Electorales Preliminares 2023-2024 Elecciones Federales;
- Documentación, materiales y logística electoral federal;
- Innovación en materia de organización electoral y,
- Apoyo de auxiliares jurídicos para las juntas distritales ejecutivas para procesos electorales locales

En tanto que para los Oples, de acuerdo con el informe que el INE realiza sobre los organismos electorales estatales desde 2021 en donde destaca aquéllos Oples que presentan riesgos para su operación, dividido en “riesgo alto” y “riesgo moderado”. En el primer caso, se consideran aquellos en los que se tiene un impacto en la ejecución de actividades propias del Proceso Electoral Local, en la operatividad de las atribuciones del OPLE o que conlleve la adecuación presupuesto que implique afectación al resto del año. Para 2022, se identificaron los casos de Durango, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Morelos, Nayarit (INE, 2022). Mientras que en 2023, se establecían 8 casos: Campeche, Colima, Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas (INE, 2023).

En cuanto al riesgo moderado, se incluye aquellos en los que en caso de persistir o volver a ocurrir representaría un impacto en la ejecución de actividades operativas respecto a las atribuciones del OPLE. Para 2022 se identificó a los estados: Aguascalientes, Quintana Roo, San Luis Potosí, Zacatecas (INE, 2022). En 2023, se encontraban los casos: Ciudad de México, Puebla, Yucatán y Jalisco (INE, 2023). Dentro de las características que se deben destacar, resulta importante señalar que existen escenarios complejos que no se vislumbraban previamente. Entre los que se encuentra la falta de presupuesto para las actividades ordinarias de los institutos electorales, para cumplir con pagos de servicios y proveedores de años anteriores,

para cubrir liquidaciones y demandas de trabajadores, y de manera más grave la viabilidad para desarrollar procesos electorales.

Por otra parte, con base en dicho documento, se establecieron las rutas a seguir por parte de los organismos electorales. Las cuales se resumen en: a) solicitud de ampliaciones presupuestales y b) interposición de recursos ante los entes jurisdiccionales.

a) solicitud de ampliaciones presupuestales

En cuanto al primer aspecto, en 2021 hubo 13 ampliaciones respecto a los montos solicitados y aprobados por los respectivos Congresos locales: Aguascalientes, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas (INE, 2022).

En 2022, se solicitaron 6 solicitudes de ampliación, de acuerdo con el informe del INE de febrero de ese año, en donde se encontraban: Aguascalientes, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí y Zacatecas. Es de destacar que en el caso de Aguascalientes y Durango las ampliaciones se destinarían a proceso electoral local, mientras que en Michoacán y Morelos se destinarían para el financiamiento a partidos políticos. En el resto de los casos se destinaría a cubrir el gasto operativo de sendos institutos electorales (INE, 2022).

En tanto que en 2023 fueron ocho los casos: Campeche, Colima, Ciudad de México, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Oaxaca. En el caso de Campeche, el documento señala que la ampliación es “para cumplir con la ministración al Partido Acción Nacional correspondiente a 2021”, la cual fue desechada debido a que la Secretaría de Financia estableció que ya le habían sido entregado los recursos previamente al Ople. En el mismo sentido, para el Ople Oaxaca se negó la ampliación que fue solicitada para “cumplir con la sentencia JL/04/2016, mediante la cual el Tribunal Estatal Electoral ordenó realizar el pago de diversas prestaciones laborales a favor de varias personas trabajadoras” (INE, 22 mayo 2023, p. 9).

En el caso de Nayarit también se negó la ampliación, la cual sería utilizada para cubrir el gasto ordinario del instituto el cual señalaba que solo podría cubrir hasta el

mes de abril y que con base a algunos reajustes se podría extender a agosto (INE, 22 mayo 2023, p. 9).

La ampliación solicitada por el Ople Morelos se enfocaba para el pago de pensiones, aprobadas por el Congreso Local y publicadas en el Periódico Oficial del Estado, a favor de ex trabajadores del instituto, la cual fue rechazada (INE, 22 mayo 2023, p. 9).

En los casos donde procedió la ampliación, dos se relacionan con actividades para la preparación del proceso electoral 2023-2024: Nuevo León y Jalisco, y en el caso de Chiapas, se aprobó con objeto de depurar y cancelar de saldos de la cuenta 1279 correspondiente al ejercicio fiscal 2022 (INE, 22 mayo 2023, p. 8).

b) interposición de recursos ante los entes jurisdiccionales

De acuerdo con Zúñiga, a partir de 2014 las controversias presupuestarias de las que conoció la Sala Superior del TEPJF pueden subsumirse en tres temáticas: “1) cuando los poderes locales omitían entregar ministraciones que habían sido aprobadas en los presupuestos de egresos correspondientes, 2) cuando se impugnaba la omisión de dar respuesta o la respuesta dada por los poderes locales en relación con una solicitud de ampliación presupuestal y 3) cuando se impugnaba directamente el presupuesto de egresos” (2023, p. 79).

