

Las propuestas de reforma electoral en el *lopezobradorismo*: análisis del presupuesto electoral de los organismos electorales¹

Dr. Antonio Faustino Torres
Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM
correo: antoniofaustino_torres@yahoo.com.mx

Resumen

Los organismos electorales han sido piedra angular de la democratización de los estados, sin embargo, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha propuesto recientemente eliminarlos pues considera que no son eficientes funcional ni presupuestalmente. Es por ello que este trabajo comparamos los gastos a partidos locales y los relativos a Organismos Públicos Locales Electorales (Oples), través de la revisión de documentos oficiales para contrastar las erogaciones de uno y otros. Como resultado, se observa una predilección por gastos a partidos locales y una protección constitucional a su presupuesto, lo cual no se presenta en el caso de los organismos electorales locales.

Palabras clave: reforma electoral, órganos electorales, elecciones

Summary

Electoral bodies have been the cornerstone of the democratization of the states, however, President Andrés Manuel López Obrador (AMLO) has recently proposed eliminating them because he considers that they are not functionally or budgetally efficient. That is why this work compares the expenses to local parties and those related to Local Electoral Public Organizations (Oples), to contrast the expenditures of one and the other. As a result, there is a predilection for spending on local parties and constitutional protection for their budget, which does not occur in the case of local electoral bodies.

Keywords: electoral reform, electoral bodies, elections

Introducción

El cuestionamiento a la autonomía de los organismos electorales estatales fue uno de los temas principales en la reforma electoral federal de 2014. Precisamente, en su fundamentación se ponía en duda su independencia y se sugería que se trataba de organismos

¹ Artículo que forma parte del proyecto de investigación: Democracia y organismos electorales subnacionales en México (sin financiamiento).

acaparados por los gobernadores de los estados (Faustino y Flores, 2014, p. 142; Vázquez y Robledo, 2017, p.85).

Por otra parte, la primera propuesta de reforma electoral de Morena, presentada el 7 de marzo de 2019, establecía eliminar a los institutos locales, bajo una justificación económica: la “austeridad republicana”². Con el objetivo de reducir costos y enfocarlos en áreas más importantes para las políticas del gobierno federal, se ha sostenido que el INE es capaz de realizar de manera eficiente las tareas que realizan los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLES) (Gaceta Parlamentaria, Morena, 7 marzo 2019):

El actual esquema de 32 OPLES no parece caminar en el sentido ni de la simplicidad, ni de la eficacia. Si bien la organización de las elecciones nunca ha sido un tema sencillo, el INE ha demostrado ser capaz de llegar hasta las comunidades más remotas de México, instalar casillas en todas las localidades y llevar a cabo el proceso electoral federal de principio a fin en todos los municipios del país.

Las estructuras que reemplazarían a los OPLES serían Consejo Locales en cada estado integrados al INE, cuyos miembros serían designados por la Cámara de Diputados. Sin embargo, en dicho documento no se realizó un análisis de cómo se transitaría de un sistema federalizado a uno centralizado sin gastar más recursos.

Por otra parte, el 28 de abril de 2022 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados la propuesta de reforma electoral promovida por el Ejecutivo Federal, en donde se establecía nuevamente una crítica sobre la duplicidad de funciones entre INE y OPLES así como una crítica sobre su funcionamiento (p. 11):

² Dicha noción ha pasado de ser una propuesta de campaña de Andrés Manuel López Obrador, a dar lugar a una Ley Federal de Austeridad Republicana, aprobada en octubre de 2019. La cual establece que se entenderá por dicho concepto: 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. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-I-2P-061/01_minuta_061_30abr19.pdf (fecha de consulta 10 de febrero de 2023).

En los últimos años, los actos de estas autoridades (electorales) se han caracterizado, por su falta de apego a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad que son propios de la función electoral. El punto culminante de esta crisis de autoridad fue el papel desempeñado por el INE y el TEPJF durante el proceso de revocación de mandato.

En el mismo sentido se criticó el gasto ejercido por dichas autoridades electorales, pues se señalaba que “un grave problema del sistema político mexicano es el costo de operación que han cobrado sus procesos electorales, supuestamente justificado por su complejidad” (Gaceta Parlamentaria, 28 de abril 2022, p. 11).

Ahora bien, la propuesta de AMLO se enfoca principalmente en los siguientes puntos:

- Transformar al INE en el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, el cual ya no estaría compuesto de 11 consejeros, sino de siete electos por el voto ciudadano.
- Eliminar a los Ople y los Tribunales electorales locales.
- Eliminar 200 diputados federales y 32 senadores plurinominales.
- Disminución de diputados locales.
- Voto electrónico.
- Eliminar el financiamiento ordinario a partidos políticos y solo conservar el relativo a campañas electorales.

En cuanto a la eliminación de los Ople y la concentración de las funciones administrativas electorales en un ente nacional, es pertinente mencionar en primer lugar que se abandonaría el esquema de consejeros electorales expertos y apartidistas que se implementó desde los noventa. En segundo término, el nuevo esquema resultante estaría más proclive al predominio del partido en el poder, pues cuenta con los recursos del Estado para apoyar a sus candidatos, los cuales se elegirán popularmente. En tercer lugar, se podría institucionalizar el “cobro de favores” al interior del ente de alcance nacional.

En lo que corresponde a la eliminación de los Ople y Tribunales estatales, surge nuevamente el cuestionamiento a la autonomía de los estados, pues desde que se estableció el esquema

electoral vigente, se dispuso que cada estado pudiera definir lo concerniente en materia electoral siempre que se respetaran los márgenes de la Constitución.

Mientras que la reducción de diputados, senadores y diputados locales, necesariamente implicaría favorecer a los partidos más votados y dificultar que los demás partidos puedan tener acceso a cargos de elección popular. Además, es una contradicción que un partido de izquierda como lo es Morena y su principal líder, AMLO, busquen eliminar espacios de representación, ya que históricamente fueron los beneficiados de su implementación con las reformas que ampliaron el espectro político desde 1977 (Becerra, 2014; Woldenberg y Becerra, 2011).

