

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**CONTROL A CUALQUIER COSTO:
EL IMPACTO PRESUPUESTAL DE LAS REFORMAS ELECTORALES
DE 2007 Y 2014 EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PRESENTA
SOFÍA DÍAZ MENCÍO**

**DIRECTORA DE LA TESINA:
DRA. ANA DÍAZ ALDRET**

CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE, 2016

Esta investigación pretende contribuir a la discusión sobre costos de implementación mediante un análisis del impacto presupuestal de las reformas electorales de 2007–2008 y 2014. Primero se describe la evolución de presupuesto del Instituto Electoral entre 2000 y 2016, para después identificar el efecto de la implementación de los últimos dos modelos de fiscalización en el gasto electoral. En el caso de ambas reformas, la ampliación de facultades del Instituto Electoral en materia de fiscalización requirió la creación de plazas adicionales en el área de fiscalización y un aumento en el presupuesto destinado al desarrollo de nuevos sistemas de información para el control de los recursos de los partidos políticos. El aumento en el costo de fiscalizar estos recursos es uno de los elementos que ha contribuido a un crecimiento constante de la estructura administrativa del Instituto Electoral para atender funciones más allá de la organización de elecciones federales. Los hallazgos de este estudio muestran la importancia de afinar la metodología que se utiliza en la administración pública para determinar costos de implementación, al mismo tiempo que fomentan una discusión más amplia sobre el costo tangible para el Estado de modificar el marco jurídico, más allá del ámbito electoral.

Índice

Planteamiento de la investigación	
1.1. Objetivos	3
1.2. Justificación	4
1.3. Fundamento teórico	5
Metodología	
2.1. Análisis del gasto electoral	11
2.2. Identificación de costos de implementación	13
2.3. Dimensiones de costo	15
Las reformas electorales	
3.1. Evolución del marco jurídico	17
3.2. Clasificación de reformas electorales	21
Análisis empírico	
4.1. Gasto electoral 2000–2016	24
4.2. Gasto en fiscalización electoral	29
4.3. Costo de las reformas	30
El costo del cambio al modelo de fiscalización	
5.1. Fiscalización incipiente: 1996–2008	32
5.2. Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos: 2009–2014 .	33
5.3. Sistema Nacional de Fiscalización: 2015 en adelante	36
Conclusiones	40
Referencias	41
Anexos	
Anexo 1. Código de clasificación: análisis administrativo económico	50
Anexo 2. Código de clasificación: por objeto del gasto	52

Índice de cuadros

Cuadro 1. Clasificación de modificaciones electorales	23
---	----

Índice de figuras

Figura 1. Descripción gráfica de metodología para identificar costos de implementación.....	14
Figura 2. Modelo de fiscalización 2008–2014	33
Figura 3. Modelo de fiscalización 2015 en adelante	37

Índice de gráficas

Gráfica 1. Presupuesto total del Instituto Electoral 2000–2016	25
Gráfica 2. Presupuesto operativo del Instituto Electoral 2000–2016	26
Gráfica 3. Presupuesto del Instituto Electoral destinado a servicios personales	28
Gráfica 4. Presupuesto de la Dirección de Administración del Instituto Electoral	29

Índice de tablas

Tabla 1. Diferencia entre presupuesto de años electorales y post electorales	27
Tabla 2. Diferencia entre presupuesto de años electorales y pre electorales	27
Tabla 3. Presupuesto de la Unidad Técnica de Fiscalización	30
Tabla 4. Ampliaciones de presupuesto para la implementación de las reformas electorales de 2007 y 2014	31
Tabla 5. Ampliaciones de presupuesto para la implementación del modelo de fiscalización de la reforma de 2007	35
Tabla 6. Ampliaciones de presupuesto para la implementación del modelo de fiscalización de la reforma de 2007 por concepto de gasto	36
Tabla 7. Aumento de personal de fiscalización derivado de la reforma de 2007 por área	36
Tabla 8. Ampliaciones de presupuesto para la implementación del modelo de fiscalización de la reforma de 2014	38

Lista de acrónimos

ASF. Auditoría Superior de la Federación

CBO. Oficina de Presupuesto del Congreso Estadounidense

CG. Consejo General del Instituto Electoral

CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos

COFIPE. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

CTSEAP. Consejo Temporal para dar Seguimiento al Ejercicio de Ampliación Presupuestal

DEPPP. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos

DOF. Diario Oficial de la Federación

FEPADE. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

IFE. Instituto Federal Electoral

IIF. Instituto de Finanzas Internacionales

INAI. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

INE. Instituto Nacional Electoral

LGIP. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

LGPP. Ley General de Partidos Políticos

NAO. Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido

PEF. Presupuesto de Egresos de la Federación

PRI. Partido Revolucionario Institucional

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SRE. Secretaría de Relaciones Exteriores

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

UFRPP. Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México

UNICOM. Unidad Técnica de Servicios de Informática

UTF. Unidad Técnica de Fiscalización

CAPÍTULO 1. Planteamiento de la investigación

Desde el inicio de la apertura democrática en México en la década de los 80, los partidos de oposición lucharon por acotar la discrecionalidad en el proceso electoral y limitar el control del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre los resultados de las elecciones. Esta búsqueda constante y casi obsesiva de la imparcialidad se materializó en leyes electorales que se modificaban con frecuencia para dotar de mayor control, poder y autonomía al Instituto Electoral (Schedler, 1999). Para el año 2000, el sistema electoral mexicano era el sistema mixto que había sufrido el mayor número de modificaciones en el mundo (Weldon, 2003).

Hoy, casi dos décadas después, el balance de las principales reformas electorales aprobadas e implementadas desde 1990 es incierto. Mientras que la confianza ciudadana en la jornada electoral y en el conteo de votos es cada vez mayor, el grado de satisfacción con la calidad de la democracia mexicana se encuentra en sus niveles más bajos desde la transición. Esta paradoja ha fomentado una ampliación de las atribuciones y capacidades de las autoridades electorales hacia aspectos que trascienden la organización de las elecciones federales. Las reformas de la última década se centraron en la equidad en la asignación de recursos a los partidos políticos y en la fiscalización de los mismos. Por un lado, se estableció la preponderancia del financiamiento público sobre el privado y por otro, se intentó fortalecer la capacidad del Instituto Electoral para fiscalizar estos recursos (Casar, 2010; Córdova, 2011; Ugalde, 2015).

La mayor parte de los estudios y recuentos sobre la evolución de la ley electoral en México se enfoca en los efectos políticos de los cambios constitucionales y en menor medida se analiza cuánto le costó al Estado implementar las esas modificaciones al diseño institucional. La mayoría de los estudios que sí abordan el costo de implementación, ha sido realizada por el propio Instituto Electoral, y de manera *ex ante*, es decir, se realizan estimaciones sobre cuánto costará la implementación sin que posteriormente los valores estimados sean contrastados con el costo real. Ante este vacío o insuficiencia de análisis de los costos de las reformas, el trabajo que se presenta a continuación aborda, desde la perspectiva de costos de implementación, las últimas grandes modificaciones realizadas al marco jurídico en materia de fiscalización electoral. El objetivo consiste en analizar el impacto presupuestal de las reformas democratizadoras que se han llevado a cabo bajo el marco de una mayor fiscalización del financiamiento público a los partidos políticos. Sin duda, la democracia mexicana ha seguido un curso eminentemente electoral y ha apostado por el fortalecimiento de las instituciones en ese ámbito. Sin embargo, habiendo nacido de la desconfianza, ha evolucionado siguiendo la vía del control y la supervisión que debiera poner en la balanza el valor agregado —en este caso la generación de mayor confianza—, versus las presiones presupuestales que se generan con cada reforma electoral. Para poder llevar a cabo este objetivo es preciso responder a las siguientes preguntas: ¿cuál es el impacto presupuestal de las reformas tendientes a mejorar la democracia electoral en México? ¿Cuánto cuesta controlar el origen y destino de los recursos de nuestros partidos políticos? ¿Cuál es el costo tangible para el Estado de modificar este modelo de fiscalización electoral?

Aunque el costo fiscal no es el único que se asume al reformar el marco legal, esta tesina se limita a hacer un análisis exclusivamente presupuestal de las últimas dos grandes modificaciones al modelo de fiscalización electoral en México. En ese sentido, este trabajo no pretende hacer una evaluación integral de los costos y beneficios de las reformas estudiadas, sino simplemente servir de insumo para quien desee llevar a cabo esa ardua tarea en un futuro. Cuando en este documento se habla del costo de implementación de una reforma, no se está considerando el impacto no monetario en la sociedad en general, ni costos externos al gobierno como lo son las acciones y tiempos dedicados por los ciudadanos, familias y empresas al cumplimiento de la nueva norma. Los términos costo de implementación, costo tangible y costo fiscal se utilizan de manera intercambiable a lo largo del texto, y se refieren exclusivamente a

los pesos y centavos invertidos por el gobierno en la puesta en marca de una nueva ley o política pública.

1.1. Objetivos

A pesar de la percepción en medios, círculos académicos y organismos internacionales de que las elecciones en México están entre las más caras del mundo¹, no existe un estudio sistemático del costo que representan. Más importante aun, no se conoce cómo ha cambiado el gasto electoral en el tiempo ni a qué se han debido estos cambios. A partir de lo anterior, el objetivo de esta tesina es doble. Por un lado, busca contabilizar cuánto le cuesta al Instituto Electoral — Instituto Federal Electoral (IFE) de 1990 a 2014 e Instituto Nacional Electoral (INE) a partir de 2015— llevar a cabo las elecciones en México. Por el otro, intenta determinar el impacto presupuestal de las reformas político-electorales de 2007–2008 y 2014.

Esta investigación parte de un supuesto fundamental: modificar un diseño institucional le genera un costo al Estado, independientemente de las características o el contenido de la modificación. Así, el argumento que guía esta investigación es que la frecuencia con la que se han cambiado las reglas del juego en el ámbito electoral ha incrementado el costo del Instituto Electoral al aumentar la carga fiscal y administrativa asociada a la implementación de nuevas disposiciones legales. Para avanzar este argumento, el trabajo se enfoca en los costos asociados a una de las facultades del Instituto Electoral que más se ha fortalecido a raíz de las reformas de 2007–2008 y 2014: la fiscalización de recursos de los partidos políticos.

La primera parte de la tesina realiza una revisión de la literatura de costos de implementación y de las prácticas que se han utilizado en México y otros países para contabilizarlos. En el segundo capítulo se propone una metodología para analizar gasto del Instituto Electoral y determinar el impacto presupuestal de las reformas político-electorales de 2007–2008 y 2014 en materia de fiscalización. La tercera sección describe y clasifica la evolución de la ley electoral en los últimos 20 años, justificando el enfoque de la investigación

¹Ver Crespo, J. A. “La democracia más cara”. *Periódico El Universal*. 16 de nov. de 2010. Disponible en: <http://eluni.mx/20E8zhT>

Morales, R. (2012). *El costo de la democracia. Elementos para una revisión integral*. Cuadernos para el Debate: Proceso electoral federal 2011–2012. México: Instituto Federal Electoral.

ACE Project. (2013). Proyecto CORE: Costo y registro de las elecciones. Disponible en: <http://bit.ly/23HzhIw>

López Dóriga, J. “En México, la elección más cara del mundo”. *Milenio Diario*. 9 de mayo de 2014. Disponible en: <http://bit.ly/23xwBk3>

Huchim, E. R. “Elecciones costosas” *Periódico Reforma*. 26 de julio de 2015. Disponible en: <http://bit.ly/1qJyWa3>

en los cambios al modelo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. El cuarto capítulo traza la evolución del presupuesto del Instituto Electoral de 2000 a 2016 y señala las tendencias más relevantes en el gasto electoral, así como una aproximación al impacto presupuestal de las reformas en su conjunto. El quinto y último capítulo contabiliza los costos de implementación de los modelos de fiscalización electoral de las reformas de 2007–2008 y 2014, y dimensiona su impacto en el gasto electoral total. La tesina concluye con un resumen de los hallazgos principales y algunas reflexiones finales.

1.2. Justificación

Existen por lo menos tres razones por las cuales resulta particularmente relevante registrar la evolución del gasto electoral en México e identificar los costos impuestos por los cambios legislativos en la materia. Mientras que dos de ellas aplican a la Administración Pública en su conjunto, existe otra que refiera al estado general de la democracia en el país.

En primer término, el énfasis del presente gobierno en los cambios constitucionales como vehículos de transformación, crecimiento y desarrollo obligan a ampliar la discusión sobre los costos asociados a la implementación de modificaciones legales. Independientemente de la importancia de los objetivos de estas modificaciones y evitando cualquier discusión sobre los beneficios relacionados al contenido de las nuevas reglas, esta tesina invita a los políticos, analistas, diseñadores de políticas públicas y legisladores a considerar los costos que implica la implementación de los cambios que proponen. Para este fin, es indispensable nutrir el conocimiento sobre los mecanismos mediante los cuales las organizaciones adoptan nuevas reglas y financian el proceso de su implementación.

Una segunda consideración atañe al ambiente de austeridad fiscal y recortes presupuestales prevaleciente en el sector público². En ese contexto, resulta fundamental conocer qué tipos de diseño institucional generan los mayores costo de implementación al Estado. A través de un análisis de la implementación de los modelos de fiscalización electoral de 2007 y 2014, esta tesina busca contribuir a la comprensión de aquellas áreas que absorben la mayor parte de los costos de implementación de una modificación legal y sobre los rubros cuyo

² La Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció recortes por 132 mil 300 millones de pesos para 2016 y 175 mil 100 millones para 2017. Ver: SHCP. Comunicado de prensa 020-2016: Ajuste preventivo al gasto de la Administración Pública Federal para refrendar su compromiso con la estabilidad macroeconómica. 17 de feb. de 2016; SHCP. Pre criterios de política económica para 2017. Cámara de Diputados.

presupuesto aumenta o disminuye ante la adopción de reformas. Esta investigación representa un primer acercamiento a la contabilización de costos de implementación de nuevas reglas en el ámbito electoral, con la intención de que los hallazgos sean relevantes para el estudio de costos de implementación en otras áreas de la administración pública.

