

**¿Cuestan demasiado las elecciones en México?
El Instituto Federal Electoral en perspectiva**

Marco A. Mena Rodríguez

Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos
Cuaderno de debate No. 2



México, octubre 2010

www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm

D. R. © 2010, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

¿Cuestan demasiado las elecciones en México?

El Instituto Federal Electoral en perspectiva

¿Se gasta demasiado en elecciones?

Durante las pasadas elecciones de 2009 el gasto electoral fue de 20 mil 887 millones de pesos, lo que equivale al 10 por ciento del gasto en educación pública¹ o al 85 por ciento del gasto en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de ese año.² Este monto incluye:

- a. 3 mil 632 millones de pesos por concepto de prerrogativas federales a partidos políticos;
- b. 8 mil 350 millones de gastos de operación del Instituto Federal Electoral (IFE);
- c. 2 mil 551 millones por financiamiento público de las entidades federativas a los partidos políticos;
- d. 4 mil 322 millones en gastos de operación de los institutos electorales de las entidades federativas;³
- e. 1 mil 933 millones destinados a la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y;
- f. 98 millones de la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (FEPADE).

Esto representó un gasto promedio por elector de 268 pesos por ciudadano inscrito en el Padrón Electoral del IFE. Para 2011, el IFE ha solicitado ya 10 mil 499 millones, de los cuales 7 mil 163 millones corresponden al gasto de operación del Instituto y 3 mil 335 millones a prerrogativas para los partidos políticos. Las elecciones federales de 2000 fueron las más costosas en América Latina (Griner y Zovato, 2004), ubicación que no cambió para 2004, cuando un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) colocó a México como el país con mayor costo electoral no únicamente de América Latina sino de una lista de 36 países, tanto de África, Asia y Europa (PNUD-IFES, 2006).

¿Cuestan demasiado las elecciones en México? ¿Podemos gastar menos en ellas? ¿El monto es aceptable, pero se está ejerciendo de modo inadecuado? ¿Qué obtenemos por esta magnitud de gasto en comparación con otros países? ¿Vale la pena realizar un esfuerzo presupuestal de este volumen para las características económicas y políticas de México?

Si bien existe la tentación de optar por respuestas cortas a estas preguntas, el sistema electoral mexicano se ha transformado a lo largo de los años en una estructura abigarrada de regulaciones excesivas que exige revisar sus componentes por separado para poder valorar si cuestan en realidad lo que pagamos. Basta decir que es sustancialmente distinto discutir el presupuesto del Registro Federal de Electores, las prerrogativas asignadas al financiamiento de los partidos políticos, el costo de operación de los institutos electorales estatales, o bien los gastos erogados por actividades ordenadas por la ley, pertinentes o no, como el voto de los mexicanos en el extranjero.

Sin embargo, hay un común denominador. El origen de este volumen de gasto, en gran parte generado por nuestra pesadísima regulación electoral, fue la desconfianza de los actores

involucrados en la lucha por el poder público. En cualquier país, la confianza de los actores políticos y de la ciudadanía en sus órganos electorales es un activo crucial para que éstos puedan desempeñar su función y condición para fortalecer los procesos democráticos. En su búsqueda se creó en principio un sistema redundante en aras de construirla. Luego de decenios de experiencia autoritaria en México y elecciones con duda razonable y a veces hasta con irregularidades documentadas, la creación del IFE en 1990 significó un avance democrático de gran valor. No obstante, los participantes en las contiendas electorales requerían estar convencidos de que el órgano electoral no actuaría a favor de nadie. Era necesario verificar, por tanto, que su funcionamiento fuera imparcial.

La necesidad de acotar la desconfianza en el actuar político y electoral requirió una regulación extraordinariamente detallada en comparación con la mayoría de países con sistemas de gobierno equiparables al nuestro y, especialmente, la instalación de una burocracia electoral permanente. Estas burocracias permanentes, con la tarea de poner en prácticas procedimientos redundantes, se fueron a su vez sobrecargando de funciones adicionales, lo cual incidió en el costo electoral del país, independientemente de otros efectos, como en el caso de la reforma de 2007 y el acotamiento de la libertad de expresión.

En este artículo se presenta evidencia de que el gasto electoral en México ha sido el más alto de América Latina y el más alto en comparación con otros países, tales como Argentina, Brasil o los Estados Unidos. Se encuentra también que los componentes más relevantes del gasto electoral mexicano, ya sea en año electoral o no, se concentran en (a) los costos de operación del IFE —especialmente el costo del Registro Federal Electoral—, (b) las prerrogativas a los partidos políticos y (c) el costo de operación de los institutos estatales electorales y las prerrogativas que en los estados se brinda a los partidos políticos, tal como ilustran las elecciones de 2009. El total de gasto se ha mantenido relativamente constante a lo largo de los años, a pesar de cambios a la alta o baja eventuales, y la reforma electoral de 2007 no ha probado disminuir el gasto electoral como era uno de sus propósitos manifiestos.

¿Qué beneficios obtenemos por 20 mil millones de pesos de gasto en año de elección? Decir que esa cantidad es demasiado alta o suficiente requiere que valoremos qué obtenemos los ciudadanos por nuestro dinero. Las elecciones, los organismos electorales y los partidos políticos son la expresión de valores que consideramos relevantes. En México, su existencia está en función tanto de necesidades prácticas de carácter democrático, tales como la organización de elecciones, así como de valores que juzgamos dignos de cultivar. El “catálogo de beneficios” del gasto electoral en México debería contener al menos los siguientes:⁴

- a. Voto libre y efectivo;
- b. Elecciones federales y estatales (presidentes municipales, cabildos, diputados locales, gobernadores, diputados federales, senadores, presidente de la República —en este caso se incluye la opción de votar desde el extranjero—);
- c. Lucha pacífica por el poder público;
- d. Cambio pacífico de poderes;
- e. Salvaguarda de que los partidos políticos estarán resguardados de financiamiento indebido o ilegal;
- f. Registro Federal de Electores;
- g. Credencial electoral de amplio uso como medio de identificación nacional;

- h. Promoción de educación cívica;
- i. Diversidad de mecanismos de participación ciudadana y organización electoral en cada estado;
- j. Debate democrático de ideas a favor del desarrollo político, social y económico el país.

¿Estamos obteniendo estos beneficios de modo satisfactorio? Si no fuera el caso, ¿cuánto más estamos dispuestos a pagar por obtenerlos a nuestra satisfacción? Si no podemos o no estamos dispuestos a pagar más, entonces, ¿en qué rubros es posible reducir los montos de costo para mantenernos al menos igual en términos de los beneficios actuales?

Si una ciudadana enfrentara estas preguntas, muy probablemente compartiríamos con ella su reacción: “No estoy satisfecha con la calidad de beneficios del «catálogo» prometido. No puedo y no estoy dispuesta a pagar más por mejorarlos”. Pero, ¿en qué rubros podemos reducir los montos del costo actual?

Este artículo se organiza en apartados que muestran las características organizacionales y la evolución del gasto del IFE, así como los componentes más importantes del gasto electoral en México. Presenta, en primer lugar, un apartado que ilustra la necesidad de que México cuente con una institución de tal naturaleza, para luego mostrar, en otra sección, su forma organizacional. Las secciones IV, V y VI describen el comportamiento del gasto del Instituto en los últimos 15 años, así como el peso de las prerrogativas, sueldos y salarios en éste, y las razones por las que el IFE cuenta con ciclos presupuestales tan marcados cada tres años. La sección VII y VIII tratan del comportamiento del gasto de los institutos electorales estatales, así como de referencias de gasto electoral en otros países. Finalmente, se presenta una propuesta de agenda de temas a reflexionar y debatir, todos en función de su impacto en el gasto electoral, especialmente a partir de la reforma electoral de 2007.

¿Por qué es necesario un organismo como el IFE?

Tradicionalmente, la organización de elecciones en todo el mundo ha estado a cargo del poder ejecutivo, mientras que su calificación a cargo del legislativo. Hasta a finales de los noventa, tres cuartas partes de las democracias de primer mundo seguían este esquema (Pastor, 1999). En situaciones de gobierno dividido este esquema puede generar resultados electorales razonablemente aceptables, aunque puede dejar de funcionar cuando el mismo partido controla el poder ejecutivo y el legislativo, debido a los incentivos generados para que el partido en el poder busque beneficiarse electoralmente de forma indebida (Lehoucq, 2002). Por ello, al establecer cuerpos electorales independientes se promueve la despolitización de la administración de las elecciones, lo cual incrementa la confianza en los resultados electorales y permite que el proceso electoral sea más equitativo y transparente.

En el mismo sentido, Bruce Ackerman (2000) dice que ante las recurrentes crisis de gobierno en países con sistemas de separación tradicional de poderes, un modelo de constitución ideal debería inmunizar a una serie de actores constitucionales del control directo del ejecutivo o legislativo. Para ello, propone tres pilares: legitimación democrática, especialización funcional y protección a los derechos fundamentales. Dentro de éste último pilar propone la existencia de una “rama democrática del gobierno”, aislada de presiones políticas, a cargo de organizar elecciones y proteger los derechos políticos de los ciudadanos.

Estas estrategias por evitar que los gobiernos en turno manipulen resultados electorales se remontan a después de la Segunda Guerra Mundial, cuando Costa Rica e India establecieron comisiones electorales para separar la administración de las elecciones del ejercicio de gobierno. Sin embargo, debe resaltarse que las comisiones electorales no son tan relevantes en democracias desarrolladas donde la ciudadanía confía en las elecciones, como sí lo son en aquellos países donde ésta asume que los resultados electorales pueden manipularse por intereses partidistas (Pastor, 1999).

Por tal motivo, resulta comprensible que la inversión en la administración de las elecciones en ocasiones resulte más elevada en nuevas democracias que en democracias consolidadas, como lo ha constatado el PNUD y el IFES recientemente (2006). En el caso de México, no obstante, la literatura sobre la relación entre dinero y elecciones se ha concentrado principalmente en los montos, control y regulación de las finanzas de los partidos políticos (Carrillo, *et al.*, 2003; Córdova y Murayama, 2006; Griner y Zovato, 2004; Öhman y Zainulbhai, 2010, Peschard 2006), así como en las implicaciones para la democracia de distintos esquemas de financiamiento (Poiré, 2005; Samuels, 2001; Aziz e Isunza, 2007). Hasta ahora, no existen estudios que profundicen en el comportamiento del gasto de los organismos de administración electoral y que profundicen el panorama que se presenta en este artículo.

