



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL



LA REFORMA ELECTORAL EN MARCHA

AVANCES EN LA INSTRUMENTACIÓN Y PERSPECTIVAS
PARA EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015

Octubre 3, 2014

LA REFORMA ELECTORAL EN MARCHA

AVANCES EN LA INSTRUMENTACIÓN Y PERSPECTIVAS
PARA EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015

Octubre 3, 2014

Directorio del Consejo

Dr. Lorenzo Córdova Vianello
Consejero Presidente

Lic. Enrique Andrade González
Consejero Electoral

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez
Consejero Electoral

Mtra. Adriana Favela Herrera
Consejera Electoral

Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno
Consejera Electoral

Dr. Ciro Murayama Rendón
Consejero Electoral

Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña
Consejero Electoral

Lic. Pamela San Martín Ríos y Valles
Consejera Electoral

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez
Consejero Electoral

Lic. Javier Santiago Castillo
Consejero Electoral

Lic. Edmundo Jacobo Molina
Secretario Ejecutivo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1. NUEVAS RESPONSABILIDADES PARA UNA AUTORIDAD ELECTORAL NACIONAL	13
Nuevo modelo de fiscalización	13
Nombramiento de Consejeros Electorales Locales	14
Facultades de atracción, asunción y delegación	14
Procedimiento Especial Sancionador	15
Tiempos en radio y televisión	15
Candidaturas independientes	15
Cuotas de Género	16
Organización electoral	16
Elecciones internas de los partidos políticos	16
Servicio Profesional Electoral Nacional	16
Geografía electoral	17
Voto de los mexicanos en el extranjero	17
Capacitación electoral y educación cívica	17
Observación electoral	17
Encuestas, sondeos de opinión, PREP y conteo rápido	17
Consulta popular	17
Revisión de porcentaje para conservar el registro de los partidos políticos	18
2. AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA ANTES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL	19
Elecciones internas de partidos políticos	19
Designación de autoridades electorales locales: el concurso para seleccionar a los consejeros de los OPLEs	22

Preparación en las consultas populares	25
Implementación del nuevo modelo de fiscalización de los partidos políticos	28
El modelo de casilla única	32
Credencialización en el extranjero	35

3. PERSPECTIVAS DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2014-2015 **41**

Actualización del padrón electoral y fortalecimiento de la Credencial para Votar	41
Los efectos de la reforma en la logística electoral	42
Capacitación electoral y casilla única	46
Paridad de género y candidatos independientes	50
<i>Paridad de Género</i>	51
<i>Candidatos Independientes</i>	51
Fiscalización: Campañas, contabilidad en línea, fiscalización integral y facultad reglamentaria	52
Propaganda y comunicación política	55
El nuevo paradigma de la relación con el Tribunal Electoral	56

4. EL PRESUPUESTO ELECTORAL PARA 2015 **59**

El nuevo marco presupuestal	59
Presupuesto total: gasto operativo y financiamiento a partidos políticos	60
<i>Regularización del personal de Módulos</i>	60
<i>Creación de nuevas Unidades Técnicas</i>	60
<i>Credencialización en el extranjero</i>	61
<i>El proyecto de infraestructura inmobiliaria</i>	61
El presupuesto electoral en las finanzas públicas	62

INTRODUCCIÓN

Durante dos décadas de perfeccionamiento del modelo electoral federal se logró credibilidad en las elecciones, la consolidación de un sistema de partidos plural y competitivo y la conformación de 33 sistemas electorales, uno federal y 32 locales. Cada sistema electoral evolucionó en función de la correlación de fuerzas en sus respectivas entidades, así como de la visión de futuro del sistema democrático de cada entidad. De ahí que la competencia electoral de una entidad a otra, experimente ciertas diferencias en criterios y procedimientos.

Esto explica que la reforma constitucional y legal de 2014 haya tenido como uno de sus ejes la creación de un sistema nacional de elecciones que estandarice la aplicación de la ley, que le dé mayor equidad a la disputa por los poderes públicos en todos los ámbitos electorales del país y que contribuya a que nuestro sistema democrático sea más transparente.

Es indudable que la reforma electoral de 2014 es la más compleja y profunda de los últimos 20 años, ya que modificó estructuralmente la administración electoral de todo el país. Sustituye la institucionalidad democrática que desarrollamos en la segunda mitad de los años noventa del siglo XX y que se caracterizaba por dos aspectos, un modelo "bi-instancial", que tenía al Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano administrativo y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como un órgano jurisdiccional, y que operaba en ámbitos electorales que gozaban de una diáfana distribución de atribuciones entre lo local y lo federal.

Ahora, con el entreveramiento de competencias entre la autoridad electoral nacional y las locales, diseñado para impulsar el desarrollo y consolidación de un nuevo sistema nacional

de elecciones, se complejizó la organización electoral. La instrumentación de las nuevas reglas han obligado al Instituto Nacional Electoral (INE), a concebir un nuevo circuito de colaboración interinstitucional para sincronizar el ejercicio de las atribuciones legales y estandarizar la calidad de las contiendas.

Como parte de la implantación de este sistema, el INE en su carácter de autoridad electoral nacional, debe garantizar los mismos parámetros de aplicación de las leyes por parte de las autoridades locales. Una de las primeras medidas para lograrlo, en función de lo dispuesto por la reforma, fue la designación de los consejeros que integrarán a los dieciocho Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs), que tendrán elección concurrente en 2015 (incluyendo Oaxaca, que aunque no es concurrente se efectuará durante el proceso electoral federal). Para ello se instrumentó un concurso público para la selección de los mejores perfiles de ciudadanas y ciudadanos que gozan de una proba trayectoria profesional y que conocen la materia electoral. Este proceso de selección concluyó el 30 de septiembre de 2014 con el acuerdo de designación respectivo emitido por el Consejo General.

Otro componente relevante para ejercer esta función de rectoría o supervisión del sistema nacional de elecciones es la creación de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales.

Con nuevas autoridades locales, una instancia de seguimiento puntual del funcionamiento de los OPLEs, el oportuno desarrollo de procedimientos y criterios interpretativos, así como con una permanente comunicación pedagógica, es que desde septiembre de 2014 ha iniciado el trabajo del INE para apuntalar en

las entidades federativas la estandarización de las elecciones locales.

Desde la perspectiva de la Presidencia del INE, es claro que la homogeneidad de criterios y procedimientos, y la distribución entrelazada de competencias entre el Instituto y los OPLEs serán los pilares de una nueva etapa de colaboración entre autoridades electorales para hacer más transparente y equitativa la democracia mexicana desde el proceso electoral 2014-2015.

Otro aspecto destacable de la reforma y que incidirá en la organización del proceso electoral 2014-2015 es que se potenció la igualdad política y el ejercicio de los derechos políticos mediante disposiciones que impulsan la paridad entre hombres y mujeres y que facilitan el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos que residen en el extranjero.

En efecto, las nuevas reglas del juego democrático obligan a los partidos políticos a que en las candidaturas para el Congreso de la Unión se observe la paridad entre los géneros. En congruencia con este espíritu de paridad, el Instituto Nacional Electoral cuidó la equidad de género en el proceso de selección de los OPLEs: de 126 integrantes de dieciocho OPLEs, 66 son mujeres y 60 hombres. En relación con el voto transnacional, los legisladores modificaron el modelo de votación que ahora podrá incluso ser vía electrónica y se aprobó la credencialización en el extranjero.

Para favorecer la equidad en las contiendas desde otro ámbito, la reforma electoral transformó el modelo de fiscalización. La Ley General de Partidos dispuso la creación de un *sistema de contabilidad en línea* centralizado a cargo del INE. Con ello esta autoridad nacional debe fiscalizar en tiempo récord los ingresos y egresos de partidos políticos nacionales y locales, precandidatos, candidatos independientes, candidatos postulados por partidos políticos nacionales o coaliciones a cargos de elección federal o local, organizaciones que pretendan el registro como partido político nacional o local, agrupaciones políticas na-

cionales y organizaciones de observadores electorales a nivel nacional.

Lo complejo y novedoso de este sistema para la fiscalización de los ingresos y egresos invertidos en las contiendas, ha propiciado que el INE tenga acercamientos con el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Sistema de Administración Tributaria, así como con instituciones académicas como la UNAM, el IPN y con empresas consultoras. Derivado de estos intercambios, hemos observado que no existe un solo sistema informático similar al que la reforma le ordena desarrollar al Instituto, y que incluso podría ser tomado como referente por algunas de estas instituciones con la finalidad de cumplir sus propósitos de fiscalización.

Para el INE, el objetivo de este sistema es que permita fiscalizar más de setenta mil informes de precampaña, campaña y ordinarios en plazos significativamente más cortos a los utilizados hasta 2012.

Con este sistema informático no sólo se pretende brindar mayor transparencia al origen y destino de los recursos que ejercen los partidos políticos en sus operaciones cotidianas, y que los parámetros de integración y auditoría sean homogéneos para que puedan compararse entre sí, sino que aspiramos a que sea un incentivo para profesionalizar la administración y contabilidad de los partidos políticos que, sin lugar a dudas, seguirán siendo los principales actores de la competencia democrática.

Es de señalar que el diseño conceptual está listo y en proceso la asignación para contratar el desarrollo informático, ya que se declaró desierta la primera licitación para contratar a la empresa o institución que se pudiera encargar de ello.

Con la finalidad de que los ciudadanos, candidatos y partidos políticos constaten de manera inmediata las ventajas del modelo nacional de elecciones en relación con el federal, el Consejo General del INE determinó atraer las funciones de capacitación electoral, ubicación de casillas e integración de funcionarios

de mesas directivas de casilla, así como el establecimiento de casillas únicas en las entidades en las que habrá elección concurrente en 2015. Con ello, las autoridades electorales ahorrarán recursos en materiales y compartirán los gastos relacionados con los Capacitadores y Supervisores Electorales. En este sentido, lo que el INE espera es que cuando los ciudadanos acudan a las urnas, perciban mayor sincronía, fluidez en las actividades durante la jornada electoral y al término de ésta.

En materia de arbitraje electoral, los legisladores optaron por un concepto similar al que se determinó para la relación entre el INE y los OPLEs: una mayor coordinación entre esta autoridad y el Tribunal Electoral.

El arbitraje diseñado en la reforma de 2007-2008 propició constantes observaciones del Tribunal al entonces IFE en la resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES). En tal sentido, la reforma replanteó la manera en la que se atenderían los PES, con lo cual ahora el INE integrará el expediente en la fase de instrucción; es decir, recibirá la queja, realizará la investigación conducente, el desahogo de las pruebas y el TEPJF emitirá la resolución. Claramente, esta distribución de competencias para que un mismo procedimiento administrativo sea resuelto entre dos instituciones diferentes, una propiamente administrativa y la otra jurisdiccional, es una novedad que obliga a ambas autoridades a una estrecha colaboración. Por este motivo, el INE suscribió un convenio de colaboración para desarrollar un sistema que facilite compartir información oportunamente entre el INE y el Tribunal.

Hemos avanzado significativamente en la adecuación reglamentaria, misma que terminará en los plazos establecidos por el transitorio Sexto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

Al incorporarse el concepto de máxima publicidad como uno de los principios rectores del INE, el compromiso con la transparencia se ha vuelto transversal a toda la activi-

dad del INE. Esta adecuación legislativa se ha convertido en un incentivo para que las áreas administrativas del Instituto, incluyendo a la Contraloría General, colaboren con un ímpetu renovado en la modernización de normas y procedimientos, con la finalidad de lograr una mayor eficiencia y racionalización en el ejercicio del gasto y una transformación de las prácticas cotidianas de nuestros funcionarios en todo el país.

Para la Presidencia del Consejo General, la transparencia es solamente el piso al que obliga la ley al INE, pero el compromiso institucional con una democracia más transparente y más austera debe trascender el mandato legal, poniendo por delante la rendición de cuentas y la racionalidad en el uso de los recursos públicos que la sociedad confía al INE. Así, es importante mencionar que las adecuaciones administrativas, de control interno y de modernización de procedimientos seguirán perfeccionándose durante el proceso electoral, aunque será aproximadamente en dos años cuando los logros empiecen a modificar la fisonomía administrativa del INE.

Otra faceta del componente administrativo que se ha modificado con la reforma electoral tiene que ver con la evaluación presupuestal del nuevo modelo electoral.

Al cambiar la fisonomía de la administración electoral del país, al compartir gastos entre instituciones autónomas y abrirse la posibilidad de una intervención extraordinaria en las tiendas locales, se ha complejizado la forma en la que se puede estimar el costo de las elecciones. Hoy no es posible saber cuántas acciones extraordinarias se llevarán a cabo, en su caso, para garantizar la estandarización de las tiendas. Por ello, se considera que lo más conveniente es hacer una evaluación del costo-beneficio del nuevo modelo electoral, una vez concluida la Jornada Electoral. De ahí que en diferentes ocasiones la Presidencia del Consejo General del INE ha sugerido que la valoración del costo del primer proceso electoral a cargo del nuevo Instituto se haga hasta

que concluya el proceso 2014-2015.

No obstante, en caso de hacer una valoración comparativa entre el presupuesto del gobierno federal y el del INE, la participación porcentual de esta autoridad electoral se mantiene en 0.51%, nivel similar a los que representaba el IFE en 2009, en relación con el gasto programable. Lo cual significa que este Instituto sí lleva a cabo más actividades con menos recursos.

Finalmente, es conveniente señalar que estamos a unos días de que inicie formalmente el proceso electoral más complejo y competido de nuestra historia democrática. Será el primero a cargo del Instituto Nacional Electoral y la prueba del ácido de la reforma electoral de 2014 que transformó el modelo electoral federal.

En la jornada del 7 de junio de 2015 tendremos el mayor número de votantes potenciales de nuestra historia, ya que se ha estimado que la Lista Nominal ascenderá a 80 millones de electores y se tiene previsto instalar más de 150 mil casillas. También será el proceso electivo en el que concurren la mayor cantidad de elecciones locales con el proceso federal (17 en total), para elegir más de 2,100 cargos de elección popular en distintos niveles de gobierno.

Contamos con una estructura profesional experimentada y probada en ocho procesos electorales y que está comprometida, como siempre, para cumplir con sus responsabilidades en tiempo y forma, así como para brindarle certeza y legalidad al sistema nacional de elecciones.

Estandremos atentos para que la organización de las elecciones locales, que inicia con autoridades independientes y que esperamos que así se mantengan, sea un oportunidad para contribuir de manera inmediata a mejorar la credibilidad de las contiendas en las entidades federativas, y para acercarlas al estándar que caracterizó al IFE, y que ahora heredamos como punto de partida para que el naciente INE sea aún más eficiente, transparente y creíble que su antecesor federal. Ese es nuestro propósito institucional y hacia allá avanzamos día con día y paso a paso.

En el marco del principio de máxima publicidad, el contenido de este documento tiene por objeto mostrar los avances en la instrumentación de la reforma electoral de 2014 y las perspectivas en la organización del proceso electoral 2014-2015. Las cifras incluidas se actualizaron al 30 de septiembre de 2014, salvo que se especifique una fecha distinta.

La intención de esta Presidencia del Consejo General es actualizarlo periódicamente para mostrar oportunamente los avances en la instrumentación de la reforma, así como en la organización de la primera elección del sistema nacional de elecciones y sus principales desafíos, sin tener que esperar a que concluya el proceso electoral.

El contenido de este documento está dividido en cuatro capítulos. En el primero se da cuenta de las nuevas atribuciones encomendadas al INE. En el segundo se narran de manera ejecutiva los avances en la instrumentación de dichas atribuciones. En el tercer capítulo se muestra la perspectiva de los cambios institucionales en la organización del proceso electoral 2014-2015, y en el cuarto se presenta una síntesis de los fundamentos del presupuesto solicitado por el INE para el 2015.

El INE está ejerciendo cada una de sus atribuciones para avanzar hacia una nueva etapa de la democracia mexicana que se deberá caracterizar por su transparencia y equidad, con el objetivo de que las elecciones sigan siendo un ancla de la gobernabilidad y la política de nuestro país.

Lorenzo Córdova Vianello

Consejero Presidente del
Instituto Nacional Electoral

Octubre 3 de 2014





1. NUEVAS RESPONSABILIDADES PARA UNA AUTORIDAD ELECTORAL NACIONAL

Para la conformación de un sistema nacional de elecciones, la reforma electoral le otorgó mayores atribuciones al Instituto Nacional Electoral, además de las que ya realizaba el extinto IFE para que cumpla una función de coordinar y supervisar el proceso de estandarización de las elecciones locales con la federal.

Con la finalidad de facilitar la identificación de las nuevas atribuciones del INE, incorporadas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en este capítulo se relacionan las más relevantes.

Se consideró conveniente iniciar con las novedades en materia de fiscalización, ante la importancia del nuevo modelo que constituyó uno de los motores de la reforma electoral, y posteriormente se relacionan, de manera muy ejecutiva, las disposiciones que en su momento se reportarán como parte de la instrumentación de la reforma.