La tercera razón por la que un análisis de la evolución del gasto electoral es relevante tiene que ver con la creciente pluralidad del sistema político mexicano. El aumento en el número de partidos —y ahora candidatos independientes— ha intensificado la competencia electoral y los resultados de las elecciones son cada vez más cerrados. Esta tendencia, combinada con la popularidad del movimiento del voto nulo, está reviviendo el debate sobre la segunda vuelta en el país. Conocer el precio de la jornada electoral en México y el costo que impone hacer cambios al diseño institucional vigente es un insumo fundamental para cualquier discusión sobre la inclusión de la segunda vuelta electoral en la legislación mexicana.

1.3. Fundamento teórico

La mayoría de los estudios sobre la evolución del marco jurídico en el ámbito electoral se han centrado en su efecto sobre los fines últimos de cada reforma. En este sentido, los autores han buscado identificar los beneficios de las modificaciones legales en términos de pluralidad política, imparcialidad del proceso electoral y calidad democrática, dejando de lado la discusión sobre los costos asumidos durante su implementación (véase Barquín, 1987; Becerra *et al.*, 2000; Lujambio, 2003, 2003b; Peschard, 2006; Serra, 2009). Este énfasis en los fines no es exclusivo de la arena electoral y es igualmente evidente en los análisis de las reformas impulsadas en otras áreas de política pública, desde telecomunicaciones hasta derechos humanos. Así, las reformas constitucionales y modificaciones normativas se analizan casi exclusivamente desde el punto de vista de sus beneficios y rara vez se aborda el costo tangible de su implementación para el Estado.

Esta sección hace un recuento de los argumentos más relevantes al respecto de estos costos de implementación, así como de los métodos que se han utilizado para contabilizarlos. Las prácticas de costos de implementación pueden dividirse en dos grandes categorías: las que los abordan de manera *ex ante* y las que realizan investigaciones *ex post*. El primer grupo incluye todos aquellos análisis que tienen por objeto estimar los costos de implementación de una reforma que será adoptada en un futuro. El segundo grupo se refiere a las investigaciones que,

una vez que la modificación al diseño institucional fue puesta en marcha, buscan determinar los costos reales de su implementación. Es importante enmarcar la discusión de costos de implementación en estos términos, ya que permite reflexionar sobre la precisión y pertinencia de los métodos utilizados en los estudios de carácter *ex ante* al comparar sus estimaciones con los hallazgos de las investigaciones *ex post*.

Si bien esta tesina se enfoca en el impacto presupuestal de la implementación de las reformas —en los pesos y centavos invertidos por el gobierno en su implementación—, existe otra dimensión de costo para el Estado que es importante reconocer. La corriente tradicional de implementación de políticas públicas se centra en las dinámicas organizacionales y políticas que caracterizan esta fase del proceso de políticas y que con frecuencia desvían la materialización de un diseño de política pre acordado (Shofield, 2001). Los autores que enfatizan la frecuencia y el carácter inevitable de los problemas de implementación (Pressman y Wildavsky, 1973; Bardach, 1977; Crozier, 1992) suelen enfocarse en el desplazamiento de objetivos y la resistencia burocrática ante el cambio en los juegos de poder y la cultura organizacional, entre otros, como fuentes de costos innecesarios de la implementación de una política pública.

Aunque esta corriente ilumina las estrategias perversas —tanto individuales como organizacionales— que surgen en el proceso de implementación, no se ocupa del impacto presupuestal ni de la política misma ni de los fenómenos de implementación que describen. En otras palabras, este enfoque toma como costos de implementación las desviaciones del proceso ideal, mientras que el enfoque que se propone en esta investigación analiza los costos tangibles de adoptar nuevas normas, identificables aun si el proceso de implementación transcurriera de manera idónea.

1.3.1. Los análisis *ex ante*

Aunque la discusión teórica sobre los costos de implementación parece ignorar la dimensión presupuestal, en la práctica, muchos gobiernos cuentan con una amplia tradición de estimar los costos de reformas al marco legal. Aunque algunos académicos se han sumado a este esfuerzo de estimación, muchas veces los estudios de costos de implementación de carácter *ex ante* son realizados por el propio gobierno, ya sea por las agencias ejecutoras del gasto o por instancias independientes facultadas para ello. Tal es el caso del gobierno de Estados Unidos, en el que la Oficina de Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Office*, CBO) realiza

estimaciones de lo que costará implementar reformas en todos los ámbitos de gobierno desde 1974.

En el contexto norteamericano, la CBO emite reportes sobre el costo de implementar cambios y reformas legales antes de que estas sean puestas en marcha. El estimado correspondiente al *Election Assistance Commission Termination Act* de marzo de 2015, por ejemplo, considera el ahorro esperado relacionado con la desaparición de una comisión, el costo de transferir algunas de sus responsabilidades a otras áreas (contratación de nuevos empleados), así como el costo del retiro prematuro de los empleados de la Comisión. En el caso de la reforma que eliminó el *Presidential Election Campaign Fund*, también de marzo de 2015, la CBO no consideró la desaparición del fondo como un ahorro porque la ley ya comprometía los recursos destinados a las elecciones para el financiamiento de otros proyectos gubernamentales. Es importante reconocer que los costos de implementación muchas veces se manifiestan de forma indirecta, y en ocasiones pueden cancelarse con los ahorros que el cambio traiga en un futuro. En ese sentido, los reportes de la CBO advierten que la implementación es un proceso largo cuyos costos se ven reflejados en más de un periodo fiscal.

En una de las pocas estimaciones a futuro de los costos de implementación que se han realizado desde el ámbito académico, Patrick Dunleavy (2014) calcula la cantidad de recursos que hubieran sido necesarios para llevar a cabo una transición hacia el nuevo Estado escocés, de haberse votado a favor de esta propuesta en el referéndum del 18 de septiembre de 2014. Dunleavy identifica cinco tipos de costo de implementación que incluyen costos de montaje (*set-up*), de desagregación de servicios, de transición, de inversión y de capacitación. En el caso escocés, los costos de montaje se refieren a gastos como la creación de una fuerza armada y una oficina de asuntos internacionales propias, mientras que los costos de desagregación incluyen el proceso de diferenciar a los ciudadanos escoceses de los británicos en la provisión de bienes y servicios que hasta ese momento se hacía de manera conjunta.

Dunleavy realizó una estimación del gasto que hubiera sido necesario en caso de que el referéndum favoreciera la independización de Escocia y concluyó que el proceso de transición le hubiera costado al Estado escocés entre 1 mil 700 millones y 2 mil 600 millones de libras (entre 45 mil 300 millones y 69 mil 300 millones de pesos mexicanos). Aunque el cálculo era particularmente ambicioso, el amplio margen de la cifra final de Dunleavy muestra la dificultad asociada con las estimaciones de costos de implementación que se realizan de manera *ex ante*.

Esto evidencia la necesidad de refinar la metodología que se usa en este tipo de estudios, así como de comparar los resultados con los costos reales de implementación una vez que ya se llevó a cabo.

1.3.2. Los análisis *ex post*

Motivados por esta necesidad de saber cuánto se ha invertido en realidad en la implementación de reformas en todos los ámbitos de política pública, algunos autores y gobiernos han dirigido su atención a los costos tangibles de las reformas, una vez que estas ya se han puesto en marcha. El mejor ejemplo de ello es la Oficina Nacional de Auditoría (*National Audit Office*, NAO), que desde 1983 está facultada para realizar análisis de costos de implementación dentro del gobierno del Reino Unido. La gran diferencia entre el CBO estadounidense y la NAO es que la institución británica reporta los costos de implementación de las acciones de gobierno una vez que estas ya entraron en operación. Así, la NAO identifica costos inesperados asociados a fallas en el proceso de implementación mismo. Este es el caso de un análisis del programa de pagos rurales (*Rural Payments Programme*) en el Reino Unido (NAO, dic. 2015), en el que se encontró que el mal comportamiento de los administradores y la sobre dependencia en novedosas tecnologías había elevado el costo del programa en 40 por ciento.

Desde el ámbito de la academia, Christopher Hood y Ruth Dixon (2015) observan que el gasto de operación del gobierno británico ha aumentado constantemente en el tiempo a pesar de la adopción de una amplia agenda de reformas que tenían por objetivo reducir el costo de la burocracia. Hood y Dixon demuestran que existen modificaciones que implican costos de implementación tan altos que terminan encareciendo los mismos procesos que buscaban hacer más eficientes. Esto es particularmente cierto para aquellos cambios que se contraponen a reformas adoptadas anteriormente. Sus resultados muestran que al perseguir un mismo objetivo con tres estrategias diferentes en un periodo de treinta años, las reformas acabaron revocando los avances logrados por todas las anteriores y redujeron la efectividad de la modificación total al andamiaje institucional (Hood y Dixon, 2015, 8).

Por su parte, Patrick Dunleavy y Anne White (2010) identifican que la constante reconfiguración estructural de los departamentos y unidades del gobierno británico también le genera un costo tangible al Estado. Los autores estimaron que la creación de cada nuevo departamento requiere de una inversión inicial de entre 15 y 175 millones de libras (entre 401

millones y 4 mil 680 millones de pesos mexicanos). Además, con cualquier tipo de reconfiguración, las pérdidas de productividad y pagos de liquidaciones a personal anterior encarecen la transición. Dunleavy y White determinaron que las modificaciones anunciadas por un Primer Ministro sin haber sido planeadas con tiempo suelen ser las más costosas, y el nuevo personal casi siempre enfrenta una sobrecarga administrativa que no siempre se le es compensada económicamente.

En una investigación también de carácter *ex post*, Guillermo Cejudo y Laura Sour (2007) hicieron un intento por contabilizar cuánto le cuesta al Estado mexicano cumplir con un objetivo tan difuso como lo es la rendición de cuentas horizontal. Concretamente, el estudio responde, ¿cuánto cuesta la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México? Al igual que sucede con las leyes electorales en México, el diseño institucional para la rendición de cuentas horizontal en el país ha evolucionado considerablemente; se crearon la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990 y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en 1999, y se han debido implementar las disposiciones previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, entre otros cambios (Cejudo y Sour, 2007, 4). Las ventajas y virtudes de estas reformas son inobjetables, pero sus beneficios son difíciles de cuantificar. No obstante, lo que el trabajo de Cejudo y Sour demuestra es que el hecho de que los objetivos y beneficios de una política o reforma sean difusos, no impide contabilizar sus costos de implementación y definitivamente no lo hace menos importante. Estos autores arriban a un estimado del costo de vigilar al gobierno federal a través del monto erogado por los organismos del Estado dedicados a monitorear a la Administración Pública Federal. Efectivamente, el gasto asociado a la rendición de cuentas aumentó en términos reales.

Finalmente, quizá el área de política que mejor sirve para ejemplificar los posibles costos tangibles de implementar un nuevo diseño institucional es la que aborda los aspectos de regulación. Una investigación del Instituto de Finanzas Internacionales (IIF) argumenta que la regulación financiera, y de manera especial los cambios frecuentes que se realizan al marco regulatorio, genera costos de implementación y cumplimiento que repercuten en el crecimiento económico de países enteros. Uno de los hallazgos más importantes del IIF es que el ajuste a nuevos diseños institucionales —en este caso estándares regulatorios— no es un proceso inmediato. El estudio estima que los bancos tomarán diez años en adaptarse al marco de regulación financiera que surgió como respuesta a la crisis de 2007–2009. Aunque los costos de

implementación incurridos por los bancos son distintos a los que enfrenta el Estado —el objeto de estudio de esta tesina—, el análisis del IIF advierte que los costos de implementar nuevas reglas tienen efectos de corto, mediano y largo plazo.

En sentido contrario, un estudio de la Comisión Europea (2012) encuentra que las modificaciones a los requisitos regulatorios reducen la carga administrativa y los costos tangibles asociados con la gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión. Para identificar los costos asociados a los cambios al marco legal, la Comisión llevó a cabo un estudio de línea de base con el que miden el cambio en el costo administrativo de un modelo de regulación a otro mediante entrevistas sucesivas a funcionarios administrativos. Esta metodología solamente es pertinente en casos en los que el investigador tiene acceso a funcionarios y documentos de ambos momentos: antes de la reforma y después de su implementación.

La revisión de algunos trabajos sobre costos tangibles de la implementación de reformas para el Estado muestra que no existe una metodología establecida para la estimación de costos de implementación futuros, ni para el estudio del gasto que implicó la puesta en marcha de cambios que ya se realizaron. Al mismo tiempo, advierte que es difícil aislar el impacto presupuestario de un diseño institucional específico, ya que el costo de implementación puede reflejar fallas inesperadas o comportamientos individuales inadecuados por parte de los gestores públicos. Finalmente, demuestra que los costos de implementación de una política o modificación varían en el tiempo, por lo que deben considerarse costos de corto, mediano y largo plazo. A partir de lo anterior, y considerando que la aplicación de mecanismos de control siempre le representará un costo tangible al Estado, el siguiente capítulo propone una metodología para determinar el impacto presupuestal de las reformas político-electorales de 2007–2008 y 2014 en México en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

CAPÍTULO 2. Metodología

En este trabajo se aborda la contabilización del costo que le representa al Instituto Electoral llevar a cabo las elecciones en México y la determinación del impacto presupuestal de las reformas político-electorales de 2007–2008 y 2014 en materia de fiscalización. En este apartado se describe el método que se empleó para analizar el gasto electoral total y para aislar el efecto de las reformas al modelo de fiscalización en el presupuesto del Instituto Electoral.

2.1. Análisis del gasto electoral

Aunque el gasto electoral total en México incluye los presupuestos del Instituto Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), esta investigación se limita a los costos del Instituto Electoral, ya que compone más de 80 por ciento del gasto electoral total³, es el órgano cuyas funciones y responsabilidades han cambiado con mayor frecuencia a raíz de las reformas estudiadas y concentra la totalidad las labores de fiscalización electoral.

Así, en un primer término, se utilizaron los datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) correspondientes al Instituto Electoral para estudiar la evolución del gasto electoral en términos generales. El presupuesto total del Instituto incluye el financiamiento directo e indirecto a los partidos políticos, así como la operación de las 32 juntas locales y las

³ De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2000–2016 (SHCP), el IFE/INE representó el 81.7 por ciento del gasto electoral total en 2014 —su año más bajo— y hasta el 91 por ciento en 2003.