¿Cómo está organizado el IFE?

El IFE es un organismo público y autónomo, responsable de organizar las elecciones federales en el país. Tiene como responsabilidad la capacitación y educación cívica de los ciudadanos; la organización de la geografía electoral; la asignación de las prerrogativas de los partidos políticos; la organización del padrón y la lista de electores; la impresión de materiales electorales; la preparación de las elecciones; el conteo de votos de las elecciones para Presidente, diputados y senadores; la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores; así como la regulación de las actividades de observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión. Cuenta con oficinas centrales en el Distrito Federal y en el resto del país se auxilia de 32 delegaciones (Juntas Locales) localizadas en cada entidad federativa, así como de 300 subdelegaciones (Juntas Distritales) en cada distrito electoral federal en que se divide el país.

El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General, el cual es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, quienes cuentan con voz y voto. También lo integran, con voz, pero sin voto, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos con registro y un secretario, quien es a su vez el secretario ejecutivo del Instituto.

Durante los meses del proceso electoral federal, la estructura del Consejo General, como máximo órgano de dirección del IFE, se reproduce en cada una de las 32 entidades federativas del país en la figura de Consejos Locales y en cada uno de los 300 distritos electorales en Consejos Distritales. Estos consejos locales y distritales se integran por un presidente, seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos.

Para que el IFE pueda llevar a la práctica las actividades que tiene encomendadas, cuenta con Direcciones Ejecutivas, las cuales son responsables de realizar las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones adoptados por

los órganos de dirección del Instituto. Las Direcciones Ejecutivas con las que cuenta el Instituto son las siguientes:

- Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
- Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
- Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral
- Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
- Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
- Dirección Ejecutiva de Administración

El órgano central que coordina el trabajo de las direcciones ejecutivas es la Junta General Ejecutiva; la cual está integrada por el consejero presidente, quien la preside, el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos. Al secretario ejecutivo del Instituto le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva.

El IFE también se cuenta con oficinas denominadas unidades técnicas, las cuales son:

- Coordinación de Asuntos Internacionales
- Dirección del Secretariado
- Dirección Jurídica
- Coordinación Nacional de Comunicación Social
- Centro para el Desarrollo Democrático
- Unidad de Servicios de Informática
- Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación

En la reforma electoral de 2007, la Contraloría Interna del Instituto dejó de ser una unidad técnica para convertirse en un órgano de control interno con autonomía técnica y de gestión (dentro de otro órgano autónomo que es el IFE) para la fiscalización y vigilancia de los ingresos y egresos del Instituto. De modo similar a como se elige a los consejeros electorales, el titular de esta oficina debe recibir el voto de dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados respectiva. Esta contraloría está facultada para fincar responsabilidades a todos los servidores del Instituto, incluidos los consejeros electorales y el consejero presidente. En esta reforma se creó también la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, la cual recibió las responsabilidades de fiscalización que se ubicaban en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos hasta antes de 2007.

¿Cuál ha sido la evolución del gasto del IFE en los últimos 15 años?

El gasto total del IFE ha evolucionado progresivamente desde 1996 hasta 2010. En prácticamente todos los componentes del gasto del Instituto ha habido incrementos de presupuesto, a excepción del gasto corriente no indispensable (materiales y suministros), así como los gastos considerados como "inversión física" en 2010. Por su parte, las prerrogativas que reciben los partidos políticos para su financiamiento han aumentado de un piso de poco más de 600 millones de pesos en 1996 hasta llegar a 3 mil millones en 2010. Se han registrado repuntes en los años 2000 y 2009, pero sobre todo en 1997, 2003 y 2006. En el cuadro siguiente se muestra la evolución del gasto del IFE desde 1996 hasta 2010 desglosado por capítulo de gasto.

Cuadro 1. IFE: Gasto programable por capítulo de gasto, 1996-2010 (millones de pesos corrientes)

	Total	Servicios personales	Materiales y suministro	Servicios generales	Inversión y obra pública	Prerrogativas
1996	2,039.1	655.9	172.9	545.6	58.6	606.1
1997	5,039.3	1,305.2	332.7	940.9	206.4	2,254.1
1998	3,197.6	1,086.3	196.6	714.8	131.9	1,068.0
1999	3,551.9	1,447.5	212.4	465.7	88.8	1,337.5
2000	8,300.6	2,692.6	457.0	1,231.7	639.2	3,280.1
2001	5,294.2	2,166.2	173.1	490.0	128.3	2,336.6
2002	5,850.7	2,442.7	202.9	587.1	83.0	2,535.0
2003	10,976.8	3,667.1	327.5	1,223.9	498.7	5,259.6
2004	5,531.1	2,788.4	219.1	544.1	16.9	1,962.6
2005	6,329.7	3,010.6	233.7	772.6	169.7	2,143.1
2006	11,801.4	4,458.0	489.7	1,525.6	530.0	4,798.1
2007	7,367.5	3,197.8	238.6	856.3	202.5	2,872.3
2008	8,603.4	3,456.0	250.7	1,137.2	1,049.2	2,710.3
2009	11,981.5	5,147.3	318.9	1,917.1	966.6	3,631.6
2010*	8,631.8	4,251.0	150.4	1,119.1	99.3	3,012.0

* Presupuesto original incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.
Fuente: Anexos estadísticos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1996-2009, SHCP.

Para ilustrar el gasto del IFE de modo comparable entre años, se presenta a continuación el cuadro anterior, pero a precios de 2010.

Cuadro 2. IFE: Gasto programable por capítulo de gasto, 1996-2010 (millones de pesos de 2010)

	Total	Servicios personales	Materiales y suministro	Servicios generales	Inversión y obra pública	Prerrogativas
1996	6,440.6	2,071.7	546.1	1,723.3	185.1	1,914.4
1997	13,526.4	3,503.4	893.0	2,525.5	554.0	6,050.4
1998	7,438.5	2,527.0	457.3	1,662.8	306.8	2,484.5
1999	7,170.1	2,922.0	428.8	940.1	179.3	2,700.0
2000	14,944.8	4,847.9	822.8	2,217.6	1,150.8	5,905.6
2001	9,011.6	3,687.2	294.6	834.1	218.4	3,977.3
2002	9,310.0	3,887.0	322.9	934.2	132.1	4,033.9
2003	16,087.2	5,374.4	480.0	1,793.7	730.9	7,708.3
2004	7,436.8	3,749.1	294.6	731.6	22.7	2,638.8
2005	8,130.2	3,867.0	300.2	992.4	218.0	2,752.7
2006	14,188.4	5,359.7	588.7	1,834.2	637.2	5,768.6
2007	8,481.9	3,681.5	274.7	985.8	233.1	3,306.8
2008	9,284.8	3,729.7	270.6	1,227.3	1,132.3	2,925.0
2009	12,400.9	5,327.5	330.1	1,984.2	1,000.4	3,758.7
2010*	8,631.8	4,251.0	150.4	1,119.1	99.3	3,012.0

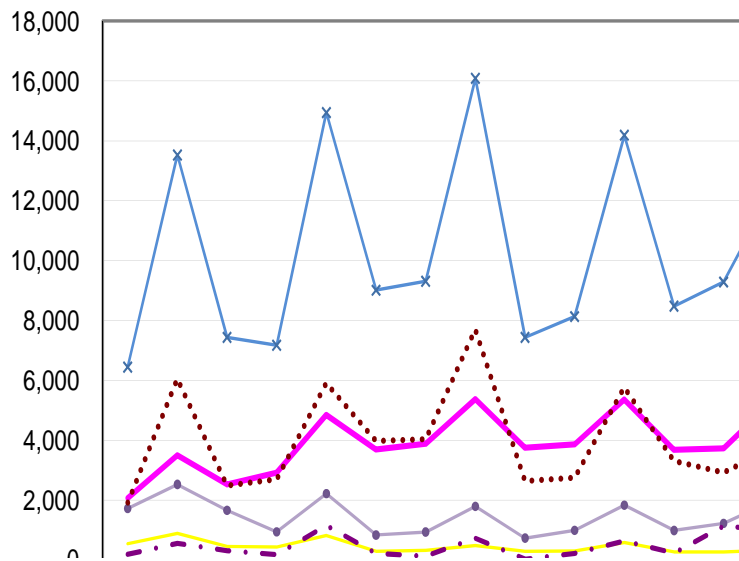
* Presupuesto original incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.
Fuente: Elaboración propia con base en los deflatores implícitos del PIB base 2003=100, SHCP.

Como se observa en el cuadro anterior, el gasto real del IFE ha aumentado 34 por ciento en el periodo 1996-2010 al pasar de 6 mil 440 millones de pesos en 1996 a más de 8 mil 630 millones en 2010. En los años donde se efectuaron elecciones intermedias y presidenciales (1997, 2000, 2003, 2006 y 2009) se han registrado incrementos reales mucho mayores, siendo 2003 el año en donde se registró el mayor gasto real del IFE, más de 16 mil 87 millones de pesos, lo que representa la elección más costosa que haya organizado el Instituto en su historia.

En línea con el comportamiento del gasto total del IFE, las prerrogativas han aumentado 57.3 por ciento en términos reales durante el periodo 1996-2010, al pasar de 1,914 millones de pesos a 3 mil millones respectivamente.

El gasto en prerrogativas ha registrado aumentos mayores en los años electorales, particularmente en 1997 y 2000 con incrementos reales de 216 y 118 por ciento, respectivamente. De modo similar, en los años 2003, 2006 y 2009 también se observaron importantes variaciones. Por un lado, el monto máximo de gasto real de las prerrogativas se dio en 2003 al alcanzar poco más de 7 mil 700 millones de pesos, lo cual representa más del 91 por ciento real que el año previo. En el 2006 el gasto real aumentó más del doble respecto a 2005, mientras que para el 2009 el gasto real aumentó casi 30 por ciento.