Es conveniente señalar que en este momento (septiembre de 2014) no todas las nuevas atribuciones se reflejarán en el presente documento de avances en la implementación de la reforma. Ello debido a que no se ha cumplido el plazo o el periodo para llevarlas a cabo. En tal sentido, en las siguientes versiones de este documento se agregarán aquellas novedades de la reforma, conforme se vayan instrumentando.

A continuación se ofrece una perspectiva general de las nuevas disposiciones de la reforma electoral 2014-2015.

Nuevo modelo de fiscalización

La reforma electoral transformó el régimen de competencias en materia de fiscalización en dos sentidos principales. Por una parte expandió las atribuciones que antes tenía el IFE en el ámbito federal, otorgando al INE la responsabilidad de fiscalizar también en el ámbito local a partidos políticos nacionales, partidos políticos locales, precandidatos y candidatos. Por otro lado, le atribuyó la responsabilidad de regular a nuevos sujetos: los aspirantes a candidatos independientes y a los candidatos independientes a cargos de elección popular.

Además, a diferencia del anterior modelo de fiscalización, la revisión de los gastos de candidatos y partidos políticos durante las campañas debe concluir antes de calificar la elección y el rebase del tope de gastos puede ser una causa de nulidad de la misma.

Con las nuevas disposiciones, las tareas de fiscalización de recursos corresponden en su totalidad al Consejo General del INE, quien no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. El INE se encargará de toda la fiscalización de ingresos y egresos de partidos políticos a nivel federal y local (precampañas y campañas federales y locales).

Se modificaron las reglas que son aplicables a los sujetos obligados en materia de rendición de cuentas. Las innovaciones de la reforma son observables particularmente en lo relativo a actividades de campaña, respecto

de las cuales el volumen potencial de informes a revisar no se expande, pero sí lo hace la carga de trabajo en la única instancia con atribuciones originarias para fiscalizar a partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos: el Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, es de señalar que se incrementó el límite del financiamiento privado de los partidos políticos en un 50% y que la fórmula para el cálculo del financiamiento público federal se debe replicar en el ámbito local.

Nombramiento de Consejeros Electorales Locales

Los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs), sustituyen a las autoridades electorales locales en la organización de las elecciones estatales. A diferencia del modelo anterior, sus consejeros son designados por el Consejo General del INE y podrán ser removidos por éste cuando incurran en faltas graves. Los OPLEs se integrarán por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, quienes están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

El pasado 30 de septiembre de 2014, el Consejo General del INE designó a 126 consejeros electorales de las diecisiete entidades federativas que celebrarán elecciones en 2015, más el OPLE correspondiente al estado de Oaxaca, en virtud de que esta entidad celebrará elecciones en algunos de sus municipios por medio de sistemas normativos internos. Posteriormente, el Instituto deberá hacer lo mismo con el resto de las entidades federativas, con antelación a su respectivo proceso electoral.

Facultades de atracción, asunción y delegación

El Instituto Nacional Electoral puede asumir todas o algunas de las actividades y funciones electorales locales, o delegarlas en los OPLEs a partir de las siguientes atribuciones especiales:

- *Asunción total:* El INE podrá asumir directamente la realización de todas las actividades de la función electoral local cuando se acrediten factores sociales que afecten la paz pública, pongan en riesgo a la sociedad o impidan que el OPLE lleve a cabo su función. El procedimiento de Asunción se realizará a petición fundada y motivada ante el INE de al menos cuatro consejeros o de la mayoría del Órgano Electoral Local y deberá resolverla el Consejo General del Instituto antes del inicio del proceso electoral.¹
- *Asunción parcial:* Los Organismos Públicos Locales Electorales podrán solicitar en cualquier momento del Proceso Electoral y por mayoría de votos de su Consejo General que el INE asuma la realización de alguna actividad de la función electoral local.²
- *Atracción:* El INE podrá conocer cualquier asunto de competencia local que se considere trascendente o para sentar un criterio de interpretación, mediante solicitud formulada por al menos cuatro consejeros electorales del Instituto o la mayoría del Consejo General del Organismo Público Local. El Consejo General del Instituto ejercerá esta facultad siempre que exista la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos.³
- *Delegación:* El INE puede delegar excepcionalmente funciones en el OPLE, siempre que se verifique que éste cuenta con los recursos técnicos, materiales y humanos para hacerse cargo de la función delegada.⁴

1 Artículo 121 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2 Artículo 123 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

3 Artículo 124 de la LEGIPE

4 Artículo 125 de la LEGIPE.

Procedimiento Especial Sancionador

De acuerdo con las nuevas disposiciones aprobadas en la reforma, corresponde al INE la instrucción de los procedimientos especiales sancionadores, mientras el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su Sala Regional Especializada se encargará de su resolución. Este hecho marca una diferencia con el esquema anterior, en el cual el INE se encargaba tanto de la instrucción como de la resolución. Para cumplir con esta nueva atribución, el Instituto contará con una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, adscrita a la Secretaría Ejecutiva y conservará la facultad de dictar medidas cautelares cuando así proceda.

Tiempos en radio y televisión

El INE es la única autoridad competente para administrar los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión con fines político-electorales, lo que incluye, entre otros aspectos, su distribución y el monitoreo de las señales correspondientes. Esta atribución constitucional y legal debe realizarse de acuerdo con las nuevas modificaciones legales en la materia, consistentes esencialmente en lo siguiente:

- Se incrementa en 60% el tiempo destinado a partidos políticos nacionales en radio y televisión durante el periodo de precampañas.
- Se asignan tiempos en intercampanas.
- Se igualan los tiempos asignados a partidos políticos nacionales y locales.
- Se asignan tiempos en radio y televisión a los candidatos independientes.
- Todos los promocionales deberán durar treinta segundos y se eliminan los promocionales de cinco minutos.
- La televisión restringida se convirtió en sujeto regulado, por lo que ahora tiene la

obligación de transmitir promocionales de partidos y autoridades, así como de suspender propaganda gubernamental durante el periodo de campañas. Con ello, las señales a monitorear que eran 2,363, ahora se calcula serán 14, 663.

Candidaturas independientes

Por primera vez en nuestra historia democrática, podrán participar candidatos independientes en las elecciones para Presidente de la República, Diputados Federales y Senadores por el principio de mayoría relativa, siempre que reúnan las firmas de apoyo establecidas en la ley para cada caso. Derivado de esta atribución, al INE le corresponde el registro de candidaturas independientes, así como la entrega de prerrogativas a quienes participen bajo esta modalidad, tomando en consideración las siguientes reglas y elementos:

- Presidente de la República: Uno por ciento de Lista Nominal, integrada por electores de al menos diecisiete entidades que sumen, a su vez, al menos el uno por ciento en cada una de ellas.
- Senadores: Dos por ciento de la Lista Nominal de la entidad federativa en cuestión, integrada por electores de al menos la mitad de los distritos que sumen uno por ciento en la Lista Nominal de cada uno.
- Diputados: Dos por ciento de la Lista Nominal del distrito en cuestión, integrada por electores de al menos la mitad de las secciones electorales que sumen uno por ciento en la Lista Nominal de cada una.

Los candidatos independientes recibirán financiamiento público y serán considerados en su conjunto como un partido de nuevo registro; tendrán acceso a tiempos de radio y televisión durante campañas; el financiamiento privado tendrá un tope máximo del diez por ciento de gasto de la elección de que

se trate; podrán asignar representantes ante los órganos del INE, con voz pero sin voto, así como ante las mesas directivas de casilla y les será negado o cancelado el registro cuando:

- Rebasen el tope de gasto permitido.
- Realicen actos anticipados de campaña.
- Contraten propaganda en radio y televisión.
- No entreguen informes de ingresos y egresos de gastos en campaña.
- No cumplan con los requisitos para la obtención del registro.

Cuotas de Género

Los partidos políticos nacionales y locales están obligados a observar la equidad de género en la postulación de sus candidaturas. El incumplimiento de esta disposición puede dar lugar a la cancelación del registro. La revisión de dicho requisito y la adopción de medidas que apunten hacia su cumplimiento corresponden al INE, en el ámbito de su competencia.

Organización electoral

La organización electoral a cargo del INE deberá efectuarse tomando en cuenta los principales cambios derivados de la reforma:

- Aumenta de 10% a 13% el número de ciudadanos que serán insaculados para ser funcionarios de casilla.
- Duplica de cinco a diez el número de casillas especiales que pueden instalarse en cada distrito electoral.
- El INE está obligado a instalar casillas únicas en procesos federales y locales concurrentes, así como a definir su ubicación y designar a los respectivos funcionarios. En este caso, el Instituto también dictará los criterios y reglas para la impresión de documentos y producción de materiales electorales.

- Se adiciona un secretario y un escrutador por cada casilla única.

Elecciones internas de los partidos políticos

Con la finalidad de contribuir a la institucionalización de la vida interna de los partidos políticos, se le otorgó al INE la facultad de organizar, a petición de parte, las elecciones internas de los partidos políticos para renovar a sus dirigencias. Para ello, se debe cumplir con lo siguiente:

- La solicitud está sujeta a una temporalidad (cuatro meses antes del inicio del respectivo proceso).
- Sólo se podrá presentar en periodos no electorales.
- Los Partidos Políticos acordarán con el INE los términos y condiciones del proceso.
- Los costos de la organización correrán a cargo del partido correspondiente.

Servicio Profesional Electoral Nacional

En virtud de que la intención de los legisladores fue que las contiendas locales se acercaran a la calidad e imparcialidad con la que se organizan las elecciones en el ámbito federal, se le otorgó al INE la atribución de conformar un Servicio Profesional Electoral Nacional con dos apartados. Uno se integrará con el personal de carrera del otrora IFE, y el segundo con quienes acrediten el proceso de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina para los funcionarios de los OPLEs.

El Servicio Profesional Electoral Nacional se regirá por un Estatuto aprobado por el Consejo General a más tardar en octubre de 2015 y deberá funcionar en su totalidad en el año 2018.

Geografía electoral

De acuerdo con las nuevas disposiciones en la materia, el INE tiene a su cargo elaborar la distritación federal y local con base en el último censo de población, por lo que su Consejo General debe aprobar criterios generales para tal efecto.

Voto de los mexicanos en el extranjero

Se modificó el modelo de votación para los mexicanos residentes en el extranjero. Ahora, podrán votar para elegir, además del Presidente de la República, y siempre que así lo establezcan las legislaciones estatales, a Gobernadores y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El sufragio podrá emitirse de manera postal, electrónica y personalmente en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados de México en el exterior. De igual forma, los ciudadanos mexicanos que vivan fuera del territorio nacional podrán obtener su Credencial para Votar en las embajadas o sedes consulares de México en el extranjero.

Capacitación electoral y educación cívica

Para la organización de las elecciones concurrentes, el INE podrá instalar casillas únicas y encargarse de la capacitación total de los ciudadanos que conformen las mesas directivas. Para el resto de las elecciones locales, el legislador delegó esta facultad a las autoridades locales, aunque puede ser reasumida por el INE.

Por su parte, la educación cívica estará a cargo de los OPLEs. El INE tendrá esta función únicamente en procesos federales y podrá convenir con los OPLEs la articulación de políticas nacionales de educación cívica.

Observación electoral

El INE dictará los lineamientos y criterios para la observación electoral a nivel nacional, a diferencia de antes de la reforma, en la que cada instituto local dictaba sus propias reglas.

Encuestas, sondeos de opinión, PREP y conteo rápido

Para contribuir a la estandarización electoral, el INE emitirá las reglas, lineamientos y criterios correspondientes para elecciones locales y federales, mientras que los OPLEs deberán verificar su cumplimiento en el ámbito de su competencia. De igual forma, el INE emitirá las reglas, lineamientos, criterios y formatos para el funcionamiento del Programa de Resultados Electorales Preliminares en elecciones federales y locales. Los OPLEs deberán operar los programas de este tipo elaborados para sus procesos electorales, mientras que el Instituto hará lo mismo en el ámbito federal.

En materia de conteo rápido, el INE deberá emitir las reglas, lineamientos y criterios para regular este ejercicio. Los OPLEs ordenarán su realización, con base en los estudios de viabilidad que elaboren para tal efecto junto con el INE.

Consulta popular

Finalmente, como parte de las reformas para propiciar un mayor involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, corresponde al INE verificar los requisitos para convocar a consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas en los términos establecidos en la LEGIPE y la Ley Federal de Consulta Popular.

Revisión de porcentaje para conservar el registro de los partidos políticos

El nuevo régimen constitucional y legal impone un nuevo porcentaje de votación para que los partidos políticos nacionales mantengan su registro. Estas organizaciones deberán obtener al menos el tres por ciento de la votación emitida en cualquier elección federal. La revisión de dicho porcentaje y, en su caso, la determinación de la pérdida de registro corresponde al Instituto Nacional Electoral.



2. AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA ANTES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL

Con la finalidad de sintetizar los avances alcanzados a lo largo de cinco meses en la instrumentación de la reforma electoral, en este apartado se presentan las principales actividades de la primera elección interna de un partido político organizada por el INE; los aspectos centrales del proceso de selección y designación de los consejeros de los OPLEs; los criterios establecidos para cumplir con las obligaciones relativas a las solicitudes de consultas; los avances alcanzados en el diseño conceptual del sistema de fiscalización en línea y del Reglamento de Fiscalización; los aspectos centrales del modelo de casilla única que se instrumentará en las diecisiete elecciones concurrentes con la federal y los avances en relación con la credencialización en el extranjero como parte de la instrumentación del nuevo modelo de voto transnacional surgido con la reforma.

Elecciones internas de partidos políticos

La organización de las elecciones internas de los dirigentes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), fue el primer procedimiento electivo desarrollado bajo las nuevas reglas derivadas de la reforma político-electoral constitucional de 2014.

Aún sin contar con una legislación electoral aprobada, el 2 de mayo del presente año el INE recibió la solicitud para la organización de la elección nacional de integrantes del Consejo Nacional, Consejos Estatales y Municipales,

y Congreso Nacional, mediante voto directo y secreto de todos los afiliados del PRD.

Una vez aprobada la legislación, el 23 de mayo, ésta mandató que los partidos podrán solicitar al INE la organización de sus elecciones internas cuando menos con cuatro meses de anticipación a la fecha de la elección de que se trate. Sin embargo, dado que el artículo Octavo transitorio de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) previó la excepción de sujetarse a dicho plazo para aquellas solicitudes que hubieran sido presentadas antes de la entrada en vigor de la Ley, como era el caso del PRD, resulta evidente que la solicitud se encontraba apegada a derecho.

Asimismo, dado que la LGPP establece como única condición para rechazar la solicitud de organizar una elección interna la imposibilidad material para tal efecto, el INE realizó los análisis necesarios para determinar si ante la brevedad de los plazos se podía garantizar la vigencia de los principios básicos de la función electoral: certeza, imparcialidad, legalidad, objetividad, independencia y máxima publicidad.

Es importante destacar que aunque el periodo para la organización de esta elección interna era mucho más breve de lo que establece la regla general en la Ley, el Instituto determinó realizar los ajustes a los plazos que de manera ordinaria se tienen previstos para llevar a cabo cada una de las etapas que comprende la organización de una elección a nivel nacional.

Para tal propósito, emitió Lineamientos que garantizaran de manera clara la definitividad de todas y cada una de las etapas, los

actos y las actividades realizadas por el INE y los partidos políticos nacionales.

Así, el 20 de junio de 2014, el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de las Elecciones de los Dirigentes o Dirigencias de los Partidos Políticos Nacionales a través del voto Universal y Directo de sus Militantes.

En estos Lineamientos se definen las etapas, la metodología y los procedimientos, así como las facultades, atribuciones, derechos y obligaciones de los partidos políticos nacionales y del Instituto Nacional Electoral. Asimismo, se establece con claridad que los partidos son responsables de la autenticidad, vigencia y validez de la documentación, información y datos que proporcionen al Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, los Lineamientos no fueron creados para regular el caso concreto de las elecciones de los dirigentes del PRD; por el contrario, el ejercicio de la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral instituyó un ordenamiento legal de carácter general, que sirviese para normar el proceso electoral de dirigentes de cualquier partido político nacional.

Es importante aclarar que los Lineamientos respetan la libre autodeterminación de los partidos políticos. Es decir, no imponen cargas, realización de actos ni actividades que interfieran en la vida interna de los partidos políticos nacionales. De hecho, se apegan a lo dispuesto por la Constitución y la Ley en cuanto a que "podrán solicitar al Instituto que organice la elección de sus órganos de dirección, con base en sus estatutos, reglamentos y procedimientos, y con cargo a sus prerrogativas."

Ahora bien, para regular las particularidades de los procesos de elección de dirigentes de las entidades políticas, los Lineamientos instruyen, conforme a lo establecido en la LGPP, la celebración de un convenio general entre el Instituto Nacional Electoral y el partido político nacional.

En el caso de la elección del PRD, el 2 de julio de 2014, el Consejo General del INE aprobó un dictamen sobre la posibilidad ma-

terial para organizar la elección nacional de integrantes del Consejo Nacional, Consejos Estatales y Municipales y Congreso Nacional del Partido de la Revolución Democrática y la suscripción del Convenio de Colaboración.