300 juntas distritales. El análisis a profundidad del gasto del Instituto Electoral se llevó a cabo a partir del análisis administrativo económico del presupuesto (ver Anexo 1), y de la clasificación por objeto del gasto (ver Anexo 2). Recurrir a diferentes clasificaciones permitió analizar en qué unidades se han concentrado los aumentos (o disminuciones) de presupuesto y qué funciones y atribuciones del Instituto Electoral han recibido la mayor partida presupuestal a lo largo del tiempo. La información contenida en el PEF correspondiente al gasto electoral se analizó en términos reales, en pesos constantes de 2016.

Utilizar el PEF como insumo principal de este análisis tiene dos limitaciones principales. Primero, estudiar el presupuesto y no la Cuenta Pública puede llevar a subestimar el gasto destinado a la operación del organismo electoral, dadas las amplias modificaciones, ampliaciones y reasignaciones de recursos que se llevan a cabo durante el año en todas las dependencias del Gobierno (México Evalúa, 2014). Segundo, la estructura y contenido del PEF ha evolucionado considerablemente en el periodo estudiado, complicando la comparación directa entre los documentos emitidos entre 2000 y 2006, y aquellos elaborados a partir de 2007; aun dentro de los presupuestos de los últimos diez años, la clasificación administrativo económica y por objeto de gasto no responde a los mismos criterios.

Aun con estas desventajas, se utiliza el PEF ya que refleja la *intención* de los ejecutores del gasto; un elemento fundamental del análisis. Como quedó claro en la revisión de literatura, el estudio de costos de implementación se divide en dos momentos clave: la estimación *ex ante* y el cálculo *ex post* de los costos. La metodología que se emplea a continuación se enfoca en las estimaciones del Instituto Electoral en cuanto a los costos de implementación de cada nuevo modelo de fiscalización. Así, el PEF muestra el gasto que se programa para la implementación de reformas y es uno de los insumos más relevantes para calcular esa estimación *ex ante* que se aborda a continuación.

Adicionalmente, una revisión preliminar de los datos indica que las ampliaciones presupuestales para los órganos en el ámbito electoral rara vez superan el 3 por ciento del total, por lo que no se esperan grandes variaciones entre el PEF y el gasto real. Finalmente, al no existir Cuenta Pública para el ejercicio fiscal de 2016 al momento del cierre de esta investigación, sería imposible analizar la tendencia en el presupuesto del INE a partir de la reforma de 2014 con un insumo distinto al PEF.

Con el fin de concentrar el análisis en el gasto operativo o de administración del Instituto Electoral, la evolución del gasto se estudia sin considerar los recursos del Instituto destinados a cubrir las prerrogativas de los partidos políticos en cada ejercicio fiscal. El monto que recibirán los partidos políticos se establece cada año mediante un acuerdo del Consejo General (CG) del Instituto Electoral. Para esta primera sección, se revisaron los acuerdos correspondientes a cada año de 2000 a 2016 y se restó la cantidad asignada a los partidos del presupuesto de la Dirección General de Prerrogativas y Partidos Políticos encargada de administrarlos (una vez más, en pesos constantes de 2016).

2.2. Identificación de costos de implementación

Los insumos principales para identificar los costos de implementación de las reformas también fueron el PEF y los acuerdos del CG del Instituto Electoral. Para el caso de la implementación de reformas, los acuerdos del CG incluyen las solicitudes de ampliación de presupuesto para la implementación de cada nueva disposición. Las solicitudes de ampliación de presupuesto son documentos elaborados por la Comisión Temporal de Presupuesto del Instituto Electoral y presentados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de conformidad con las leyes aplicables.⁴ Para los ejercicios fiscales 2008 y 2014, el IFE y el INE (respectivamente) solicitaron ampliaciones sustanciales a su presupuesto con el objetivo de contar con los recursos suficientes para hacer frente a las nuevas funciones y atribuciones del órgano plasmadas en las reformas constitucionales en materia político-electoral aprobadas en noviembre de 2007 y febrero de 2014. Estos dos documentos establecen los proyectos que serían financiados por los recursos extraordinarios concedidos por la SHCP y conforman la parte *ex ante* del análisis que se lleva a cabo.

Adicional a estos acuerdos, se revisaron los anexos estadísticos correspondientes a cada solicitud, los documentos de seguimiento a proyectos especiales por unidad o dirección, las licitaciones a proveedores externos y los reportes de la Comisión Temporal del Consejo General para dar Seguimiento al Ejercicio de Ampliación Presupuestal (CTSEAP). El anexo estadístico

⁴ El Art. 21 transitorio del Decreto del PEF para el Ejercicio Fiscal 2008 establece que el IFE podrá solicitar ampliaciones a su presupuesto aprobado con el fin de atender sus nuevas atribuciones, administración, distribución y vigilancia

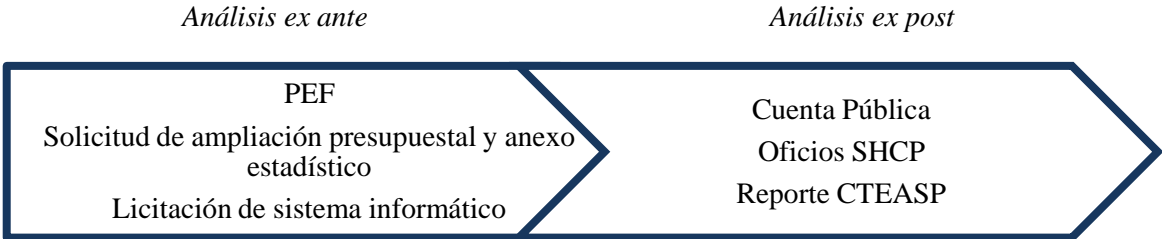
El Art. 16 transitorio de la LGIPE establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, asignará recursos presupuestarios al INE para el debido cumplimiento de sus atribuciones, de conformidad con las normas aprobadas en 2014, y sujeto a la suficiencia presupuestaria.

contiene las partidas específicas a las que se destinarán los recursos solicitados en el acuerdo al que corresponden. Los anexos estadísticos se revisaron para identificar los aumentos de personal derivados de la reforma por dirección administrativa, así como para cada concepto de gasto en términos generales —servicios personales, servicios de administración, materiales y suministros y bienes muebles e inmuebles—.

Ambos modelos de fiscalización estudiados contemplan el desarrollo de un complejo sistema informático para el que se destina gran parte de la ampliación presupuestal solicitada. En este sentido, era importante analizar los documentos relativos a las licitaciones a los proveedores externos que desarrollarían estos sistemas, para determinar los costos exactos que estos tendrían para el Instituto, así como los cambios en el presupuesto destinado para este fin a lo largo de su implementación.

A fin de contrastar los costos determinados de manera *ex ante* por el ejecutor de gasto con los montos reales que se destinaron a la adopción de los modelos de fiscalización plasmados en las reformas estudiadas, el análisis de las solicitudes de ampliación se complementó con una revisión de los oficios de la SHCP mediante los cuales se aprueba, modifica o declina la solicitud de ampliación de presupuesto del Instituto Electoral, así como un estudio de la Cuenta Pública de los ejercicios fiscales de 2008 y 2014 y los reportes de gasto emitidos por la CTSEAP, que dan seguimiento puntual al gasto de la ampliación presupuestal concedida por la SHCP para la implementación de la reforma, también por unidad administrativa y concepto de gasto. Todos los documentos listados en los párrafos anteriores son de carácter público, por lo que se consultaron directamente o a través de solicitudes de información presentadas ante el portal de transparencia del INE.

Figura 1. Descripción gráfica de metodología para identificar costos de implementación



Fuente: elaboración propia.

De manera paralela a la revisión de documentos públicos, se realizaron entrevistas exploratorias semi estructuradas a funcionarios y ex funcionarios del Instituto Electoral para conocer las particularidades del proceso de implementación de los modelos de fiscalización de 2007 y 2014. Para elegir a los encuestados se utilizó un muestreo de cadena o bola de nieve. Esta técnica no probabilística se basa en la identificación de miembros clave del grupo que se desea estudiar —en este caso funcionarios y ex funcionarios del Instituto Electoral en México—, que después son usados para llegar a otros miembros cada vez más especializados entre sus conocidos (Kuzel, 1999). Para este trabajo se llevó a cabo un primer acercamiento con dos ex consejeros del IFE, un consejero actual y un asesor de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPP), que a su vez refirieron a cuatro funcionarios administrativos adicionales dentro del mismo Instituto. De estos cuatro, dos son funcionarios actuales dentro de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), uno integrante de la Comisión de Presupuesto y uno ex asesor del Secretario Ejecutivo en materia de fiscalización.

2.3. Dimensiones de costo

La metodología descrita en el apartado anterior permite diferenciar entre aumentos presupuestales inerciales y aumentos presupuestales relacionados directamente con las reformas electorales estudiadas. Una vez identificado el monto destinado exclusivamente a la implementación de los modelos de fiscalización electoral, esta investigación clasifica el gasto en dos grandes categorías: gasto en estructura y gasto en inversión. El primero incluye el costo asociado al aumento y capacitación del personal, mientras que el segundo se refiere a los recursos invertidos tanto en bienes muebles e inmuebles, como en el desarrollo de sistemas especializados de información.

Para estos efectos, se vuelven a revisar los anexos estadísticos y reportes al respecto de las ampliaciones presupuestales y la Cuenta Pública en su clasificación por destino del gasto. Para profundizar en los cambios de estructura, se utilizan el analítico de plazas y remuneraciones del PEF y los diagramas de la estructura orgánica de las unidades de interés publicados en la página oficial del Instituto Electoral. En cuanto al gasto de inversión, se estudian también el presupuesto de la Unidad Técnica de Servicios de Informática del Instituto Electoral (UNICOM) y las licitaciones a proveedores externos de servicios de tecnología.

Una vez establecida la metodología con la cual se pretende responder a las preguntas de investigación, el siguiente capítulo enmarca este análisis en la historia de democratización del país mediante una revisión de la evolución del marco jurídico. Es a continuación que se justifica con mayor detalle la selección de las reformas de 2007–2008 y 2014 como casos de estudio, y los costos de implementación de los modelos de fiscalización electoral como el foco del análisis.

CAPÍTULO 3. Las reformas electorales

Las reformas constitucionales en materia político-electoral aprobadas en noviembre de 2007 y febrero de 2014 están entre las más extensas desde la creación del IFE en 1990. La reforma de 2007–2008 dotó al IFE de un total de 53 atribuciones adicionales a las que ya tenía. Tan sólo siete años después, la reforma de 2014 sumó 74 nuevas facultades a esta lista (Saavedra, en prensa). En este periodo, las modificaciones más relevantes se dieron en materia de financiamiento a los partidos políticos y monitoreo del origen y destino de estos recursos.

Dentro de este grupo de cambios, la investigación se centra en las modificaciones al modelo de fiscalización de los recursos de los partidos. Como se muestra a continuación, la fiscalización cumple con dos criterios fundamentales para el análisis: es determinante para la calidad de la democracia mexicana y tiene un impacto presupuestario considerable. La evolución del marco jurídico en materia electoral que se presenta a continuación presenta un panorama general de las nuevas atribuciones adquiridas por el Instituto Electoral con cada reforma y describe detalladamente las características de los modelos de fiscalización de 2007 y 2014.

3.1. Evolución del marco jurídico

En la mayoría de las democracias maduras se regula tanto el origen como el destino de los recursos de los partidos políticos. Desde la perspectiva del origen, el financiamiento a los partidos puede ser público, privado o mixto, puede ser directo o indirecto, y puede ser asignado equitativamente o con base en los votos obtenidos (Guerrero, 2003). En términos del destino, es

necesario establecer si los recursos pueden utilizarse sólo para campañas, también para el las actividades ordinarias de los partidos, o bien para ambas (Payne *et al.*, 2007).

La legislación mexicana prevé la participación del Estado en el financiamiento de los partidos políticos desde 1963 y la regulación al respecto se ha expandido con el tiempo hasta cubrir todos los aspectos del origen y destino de los recursos listados en el párrafo anterior. Esta forma de financiamiento se introdujo para cumplir una serie de objetivos democráticos como lo son mayor transparencia en el proceso electoral, mayor equidad entre candidatos y mayor independencia de intereses privados (Ugalde, 2012). Estos objetivos, sin embargo, no son un resultado automático de la reducción del financiamiento privado en la contienda y su cumplimiento depende de una serie de medidas complementarias. La más importante de estas medidas es la fiscalización o monitoreo de los recursos que reciben y ejercen los partidos. El grado y tipo de fiscalización depende de la institución que debe desempeñarla, los ámbitos del financiamiento y gasto que están sujetos a ella, y el grado al que se exige la participación de los partidos y órganos electorales en el monitoreo de sus propios gastos.

En 1993, el financiamiento total de los partidos estaba compuesto por cinco grandes rubros: público, de la militancia, de los simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. Esto excluía recursos de los gobiernos federal, estatal o local, así como de extranjeros y empresas. Aunque se contaba con anonimato de recursos hasta del 10 por ciento del total, se limitaron las aportaciones individuales a menos del 1 por ciento del financiamiento. Finalmente, en 1993, se facultó al IFE para establecer el tope de campaña en elecciones presidenciales, y a los consejos locales y distritales para definirlos en el caso de campañas para senador y diputado, respectivamente (COFIPE, oct. 1993).

Los principales cambios en materia de financiamiento incluidos en la reforma electoral de 1996 tenían el objetivo de hacer las elecciones más equitativas y transparentes. Por primera vez, esta reforma estableció que el financiamiento público debía prevalecer sobre el privado y redujo drásticamente los topes de campaña. Esta combinación provocó que en las elecciones de 1997, el financiamiento público representara el 81 por ciento de los recursos totales de los partidos, comparado con menos del 3 por ciento en las elecciones presidenciales anteriores (Molinar, 2002, 11). Al limitar las contribuciones privadas a un monto inferior al 10 por ciento de las contribuciones públicas, la transferencia de recursos del Estado a los partidos en las

elecciones de 1994 fue equivalente al 16.5 por ciento de lo erogado en las elecciones de 1997 (Becerra *et al.*, 1997, 111).