Gráfico 1. IFE: Gasto programable por capítulo de gasto, 1996-2010 (millones de pesos de 2010)



Para ilustrar los porcentajes de variación año con año, a continuación se presenta un cuadro con las variaciones reales del gasto del IFE.

Cuadro 3. IFE: Gasto programable por capítulo de gasto, 1997-2010 (variaciones porcentuales reales)

	Total	Servicios personales	Materiales y suministro	Servicios generales	Inversión y obra pública	Prerrogativas
1997	110.0	69.1	63.5	46.6	199.3	216.0
1998	-45.0	-27.9	-48.8	-34.2	-44.6	-58.9
1999	-3.6	15.6	-6.2	-43.5	-41.6	8.7
2000	108.4	65.9	91.9	135.9	542.0	118.7
2001	-39.7	-23.9	-64.2	-62.4	-81.0	-32.7
2002	3.3	5.4	9.6	12.0	-39.5	1.4
2003	72.8	38.3	48.7	92.0	453.4	91.1
2004	-53.8	-30.2	-38.6	-59.2	-96.9	-65.8
2005	9.3	3.1	1.9	35.6	859.3	4.3
2006	74.5	38.6	96.1	84.8	192.3	109.6
2007	-40.2	-31.3	-53.3	-46.3	-63.4	-42.7
2008	9.5	1.3	-1.5	24.5	385.7	-11.5
2009	33.6	42.8	22.0	61.7	-11.6	28.5
2010*	-30.4	-20.2	-54.4	-43.6	-90.1	-19.9

* Preliminar

El IFE ya presentó su proyecto de presupuesto para 2011, el cual es mayor en casi 22 por ciento respecto del 2010, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. IFE: Comparación del gasto total 2011-2010 (millones de pesos)

Concepto	2010	2011	Porcentaje nominal
Gasto de operación	5,619.8	7,163.4	27.5
Prerrogativas	3,012.0	3,335.6	10.7
Porcentaje del total			
Prerrogativas	34.9	31.8	
TOTAL	8,631.8	10,499.0	21.6

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 y Anteproyecto de Presupuesto 2011.

De aprobarse estos montos por el Congreso, y si consideramos una inflación de 4 por ciento para 2011, el gasto real del IFE sería mayor en 18 por ciento al presupuestado en 2010 y las prerrogativas aumentarían más del 10 por ciento nominal, es decir más del 5 por ciento real respecto de 2010. A pesar de que las prerrogativas representarían menos peso dentro del gasto en 2011 (31.8) respecto de lo que representaron en 2010 (34.9), éste es similar al observado en 2005, año previo a elecciones presidenciales (33.9).

Como se aprecia en el Gráfico 1 y los Cuadros 3 y 4, las cifras reflejan un gasto cíclico trianual que es característico del Instituto con motivo de cada elección, y el cual se explica más adelante. No obstante, tanto por su peso en el gasto del IFE como por la magnitud de los montos, vale la pena apreciar con mayor detalle algunos de sus componentes, tales como prerrogativas de los partidos políticos y servicios personales.

¿Cuál es el peso de las prerrogativas y los sueldos y salarios en el IFE?

En el lapso de 1996 a 2010, las prerrogativas a los partidos políticos y los sueldos y salarios se aprecian como componentes principales del gasto programable del IFE. Ambos suman más de tres cuartas partes del total del presupuesto del IFE. En los años donde no hay elecciones, la proporción es aún mayor y alcanza el 85 por ciento en 2001, 2004, y 2010 en promedio.

a) Prerrogativas

Las prerrogativas a los partidos políticos se refieren al presupuesto público destinado para sostener sus actividades permanentes ordinarias. Hasta 1996, el financiamiento público para los partidos políticos se fijaba anualmente aplicando:

- Los costos mínimos de campaña calculados por el IFE;
- El número de senadores y diputados a elegir;
- El número de partidos políticos con representación en alguna cámara, y
- La duración de las campañas electorales.

Cada vez que un nuevo partido obtenía registro, se incrementaba, a su vez, el monto de financiamiento total, de modo tal que se aumentaba como efecto el financiamiento de *todos* los partidos existentes. A partir de 2007 el financiamiento público para los partidos políticos se fija anualmente multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.⁵ Se les otorga a los partidos políticos la cantidad que resulte, con base en:

- El 70 por ciento de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la elección de diputados inmediata anterior, y
- El 30 por ciento distribuido entre los partidos políticos en forma igualitaria.

La relevancia de las prerrogativas dentro del presupuesto del IFE se comprueba al considerar la parte proporcional que representan con respecto del presupuesto total. Ver Cuadro 5.

Cuadro 5. IFE: Gasto programable por capítulo de gasto, 1996-2010 (% del total del gasto)

	TOTAL	Servicios personales	Materiales y suministros	Servicios generales	Inversión y obra pública	Prerrogativas
1996	100.0	32.2	8.5	26.8	2.9	29.7
1997	100.0	25.9	6.6	18.7	4.1	44.7
1998	100.0	34.0	6.1	22.4	4.1	33.4
1999	100.0	40.8	6.0	13.1	2.5	37.7
2000	100.0	32.4	5.5	14.8	7.7	39.5
2001	100.0	40.9	3.3	9.3	2.4	44.1
2002	100.0	41.8	3.5	10.0	1.4	43.3
2003	100.0	33.4	3.0	11.1	4.5	47.9
2004	100.0	50.4	4.0	9.8	0.3	35.5
2005	100.0	47.6	3.7	12.2	2.7	33.9
2006	100.0	37.8	4.1	12.9	4.5	40.7
2007	100.0	43.4	3.2	11.6	2.7	39.0
2008	100.0	40.2	2.9	13.2	12.2	31.5
2009	100.0	43.0	2.7	16.0	8.1	30.3
2010*	100.0	49.2	1.7	13.0	1.2	34.9

* Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

Durante el periodo de 15 años mostrado en el cuadro previo, las prerrogativas representan 37.7 por ciento del total del gasto del IFE. Si consideramos únicamente los años de elecciones intermedias (1997, 2003 y 2009) el promedio sube a 41 por ciento y si sólo se toman en cuenta los años de elecciones presidenciales (2000 y 2006) el peso de las prerrogativas es de 40 por ciento. El año donde se registró el mayor peso de las prerrogativas respecto del total del gasto del IFE ha sido 2003, con 47.9 por ciento, año en que, como ya se mencionó, se registró la elección más costosa realizada por el IFE hasta el momento.

Como se mencionó, las prerrogativas que los partidos políticos reciben muestran cambios importantes cada año de elección. La reforma electoral de 2007 planteó como uno de sus propósitos principales reducir el gasto en campañas políticas. En principio, dispuso que las prerrogativas que los partidos recibieran para promover el voto en año de elección presidencial se incrementaran en 50 por ciento del monto de su financiamiento para actividades ordinarias y de 30 por ciento en elecciones intermedias. Por efecto, este hecho tiene un impacto cíclico en el gasto electoral total federal.

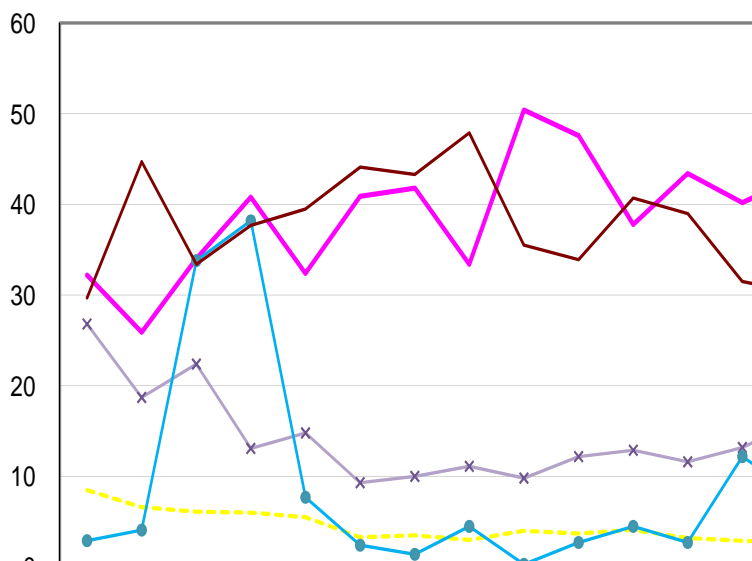
Esta medida disminuyó el costo de las campañas electorales (Cantú, 2009; Murayama, 2009). Murayama ha mostrado que bajo las reglas de la anterior ley electoral (1996), los partidos políticos habrían recibido el doble de su financiamiento para actividades ordinarias en cada año de elección, ya sea presidencial o intermedia. En lugar de duplicarlo, la reforma estableció incrementos de 50 y 30 por ciento respectivamente (Langston, 2007; Murayama, 2007). No obstante, esta circunstancia contrasta con el hecho de que, en forma proporcional, el porcentaje que significan las prerrogativas en el gasto total del IFE no es significativamente menor, tal como se aprecia en el Cuadro 4. Para resaltar este hecho, Cantú ha incluso sugerido que “aunque hay una reducción, ésta es efímera y enfocada a los recursos para la promoción del voto”.⁶

En efecto, es razonable suponer que el “ingreso disponible” de los partidos políticos se ha incrementado si : a) la fórmula del monto y asignación del financiamiento a los partidos incluye elementos que se aprecian (ciudadanos inscritos en el padrón y salario mínimo en el D.F.); b) el gasto electoral se afecta a la baja en el costo de campañas esencialmente (Cantú, 2009; Zamora, 2010), pero no necesariamente como proporción del gasto total del IFE; c) los periodos de campaña disminuyeron (de 186 a 90 días para campañas presidenciales y a 45 días para campañas legislativas), y, más importante aún, d) los partidos políticos ya no tienen que pagar por utilizar tiempo en medios electrónicos, tal como lo estableció la reforma de 2007.

b) Sueldos y salarios

El gasto en sueldos y salarios para el personal del IFE ha sido creciente: pasó de representar el 33 por ciento en años previos al 1999, a casi 45 por ciento para el período 2000-2009, para colocarse finalmente en cerca del 50 por ciento del total en 2010. Detrás del 2004, cuando la proporción de sueldos y salarios en el gasto total del IFE es la mayor en los últimos 15 años (50.4), 2010 es el siguiente año más costoso en ese rubro para el Instituto (47.9). Por su parte, para los años electorales (1997, 2000, 2003, 2006 y 2009), el promedio del gasto en servicios personales es de 34.5 por ciento del total del gasto programable.