A partir de la celebración del convenio entre el PRD y el INE, se iniciaron formalmente los trabajos para organizar y conducir la elección interna de este partido. El PRD definió tanto la fecha original (24 de agosto) como la modificación y fecha definitiva de la jornada electoral, que se determinó se llevaría a cabo el domingo 7 de septiembre de 2014.

Para establecer quiénes tendrían derecho a emitir su sufragio, fue necesario que el Partido Político indicara, con base en sus estatutos, quiénes podrían hacerlo. En tal sentido, se determinaron las Listas Definitivas de Electores que contenían los nombres de quienes cuentan con posibilidad de participar como electores para el proceso electoral interno, incluyendo a los menores de edad que conforme a sus estatutos, tienen el derecho de votar (mínimo con quince años de edad).

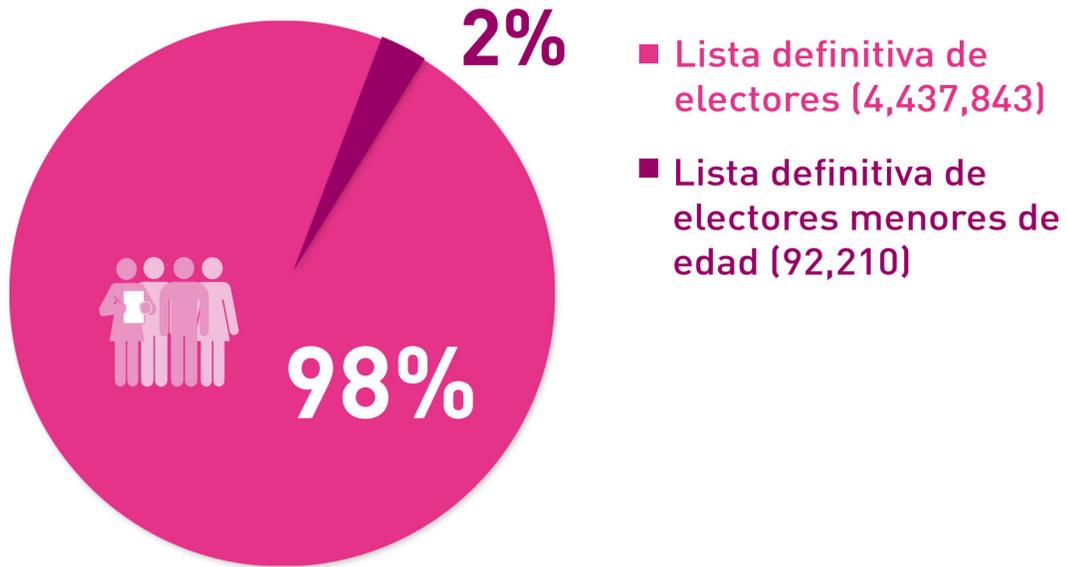
El INE realizó las revisiones respectivas a las listas entregadas y el 15 de julio del presente año aprobó las Listas Definitivas de Electores, quedando las cifras como se muestra en la Gráfica 1.

Asimismo, conforme a lo establecido en el Convenio, el PRD tenía la obligación de entregar a más tardar el 13 de julio de 2014 la Lista de Afiliados Elegibles validada por el órgano estatutario correspondiente, pues el plazo para la solicitud de registros de candidaturas estaba previsto del 14 al 18 de julio.

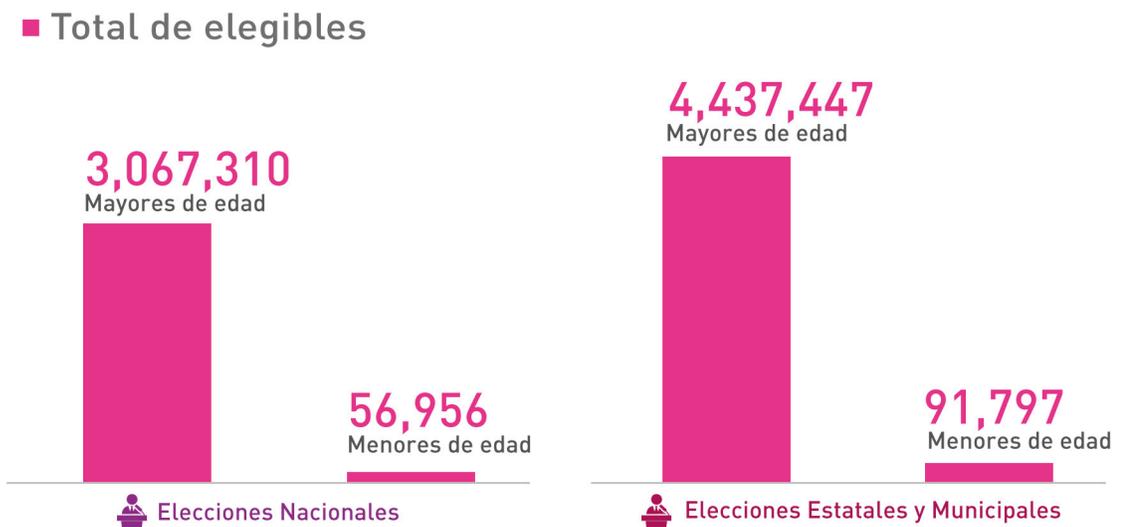
El INE verificó el Listado con base en el cual, el 15 de julio de 2014, su Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos aprobó la Lista Definitiva de Afiliados Elegibles, conformada como se observa en la Gráfica 2.

La votación en las mesas receptoras inició a partir de las 8:00 horas y concluyó a las 18:00 horas del domingo 7 de septiembre (de acuerdo al huso horario correspondiente).

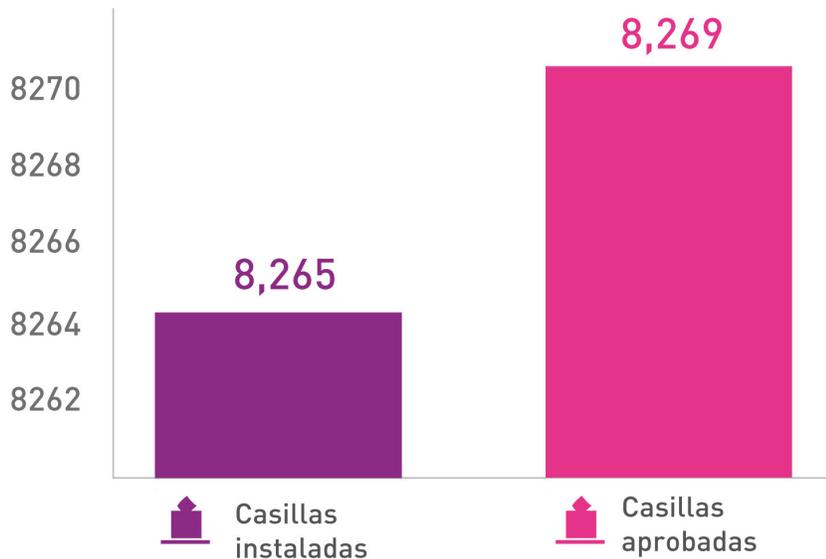
Gráfica 1. Elección interna del PRD. Lista definitiva de Electores



Gráfica 2. Elección interna del PRD. Total de afiliados elegibles para ocupar cargos



Gráfica 3. Elección interna del PRD. Casillas instaladas para la jornada electoral del Partido de la Revolución Democrática



Se instalaron 8 mil 265 mesas receptoras de votación, correspondientes al 99.95 por ciento del total programado. Acudieron a votar 1 millón 835 mil militantes (cuarenta y un por ciento del padrón perredista).

El 19 de septiembre, la Junta General Ejecutiva del INE llevó a cabo el cómputo de Consejeros Nacionales y Congresistas Nacionales del Partido de la Revolución Democrática. La Presidencia de esta Junta entregó los resultados de los cómputos totales de cada una de las elecciones.

Designación de autoridades electorales locales: el concurso para seleccionar a los consejeros de los OPLEs

La reforma otorgó al INE la facultad de designar y remover a los integrantes de los órganos

superiores de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs). Debido a la importancia que tiene el ejercicio de esta nueva facultad, el Instituto diseñó un proceso de selección objetivo y riguroso para elegir a los mejores candidatos para ocupar 126 cargos de Consejeros Electorales locales (siete por entidad), procurando atender la equidad de género y una composición multidisciplinaria.

El 6 de junio de 2014, el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos para la Designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales,⁵ que establecen los procedimientos, órganos y criterios que guían cada una de las etapas del proceso de designación. Así mismo

5 Acuerdo INE/CG/44/2014, disponible para su consulta en www.ine.mx

Figura 1. Entidades que celebrarán comicios locales a finales de 2014 y en 2015



* El estado de Oaxaca celebrará en 2014 elecciones en algunos ayuntamientos bajo el esquema de usos y costumbres, por lo cual también fue considerado en el proceso de designación.

el 20 de junio del mismo año, el Consejo General aprobó las Convocatorias para cada una de las dieciocho entidades federativas, las cuales se difundieron ampliamente en diversos medios de comunicación.⁶

De acuerdo con los Lineamientos aprobados, el proceso de selección y designación fue organizado en las siguientes etapas:

- Registro de aspirantes y verificación de los requisitos.

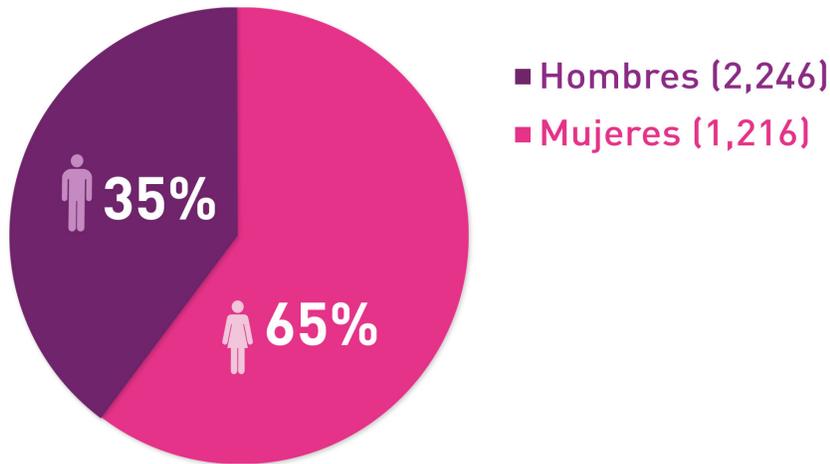
- Examen de conocimientos.
- Ensayo presencial.
- Valoración curricular y entrevista.
- Integración de las listas de candidatos.
- Designaciones.

Gráfica 4: El registro de aspirantes se llevó a cabo del 7 al 11 y del 14 al 15 de julio de 2014. A nivel nacional se registraron 3,462 aspirantes, 1,216 mujeres (35.13%) y 2,246 hombres (64.88%).

6 Disponibles para su consulta en el sitio www.ine.mx

Gráfica 4. Aspirantes registrados en el concurso de selección de Presidentes y Consejeros de los OPLEs según su género

Total de aspirantes registrados



El INE, a través de la Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales y con el apoyo de la estructura ejecutiva del Instituto, revisó y verificó el cumplimiento de requisitos de cada uno de los 3,462 aspirantes registrados. En su sesión extraordinaria celebrada el 18 julio de 2014, la Comisión de Vinculación aprobó la lista de los aspirantes elegibles respecto de cada una de las entidades federativas, determinando que 3,291 de ellos cumplieron los requisitos (tres de estos aspirantes fueron incluidos en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mientras que en 171 casos se determinó que no eran elegibles).

Para ofrecer las mayores garantías a los aspirantes inscritos en esta etapa del proceso, el INE determinó que el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) fuera la institución encargada de diseñar, aplicar y evaluar los exámenes de conocimientos, con base en el perfil requerido para el cargo.

El examen se aplicó de forma simultánea

en las dieciocho entidades de la República, tuvo una duración máxima de tres horas y constó de noventa reactivos. En total se aplicaron 2,951 exámenes de 3,291 programados (89.66% del total). El 15 de agosto de 2014, el CENEVAL entregó las evaluaciones y un día después se publicaron en el portal de Internet del Instituto.

Conforme a las bases de la Convocatoria, pasaron a la siguiente etapa las mejores veinticinco calificaciones por género de cada entidad. En casos de empate, esto implicó que hubiera más de veinticinco aspirantes por lista en algunas entidades.

Con el objeto de dotar de la rigurosidad académica que amerita esta etapa del proceso, el INE encargó el diseño, aplicación y dictamen de los ensayos al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM), tal como quedó establecido en los Lineamientos aprobados por el Consejo General.

La fecha de aplicación del ensayo fue el 23 de agosto de 2014. El IIJ-UNAM dispuso de un grupo de académicos de diversas universidades

para la revisión y dictamen de los ensayos que determinó, con base en los Lineamientos mencionados, quiénes fueron los aspirantes idóneos para la siguiente etapa del proceso de selección, resultando en un total de 518 personas seleccionadas.

La valoración curricular estuvo a cargo de los Consejeros Electorales del INE, quienes consideraron los siguientes aspectos:

- Historia profesional y laboral.
- Apego a los principios rectores de la función electoral.
- Aptitudes e idoneidad para el desempeño del cargo.
- Participación en actividades cívicas y sociales.
- Experiencia en materia electoral.

Con base en los resultados de la valoración curricular, la Comisión de Vinculación elaboró una lista de candidatos por entidad federativa con los nombres de los aspirantes que podían ser designados como consejeros.

En esta fase, los representantes de los partidos políticos nacionales y los Consejeros del Poder Legislativo ante el Consejo General del INE tuvieron oportunidad de consultar los expedientes de los aspirantes para hacer observaciones sobre sus perfiles de manera objetiva y fundada.

Finalmente, los 356 candidatos que llegaron a esta etapa del proceso fueron entrevistados por los Consejeros Electorales del INE los días 18, 19, 20, 22, 23 y 24 de septiembre de 2014.

Concluida la etapa de entrevistas, la Comisión de Vinculación elaboró una lista con los nombres de los 126 candidatos a ocupar los cargos y los periodos de sus respectivos nombramientos por cada entidad federativa, a fin de proponer su designación como Consejeros Electorales de los OPLEs al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Las propuestas de cada candidato fueron acompañadas de un dictamen debidamente fundado y motivado, que considera su desempeño en todas las etapas del proceso de selección, además de los elementos a partir

de los cuales se determinó su idoneidad y capacidad para el cargo.

El 30 de septiembre de 2014, el Consejo General del INE, mediante acuerdo aprobado en sesión extraordinaria, designó a los Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de las dieciocho entidades federativas.

Con esta designación, por primera vez en la historia democrática de México, la selección de las autoridades electorales locales fue realizada por un organismo constitucional autónomo, y no mediante el acuerdo de las fuerzas políticas en los poderes legislativos de cada entidad federativa. Esta transformación se debe a que uno de los propósitos de la reforma político electoral fue estandarizar las condiciones de las contiendas electorales en todo el país.

Aunque es perfectible, el procedimiento de selección y designación de los consejeros locales que forman parte de los OPLEs representó el mejor mecanismo posible que pudo conformar el INE para cumplir con este nuevo mandato constitucional y legal en el tiempo disponible para ello. Ahora, los ciudadanos que mediante el voto mayoritario del Consejo General del INE asumieron los cargos de Consejero Presidente y Consejeros Electorales en los Organismos Públicos Locales Electorales inician su gestión de manera independiente e imparcial, ya que su designación fue producto de un proceso de selección ajeno a cualquier tipo de influencia indebida y se apegó estrictamente a un procedimiento público, en el que sus méritos personales y su trayectoria profesional fueron debidamente comprobados y valorados.

Preparación en las consultas populares

Desde la reforma política aprobada el 9 de agosto de 2012, que reformó diversas modificaciones al artículo 35 constitucional, quedó establecido como un derecho del ciudadano

votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. Este mecanismo de democracia directa debe enriquecer el contenido de los debates durante los procesos electorales e incluso puede ser un incentivo adicional para que los electores acudan a las urnas.

La reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 determinó que sería el Instituto Nacional Electoral el encargado de la verificación de los requisitos mínimos de apoyo ciudadano, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares y por ello, el 14 de marzo de 2014 se publicó la Ley Federal de Consulta Popular, con el objeto de regular los procedimientos relativos a la realización de las consultas populares.

Con base en lo dispuesto en la ley respectiva, al 30 de septiembre de 2014 el INE ha recibido cuatro peticiones para organizar consultas populares. Esencialmente las peticiones consisten en lo siguiente:

1. La documentación recibida el 3 de septiembre, con dos entregas complementarias el 9 de septiembre, que corresponde a la pregunta "¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?"
2. La documentación recibida el 10 de septiembre, con una entrega complementaria el 15 de septiembre, que corresponde a la pregunta "¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?"
3. La documentación recibida el 11 de septiembre que corresponde a la pregunta "¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por la CONEVAL?"

