

Las cuentas del INE

Ciro Murayama

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero y 23 de mayo de 2014, respectivamente, modifican, adicionan o complementan algunas de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral y, en particular, de algunas de sus áreas sustantivas.

El artículo transitorio Décimo Sexto de la LGIPE establece que el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, asignará recursos presupuestarios al INE para el debido cumplimiento de sus atribuciones, de conformidad con la normativa aplicable y sujeto a la suficiencia presupuestaria. De esta forma, hay base legal para la solicitud de una ampliación presupuestal para que el INE, en lo que resta de 2014, inicie la implementación de la reforma político-electoral.

Con base en lo anterior, las direcciones ejecutivas y las unidades técnicas del INE se dieron a la tarea de identificar los cambios en sus atribuciones derivados de las reformas y las correspondientes necesidades presupuestales. El ejercicio siempre se hizo así: primero identificar qué nueva tarea electoral debe hacerse y cómo, y sólo bien ubicada y delineada la nueva responsabilidad, se procedió a un ejercicio de análisis presupuestal riguroso. No se partió de la necesidad de contar con recursos para ver luego qué se podría hacer, sino de identificar claramente la nueva atribución y a partir de ahí hacer la solicitud presupuestal más racional, más austera.

Así, se identificaron modificaciones de largo aliento, fruto de nuevas atribuciones que terminarán por impactar en el presupuesto base del Instituto; es decir, serán tareas permanentes, como la fiscalización nacional de los ingresos y gastos de los partidos y candidatos o la tarea de designar a los consejeros electorales de las entidades federativas.

También hay atribuciones novedosas que hacen necesario, antes de tomar una decisión final, realizar estudios precisos para garantizar eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, por ejemplo para emprender y llevar a buen puerto la credencialización en el extranjero.

De esta forma, hay proyectos nuevos en la cartera del Instituto, y otros proyectos en marcha que se modifican como resultado del adelanto de la fecha de la jornada electoral, de julio a junio de 2015, que implicará que buena parte de las tareas de organización y capacitación electoral, así como de verificación del padrón electoral, tengan que empezarse a hacer antes, por lo que ahora en 2014 se solicitarán recursos que en otros procesos se gastaban en el ejercicio fiscal correspondiente a la celebración de las elecciones. En este caso, sólo se trata de un adelanto presupuestal, no de un aumento en términos netos.

En lo que hace al presupuesto base, destaca la creación o transformación de unidades técnicas, como es el caso de la de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que ahora tendrá alcance nacional y deberá operar a través de un sistema integral de fiscalización en línea; la nueva Unidad de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, así como la nueva Unidad de lo Contencioso Electoral.

Para 2014 el INE ha solicitado un monto adicional de 230.6 millones de pesos. Es decir, una ampliación de 2.9 por ciento en el presupuesto operativo y de 1.9 por ciento del presupuesto total aprobado por la Cámara de Diputados para la institución en 2014. Este monto de ampliación es para garantizar, en los meses que siguen, que el Instituto cumpla a cabalidad con sus nuevas responsabilidades y atribuciones y pueda, a la vez, desplegar todas las medidas de inicio del proceso electoral federal de 2014-2015 (Cuadro 1).



Cuadro 1. Impacto presupuestal en el ejercicio fiscal de 2014 del INE debido a la reforma político-electoral

Concepto	Aprobado	Ampliación	Total	%
Gasto de operación	7,789,858,844	230,648,349	8,020,507,193	2.9
Presupuesto base	6,183,782,794	26,858,967	6,210,641,761	0.4
Proyectos estratégicos	1,606,076,050	203,789,382	1,809,865,432	11.3

Del total de la ampliación, 26.8 millones van al presupuesto base para poner en operación las nuevas unidades que creó el legislador, y 203.8 millones van a proyectos estratégicos. No obstante, 87.2 millones de pesos son solicitud de adelanto del presupuesto de 2015 como consecuencia del adelanto de la jornada electoral; es decir, son 87.2 millones que serán ahorros en 2015 (Cuadro 2), por lo que el impacto neto de la reforma electoral en los proyectos estratégicos de operación del ine en 2014 es de 116.6 millones de pesos.