En cuanto a la votación electrónica, es un tema que no ha sido alentado a pesar de que se tienen experiencias positivas en los estados, sin embargo, al no haber una experiencia en el plano nacional, podría ser complejo que los electores se adaptan a esta innovación así como también podría generar una serie de controversias dentro de la clase política.

Ahora bien, en cuanto a la propuesta de eliminar el financiamiento ordinario, es un aspecto en el cual se vería beneficiado el partido en el poder, pues es quien ha obtenido mayores recursos y por lo cual afianzar su predominio electoral.

Precisamente, la disminución del presupuesto electoral es un aspecto que se relaciona con las críticas a los partidos y a la política en general, sin embargo se ha estudiado muy poco para comprobar o refutar la hipótesis del derroche de los institutos electorales locales. Por lo cual en este trabajo nos propusimos analizar el presupuesto de los organismos electorales estatales confrontándolo con el de partidos locales para 2019.

El trabajo se estructura en cuatro apartados, el primero aborda la importancia de los organismos electorales para la democracia, el segundo, pone de contexto los principales

aspectos del financiamiento político-electoral. El tercero aborda el presupuesto de partidos y organismos electorales y finalmente se analiza la propuesta de reforma de 2019, en la cual los presupuestos resultaron especialmente un tema fundamental.

La importancia de los organismos electorales

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).

Los órganos electorales administrativos en América Latina (AL) datan de los años veinte del siglo pasado cuando surgieron órganos especializados y permanentes de carácter autónomo, independientes del Ejecutivo, Uruguay y Chile fueron los primeros en la región (Hernández, 1989). El surgimiento de los jurisdiccionales en AL puede ubicarse con la creación de jueces de escrutinio encargados de decidir sobre la validez o legalidad de las actas de las elecciones,

mismos que estaban reconocidos por la Constitución colombiana de 1886 (Hernández, 1989).

Ahora bien, en cuanto a los órganos electorales, destacan los siguientes elementos:

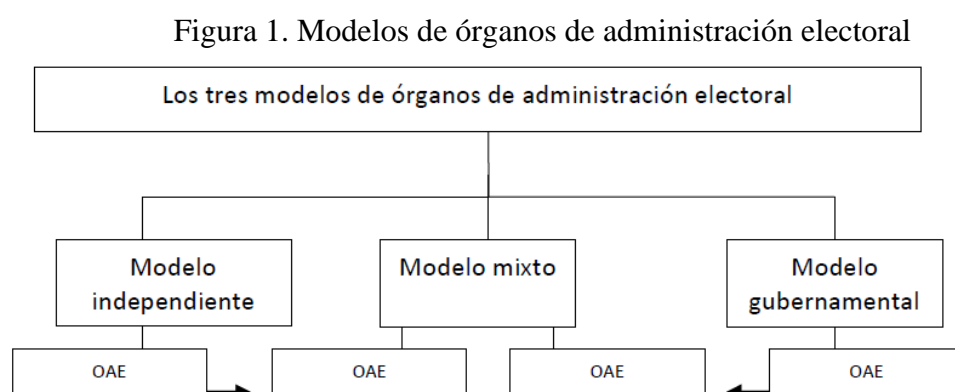
La posición del órgano dentro del aparato estatal

En diversos países, la función electoral ha sido establecida como un “Poder” al lado de los tres tradicionales, como sucede en Venezuela y Nicaragua. Otros se han ubicado bajo el Poder Judicial (Argentina Brasil y Paraguay) y la gran mayoría en Latinoamérica ha adquirido estatus de órganos autónomos (Jaramillo, 2007, p. 411).

Lo determinante es el contexto para establecer qué es lo deseable, si poner a los órganos electorales al lado de los tres Poderes de la Unión o establecerlos dentro del Poder Judicial, o simplemente dejarlos como órganos autónomos. Si bien su reconocimiento como un Poder puede dar mayores garantías de independencia, lo cierto es que el objetivo principal es que no se encuentren dentro de las funciones del gobierno para evitar que sea juez y parte, esquema que debe ser rebasado (Hernández, 1989, p. 502).

El tipo de órgano electoral

Existen tres modelos de órganos electorales: independiente, gubernamental y mixto (Wall, 2006, p. 7):



Fuente: tomado de Idea internacional, 2006, p. 10

El independiente, lo es institucionalmente. Además de ser autónomo del poder ejecutivo, define y administra su propio presupuesto. No rinde cuenta alguna al gobierno o departamento gubernamental y si lo hace tal vez sea a la legislatura, poder judicial o al jefe del Estado (en el caso de un sistema parlamentario). Este modelo está integrado por agentes ajenos al gobierno en turno.

El tipo gubernamental, el poder ejecutivo administra las elecciones por medio del ministro del interior, su similar o alguna otra autoridad perteneciente al gobierno. Tiene presencia a nivel nacional, está dirigido por un funcionario perteneciente al gobierno y rinde cuentas ante el ministerio del gabinete. Su presupuesto le es designado.

Por último, el diseño híbrido o mixto, compuesto por dos partes (una política y una local). La pieza política se encarga de monitorear y supervisar que nada se salga de los planes, es independiente del poder ejecutivo. La segunda parte se encarga de implementar a nivel local el proceso electoral, ubicado en un departamento del gobierno estatal, provincial o según sea el caso.

Desde una perspectiva comparada, el modelo de administración electoral gubernamental desarrollado exclusivamente por el Poder Ejecutivo, cada vez se presenta en menos países; mientras que la tendencia a nivel mundial es incorporar órganos electorales autónomos, “independientes del Ejecutivo, que incluyen a representantes de los partidos políticos, y cuyo personal está compuesto, en su mayoría, por profesionales y funcionarios del Estado” (López-Pintor, 2004, p. 13).

Autonomía

De acuerdo con Cárdenas, Pérez y Carbonell, existen cuatro ámbitos de autonomía que deben ser considerados en el estudio de los órganos electorales (1999, p. 491):

- 1) La política, que se refiere, por un lado, a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano, y por el otro, a que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia;
- 2) La financiera, que garantiza la independencia económica del órgano, manifiesta, por lo menos, mediante la aprobación de su presupuesto y la distribución del mismo;
- 3) La jurídica, que implica la capacidad del órgano electoral para autodeterminarse reglamentariamente, y
- 4) La administrativa, esto es, la facultad del órgano electoral de establecer los parámetros de su organización interna y de decidir sobre sus recursos materiales y humanos.