Gráfico 2. IFE: Gasto programable por capítulo de gasto, 1996-2010 (por ciento del total del gasto)



Como se aprecia en el gráfico, la tendencia de los sueldos y salarios del IFE como porcentaje de su gasto total va a la alza desde 2008 y ha alcanzado ya el monto máximo histórico de 2004.

Además, la estructura de sueldos y salarios muestra una mayor carga al compararse con la de la administración pública federal. E relación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una de las secretarías con mayor rango en salarios dentro de la APF, el IFE muestra grandes diferencias.

Cuadro 6. IFE: Ejemplo de plazas y remuneraciones 2010 (pesos)

Puesto	Salario bruto anual
Niveles altos	
Consejero Presidente	3,816,392
Coordinador de Asesores del Consejero Presidente	2,724,841
Secretario Particular del Consejero Presidente	2,724,841
Coord. Admvo. de la Ofna. del Consejero Presidente	2,232,776
Consejero Electoral	3,816,392
Secretario Ejecutivo	3,261,369
Coordinador de Asesores del Secretario Ejecutivo	2,270,205
Secretario Particular del Secretario Ejecutivo	2,269,087
Contralor General	3,127,523
Subcontralor	2,691,332
Director Ejecutivo	2,936,451
Director de Área	2,093,873
Vocal Ejecutivo de Junta Local	2,098,344
Niveles bajos	
Especialista Técnico	153,259
Especialista Técnico	151,024
Especialista Técnico	148,772
Especialista Técnico	146,537
Especialista Técnico	144,317

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

Cuadro 7. Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Ejemplo de plazas y remuneraciones 2010 (pesos)

Puesto	Salario bruto anual
Niveles altos	
Secretario de Estado	3,273,593
Subsecretario de Estado	de 3,188,175 a 3,249,278
Oficial Mayor	3,096,657
Jefe de Unidad o Titular de Entidad	de 2,588,025 a 3,180,023
Director General, Coordinador Gral. o Titular de Entidad	de 2,465,948 a 3,078,212
Director General Adjunto o Titular de Entidad	de 1,603,393 a 2,413,600
Director de Área	de 789,282 a 1,554,292
Niveles bajos	
Jefe de Sección Recaudatoria	158,700
Analista Profesional	157,702
Analista Técnico Fiscal	155,918
Técnico Fiscal	152,995
Asistente Fiscal	152,995

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

Como se observa en las cifras ilustradas en los cuadros anteriores, en el 2010 las percepciones salariales anuales brutas en el IFE superan a las registradas en la SHCP en los niveles de mando más altos, pero no en los de menor rango.

- El ingreso anual del mando superior más alto del IFE (Consejero Presidente y Consejero Electoral) supera en 16.5 por ciento al ingreso del mando superior más alto de SHCP (Secretario);
- El nivel más alto del IFE también supera entre 17.5% y 19.5% al segundo nivel más alto de SHCP (Subsecretario);
- El ingreso anual del Director de Área del IFE supera en 34.7 por ciento al ingreso del Director de Área más alto de SHCP; y, por último,
- La brecha salarial observada en el IFE (es decir, la diferencia salarial anual entre el sueldo pagado más alto y el sueldo pagado más bajo) es 29 por ciento mayor a la observada en SHCP.

De modo similar, en términos de las percepciones más altas del ámbito público, el IFE sigue manteniéndose en los estratos más altos, tal como muestra el Cuadro 8.

Cuadro 8. Sueldo anual bruto 2010: Ejemplos de niveles máximos (pesos)

Cargo	Percepción bruta
Presidente de la SCJN	5,989,489
Consejero Presidente y Consejero Electoral del IFE	3,816,392
Secretario General del Poder Legislativo	3,517,277
Presidente de la República	3,324,819
Secretario de SHCP	3,273,593
Presidente de la CNDH	3,149,160
Magistrado Superior del TEPJF	2,887,601

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

¿Por qué el IFE ejerce gasto en ciclos presupuestales tan marcados cada tres años?

El presupuesto del IFE se divide en dos grandes rubros: gasto de operación y financiamiento público a los partidos políticos. En el caso del gasto de operación, éste presenta un ciclo sexenal, conformado por dos periodos trianuales marcados por las elecciones federales intermedias y las presidenciales.

Las necesidades de gastos anuales del Instituto se han modificado por diversas características y condiciones propias de cada proceso electoral. Algunas de las más relevantes son las siguientes:

- Crecimiento del padrón electoral
- Número de casillas a instalar
- Redistribución
- Gasto en radio y T.V. y monitoreo de medios electrónicos
- Actualización y modernización de la infraestructura tecnológica
- Legislación en materia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero

a) Crecimiento del Padrón Electoral

Para el mes de julio de 2009 el total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral fue de alrededor de 77.8 millones de empadronados, lo cual representa un crecimiento del 8.5 por ciento en relación con el último corte del padrón. En tanto que los registrados en la lista nominal de electores fueron aproximadamente 77.5 millones, lo que significa que la relación Lista Nominal entre Padrón Electoral (LN/PE) es de alrededor de 99.6 por ciento (IFE, 2010). Este crecimiento tuvo un impacto en los costos relacionados con las campañas de verificación del padrón.

Cuadro 9. Evolución del padrón electoral y la lista nominal (millones)

	1997	2000	2003	2006	2009
Padrón electoral	53.02	59.58	65.33	71.73	77.81
Lista nominal	52.23	58.78	64.71	71.35	77.48

El gasto en el padrón electoral consume una importante proporción del presupuesto del IFE. En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución del gasto del Registro Federal Electoral de 1996 a 2009, el cual ha fluctuado desde el 14.3 por ciento del presupuesto del Instituto hasta el 46.5, dependiendo de las necesidades de actualización del padrón. Por ejemplo, la Verificación Nacional Muestral (VNM) de 2009 tuvo un costo de 18 millones 280 mil de pesos. En total, el costo de actualizar el padrón y emitir la credencial para votar en 2009 fue de 1 mil 995 millones de pesos (IFE, 2009).

Cuadro 10. Presupuesto anual del Registro Federal de Electores (millones de pesos de 2010)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Presupuesto	6277.1	5433.8	3723.8	2840.4	3906.8	2640.2	2645.2	3065.4	2151.3	2100.0	2029.1	2038.5	2155.3	2066.5
Porcentaje respecto al presupuesto total del IFE	46.5	23.8	34.5	32.3	22.8	27.4	27.4	18.5	28.2	44.2	14.3	24.1	23.0	16.7

Fuente: IFE

b) Número de casillas a instalar

Con base en el crecimiento de la lista nominal para 2009, el número total de casillas electorales básicas y contiguas requeridas fue de 139,181, lo cual representó un incremento del 6.7 por ciento con respecto al número de casillas requeridas en el proceso electoral de 2006.

Cuadro 11. Casillas aprobadas, instaladas y no instaladas en las elecciones federales (1994-2009)

Elección	Casillas aprobadas	Casillas instaladas		Casillas no instaladas
		Número	Porcentaje respecto de las aprobadas	
1994	96,415	96,393	99.98	22
1997	104,716	104,595	99.88	121
2000	113,423	113,405	99.98	18
2003	121,367	121,284	99.93	83
2006	130,488	130,477	99.99	11
2009	139,181	139,140	99.97	41

Fuente: IFE

Este crecimiento en el número de casillas electorales tiene como consecuencia mayores requerimientos materiales y humanos en términos de capacitación electoral, impresión de documentación electoral, producción de materiales electorales, etc. En 2009, el costo de impresión y distribución de la lista nominal definitiva fue de 31 millones 545 mil pesos, el almacenamiento y distribución de documentación y materiales electorales de 35 millones 936 mil pesos, el equipamiento de casillas 23 millones 899 mil pesos y la impresión de documentación electoral 65 millones 672 mil pesos.

De igual forma, y debido al incremento del número de ciudadanos inscritos en la lista nominal y del número adicional de casillas que tuvieron que instalarse en consecuencia, también se incrementó la necesidad de contratar mayor número de capacitadores y supervisores electorales, tal como ha sucedido en años anteriores. En 2006 el costo de los capacitadores asistentes electorales (CAEs) y supervisores electorales fue de 466 millones 160 mil pesos, mientras que en 2009 dicho costo ascendió a 621 millones 279 mil pesos.

c) Redistribución

La distribución es un mandato constitucional para fortalecer la representación ciudadana. La demarcación territorial del país está compuesta por 300 distritos electorales federales uninominales; ninguna entidad federativa puede tener menos de dos distritos. La redistribución es importante porque permite que el voto de los ciudadanos tenga el mismo valor en cada uno de los distritos del país. La redistribución obedece a cambios demográficos y por ello no existe una periodicidad previamente establecida para realizarse. La última redistribución de 2005 se utilizó para el proceso electoral federal 2005-2006 y sirvió también para el de 2008-2009.

d) Gastos en radio y TV y monitoreo electrónico

Gran parte del presupuesto de los partidos políticos antes de la reforma electoral de 2007 se destinaba a gastos en radio y televisión. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, durante el proceso electoral federal 2005-2006, los partidos políticos y coaliciones reportaron que más de la mitad de sus egresos se destinaron a propaganda en radio y televisión.

Cuadro 12. Gastos de campaña de los partidos políticos en la elección de 2006 (millones de pesos)

	Propaganda (Internet, cine, espectaculares, otros)	Gastos de operación de campaña	Prensa	Radio y TV	Gasto total	Porcentaje radio y TV
PAN	213.9	223.7	24.1	620.3	1,082.0	57.3%
Coalición "Alianza por México"	374.2	63.6	49.5	642.1	1,129.4	56.9%
Coalición "Por el Bien de Todos"	156.9	342.3	13.0	575.8	1,088.1	52.9%
Nueva Alianza	14.7	30.8	3.1	88.6	137.3	64.5%
Alternativa	9.6	18.3	1.4	44.7	74.1	60.4%
Totales	769.4	678.8	91.1	1971.4	3510.8	56.1%

Fuente: IFE, Dictamen consolidado que presentó la comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de la revisión de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones relacionados con el Proceso Electoral federal 2005-2006. Se reporta el último ajuste presentado por los partidos políticos a la Comisión de Fiscalización.