En las dos primeras temáticas la respuesta ha sido favorable a los Oples, no obstante en el último aspecto ha tenido una postura más favorable hacia los Congresos locales quienes tienen la última palabra en cuanto a la distribución de los recursos que se plasma en el presupuesto de egresos del estado. De manera más específica, en lo que toca a las ampliaciones presupuestales se ha limitado a mencionar que “vincular a las autoridades a emitir una respuesta de manera fundada y motivada en torno a una ampliación presupuestal no implica que tenga que ser favorable a los intereses de las autoridades locales electorales” (2023, p. 80).

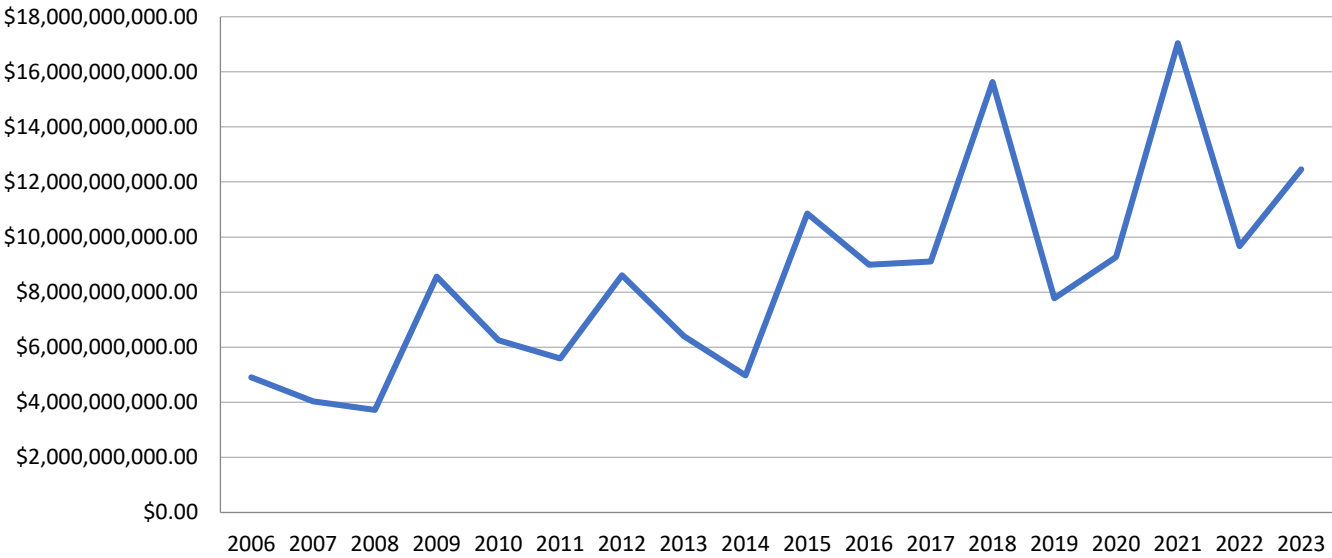
De manera que ninguno de las impugnaciones interpretas por institutos electorales locales, oples (34 casos) ni tribunales locales (28 casos) hayan prosperado ante el

TEPJF para modificar la determinación del Congreso local a lo largo de 2014 a 2023 (Zúñiga, 2023, p. 78).

Cambios y continuidades en el financiamiento de los organismos electorales

Los recursos que se han destinado al sostenimiento de partidos y autoridades electorales locales ha ido en incremento sistemático. Como se observa en la siguiente gráfica que considera el periodo de 2006 a 2023.