4. La documentación recibida el 15 de septiembre que corresponde a la Consulta sobre la modificación de la Constitución para eliminar 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales.

Para cumplir con lo dispuesto en la Ley, el INE cuenta con un plazo máximo de treinta días naturales para constatar que los ciudadanos firmantes aparezcan en la lista nominal de electores y se verifique el cumplimiento de dos requisitos fundamentales para la procedencia de la consulta:

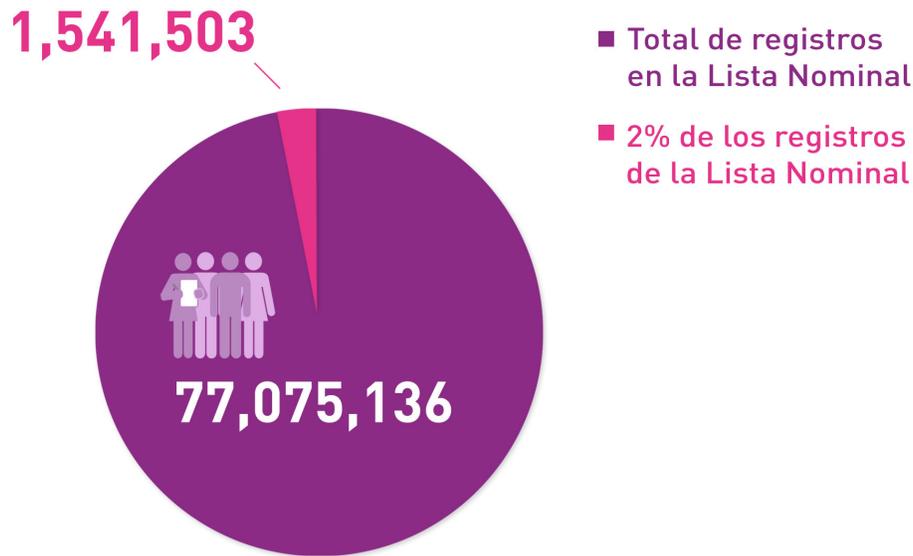
1. Que se cuente, al menos, con las firmas de apoyo equivalentes al dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores.
2. Que cuando más de una consulta sea respaldada por los mismos ciudadanos, éstos no rebasen el veinte por ciento de las firmas de apoyo. En ese caso, y conforme a la Ley en la materia, sólo procede la primera solicitud.

Para atender este procedimiento, el Instituto aprobó los *Criterios del Registro Federal de Electores en materia de verificación del apoyo ciudadano para la consulta popular*.⁷ Conforme a ellos, el INE se encuentra en proceso de integración de una base de datos con los registros de los ciudadanos que apoyan y respaldan cada solicitud de consulta popular. Ésta contendrá un número consecutivo asignado durante la captura, nombre completo, reconocimiento óptico de caracteres (OCR) y clave de elector de la Credencial para Votar de cada uno de los ciudadanos, así como folio y entidad federativa donde fue recabada.

De igual forma, el INE identificará el universo total de registros clasificados como

⁷ Identificado como INE/CG154/2014

Gráfica 5. Registros necesarios para cumplir con el porcentaje mínimo de apoyo de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal*



*Lista Nominal con corte al 14 de marzo de 2014

“Encontrado” en la Lista Nominal, y verificará que se cumpla el requisito del dos por ciento de ciudadanos en la Lista Nominal de Electores que apoyan la Consulta Popular.

De conformidad con lo aprobado por el Consejo General del INE, el 10 de septiembre de 2014 se decidió que la fecha de corte de la Lista Nominal para la verificación de registros sería el 14 de marzo de 2014 (correspondiente a la fecha de publicación de la Ley Federal de Consulta Popular). En consecuencia, el dos por ciento mencionado para cumplir con este requisito durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015 es de 1,541,503 registros.

Asimismo, con la finalidad de verificar que el porcentaje de registros duplicados no exceda del veinte por ciento, se determinó que cuando el Instituto reciba varias solicitudes de Consulta Popular, éstas serán compulsadas conforme al orden en que fueron recibidas.

En caso de que se cumplan ambos requisi-

tos, el Instituto procederá a corroborar la autenticidad de las firmas asentadas en los formatos mediante un ejercicio muestral, en los términos señalados por el artículo 33, párrafo segundo de la Ley Federal de Consulta Popular. Para ello se seleccionó en un acto público una muestra de ciudadanos a los que se les realizará una visita domiciliaria. Finalmente, el Instituto elaborará un informe de resultados que presentará a la Cámara de Diputados, previa aprobación del Consejo General del INE para que la petición sea remitida, en su caso, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales y, en su caso, el Congreso emita la Convocatoria de consulta popular.

Al ser el INE responsable de la organización y desarrollo de las consultas, así como de la promoción del voto en las mismas, su Consejo General deberá aprobar el modelo

de las papeletas, los formatos y la documentación necesaria para realizar la consulta y los lineamientos o criterios necesarios para organizarlas. Además, el Instituto promoverá de manera imparcial la participación ciudadana a través de los tiempos en radio y televisión que le corresponden y ninguna otra persona podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre la consulta popular.

Como parte de las medidas de seguridad y logística que el Instituto debe considerar en una consulta popular, se imprimirá un modelo de papeleta, aprobado por el Consejo General del INE, siguiendo un protocolo similar de entrega y resguardo al de las boletas electorales. La consulta popular se celebrará el mismo día que la Jornada Electoral Federal y todas las mesas de casilla funcionarán como receptoras de la consulta popular.

Una vez emitidos los votos, se realizará el escrutinio y cómputo correspondiente, cuyo resultado quedará asentado en el acta de la consulta y, el miércoles siguiente a la Jornada, los consejos distritales realizarán el cómputo.

Transcurridos los plazos de impugnación, el Consejo General del INE deberá realizar la declaración de validez del proceso de consulta popular. Cuando el informe del Instituto indique que la participación total en la consulta fue de al menos cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, el resultado de la misma será vinculatorio y tendrá efectos durante los tres años siguientes.

Implementación del nuevo modelo de fiscalización de los partidos políticos

El nuevo diseño legislativo de fiscalización implica tres grandes acciones: La redefinición de las competencias a nivel federal y local, la transformación y creación de instancias de

ejecución y supervisión de las actividades en materia de fiscalización y la modificación de los procedimientos de rendición de cuentas y de revisión por parte de la autoridad. En conjunto, estas transformaciones no sólo suponen el tránsito hacia un nuevo diseño institucional sino el redimensionamiento del volumen y alcances del trabajo a realizar por las instancias encargadas de fiscalizar las actividades de naturaleza electoral.

Se calcula que para el proceso electoral 2014-2015, la autoridad Electoral Nacional fiscalizará alrededor de 76 mil informes de partidos políticos. Adicionalmente, se deberán revisar los informes de aspirantes y candidatos independientes.⁸

Respecto de la presentación de los informes relativos a actividades ordinarias y específicas (informes trimestrales de avances de ejercicio e informes anuales de gasto ordinario), las reglas contenidas en la nueva Ley General de Partidos Políticos (LGPP) son prácticamente análogas a las que establecía el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El mayor impacto, por tanto, deriva no de modificaciones específicas en este tema sino de la concentración de las competencias en materia de fiscalización en el INE.

La Ley General de Partidos Políticos define nuevas normas relativas a la entrega y revisión de los informes de precampaña y campaña, que están obligados a presentarse respecto de los contendientes a cargos de elección popular postulados por partidos políticos y coaliciones y, como lo indica la LEGIPE, también de aquellos que contienden como aspirantes y candidatos independientes. La LGPP define plazos más

8 Cfr. México, Instituto Nacional Electoral, Diseño y Alcances del Sistema en Línea de Contabilidad de los Partidos Políticos, Aspirantes, Precandidatos y Candidatos, disponible para su consulta en http://ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Agosto/CGex201408-13/CGex201408-13_ap_8_a1.pdf

Tabla 1. Comparativo de disposiciones sobre informes trimestrales y anuales de partidos políticos

	COFIPE	LGPP
Nacionales	<p><i>Trimestrales:</i> deben presentarse dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda. La autoridad debe notificar errores y omisiones. Durante años con proceso electoral se suspende la obligación de presentarlos. En todo caso tienen carácter exclusivamente informativo.</p> <p><i>Anuales:</i> deben presentarse dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre. En ellos se reportarán los ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el ejercicio que corresponda. También se presentará el estado consolidado de situación patrimonial (activos y pasivos), así como un informe detallado de bienes inmuebles. Los informes deben estar autorizados y firmados por un auditor externo.</p>	<p><i>Trimestrales:</i> deben presentarse dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda. La autoridad debe notificar errores y omisiones. Durante años con proceso electoral se suspende la obligación de presentarlos. Los informes constituyen un precedente para la revisión anual.</p> <p><i>Anuales:</i> deben presentarse dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre. En ellos se reportarán los ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el ejercicio que corresponda. También se presentará el estado consolidado de situación patrimonial (activos y pasivos), así como un informe detallado de bienes inmuebles. Los informes deben estar autorizados y firmados por un auditor externo.</p>
Locales		Mismas reglas que para partidos con registro nacional.

cortos para la presentación de los informes de precampaña (de treinta a diez días), elimina el Informe Preliminar de Campaña, y establece que los Informes de Campaña deben presentarse por periodos de treinta días y no uno sólo como se hacía anteriormente.

Estas nuevas disposiciones, ahora aplicables también a nivel local, son acompañadas de plazos más cortos de revisión por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización. El COFIPE establecía plazos que en conjunto sumaban 98 días para los informes anuales y de pre-

campaña, y 158 para los de campaña. El Código no determinaba el plazo con que la autoridad electoral contaba para revisar y emitir las notificaciones de segunda ronda.⁹

⁹ En el Reglamento de Fiscalización del IFE tampoco se prevé este plazo. En diversos documentos elaborados por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos se establece un plazo de cinco días para esta revisión.

Ahora, la suma de plazos establecidos en la LGPP se incrementa en el caso de los informes anuales; sin embargo, se reduce drásticamente en el caso de los informes de precampaña y de campaña, para los cuales el periodo de revisión suma cerca de 47 y 37 días, respectivamente.

Adicionalmente, al establecer que la entrega de los informes de campaña se realice por periodos de treinta días, se hace que la cantidad de informes a revisar dependa de la duración de las campañas y con ello, que existan efectos variables sobre la dimensión del trabajo del INE en materia de fiscalización de procesos electorales, toda vez que las campañas federales de diputados tendrán una duración de sesenta días y las de presidente, senador y diputado de noventa días. La duración de las campañas y precampañas federales y locales se encuentra regulada respectivamente en la Base IV del artículo 41 constitucional¹⁰ y en el inciso j) de la Base IV del artículo 116¹¹.

Para procesos federales, se señalan límites máximos de duración de las precampañas y periodos fijos para las campañas. En cambio, para los procesos locales, se establecen límites máximos para las precampañas que fluctúan en función de la duración de las cam-

pañs, las cuales también pueden variar cuando se elige gobernador.

En materia de informes de precampaña los cambios se constriñen a los plazos de entrega, pues permanece la obligación de entregar un informe por precandidato. En lo que corresponde a campaña, sin embargo, el volumen de informes a elaborar y entregar se incrementa y pasa de dos a tres en el caso de los procesos federales con elección de presidente, mientras que en los procesos locales en los que se elija gobernador, sus etapas de campaña se extienden por más de sesenta días. En resumen, las nuevas disposiciones concentran la competencia de fiscalizar las precampañas y campañas federales y locales en una sola instancia, aumentan la cantidad de informes a recibir y reducen los plazos para que la autoridad revise una cantidad considerablemente mayor de documentos.

Cabe mencionar que el Consejo General del INE cuenta con la facultad de conocer de las quejas y procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización. Esta dimensión administrativa-sancionadora la ejerce a través de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización, en los términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y del reglamento que emita el propio Consejo General.

Salvo que se delegue la función resolutoria en materia de fiscalización, las tareas relativas a la resolución de las quejas y procedimientos sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos y candidatos en el ámbito local estarán a cargo del Instituto Nacional Electoral, lo que implica un aumento considerable en el volumen de procedimientos que podrían presentarse bajo el nuevo marco legal, en el cual además se endurecen las sanciones derivadas de faltas a las normas que regulan el financiamiento y el gasto.

10 La Base IV del artículo 41 constitucional señala textualmente lo siguiente: "La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales".

11 El inciso j) de la Base IV del artículo 116 señala a la letra lo siguiente: "Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales".

Tabla 2. Comparativo de disposiciones sobre la duración de los periodos de precampaña y campaña electoral

	Precampaña	Campaña
Federales	<i>Presidente, senadores y diputados: máximo sesenta días (2/3 de la duración del periodo de campaña); mínimo no definido. Sólo diputados: cuarenta días (2/3 de la duración del periodo de campaña); mínimo no se establece.</i>	<i>Presidente, senadores y diputados: noventa días. Sólo diputados: sesenta días.</i>
Locales	<i>Gobernador, diputados y/o ayuntamientos: de cuarenta a sesenta días (2/3 de la duración del periodo de campaña). Sólo diputados: veinte a cuarenta días (2/3 de la duración del periodo de campaña).</i>	<i>Gobernador, diputados y/o ayuntamientos: máximo de sesenta a noventa días. Sólo diputados: treinta a sesenta días.</i>

Lo anterior indica que el impacto de las atribuciones en materia de fiscalización no sólo implicará un incremento sustancial en la revisión de informes y operaciones de los partidos políticos, también involucrará un crecimiento significativo en la carga de trabajo en materia administrativo-jurisdiccional. Ambos incrementos se verán vinculados además a las nuevas normas que establecen plazos más cortos para desarrollar y concluir la fiscalización de las precampañas y campañas. En efecto, ante el endurecimiento de los efectos de violar las normas en materia de financiamiento y gasto, el Instituto deberá concluir la fiscalización, incluidas quejas y procedimientos oficiosos, antes de que validen los resultados de las diferentes elecciones.

Finalmente, la legislación contempla el esquema de la armonización contable, de tal manera que la información financiera de los sujetos obligados pueda ser comparable entre un sujeto obligado y otro, o entre diversos ejercicios. El nuevo marco legal se hace cargo de

ello y otorga al Consejo General la facultad de instrumentar herramientas tecnológicas que le permitan ejercer sus atribuciones y a los sujetos obligados cumplir con sus obligaciones. La LEGIPE, en el inciso b) de su artículo 191 establece que el Consejo General del INE tendrá la facultad para desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización en función de la capacidad técnica y financiera que tenga.¹²

12 El artículo transitorio Segundo del decreto de reforma constitucional dispuso en su fracción I, inciso g), que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales deberá establecer un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, el cual tendrá que incluir lineamientos homogéneos de contabilidad, misma que deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos.

El modelo de casilla única

Entre las innovaciones producto de la reforma electoral en el ámbito de la organización de los comicios se encuentra la instrumentación de la casilla única. Esta modalidad de casilla permite que en elecciones concurrentes, federales y locales, los ciudadanos puedan ejercer su voto en un mismo lugar, atendidos por una sola mesa directiva y bajo los mismos estándares de eficiencia, calidad y confiabilidad.

La instalación de la casilla única no es una práctica inédita, ya que el otrora Instituto Federal Electoral realizó este ejercicio con diferentes organismos electorales estatales. La experiencia obtenida tras la aplicación de dichos acuerdos permitió observar las ventajas que trae consigo este modelo de casilla.

Como un primer paso en la instrumentación de la casilla única en el Proceso Electoral 2014-2015, el INE, en uso de sus atribuciones legales, acordó reasumir las funciones correspondientes a la capacitación electoral,¹³ así como la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de casillas en los procesos electorales locales. Estas facultades originalmente fueron delegadas a los OPLEs de acuerdo con las disposiciones transitorias señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Posteriormente, el Consejo General del INE aprobó formalmente el modelo de casilla única para las elecciones concurrentes de 2015.¹⁴

El modelo de casilla única facilitará a los ciudadanos el ejercicio del derecho al voto, puesto que permite que éstos sufraguen por los

cargos de elección popular federales y locales ante una sola mesa directiva de casilla. Además, favorece que el procedimiento de votación sea más eficiente y ágil, ya que el ciudadano se identificará en un sólo acto, recibirá las boletas, registrará su voto y lo depositará en las urnas.

Asimismo, con la implementación de este tipo de casilla se evitará la aplicación de gastos innecesarios, ya que reduce los costos de los procedimientos de capacitación electoral, acondicionamiento y equipamiento de las casillas electorales, producción de materiales electorales, alimentación de los funcionarios, entre otros.

Por otra parte, el modelo de casilla única fomenta una mayor interacción entre las autoridades electorales a nivel nacional y local al coordinar la disposición de recursos de todo tipo (humanos, materiales, financieros y de tiempo), así como establecer relaciones de cooperación y apoyo en los procedimientos de capacitación de funcionarios, homologación de documentos y materiales electorales, entrega de paquetes electorales, principalmente.