Uno de los propósitos centrales de la reforma electoral de 2007, como ya se mencionó, fue reducir el costo de las campañas electorales. La vía que se seleccionó fue un modelo gratuito de acceso a los medios de comunicación haciendo uso de tiempos del Estado.

No obstante, si bien se redujo el costo de las campañas como ya se comentó, el nuevo cálculo para el financiamiento público a los partidos políticos no logró una reducción en forma proporcional en las prerrogativas totales que reciben los partidos políticos. Los costos de hacer campaña se redujeron en alrededor de la mitad tan sólo por el concepto de acceso gratuito a medios electrónicos y, adicionalmente, los costos de acceder a ellos se trasladaron al IFE.

En efecto, la reforma electoral hizo del IFE la única autoridad responsable de distribuir a los partidos políticos los tiempos del Estado durante precampañas, campañas electorales, procesos electorales federales y locales, así como fuera del proceso electoral. También, ordenó que el IFE se encargara de elaborar las pautas de transmisión de la propaganda electoral, administrarlas y monitorear que se cumplan en miles de emisoras de radio, así como en televisión.

Para desempeñar esa tarea, el IFE gastó en 2009 más de 330 millones de pesos, los cuales, según ha explicado el propio Instituto, serían una erogación por única vez. No obstante, esas nuevas responsabilidades requirieron ampliaciones presupuestales por parte de la SHCP por 650 millones de pesos adicionales en 2008: 980 millones de pesos de gasto debido a una excesiva regulación electoral y sobrecarga de responsabilidades del Instituto.

e) Actualización y modernización de la infraestructura tecnológica

La necesidad de innovación y cambios tecnológicos generan un incremento en los costos de algunas de las actividades que realiza el Instituto. Por ejemplo, las credenciales para votar que se expiden a partir de 2001 incluyen medidas de seguridad adicionales como códigos de barras con el número de serie de la credencial y datos biométricos del ciudadano, imágenes de seguridad, nombre completo del ciudadano sobre el cuerpo de la credencial visible con luz ultravioleta.

Otro caso en el cual se requiere de una actualización por innovaciones tecnológicas es el de los sistemas de información, entre los que destacan el Sistema de Información sobre Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE), el Sistema de Información Ejecutiva Electoral (SIE), el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), el conteo rápido —en caso de elección presidencial— entre otros. Estos sistemas se actualizan en cada elección para dotarlos de altas medidas de seguridad y garantizar la veracidad y oportunidad de la información generada durante el proceso y la jornada electorales. Por ejemplo, para 2009, el sistema ELEC, para capacitación electoral, costó 24.5 millones de pesos, el SIJE 14.8 millones pesos y el PREP 65.5 millones.

f) Legislación en materia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero

La decisión del Poder Legislativo de garantizar el derecho al voto a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero representó para el IFE un presupuesto de 265 millones en 2006, mientras que el año previo el costo del programa del voto de los mexicanos en el extranjero ascendió a 144 millones de pesos. Se recibieron 32,632 sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero, provenientes de 71 países. En este sentido, el costo de cada uno de esos votos fue de 12,533 pesos. Los votos en el extranjero sólo son para elegir al presidente de la República y en 2006 representaron únicamente el 0.08 por ciento de la votación nacional emitida para presidente.

¿Cuánto gastan los institutos electorales estatales?

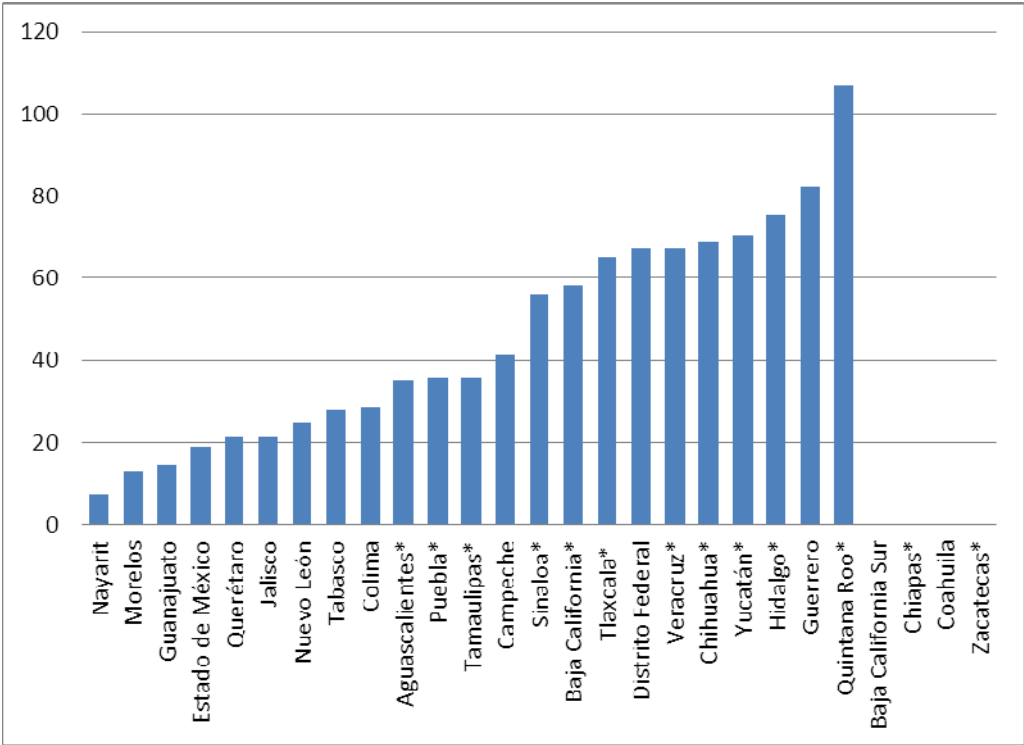
Como se mencionó antes, los sistemas electorales estatales son también parte integrante del sistema electoral mexicano. Las 31 entidades federativas y el Distrito Federal cuentan con organismos públicos que son responsables de organizar las elecciones en cada entidad federativa.

Como sucede en el nivel federal, el gasto de estos organismos electorales locales presenta también ciclos de gasto que atienden a las necesidades propias de cada año, según sea pre-electoral, electoral y post-electoral.⁷ Los años pre-electorales presentan un nivel medio de gasto, pues deben cubrirse las necesidades operativas permanentes de los institutos al tiempo que se intensifican los trabajos preparativos del siguiente proceso electoral. Los años electorales presentan los niveles de gasto más altos, pues se requiere imprimir, transportar y almacenar los materiales electorales, capacitar a los ciudadanos que integran las mesas de casilla, poner en marcha sistemas de flujo de información, etc. Los presupuestos de años post-electorales deberían ser, en teoría, más bajos, ya que únicamente se requiere cubrir las necesidades operativas de los institutos electorales.

Los ciclos de gasto son diferentes en cada entidad federativa del país. En algunas entidades son más suaves, como en Querétaro o Quintana Roo, donde las diferencias de gasto entre un año electoral y uno que no lo es no son tan pronunciadas en términos comparados. Por ejemplo, el Instituto Electoral de Querétaro gastó 17 pesos por habitante en 2008 y 60 pesos en 2009, es decir

triplicó su gasto entre un año y otro; mientras que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco gastó 17 pesos per cápita en 2008, pero el gasto se incrementó hasta 139 pesos por habitante en 2009, por lo que su gasto se incrementó ocho veces.

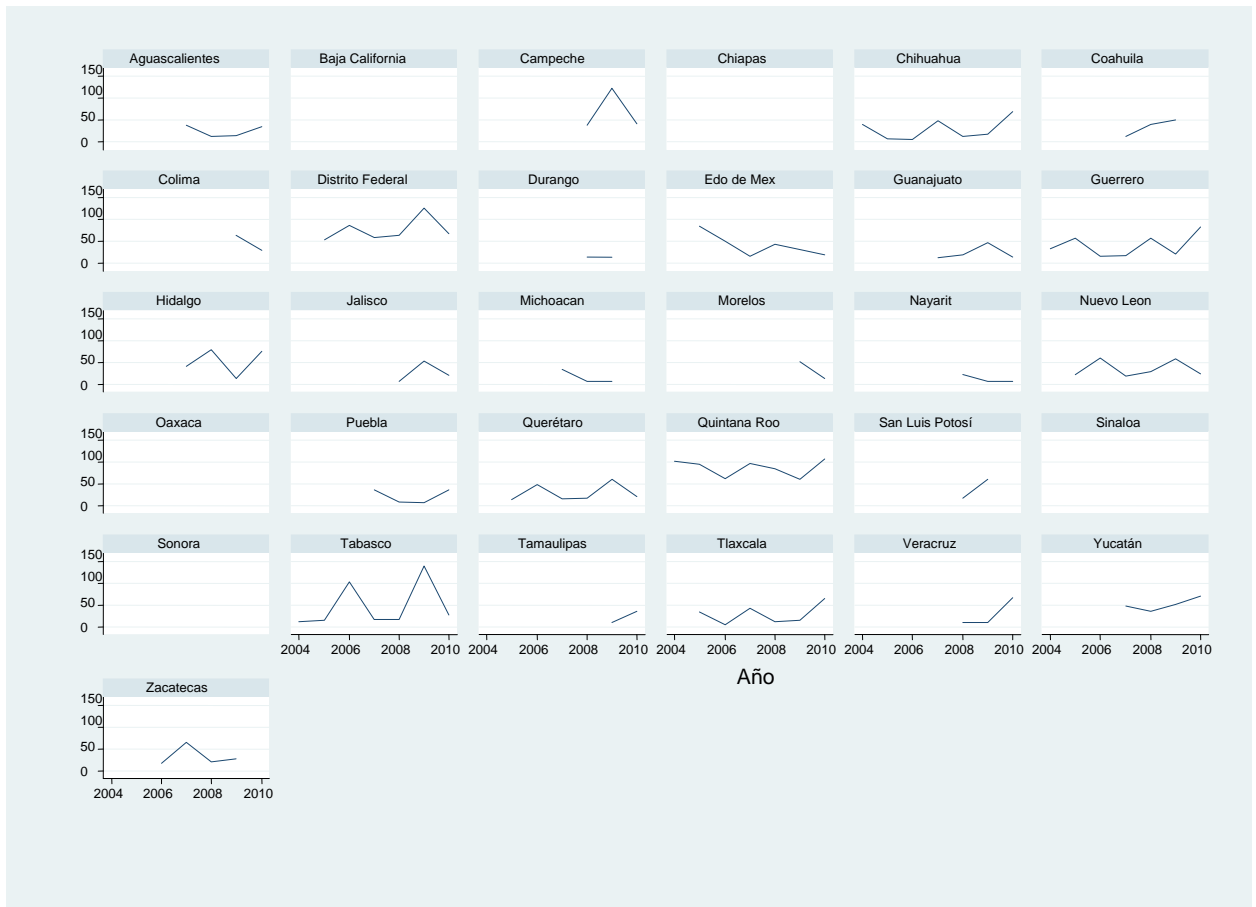
Gráfico 3. Gasto de institutos estatales, 2010 (pesos per cápita)



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada en las páginas de Internet de los institutos electorales de los estados y solicitudes de acceso a la información. Las entidades con asterisco tuvieron elección en 2010.

