

EL INE EN LA DEMOCRACIA



11 de abril de 2024

Introducción

El funcionamiento de la democracia implica la existencia de instituciones electorales que realicen actividades fundamentales como la administración del padrón electoral, la promoción de la participación ciudadana, el conteo de votos y la fiscalización de campañas políticas. En México, el Instituto Nacional Electoral (INE) es la institución encargada de organizar y llevar a cabo las elecciones y fiscalizar los partidos políticos.

Por ello, el objetivo de este documento es presentar un análisis institucional del INE, con la finalidad de identificar sus fortalezas, cuellos de botella y riesgos en el contexto de las elecciones de 2024 -las más grandes de la historia de México hasta ahora-, con un padrón electoral de más de 100 millones de votantes.

El INE es uno de los órganos constitucionalmente autónomos (OCA), cuya función máxima es realizar y regular los procesos electorales. Fue creado el 10 de febrero de 2014, en sustitución del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), como parte de la reforma político-electoral de ese año. Es decir, si bien México cuenta con una autoridad electoral independiente desde los noventa, en realidad el INE, como tal, únicamente lleva diez años operando.

Este documento tiene como propósito aportar evidencia a la discusión sobre posibles reformas electorales y reiterar la importancia de que exista un árbitro electoral autónomo, imparcial y técnico. Para esto, se establecen ocho preguntas clave para la ciudadanía: (i) qué hace el INE, (ii) por qué es importante entender su estructura general, (iii) cuánto nos cuesta, (iv) cómo funciona su nómina, (v) cuáles son las implicaciones del servicio profesional electoral, (vi) cómo se fiscaliza su gasto, (vii) cuáles son las dinámicas de su interacción con la ciudadanía y (viii) qué factores ponen en riesgo las elecciones de 2024. Por último, presenta conclusiones y algunas propuestas para fortalecer el INE.

Para llevar a cabo este estudio, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) analizó diversas fuentes de datos, entre las que se cuentan el Presupuesto de Egresos de la Federación, revisó marcos legales y documentos institucionales, como la Ley de General de Instituciones y Procedimientos Electorales, hizo múltiples solicitudes de información y llevó a cabo una serie de entrevistas anónimas a servidores públicos del Instituto y especialistas en materia de gobernanza y democracia.

Para el IMCO, es fundamental evitar retrocesos en las capacidades y autonomía del INE y en la democracia.

1. ¿Qué hace el INE?

El INE, como autoridad electoral, realiza actividades fundamentales para el desarrollo de la democracia, entre las cuales se cuentan la organización de las elecciones y la promoción de la cultura ciudadana en materia electoral. Específicamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) le asigna funciones que se agrupan en cinco categorías (**Diagrama 1**):

- 1) **Diseñar, organizar y regular las elecciones federales y otros ejercicios electorales** como las consultas populares o las revocaciones de mandato; también, participar en procesos de **elecciones locales** como la capacitación, la ubicación de casillas y la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos y candidatos.¹
- 2) **Dar financiamiento y fiscalizar** los recursos de los **partidos políticos**.²
- 3) **Regular el tiempo en medios de comunicación** para el Estado y los partidos políticos.³
- 4) **Supervisar a los Órganos Públicos Electorales Locales (OPL)**, nombrar o remover a sus consejeros y absorber sus facultades en los casos en que el Consejo General lo considere necesario.⁴
- 5) **Organizar el servicio profesional electoral**.⁵

Diagrama 1. Funciones del INE



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del INE.

¹ CPEUM. Artículo 35 fr. VII, VIII, IX; Artículo 41 fr. V, Apartado A.

² CPEUM. Artículo 41 fr. V, Apartado B.

³ CPEUM. Artículo 41 fr. III. Apartado A.

⁴ CPEUM. Artículo 41 fr. V. Apartado C; Artículo 116 fr. IV.

⁵ CPEUM. Artículo 41 fr. V. Apartado D.

Así, dado que el INE cumple funciones que giran en torno a los procesos electorales, sus dinámicas presupuestales muestran un carácter estacional. En la **Gráfica 1** se observa cómo los procesos electorales están ligados a un aumento trianual en algunos rubros del gasto del INE, como el de la capacitación y educación para el ejercicio democrático de la ciudadanía. En general, las actividades del Instituto obedecen a la coyuntura de elecciones en el legislativo federal, las gubernaturas y las elecciones presidenciales.

Gráfica 1. Variación del gasto del INE por función

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.

El INE cuenta con funciones que dependen en gran medida del ciclo electoral, pero algunas labores son más estables entre años



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de la Cuenta Pública 2015-2022, Avance del gasto al cuarto trimestre de 2023 y el PEF 2024.

Nota: se contempla el presupuesto ejercido de 2015 y el aprobado para 2023 y 2024.

IMCO.org.mx | © IMCO 2024

@IMCOmx | /IMCOmx | /IMCO_mx | /IMCOMexico

No obstante, no todas las funciones del INE se rigen estrictamente por el ciclo electoral; algunas como la actualización del padrón y la emisión de credenciales de elector son más estables entre años, lo que se explica porque son servicios disponibles de forma permanente o que requieren monitoreo continuo. La realización de actividades permanentes es indispensable para que los procesos democráticos se materialicen correctamente porque, entre otras cosas, permite ordenar la información de los votantes en el contexto de cambios demográficos.