Cuadro 2. Modificaciones al presupuesto de proyectos debido a la reforma político-electoral

Unidad responsable	Adelanto del presupuesto de 2015	Ampliación 2014
Dirección del Secretariado	-	2,850,000
Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	13,615,135	76,782,481
Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	10,000,000	16,512,847
Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	52,025,949	56,700,582
Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral	-	9,283,476
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral	11,562,356	27,503,996
Unidad Técnica de Fiscalización de los Partidos Políticos	-	14,156,000
Total	87,203,440	203,789,382

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tendrá una ampliación de 76.8 millones de pesos; entre los proyectos que se modifican (Cuadro 3) hay tres relacionados con el adelanto de un mes en las fechas para realizar la campaña anual intensa. Por lo tanto, se debe intensificar la estrategia de renovación de credenciales 09 y 12 que han sido excluidas de la lista nominal, y dado el previsible aumento de demanda en los servicios que brindan los Módulos de Atención Ciudadana, se necesita ampliar su capacidad de atención a la ciudadanía.

Cuadro 3. Proyectos nuevos y modificados en la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores			
Proyecto		Fundamento legal	Ampliación
PE00800	Estrategia de renovación de credenciales 09 y 12	Art. 138 de la LGIPE	5,000,000
PR00100	Operación de los MAC y productos registrales (producción de credenciales y operación del sistema de identificación biométrica)	Campaña anual intensa se recorre un mes.	5,000,000
PE01200	Fortalecer campaña anual intensa mediante módulos de atención ciudadana (MAC) adicionales	Arts. 136 y 138 de la LGIPE Campaña anual intensa se recorre un mes.	25,725,824
PE00900	Verificación nacional muestral 2014, integración del Comité técnico del padrón electoral	Art. 22 de la LGIPE Anticipación jornada electoral un mes.	10,000,000*
PR10500	Fortalecer los programas de depuración y verificación y mejora de la calidad del padrón electoral		3,615,135*
Nuevo	Desarrollo del sistema de redistribución	Art. 41, Base v, Apdo. B, inciso a) numeral 1 de la Constitución; arts. 32, numeral 1, inciso a), fracción II; 44, incisos l) y hh), 54 numeral 1, incisos g) y h), y 244 de la LGIPE. Nueva atribución INE: redistribución entidades federativas.	5,400,000
Nuevo	Validación de ciudadanos inscritos en la lista nominal cuando se soliciten consultas populares	Art. 35, fracción VIII de la Constitución; arts. 8, 32 numeral 2, inciso d); 54, numeral 1, inciso n) de la LGIPE; arts. 32, 33 y 34 de la Ley Federal de Consulta Popular. Verificar firmas de ciudadanos que promueven consulta.	2,541,522
Nuevo	Estudios para realizar credencialización en el extranjero	Arts. 133-137, 140, 156, 329-336 de la LGIPE. Credencialización mexicanos en el extranjero.	4,500,000
Nuevo	Centro de consulta a partidos políticos	Arts. 148, numeral 2, y 152 de la LGIPE. Los partidos tendrán acceso permanente a la base de datos del padrón.	15,000,000
Total proyectos modificados y nuevos			76,782,481

* Presupuesto que se adelanta a 2014 y significa economía en el presupuesto de 2015.

Por otro lado, las elecciones ordinarias se celebrarán el primer domingo de junio de 2015, en lugar de julio. Por ello, los trabajos de gabinete y campo de la Verificación Nacional Muestral 2015, asociados a los recorridos cartográficos, deberán iniciarse a partir del presente año. Los resultados de este ejercicio son insumos importantes para que el Consejo General declare que el padrón electoral y listas nominales son válidos y definitivos. Esta tarea es un pilar en la construcción de elecciones certeras y legales, de ahí la importancia de asegurar el debido cumplimiento de esta labor.