Facultades

De acuerdo con López-Pintor, los órganos electorales dentro de un sistema democrático deben cumplir principalmente con dos funciones. La primera es la administración del proceso electoral, que incluye desde el registro de los involucrados hasta el cómputo de los resultados, pasando por la contienda electoral. La segunda, y más a largo plazo, es generar confianza entre los partidos políticos y también en el electorado (López-Pintor, 2000, p. 140). Es decir, debido a que el correcto ejercicio de sus atribuciones administrativas redundará en mayor credibilidad y confianza en el sistema político, el cabal cumplimiento de éstas es de suma importancia.

Financiamiento

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).

El método más usual para determinar los recursos con que contará el órgano se limita a que éste realice un anteproyecto de presupuesto que será sometido a consideración del Ejecutivo o Legislativo, según sea el caso. Mientras que no se puede pasar por alto el caso particular de Guatemala, donde dicho ente cuenta con una asignación anual, no menor de 0.5% del presupuesto general, para cubrir los gastos de su funcionamiento y de procesos electorales (Jaramillo, 2007, p. 381). Modelo que lo exime del cabildeo político y le asegura un monto económico independientemente de la relación que guarde con las fuerzas políticas.

El financiamiento político-electoral

La acusación de Morena sobre el gasto excesivo avivó el debate sobre por qué el Estado debe cubrir el presupuesto político-electoral. De acuerdo con Casas y Zovatto, “si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento” (2011, p. 18). Precisamente por ello es que al alentar a las instituciones como los partidos políticos busca evitar el financiamiento ilícito y facilitar la fiscalización de los recursos; a pesar de ello la corrupción en el financiamiento ha sido uno de los temas centrales en las democracias contemporáneas en el mundo.

Si bien el financiamiento ilícito en la política es un problema global, lo cierto es que en regiones como latinoamérica tienen un cuestionamiento particular pues se trata de países con

rezagos sociales importantes. De modo que las propuestas de reducir o eliminar el financiamiento resultan altamente populares, sin embargo los problemas de eliminar los recursos públicos puede llevar a que el poder político sea un espejo del poder económico (Casas y Zovatto, 2011, p. 18):

Cuando el poder político simplemente es un espejo del poder económico, el principio de “una persona, un voto” pierde su significado y la democracia deja de ser, en las palabras de Elmer Schattschneider, un “sistema de poder alternativo, capaz de compensar el poder económico”.

De acuerdo con Peña (2001, p. 302) el asunto debe enfocarse no entre quienes prefieren una conducta de dilapidación y quienes, en cambio, preferirían la contención del ascetismo; entre quienes favorecen la probidad y quienes, en cambio, se mostrarían, a fin de cuentas, favorables a sospechosas conexiones clandestinas. Este falso debate esconde la necesidad que tiene la democracia de allegarse de recursos para su funcionamiento, ya que es preciso considerar factores como: la gama de funciones y responsabilidades, el modelo de gestión electoral utilizado, los procedimientos electorales vigentes y la frecuencia de las elecciones (Catt, Ellis, Maley, Wall y Wolf, 2014, p. 207).

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 considerar 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).

Ahora bien, de una forma más extendida se puede clasificar los siguientes modelos de financiamiento para los organismos electorales:

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.
	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.

Método de desembolso de fondos estatales		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.

Debido a que en México se optó por un modelo de organización electoral independiente, es preciso asumir los costos que implica el mantenimiento de una burocracia en constante actualización y que se inclina por expertos apartidistas. Mientras que en el origen del presupuesto se encuentra una combinación de fondos federales y estatales, aunque con un predominante federal.

De lo anterior se desprende que el modelo independiente responde a una realidad particular, en donde el empleo del fraude ha sido señalado de manera reiterada por los contendientes (Faustino, 2016). En ese sentido sería un error considerar regresar al periodo previo al IFE en el que era el gobierno quien organizaba las elecciones. Por lo cual, la existencia de organismos independientes en la realidad mexicana resultó necesaria y el financiamiento que tuvieron se justificaba debido a la falta una institución que diera certeza en los resultados electorales (Becerra, 2014).

Por otra parte, los partidos políticos, son considerados entes necesarios para canalizar las expresiones políticas, ya que permiten una lucha política por el poder de forma pacífica. Como lo señala Woldenberg “los partidos son resultado natural de las sociedades plurales. La existencia de ideologías, sensibilidades, intereses diversos, son los nutrientes profundos de los partidos” (2005, p. 97).

La adopción del financiamiento público a los partidos se debe al desequilibrio que existió por el entonces partido hegemónico, que concentraba los recursos y por ende limitaba la competencia política. De acuerdo con Bernal existen una serie de ventajas del financiamiento público: transparencia en el origen de los recursos, independencia de los partidos políticos respecto de cualquier interés ajeno a los mismos, condiciones adecuadas de equidad en la competencia electoral, evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento (2006, p. 62).

La legislación en la materia ha asegurado el presupuesto de los partidos en la Constitución (artículo 41, Fracción Segunda), donde se dispone el cálculo con base en los resultados de las elecciones inmediatas anteriores de la Cámara de Diputados. Lo cual no ocurre respecto al financiamiento de los organismos electorales. En ese sentido, es pertinente contrastar el presupuesto asignado a partidos y a organismos electorales para dilucidar las características de uno y otro.