De 1997 a 2007, los partidos recibieron un monto total para el financiamiento de sus actividades ordinarias equivalente al número de ciudadanos en el padrón electoral por el 0.65 por ciento del salario mínimo vigente, y un monto equivalente para actividades de campaña en años de elecciones federales (COFIPE, ene. 2008, Art. 78; Casar, 2011). En las elecciones intermedias de 2003, el financiamiento público ascendió a su mayor nivel para colocarse en 4 mil 900 millones de pesos de 2016 (PEF, 2003). Con la reforma electoral de 2007–2008 se redujo el monto total de financiamiento público otorgado a los partidos al limitar el financiamiento para actividades de campaña a 50 por ciento de lo proporcionado para actividades ordinarias en el caso de elecciones presidenciales, y 30 por ciento para elecciones intermedias (COFIPE, ene. 2008). Esta modificación logró reducir la participación del Estado en el financiamiento de los partidos en las elecciones de 2009 a 3 mil 600 millones de pesos de 2016 (PEF, 2009).

Mientras que la reforma disminuyó la cantidad de recursos disponibles a los partidos, aumentó considerablemente la cantidad de requisitos que deben cumplir al gastarlo. A partir de 2008, los partidos deben destinar por lo menos dos por ciento del monto total de financiamiento público a actividades de educación, capacitación e investigación socioeconómica, y otro dos por ciento adicional a la promoción de la equidad de género (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 41; COFIPE, 2008, Art. 78). Estas nuevas disposiciones evidencian la creciente preocupación por el destino de los recursos de los partidos.

El monitoreo del origen y destino de estos recursos comenzó a cobrar relevancia en 1996. Ese año, tras aumentar la participación del financiamiento público directo, se exigió a los partidos que establecieran un órgano interno de control capaz de documentar y comunicar los ingresos y gastos de cada organización. Estas funciones recayeron en una dirección reducida de la DEPP, que contaría con el apoyo de una comisión especializada del CG para su cumplimiento (COFIPE, nov. 1996). No fue hasta la reforma de 2007–2008 que el IFE expandió considerablemente sus funciones de fiscalización de los recursos de los partidos. A partir de este cambio, las labores de fiscalización del IFE incluyeron la fiscalización ordinaria (revisión de informes anuales y regulación de pre campañas) y la conducción de investigaciones

extraordinarias sobre posible mal uso de recursos (Córdova, 2011, 367). Así, el IFE se volvió no sólo fiscalizador sino sancionador de los partidos políticos.

Para cumplir con sus nuevas atribuciones en materia de fiscalización, el Instituto Electoral adoptó una nueva estructura en 2008 que más tarde modificó sustancialmente a raíz de la reforma constitucional de 2014. En el primer modelo, las funciones de fiscalización antes realizadas por la DEPP y la Comisión de Fiscalización del CG pasaron a una nueva Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP). Esta unidad especializada contaba con autonomía técnica y de gestión, y operaba sin la intervención de la Comisión de Fiscalización del CG, que desapareció en esta reforma. Por primera vez, la nueva UFRPP estaba facultada por la ley para sobrepasar los secretos bancario, fiscal y fiduciario en la revisión de los gastos de los partidos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 41; COFIPE, ene, 2008).

En 2014, el nuevo Instituto Electoral de carácter nacional atrajo la facultad de fiscalización de candidatos y campañas locales. Hasta ese momento, el IFE solamente monitoreaba el gasto de los partidos con candidatos en elecciones federales. Para hacer frente a este nuevo reto, se reintrodujo la Comisión de Fiscalización y se fortaleció a la UFRPP bajo el nombre de Unidad Técnica de Fiscalización (UTF). En su interior, se creó la Dirección de la Programación Nacional que sería la encargada de coordinar las labores de fiscalización en las 300 juntas distritales y las 32 juntas locales (LGIPE, Art. 32; LGPP, Art. 7; Saavedra, en prensa). Adicionalmente, se modificaron los tiempos en los que se debía llevar a cabo la fiscalización para hacerla coincidir con las deliberaciones del TEPJF. Para lograr un mayor volumen de fiscalización en tiempo real, la ley exigió la creación de un sistema en línea de registro y contabilidad que fue desarrollado para las elecciones intermedias de 2015.

Aunque gran parte de las nuevas funciones del IFE con respecto a fiscalización y monitoreo respondieron a una ampliación sin precedente de las prerrogativas indirectas en la forma de tiempos en radio y televisión otorgados por el órgano electoral, la estructura de las UFRRR y la UTF siempre se encargaron exclusivamente de la revisión de prerrogativas directas. A partir de las reglas y requisitos establecidos en el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral (Acuerdo INE/CG267/2014), se reestructuró la DEPP para que realizara todas las actividades de monitoreo de radio y TV, por lo que es posible diferenciar las unidades y presupuestos correspondientes a cada tipo de fiscalización.

Aunque el Instituto Electoral es la instancia que realiza la mayoría de las actividades de fiscalización, el control sobre el uso de los recursos por parte de los partidos no se agota con el IFE o INE. A partir de 2008, cualquier ciudadano tiene el derecho de hacer solicitudes de información a los partidos a través del sistema de transparencia del Instituto Electoral. Esto genera un cargo adicional tanto para los partidos como para el Instituto, quien además de establecer procedimientos y emitir reglas para realizar las solicitudes, debe procesarlas. También a partir de la reforma de 2007–2008, el IFE fortaleció su Contraloría General para fiscalizar los ingresos y gastos del propio órgano electoral.

Las modificaciones a la ley electoral en los ámbitos de financiamiento y fiscalización implementados en la última década han modificado considerablemente las atribuciones del Instituto Electoral. De acuerdo con la hipótesis de esta investigación, la implementación de estos cambios ha contribuido al encarecimiento del proceso electoral en México. Dado que no todos los cambios tienen el mismo impacto presupuestal, a continuación se propone una clasificación de las principales modificaciones a la ley electoral descritas en este apartado de acuerdo con su costo de implementación esperado.

3.2. Clasificación de reformas electorales

Además de diferenciar entre aumentos presupuestales inerciales y aumentos relacionados al cambio de funciones de los órganos electorales, todo análisis de costos de implementación debe distinguir entre costos inmediatos de implementación y costos o ahorros futuros (ver Dunleavy, 2015). En un primer momento, cada modificación trae consigo un costo de implementación que puede incluir la difusión y comunicación de la nueva regla, la contratación de funcionarios o creación de nuevos departamentos, la capacitación de funcionarios y departamentos existentes y la adecuación de leyes relacionadas, entre otros. Más adelante, una vez que la nueva reglas es puesta en marcha, la modificación puede encarecer o abaratar el proceso que regula en el mediano o largo plazo.

En la tipología que se presenta a continuación, se realiza una estimación —a groso modo— de lo que costaría implementar cada modificación al marco legal, y los ahorros que podría traer en el largo plazo con respecto al arreglo original. El cuadrante de interés es aquel que concentra las modificaciones que serían muy costosas de implementar y que no parecen traer ningún tipo de ahorro en el futuro, siendo las de mayor impacto presupuestario, tanto en el

corto como en el largo plazo. Las modificaciones en materia de fiscalización de los recursos de los partidos no sólo se encuentran en este cuadrante, sino que es la única modificación de este tipo que cambia en los dos periodos estudiados: 2008 y 2014 (ver Cuadro 1). Esto permite analizar el costo de cambiar el modelo de fiscalización como resultado de ambas reformas.

**Cuadro 1: Clasificación de principales modificaciones por costo de implementación y ahorro futuro
Reformas de 2007-2008 y 2014**

		Pretensión de ahorro en el futuro	
		Alta	Baja
Costo estimado de implementación (set-up, inversión, desarrollo de capacidades)	Alto	2007	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de nueva Unidad de Fiscalización - IFE única autoridad administradora de tiempos públicos oficiales en radio y TV - Se crea Contraloría General del IFE
	Bajo	2014	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de la UTF y el Sistema Nacional de Fiscalización. - Se amplía periodo de fiscalización a precampañas: <ul style="list-style-type: none"> o 60 días antes de presidenciales, 40 días antes de intermedias - Candidatos independientes
		2007	<ul style="list-style-type: none"> - Nueva fórmula de financiamiento: <ul style="list-style-type: none"> o 0.65% salario mínimo X número de ciudadanos en el padrón = permanente o 50% de permanente = campaña presidencial (antes 100%) o 30% de permanente = campaña intermedias - Disminución del periodo de campañas: <ul style="list-style-type: none"> o De 180 a 90 días en campañas presidenciales, y 60 días en intermedias - Concurrencia de elecciones locales
	2014	N/A	N/A

Fuente: elaboración propia con base en COFIPE (ene. 2007), LGOPE (mayo 2014), Córdova (2011; 2014), Casar (2010) y Dunleavy (2014).

CAPÍTULO 4. Análisis empírico

Para contabilizar el costo de implementación de las modificaciones descritas en el capítulo anterior, es fundamental contar con un panorama general de la evolución de los costos electorales en México en el periodo estudiado. Este capítulo describe el cambio en el gasto total del Instituto Electoral de 2000 a 2016, para después concentrarse en la dinámica específica del presupuesto destinado a la fiscalización y monitoreo de recursos. El objetivo de este ejercicio es identificar patrones generales en el gasto electoral en México y relacionarlos con las reformas descritas en el capítulo anterior.

El hallazgo principal del análisis del gasto electoral total radica en que la diferencia entre el presupuesto de los años electorales y el de los años en los que no hay elecciones federales se ha reducido significativamente en la última década. En este sentido, una hipótesis consiste en que las modificaciones a la legislación electoral en materia de fiscalización y monitoreo de recursos ha contribuido a un incremento en los costos administrativos del Instituto Electoral y a un aumento en el personal empleado en el mismo. Mientras que antes de las reformas el incremento de los gastos operativos se reflejaba en los presupuestos de años electorales, en la actualidad se observa una estructura más compleja a la que le corresponde un presupuesto mucho menos cíclico.

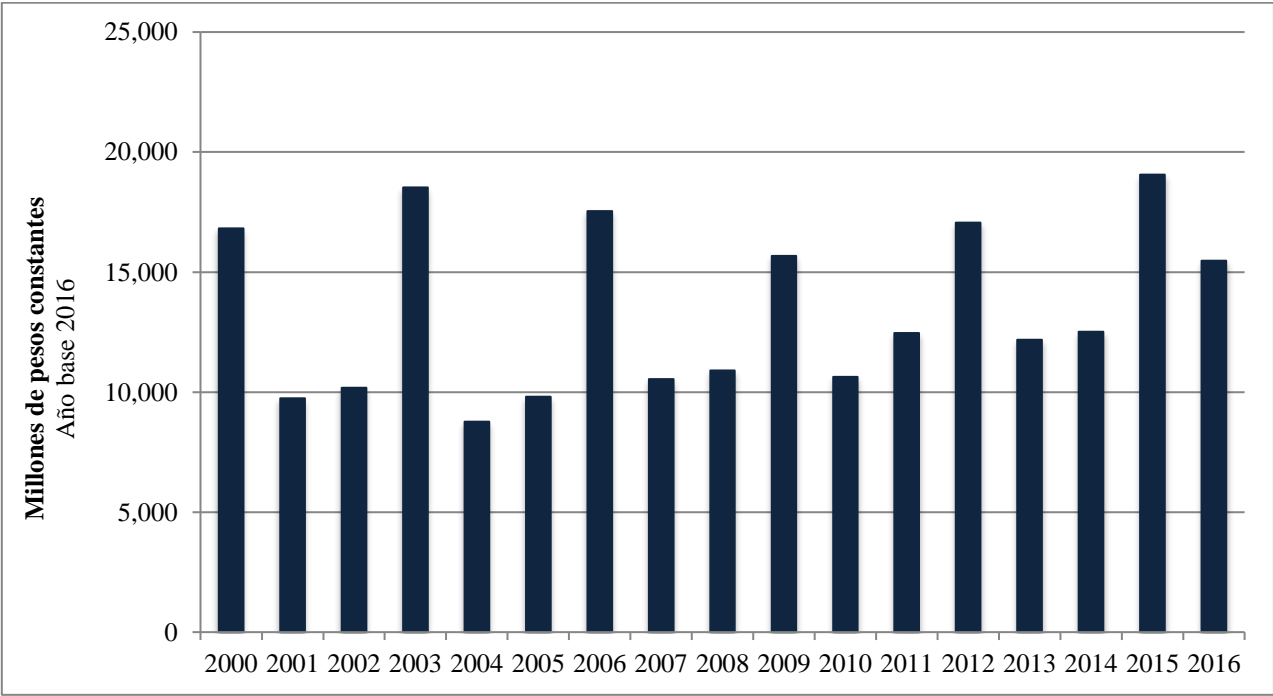
4.1. Gasto electoral 2000–2016

El presupuesto total del Instituto Electoral en el periodo estudiado oscila entre 8 mil 760 y 19 mil 100 millones de pesos anuales (constantes, año base 2016). El monto destinado a la

organización de elecciones en México no es menor, especialmente cuando se compara con el presupuesto de otras dependencias y organismos del Estado. Por ejemplo, para el 2016, al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se le asignó un presupuesto de 940 millones de pesos, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) 1 mil 550 millones de pesos, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) cuenta con 7 mil 840 millones de pesos y la Secretaría de Economía con 14 mil 750 millones de pesos (SHCP, 2016).

En general, el Instituto Electoral, recibe más presupuesto en años de elecciones federales (2003, 2006, 2009, 2012 y 2015) que en aquellos en los que sólo se celebran elecciones locales (ver Gráfica 1). En dos ocasiones —2003 y 2015—, el presupuesto de años con elecciones federales intermedias rebasó el presupuesto máximo destinado a las tres elecciones presidencial llevadas a cabo entre 2000 y 2016. También destaca el hecho de que el gasto total en elecciones intermedias presenta mayor variación que el presupuesto electoral total de los años con elecciones presidenciales que se ha mantenido relativamente constante a lo largo del periodo estudiado; en 2000, 2006 y 2012 se presupuestaron 16 mil 800, 17 mil 500 y 17 mil 100 millones de pesos, respectivamente.