En este mismo sentido, el trabajo que el INE realiza para financiar y fiscalizar las actividades de los partidos políticos no se detiene entre periodos electorales. Ante la búsqueda constante por el poder político, la vigilancia permanente de un árbitro autónomo impulsa la justicia electoral y disminuye los espacios para el clientelismo y la discrecionalidad electoral.

Los resultados de la labor del INE están directamente relacionados con la legitimidad de los gobernantes electos y, por consiguiente, la capacidad de implementar los programas de gobierno de forma efectiva. En caso de que no existiera el INE o no contara con los recursos presupuestales, humanos y logísticos para cumplir sus funciones, estaría en riesgo un principio fundamental de la democracia: el acceso al poder político a través de una competencia plural.

En términos conceptuales, el INE se encuentra en la categoría de órganos administrativos electorales que son instituciones encargadas de funciones diversas, desde promover la integridad electoral hasta realizar el registro de votantes y resolver controversias posteriores a la elección.⁶ En la estructura electoral, el INE concentra las funciones generales que implican la realización de elecciones, mientras que al Tribunal Electoral (TEPJF), órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, le corresponde resolver las impugnaciones en las elecciones federales de diputados, senadores y la elección presidencial. Asimismo, el TEPJF resuelve impugnaciones sobre los actos y resoluciones del INE.

A nivel internacional, los órganos administrativos electorales pueden tener atribuciones restringidas a la organización electoral o más amplias cuando se encarga de procesos pre y post electorales. La **Tabla 1** destaca las prácticas llevadas a cabo en Brasil y Australia, países con un instituto electoral autónomo similar. Es importante precisar que, si bien no existe una agencia electoral en otro país que funcione exactamente de la misma manera que el INE, las instituciones electorales en estos países permiten llevar a cabo una comparación relativa para dimensionar sus procesos y dinámicas.

Tabla 1. Comparativo entre órganos administrativos electorales

	México Instituto Nacional Electoral	Brasil Corte Electoral, Corte Electoral Superior	Australia Comisión Electoral Australiana
Padrón electoral	100 millones	156 millones	18 millones
Organización electoral	Voto en casillas por una opción única.	Voto electrónico por una opción única.	Voto de forma preferencial: los ciudadanos establecen su orden de preferencia para los candidatos en las elecciones a través de una escala.
Fiscalización de partidos políticos	Los partidos políticos reciben financiamiento privado y público. El público es establecido por el INE y es proporcional. El financiamiento privado es regulado por el INE.	Los partidos políticos reciben fondeo del “Fondo Especial para la Asistencia Financiera a Partidos Políticos” que recibe el dinero del presupuesto de la administración federal. La distribución de estos recursos se hace a través de la representación parlamentaria. Igualmente, hay	Los partidos políticos reciben financiamiento público y donaciones del sector privado. La financiación pública es asignada por la Comisión Electoral Australiana según los votos recibidos.

⁶ Garnett, Holly Ann (2019). Evaluating electoral management body capacity. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26956792>

		aportaciones privadas, pero con regulaciones sobre el monto y el origen de la empresa.	
--	--	--	--

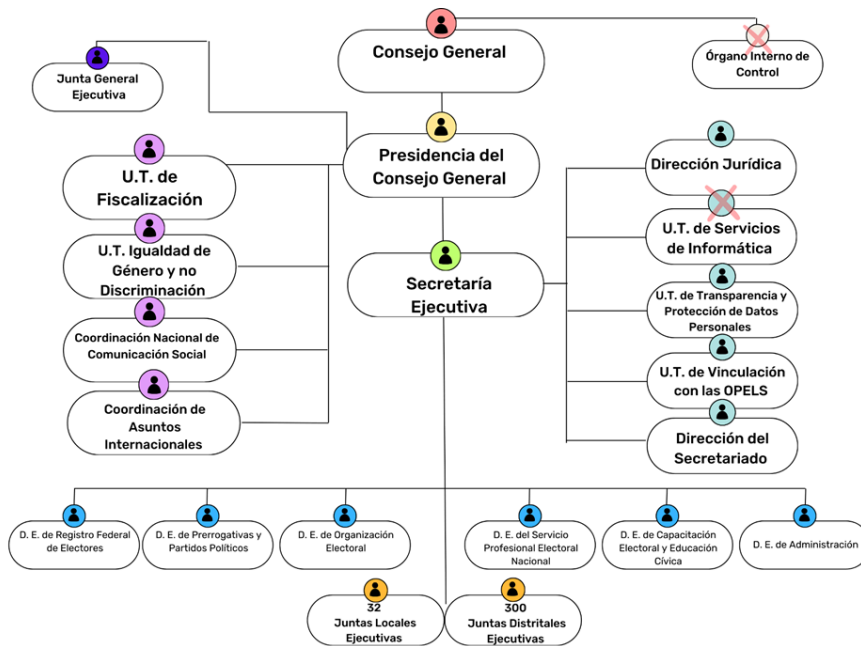
Fuente: elaborado por el IMCO con información del Tribunal Superior Electoral de Brasil y la Comisión Electoral de Australia

2. ¿Por qué es importante entender la estructura general del INE?