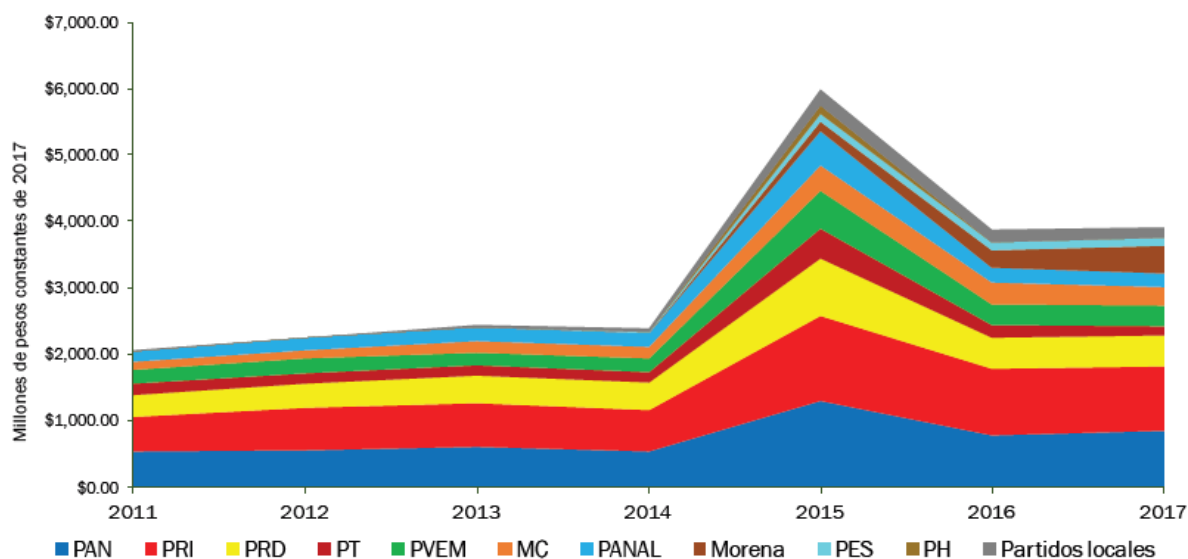
En cuanto a los partidos locales, se identifica en 2014 un hito respecto al financiamiento de los partidos políticos a nivel estatal. Pues estableció que para determinar el monto anual de los partidos locales el Ople (Ley General de Partidos Políticos, artículo 51.1): Multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de

julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales.

Ello impactó de manera homogénea a los estados, por ejemplo en el caso de Guanajuato previo a la reforma el financiamiento a partidos era el producto de multiplicar el padrón de ciudadanos por el 20 por ciento del salario mínimo y por el 40 por ciento cuando se tratara de año electoral (art. 43 bis, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2011). Lo cual variaba en cada uno de los estados previo a la reforma electoral de 2014.

De acuerdo con la investigación de Ramírez y Zepeda (2017, p. 23) el impacto de la reforma en el cálculo del financiamiento a los partidos locales implicó un aumento a más del doble que el año inmediato anterior a la reforma de 2014. De acuerdo con la gráfica 1, es evidente el aumento considerable de los recursos a los partidos locales después de 2014. Por lo cual, es una contradicción que mientras los partidos locales reciban más dinero, los OPLES sean señalados fuertemente como derrochadores de recursos.

Gráfica 1. Evolución del financiamiento ordinario de los partidos políticos locales (2011-2017)



Fuente: reportes de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE). Nota: debido a que los OPLE no publicaron la información de 2011 a 2016 en sus sitios de internet no se cuenta con datos de las siguientes entidades: Baja California Sur, Coahuila, Durango, Morelos y Tlaxcala, por lo cual dichos datos no son incluidos. Para 2017 los datos ya se encontraban en los portales de dichos OPLE excepto Tlaxcala.

Fuente: Gráfica tomada de Ramírez & Zepeda, 2017, p. 23

El presupuesto de partidos y órganos electorales locales, 2006-2022

Los presupuestos de los organismos electorales se han determinado por un proceso que implica las siguientes etapas: 1) anteproyecto de presupuesto elaborado por el instituto electoral, 2) envío al Ejecutivo local para integrar el proyecto de presupuesto estatal, 3) definición por parte del Congreso local de los montos a otorgar (LEGIPE art. 44, z). Ello con la posibilidad de que tanto el Ejecutivo como el Legislativo revisen los proyectos de presupuesto que envían los órganos electorales.

Los dos principales rubros en que se divide dicho presupuesto es el gasto en prerrogativas a partidos políticos y el gasto ordinario del instituto electoral, el cual en años electorales aumenta considerablemente.

Cabe decir que se considera un modelo general sobre los rubros del gasto de los órganos electorales locales. Así, el Instituto Nacional Electoral y los Oplees retoman lo que mandata 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

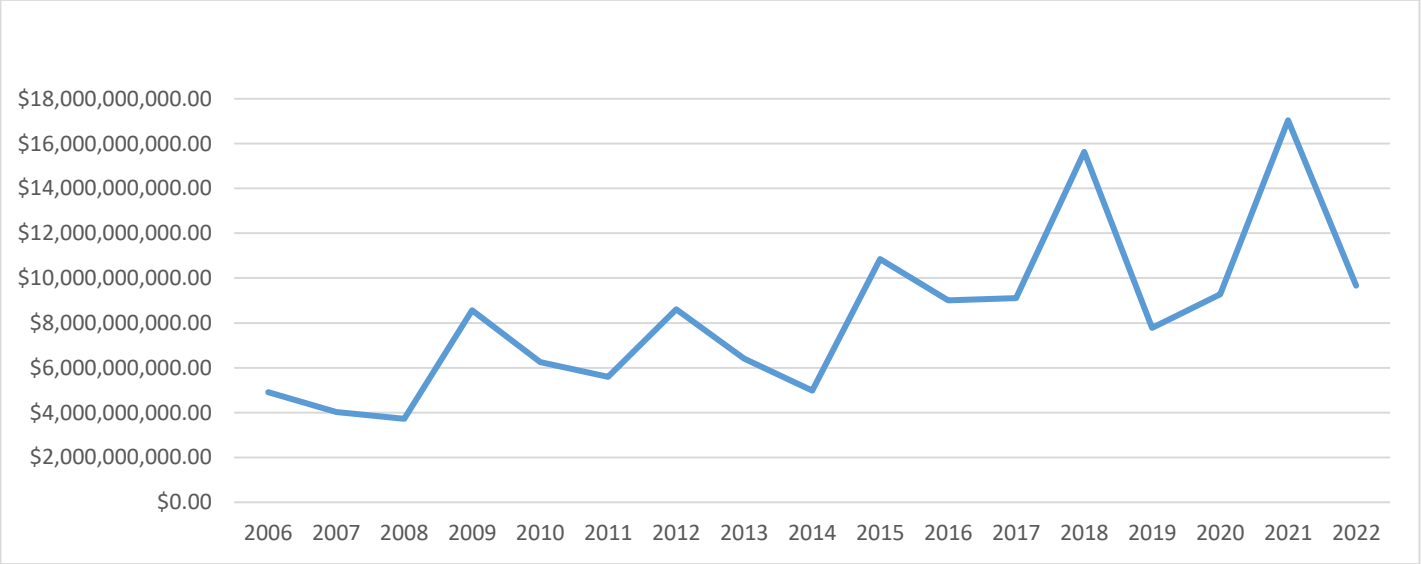
A partir del análisis de los Acuerdos de los Consejos General de los Oplees en donde se establecen los montos por capítulo, se puede observar que los dos en los que se enfocan mayores recursos año con año son el 1000 relativo a sueldos y prestaciones y el 4000 que se integra fundamentalmente por las prerrogativas a los partidos políticos.