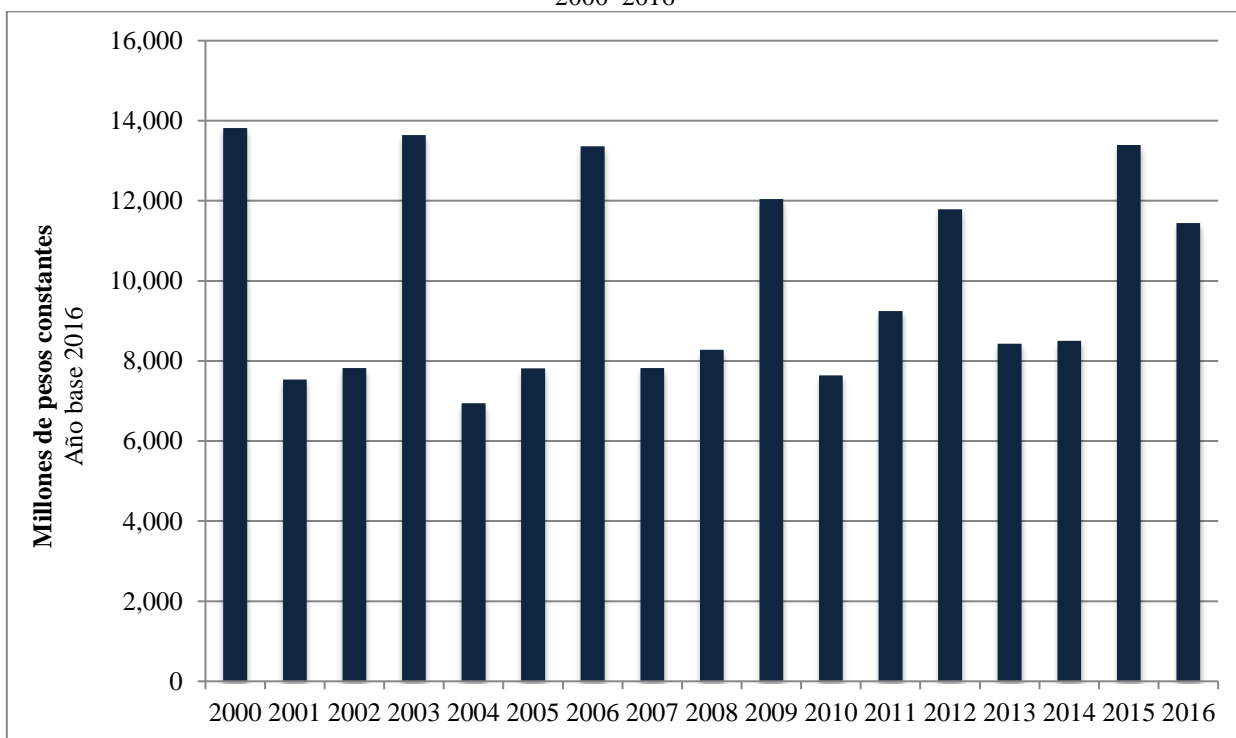
Gráfica 1: Presupuesto total del IFE/INE
2000–2016



Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2000–2016 (SHCP).

El hallazgo más relevante en términos del gasto electoral agregado es una tendencia hacia la equiparación del gasto entre los años en los que se llevan a cabo procesos electorales federales y aquellos en los que sólo se presentan elecciones a nivel local. La disminución de la diferencia entre el presupuesto de años con elecciones federales y los años inmediatamente anteriores y posteriores es visible tanto en el presupuesto total, como en el presupuesto sin considerar prerrogativas directas (ver Gráfica 2). Excluir las prerrogativas directas del análisis es importante si lo que se quiere identificar son los costos de operación del Instituto Electoral. Aunque el monto otorgado por el Estado a los partidos se ha modificado constantemente a raíz de las reformas, el costo de administrar estos recursos ha permanecido estable.

Gráfica 2: Presupuesto operativo del IFE/INE
2000–2016



Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2000–2016 (SHCP) y Acuerdos del CG 2000–2016.

En el caso de elecciones presidenciales, mientras que de 2000 a 2001 el presupuesto operativo del IFE disminuyó 45.5 por ciento, de 2012 a 2013 disminuyó solamente 14.6 por ciento. La misma tendencia se observa en años con elecciones intermedias: el presupuesto operativo del Instituto Electoral disminuyó 49.1 por ciento de 2003 a 2004, y sólo 14.6 por ciento de 2015 a 2016 (ver Tabla 1). Esto significa que el monto total erogado por el Instituto

Electoral en años sin elecciones federales se acerca cada vez más al gastado en años en los que se llevan a cabo elecciones presidenciales e intermedias.

Tabla 1: Diferencia entre el presupuesto de años electorales y años post electorales
Pesos constantes de 2016

Años	Presupuesto total IFE/INE		Presupuesto IFE/INE <i>sin prerrogativas directas</i>	
	Diferencia (pesos constantes)	Cambio Porcentual	Diferencia (pesos constantes)	Cambio porcentual
2000 a 2001	-7,075,389,311	-42.1	-6,281,046,826	-45.5
2003 a 2004	-9,766,739,879	-52.7	-6,696,629,826	-49.1
2006 a 2007	-6,965,681,479	-39.9	-5,538,785,702	-41.5
2009 a 2010	-5,041,075,040	-32.2	-4,405,366,523	-36.6
2012 a 2013	-4,885,474,940	-28.6	-3,350,637,492	-28.4
2015 a 2016	-3,583,316,703	-18.8	-1,952,722,767	-14.6

Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2000–2016 (SHCP) y acuerdos del CG 2000–2016.

Esta tendencia resulta aún más marcada si se examinan los años inmediatos anteriores a los años con procesos electorales federales, debido a que el proceso de organización de elecciones inicia en octubre del año previo (Casar, 2010). Si tomamos las elecciones presidenciales, el aumento en el presupuesto operativo del IFE de 2005 a 2006 fue de 71 por ciento, mientras que de 2011 a 2012 fue sólo de 27.4 por ciento. En el caso de elecciones federales intermedias, el presupuesto operativo del Instituto Electoral aumentó 74.2 por ciento de 2002 a 2003, y 57.5 por ciento de 2014 a 2015 (ver Tabla 2).

Tabla 2: Diferencia entre el presupuesto de años electorales y años pre electorales
Pesos constantes de 2016

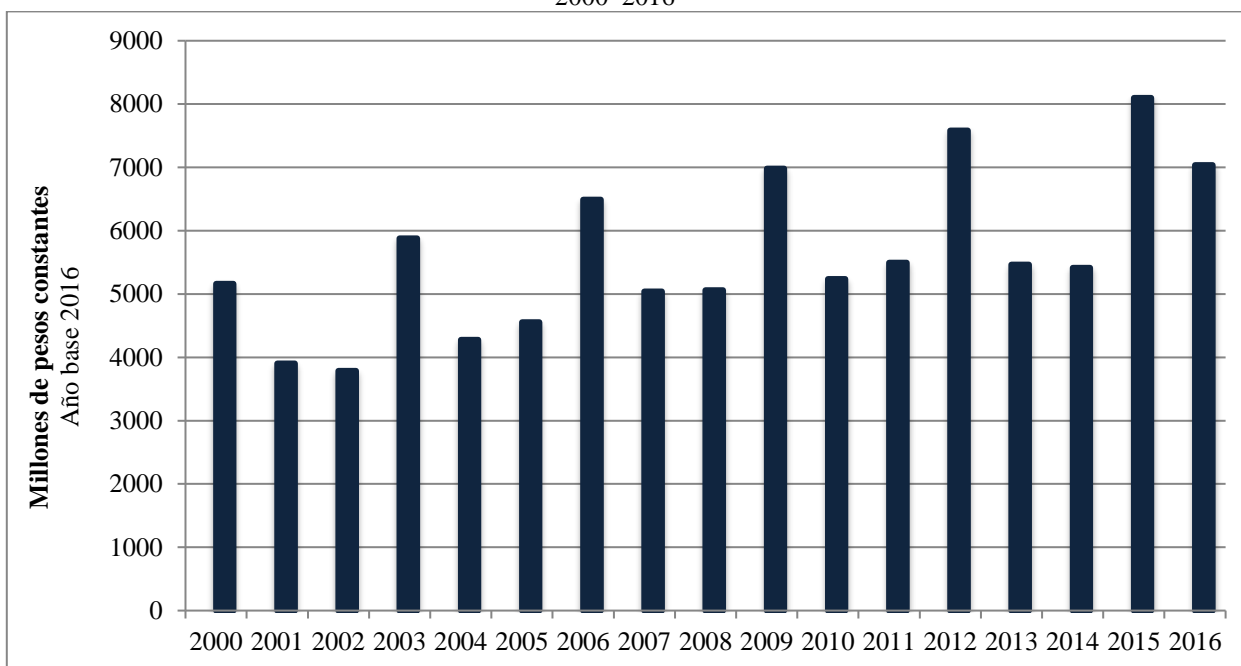
Años	Presupuesto total IFE/INE		Presupuesto IFE/INE <i>sin prerrogativas directas</i>	
	Diferencia (pesos constantes)	Cambio porcentual	Diferencia (pesos constantes)	Cambio porcentual
2002 a 2003	8,353,080,313	+ 82.1	5,811,155,470	+ 74.2
2005 a 2006	7,731,495,961	+ 78.8	5,546,105,681	+ 71.0
2008 a 2009	4,778,094,457	+ 43.8	3,759,758,550	+ 45.4
2011 a 2012	4,599,036,723	+ 36.9	2,534,316,315	+ 27.4
2014 a 2015	6,541,535,848	+ 52.3	4,890,838,925	+ 57.5

Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2000–2016 (SHCP).

La aparente convergencia entre los presupuestos de años electorales y no electorales también se refleja en el monto destinado a servicios personales. Aunque el gasto en este rubro sigue disparándose en años de elecciones federales, los datos presentan un crecimiento constante

en el tiempo en términos reales (ver Gráfica 3). Esto ha resultado en que el gasto en servicios personales en los últimos cinco años no electorales (2010, 2011, 2013, 2014 y 2016) supere el monto correspondiente al año 2000. El presupuesto destinado a servicios personales en 2015 (8 mil 100 millones) creció 57 por ciento con respecto a lo presupuestado en 2000 (5 mil 160 millones). De acuerdo con la Cuenta Pública 2014 (SHCP), ese año se liberaron 6 mil 923 plazas para atender las nuevas atribuciones asociadas con la implementación de la última reforma electoral.

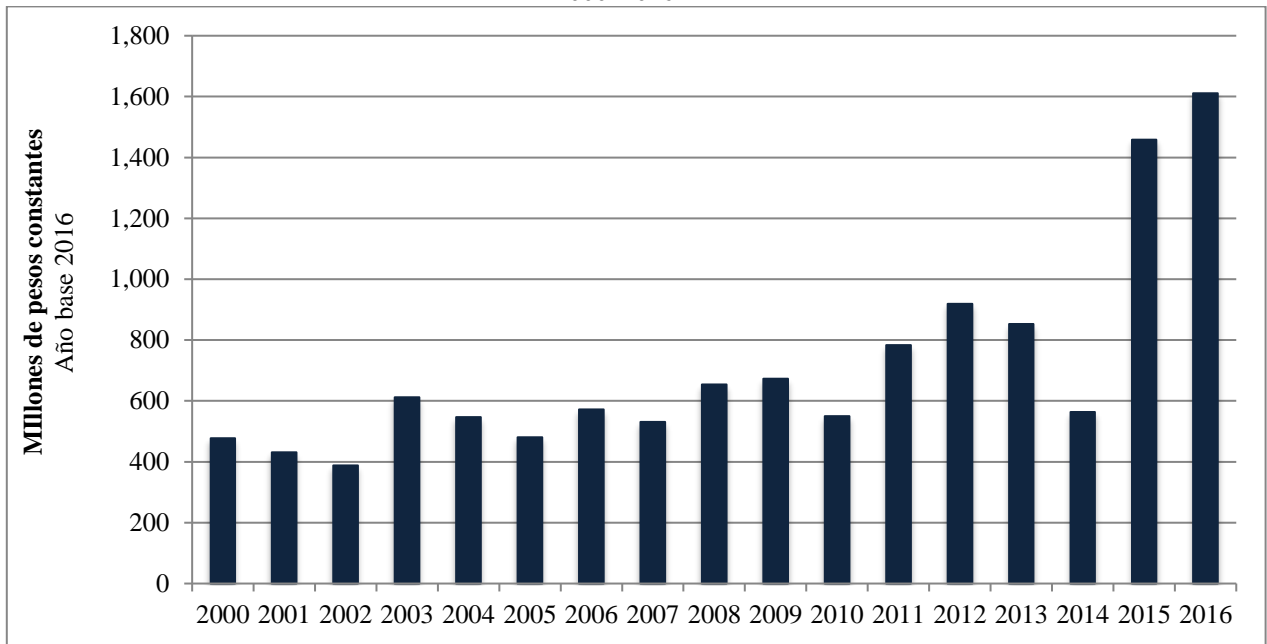
**Gráfica 3: Presupuesto destinado a servicios personales en el IFE/INE
2000–2016**



Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2000–2016 (SHCP).

De manera similar a los recursos destinados a cubrir servicios personales, el presupuesto de la Dirección de Administración dentro del Instituto Electoral muestra un aumento constante en términos reales en el periodo estudiado (ver Gráfica 4). Aunque también aumenta ligeramente en años electorales, la Dirección de Administración encargada de la dirección de recursos financieros, recursos humanos y recursos materiales registra una partida presupuestal cada vez más generosa. Ésta crece más de 58 por ciento en 2015 con respecto a su valor más alto en el periodo estudiado (2012) y aumenta un 10 por ciento adicional en 2016 para alcanzar los 1 mil 610 millones de pesos (10 por ciento del presupuesto total del INE para ese año).