Más allá de las funciones que tiene asignadas, entender la estructura organizacional del INE es fundamental para dimensionar la complejidad de las funciones que lleva a cabo en la práctica y para poder identificar los riesgos que pueden atentar contra su gobernanza y eficacia. En particular, esta sección aborda la relación del INE con otros organismos que también participan en la realización de elecciones y las formas en que las dinámicas de coordinación pueden fortalecer o afectar su capacidad institucional.

El marco legal proporciona al INE una gama amplia de capacidades que se agrupan en sus diferentes direcciones y unidades técnicas (**Diagrama 2**). Para poder cumplir con la variedad de funciones que tiene asignadas, el INE requiere capacidades (i) **logísticas**, para la organización de elecciones, (ii) **administrativas**, para gestionar a un personal amplio, tanto permanente como eventual, recursos presupuestales significativos, procedimientos burocráticos y supervisar a los Organismos Públicos Electorales Locales y (iii) **técnicas**, para establecer reglas, lineamientos y criterios en materia de resultados preliminares, así como fiscalizar a los partidos e implementar tecnología.

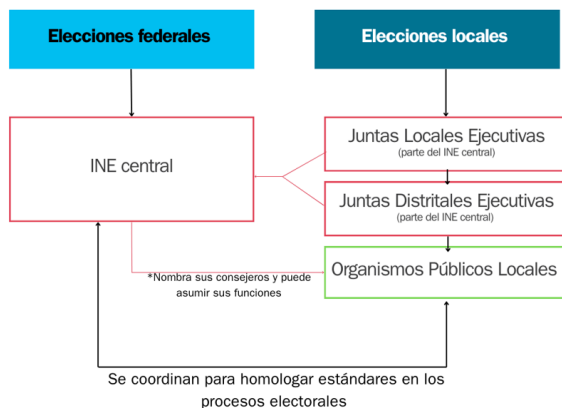
Diagrama 2. Organigrama del INE.



Fuente: elaborado por el IMCO con información del INE.

En términos generales, la estructura de la organización electoral puede dividirse en dos grandes categorías: la central y la local. La primera comprende las oficinas centrales del INE y la segunda está conformada por las 32 Juntas Locales Ejecutivas, las 300 Juntas Distritales ejecutivas y los organismos públicos electorales de las entidades federativas (**Diagrama 3**). Estos últimos se encargan de la organización de las elecciones para los cargos de gobernador(a), diputados locales, presidentes municipales e integrantes de ayuntamientos. Para mantener la coordinación con los OPL, el INE cuenta con una Unidad Técnica de Vinculación con organismos públicos locales.

Diagrama 3. Coordinación para elecciones federales y locales



Fuente: elaborado por el IMCO con base en la normatividad electoral vigente.

La relación entre el INE y los OPL es un tema que genera desafíos administrativos.

Esto se explica porque la reforma electoral de 2014 otorgó al INE facultades en la organización de elecciones en el ámbito local. Particularmente, el Instituto puede asumir directamente la realización de las actividades de la función electoral que están a cargo de los OPL, delegar las atribuciones a los OPL con la posibilidad de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento y atraer a su conocimiento cualquier asunto que sea competencia inicialmente de los OPL cuando así lo amerite.⁷ La reforma también incluyó la homologación de los estándares en los procesos electorales locales, lo que supone un trabajo de coordinación que está a cargo del INE.

Si bien el INE tiene la atribución de elegir y remover los consejeros electorales de los OPL, no tiene injerencia sobre la asignación ni el destino de los recursos presupuestales en dichos organismos. Esto implica que el INE debe trabajar en coordinación con dichos órganos locales que, en algunos casos, no cuentan con el presupuesto necesario para llevar a cabo las actividades que se encuentran dentro de sus obligaciones. Este esquema está relacionado con los procesos de negociación y discusión del presupuesto en los congresos estatales.

Asimismo, la facultad de asumir actividades que originalmente están a cargo de los OPL puede constituir un riesgo organizacional dado que el INE se enfrenta al desafío de cumplir actividades extraordinarias -no contempladas inicialmente en su planeación- con recursos limitados. Esta dinámica puede derivar en una afectación reputacional al INE si

⁷ Artículo 32, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

los procesos electorales tienen ineficiencias en su desarrollo, dado que en ocasiones se asume que el Instituto es el responsable de todos los procesos electorales en el país. Es decir, en general, no es necesariamente clara en la opinión pública la separación entre las atribuciones del INE y las de los OPL, lo que puede tener algunas implicaciones en el nivel de confianza que tiene la ciudadanía hacia la autoridad electoral.

3. ¿Cuánto nos cuesta el INE?