Los aspectos centrales que considera el INE para la instalación de casillas únicas son los siguientes:

1. Debido a que el Instituto Nacional Electoral organizará comicios federales en toda la República y de manera simultánea en dieciocho entidades federativas se celebrarán elecciones locales concurrentes,¹⁵ se tiene previsto instalar (Gráfica 6) 152,138 mesas directivas de casilla,¹⁶ de las cua-

13 Acuerdo INE/CG100/2014 aprobado por el Consejo General del INE el 14 de julio de 2014. Disponible para su consulta en www.ine.mx

14 Acuerdo INE/CG114/2014 aprobado por el Consejo General del INE el 13 de agosto de 2014. Disponible para su consulta en www.ine.mx

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

16 Estimación basada en un estudio realizado por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del INE, de acuerdo al pronóstico de incremento del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores calculado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del mismo Instituto, según el corte del 30 de abril de 2014.

les 91,621 corresponden a casillas únicas. Esto significa que el 60.22% del total de casillas tendrán esta modalidad. Las 60,517 casillas restantes, que representan el 39.78% serán casillas receptoras de votos correspondientes a la elección federal.

2. De acuerdo con estimaciones realizadas por el INE, las mesas directivas de casilla estarán conformadas como se indica en la tabla 3.

Gráfica 6. Estimación de casillas únicas a instalar para los procesos electorales federal y locales de 2015

TOTAL DE CASILLAS A INSTALAR: 152,138

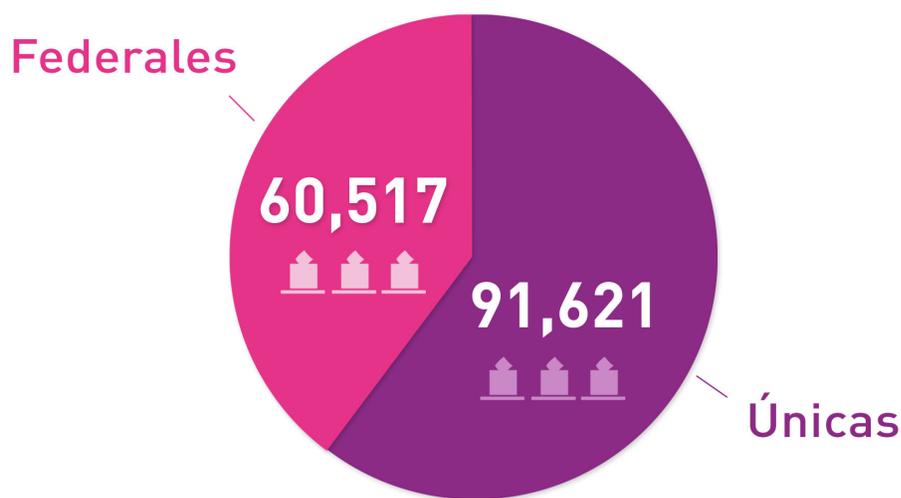
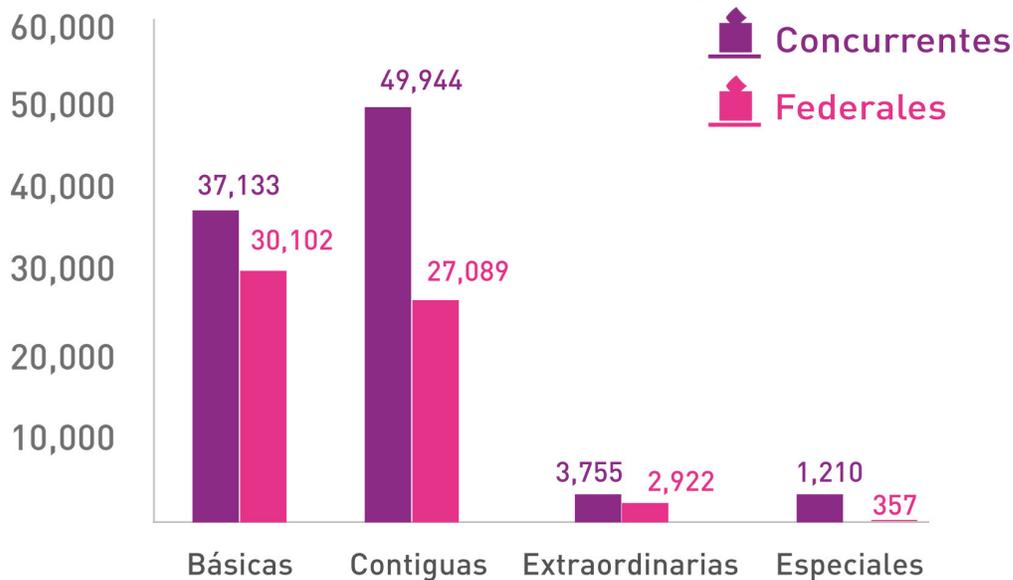


Tabla 3. Conformación de casillas para los procesos electorales federal y locales a celebrarse en 2015

Tipo de casillas	Tipo de casillas para las elecciones concurrentes 2015				
	Básicas	Contiguas	Extraord	Especiales	Total
Únicas	37,013	49,823	3,655	1,130	91,621
Federales	30,149	27,089	2,922	357	60,517

Gráfica 7. Número de casillas a instalar por tipo



3. Las casillas únicas estarán integradas por nueve funcionarios: un presidente, dos secretarios (uno encargado de la elección federal y otro de la elección local), tres escrutadores y tres suplentes. En este punto, es importante aclarar que en caso de recibir votos por concepto de consultas populares no resultará necesario contar con un cuarto escrutador, ya que los dos escrutadores federales realizarán el escrutinio de la misma por única ocasión.
4. Las casillas únicas se ubicarán en lugares que aseguren el fácil y libre acceso a los electores y para su instalación se utilizarán cancelos o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto. Asimismo, para la ubicación de las casillas se preferirán los siguientes tipos de locales en este orden:
 - Escuelas
 - Oficinas públicas
 - Lugares públicos
 - Domicilios particulares
5. El INE emitirá los criterios y las directrices para la elaboración y la producción de los materiales y documentación electorales. De igual forma, será el responsable de elaborar y producir la máquina marcadora de credenciales, así como marcadores de voto y aplicadores de líquido indeleble
6. La elaboración y la producción de los documentos electorales será responsabilidad de los OPLEs para los comicios locales y del INE para los comicios federales.
7. Las casillas únicas tendrán dos cancelos de votación. Para ello, las autoridades electorales locales y la nacional proveerán de un cancel de votación cuyo uso será indistinto durante el desarrollo de la votación.
8. El INE definirá el número de Capacitadores Asistentes Electorales y Supervisores Electorales por entidad, distrito y áreas de responsabilidad para las labores de capacitación y asistencia electoral. Los costos correspondientes a honorarios, gastos de campo y otros necesarios para el desarrollo de sus funciones, se dividirán equitativamente entre el INE y el Organismo Público Local de cada entidad.

9. Se dividirá equitativamente la participación financiera del INE y del Organismo Público Local de cada entidad en relación con el gasto ocasionado con motivo del equipamiento de la casilla única, las diversas publicaciones de los lugares e integración de las mesas directivas de casilla; los materiales didácticos de la capacitación, la distribución de la documentación y materiales electorales a los presidentes de las mesas directivas de casilla, la alimentación de los funcionarios que las conforman, los mecanismos para el traslado de los paquetes electorales a sus respectivos órganos competentes y la limpieza, en su caso, de los lugares utilizados para instalar las casillas electorales.
10. La Lista Nominal de Electores contendrá los apartados (recuadros) necesarios para que se marque el voto del ciudadano en los ámbitos federal y local.
11. La instalación de una casilla única implica el derecho de los partidos políticos y candidatos independientes a designar dos representantes propietarios y dos suplentes para observar y vigilar el desarrollo de la elección a nivel federal y local, así como para recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio.
12. En los convenios de coordinación y colaboración entre el INE y los OPLEs se determinarán con precisión las competencias de cada organismo y en las cláusulas que correspondan al ámbito de la organización electoral, capacitación electoral y Registro Federal de Electores, entre otros, los aspectos relacionados con la operación de la casilla única.

La organización de elecciones concurrentes con la instrumentación de la casilla única ofrece una serie de ventajas funcionales y ahorros financieros; asimismo, representa un gran reto por la complejidad de la articulación del INE con los OPLEs en virtud de la diversidad

institucional en materia electoral que representa cada entidad con sus particularidades políticas y legales. Dicha articulación es el elemento sistémico fundamental para el éxito del Proceso Electoral Federal 2014-2015.

Credencialización en el extranjero

Aunque el derecho de los mexicanos a ejercer el voto en el exterior era una demanda de larga data, fue hasta el año 2005 que se aprobó el voto desde el extranjero para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, derecho que se materializó por primera vez en la elección presidencial de 2006 y por segunda ocasión en el Proceso Electoral Federal de 2012.

Estas dos experiencias permitieron identificar la necesidad de modificar el modelo de votación transnacional, ya que se consideró que el voto postal era poco práctico y tenía importantes restricciones. Por esta razón y como resultado de un proceso de análisis y discusión en el que participaron diversos actores políticos, autoridades electorales, académicos y organizaciones de mexicanos residentes en el exterior, el legislador decidió realizar modificaciones al esquema del voto en el extranjero en la nueva LEGIPE, los cuales se resumen en los siguientes puntos:

- La reforma amplía el derecho a voto de los mexicanos en el exterior al permitir el sufragio para gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando así lo determinen las constituciones de los estados o el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.
- Aumentan las modalidades para la emisión de voto. Anteriormente, el sufragio sólo podía emitirse por correo postal. Ahora, la Ley contempla otros mecanismos para tal efecto como mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que

Tabla 4. Etapas del proceso de credencialización en el extranjero

Etapas	Número de sedes diplomáticas	Continente, región o país	Inicio
1ª Etapa	36 sedes	Estados Unidos (31) Canadá (1) España (1) Alemania (1) Francia (1) Reino Unido (1)	julio 2015
2ª Etapa	65 sedes	Resto de Estados Unidos y América Latina	marzo-abril 2016
3ª Etapa	42 sedes	Presencia en los 5 continentes	agosto 2016
Total	143 sedes diplomáticas		

se instalen en las embajadas o consulados mexicanos o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con lo señalado en la normatividad y en los términos que determine el Instituto para tal efecto.

- La conformación de un nuevo esquema de registro de los mexicanos en el extranjero en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores.
- La LEGIPE otorga facultades al INE para convenir con la Secretaría de Relaciones Exteriores los mecanismos para inscribir en la Lista Nominal de Electores a los ciudadanos residentes en el extranjero a través de las sedes diplomáticas de México en el exterior.
- Queda expresamente prohibida en la Ley la compra o adquisición de espacios en radio y televisión para la promoción del voto y el arrendamiento para propaganda o publicidad en el extranjero.

La reciente reforma político electoral tiene como uno de sus objetivos promover de manera más efectiva la participación desde el exterior. Por ello, la LEGIPE impuso la obligación al Instituto y a la Secretaría de Relaciones

Exteriores de establecer los mecanismos necesarios para credencializar a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Este elemento resulta de vital importancia, ya que los electores que se encuentran en el exterior requieren de su Credencial para Votar con Fotografía para emitir su voto, pues de lo contrario resultaría imposible acreditar la validez del mismo.

Por lo anterior, el Instituto Nacional Electoral ha iniciado las acciones necesarias para diseñar la estrategia de credencialización en embajadas y consulados de México, así como la elaboración de la Lista Nominal de Electores de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Al mismo tiempo, también ha sostenido reuniones de trabajo con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores para discutir el modelo de colaboración y la estrategia que permitirá cumplir con el mandato legal de iniciar con el proceso de credencialización tan pronto como concluya el proceso electoral 2014-2015.

La credencialización en el extranjero será un procedimiento permanente cuyo inicio formal será en el mes de julio de 2015, de acuerdo con las etapas señaladas en la tabla 4.

En este punto, cabe señalar que la Secretaría de Relaciones Exteriores propuso al INE realizar un análisis respecto a la pertinencia de incluir desde julio de 2015 a las 50 sedes diplomáticas de Estados Unidos y no sólo las treinta y un propuestas inicialmente. Sin embargo, en estas sedes se atiende actualmente el 93% del total de los trámites relativos a matrícula consular y pasaporte. En ese sentido, la

inclusión de las 19 sedes restantes implica un esfuerzo presupuestal adicional importante con relativamente poco impacto en la capacidad de atención.

La determinación de las sedes diplomáticas en la primera etapa de la credencialización consideró la población total de mexicanos en el extranjero por país de residencia.

Tabla 5. Población total de mexicanos en el extranjero por país de residencia

País	Población mexicana	Porcentaje del total
Estados Unidos*	12,000,000	98.2
Canadá	96,060	0.8
España	52,176	0.4
Alemania	12,274	0.1
Reino Unido	11,000	0.1
Bolivia	8,556	0.1
Costa Rica	8,500	0.1
Italia	5,849	0.0
Países Bajos	4,964	0.0
Guatemala	3,778	0.0
Panamá	3,665	0.0
Argentina	3,373	0.0
Belice	2,821	0.0
Brasil	2,679	0.0
Francia**	2,656	0.0
China	2,341	0.0
TOTAL	12,220,692	100

*Cifra estimada.

**Se optó por incluir la sede diplomática en Francia, puesto que fue de los países desde los que se recibió un mayor número de votos en las elecciones 2006 y 2012.

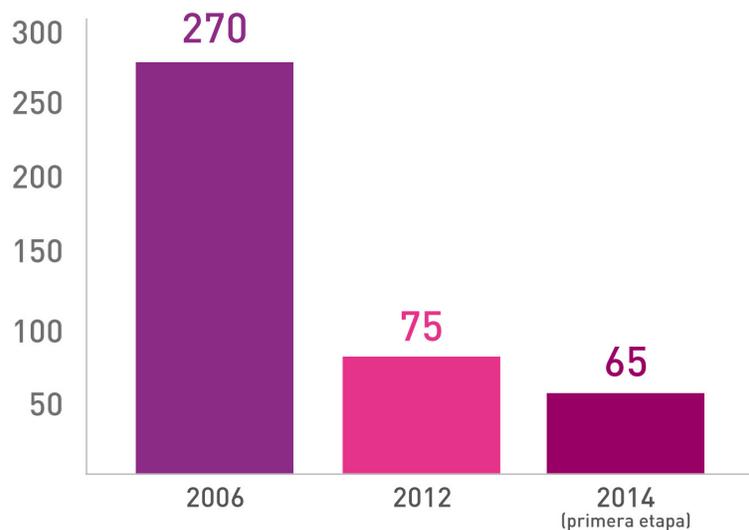


Conforme a lo anterior, el cálculo presupuestal preliminar elaborado por el INE para la primera etapa asciende a un monto aproximado de 75 millones de pesos, lo cual representa una disminución del 75.9% respecto a 2006 (que en este año fue de 270 millones de pesos) y del 13.3% en relación con 2012 (que fue de setenta y cinco millones de pesos). Sin embargo, la determinación del presupuesto dependerá, en gran medida, del grado de unificación que se pueda alcanzar entre los procesos que ya realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores en las embajadas y

consulados mexicanos y el nuevo proceso de credencialización mandado por la Ley.

La estimación presupuestal para la primera etapa de implementación del procedimiento de credencialización se compone de dos tipos de gastos: Un gasto inicial de inversión, principalmente en infraestructura tecnológica y mobiliario, y gasto de operación, es decir, gasto de personal, producción de la Credencial para votar, envíos INE-sede diplomática-INE y gastos de oficina en cada sede diplomática.

Gráfica 8. Presupuesto destinado al voto de los mexicanos residentes en el extranjero (millones de pesos)



3. PERSPECTIVAS DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2014-2015

Actualización del padrón electoral y fortalecimiento de la Credencial para Votar

La base de la confianza en cualquier elección reside en contar con un Padrón Electoral y una Lista Nominal confiables. Tener certeza sobre el universo de ciudadanos que pueden votar y en dónde pueden hacerlo es una condición esencial de la contienda política en cualquier país y, en México, la decisión de darle autonomía al órgano encargado de este trabajo obedeció, en buena medida, a esta necesidad fundamental.

Por más de dos décadas, el entonces IFE, ahora INE, ha instrumentado y perfeccionado una serie de procedimientos de verificación, depuración, actualización y revisión del Padrón Electoral y de la Lista Nominal para que la sociedad y los actores políticos le den credibilidad a las elecciones. Para ello, durante los procesos electorales se cuenta con una etapa en la que los partidos políticos reciben la Lista Nominal (sujetos a estrictas medidas de seguridad), para que realicen observaciones a dichos instrumentos y que, en caso de ser procedentes, se impacten en la versión final de la lista nominal, la cual cuantifica y precisa a los ciudadanos que pueden ejercer su derecho al voto el día de la jornada electoral.