Precisamente, la evolución del gasto de los institutos electorales ha marcado un aumento consistente debido a que el presupuesto a partidos aumenta por la fórmula que lo determina y los órganos electorales son los encargados de ministrar dichos recursos. Así como también debido a que han generado un cuerpo burocrático robusto. Además de que el financiamiento

incrementa en el periodo de procesos electorales de manera sustancial tanto para los partidos como para los institutos.

De acuerdo con la revisión de las asignaciones de presupuesto de 2006 a 2022 podemos observar una tendencia de aumento considerable en elecciones federales, es decir en los años 2009, 2012, 2015, 2018 y 2021. Además, en 2014 se presentó uno de los presupuestos más bajos, precisamente después de la reforma electoral federal, y en 2021 como resultado de la homogenización de calendarios electorales se produjo la asignación presupuestal más alta en el periodo de análisis. Destaca que en 2019 se registró uno de los más bajos, luego de la implementación de las políticas de austeridad del gobierno de AMLO.

Gráfica 2. Presupuesto de los 32 organismos electorales locales de 2006 a 2022



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

La propuesta de reforma de Morena de 2019

De acuerdo con el planteamiento del grupo parlamentario de Morena, los Oples son instituciones redundantes, por la existencia de un ente nacional que organiza las elecciones. Sin embargo, esto es una aseveración demasiado simplista debido a que no se consideran las particularidades de los estados.

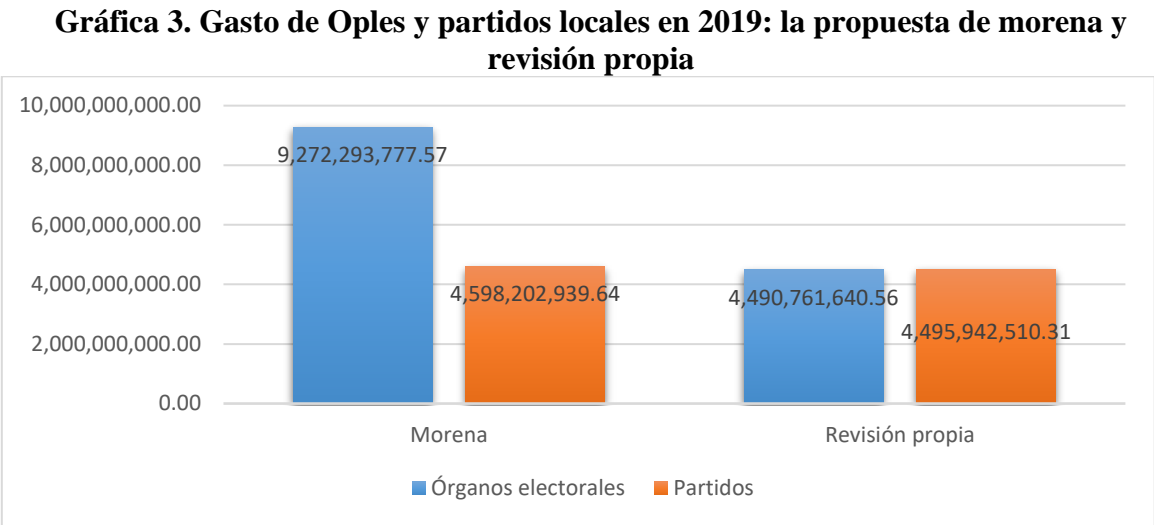
En ese sentido en la propuesta del diputado Sergio Gutiérrez Luna en 2019 y la del presidente Andrés Manuel López Obrador, establecían que los Oples resultaban demasiado “onerosos”, en dicho documento se colocan los presupuestos por estados y con ello se pretende exhibir el enorme gasto. Precisamente, seleccionamos la propuesta de 2019 debido a que sus fuentes y referencias a montos son tomados de páginas no oficiales, a diferencia de la de abril de 2022 en donde citan la página del INE respecto a los montos.

De acuerdo con dicho documento se presentan los presupuestos estatales totales de los Oples: en 2019 fue de \$9,272,293,777.57 (nueve mil doscientos setenta y dos millones doscientos noventa y tres mil setecientos setenta y siete con cincuenta y siete centésimas) y el de los partidos políticos estatales de \$4,598,202,939.64 (cuatro mil quinientos noventa y ocho millones doscientos dos mil novecientos treinta y nueve con sesenta y cuatro centésimas). En el cual se cuestiona de manera particular pues a diferencia del año inmediato anterior, en este último no hubo procesos electorales.

Tomando como base dicha afirmación, procedimos a realizar una indagación estado por estado para comprobar la veracidad de dicha información, solo para 2019. Por lo cual se revisaron las páginas de los Institutos Electorales y las de los Congresos de los Estados, en dicho análisis fue evidente que las cifras no coinciden, ya que para los Oples el total fue de: \$4,490,761,640.56 (cuatro mil cuatrocientos noventa millones setecientos sesenta y un mil seiscientos cuarenta con cincuenta y seis centésimas), mientras que para los partidos fue de:

\$4,495,942,510.31 (cuatro mil cuatrocientos noventa y cinco millones novecientos cuarenta y dos mil quinientos diez con treinta y una centésimas).

Es decir, de acuerdo con el documento de Morena en el primer caso, es mayor por 5 mil millones, mientras que en lo relativo a los partidos no varió demasiado, como se muestra en la gráfica.