**Gráfica 4: Presupuesto de la Dirección de Administración del IFE/INE
2000–2016**



Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2000–2016 (SHCP).

Los datos asociados al gasto en servicios personales favorecen la hipótesis planteada al inicio de este capítulo acerca del efecto de las reformas en el costo y tamaño del aparato burocrático permanente del Instituto Electoral. Mientras que antes los aumentos significativos en el gasto operativo del Instituto Electoral correspondían a años de elecciones federales, ahora se observa un presupuesto que aumenta cada vez más en años en los que no se financian elecciones presidenciales o intermedias.

4.2. Gasto en fiscalización electoral

La fiscalización de recursos a través de un área especializada con presupuesto propio fue una innovación de la reforma electoral de 2007–2008 (COFIPE, ene. 2007). Así, la nueva UFRPP operó por primera vez en las elecciones federales intermedias de 2009. Antes de eso, el IFE llevaba a cabo sus labores de fiscalización de recursos de los partidos políticos por medio de la DEPPP con ayuda de la Comisión de Fiscalización adscrita al CG (Casar, 2010; Córdova, 2014) y no registra una partida presupuestal destinada exclusivamente a este fin. En el análisis funcional programático económico del presupuesto del Instituto Electoral tampoco se identifica

la fiscalización de recursos como una función del organismo con recursos asignados específicamente para ello.

En datos a partir de 2009, se observa que el presupuesto de la unidad de fiscalización disminuyó desde su creación para llegar a su punto mínimo en 2014 (116 millones de pesos). El costo de la fiscalización se dispara de manera visible en 2015, al aumentar más de 100 por ciento con respecto al año anterior. Este salto no es atribuible a la presencia de elecciones federales, ya que el presupuesto de la UTF no mostró una tendencia similar de 2011 a 2012, cuando sólo aumentó 18 por ciento (ver Tabla 3). El presupuesto de la unidad de fiscalización representa entre el 1 y el 2 por ciento del gasto operativo del Instituto Electoral, dependiendo del año observado.

**Tabla 3: Presupuesto de la Unidad Técnica de Fiscalización
2009–2016**

Año	Presupuesto Unidad Técnica de Fiscalización (pesos constantes de 2016)
2009	175,714,403
2010	148,058,967
2011	123,867,828
2012	145,859,967
2013	116,117,687
2014	115,855,758
2015	250,648,896
2016	276,6098,90

Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2000–2016 (SHCP).

4.3. Costo de las reformas

De acuerdo con los artículos 21 transitorio del Decreto del PEF para el Ejercicio Fiscal 2008 y 16 transitorio de la LGIPE expedida en 2014, el Instituto Electoral puede solicitar ampliaciones a su presupuesto aprobado con el fin de atender sus nuevas atribuciones establecidas en las reformas constitucionales en materia político-electoral de 2007–2008 y 2014. La normatividad establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, asignará recursos presupuestarios al INE para el debido cumplimiento de sus facultades, de conformidad con las leyes aprobadas, y sujeto a la suficiencia presupuestaria. Con esto en mente, el CG del Instituto Electoral realizó solicitudes de ampliación de presupuesto a la SHCP para los ejercicios fiscales de 2008 y 2014 expresamente para fines de implementación de las modificaciones realizadas al marco legal. Cada solicitud está acompañada por un anexo estadístico elaborado por la Dirección Ejecutiva

de Administración en el que se muestra la distribución planeada de los recursos por unidad responsable, programa, subprograma, proyecto y partida.

Para el ejercicio fiscal de 2008, el IFE estimó que requeriría 1 mil 090 millones de pesos (constantes, año base 2016) para implementar la reforma constitucional aprobada en noviembre de 2007. Sin embargo, a través de los oficios 801.1-148 (7/ago/2008) y 801.1-169 (3/sept/2008), la SHCP solamente aprobó 889 millones de pesos. Este aumento representó el 10.7 por ciento de su presupuesto total aprobado para ese ejercicio fiscal (ver Tabla 4). Para la implementación de la reforma de 2014, el ahora INE solicitó una ampliación presupuestal por 243 millones 933 mil pesos. Este monto fue equivalente al 2.9 por ciento del presupuesto total aprobado para el ejercicio fiscal 2014.

Tabla 4: Solicitudes de ampliación de presupuesto para la implementación de las reformas electorales de 2007–2008 y 2014
Pesos constantes de 2016

Ejercicio fiscal	Total	Porcentaje de presupuesto total aprobado	Porcentaje de presupuesto aprobado <i>sin prerrogativas</i>
2008	889,070,000	8.2	10.7
2014	243,933,694	1.9	2.9

Fuente: elaboración propia con datos de acuerdos CG42/2008 (IFE) y CG65/2014 (INE).

Esta primera exploración empírica muestra una serie de cambios y patrones en el gasto electoral en México que requieren de explicaciones más puntuales. En el siguiente capítulo se explora la dinámica del gasto en fiscalización y el costo de implementación de los diferentes modelos de monitoreo del gasto de los partidos para entender la forma en la que la implementación de reformas impacta en las tendencias generales observadas en la evolución del gasto total.

CAPÍTULO 5. El costo del cambio al modelo de fiscalización

La fiscalización electoral tiene como objetivo el control del origen, destino y aplicación de los recursos de partidos políticos tanto en sus actividades ordinarias como durante las contiendas electorales. La importancia de esta actividad de monitoreo en el ámbito electoral ha ido en aumento desde 1996 y cada reforma adoptada en la última década ha tenido como uno de sus objetivos el fortalecer las capacidades del órgano electoral en materia de monitoreo de los recursos de los partidos políticos. El aumento de facultades en el ámbito de la fiscalización se ha acompañado de un incremento en el presupuesto destinado a estas prácticas. El impacto presupuestal de cada nuevo modelo de fiscalización es particularmente evidente en los rubros de servicios personales e inversión en bienes muebles e inmuebles, y en sistemas especializados de información. A continuación se relatan los principales cambios en estructura y funciones de los distintos modelos de fiscalización utilizados por el Instituto Electoral en las últimas dos décadas con el fin de determinar aquellos aspectos que implicaron mayores costos de implementación para el Estado.

5.1. Fiscalización incipiente: 1996–2008

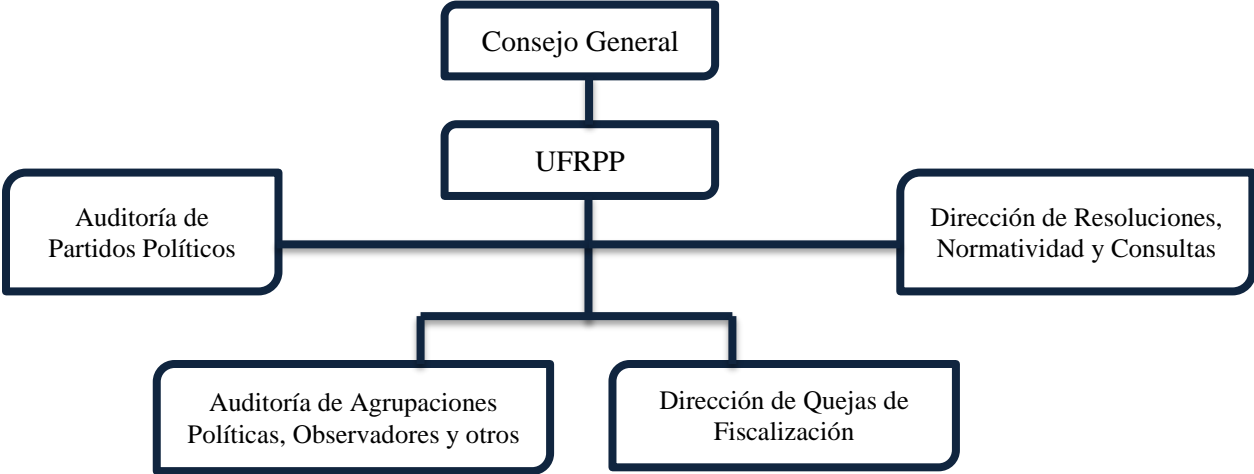
Aunque la reforma de 1996 estableció la obligación del IFE de fiscalizar los recursos de los partidos (COFIPE, nov. 1996), los lineamientos que normaban tal actividad eran muy débiles. Esta labor de fiscalización incipiente se llevaba a cabo desde la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas —parte de las comisiones permanentes del CG— y por la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña y la Dirección de

Quejas y Procedimientos Oficiosos adscritas a la DEPP (IFE, Acuerdo CG05/2008). Dado el sistema de financiamiento mixto, era de suma importancia verificar que los partidos no estuvieran recibiendo más recursos privados de lo permitido, y estuvieran ejerciendo estos recursos conforme a la ley. Sin embargo, entre la reforma de 1996 y la de 2007–2008, la fiscalización era poco sistemática y se realizaba por tan sólo unos cuantos funcionarios de la DEPP.

5.2. Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos: 2009–2014

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el DOF una modificación al artículo 41 de la Constitución en la que se estableció la creación de la nueva UFRPP. De acuerdo su reglamento interior, la UFRPP estaba conformada por una Dirección General; una Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros; una Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos; y una Dirección de Resoluciones Normatividad y Consultas (IFE, Acuerdo CG309/2008). La Auditoría de Partidos Políticos es la Dirección de mayor importancia en el proceso de fiscalización al ser la encargada de revisar todos los documentos que provengan directamente de los partidos.

Figura 2. Modelo de fiscalización 2009–2014



Fuente: elaboración propia con base en el COFIPE (ene. 2008).

Como primera unidad especializada en fiscalización dentro del IFE, la UFRPP adquirió autonomía técnica y de gestión, lo que le permitió definir los criterios que se aplicarían en la revisión de los informes presentados por los partidos políticos. Aunque en este modelo

desapareció la Comisión de Fiscalización, el CG continuó siendo la instancia de decisión final al ser él el encargado de aprobar el Dictamen Consolidado de los ingresos y gastos de las campañas federales.

Las atribuciones específicas de la UFRPP incluían “recibir y revisar informes trimestrales y anuales, de gastos de precampaña y campaña de los partidos políticos y sus candidatos; ordenar la práctica de auditorías y visitas de verificación directamente o a través de terceros; la responsabilidad de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro; y requerir información de personas físicas o morales, públicas o privadas, sobre las operaciones que realicen con partidos políticos” (ACE Electoral, 2015, 67). A partir de la reforma de 2007–2008, podía realizar estas funciones sin atender la restricción de secretos bancario, fiscal y fiduciario. Así, la UFRPP tenía a su disposición todas las operaciones bancarias, cuentas, fideicomisos y fondos de los partidos para realizar su labor. Para estos efectos, los partidos debían notificar a la UFRPP de la apertura de cuentas bancarias —que a partir de 2008 sólo se podía hacer en instituciones domiciliadas en México— en los siguientes cinco días hábiles de la apertura. Esta posibilidad de auditar sin respetar secretos bancario, fiscal y fiduciario se extendió a organismos electorales locales pero sólo mediante la intervención de la UFRPP federal.

Además de cambiar la estructura desde la que se fiscalizaba y la forma en la que se hacía, la reforma de 2007–2008 modificó los tiempos en los que se desarrollaba el monitoreo del gasto de los partidos políticos. En los artículos 83 y 84 del COFIPE (ene. 2008), se establecen los momentos en los que la UFRPP está obligada a fiscalizar los recursos de los partidos. A partir de 2008, este plazo se extendió para incluir precampañas (60 días antes de la elección presidencial y 30 días antes de la intermedia) y campañas (90 días).

De acuerdo con la normatividad aplicable, los informes preliminares de gastos de campaña por parte de los partidos se entregan a la UFRPP durante los primeros 15 días de junio, y el informe final dentro de los 60 días hábiles siguientes de la jornada electoral. A partir de esta fecha, la UFRPP cuenta con 120 días hábiles para revisarlos y entregar resultados. Después de recibir correcciones por parte de los partidos, la UFRPP tiene 20 días para entregar el Dictamen Consolidado al CG del IFE. En el caso de las elecciones presidenciales de 2012, transcurrió más de un año (379 días) entre la votación y la emisión del informe final de fiscalización (IFE, 2013). Al finalizar el ciclo de fiscalización correspondiente a las elecciones de 2012, la UFRPP había

revisado un total de 5 mil 845 informes presentados ante el IFE por los partidos políticos (IFE, 2013).

Paralelo a la revisión de los informes elaborados directamente por los partidos políticos, la UFRPP realiza revisiones aleatorias de material y eventos de campaña en toda la república. En la época de precampaña de 2012, con el apoyo de 220 auditores, la UFRPP inspeccionó 334 distritos en los que asistió a un total de 23 eventos de campaña. En las campañas de ese mismo año, realizó 849 visitas de verificación con el apoyo de 160 auditores quienes asistieron a 162 eventos (IFE, 2012). Adicionalmente, se amplió la muestra de monitoreo de espectaculares en 226 distritos electorales, con lo que se logró fiscalizar 26 mil 118 muestras de propaganda en vía nacional, 77 revistas y 347 diarios regionales (IFE, 2012).

Está claro que el modelo de fiscalización basado en la DEPPP no hubiera permitido realizar las actividades de fiscalización que se llevaron a cabo en las elecciones de 2012. El anexo único que se desprende de la solicitud de ampliación de presupuesto presentada por el IFE ante la SHCP para el ejercicio fiscal 2008 describe la insuficiencia de la estructura anterior para atender las nuevas atribuciones del Instituto Electoral en materia de fiscalización:

[...] la plantilla de personal actual es insuficiente para enfrentar todos y cada uno de los compromisos en el calendario anual de actividades a realizarse en diferentes periodos de ejecución y actividades extraordinarias, además de los trabajos adicionales por lo que es menester ampliar la estructura, mobiliario, equipo y materiales, para implementar, desarrollar y consolidar equipos de trabajo suficientes que permita la distribución de las cargas de trabajo de una forma adecuada, oportuna y objetiva, así como emprender las acciones necesarias para el logro de objetivos, tales como el uso de software y sistemas. (IFE, Anexo Único, 2008)

Para poder atender las nuevas necesidades de la UFRPP, el IFE solicitó a la SHCP un total de 117 millones de pesos (constantes, año base 2016) para ejercerse en 2008. Este monto representó casi el 6 por ciento de la ampliación total concedida por la SHCP para atender las nuevas atribuciones establecidas en la reforma de 2007–2008.