Con los datos disponibles, de 2004 a la fecha, el gasto promedio de un año no electoral en las entidades federativas del país fue de 26.4 pesos por habitante; el gasto mínimo fue de 4.49 pesos por habitante (Tlaxcala, 2006) y el máximo fue de 102 pesos (Quintana Roo, 2004). En lo que respecta a los años electorales, el gasto promedio per cápita fue de 62.8 pesos, el gasto mínimo de 23 pesos (Nayarit, 2008) y el máximo fue de 139.57 (Tabasco, 2009).

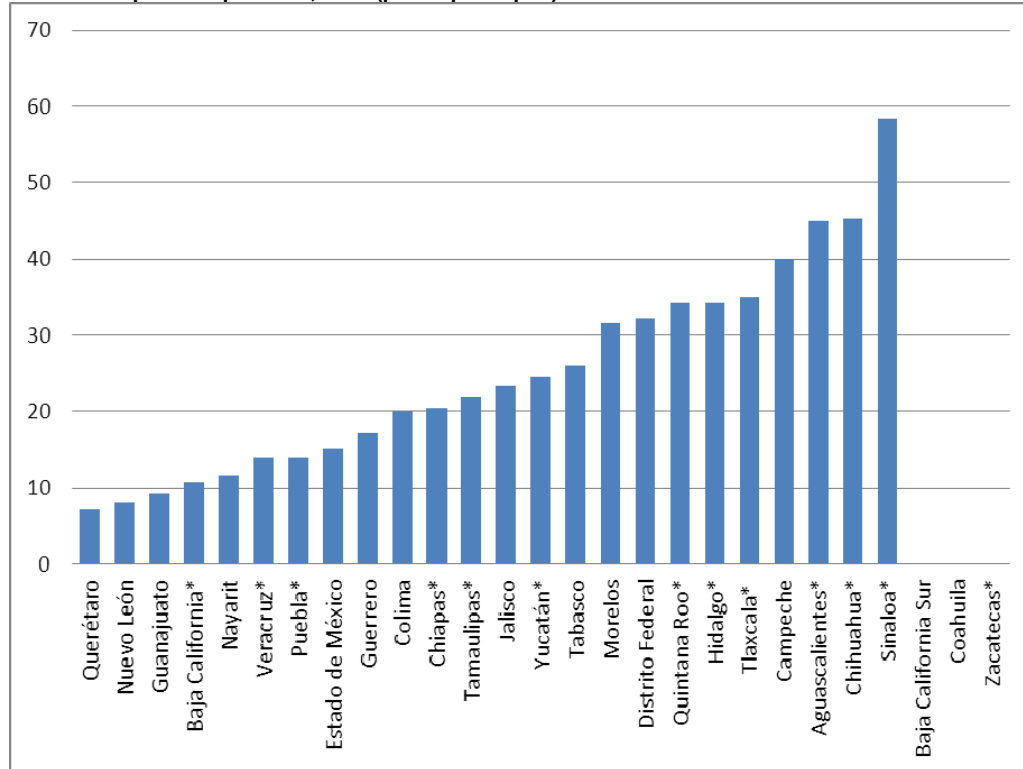
Gráfico 4. Tendencias del gasto de institutos estatales, 2004-2010 (pesos per cápita)



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada en las páginas de Internet de los institutos electorales de los estados y solicitudes de acceso a la información.

Los institutos de los estados destinan parte importante de su presupuesto asignado a financiar a los partidos políticos, por lo que éstos, además del financiamiento público que reciben a nivel federal, también reciben recursos públicos provenientes de los estados. Las prerrogativas a partidos políticos en el ámbito estatal también muestran un ciclo de gasto debido a que cada año reciben financiamiento para sus actividades ordinarias, pero además también reciben financiamiento para actividades tendientes a la obtención del voto en años electorales. En el Gráfico 4 se observa el gasto per cápita en partidos políticos en las entidades federativas para 2010.

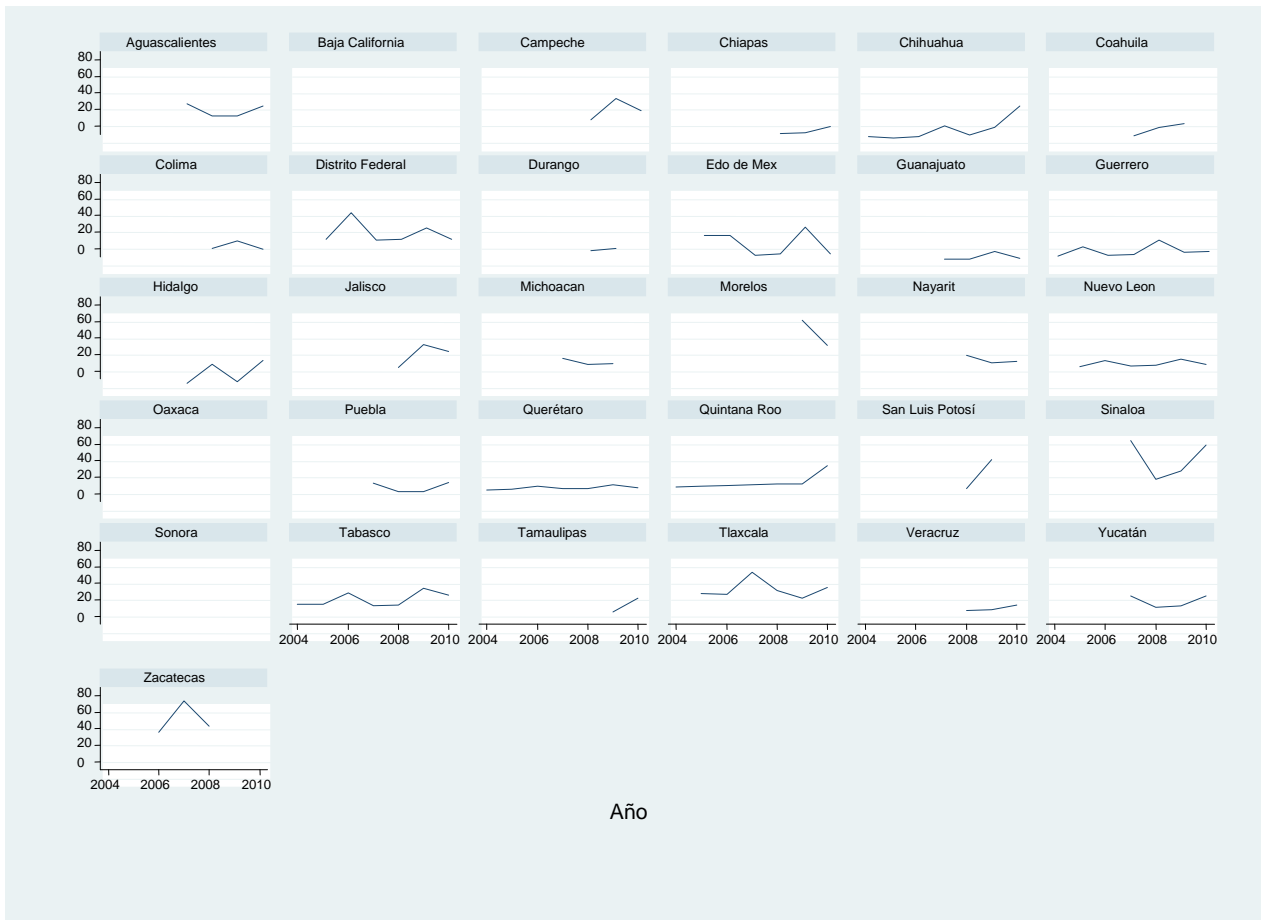
Gráfico 5. Gasto estatal en partidos políticos, 2010 (pesos per cápita)



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada en las páginas de Internet de los institutos electorales de los estados y solicitudes de acceso a la información. Las entidades con asterisco tuvieron elección en 2010.

El gasto promedio por habitante de los estados en partidos políticos en un año no electoral es de 16 pesos, mientras que en un año electoral este gasto promedio se duplica y llega a 30 pesos por habitante. Esto porque por ley, en la mayoría de los estados, el financiamiento para actividades de campaña es igual al financiamiento ordinario que reciben los partidos políticos. El gasto más bajo en partidos políticos para un año no electoral fue de 2.59 pesos per cápita (Puebla, 2009) y el más alto fue de 43.30 pesos (Zacatecas, 2008). En lo que respecta a años electorales, el gasto mínimo en partidos políticos fue de 6.70 (Hidalgo, 2007) y el gasto máximo fue de 73.66 per cápita (Zacatecas, 2007), respectivamente.

Gráfico 6. Tendencias del gasto en partidos políticos, 2004-2010 (pesos per cápita)



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada en las páginas de Internet de los institutos electorales de los estados y solicitudes de acceso a la información.