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

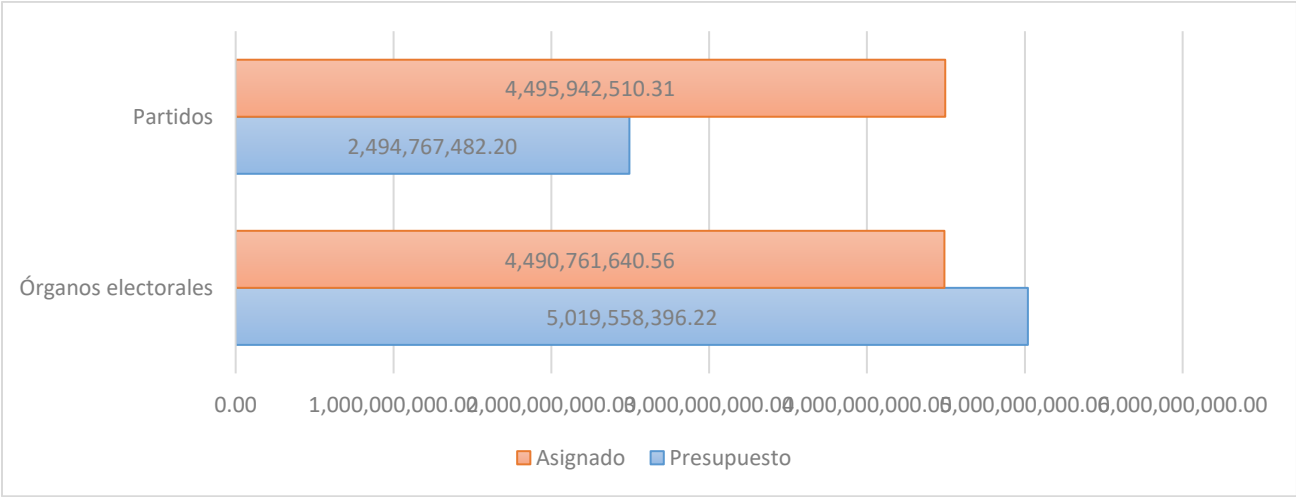
En el mismo sentido encontramos que los Oples redujeron sensiblemente sus presupuestos, en relación a lo que presentaron al Congreso y lo que se aprobó. Sin embargo, el fenómeno opuesto ocurrió con los partidos políticos, ya que de lo que se propuso, se incrementó casi al doble lo que percibieron.

Así, el proyecto de presupuesto de los Oples en 2019 fue de \$5,019,558,396.22 (cinco mil diecinueve millones quinientos cincuenta y ocho mil trescientos noventa y seis con veintidós centésimas) y el que se les asignó de \$4,490,761,640.56 (cuatro mil cuatrocientos noventa millones setecientos sesenta y un mil seiscientos cuarenta con cincuenta y seis centésimas), es decir más de 1 mil de millones de reducción. Mientras que a los partidos pasó de un

presupuesto realizado por el Ople, de \$2,494,767,482.20 (dos mil cuatrocientos noventa y cuatro millones setecientos sesenta y siete mil cuatrocientos ochenta y dos con dos décimas) a \$4,495,942,510.31 (cuatro mil cuatrocientos noventa y cinco millones novecientos cuarenta y dos mil quinientos diez con treinta y una centésimas), es decir 2 mil millones más.

En suma, los datos que presentaron en la propuesta de reforma electoral no son confiables, como se demuestra en lo que corresponde a 2019, ya que de manera deliberada se plasmó un presupuesto que no correspondió para Oples con el objetivo de criticar y señalarlos por un exceso en el gasto.

Gráfica 4. Comparativo entre dinero presupuestado y asignado de partidos y órganos electorales locales 2019

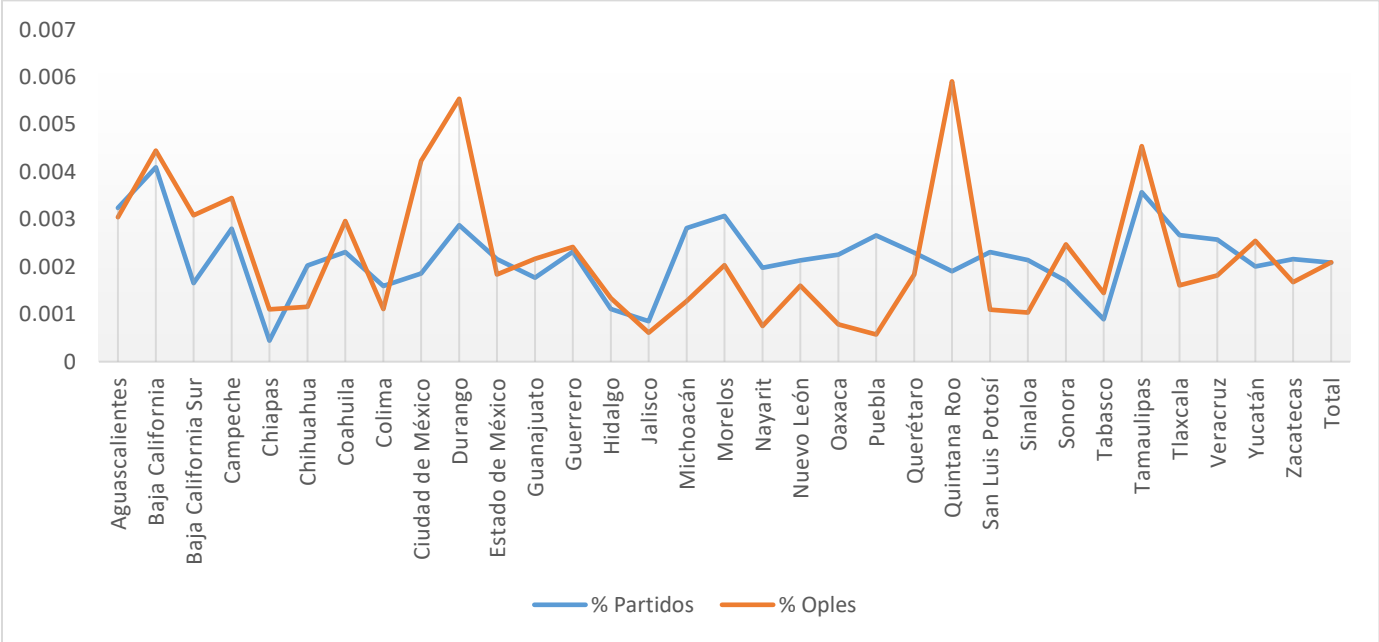


Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información y páginas electrónicas de los institutos

Encontramos que en 13 casos el financiamiento de los institutos electorales resultan ser mayores que los partidos. En los estados de Ciudad de México, Durango y Quintana Roo son muy superiores en relación a lo que corresponde a partidos. Por otra parte, Chiapas, Jalisco y Tabasco representan los casos donde la relación es más baja.