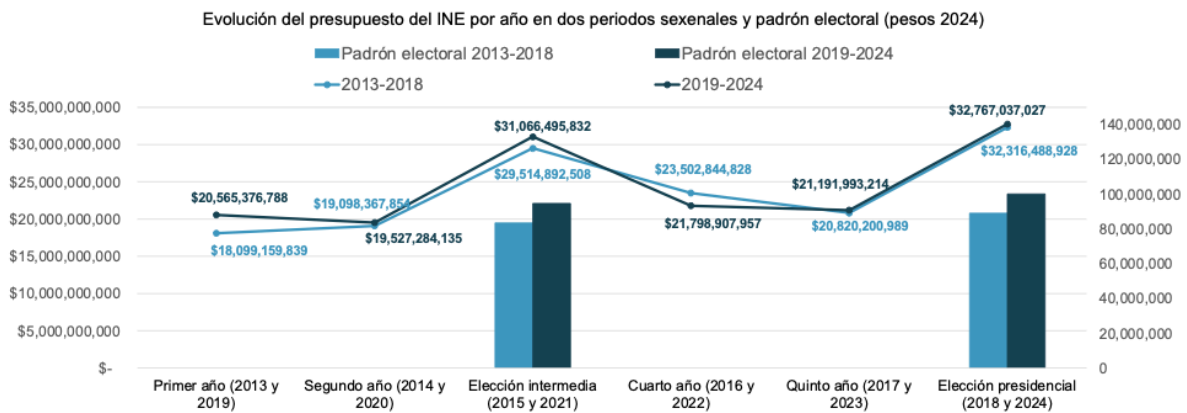
Como toda organización pública, el INE necesita contar con el presupuesto suficiente⁸ para ejercer sus funciones: en este caso, garantizar que aproximadamente cien millones de personas tengan derecho efectivo al voto. Una pregunta relevante es cuánto cuesta el INE; para responderla, el IMCO analizó datos de la Cuenta Pública y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2024.

Gráfica 2. Presupuesto del INE en dos periodos sexenales y el padrón electoral en las elecciones federales

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.

3

En el sexenio de 2019 a 2024 el INE habrá costado 2.4% más que en el sexenio anterior, pero con un padrón electoral 12% mayor (2018-2024)



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de la Cuenta Pública 2013-2022. Avance del gasto al tercer trimestre de 2023, el PEF 2024 y el INE.

Nota: se contempla el presupuesto ejercido de 2015 a 2023 y el aprobado para 2024.

IMCO.org.mx | © IMCO 2024

@IMCOmx | /IMCOmx | /IMCO_mx | /IMCOMexico

El crecimiento del padrón electoral⁹, que pasó de 89 a 100 millones de personas entre 2018 y 2024 (+12%), fue acompañado por un incremento en el gasto del INE con respecto al sexenio anterior (**Gráfica 2**). De hecho, de 2019 a 2024 el INE gastó 2.4%¹⁰ más recursos que de 2013 a 2018.¹¹ Al considerar ambos incrementos, sin embargo, puede

⁸ En este caso, el carácter de “suficiente” se relaciona con que sea un presupuesto coherente con la etapa estacional, es decir, que sea mayor en términos reales al período electoral anterior, considerando que el padrón electoral aumenta año con año.

⁹ Es importante precisar que el padrón electoral corresponde a la base de las personas que han solicitado su credencial para votar, mientras que la lista nominal incluye a la ciudadanía que se encuentra habilitada para votar porque tiene credencial vigente. En este reporte se toma como referencia de análisis el padrón.

¹⁰ En 2024 se considera el presupuesto aprobado, por lo que el porcentaje podría variar en caso de sobrejercicio o subejercicio en el periodo que corre durante la redacción de este documento.

¹¹ En 2013 y 2014 se considera el presupuesto del Instituto Federal Electoral, antecesor del INE.

observarse que el gasto del INE por persona con derecho al voto se redujo de 353 pesos (2015) a 328 (2021) en las elecciones intermedias y de 363 pesos (2018) a 327 (2024) en las presidenciales. **Es decir, el costo total del INE por ciudadano se ha reducido.**

Una manera adicional de analizar qué tan costoso es el INE es identificar cómo asigna su presupuesto. Al observar de manera diferenciada los componentes de su gasto, los rubros de gasto muestran tendencias distintas en el tiempo. En la **Gráfica 3**, en la que se consideran los últimos cuatro periodos con elecciones federales, es posible observar que, por cada persona con derecho a votar, el gasto más amplio es el que corresponde al de financiamiento a los partidos políticos, que alcanzó un máximo de 102 pesos por persona en 2024.

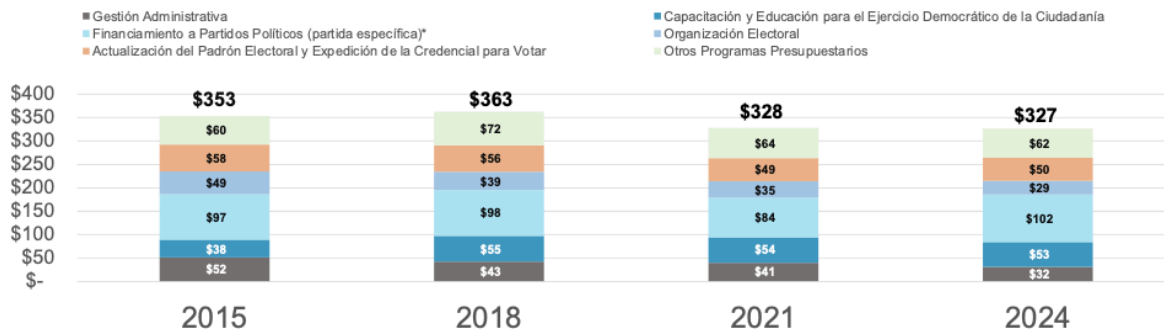
Gráfica 3. Presupuesto del INE dividido entre el padrón electoral por programa presupuestario.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.

5

Por cada votante en 2024, el INE gastará 327 pesos, de los cuales 102 (31%) le dedica el INE a financiar a los partidos políticos

Pesos gastados por el INE dividido entre el padrón electoral y por programa presupuestario (pesos 2024)



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de la Cuenta Pública y el PEF 2024.