Por lo que hace al Proceso Electoral Federal 2014-2015, el Instituto ya empezó los trabajos para contar con un Padrón y Lista confiables. Además de iniciar la tradicional campaña anual intensa para que los ciudadanos acudan a los módulos a actualizar sus datos en el Padrón Electoral, se está llevando a cabo una vigorosa

campaña en medios de comunicación para dar a conocer el límite de vigencia de las Credenciales para Votar que se encuentran en circulación y promover la renovación de aquellas que ya no servirán para votar en las próximas elecciones ni como medio de identificación.

El INE sustituyó todos los elementos que en el modelo anterior de credencial decía "Instituto Federal Electoral" por la leyenda "Instituto Nacional Electoral". Además, introdujo un elemento táctil, perceptible al tocarlo con las yemas de los dedos, que permite a las personas con alguna discapacidad visual identificar su credencial. Con el mismo objetivo, incluyó en la Credencial un elemento braille en el que se lee "INE" en el cuerpo de la misma.

En términos de seguridad, la Credencial para Votar cuenta con microimpresiones de alta resolución, tintas ultravioletas y elementos ópticamente variables que, entre otras cosas, hacen de ella uno de los instrumentos de identificación más confiable y seguros en el mundo. De esta forma, se ha logrado colocar a la Credencial para Votar emitida por el Instituto como el medio de identificación más usado por los ciudadanos mexicanos y como uno de los mecanismos (en conjunto con los procesos de verificación, depuración, actualización y revisión del Padrón Electoral y de la Lista Nominal) que permiten generar certeza en el resultado de las elecciones en el país, pues garantiza que cada ciudadano pueda

ejercer debidamente su derecho al voto y hacerlo una sola vez por elección.

Además de lo anterior, la reforma política electoral que resultó en la promulgación de la LEGIPE se reflejó en una variante de otra de las tareas básicas del Instituto: la división del territorio nacional en distritos electorales uninominales, actividad conocida coloquialmente como distritación.

La distritación es un esfuerzo que se realiza periódicamente para mantener el equilibrio poblacional en los distritos federales, que sirven como base para elegir a los diputados federales electos por el principio de mayoría relativa. Ahora la LEGIPE prevé que el INE realizará la demarcación de los distritos electorales y locales, con base en el último censo de población y en los criterios aprobados por el Consejo General de este Instituto.

Debido a que el proceso electoral 2014-2015 está por comenzar, y la distritación tiene un efecto multiplicador en términos administrativos para el INE, el Consejo General del Instituto tomó la decisión de posponer la nueva distritación hasta que haya concluido la jornada electoral del 7 de junio de 2015.

En tal sentido será conveniente recuperar los trabajos de distritación a nivel federal y programar las actividades homólogas en los estados. Con el objetivo de determinar los criterios científicos y objetivos a los que deberá ceñirse la actividad, el Instituto se auxiliará de un Comité Técnico para la Distritación, conformado por diversos especialistas en áreas como geografía, demografía, estadística y sistemas, quienes serán los encargados de proponer dichos criterios y construir el escenario de distritación que, eventualmente, deberá ser aprobado por el Consejo General del Instituto.

Debido a que se trata de un ejercicio de la mayor relevancia, los trabajos del Comité serán acompañados y observados por los partidos políticos que cuentan con representación y voto en la Comisión Nacional de Vigilancia. Una vez aprobados por ellos, pasarán por la Comisión del Registro Federal de Electores y,

eventualmente al Consejo General. Esto asegura que el procedimiento sea transparente desde el momento en que se conforme el Comité hasta que se apruebe el Acuerdo por el que se determina la nueva Distritación.

Aunado a lo anterior, es necesario recordar que las distritaciones federales y locales se tratarán de trabajos independientes pues, si bien deben ceñirse todas a los mismos criterios, la demarcación territorial local en cada entidad dependerá de su marco legal; es decir, los distritos locales dependen de la cantidad de diputados locales que se elijan en cada caso y de la cantidad de ciudadanos que deban habitar cada distrito para asegurar, en la medida de lo posible, un equilibrio poblacional.

Los efectos de la reforma en la logística electoral

La reforma electoral de 2014 implica nuevos retos en materia de organización electoral. Particularmente por el objetivo de estandarizar la calidad de los procesos electorales locales y federales.

El INE cuenta con la experiencia de más de 23 años de organizar procesos electorales confiables y legítimos. La LEGIPE incorpora distintas medidas que se fueron adoptando con el paso del tiempo gracias al aprendizaje continuo que durante décadas se acumuló en el Instituto Federal Electoral.

En primer término podemos mencionar que los documentos y materiales electorales se deberán elaborar utilizando materias primas que permitan ser recicladas y, en caso de que proceda su destrucción, ésta deberá realizarse mediante procedimientos amigables con el medio ambiente.¹⁷ Lo anterior se refiere a materiales y documentos tanto para

17 Artículo 216 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tabla 6. Elecciones concurrentes a celebrar en 2015. Padrón Electoral y Lista Nominal por entidad federativa

Entidad	Padrón Electoral	Lista Nominal
Baja California Sur	476,485 (0.54% Nal.)	438,816 (0.56% Nal.)
Campeche	619,402 (0.70% Nal.)	570,931 (0.72% Nal.)
Colima	529,455 (0.60% Nal.)	469,418 (0.59% Nal.)
Chiapas	3,384,280 (3.81% Nal.)	3,081,107 (3.90% Nal.)
Distrito Federal	7,907,350 (8.89% Nal.)	6,981,742 (8.84% Nal.)
Guanajuato	4,384,957 (4.93% Nal.)	3,858,620 (4.89% Nal.)
Guerrero	2,667,838 (3.00% Nal.)	2,292,918 (2.90% Nal.)
Jalisco	5,929,062 (6.67% Nal.)	5,184,725 (6.56% Nal.)
México	11,559,042 (13% Nal.)	10,344,359 (13.1% Nal.)
Michoacán	3,661,031 (4.12% Nal.)	3,056,372 (3.87% Nal.)
Morelos	1,480,827 (1.67% Nal.)	1,298,286 (1.64% Nal.)
Nuevo León	3,692,367 (4.15% Nal.)	3,342,916 (4.23% Nal.)
Querétaro	1,440,389 (1.62% Nal.)	1,322,155 (1.67% Nal.)
San Luis Potosí	1,980,295 (2.23% Nal.)	1,760,838 (2.23% Nal.)
Sonora	2,083,420 (2.34% Nal.)	1,857,054 (2.35% Nal.)
Tabasco	1,646,628 (1.85% Nal.)	1,530,151 (1.94% Nal.)
Yucatán	1,467,827 (1.65% Nal.)	1,355,526 (1.72% Nal.)
Total de entidades: 17*	54,910,655 (61.77% Nacional)	48,745,934 (61.71% Nacional)

*Nota: En 2014 el Estado de Oaxaca celebrará elecciones en algunos municipios bajo el sistema de usos y costumbres, por lo que no fue considerado en la presente tabla.

procesos electorales federales como locales sin perjuicio de que el diseño y elaboración de los que se utilicen en elecciones locales estén a cargo de los institutos estatales respectivos.

De acuerdo con la nueva Ley, el Instituto Nacional Electoral deberá diseñar, aprobar y elaborar los documentos y materiales electorales que se utilizarán en las elecciones federales; sin embargo, cada una de las autoridades electorales estatales deberá elaborar sus propios documentos y materiales electorales conforme a los estándares mínimos establecidos en la legislación general y a los lineamientos que para el efecto apruebe el INE.¹⁸

La participación del INE en el diseño y elaboración de los documentos y materiales es indispensable, ya que será la autoridad encargada de capacitar y designar a los miles de funcionarios de mesas directivas de casilla que integrarán las mesas únicas para recibir la votación de los procesos locales y federal.

Para dimensionar la complejidad a la que se enfrentará el INE, basta pensar que en 2014 se elaborarán materiales para diecisiete elecciones coincidentes, entre los que destacan los materiales didácticos diferenciados para cada una de las entidades.¹⁹ De igual forma, se deberá instruir a los Capacitadores Asistentes Electorales (CAE) para que sean capaces de sensibilizar y habilitar a los ciudadanos que participen como funcionarios de casilla en materia federal y local con documentación que si bien tendrá características similares, seguramente no será igual.

En materia de organización electoral, es titánica la logística que implica entregar en tiempo los paquetes electorales a los presi-

dentos de casilla dentro de los plazos legales en los cinco días anteriores a la elección. El INE deberá coordinar dicha tarea con las autoridades electorales que corresponda, procurando en todo momento salvaguardar la documentación electoral, que de acuerdo con la LEGIPE, se debe considerar como un asunto de seguridad nacional.

No se puede dejar de lado que tratándose de elecciones concurrentes y de la instalación de la mesa única, al INE le corresponde, en colaboración con las autoridades electorales a nivel local, encontrar los lugares adecuados y determinar la ubicación de las casillas.

El reto no es menor. De conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las casillas deben estar ubicadas en lugares de fácil y libre acceso para los electores, en donde se puedan instalar los cancelos y demás elementos para garantizar la secrecía del voto y en locales que no estén habitados por servidores públicos de confianza, ni dirigentes de partido, ni candidatos. Tampoco pueden ubicarse en iglesias ni templos, ni en cantinas o locales similares.

Para instalar la mesa única de votación se deben localizar lugares amplios, ya que la Ley prevé que deberán permanecer en el local durante toda la Jornada Electoral los funcionarios de casilla: el presidente, los dos secretarios y tres escrutadores. Además de los funcionarios, cada partido político podrá acreditar hasta dos representantes al igual que los candidatos independientes. Asimismo, se debe considerar la presencia de los observadores electorales y de los Capacitadores Asistentes Electorales que permanecen en las casillas de manera itinerante. En total se calcula que serán alrededor de veinte personas las que permanezcan en la casilla durante toda la Jornada Electoral.

Los trabajos logísticos de acondicionamiento y avituallamiento son relevantes. Cada casilla debe contar con el mobiliario mínimo, además del espacio para instalar los cancelos para garantizar la secrecía del voto. Las urnas deben

18 Artículo 104, g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

19 Para más información, consúltese la siguiente dirección electrónica: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElectorales/Calendario-Docs/ISU_Cal_Elect-2015.pdf

Tabla 7. Inventarios de urnas 2012-2014*

Inventarios	Urnas Presidente		Urnas Senadores		Urnas Diputados	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2012	141,985	99.19	136,305	95.23	136,094	95.08
2013 (actualizado)	141,447	98.82	134,441	93.93	135,400	94.60
2014 (actualizado)	140,673	98.28	133,878	93.53	133,751	93.45
2014 (final)	140,541	98.19	133,701	93.41	133,599	93.34

*Los porcentajes de existencias están dados con base al material entregado y recuperado de las 143,132 casillas aprobadas e instaladas en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

ubicarse de tal manera que favorezcan el flujo de las personas que acudan a votar, así como la visibilidad de los funcionarios de casilla y los representantes de partidos políticos y candidatos independientes. Los locales que se escojan también deben contar con los espacios necesarios para la realización de los cómputos locales y federales al término de la Jornada Electoral.

Para asegurar la entrega de los paquetes después de la Jornada Electoral, el Consejo General del INE tomó la determinación que el Presidente de la Casilla Única sea el responsable de hacer llegar los paquetes a los consejos federal y estatal que correspondan. Por ello se facultó a los secretarios y escrutadores de las mesas directivas para colaborar en la realización de esta importante actividad.

Como parte de la estricta política de austeridad del INE, para el próximo proceso electoral se reutilizarán más de 129 mil cancelas en buen estado.

En razón de que la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del INE se ha preocupado constantemente por la innovación en la presentación de materiales electorales, se diseñó una mampara especial para garantizar la secrecía del voto emitido por las personas con discapacidad. Por lo anterior, el INE también

cuenta con 133,081 mamparas especiales que están a disposición de las personas en silla de ruedas o de estatura pequeña, con la finalidad de garantizar que puedan votar en secreto.

Asimismo, se reutilizarán más de 400 mil urnas transparentes, diseño que se maneja desde 2009. En la tabla 7 se puede apreciar el número detallado de urnas que se reportan en buen estado y disponibles para el próximo proceso electoral.

Como se advierte en la Constitución y en la legislación federal correspondiente, la organización de la consulta popular establece algunos procedimientos que se desarrollan de forma paralela a la elección federal ordinaria, pero también dispone algunos que se llevan a cabo de manera independiente y separada como es el caso de los cómputos distritales.

En este sentido, las disposiciones aplicables de la Consulta Popular señalan que el cómputo distrital se realizará el segundo miércoles siguiente a la Jornada Electoral en los trescientos Consejos Distritales, lo que implica la celebración de una sesión especial adicional por parte de éstos órganos.

Para cumplir con este mandato, el INE requiere desplegar recursos humanos, materiales y financieros adicionales para su instrumentación.

Incluso, las áreas centrales estarán dando, debido a la relevancia política y mediática de esta forma inédita de participación ciudadana, un seguimiento permanente al desarrollo de los cómputos de la consulta popular.

Capacitación electoral y casilla única

La reforma electoral de 2014 incorporó la casilla única como instrumento exclusivo de votación en las elecciones concurrentes. Este hecho transformará los procedimientos y mecanismos de la capacitación electoral realizada por el INE, ya que con motivo del Proceso Electoral 2014-2015 tendrán que implementarse dos sistemas: uno destinado a las elecciones federales y otro a las elecciones concurrentes.

Ambos sistemas de capacitación se encuentran basados en el procedimiento de instrucción electoral implementado por el otro Instituto Federal Electoral, el cual se fue perfeccionando a través de 23 años de labor

institucional y mediante la instrumentación de ocho procesos electorales federales.

Los resultados avalan la eficacia y la eficiencia del procedimiento, y permiten demostrar la idoneidad de las etapas, los mecanismos y los instrumentos de control y vigilancia que garantizan una integración imparcial, independiente, legal y objetiva de las mesas directivas de casilla. En los últimos cinco procesos electorales federales se obtuvieron las cifras que se muestran en la tabla 8.

Estos resultados pueden sufrir variaciones para el proceso electoral federal 2014-2015 debido a dos nuevas reglas establecidas en la reforma electoral: 1) el incremento en el porcentaje de insaculación de ciudadanos (el cual aumentó del diez al trece por ciento) y 2) la instrumentación de casillas únicas.

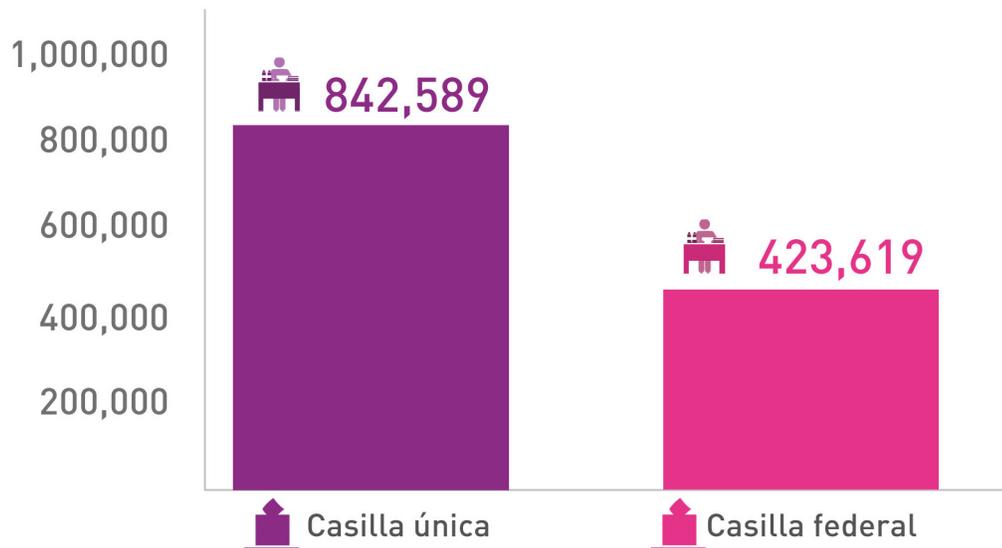
Para el proceso electoral 2014-2015 se estima la instalación de 152,138 mesas directivas de casilla,²⁰ de las cuales 91,621 serán casillas únicas, mientras que 60,517 solamente serán casillas federales. Lo anterior establece la necesidad de capacitar a 842,589 funcionarios

Tabla 8. Funcionarios de las mesas directivas de casilla en elecciones federales (2000-2012)

PEF	Requeridos	Designados	Sustituciones	%	Tomados de la fila	%
2000	793,961	793,961	167,048	21.04	17,237	3.81
2003	849,569	846,195	223,030	26.25	23,836	4.91
2006	913,416	913,389	201,189	22.03	19,454	3.72
2009	987,411	987,395	227,378	23.03	23,746	4.20
2012	1,001,924	1,001,911	218,321	21.79	17,198	3.11

20 Estimación realizada al mes de agosto de 2014 por el INE con base en: a) pronóstico de casillas básicas y contiguas elaborado por su Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con información disponible al 30 de abril de 2014 y, b) proyección de casillas extraordinarias y especiales realizada por los órganos desconcentrados del INE en los meses de junio y agosto de 2014.