Mientras que en 19 estados, los partidos políticos representan un porcentaje mayor en relación al presupuesto total de cada entidad federativa. En Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Puebla el financiamiento de los partidos es marcadamente superior al de los Ople, lo cual se muestra en la gráfica siguiente.

Gráfica 5. Porcentaje que representa Ople y partidos locales respecto a los presupuestos de los 32 estados de la república en 2019

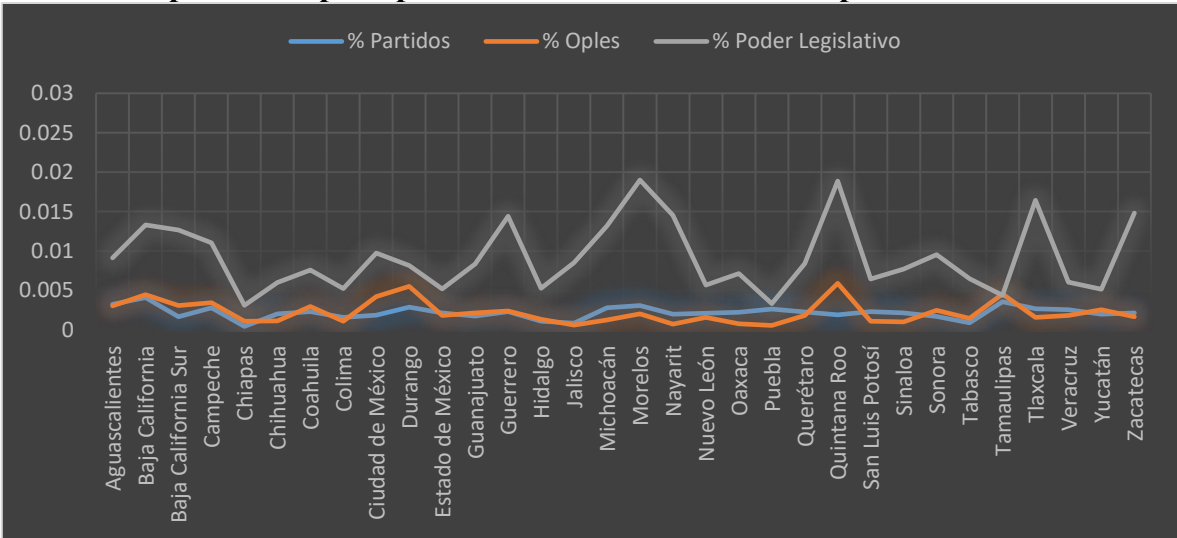


Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información y páginas electrónicas de los institutos

En términos generales se observa que el dinero de los institutos electorales y partidos representan porcentajes muy bajos respecto al total de los presupuestos estatales, en el primer caso representa 0.00209244% y en el segundo el 0.002089542%, respecto del total de los 32 estados de la república. Lo cual indica que pese a involucrar recursos importantes, no son instituciones que impliquen cuantiosos gastos, ya que no significa un porcentaje considerable al compararlo con otras instituciones.

Precisamente, en ambos casos se encuentran por debajo del Poder Legislativo en las entidades, solo en los casos de Tamaulipas, Puebla y Chiapas tienen presupuestos similares al destinado a partidos y Oples. Mientras que Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Morelos, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas presentan porcentajes más altos en el Legislativo respecto a sendos presupuestos estatales, como se muestra a continuación.

Gráfica 6. Porcentaje que representa Ople y partidos y Poder Legislativo locales respecto a los presupuestos de los 32 estados de la república en 2019



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

A manera de cierre

Las propuestas de reforma electoral dentro del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, han puesto énfasis en lo oneroso de los institutos electorales locales. Por lo cual, es preciso analizar con detalle el presupuesto que ejercen y ponerlos en perspectiva. Por medio de dicha revisión, encontramos la inexactitud de las cifras expuestas por los promotores de las reformas. En esta indagación se ha puesto de relieve la contradicción que resulta el mantener

partidos políticos locales con altos presupuestos y órganos electorales estatales con presupuestos muy maleables y bajo una reducción sistemática.

Sin embargo, lo más importante es que esta discusión no ha sido planteada correctamente pues en el fondo, no es posible mantener un régimen democrático saludable sin recursos económicos. Por lo cual, el financiamiento público es una protección para que el poder económico no predomine en el ámbito político, de manera que sea un reflejo de aquél. Tampoco es alentador que el partido en el poder intente limitar las instituciones como las electorales ni tampoco la reducción del financiamiento a partidos y del número de representantes en los Congresos Federal y estatales, pues con ello se favorece su predominio, al encontrarse en mejor posición que el resto de competidores.

El fortalecimiento de las instituciones democráticas en el contexto mexicano requiere de más énfasis en la regulación y fiscalización del financiamiento, no de su eliminación. La propuesta de reducción del financiamiento político-electoral, sin embargo, resulta altamente popular en países en vías de desarrollo, donde existe una gran desconfianza en la política, los funcionarios públicos y concretamente contra los partidos.

Por lo anterior, identificamos que la política electoral del *lopezobradorismo* ha buscado establecer organismos electorales limitados y con un fuerte componente político para poder presionar decisiones a favor del partido en el poder.