Nota: se contempla el presupuesto ejercido de 2015, 2018 y 2021 y el aprobado para 2024; *en el rubro de financiamiento a partidos políticos se extrae la partida específica del programa presupuestario en el que se contempla la fiscalización de las actividades de estos grupos políticos y su financiamiento, con el objetivo de aislar lo que se transfiere directamente del INE a estos grupos.

En términos absolutos, para el proceso electoral de 2024, el INE transfirió 10 mil 179 millones de pesos a los partidos políticos, el monto más alto en la historia. La razón es que el artículo 41 de la Constitución establece un criterio en el que este financiamiento se calcula con base en el tamaño del padrón y la Unidad de Medida y Actualización, por lo que el tamaño de estas transferencias crece necesariamente conforme más gente puede votar, lo que no sucede con otros rubros de gasto.

En contraste, los recursos destinados a la gestión administrativa del Instituto y a la organización electoral van a la baja, tanto cuando se observan con relación al padrón como en términos absolutos. La organización electoral, por ejemplo, recibió 2 mil 873 millones de pesos para el periodo de 2024, 21% menos que en 2018.

De lo anterior, se observa que el INE enfrenta presiones presupuestales en sus actividades operativas porque, por un lado, el financiamiento a partidos políticos no puede decrecer porque así lo señala la Constitución y, por el otro, el padrón electoral se

expande, mientras las presiones políticas buscan limitar el gasto del Instituto. Hoy en día el costo total del INE por votante es menor. Sin embargo, dentro de ese costo, el INE asigna más recursos para financiar partidos políticos. **Es decir, como votantes, la administración del INE nos cuesta menos en total, pero la de los partidos políticos más.**

El recorte de 5 mil 003 millones de pesos sobre lo proyectado para el ejercicio de 2024, de esta manera, afectó las actividades más administrativas y logísticas del INE, haciendo que sea indispensable reorganizar el gasto operativo de una manera más eficiente.

Tabla 2. Diez partidas de gasto con más recortes rumbo a 2024

Diez objetos de gasto con mayor recorte en 2024				
Partida específica	Proyectado	Aprobado	Porcentaje aprobado	Recorte
Honorarios	\$5,028,406,451	\$4,148,992,874	83%	\$879,413,577
Estímulos al personal operativo	\$2,532,559,493	\$2,024,317,277	80%	\$508,242,216
Impresiones de documentos oficiales para la prestación de servicios públicos	\$977,082,493	\$533,126,876	55%	\$443,955,617
Gastos para trabajos de campo en áreas rurales	\$1,483,406,888	\$1,150,594,043	78%	\$332,812,845
Obras de construcción para edificios no habitacionales	\$298,664,291	\$0	0%	\$298,664,291
Apoyo para alimentos a funcionarios de casilla	\$566,941,679	\$284,388,458	50%	\$282,553,221
Arrendamiento de vehículos	\$651,634,213	\$415,638,422	64%	\$235,995,791
Vehículos y equipo terrestres	\$207,116,408	\$0	0%	\$207,116,408
Servicio postal	\$653,147,472	\$487,380,692	75%	\$165,766,780
Aguinaldo o gratificación de fin de año	\$1,521,113,429	\$1,400,433,830	92%	\$120,679,599

Fuente: elaborado por el IMCO con datos del PPEF 2024 y PEF 2024.

Una de las consecuencias del recorte presupuestal que se observa al momento de realizar esta investigación es que 20 mil de los 49 mil capacitadores que reclutan funcionarios de casilla para el día de la elección no llevarán un equipo telefónico para reportar los datos obtenidos ni portarán un chaleco para identificarse. Este fenómeno se explica porque el gasto destinado a servicios de telefonía celular se recortó de 220 a 168 millones y el de materiales complementarios de 13 a 5 millones. Los recortes más significativos, sin embargo, pueden observarse en la **Tabla 2** y, posiblemente, sus efectos podrán observarse posteriormente, pero indican que la elección de 2024 será organizada con menos equipo y personal del que el INE proyectó inicialmente.

Por otra parte, el presupuesto de los Organismos Públicos Locales, repartidos en cada una de las 32 entidades federativas, es asignado por los congresos de cada estado. En años previos se ha observado que la insuficiencia de presupuesto en algunos estados

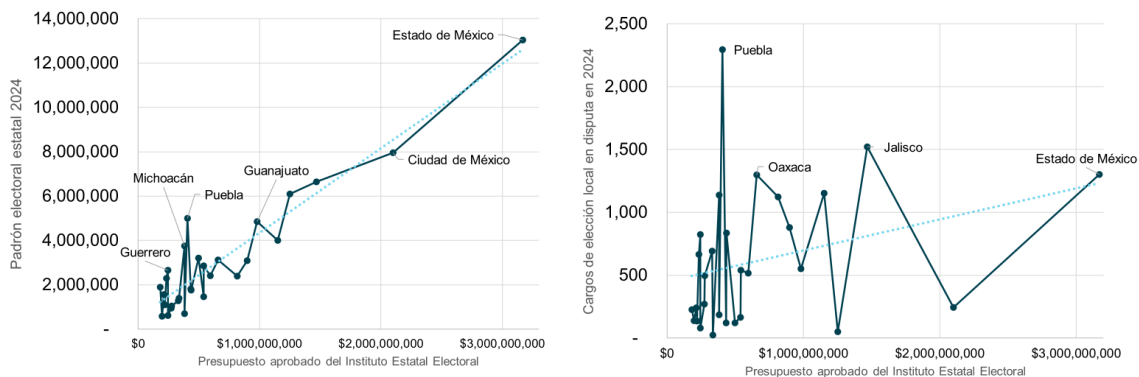
limita su desempeño. A raíz de esto, el INE ha tenido que suplir las funciones de algunos de estos órganos para que los procesos electorales sean exitosos, lo que le ha generado cargas administrativas y presupuestales.¹²