Dentro de los nuevos proyectos que se desarrollarán en esta Dirección, dos implican ampliación de derechos para la ciudadanía: la credencialización de mexicanos en el extranjero y la posibilidad de que los ciudadanos promuevan consultas populares. El primero requiere un estudio que determine la mejor manera de llevar a cabo este proceso antes de ponerlo en marcha. El segundo impone a esta Dirección la obligación de verificar que los nombres de quienes hayan suscrito la consulta popular aparezcan en las listas nominales de electores.

Las reformas prevén una nueva atribución para el ine, el diseño y determinación de los distritos y división del territorio en secciones en los procesos electorales locales además de los federales, por lo que es necesario desarrollar un sistema de redistribución que permita cumplir esta función a cabalidad.

Por último, y como resultado de la obligación de que los partidos políticos tengan acceso permanente a la base de datos del padrón electoral y las listas nominales, y a la vez para garantizar la protección de los datos personales de los ciudadanos, será necesario organizar un Centro de Consulta para garantizar este derecho de los partidos políticos con las debidas medidas de seguridad para los datos de los electores.

En la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos se plantea una ampliación de 16.5 millones (Cuadro 4), debido a un proyecto que se modifica y dos que se crean. El primero se refiere a la obligación de monitorear noticiarios en televisión y radio que, aunque era ya un mandato, al adelantarse los periodos de precampaña, intercampaña y campaña, requiere adelantar el proceso de establecimiento de convenios de colaboración con instituciones de educación superior que han ayudado a la autoridad electoral administrativa a cumplir con dicha función.

Cuadro 4. Proyectos nuevos y modificados en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos			
	Proyecto	Fundamento legal	Ampliación
PE00700	Monitoreo de programas de radio y TV que difunden noticias	Arts. 185 párrafo 5; 226 párrafo 2, inciso a) de la LGPE. Adelanto de los periodos de precampaña, intercampaña y campaña.	10,000,000*
Nuevo	Renovación de la arquitectura del Sistema de pautas, control y seguimiento de materiales de los partidos y autoridades en radio y TV	Art. 41, Base III, Apartado A, incisos a), c) y g) de la Constitución. Arts. 159-186, 226, 393 y 411-419 de la LGPE. Cambio en duración de promocionales de 5 minutos y 20 segundos a 30 segundos.	725,000
Nuevo	Sistema para la recepción de los materiales de los partidos políticos para radio y TV	Art. 186 párrafo 4 de la LGPE. Se deben recibir materiales 24 horas del día, los 365 días del año.	5,787,847
Total proyectos nuevos y modificados			16,512,847

* Presupuesto que se adelanta a 2014 y significa economía en el presupuesto de 2015.

Entre los proyectos nuevos que necesitan instrumentarse en este año, está la renovación del Sistema de pautas, control y seguimiento de materiales de los partidos y autoridades en radio y televisión, ya que la duración de los promocionales de los que pueden hacer uso los partidos políticos se modificó de cinco minutos y 20 segundos a 30 segundos. Por otro lado, la recepción de materiales de dichos promocionales ahora será 24 horas al día los 365 días del año, para lo cual está considerado el desarrollo de un sistema informático que permita recibir los materiales por Internet. Por último, en la reforma se adiciona al monitoreo realizado en televisión abierta, el de señales restringidas y canales con multiprogramación. En este año, esto no implica un aumento presupuestal, porque se usarán los recursos ya disponibles para comenzar la adecuación de la infraestructura de monitoreo.

Como ya se había mencionado, la jornada electoral de 2015 se llevará a cabo con un mes de anticipación, por lo cual la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral necesitará adelantar algunas actividades, como la elaboración de documentación y materiales electorales, la contratación de personal temporal para los órganos desconcentrados y oficinas centrales, así como los gastos relacionados con las dietas de consejeros electorales en las 32 juntas locales y 300 distritales. En total, estos adelantos suman 52 millones de pesos.