Gráfica 9. Estimación de funcionarios requeridos para conformar las mesas directivas de casilla para el Proceso Electoral Federal 2014-2015



de casilla única y a 423,619 funcionarios de casilla federal, dando un total de 1,266,208 ciudadanos que conformarán las mesas directivas de casilla.

Las mesas directivas de casilla única serán integradas por las Juntas Distritales Ejecutivas del INE bajo los criterios y lineamientos que establezca la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2014-2015²¹.

La integración de las mesas directivas de casilla única se encuentra conformada por cuatro procesos:

- Insaculación de ciudadanos.
- Visita, notificación y sensibilización de los ciudadanos sorteados.
- Capacitación electoral a los ciudadanos.
- Sustituciones de funcionarios de casilla.

El éxito del Proceso Electoral Federal 2014-2015 depende en gran medida de la participación y buen desempeño de los Capacitadores Asistentes Electorales (CAE) y Supervisores Electorales (SE). Los CAE son los ciudadanos encargados de realizar cinco funciones cruciales en el proceso de integración de mesas directivas de casilla única:

- Capacitar a los funcionarios de casilla.
- Auxiliar a los funcionarios de casilla el día de la Jornada Electoral.
- Ser el enlace entre las Mesas Directivas de Casilla y los Consejos Distritales.
- Comunicar los resultados de las casillas que sean seleccionadas como muestra para el conteo rápido.
- Auxiliar en las sesiones de cómputo distritales.

Por su parte, los Supervisores coordinan los trabajos de capacitación y asistencia electoral, supervisan y verifican todas las actividades que realizan los CAE.

21 Acuerdo INE/CG101/2014 aprobado el 14 de julio de 2014. Disponible para su consulta en www.ine.mx

Con la finalidad de realizar la debida integración de las Mesas Directivas de Casilla Única, la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2014-2015 prevé la contratación de 33,344 CAE y 5,666 Supervisores, dando un total de 39,010 funcionarios electorales en todo el país. Al respecto, en los últimos cinco procesos electorales federales se presentó la

numeralia expuesta en la tabla 9.

En promedio, cada Supervisor tendrá a su cargo siete CAE para atender zonas urbanas y cinco CAE para zonas no urbanas. A su vez, cada CAE tendrá la responsabilidad de integrar y apoyar a 5.3 casillas únicas en zonas urbanas y 3.2 casillas únicas en zonas no urbanas.

Tabla 9. Supervisores y Capacitadores Asistentes Electorales (2000-2015)

Año	Número		
	SE	CAE	TOTALES
2000	1,591	16,409	18,000
2003	1,953	18,714	20,667
2006	3,232	23,939	27,171
2009	3,481	25,725	29,206
2012	4,837	29,490	34,327
2015	33,344	5,666	39,010

Figura 2. Esquema de trabajo de los Supervisores y Capacitadores Asistentes Electorales para el Proceso Electoral 2014-2015



Figura 3. Esquema de trabajo de los Capacitadores Asistentes Electorales para la atención de casillas únicas durante el Proceso Electoral 2014-2015



La organización de las elecciones en México no está exenta de dificultades en el proceso de integración de las Mesas Directivas de Casilla, debido a las complejidades geográficas, sociales y poblacionales presentes en todo el país. Por ello, la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2014-2015 contempla la definición de Secciones de Atención Especial. Estas son secciones donde se presentan dificultades para integrar las Mesas Directivas de Casilla y por ello requieren el uso de procedimientos distintos para su conformación.

Las Secciones de Atención Especial responden a la siguiente categorización:

- Geográficas
- Demográficas
- Fenómenos ecológicos y desastres naturales
- Culturales
- Cercados urbanos
- Lenguas indígenas
- Inseguridad pública y descomposición social

- Conflictos comunitarios
- Zonas militares y navales
- Zonas dormitorio

Es de señalar que para el Proceso Electoral Federal 2008-2009 se aprobaron 7,351 Secciones de Atención Especial, mientras que para el Proceso Electoral Federal 2011-2012 se determinaron 12,133 Secciones de Atención Especial. Al 30 de septiembre de 2014, todavía no se tiene un número cierto de Secciones de Atención Especial para el Proceso Electoral Federal 2014-2015, ya que estas no son permanentes debido a que responden a las circunstancias actuales de las localidades. El procedimiento de identificación de Secciones de Atención Especial inicia el 15 de septiembre de 2014 y concluye el 6 de febrero de 2015.

El calendario de las principales actividades del proceso de integración de las Mesas Directivas de Casillas Únicas se presenta en la tabla 10.

Tabla 10. Calendario para integrar las Mesas Directivas de Casilla Única. Proceso Electoral 2014 2015

Actividad	FECHA
Lista nominal	15 de diciembre de 2014
Sorteo del mes	30 de diciembre de 2014
Sorteo de la letra	2 de febrero de 2015
Aprobación de secciones de atención especial	6 de febrero de 2015
Primera insaculación	
Visita, entrega de cartas-notificación y primera etapa de capacitación a ciudadanos sorteados	Del 9 de febrero al 31 de marzo de 2015
Aprobación de casillas extraordinarias y especiales	17 de marzo de 2015
Integración de la lista de ciudadanos aptos	Del 9 de febrero al 4 de abril de 2015
Aprobación de casillas básicas y contiguas	2 de abril de 2015
Segunda insaculación y designación de funcionarios de casilla	8 de abril de 2015
Entrega de nombramientos a funcionarios	Del 9 de abril al 6 de junio de 2015
Segunda etapa de capacitación a funcionarios	
Sustitución de funcionarios	

La integración de las Mesas Directivas de Casilla requiere establecer relaciones de cooperación, coordinación y apoyo entre el INE y los OPLEs.

Paridad de género y candidatos independientes

El actuar del INE debe tomar como base que la igualdad política refiere mismas condiciones para que los ciudadanos puedan participar en los procesos electivos, deliberativos y decisorios, y que un Estado de Derecho implica igualdad para el ejercicio de los derechos políticos, entendidos como parte de los derechos fundamentales que se reconocen y garantizan a todos los ciudadanos sin distinción alguna.

El modelo electoral producto de la reforma constitucional y legal de 2014 incorpora estos

nuevos elementos que potencializan la participación de los ciudadanos en la vida pública:

- Candidaturas independientes
- Consulta popular
- Reelección legislativa
- Iniciativas ciudadanas

Incluso las nuevas disposiciones del voto de los mexicanos que viven fuera del territorio nacional, como la credencialización en el extranjero y la ampliación del ejercicio del voto desde el exterior para senadores, gobernadores y Jefe de Gobierno, tienden a un mayor involucramiento de los ciudadanos en la esfera pública.

Tratándose de candidaturas, la reforma constitucional y legal en materia política-electoral impuso al INE la obligación de garantizar el cumplimiento al principio de paridad entre géneros, así como ser el medio de

acceso de candidaturas independientes en los procesos electorales federales. Por esta razón, el INE se encuentra obligado a ejercer su facultad reglamentaria, de cara al Proceso Electoral Federal 2014-2015 para garantizar el cumplimiento de estas nuevas atribuciones.

Paridad de Género

Por mandato Constitucional, los partidos políticos son responsables de promover y garantizar la paridad de género en la integración de las candidaturas del Congreso de la Unión, los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por ello, la legislación electoral ha establecido los siguientes mandatos al respecto:

- Instituir la paridad en las fórmulas para contender por senadurías y diputaciones al mandar que se integren por personas del mismo género, y ordenar que esta disposición aplique de igual forma en el caso de las candidaturas independientes.
- Facultar al INE para “rechazar el registro del número de candidaturas de género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se asentarán dichos registros.”²²

En la Ley General de Partidos Políticos también se incluyeron algunas medidas para fortalecer la igualdad de género:

- Se indica que cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legislaturas federales y locales.

- Los criterios deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre los géneros.
- En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

De cara al Proceso Electoral Federal 2014-2015, el INE se encuentra obligado a realizar las siguientes actividades relacionadas con el tema:

1. Aprobar el proyecto de Acuerdo por el que se establecen los criterios relativos al inicio de precampañas.
2. Aprobar el proyecto de Acuerdo relativo al marco normativo para el registro de candidatos a diputados por ambos principios que deberán observar los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto.
3. Aprobar el proyecto de Acuerdo por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputados por ambos principios que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto para el Proceso Electoral Federal 2014-2015.
4. Verificar que los métodos de selección de candidatos que en su momento sean informados por los Partidos Políticos al INE se encuentren apegados a lo señalado en el Acuerdo respectivo, así como a los Estatutos y a la LEGIPE.

Candidatos Independientes

La igualdad política implica igualdad de derechos e igualdad de condiciones para participar en las decisiones colectivas. Tratándose del voto pasivo, dicha igualdad se garantiza cuando todos los ciudadanos tienen la capacidad de postularse a un cargo de elección popular.

²² Artículo 232, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, la Constitución determina de manera clara que es derecho de los ciudadanos poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. Asimismo, señala que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.²³

En ese sentido, dado que el ser votado como candidato independiente es un derecho constitucional de configuración legal, resulta necesario establecer cuáles son las directrices que señala la legislación respectiva. Por ello, la LEGIPE determina que para estar en aptitud de ser aspirante a candidato independiente, deben satisfacerse por lo menos los siguientes requisitos: Para Presidente de la República contar con el uno por ciento de la Lista Nominal en diecisiete entidades; para Senador se requiere del dos por ciento de la entidad respectiva, distribuido en cincuenta por ciento de los distritos que integren la entidad, y para diputado se requiere del dos por ciento en el distrito electoral que corresponda.

De acuerdo con la normatividad vigente, los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para ser candidato independiente se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la legislación aplicable, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General del INE por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado el aspirante a candidato (diez por ciento).

Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas independientes en el año de la elección serán los mismos que para el Presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión.

En ese sentido, a partir del registro que, en su caso, otorgue el INE a los candidatos independientes, éste deberá ejercer su facultad reglamentaria respecto a las siguientes materias:

- Radio y Televisión: Notificar a la autoridad correspondiente que mandate el Acuerdo de pautas para la distribución de tiempos en radio y televisión entre los partidos políticos, candidatos independientes y autoridades electorales.
- Registro de candidaturas: Llevar el Libro de Registro de los Candidatos Independientes e integrar los informes sobre el registro de las candidaturas que realicen para cada elección local los Organismos Públicos Locales.
- Fiscalización: Recibir los Informes de Campaña de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes por periodos de treinta días contados a partir del inicio de la campaña, los cuales deberán de entregarse dentro de los siguientes tres días de concluido cada periodo.
- Actos preparatorios a la jornada electoral: Registrar a los representantes generales y de casilla de los partidos políticos y los Candidatos Independientes.

Fiscalización: Campañas, contabilidad en línea, fiscalización integral y facultad reglamentaria

La reducción de plazos y la ampliación de las facultades del INE en materia de fiscalización implican que la autoridad electoral nacional resuelva informes, procedimientos y quejas sobre el origen, destino y aplicación de los recursos implícitos en cada una de las campañas antes de que las instancias correspondientes emitan la declaratoria de validez de las mismas.

23 Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un ejercicio de proyección del volumen de trabajo al que se enfrentará el Instituto al ejercer sus nuevas atribuciones permite distinguir entre un universo “constante” y uno “variable” de revisión. Respecto al primero, de acuerdo con las estimaciones elaboradas para tal efecto, el INE tendrá que revisar anualmente cerca de 1,785 informes, cincuenta de partidos políticos nacionales a nivel federal y 1,735 relacionados con las actividades que realizan estos institutos políticos y los partidos locales en cada una de las entidades federativas.

Debe destacarse que todavía estas estimaciones son preliminares, ya que no incluyen los informes que habrán de presentar los candidatos independientes, por lo que el volumen de campañas podría aumentar a causa de éstos. De hecho, a nivel local se asumió que las campañas en las nueve entidades con elecciones de gobernador tendrían una duración máxima de noventa días, por lo cual se presentarían tres informes por campaña; en tanto que en las ocho que elegirán sólo diputados locales y ayuntamientos, el periodo de campaña se extenderá por un máximo de sesenta días.

Adicionalmente, se contempló que contendrán dos precandidatos por cargo de elección

popular en cada uno de los diez partidos con registro nacional y en los seis partidos políticos con registro local que existen en las entidades donde habrá elecciones en 2015. Finalmente, se consideró que estos partidos nacionales y locales no conformarán coaliciones.

Como muestra la tabla 11, en un escenario en el que no existan coaliciones y se presenten dos precandidatos por cargo de elección popular se tendría que fiscalizar en 2014-2015 más de 76 mil informes. En el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012, el Instituto Federal Electoral fiscalizó 5,845 informes, 4,240 de precampaña y 1,605 de campaña. Al comparar estos datos con las estimaciones contenidas en la tabla, destaca que aunque el INE no tuviera que hacerse cargo de la fiscalización a nivel local tendría que revisar una cantidad de informes considerablemente superior. Asimismo, dado que ahora el Instituto también es responsable de la fiscalización en las entidades federativas, la carga de trabajo a la que tendría que enfrentarse podría ser más de trece veces superior a la que tuvo en el Proceso Electoral Federal 2011-2012 y debe procesarla en un plazo considerablemente más corto.

Tabla 11. Estimación preliminar de informes de precampaña y campaña para las elecciones federales y locales de 2015

Cargos	Informes		
	Precampaña	Campaña	Total
Diputados federales (MR)	6,000	6,000	12,000
Gobernador	186	279	465
Diputados locales (MR)	7,960	9,848	17,808
Ayuntamiento	20,784	25,121	45,905
Total	34,930	41,248	76,178

Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos establece que el Sistema de Contabilidad de los Partidos Políticos se desplegará en un sistema informático que contará con mecanismos seguros a través de los cuales estos institutos realizarán sus registros contables en línea. Por su parte, el Instituto podrá tener acceso irrestricto a este sistema como parte del ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

Según lo establece el artículo 60 de esa Ley, el sistema debe estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial de los partidos políticos. Asimismo, deberá establecer las obligaciones en materia de fiscalización y clasificar los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados, así como las que fijan las infracciones.

Así, en el mes de agosto de 2014 el Consejo General del Instituto aprobó el Diseño y Alcances del Sistema en Línea de Contabilidad de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos y, definió los requerimientos tecnológicos para su desarrollo y los esquemas más adecuados para su oportuna implementación.²⁴

Cabe señalar que hasta ahora, los partidos políticos realizaban su contabilidad a través de sistemas adquiridos y administrados por ellos mismos. A pesar de que la normatividad en materia fiscal contempla desde hace tiempo la figura de facturas electrónicas, al no ser generalizada esta disposición dichas organizaciones continuaban teniendo la oportuni-

dad de rendir cuentas en forma física a través de facturas en papel. La revisión de éstas implicaba que la autoridad se convirtiera en la encargada de capturar la información y, por tanto, que al intentar generar datos comparables y cuantificables adquiriera una carga adicional a la ya compleja labor de auditoría.

Con la intención de atender estas dificultades, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE elaboró un proyecto institucional para integrar en un solo sistema los componentes necesarios para hacer más eficiente y transparentar el proceso de rendición de cuentas-fiscalización. Este proyecto institucional planteó un desarrollo modular como estrategia para incorporar en forma paulatina componentes en materia de contabilidad y fiscalización.

Como se ha explicado, la reforma electoral introdujo innovaciones importantes que implican integrar la función fiscalizadora y un redimensionar las tareas a realizar por parte de la autoridad encargada de ella. Entre estas innovaciones destaca, precisamente, la facultad para desarrollar el referido Sistema de Contabilidad en Línea como instrumento para ordenar la administración de los recursos que emplean partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos, así como para facilitar las tareas de revisión de la autoridad.

Las innovaciones de la reforma electoral constituyen una oportunidad para que el Instituto Nacional Electoral fortalezca las herramientas que existen para cumplir y hacer cumplir la Ley, transparentar el origen y destino de los recursos que se emplean en actividades político-electorales y, en última instancia, para afianzar la protección del interés público de la política.

Así, el modelo conceptual busca atender escrupulosamente los retos que implica la obligación de desarrollar instrumentos en línea en materia de contabilidad. Sin embargo, en lugar de constreñirse a los retos que implicaba este componente del ciclo de fiscalización, el modelo que el Instituto Nacional Electoral se plantea busca incorporar herramientas

24 Acuerdo INE/CG120/2014, disponible para su consulta en www.ine.mx

que fortalezcan y faciliten la revisión de un volumen considerablemente mayor de informes y operaciones y, que, al mismo tiempo, contribuyan al cumplimiento con las nuevas obligaciones en la materia.

El Consejo General del INE deberá elaborar las normas complementarias en materia de fiscalización para definir y precisar los alcances de las disposiciones contenidas al respecto en la LEGIPE y en la Ley General de Partidos Políticos. Esta tarea implica integrar en un reglamento los postulados constitucionales y disposiciones legales dispersos en las Leyes Generales, con la finalidad de dar certeza y seguridad jurídica a todos los sujetos regulados en materia de fiscalización (partidos políticos, coaliciones, precandidatos, aspirantes, candidatos, organizaciones de ciudadanos, agrupaciones políticas y observadores electorales) en los ámbitos federal y local. La tarea no es menor por el escrupuloso cuidado que debe darse a la dimensión particular que cada uno de estos sujetos tiene para una adecuada rendición de cuentas.