Gráfica 4. Presupuesto aprobado para Institutos Estatales Electorales para 2024 y su relación con el padrón electoral y la cantidad de cargos de elección popular en disputa

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.

La asignación deficiente en algunos Institutos Estatales Electorales podría generar cargas adicionales al INE en 2024

Presupuesto de los Institutos Estatales Electorales en relación al padrón electoral (izquierda) y la cantidad de cargos de elección popular local en disputa (derecha)



Fuente: elaborado por el IMCO con datos los Presupuestos de Egresos Estatales 2024 e información del INE.

Nota: al momento del análisis el Presupuesto de Egresos de Nuevo León no se ha aprobado, por lo que no se consideró esta entidad al momento de calcular la relación entre variables.

IMCO.org.mx | © IMCO 2024

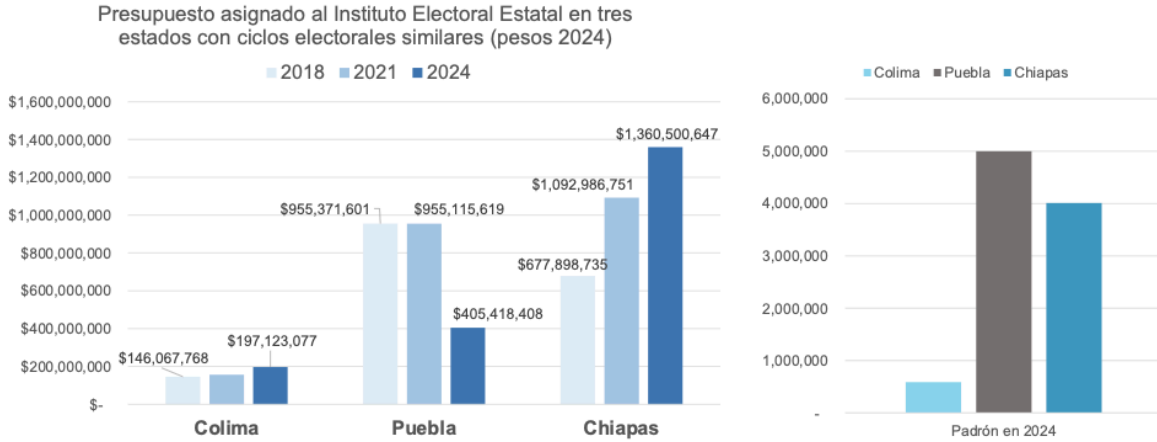
@IMCOmx | /IMCOmx | /IMCO_mx | /IMCOMexico

Rumbo a las elecciones de 2024, año en el que se elegirán 19 mil 258 cargos locales, la falta de presupuesto de algunos OPL podría generar presiones adicionales para el INE. Esta dinámica será más probable en estados como Puebla, donde hay casi 5 millones de votantes potenciales y 2 mil 294 cargos locales de elección popular, mientras que su Instituto Electoral Estatal cuenta con un presupuesto de 405 millones de pesos, un monto muy inferior al de estados con características similares como Guanajuato –4.8 millones de personas y 553 cargos– o Chiapas –4 millones de personas y 1 mil 153 cargos– (Gráfica 4).

Gráfica 5. Presupuesto de tres Institutos Electorales Estatales con ciclos electorales similares y padrón en 2024

¹² INE. 2021. Situación Presupuestal de los Organismos Públicos Locales. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120455/CGor202105-26-ip-17.pdf>; INE. 2022. Persiste riesgo presupuestal en Organismos Públicos Locales con procesos electorales en curso. Disponible en: [Persiste riesgo presupuestal en Organismos Públicos Locales con procesos electorales en curso - Central Electoral \(ine.mx\)](#)

Los OPL de Colima y Puebla han requerido que el INE atraiga sus funciones en elecciones recientes



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de las Cuentas Públicas Estatales de Colima, Puebla y Chiapas y sus Presupuestos de Egresos 2024.

IMCO.org.mx | © IMCO 2024

@IMCOmx | /IMCOmx | /IMCO_mx | /IMCOMexico

En años recientes, de hecho, los OPL de Colima y Puebla han requerido que el INE atraiga sus funciones, no así el de Chiapas, entidad que ha asignado un presupuesto superior y creciente en términos reales. Al comparar estos dos estados que requirieron la intervención del INE y que, además, elegirán al titular del Ejecutivo en 2024, puede observarse que la reacción de uno y otro fue opuesta: mientras Colima incrementó el presupuesto de su IEE, Puebla lo redujo a menos de la mitad (**Gráfica 5**). Es posible que en este último estado la intervención del INE haya creado un incentivo perverso para que la asignación del presupuesto al OPL no sea prioritaria.