Referencias

- Augusto Hernández Becerra. (1989). “Organismos electorales, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel). San José, Costa Rica.
- Bernal Moreno, Jorge Kristian. (2006). “El financiamiento de los partidos políticos en derecho comparado. Alternativas para México”, en Nuria González Martín

- (Coordinadora), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, (México, IIJ-UNAM), 57-82
- Becerra, Pablo Xavier. (2014). El sistema electoral y la transición a la democracia en México, Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 21, México, IEEM, 150 p.
- Cámara de Diputados. (25 de junio 2019). Boletín 1857, Autonomía presupuestaria de los OPLE, principal planteamiento de consejeros locales a diputados, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Junio/25/1857-Autonomia-presupuestaria-de-los-OPLE-principal-planteamiento-de-consejeros-locales-a-diputados>
- Casas, Kevin y Daniel Zovatto. (2011). “Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, en Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto, (coords.) *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, (México, IDEA/UNAM/OEA), 17-67
- Catt, Helena, Ellis, Andrew, Maley, Michael, Wall, Alan y Wolf, Peter. (2014). *Electoral Management Design*, Suiza, IDEA Internacional, 461 p.
- Cárdenas Gracia, Jaime Fernando Pérez Vázquez, Carlos, y Carbonell Sánchez, Miguel (1999) “Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI” en Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, IIJ-UNAM/TEPJF/IFE/PNUD/Universidad de Quintana Roo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma 9 de agosto de 2019
- Congreso del Estado de Nuevo León, Sala de Prensa, “Confirma Congreso presupuesto autorizado a la CEENL”, (Monterrey, 27 de marzo de 2019) http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2019/03/confirma_congreso_presupuesto_a_utorizado_a_la_ceenl.php
- Clasificador por tipo y objeto de gasto para el Instituto Nacional Electoral, mayo 2016 https://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/JGEor201605-23ac_01P08-03x01.pdf
- Diccionario de la Lengua Española, Edición del tricentenario, (actualización 2018) consultado el 10 de abril de 2022 <https://dle.rae.es/?id=4TsdBo>
- Escrache, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, [recuperado el 10 de abril de 2022 biblio.juridicas.unam.mx/]
- Faustino Torres, Antonio y Flores Díaz, Jorge Gerardo. (enero-junio 2014) “Los órganos electorales estatales y la reforma política de 2013”, en Apuntes Electorales, IEEM, número 50, pp. 129-159.
- Faustino Torres, Antonio. (2016). Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF e IEEM. México: IEEM.
- Hernández Becerra, Augusto. (1989). “Organismos electorales, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), San José, Costa Rica.
- Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, del Grupo Parlamentario de Morena (Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5233-II, jueves 7 de marzo de 2019).

Iniciativa presentada por Diputados del Grupo Parlamentario del PRD de la LXII Legislatura. (Gaceta Parlamentaria: 24 de septiembre de 2013).

Iniciativa suscrita por Diputados y Senadores del Grupo Parlamentario del PAN de la LXII Legislatura. (Gaceta Parlamentaria: 24 de septiembre de 2013).

Iniciativa del Ejecutivo Federal , Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, presentada el jueves 28 de abril de 2022.

Islas Santiago, Jesús Miguel. (Enero-Junio 2020). “Democracia, populismo y polarización. Reflexiones en torno a la Cuarta Transformación y el cambio político en México”, Revista Buen Gobierno No. 28. pp. 4-24

Jaramillo, Juan. (2007). “Los órganos electorales supremos”, en Dieter Nohlen, *et. Al., Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (México, IDEA/IFE/FCE) 371-436.

Ley Federal de Austeridad Republicana, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-I-2P-061/01_minuta_061_30abr19.pdf

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

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Guanajuato, 2011

López-Pintor, Rafael. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima, 47p.

López-Pintor, Rafael. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York, UNDP, 247 p.

Méndez de Hoyos, Irma. (2010). “Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México, XIII Políticas Públicas*, (México, El Colegio de México), 379-410

Mozaffar, Shaheen and Andreas Schedler. (2002). “The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction” *International Political Science Review*, (Vol. 23, No. 1, Jan.), 5-27

Mirón Lince, Rosa María, (2011). Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales, México, TEPJF, p. 362

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

Ramírez Lemus, Edwin Enrique y Raúl Zepeda Gil. (septiembre 2017). Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Temas estratégicos 48.

Solicitudes de Información a los OPLES de los 32 estados a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (presupuestos de los OPLES de 2006 a 2019), el 19 de julio de 2019, con los folios: Aguascalientes 00336819, Baja California 00681119, Baja California Sur 00327919, Campeche 0100411719, Chiapas 00551619, Chihuahua 086062019, Coahuila 00763219, Colima 00303419, Ciudad de México 3300000052019, Durango 00418219, Estado de México 269318, Guanajuato 01805619, Guerrero 00526919, Hidalgo 00597519, Jalisco 04802819, Michoacán 00656719, Morelos 00622219, Nayarit 00484819, Nuevo León 00913619, Oaxaca 00540119, Puebla 01003819, Querétaro 00475519, Quintana Roo 00780119, San Luis Potosí 00915119, Sinaloa

- 00850119, Sonora 01003919, Tabasco 01317719, Tamaulipas 00532919, Tlaxcala 00395919, Veracruz 03124719, Yucatán 01226719, Zacatecas 00531919.
- Torrico Terán, Mario Alejandro. (enero/abril 2015). “Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México”, en *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. XXII, núm. 62, ,101-138
- Urruty Navatta, Carlos Alberto. (primer semestre 2007). “La importancia de los organismos electorales”, en *Revista de Derecho Electora*, n. 3.
- Vázquez, José Martín y Robledo, María Teresa. (2017). Los organismos electorales: avance y retroceso de la reforma constitucional mexicana de 2014. *Revista de Investigações Constitucionais*, 4(2), 77-93. <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i2.52523>
- Wall, Alan Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W. Dundas, Joram Rukambe, Sara Staino. (2006). *Electoral management design: The international IDEA handbook*. Sweden: IDEA.
- Woldenberg, José. (2005). “Los nuevos retos de los partidos mexicanos”, en Francisco Reveles Vázquez (coordinador), *Los partidos políticos en México ¿Crisis, adaptación o transformación?* (México, Gernika/UNAM), 97-110.
- Woldenberg, José y Ricardo Becerra. (2005). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 590 p.
- Zovatto, Daniel. (2014). Las instituciones de la democracia directa, en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina, Zovatto, Daniel, *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México, IIJ-UNAM