Finalmente, la facultad del Instituto Nacional Electoral para fiscalizar los ingresos y gastos de partidos y candidatos a nivel nacional y local en un tiempo acotado adquirió una dimensión adicional y trascendente para los resultados de cada una de las contiendas. En el artículo 41 constitucional se da cuenta de tres causales de nulidad de los resultados de una elección. Dos de ellas tienen que ver con el uso de recursos y su empleo:

- Se exceda el gasto de campaña de un partido político en un cinco por ciento del monto total autorizado.
- Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

El pronunciamiento de la autoridad electoral nacional sobre rebases de topes y licitud de recursos empleados en las campañas electorales debe estar listo antes de la calificación de

cada una de las elecciones. Esto implica que los mecanismos de control necesarios para el desarrollo de las facultades del órgano nacional estén operando a la brevedad posible: un Sistema en Línea de Contabilidad que permita procesar el cúmulo de información reportada y normas reglamentarias que den certeza y seguridad jurídica a todos los sujetos involucrados en el proceso de fiscalización.

Propaganda y comunicación política

A cinco años de la reforma electoral de 2007 para facultar al otrora IFE como la autoridad encargada de administrar los tiempos del Estado en materia electoral, se puede afirmar que el funcionamiento del modelo de comunicación política se ha consolidado mediante la integración y funcionamiento del Sistema para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE). Sin embargo, con la reforma electoral de 2014 este sistema se ha perfeccionado al establecer los siguientes cambios en la normatividad que lo regula:

- Eliminación de los programas de cinco minutos en periodo ordinario.
- Modificación del tiempo de duración de spots al pasar de 20 a 30 segundos.
- Los partidos políticos ahora cuentan con 30 minutos de acceso a medios en pre-campaña (antes 18), mientras que en el periodo de intercampañas disponen de 24 minutos para la difusión de materiales genéricos.
- Finalmente, se incorporan las figuras de los candidatos independientes y la consulta popular, que deben considerarse en la distribución de tiempos del Estado en radio y televisión.

Por otra parte, en virtud de las recientes reformas constitucionales y legales en materia

de Telecomunicaciones, ahora el Instituto Nacional Electoral debe adaptar la operación del SIATE para enfrentar los retos que implican los cambios de la transición digital, la entrada de nuevas cadenas de televisión nacionales y la migración de Amplitud Modulada a Frecuencia Modulada, lo que significa que este Sistema debe renovarse ante la dinámica de la industria de la radio y la TV, para atender los siguientes temas:

- **Multiprogramación:** La Televisión Digital ofrece la posibilidad de transmitir más de un canal por el mismo espectro, obligando a brindar tiempo del Estado cada uno de ellos. Lo anterior implica que deben ser pautados por el INE para la transmisión de los materiales de los partidos políticos y las autoridades electorales. A finales de 2015, el número de canales de televisión nacional aumentará de cinco a siete y cada una de estas cadenas podrá multiprogramar tres canales cada una, ampliando los canales de cinco a veintiuno.
- **Retransmisión:** La televisión restringida debe retransmitir de manera gratuita las señales abiertas de televisión que tengan un cincuenta por ciento o más de cobertura del territorio nacional, así como los de instituciones públicas federales, lo que implica que el INE se encuentra obligado a realizar el monitoreo de la televisión restringida.

El nuevo paradigma de la relación con el Tribunal Electoral

Una de las novedades de la reforma electoral que impactará directamente en el desarrollo de los procesos electorales, así como en las tensiones entre el INE y los contendientes, es la modificación al modelo de arbitraje electoral.

El arbitraje diseñado en la reforma de 2007-2008 propició constantes observaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a los criterios con los que el entonces IFE resolvía los Procedimientos Especiales Sancionadores. Estas precisiones se originaban en lo novedoso del procedimiento y en las diferentes especialidades de cada Institución: Mientras el IFE era una autoridad administrativa integrada con un enfoque multidisciplinario, el Tribunal está compuesto por especialistas en la resolución de controversias jurisdiccionales.

En tal sentido, la reforma replanteó la forma para atender los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES). Esto significa que ahora el INE ya no se encargará de su resolución y únicamente le corresponderá integrar el expediente en la fase de instrucción, lo cual engloba la recepción de la queja, la investigación conducente y el desahogo de las pruebas. Por su parte, el Legislador otorga al TEPJF la facultad de resolución, la cual ejercerá con base en la información que le proporcione el INE.

Como se puede ver, esta modificación al modelo de arbitraje obliga a una estrecha colaboración entre el INE y el Tribunal, con la finalidad de que la intervención oportuna de estas autoridades cumpla con la función de inhibir conductas que puedan alterar el desarrollo de las contiendas.

Por primera vez, un mismo procedimiento administrativo se resolverá entre dos instituciones diferentes, una propiamente administrativa y la otra jurisdiccional. Para ello, el INE suscribió con el Tribunal un convenio de colaboración para desarrollar un sistema que, por una parte, le permita dar seguimiento a la sala especializada del TEPJF de las indagatorias del INE desde el momento mismo de presentación de la queja, y por otra, diseñar los mecanismos de comunicación que posibiliten a ambas autoridades, desde la recepción de la queja, estar plenamente coordinadas.

Con el nuevo modelo electoral, las competencias entreveradas para resolver los procedimientos especiales sancionadores impulsan al Instituto y al Tribunal Electoral a establecer mecanismos para el intercambio de información en beneficio de la certeza y celeridad que la legislación impone para intervenir en este tipo de quejas, por lo que esta novedad de la reforma contribuirá a la certeza de las decisiones sobre las conductas que se apartan del marco legal y que pretenden influir indebidamente en el desarrollo de las contiendas.

Lo anterior hace patente que estamos en presencia de una nueva era de entendimiento y colaboración interinstitucional entre el INE y el TEPJF, intensa y empática, con un riguroso respeto a los ámbitos de competencia de cada Institución.

Los resultados de esta colaboración interinstitucional favorecerán una intervención más eficaz de las autoridades electorales, contribuirán a disminuir distorsiones indebidas en las campañas y, seguramente, reducirán las eventuales tensiones entre autoridades y contendientes, generadas con el modelo de arbitraje electoral anterior.



4. EL PRESUPUESTO ELECTORAL PARA 2015

El nuevo marco presupuestal

Como consecuencia de la extensión y profundidad de la reforma, las exigencias organizativas y operacionales de la autoridad electoral serán radicalmente diferentes en 2015.

Las reformas implican un cambio relevante en la estructura de los requerimientos financieros y su asignación en las distintas áreas de responsabilidad del Instituto, así como una mutación significativa en las modalidades de su ejercicio. En términos electorales, el cambio será especialmente notable en las nuevas fórmulas de colaboración entre las autoridades locales y la nacional para la organización del proceso electoral, el diseño y producción del material electoral, la designación de los ciudadanos que habrán de participar como funcionarios de casilla, la instalación de casillas únicas en las entidades con elecciones concurrentes y la fiscalización de los gastos de campaña de partidos y candidatos.

La Comisión Temporal de Presupuesto del Consejo General del INE asumió desde sus primeras acciones que para evitar un crecimiento desproporcionado del gasto resultaba indispensable aplicar una directiva de austeridad y racionalización del gasto corriente y los programas ordinarios, simultáneamente con la asignación de los recursos necesarios para crear las nuevas áreas y ejecutar las tareas adicionales derivadas de la reforma. Ese es el reto que busca superar el presupuesto del INE para el ejercicio fiscal 2015.

Los parámetros del desafío, que han sido descritos en páginas anteriores de este documento, se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- El INE debe adicionar a sus rutinas conocidas 74 nuevas atribuciones derivadas de la aplicación de la LEGIPE y la Ley General de Partidos Políticos.
- Deberá establecer mecanismos de seguimiento de las contiendas locales y de coordinación con las autoridades electorales de las entidades federativas.
- Deberá crear nuevas instancias organizativas para atender la vinculación con los OPLEs, las nuevas modalidades de la fiscalización, la creación de tres nuevas Unidades Técnicas, la Oficialía Electoral e iniciar, en 2015, los trabajos para la credencialización de los mexicanos que residen en el extranjero.
- Debe mantener un esfuerzo de austeridad y racionalización del gasto ordinario.
- Debe, además, asumir paulatinamente pero desde ahora, la obligación de modernizar la administración, regularizar rezagos en materia de derechos laborales de su personal y racionalizar el gasto inmobiliario.

Presupuesto total: gasto operativo y financiamiento a partidos políticos

Como resultado de la aplicación de esos criterios emitidos por la Comisión Temporal de Presupuesto del INE y la colaboración decidida de todas las áreas de la institución, se confeccionó el Anteproyecto de Presupuesto del Instituto, que fue aprobado el 27 de agosto de 2014 por el Consejo General y se ha turnado al Ejecutivo Federal para que sea puesto a consideración de la Cámara de Diputados.

El presupuesto operativo de la autoridad electoral asciende a 13,217 millones de pesos y el financiamiento público a partidos políticos a 5,355 millones (Véase la tabla 12).

Vale la pena señalar que, pese a las diferencias estructurales y funcionales entre la nueva autoridad electoral nacional (el INE) y su antecesor (el IFE) que hacen menos significativas las comparaciones, el presupuesto operativo global para 2015 se incrementa apenas diez por ciento en términos reales en relación con el gasto ejercido en la elección federal de 2012.

Adicionalmente, la fórmula legal de cálculo de financiamiento público para los partidos políticos, aprobada por el Constituyente Permanente en 2007, fija la bolsa de financiamiento como una fracción (75%) del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral²⁵. En consecuencia, los recursos destinados a los partidos políticos no se modifican en caso de aumentar el número de partidos con registro, como fue el caso en 2014, sino sólo en función de los

incrementos en el salario mínimo y los movimientos en el Padrón Electoral. El efecto estimado de estos factores para 2015 será de una disminución en términos reales de ocho por ciento en el financiamiento público a los institutos políticos. Por ello, el crecimiento real del presupuesto global solicitado para el ejercicio 2015 se estima en cuatro por ciento respecto del año 2012.

Es imposible abarcar a detalle en este texto los efectos específicos de la reforma en las áreas del nuevo INE. No hay ningún órgano de la autoridad electoral que no haya visto afectada su operación habitual con la nueva normativa y que no haya ajustado sus provisiones de recursos a la nueva realidad. Sin embargo, son unas cuantas decisiones presupuestarias tomadas por el Consejo General las que explican el crecimiento del gasto previsto para 2015.

Regularización del personal de Módulos

Uno de los efectos de mayor magnitud sobre el crecimiento del presupuesto operativo del INE se deriva de una decisión de justicia laboral: La regularización a honorarios permanentes del personal de los Módulos de Atención Ciudadana del Registro Federal de Electores. Se trata de beneficiar con acceso a prestaciones y la seguridad social a 5,609 trabajadores del Instituto que por razones que no se justifican, permanecían en un régimen de precariedad laboral. Como se observa en la tabla 13, el impacto de esta medida será de 481 millones de pesos.

Creación de nuevas Unidades Técnicas

Otro componente relevante del crecimiento presupuestal deriva propiamente de la reforma. La nueva legislación electoral dispone que en adición a la estructura organizativa central y delegacional con que ya contaba el IFE, se instrumente una Oficialía Electoral y se

25 Artículo 41, Base 2, párrafo 2, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tabla 12. Presupuesto 2015 (*millones de pesos)

	Aprobado 2012	Solicitado 2015	Diferencia 2015-2012	
	(A)	(B)	(B-A)	
Presupuesto base	\$6,421.00	\$7,891.60	\$1,470.60	23%
Presupuesto de proyectos	\$5,540.90	\$4,606.30	-\$934.60	-17%
Infraestructura inmobiliaria	\$0.00	\$719.00	\$719.00	100%
Total gasto operativo	\$11,962.00	\$13,216.90	\$1,254.90	10%
Prerrogativas a Partidos Políticos	\$5,829.70	\$5,355.50	-\$474.20	-8%
Total	\$17,900.10	\$18,572.40	\$672.30	4%

* Deflactados con el INPC de enero de 2015. Se estima una inflación de enero 2014 a enero 2015 de 4%

incorporen a la Junta General Ejecutiva tres nuevas unidades técnicas: de Fiscalización, de Vinculación con los OPLEs y la de lo Contencioso Electoral. En conjunto, se estima que la conformación y funcionamiento de las nuevas unidades tendrá un impacto de 210.6 millones de pesos (Véase la tabla 13).

Credencialización en el extranjero

Otra de las consecuencias novedosas de la reforma que representa desafíos en términos presupuestales y operativos será la instrumentación del derecho de los mexicanos residentes en el extranjero para obtener o renovar su credencial de elector en su lugar de residencia fuera del país. El inicio del ejercicio de este derecho se prevé para 2015 y su impacto presupuestal para ese año se ha estimado en 65 millones de pesos.

El proyecto de infraestructura inmobiliaria

La compleja historia de multiplicación de crecimiento de funciones y crecimiento de la autoridad electoral ha generado una necesidad creciente de espacios de trabajo. A lo largo de los años el IFE resolvió una parte significativa de sus necesidades inmobiliarias mediante el arrendamiento de edificios a terceros. Como se ha explicado, es decisión del Consejo General del INE sostener un proceso de racionalización en el uso de inmuebles en renta. La inversión en inmuebles propios por parte del INE se justifica porque, además de dar estabilidad y certeza a la administración, permite reducir los gastos del Estado en el mediano plazo al eliminar definitivamente gastos de arrendamiento.

Para 2015 el proyecto inmobiliario prevé la construcción de las sedes de cinco Juntas Locales Ejecutivas y una primera fase del proyecto de renovación del edificio sede, a fin de acomodar en él las áreas que hoy ocupan.

Tabla 13. Principales incidencias de la reforma sobre el presupuesto base del INE para el año 2015

Concepto	millones de pesos	%
Regularización de personal de Módulos de Atención Ciudadana	481.0	33.60%
Regularización de proyectos a presupuesto base	312.5	21.80%
Creación de nuevas unidades por reforma electoral: Unidades Técnicas de Vinculación con Organismos Públicos Locales, de Fiscalización; y de lo Contencioso Electoral, así como la creación de la Oficialía Electoral (incluye capítulos 1000 al 5000).	210.6	14.70%
Credencialización de mexicanos en el extranjero	65.0	4.50%
Otros 1/	363.4	25.40%
Total	1,432.5	100.00%

1/ Incluye el incremento salarial del personal de base y operativo, así como el incremento del costo de bienes y servicios y la incorporación de nuevos partidos

espacios arrendados en diversos sitios del Distrito Federal. Como se muestra en la tabla 12, el efecto de estos proyectos será de 719 millones de pesos en 2015. Esta inversión será recuperada en su totalidad con la eliminación, en el futuro próximo, de arrendamientos.

El presupuesto electoral en las finanzas públicas

Ninguna autoridad electoral es igual a otra. Las regulaciones, las instituciones y las prácticas electorales son el resultado de un proceso histórico-político singular en cada país. Por ello, las comparaciones genéricas de costos electorales entre países aportan poco para la toma de decisiones.

Asimismo, la frecuencia de los cambios normativos en esta materia, la acumulación de nuevas atribuciones y la redistribución de las mismas entre autoridades, así como la es-

tacionalidad característica de la materia, restan utilidad a las comparaciones entre ejercicios presupuestales anuales para valorar con seriedad el costo electoral.

No obstante, es posible ponderar un presupuesto electoral y en general valorar los gastos electorales si se compara su evolución en el tiempo con relación a los presupuestos nacionales. La tabla 14 muestra la evolución del gasto operativo del IFE y el presupuesto de su sucesor, el INE, como proporción del gasto programable del gobierno federal en años electorales.

Como se observa, el presupuesto del INE para 2015 aspira a mantener una participación en el gasto programable del gobierno federal equivalente a la de los dos últimos procesos electorales. Ello a pesar de las fuertes exigencias financieras que plantea la reforma en curso y a la ineludible obligación de invertir decisivamente en la modernización de la nueva autoridad electoral mexicana.

Tabla 14. Presupuesto histórico del INE como proporción del gasto programable federal (millones de pesos corrientes)

	A	B	(A/B)
AÑO	Gasto operativo INE	Gasto programable Gobierno Federal	%
1997	2,927.80	327,480.80	0.89
2000	5,236.50	589,402.20	0.89
2003	6,153.20	831,928.80	0.74
2006	7,630.30	1,198,813.30	0.64
2009	8,349.80	1,639,602.70	0.51
2012	10,451.60	2,095,706.00	0.50
2015 ^a	13,216.90	2,589,161.40	0.51

a) Estimación: El presupuesto operativo del INE se refiere a cifras preliminares del Anteproyecto de Presupuesto 2015; para el gasto programable del gobierno federal se contempló el crecimiento promedio de los últimos 10 años (6.1%).