Dentro de esta Dirección, el proyecto referente a la ubicación e instalación de casillas requiere una ampliación presupuestal por la modalidad de casilla única en procesos electorales concurrentes. Este modelo, que arrojará ahorros en el proceso electoral en términos globales, requiere una nueva logística no considerada antes de su adición. El proyecto costará 4.6 millones de pesos que, sumados a los adelantos del proceso electoral, implican que esta Dirección necesita una ampliación de 56.7 millones a su presupuesto (Cuadro 5).

Cuadro 5. Proyectos modificados en la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral		
Proyecto	Fundamento legal	Ampliación
PE40800	Documentación y materiales electorales.	Arts. 22, 208 párrafo 2, 225 párrafo 4 y 273 párrafo 2 de la LGIPE.
PE40200	Integración y funcionamiento de órganos permanentes.	Anticipación jornada electoral un mes.
PE40300	Integración y funcionamiento de órganos temporales.	Arts. 82 párrafo 2 y 253 inciso I de la LGIPE.
PE40500	Ubicación e instalación de casillas.	Art. Segundo transitorio, apartado II inciso a) del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución. Arts. 225 párrafo 1 y 258 párrafo 3 de la LGIPE.
Total		56,700,582

* Presupuesto que se adelanta a 2014 y significa economía en el presupuesto de 2015.

Cuadro 7. Proyectos modificados en la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica		
Proyecto	Fundamento legal	Ampliación
PE20400	Capacitación electoral para la organización, desarrollo y vigilancia del proceso federal electoral de 2014-2015.	Arts. 208, 215, 254, 303 y Noveno transitorio de la LGIPE.
PE20300	Capacitación electoral para integración de mesas directivas de casilla.	Cambio en integración de mesas de casilla. Aumenta insculación del diez al 13 por ciento de la lista nominal.
PE20200	Difusión para incentivar la participación ciudadana en el proceso federal electoral de 2014-2015.	Arts. 208, 254, 303 y Noveno transitorio de la LGIPE.
VD10300	Educación cívica para la participación ciudadana.	Cambio en integración de mesas de casilla.
VD00300	Impulso de prácticas y políticas públicas que favorezcan la construcción de ciudadanía.	Arts. 30, 32 numeral 1, inciso a) fracción I y 58 de la LGIPE.
Total		27,503,996

* Presupuesto que se adelanta a 2014 y significa economía en el presupuesto de 2015.

Dentro de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral se prevé la creación de tres nuevos proyectos, por lo que se requieren 9.3 millones de pesos adicionales (Cuadro 6). Dos proyectos están directamente relacionados con la creación del Sistema del Servicio Profesional Electoral Nacional y su puesta en funcionamiento en los organismos públicos locales (opl). Esto obliga a llevar a cabo un diagnóstico en dichos organismos y a desarrollar acciones de capacitación y actualización permanente que incluyan a la reforma electoral en el ámbito constitucional, legal y los demás que resulten aplicables en virtud de la emisión de reglamentos y lineamientos en diversas materias.

Cuadro 6. Proyectos nuevos en la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral			
Proyecto		Fundamento legal	Ampliación
Nuevo	Capacitación en reforma electoral	Art. 41, Base IV, Apartado B párrafo primero de la Constitución. Capacitar a funcionarios del INE en la reforma electoral.	2,000,000
Nuevo	Diagnóstico de organismos públicos locales	Art. Décimo cuarto transitorio de la LGIPE. El Servicio Profesional Electoral se transforma en nacional.	700,000
Nuevo	Designación de consejeros electorales en organismos públicos locales	Arts. 100, 101 y Décimo transitorio de la LGIPE. Proceso de designación de consejeros en 17 entidades antes del 30 de septiembre.	6,583,476
Total			9,283,476

El tercer proyecto se relaciona con la designación de los integrantes de los consejos electorales en los órganos locales para los procesos electorales locales que en 2015 tendrán 17 entidades federativas. Los lineamientos para dicha designación, recientemente aprobados por el Consejo General del INE, implican un gasto adicional no considerado, por la logística necesaria para la elaboración y aplicación del examen de conocimientos, evaluación del ensayo y realización de entrevistas.