La falta de criterios homologados para asignar presupuestos a los OPL le genera trabajos adicionales al INE, que debe traer funciones con sus propios recursos. El hecho de que constitucionalmente el INE pueda absorber las facultades de los OPL genera problemas en la práctica e incentivos para que los Congresos Estatales no asignen un presupuesto adecuado a los Organismos Públicos Locales.

La reforma electoral presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador el 5 de febrero de 2024 plantea un cambio a la estructura del sistema electoral mexicano: propone la unificación de las autoridades electorales y por lo tanto la desaparición de los OPL. Algunas de estas funciones son: la protección de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos, educación cívica en el estado, preparación de la jornada electoral e imprimir documentos o materiales electorales. Además de las funciones, el INE tendría que absorber los gastos de los OPL, por lo tanto, su presupuesto tendría que incrementar aproximadamente 20 mil millones de pesos.

4. ¿Cómo funciona su nómina?

Para poder cumplir con sus funciones y realmente contribuir al desarrollo de la democracia, el INE requiere, como toda institución pública, contar con una plantilla laboral compuesta por servidores públicos altamente capacitados y comprometidos. La calidad de

este personal desempeña un papel fundamental en la garantía del desarrollo eficiente de los procesos electorales, así como la promoción de una democracia sólida. Analizar el funcionamiento de la nómina del INE permite, pues, identificar los retos que enfrenta en materia de gestión pública y electoral.

La plantilla laboral del INE se conforma por cuatro diferentes tipos de plazas que se definen en el Manual de Normas Administrativas en Materia de Recursos Humanos de la siguiente manera: 1) plaza presupuestaria, 2) prestador de servicios permanentes, 3) prestador de servicios eventuales y 4) prestador de servicios eventuales dedicados al proceso electoral.¹³

El personal de la **plaza presupuestaria** se refiere a los cargos que están definidos en la estructura organizacional del Instituto y son en los que recaen las atribuciones y funciones de las Unidades Administrativas.¹⁴ Las remuneraciones y prestaciones de estos servidores forman parte del presupuesto base del INE y sus salarios se pagan a través de la partida presupuestaria etiquetada como “Sueldos base”, contrario a los prestadores de servicios, que se les paga a través de la partida de honorarios. Los mandos superiores, los mandos medios y una parte del personal operativo forman parte de esta categoría. El promedio de antigüedad de esta categoría es 16.1 años, lo que indica un alto nivel de estabilidad laboral.

Por otra parte, los **prestadores de servicios** trabajan bajo el régimen de honorarios permanentes o eventuales. Los prestadores de servicios con honorarios permanentes ofrecen sus servicios de forma continua, mientras que aquellos con honorarios eventuales son contratados específicamente para procesos electorales, programas o proyectos específicos. Los prestadores de servicios permanentes –u honorarios permanentes– tienen un promedio de 8.75 años de antigüedad en el INE y componen una parte importante de la nómina del INE independientemente de si es año con proceso electoral federal o no.

Gráfica 6. Comparativo del pago por honorarios y sueldos base por año, pesos reales

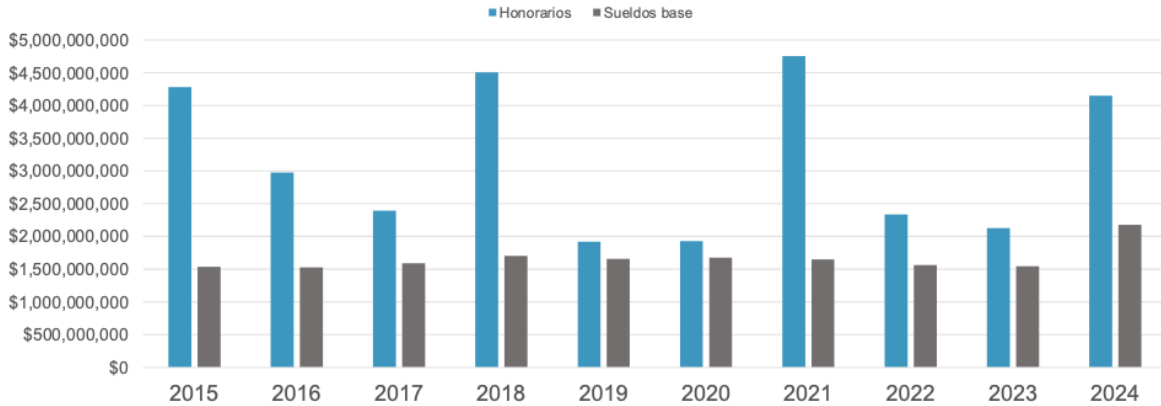
¹³ También es posible encontrar la denominación de estos cargos con base en la forma de pago de sus remuneraciones y les identifican las bases de datos de dispersión de nómina: Honorarios Permanentes (para referirse a los prestadores de servicios permanentes), Honorarios eventuales (para referirse a los prestadores de servicios eventuales) y personal del Sistema de Nómina de Procesos Electorales –Sinope– (para referirse al personal eventual dedicado a los procesos electorales).

¹⁴ Artículo 15 del Manual de Normas Administrativas en Materia de Recursos Humanos.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.