Gráfica 1. Presupuesto de los 32 organismos electorales locales de 2006 a 2023



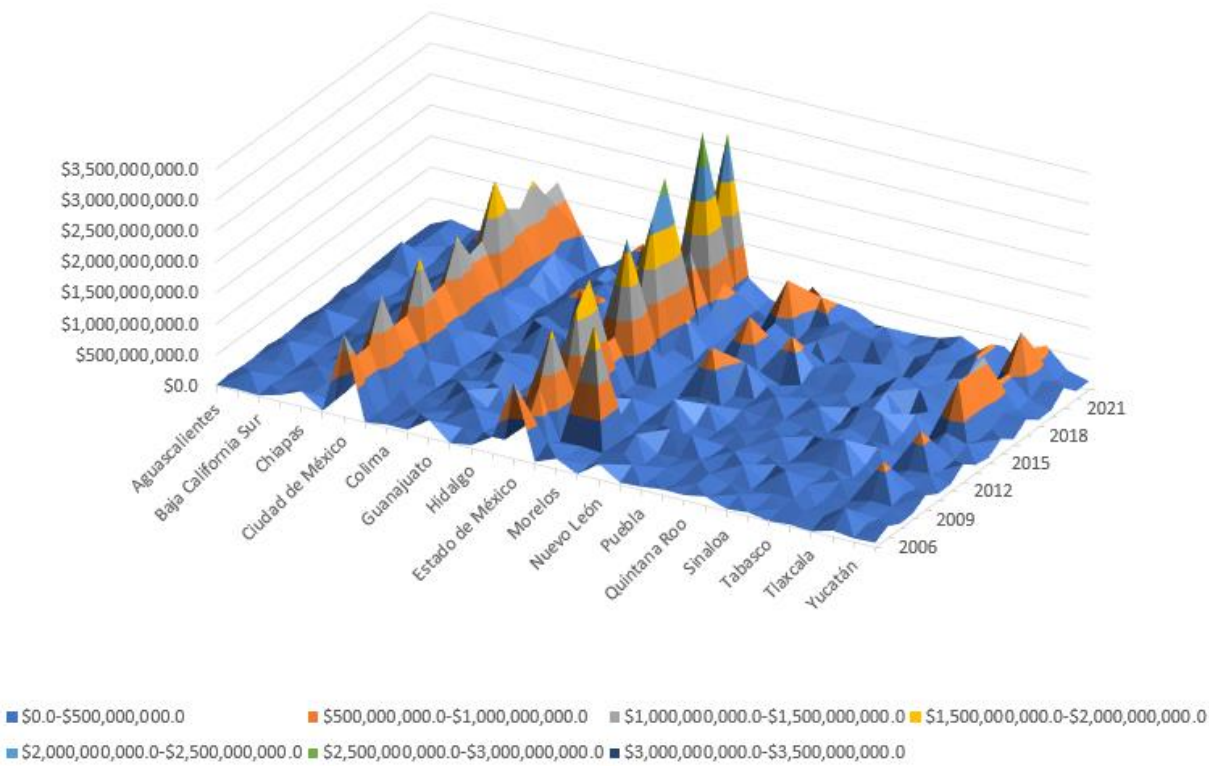
Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información y páginas electrónicas de los institutos

De acuerdo con la gráfica anterior, destaca de manera negativa que a partir del 2014 se incrementó de forma sustancial los recursos con los que contaban de manera global los organismos electorales. Es decir, para 2015 se superó el techo de los 10 mil millones, cuando previamente solo había superado de manera marginal los 8 mil millones.

De acuerdo con Ramírez & Zepeda, lo anterior se debió al incremento del porcentaje por el cual se establece el financiamiento a los partidos políticos estatales, el cual se homogeneizó en 65% en la reforma de 2014. Es decir, el gasto realmente no les

corresponde, pero de acuerdo con el diseño institucional, la ministración de los recursos le corresponde a los organismos electorales.

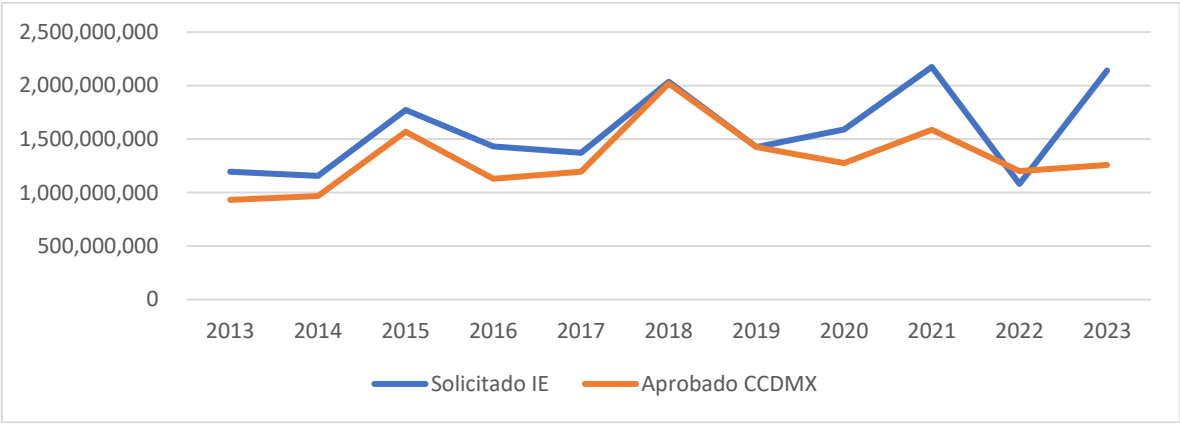
Mientras que de manera más puntual son los casos de Ciudad de México, Estado de México y Veracruz, los casos con más recursos a lo largo del periodo de estudio. En dicha revisión se incluye el financiamiento a organismos electorales considerando el gasto a partidos políticos. No obstante a partir del gobierno de Andrés Manuel López Obrador han existido reducciones a su presupuesto operativo como lo veremos a continuación.