Tabla 5: Ampliación de presupuesto total solicitada y aprobada para la implementación del modelo de fiscalización de la reforma de 2008

Ejercicio fiscal	Presupuesto no regularizable	Presupuesto regularizable	Total	Porcentaje de ampliación total
2008	31,323,000	85,624,000	116,947,000	9.7

Pesos constantes de 2016

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo CG42/2008.

De los 117 millones de pesos usados para la implementación del modelo de fiscalización que se usó entre 2008 y 2014, la mayoría (50.7 por ciento) se destinó a la contratación de personal para llenar la nueva estructura de la UFRPP. El resto de los recursos se repartió en los rubros de servicios generales (27.4 por ciento), bienes muebles e inmuebles (15.3 por ciento) y materiales y suministros (6.5 por ciento) (ver Tabla 6). En la implementación de la reforma de 2007, la variable de estructura o personal concentró el mayor costo de implementación para el Estado. Esto es aún más evidente si se observa el número absoluto de plazas en la unidad de fiscalización creadas a partir de la reforma de 2007–2008 (ver Tabla 7).

Tabla 6: Ampliaciones de presupuesto para la implementación del modelo de fiscalización de la reforma de 2007 por concepto de gasto
Pesos constantes de 2016

Área	Número de plazas adicionales
Dirección de Auditoría de Partidos Políticos	134
Dirección de Auditoría de Agrupaciones Políticas y Otros	33
Dirección de Quejas de Fiscalización	32
Dirección de Resoluciones, Normatividad y Consultas	31
Total	230

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo CG42/2008, Anexo Único 2008 (IFE).

Tabla 7: Aumento de personal de fiscalización derivado de la reforma de 2007 por área
Pesos constantes de 2016

Capítulo	Concepto	Total	Porcentaje de ampliación
1000	Servicios personales	59,310,050	50.7
2000	Materiales y suministros	7,639,720	6.5
3000	Servicios generales	32,041,579	27.4
5000	Bienes muebles e inmuebles	17,915,215	15.3
	Total	116,906,564	100

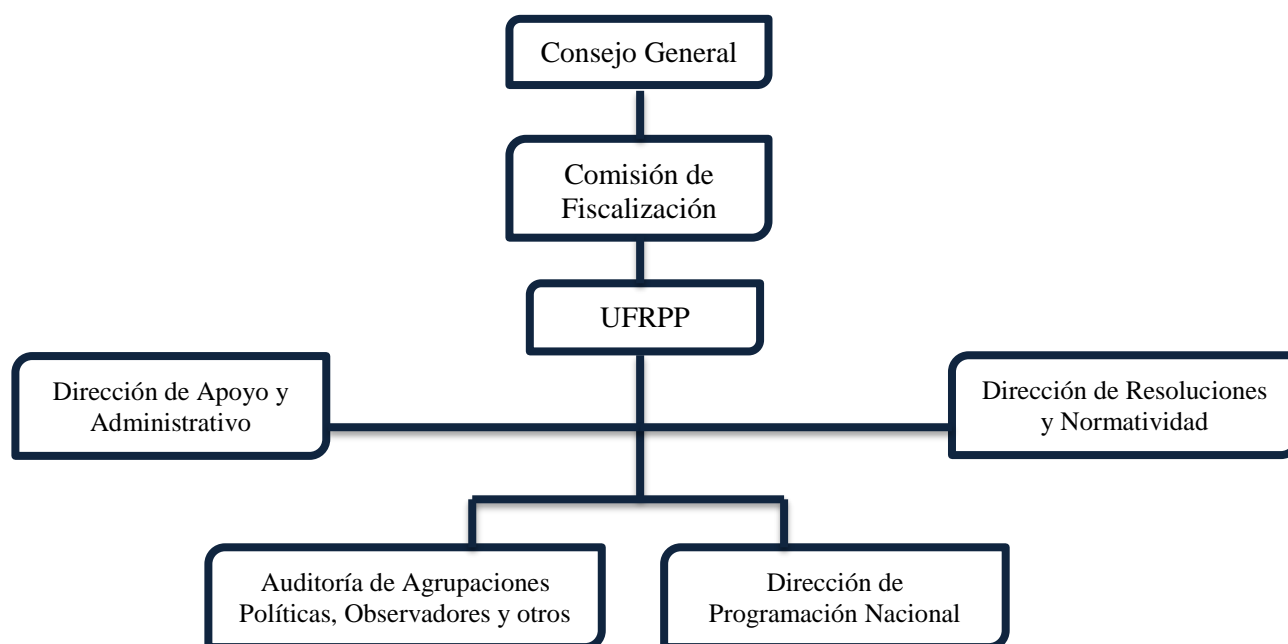
Fuente: elaboración propia con datos de Anexo Único 2008 (IFE).

5.3. Sistema Nacional de Fiscalización: 2015 en adelante

El objetivo central de la reforma electoral de 2014 fue el de estandarizar los procesos electorales federales y locales. Para cumplir con este propósito en materia de fiscalización, la reforma establece la creación de un nuevo modelo en el que el INE absorbe la facultad exclusiva de monitoreo de los recursos erogados por candidatos y partidos políticos en los ámbitos federal y local (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 41; LGIPE, Art. 32; LGPP, Art. 7). En la estructura del nuevo Sistema Nacional de Fiscalización reaparece la Comisión de

Fiscalización dependiente del CG apoyada por UFRPP, que se convierte en la UTF. La actividad de fiscalización, que ahora tiene alcance nacional, se realiza mediante un sistema integral de fiscalización en línea y a través del personal de la Dirección de Programación Nacional (Murayama, 2014).

Figura 3. Estructura de modelo de fiscalización 2015 en adelante



Fuente: elaboración propia con base en la LGIPE (feb. 2014).

Extender las facultades de fiscalización del INE al ámbito local aumentó la carga de trabajo asociada al monitoreo de recursos alrededor de 1000 por ciento. En las elecciones presidenciales de 2012, el IFE revisó un total de 5 mil 845 informes de precampaña y campaña presentados por los candidatos y partidos. En las elecciones intermedias de 2015, esta cifra creció a 37 mil 441 informes (Saavedra, en prensa). Era evidente que el INE necesitaría recursos adicionales para atender esta demanda. Aunque la implementación de este modelo de fiscalización efectivamente requirió la contratación de un número importante de funcionarios, gran parte de los recursos se aplicaron para el desarrollo del sistema de informática que capturaría y concentraría toda la información a fiscalizar.

Tabla 8: Ampliación de presupuesto total solicitada y aprobada para la implementación del modelo de fiscalización de la reforma de 2014
Pesos constantes de 2016

fiscal	Ejercicio	Total	Porcentaje de ampliación total
	2014	19,277,857	7.9

Fuente: elaboración propia con datos de los acuerdos INE/CG65/2014.

Con una parte de los 19 millones de pesos destinados a la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización, se crearon 83 nuevas plazas, representando un aumento de personal de 36 por ciento con respecto a la antigua UFRPP (Saavedra, en prensa). La nueva Dirección de Programación Nacional encargada del desarrollo de la nueva herramienta tecnológica concentró 30 de estas nuevas plazas. En 2014 se contrató por primera vez a directores y puestos estratégicos de las Unidades Técnicas de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales, de lo Contencioso Electoral y de la Dirección de Programación Nacional, dependientes de la UFT (Cuenta Pública, 2014). Adicional a estos 83 nuevos funcionarios, la reforma creó la figura de enlace de fiscalización que opera desde las 332 juntas locales y distritales con el fin de coordinar las labores de fiscalización en los Estados y municipios del país.

La nueva UTF no sólo tiene más informes que procesar, sino que debe hacerlo en un lapso menor de tiempo. Sobre las precampañas, la fiscalización debe llevarse a cabo en menos de 47 días y no 98 como se permitía en el modelo anterior. La fiscalización relativa a las campañas debe resolverse en 37 días y ya no 158. Esto con el objetivo de generar informes que puedan ser utilizados como insumo en las resoluciones del TEPJF. Ante estos nuevos plazos, se creó el sistema electrónico a través del cual los partidos deben entregar informes electrónicos cada 30 días.

El Estado ha tenido que pagar un costo importante para fortalecer las capacidades del Instituto Electoral en materia de fiscalización. En el ejercicio fiscal de 2008, el IFE destinó el 1.07 por ciento de su presupuesto anual total (117 millones) a la implementación del nuevo modelo de fiscalización plasmado en la reforma de 2007–2008. Si se considera solamente el gasto operativo del IFE (sin prerrogativas directas), esta proporción asciende a poco más de 1.2 por ciento. Este monto representa poco más del 12 por ciento del presupuesto anual total del INAI. El costo de implementación de la reforma en su totalidad se acercó a los 900 millones de pesos, presupuesto total del INAI. El costo de implementar la el modelo de fiscalización de 2008

superó el presupuesto operativo anual de la UFRPP para los años 2013 (116.1 millones) y 2014 (115.9 millones).

En el 2014, los gastos asociados a la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización fueron de alrededor de 20 millones de pesos. Aunque esta ampliación parece modesta, en el año inmediatamente posterior a la adopción de la reforma, el presupuesto anual de la nueva UTF registró un aumento de más del 100 por ciento, indicando un incremento importante en el costo de operar el nuevo modelo plasmado en la reforma de 2014. La UFRPP operó con 115.9 millones de pesos en 2014, y registró una partida presupuestal por 250.6 millones al año siguiente. Esta tendencia se mantuvo y en 2016 se le asignó a la UTF el monto máximo de 276.6 millones de pesos. Finalmente, los datos también muestran que el impacto presupuestal de cada nuevo modelo de fiscalización se concentra en los rubros de servicios personales e inversión en bienes muebles e inmuebles, y en sistemas especializados de información.

Conclusiones

Esta investigación aporta dos hallazgos principales. Por un lado, se identificó que el presupuesto operativo anual del Instituto Electoral es cada vez menos cíclico, señalando un aumento en la estructura administrativa del órgano y un gasto cada vez mayor en funciones distintas a la organización de elecciones. La diferencia entre el presupuesto de años con elecciones federales y el año inmediatamente posterior a éste disminuyó de 45.5 por ciento entre 2000 y 2001, a sólo 14.6 por ciento entre 2015 y 2016. El gran número de atribuciones —más allá de la organización de elecciones— que adquirió el IFE a partir de las reformas de 2007–2008 y 2014, y los costos de implementación asociados a ellas, explican una parte de este aumento. Tan sólo los costos de implementación de estas dos reformas representaron más del 11 por ciento (1.1 millones) del presupuesto total promedio del Instituto Electoral de 2000 a 2016 (9.9 millones).

Por el otro lado, este trabajo analizó los cambios en materia de fiscalización para comprobar que la implementación inicial de las reformas electorales de 2007–2008 y 2014 efectivamente le generó costo tangible al Estado mexicano. Para poner en marcha las estructuras y sistemas necesarios para cumplir sus nuevas facultades de monitoreo de los recursos de los partidos plasmadas en las reformas de 2007–2008 y 2014, el IFE requirió un total de poco más de 136 millones de pesos. Este monto es mayor a los presupuestos totales de la Secretaría Ejecutiva, de la Dirección Jurídica y de la Contraloría Social, así como al de la Dirección de Organización de Elecciones en años sin elecciones federales.

A través de un ejercicio de estimación del gasto asociado a la puesta en marcha de los modelos de fiscalización electoral, esta tesina busca traer a primer plano la discusión sobre los costos de implementación de las intervenciones gubernamentales. Aun si no se pretende realizar un análisis costo–beneficio formal, contar con una estimación de cuánto costará la implementación es un insumo fundamental en la hechura de cualquier política pública o en la redacción de cualquier modificación al andamiaje institucional. Mientras que esta investigación hace un juicio de valor sobre los objetivos de las reformas estudiadas, sí pretende ponerles un precio. Será decisión de cada contribuyente y su legislador cuánto están dispuestos a pagar por la democracia mexicana.