Cuadro 13. Gasto per cápita del último año electoral y del último año no electoral disponible, por entidad federativa

Estado	Año no electoral			Año electoral		
	Año	Gasto institutos electorales	Gasto en partidos políticos	Año	Gasto institutos electorales	Gasto en partidos políticos
Aguascalientes	2009	13.31	33.22	2010	35.03	44.96
Baja California	2009			2010	58.23	10.81
Baja California Sur	2010			2008		
Campeche	2010	41.08	39.99	2009	122.42	54.26
Chiapas	2009	21.04	12.63	2010		20.38
Chihuahua	2009	17.93	19.36	2010	68.78	45.35
Coahuila	2010			2009	50.70	23.60
Colima	2010	28.46	20.02	2009	64.44	30.55
Distrito Federal	2010	67.32	32.16	2009	126.05	45.57
Durango	2009	14.52	21.16			
Estado de México	2010	18.86	15.13	2009	31.03	46.64
Guanajuato	2010	14.43	9.30	2009	47.18	17.23
Guerrero	2010	82.35	17.31	2008	56.22	31.09
Hidalgo	2009	14.41	8.60	2008	78.71	29.40
Jalisco	2010	21.37	23.51	2009	52.93	32.52
Michoacán	2009	7.01	9.29	2007	34.48	15.64
Morelos	2010	13.04	31.65	2009	50.75	61.40
Nayarit	2010	7.42	11.53	2008	22.98	19.36
Nuevo León	2010	24.86	8.00	2009	58.28	14.97
Oaxaca	2009	21.73	8.56			
Puebla	2009	7.60	2.59	2010	35.72	13.95
Querétaro	2010	21.30	7.24	2009	60.76	10.94
Quintana Roo	2009	60.14	12.15	2010	106.88	34.29
San Luis Potosí	2008	17.95	5.96	2009	60.74	41.45
Sinaloa	2009		27.07	2010	56.08	58.46
Sonora	2008			2009	69.27	36.03
Tabasco	2010	27.72	26.05	2009	139.57	33.54
Tamaulipas	2009	10.21	5.32	2010	35.98	22.00
Tlaxcala	2009	14.51	22.31	2010	64.98	35.05
Veracruz	2009	10.18	8.14	2010	67.51	13.94
Yucatán	2009	51.76	12.33	2010	70.30	24.43
Zacatecas	2009	26.70		2007	64.43	73.66

Fuente: Elaboración propia con base en información publicada en las páginas de Internet de los institutos electorales de los estados y solicitudes de acceso a la información.

¿Y cómo estamos comparados internacionalmente?

De acuerdo con datos de Griner y Zovato (2004), las elecciones federales de 2000 fueron las más costosas en América Latina y tuvieron un costo de 921 millones de dólares, tal como ilustra el Cuadro 14.

Cuadro 14. Costo de las elecciones en América Latina (millones de dólares)

País y año	Tipo de elección	Presupuesto partidos	Presupuesto organismo electoral	Presupuesto total
México, 2000	Presidencial y legislativa	ND	ND	921
Argentina, 2003	Presidencial	5.1	3.3	8.4
Colombia, 2002	Presidencial	23.5	26.5	50
Colombia, 2002	Legislativa	47	28	75
Costa Rica, 2002	Presidencial	18.2	5.4	23.6
Chile, 1999-2000	Presidencial	ND	ND	22
Chile, 2001	Legislativa	ND	ND	40
Perú, 2001	Presidencial y legislativa	5.3	80	85.3
Bolivia		23	81.5	104.5

Fuente: Griner y Zovato (2004).

Aunque puede argumentarse que las responsabilidades del IFE son muy distintas a las de cualquier otro organismo electoral nacional, lo cual es cierto, existe evidencia de que el gasto electoral en México es uno de los más altos en el mundo. En 2003, la ubicación de México como un país cuyo gasto electoral destacaba por ser uno de los más altos se mantuvo, como se ilustró en un estudio de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales en un primer informe sobre el desempeño de la reforma electoral de 2007, tal como se muestra en siguiente cuadro.

Cuadro 15. Costo por elector en América Latina (dólares)

País (año de elección)	Costo por elector
Argentina (2003)	0.41
Bolivia (2002)	3.33
Brasil (2002)	0.29
Colombia (2002)	1.95
Costa Rica (2002)	8.58
Ecuador (2002)	1.09
El Salvador (2003)	2.78
Guatemala (2003)	0.27
Honduras (2001)	0.75
Nicaragua (2001)	3.11
Panamá (2004)	5.21
Rep. Dominicana (2002)	6.84
Uruguay (2004)	3.72
Promedio sin México (13 países)	0.94
México (2003)	17.24

Fuente: IFES, (2009).

Al respecto, esta institución internacional destaca: “[...] los valores en México son más de 18 veces superiores al promedio de la región, y más del doble de los pocos casos en que se le aproximan. Las diferencias con el resto de la región no se relacionan con las características básicas del sistema [electoral], sino con esa importante diferencia en los montos” (IFES, 2009: p 69). De igual forma, el PNUD y el propio IFES elaboraron un estudio para el 2004 donde México apareció nuevamente como el país con mayor costo electoral de una lista de 36 países de las regiones de África, América Latina —donde ningún país le disputó el primer lugar—, Asia y Europa (PNUD-IFES, 2006).

Para 2009, si tomamos el gasto total del IFE en ese año entre el número de ciudadanos que votaron en la elección intermedia, el costo promedio por elector sería de 346.68 pesos, lo que equivaldría a 26.66 dólares, a un tipo de cambio de 13 pesos por dólar. No obstante, si los 77.81 millones inscritos en el Padrón Electoral hubieran votado, el costo promedio habría sido de 153.84 pesos, lo cual quiere decir que el costo al erario público de cada ciudadano que no ejerce su derecho al voto fue en ese año de 192.84 pesos.

Conclusiones

El gasto electoral en México ha llegado a ser de tal magnitud que para reducirlo sustancialmente será necesario modificar rubros importantes o emblemáticos del sistema electoral mexicano y, por tanto, sumamente polémicos. En términos costo-beneficio, no obstante, debemos estar conscientes de que es necesario abrir esa discusión e intentar ser más eficientes en la erogación de recursos públicos al respecto. Un ritmo de 15 a 20 mil millones de pesos para sufragar el funcionamiento de nuestras instituciones electorales cada tres años, en un país con niveles de pobreza que ronda sistemáticamente el 50 por ciento de la población debe obligar a repensar el tema.

La sobrerregulación y la redundancia de procesos han generado que nuestras instituciones electorales eroguen recursos de modo ineficiente, a veces sin mucha opción en cuanto a rubros. Los 980 millones de pesos para preparar al IFE en la administración los tiempos del Estado y permitir bajo la nueva regulación electoral el desarrollo de las elecciones tanto federales como estatales son ejemplo de ambos aspectos. El voto de los mexicanos en el extranjero es otro. En este caso, los 32,632 que se recibieron en 2006 costaron 409 millones de pesos. Para la elección 2012, se han presupuestado 96 millones para esta actividad en 2011, más lo que se requiera el propio año de la elección.

El exceso de regulación y la redundancia de procesos mandados en la ley no fueron en su origen, efectivamente, un invento caprichoso. Buscaron al principio garantizar la imparcialidad de las instituciones del sistema electoral. La redundancia en sí misma, por otra parte, no necesariamente es algo negativo. Es un principio de seguridad y salvaguarda aplicado en varias disciplinas, como es el caso de sistemas de información o la aeronáutica. El problema es que la sobrerregulación y a redundancia en el sistema electoral mexicano han llegado a grados tales que comienzan a ser disfuncionales. Por ejemplo, independientemente de que la reforma de 2007 ha probado serlo con relación a la libertad de expresión, en materia de gasto de operación el IFE rebasó en 2010, en el concepto de sueldos y salarios, el nivel de sus promedios históricos —que de 2000 a 2009 fue de 45 por ciento— y llegó en este año a cerca del 50 por ciento de su gasto total, que es la cifra más alta al respecto en los últimos quince años, sólo registrada en 2004. No sería extraño que esto se deba a la necesidad de cumplir con la nueva regulación electoral, pero, sea cual sea la razón o justificación, la tendencia debe modificarse.

Un aspecto fundamental es tener en mente que toda afectación a la baja del gasto electoral que se intente, particularmente las que representarían disminuciones importantes, significarán de igual forma repensar la forma en la que hasta ahora hemos resguardado un valor específico, como el de la pluralidad y la soberanía estatal en el caso de los institutos estatales electorales. Disminuir un gasto no es únicamente un aspecto contable-presupuestal. Significa el replanteamiento de valores y prácticas que se consideran positivas en sí mismas. El debate principal será si para dar el paso de modificar las tendencias del gasto electoral en México estamos dispuestos a salvaguardar con menor regulación y redundancia valores que hasta ahora se han discutido con relativa discreción. Siendo así, encontramos al menos cinco rubros que incidirían de modo muy relevante en el gasto electoral en México:

1. Las prerrogativas de los partidos políticos. El gasto que los partidos políticos y coaliciones debieron afrontar para obtener espacios en radio en televisión en la elección de 2006 fue, en todos los casos, mayor al 50 por ciento de su gasto total de campaña. En 2009, debido a la reforma electoral de 2007 no debieron erogar ninguna cantidad por ese concepto, lo cual es algo loable. Se hubiera esperado, en consecuencia, que sus prerrogativas hubieran disminuido de modo relativamente proporcional, pero no fue el caso. El 34.9 por ciento que representan del gasto total del IFE para 2010, un año después de la elección intermedia, no dista mucho del 35.5 del 2004. Sin duda, los partidos políticos están en condiciones de recibir menor cantidad de recursos, no sin esfuerzo alguno, pero sí es factible. Las preguntas a resolver en este caso son: ¿Nos parece aceptable que los partidos políticos reciban menos recursos públicos cuando la lógica ganadora de campañas exige cada vez más dinero? ¿Nos parece adecuado que disminuyan las prerrogativas porque hemos ya superado el umbral de riesgo de financiamiento ilícito, especialmente cuando el país vive una circunstancias sumamente delicada en materia de violencia y narcotráfico?
2. El Registro Federal de Electores. El registro representa una parte fundamental de los beneficios que brinda el IFE a la ciudadanía. Su costo como peso del gasto total del Instituto ha fluctuado en diferentes años de 14.3 hasta el 46.5 por ciento. Un bien público de esa importancia debería brindar a la ciudadanía mayores beneficios que los únicamente electorales. Hasta ahora, la discusión se ha centrado en que el registro tiene funciones exclusivamente electorales. Sin embargo, los esfuerzos de registro ciudadano como la Cédula Única de Registro de Población ha duplicado esfuerzos y gasto público sin éxito comparable. ¿Estamos dispuestos a que el Registro Federal de Electores brinde servicios adicionales a los meramente electorales? ¿Cuáles? Un aspecto fuera de cuestionamiento debería ser, sin embargo, que el registro debe permanecer en el IFE para no afectar su carácter que contribuye a garantizar elecciones imparciales.
3. Gasto de operación del propio IFE. Es indispensable que el IFE emprenda una revisión autocrítica de su eficiencia para ejercer el gasto público que tiene asignado. Es necesario que revise los altos salarios de su estructura y también los de rango medio y bajo para que calibre en lo posible la correspondencia de puestos y remuneraciones. Si bien sus actividades están marcadas por ley, ¿es el tamaño del Instituto adecuado? ¿Son sus niveles de gasto por unidad responsable las más eficientes dentro de lo posible? ¿Es la brecha entre sus sueldos más altos y los más bajos la procedente?
4. Institutos estatales electorales. Antes que nada, los institutos estatales deben refrendar su compromiso con la rendición de cuentas y la transparencia. Es necesario que lo hagan para que, además, puedan afirmar su autonomía. Si el sistema electoral mexicano modificara fuertemente su composición para disminuir el gasto, el IFE podría reemplazar su función de organizar elecciones en los estados. Es un aspecto sumamente polémico que disgusta por

igual a los organismos electorales.⁸ En 2009, la operación de los institutos estatales costó al menos 4 mil 322 millones y las prerrogativas estatales para los partidos políticos 2 mil 551 millones. Un aspecto que deberemos afrontar tarde o temprano es el modo de financiamiento a los partidos políticos en los estados. No es procedente que a algunos de ellos se les otorgue la misma cantidad de recursos adicionales de año no electoral con el propósito de promover el voto en año de elección. En cuanto al costo de campañas, la reforma de 2007 no se ha emulado por igual en las entidades federativas. De hecho, la propia existencia de financiamiento ordinario en los estados debería ponerse a discusión. Las prerrogativas federales tienen el propósito de financiar, justamente, las actividades ordinarias de los partidos. El hecho de que las entidades federativas financien el mismo concepto duplica los recursos públicos dedicados al mismo propósito. ¿Estamos dispuestos a perder la pluralidad federal que actualmente existe a cambio de menor gasto electoral? ¿Estamos también dispuestos a afrontar las fricciones entre órdenes de gobierno que este cambio estructural representaría?

5. Voto de los mexicanos en el extranjero. Aunque el valor de que México pueda habilitar a sus ciudadanos a votar desde fuera de su territorio es positivo, ¿vale la pena pagar tanto por tan poca efectividad? Si bien no es necesariamente un problema de eficacia del IFE, la magnitud de esta tarea debe revisarse ineludiblemente, tanto por el Instituto en términos de su eficiencia en el ejercicio del gasto como por los legisladores para modificar las modalidades que lo hacen tan costoso. ¿Estaríamos incluso dispuestos a desaparecer la opción de votar desde el extranjero en aras de reducir el costo? ¿Sería esto, en realidad, un problema o un retroceso?

Referencias

- Ackerman, Bruce, 2000. "The new separation of Powers". Harvard Law Review. 113: pp. 634-729.
- Ansolabehere, Stephen, John de Figueiredo y James Snyder, 2003. "Why is there so little money in U.S. politics?". Journal of Economic Perspectives. 17: pp. 105-130.
- Aziz Nassif, Alberto y Ernesto Isunza Vera, 2007. "La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social". Foro Internacional. 47: pp. 740-784.
- Cantú, Jesús, 2009. "El sinuoso andar de la democracia electoral mexicana", en Ackerman M., John M., Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008. México, UNAM.
- Carrillo, Manuel, et.al., 2003. Dinero y contienda político-electoral. México, Fondo de Cultura Económica.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama, 2006. Elecciones, Dinero y Corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox. México, Cal y Arena.
- Griner, Steven y Daniel Zovato, 2004. De las normas a las buenas prácticas. El desafío al financiamiento político en América Latina. San José, OEA-IDEA.
- IFE, 2006. "Dictamen consolidado que presentó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones relacionados con el Proceso Electoral federal 2005-2006". México.
- IFE, 2006b. Elecciones Federales 2006. México.
- IFE, 2009. "Estado de ingresos y egresos presupuestarios al mes de diciembre de 2009". México.
- IFE, 2010. Libro Blanco del Proceso Electoral 2008-2009. México.
- IFES, 2009. Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada. Washington, D.C.
- Langston, Joy, 2009. "Las reformas al COFIPE, 2007". Política y Gobierno. Volumen temático: pp. 245-272.
- Lehoucq, Fabrice, 2002. "Can Parties Police Themselves?". International Political Science Review. 23: pp. 29-46.
- Murayama, Ciro, 2007. "Consecuencias económicas de la reforma electoral", Nexos. México.
- Öhman, Magnus y Hani Zainulbhai, 2010. Political Finance Regulation: The Global Experience. Washington D.C., IFES.
- Pastor, Robert, 1999. "A brief History of Electoral Commissions". En Andreas Schedler, Larry Jay Diamond y Marc F. Plattner, The self-restraining state: power and accountability in new democracies. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Peschard, Jacqueline, 2006. "Control over Party and Campaign Finance in Mexico". Mexican Studies. 22: pp. 83-105.
- PNUD-IFES, 2006. Getting to the Core: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections. Nueva York.
- Zamora, Flor, 2010. Financiamiento y medios de comunicación. Un análisis de la reforma electoral 2007-2008. Tesis, ITAM, México.

Notas

¹ El presupuesto de la SEP en 2009 fue de 200 mil 930 millones de pesos.

² El presupuesto en 2009 para Oportunidades fue de 24 mil 413 millones de pesos.

³ Con excepción de Baja California, Baja California Sur y Sinaloa, cuya información no aparece en sus portales de Internet y no respondieron a las solicitudes de acceso a la información que se les realizaron para fines de este artículo.

⁴ Sobre los costos y beneficios del gasto en campañas electorales, específicamente sobre las aportaciones que hacen los ciudadanos a los partidos políticos —que también podría aplicarse al monto máximo que los ciudadanos están dispuestos a aportar para el gasto en elecciones en México—, Stephen Ansolabehere, John M. de Figueiredo y James M. Snyder Jr. (2003) hacen una distinción entre los beneficios que obtienen los ciudadanos al aportar, lo cual se equipara a una “inversión” de la que se espera un retorno futuro (por ejemplo, bienes públicos) y los beneficios que se obtienen sencillamente por “consumir”, tales como ejercer el voto libremente. En este último sentido, algunos beneficios en este “catálogo” le aportan utilidad al ciudadano simplemente por su existencia, como puede ser el caso de la diversidad de mecanismos de participación o el propio debate democrático.

⁵ El financiamiento público debe ser predominante por ley, a pesar de que ésta permite otras modalidades de financiamiento, de mucho menor peso. De acuerdo al artículo 77 del COFIPE, “[el] régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades: a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento; b) Financiamiento por la militancia; c) Financiamiento de simpatizantes; d) Autofinanciamiento; y e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

⁶ Al respecto, Flor Zamora (2010) dice: “como señala Jesús Cantú, [...] el ex consejero electoral toma como premisas para la nueva fórmula un incremento de 4% en el salario mínimo y una cifra base del padrón electoral, la cual no se mueve; en tanto que para la fórmula anterior, considera el mismo 4% de crecimiento y ocho partidos políticos con registro. De acuerdo con las proyecciones realizadas por Cantú, de continuar con la fórmula vigente, en el 2018 los partidos recibirían más de 900 millones de pesos adicionales a los que hubieran recibido con la fórmula anterior.”

⁷ Respecto a la accesibilidad de la información sobre el presupuesto de los institutos de los estados, existe una gran heterogeneidad con respecto a la facilidad para localizarla y a su calidad. En cuanto a accesibilidad, existen institutos que publican sus finanzas en la liga de transparencia, pero en otros casos es necesario consultar los acuerdos del consejo general del instituto estatal respectivo, mediante los cuales se aprueban los ajustes al presupuesto autorizados por los congresos locales. Respecto a la calidad de la información, existen institutos que publican información detallada para varios años, otros simplemente publican el monto total del presupuesto para algunos años, mientras que otros más no publican ningún tipo de información financiera. El Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur muestra el desempeño más bajo en cuanto a la publicación del presupuesto asignado a este instituto, pues no publica ninguna cifra sobre el ejercicio de su presupuesto, contraviniendo con ello lo establecido en el al Artículo 7 fracciones IV y V de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur. Le siguen los institutos de Baja California, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala, que sólo publican información financiera de un año. En el extremo opuesto destaca el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, el cual publica la serie más larga y detallada de su presupuesto, desglosando capítulos de gasto y diversas partidas presupuestales desde 2003 hasta 2010. Además, dicha información es fácilmente localizable pues se encuentra disponible en una liga denominada “Estados Financieros”. Chihuahua, por su parte, publica la serie más larga, de 2001 hasta 2010. Sin embargo, sólo publica los montos globales y no desglosa el monto de cada capítulo de gasto, ni tampoco gastos más detallados por proyecto o concepto de gasto.

⁸ El COFIPE dice, en referencia a las atribuciones del Consejo General, en su artículo 118, numeral 3: “Conforme a lo que establezcan las constituciones y leyes electorales respectivas, a solicitud de las autoridades electorales competentes de las entidades federativas, para los efectos de lo dispuesto en el párrafo final de la Base V del artículo 41 de la Constitución, previa aprobación del Consejo General, la Junta General Ejecutiva formulará los estudios en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el Instituto Federal Electoral asuma la organización de procesos electorales locales, formulando el proyecto de convenio correspondiente que, en su caso, deberá ser aprobado por el Consejo General con al menos seis meses de anticipación al inicio del proceso electoral local de que se trate.”