La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica necesita una ampliación de 27.5 millones de pesos. Entre los proyectos que se modifican están dos relacionados con la capacitación de funcionarios de casilla, ya que, por un lado, se requiere una mayor cantidad de materiales por el aumento de ciudadanos insaculados (ahora la ley establece que se insaculará al 13 por ciento del listado nominal, en lugar del diez por ciento); y por otro lado, la integración de funcionarios de casilla cambiará debido a la casilla única.

Por el adelanto de la jornada electoral, el proceso de selección de supervisores-electorales y capacitadores-asistentes electorales también se adelanta, por lo que se necesitan 11.5 millones de pesos en este año, recursos que ya no se solicitarán en 2015.

Por último, es menester posicionar entre la población el cambio de nombre y las nuevas atribuciones del Instituto, con el objetivo de incidir en una mayor participación en las distintas etapas de la organización de las elecciones.

La creación de las unidades técnicas consideradas en la reforma implica modificaciones al presupuesto base. En el caso de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral se prevén 16.5 millones de pesos en 2014; 6.5 millones para la nueva Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y 3.9 millones para la Unidad de Fiscalización (Cuadro 8).

Cuadro 8. Modificaciones al presupuesto base debido a la reforma político-electoral	
Unidad responsable	Ampliación
Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral	16,476,848
Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales	6,531,960
Unidad Técnica de Fiscalización de los Partidos Políticos	3,850,159
Total	26,858,967

Además de estos recursos, la Unidad de Fiscalización requiere desarrollar un sistema integral de fiscalización que comprenda los procesos electorales federales y locales, así como a los partidos políticos en general. La ley considera además el establecimiento de un sistema de contabilidad en línea, la emisión de estados financieros en tiempo real y una fiscalización a la par del registro de

operaciones, así como una máxima transparencia de este proceso. Esta tarea requiere para 2014 un gasto adicional de 14.1 millones de pesos.

El ine ha previsto pedir una ampliación presupuestal única y exclusivamente por lo que se necesita y por lo que se podrá ejercer en 2014. No se ha aumentado la cifra en un solo peso, pues la autoridad está obligada a la certeza, y por ello no se manejaron cifras que no sean las que rigurosamente se pueden explicar a la Secretaría de Hacienda, a los partidos y a la opinión pública. Los 230 millones no son el costo total de la reforma electoral, pues ésta se deberá ir implementando, como marcan los transitorios de la propia ley, en los siguientes años: para 2015 deberá aprobarse el Estatuto del Servicio Nacional Electoral en las 17 entidades donde se celebrarán elecciones en ese año, y el Servicio Nacional Electoral deberá estar completado en 2018, es decir, dentro de cuatro años. También será hasta 2018 cuando se haga realidad el voto de los mexicanos en el extranjero en una elección federal ya con credencialización realizada fuera del territorio nacional.

La instrumentación de la reforma político-electoral de 2014 tiene una secuencia en el tiempo definida por la norma, secuencia que el ine seguirá puntualmente. Lo que se ha hecho por ahora es asegurar que todo lo que haya que realizar para volver realidad la reforma desde este momento se haga: adelantar procesos, elaborar estudios, preparar sistemas, iniciar con la puesta en operación de las nuevas atribuciones y de las nuevas unidades administrativas. Ciertamente, la reforma electoral no será obra de un día, pero cada día se irá concretando con precisión y rigor.

Éste es un ejercicio de responsabilidad y de racionalidad. De responsabilidad con los ciudadanos para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales; de racionalidad con los contribuyentes porque sus recursos deben usarse de forma eficiente, pulcra y transparente. Como institución pública, en el ine sabemos que la credibilidad pasa por la austeridad, que los ciudadanos quieren votar e incidir en la vida pública pero también exigen que sus aportaciones como contribuyentes no se derrochen ni malgasten: ése es nuestro compromiso. Cada peso está justificado, cada monto tiene una razón de ser y un fundamento en la ley.