Precisamente, podemos observar que la distribución entre lo que corresponde a los organismos electorales y a partidos políticos es desigual si observamos el caso de la Ciudad de México, en donde ha existido uno de los financiamientos más altos históricamente.

Afectación al Ople Ciudad de México

Con base en una revisión propia, a lo largo de 2013 a 2023, de donde se observa que el presupuesto solicitado y aprobado no había diferido de manera importante hasta 2020 y 2021. En 2022 se invierte la relación y se aprobó más de lo solicitado, aunque uno de los montos más bajos a lo largo del periodo señalado. Finalmente para 2023 se vuelve a la tendencia previa donde lo aprobado es mucho menor a lo solicitado. Es pertinente señalar que el cambio de la relación del financiamiento coincide con la llegada de Morena a la presidencia y a la Ciudad de México.



Por otra parte, en cuanto a la distinción de financiamiento enfocado en partidos políticos y organismos electorales, encontramos que para 2021 los recursos de los partidos políticos locales superaron a los de los organismos electorales e invirtieron la tendencia que había predominado en el periodo anterior. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica.



Precisamente, la Ciudad de México ha sido una de las entidades más afectadas por los recortes al financiamiento de las autoridades electorales locales. Esta ciudad coincide con un predominio del partido impulsor de los recortes al presupuesto en materia electoral, pues de acuerdo con Zúñiga 37 presupuestos fueron aprobados por los gobiernos de la coalición gobernante: con un promedio de reducción de 27.45 %. Mientras que 87 presupuestos fueron aprobados por los gobiernos de oposición con un promedio de reducción de 17.57 % en el periodo 2019 a 2022 (2023, p. 71).

Conclusiones

El presupuesto en la materia electoral en la dimensión subnacional ha sido poco consistente, por una parte a los organismos electorales estatales se les cuestiona y reduce sistemáticamente los recursos, mientras que a los partidos en lo estatal ha tenido un comportamiento opuesto.

La limitación de los recursos de los organismos electorales ha implicado una serie de problemas que han puesto en entredicho la autonomía de dichos entes, pues dependen de los Congresos locales para poder sostenerse y de manera particular de los Ejecutivos locales.

Lo anterior, ha sido particularmente grave en el sexenio actual debido a que existe un marcado interés, por parte del partido en el poder, por limitar los recursos que se erogarán para el sostenimiento de los organismos electorales en general. Es decir, el

contexto del gobierno actual hace más complejo que dichos organismos puedan funcionar como lo habían realizado a lo largo de sus historia.

Precisamente, constatamos la excepcionalidad de esta relación contrastando con un histórico de presupuestos electorales en los 32 estados de la república y de manera particular considerando el caso de la Ciudad de México, el cual había sido de los que más recursos tenía y que en el actual sexenio ha sufrido limitaciones importantes.

Referencias

- Acuerdo Consejo General del INE, con clave INE/CG880/2022, publicado en el portal ine.mx el 14 de diciembre de 2022
- Barrientos, Fernando. (2011). *Gestión comparada y confianza en las elecciones en América Latina*, México, INAP.
- Catt, Helena, Ellis, Andrew, Maley, Michael, Wall, Alan y Wolf, Peter. (2014). *Electoral Management Design*, Suiza, IDEA Internacional, 461 p.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma 9 de agosto de 2019
- Entrevista a Marco Baños, realizada por Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza, el 2 de mayo de 2017 consultada el 14 de julio de 2023 en <https://www.youtube.com/watch?v=H61fotFuRt8&t=729s> min 5:00
- Jaramillo, Juan. (2007). Los órganos electorales supremos. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, et. Al, pp.
- Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, última reforma el 27 de enero de 2017
- Ley General de Partidos Políticos, última reforma publicada en el DOF el 2 de marzo de 2023
- Ley Federal de Austeridad Republicana, aprobada en octubre de 2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-I-2P-061/01_minuta_061_30abr19.pdf (fecha de consulta 10 de octubre de 2019).
- López-Pintor, Rafael. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima, IDEA.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. (2013). *Justicia electoral. El manual de IDEA Internacional*, Suecia, , 238 p.
- Peña González, Carlos. (2001). Dinero y política. Sobre las reformas al financiamiento electoral, en *Espacios Públicos*, n. 84, pp. 301-321
- Wall, Alan et. Al. (2006). *Electoral management design: The international IDEA handbook*, IDEA, Sweden.