Referencias

- ACE Project. (2013). Proyecto CORE. Costos de registro y elecciones. Washington: ACE Project. Disponible en: <http://bit.ly/2141qGz>
- Aparicio, J. (2006). ¿Cómo se financian los partidos políticos en México? México: CIDE.
- Bardach, E. (1977). The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law. Cambridge: MIT Press.
- Barquín, M. (1987). La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis. Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.
- Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg. (1997). La reforma electoral de 1996. Una descripción general. México: FCE.
- _____. (2000). La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México: Cal y Arena.
- Burstein, C. (1983). Designing Appropriate Control Mechanisms for Managing Performance in the Federal Sector. *Public Administration Quarterly*, 7(2). pp. 183–198.
- Campos, M., E. Ongay y O. Landaverde. (2014). Descifrando la caja negra del gasto. México: México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Casar, M. A. (2010). Sistema político mexicano. México: Oxford University Press. pp. 167–194.
- Cejudo, G. M. y L. Sour. (2007). ¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal? Documentos de Trabajo No. 189. México: CIDE.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Octubre, 1993. México: DOF.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Noviembre, 1996. México: DOF.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Enero, 2007. México: DOF. Disponible en: <http://bit.ly/1jvwxKc>
- Congressional Budget Office Cost Estimate H.R. 195 Election Assistance Commission Termination Act. Marzo, 2015. Washington: CBO. Disponible en : <http://1.usa.gov/1OFEaHJ>

- Congressional Budget Office Cost Estimate H.R. 412 A bill to reduce federal spending and the deficit by terminating taxpayer financing of Presidential election campaigns. Marzo, 2015. Washington: CBO. Disponible en : <http://1.usa.gov/1RcPugi>
- Córdova, L. (2011). El financiamiento a los partidos políticos en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, Organización de Estados Americanos (OEA).
- _____. (2014). “Sistema electoral y sistema de partidos. Pluralismo político en las reformas constitucionales en materia electoral”, en Casar, M. A. e I. Marván (coord.) Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997–2012. México: Taurus.
- Comisión Europea. (2012). Measuring the Impact of Changing Regulatory Requirements to Administrative Cost and Administrative Burden of Managing EU Structural Funds. Bruselas: UE.
- Crozier, M. y E. Friedberg. (1992). El actor y el sistema. México: Alianza.
- Dunleavy, P. (2014). Transitioning to a new Scottish state. Immediate set-up costs, how the handover will work, and the long-run viability of Scottish government. *LSE British Politics and Policy Blog*. Disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/57708/>
- Dunleavy, P. y A. White. (2010). Making and Breaking Whitehall Departments: A Guide to Machinery of Government Changes. Institute for Government Policy Group. Londres: LSE.
- Guerrero, E. (2003). Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Hood, C. y R. Dixon. (2015). A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government. UK: Oxford University Press.
- IIF. (2011). The Cumulative Impact on the Global Economy of Changes in the Financial Regulatory Framework. Washington, DC: Institute of International Finance.
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2000”. No. CG07/2000. 27 de enero de 2000. Disponible en: <http://bit.ly/1VXU3me>

- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral relativo al monto del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión para el año 2001”. No. CG06/2001. 30 de enero de 2001. Disponible en: <http://bit.ly/1VYnfJi>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral relativo al monto del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión para el año 2002”. No. CG04/2002. 30 de enero de 2002. Disponible en: <http://bit.ly/1rovCRQ>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el financiamiento público que se otorga a las Agrupaciones Políticas Nacionales para el año 2002”. No. CG05/2002. 30 de enero de 2002. Disponible en: <http://bit.ly/1SQ4Afg>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2003”. No. CG05/2003. 28 de enero de 2003. Disponible en: <http://bit.ly/1VYo5G0>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el financiamiento público que se otorgará en el año 2003 a las Agrupaciones Políticas Nacionales”. No. CG06/2003. 28 de enero de 2003. Disponible en: <http://bit.ly/1QGdmbe>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2004”. No. CG03/2004. 29 de enero de 2004. Disponible en: <http://bit.ly/1TB97IX>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el financiamiento público que se otorgará en el año 2004 a las Agrupaciones Políticas Nacionales”. No. CG04/2004. 29 de enero de 2004. Disponible en: <http://bit.ly/1QGdBTN>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2005”. No. CG23/2005. 31 de enero de 2005. Disponible en: <http://bit.ly/1rGiOHd>

- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el financiamiento público para (sic.) las Agrupaciones Políticas Nacionales en el año 2005”. No. CG24/2005. 31 de enero de 2005. Disponible en: <http://bit.ly/1NHc98W>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el monto del financiamiento público por actividades ordinarias y de gastos de campaña a los partidos políticos para el año 2006”. No. CG14/2006. 31 de enero de 2005. Disponible en: <http://bit.ly/1rGjYIW>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el monto del financiamiento público por actividades ordinarias y de gastos de campaña a los partidos políticos para el año 2006”. No. CG14/2006. 31 de enero de 2006. Disponible en: <http://bit.ly/1rGk3pB>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece el financiamiento público para las Agrupaciones Políticas Nacionales en el año 2006”. No. CG15/2006. 31 de enero de 2006. Disponible en: <http://bit.ly/1rGk3pB>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el monto del financiamiento público por actividades ordinarias permanentes de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2007”. No. CG05/2007. 31 de enero de 2007. Disponible en: <http://bit.ly/23f7jI8>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece el financiamiento público para las Agrupaciones Políticas Nacionales en el año 2007”. No. CG06/2007. 31 de enero de 2007. Disponible en: <http://bit.ly/1VYpY5y>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del IFE por el cual se integra la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral”. No. CG05/2008. 18 de enero de 2008. Disponible en: <http://bit.ly/1WaYwI7>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2008”. No. CG10/2008. 28 de enero de 2008. Disponible en: <http://bit.ly/1SDRXSh>

- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba la solicitud a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de ampliación presupuestal para el ejercicio fiscal 2008, con el fin de atender las nuevas atribuciones, administración, distribución y vigilancia de los tiempos oficiales, así como para la reestructuración administrativa derivado (*sic.*) de las reformas constitucionales y legales en material electoral”. No. CG42/2008. 31 de marzo de 2008. Disponible en: <http://bit.ly/24IES1J>
- IFE. “Anexo Único. Ampliación Presupuestal del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal 2008, derivada de la Reforma Electoral”. 31 de marzo de 2008. Disponible en: <http://bit.ly/1ZBrMzN>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos”. No. CG309/2008. 14 de agosto de 2008. Disponible en: <http://bit.ly/24AhHq4>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2009”. No. CG28/2009. 28 de enero de 2009. Disponible en: <http://bit.ly/1NHfpkR>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2010”. No. CG20/2010. 29 de enero de 2010. Disponible en: <http://bit.ly/1N8JDx9>
- IFE. (2010). Memoria del Proceso Electoral Federal 2008–2009. Tomo II. México: Instituto Federal Electoral.
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2011”. No. CG03/2011. 18 de enero de 2011. Disponible en: <http://bit.ly/21krDSG>

- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2012”. No. CG17/2011. 16 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://bit.ly/1N8L3rr>
- IFE. (2012). Libro blanco sobre la fiscalización del proceso electoral federal 2011–2012. México: Instituto Federal Electoral.
- IFE. (2013). Memoria del Proceso Electoral Federal 2011–2012. Tomo II, Cap. 18. México: Instituto Federal Electoral.
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2013”. No. CG431/2013. 11 de enero de 2013. Disponible en: <http://bit.ly/1VYrQet>
- IFE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2014”. No. CG02/2014. 14 de enero de 2014. Disponible en: <http://bit.ly/1Wwotut>
- INE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el presupuesto del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio fiscal del año 2015 y por el que se establecen las obligaciones y las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria, las cuales se derivan de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015”. No. INE/CG341/2014. 20 de junio de 2014. Disponible en: <http://bit.ly/1QXz4re>
- INE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la solicitud de ampliación presupuestal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio fiscal 2014, con el fin de atender las nuevas atribuciones derivadas de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral y la promulgación de la Ley General de Instituciones y

- Procedimientos Electorales”. No. CG65/2014. 20 de junio de 2014. Disponible en: <http://bit.ly/1T7Kf8y>
- INE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan las cifras de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el ejercicio 2015”. No. INE/CG01/2015. 14 de enero de 2015. Disponible en: <http://bit.ly/1ujp95L>
- INE. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se actualiza la distribución de las cifras de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el ejercicio 2016, en razón de los resultados de la elección extraordinaria celebrada el 6 de diciembre de 2015”. No. INE/CG1051/2015. 16 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://bit.ly/21kulHQ>
- Kuzel, A. J. (1999). “Sampling in Qualitative Inquiry”, en Crabtree, B. F. y W. L. Miller (eds.) Doing Qualitative Research. Londres: Sage Publications. pp. 33–45.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Mayo, 2014. México: DOF. Disponible en: <http://bit.ly/1Xw98IR>
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Mayo, 2014. México: DOF. Disponible en: <http://bit.ly/1ls6A1i>
- López-Pintor, R. y J. Fischer. (2005). Cost of Registration and Elections (CORE) Project. Center for Transitional and Post-Conflict Governance. Arlington, VA: International Foundation for Electoral Systems.
- Lujambio, A. (2003). “México”, en M. Carrillo, et al. (eds.) Dinero y contienda político-electoral. Reto a la democracia. México: FCE. pp. 368–386.
- _____. (2003b). Mecanismos de enforcement de los regímenes de financiamiento de campañas y partidos políticos. *Bien Común*, 98. pp. 23–27.
- Molinar, J. (2002). “Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera”, en Orozco, J. J. (comp.) Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II. México: UNAM.

- National Audit Office. Central government staff costs. Junio, 2015. Londres: NAO.
Disponble en : <http://tinyurl.com/jomtdjv>
- National Audit Office. Early review of the Common Agricultural Policy Delivery Programme.
Diciembre, 2015. Londres: NAO. Disponible en: <http://tinyurl.com/zaoeagy>
- Payne, J. M., D. Zovatto y M. Mateo. (2007). Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America. Washington: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Peschard, J. (2006). Control over Party and Campaign Finance in Mexico. *Mexican Studies*, 22(1). pp. 83–106.
- Pressman J. L. y A. Wildavsky. (1973) Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Los Ángeles, CA: University of California Press.
- Saavedra, C. (en prensa). La implementación del nuevo modelo nacional de fiscalización electoral.
- Schedler, A. (1999). Poder y confianza institucional: algunas hipótesis sobre las reformas electorales en México, 1990–1997. México: FLACSO.
- Serra, G. (2009). Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006. *Política y gobierno*, 16(2).
- Shofield, J. (2001). Time for a revival? Public Policy Implementation: A Review of the Literature and an Agenda for Future Research. *International Journal of Management Reviews*, 3(3). pp. 245–263.
- Serna, J. M. (2013). La autonomía de los tribunales electorales. Temas selectos de Derecho Electoral, 37. México: TEPJF.
- Stephenson, M. C. (2007). Bureaucratic Decision Costs and Endogenous Agency Expertise. *Journal of Law, Economics & Organization*, 23(2). pp. 469–498
- Ugalde, L. C. “Democracia a precio alzado”. *Revista Nexos*. 01 de agosto de 2015. Disponible en: <http://bit.ly/1gHZgfU>
- _____. (2013). Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado. México: Alfaguara.
- USAID. (2013). Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. Office of Democracy and Governance. Washington: United States Agency for International Development.

Weimer, D. L. and A. R. Vining. (1992). Policy Analysis: Concepts and Practice. New York: Routledge.

Woldenberg, J. (2012). Historia mínima de la transición democrática en México. México: El Colegio de México.

Anexo 1. Código de clasificación: análisis administrativo económico

El análisis administrativo económico del presupuesto del Instituto Electoral muestra el gasto destinado a cada una de las áreas administrativas en el órgano. Dado que la estructura del Instituto ha cambiado con el tiempo, la lista que se presenta a continuación presenta la totalidad de las unidades a las que se les ha asignado presupuesto en algún momento del periodo estudiado (2000 a 2016).

- 101 Presidencia del Consejo General
- 102 Consejeros Electorales
- 103 Secretaría Ejecutiva
- 104 Coordinación Nacional de Comunicación Social⁵
- 105 Coordinación de Asuntos Internacionales⁵
- 106 Dirección del Secretariado⁵
- 107 Contraloría General⁵
- 108 Dirección Jurídica⁵
- 109 Unidad de Servicios de Informática⁵
- 110 Centro para el Desarrollo Democrático⁶
- 111 Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
- 112 Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
- 113 Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
- 114 Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional
- 115 Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
- 116 Dirección Ejecutiva de Administración
- 117 Servicios de Información y Documentación⁷
- 118 Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales⁸
- 119 Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero⁹
- 120 Unidad Técnica de Fiscalización
- 121 Unidad Técnica de Planeación

⁵ Sólo se le asignó presupuesto de 2006 a 2016.

⁶ Sólo se le asignó presupuesto de 2006 a 2013.

⁷ Sólo se le asignó presupuesto de 2006 a 2015.

⁸ Sólo se le asignó presupuesto en 2016.

⁹ Sólo se le asignó presupuesto en 2006, 2011 y 2012.

122 Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación¹⁰

123 Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales¹⁰

124 Unidad Técnica de los Contencioso Electoral¹⁰

200 Juntas Locales Ejecutivas

300 Juntas Distritales Ejecutivas

¹⁰Sólo se le asignó presupuesto en 2015 y 2016.

Anexo 2. Código de clasificación: por objeto del gasto

La clasificación del presupuesto de la Administración Pública Federal por objeto del gasto se realiza de acuerdo a las siguientes categorías¹¹:

Gasto corriente

- 1000 SERVICIOS PERSONALES
 - 1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente
 - 1200 Remuneraciones al personal de carácter transitorio
 - 1300 Remuneraciones adicionales y especiales
 - 1400 Seguridad social
 - 1500 Otras prestaciones sociales y económicas
 - 1600 Previsiones
 - 1700 Pago de estímulos a servidores públicos
- 2000 MATERIALES Y SUMINISTROS
 - 2100 Materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales
 - 2200 Alimentos y utensilios
 - 2300 Materias primas y materiales de producción y comercialización
 - 2400 Materiales y artículos de construcción y de reparación
 - 2500 Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio
 - 2600 Combustibles, lubricantes y aditivos
 - 2700 Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos
 - 2800 Materiales y suministros para seguridad
 - 2900 Herramientas, refacciones y accesorios menores
- 3000 SERVICIOS GENERALES
 - 3100 Servicios básicos
 - 3200 Servicios de arrendamiento
 - 3300 Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios
 - 3400 Servicios financieros, bancarios y comerciales
 - 3500 Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación

¹¹ Sólo se incluyen los capítulos y conceptos aplicables al Instituto Electoral, y se excluyen partidas genéricas y partidas específicas.

- 3600 Servicios de comunicación social y publicidad
- 3700 Servicios de traslado y viáticos
- 3800 Servicios oficiales
- 3900 Otros servicios generales

Gasto de inversión

- 5000 BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES
 - 5100 Mobiliario y equipo de administración
 - 5200 Mobiliario y equipo educacional y recreativo
 - 5300 Equipo e instrumental médico y de laboratorio
 - 5400 Vehículos y equipo de transporte
 - 5500 Equipo de defensa y seguridad
 - 5600 Maquinaria, otros equipos y herramientas
 - 5700 Activos biológicos
 - 5800 Bienes inmuebles
 - 5900 Activos intangibles
- 6000 INVERSIÓN PÚBLICA
 - 6100 Obra pública en bienes de dominio público
 - 6200 Obra pública en bienes propios
 - 6300 Proyectos productivos y acciones de fomento
- 7000 INVERSIONES FINANCIERAS Y OTRAS PROVISIONES
 - 7100 Inversiones para el fomento de actividades productivas
 - 7200 Acciones y participaciones de capital
 - 7300 Compra de títulos y valores
 - 7400 Concesión de préstamos
 - 7500 Inversiones en fideicomisos, mandatos y otros análogos
 - 7600 Otras inversiones financieras
 - 7900 Provisiones para contingencias y otras erogaciones especiales