El pago por honorarios es históricamente superior al pago de sueldos base, pero tiene un componente eventual importante

Comparativo entre pago por honorarios y sueldos base (pesos 2024)



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de la Cuenta Pública 2015-2022, Avance del gasto cuarto trimestre y PEF 2024.

Nota: presupuestos ejercidos de 2015 a 2022 y aprobados en 2023 y 2024.

IMCO.org.mx | © IMCO 2024

@IMCOmx | /IMCOmx | /IMCO_mx | /IMCOmexico

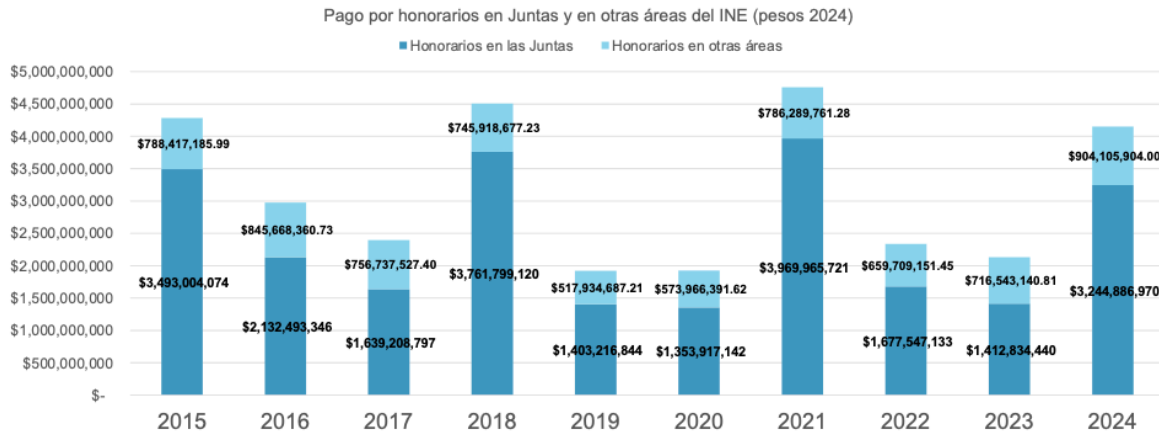
Los prestadores de servicios **eventuales**, por el contrario, tienden a aumentar sus números de forma importante cuando hay elecciones. Para la elección de 2018, por ejemplo, los prestadores de servicios eventuales ascendieron a 85 mil y, para la de 2021, a 96 mil.¹⁵ Es interesante, sin embargo, que en 2023 –año sin elecciones federales– este personal cuenta con una antigüedad promedio de 2.75 años, lo que sugiere que una parte permanece en el Instituto indefinidamente, contrario a lo que impone el Manual, pero con acceso a menos prestaciones que las plazas designadas como honorarios permanentes. La **Gráfica 6** muestra la evolución en el pago por honorarios y el pago por sueldos base por tipo de empleo.

Gráfica 7. Pago por honorarios en las Juntas y en otras áreas del INE

¹⁵ Solicitud de información con folio 330031422003059.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.

Mientras otras áreas no muestran gran variación en el pago de honorarios entre años, las 332 Juntas concentran al personal eventual



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de la Cuenta Pública 2015-2022, Avance del gasto cuarto trimestre y PEF 2024.

Nota: presupuestos ejercidos de 2015 a 2022 y aprobados en 2023 y 2024.

IMCO.org.mx | © IMCO 2024

@IMCOmx | /IMCOmx | /IMCO_mx | /IMCOmexico

El personal eventual del INE, a su vez, se concentra en las 332 Juntas. Esto le agrega complejidad al reto que en sí implica la contratación de decenas de miles de personas de un año para otro. Como puede observarse en la **Gráfica 7**, en los periodos electorales federales el incremento en el pago de honorarios es mayor en las Juntas Locales y Distritales que en el resto de áreas.

Dado que las Juntas determinan la cartografía electoral y organizan las elecciones en las localidades, es coherente que sean estas mismas unidades las que determinen cuánto personal eventual contratar. No obstante, existe el riesgo de que se utilicen las contrataciones eventuales más allá de su objetivo y eso explique la media de antigüedad superior a los dos años y medio entre este personal en año no electoral (2023).

Si se observa la composición de la nómina del INE en año no electoral (2023) –con excepción de las elecciones en Edomex y Coahuila–, el INE contaba con 24 mil 919 servidores públicos distribuidos como muestra la **Tabla 3**. La mayor parte del personal permanente –presupuestarios y prestadores de servicios permanentes– se encuentra en una plaza presupuestaria, es decir, que se define en la estructura organizacional. Los honorarios permanentes, sin embargo, representaron 41% de los trabajadores no eventuales. De lo anterior se observa que el personal permanente se divide en dos grandes grupos con dos reglas de operación distintas y derechos laborales diferentes, lo que complica administrativamente el manejo de la nómina.

Tabla 3. Personal del INE por tipo de plaza en julio de 2023

Categoría de plaza	Número de plazas
Personal presupuestal	9,947
Personal de honorarios permanente	7,044
Personal de honorarios eventuales	1,156
Personal eventual para proceso electoral*	219
Personal eventual para proceso electoral local*	6,772

Fuente: elaborado por el IMCO con información de la solicitud de información con folio 330031423001788 con fecha de julio 2023. *Este personal varía conforme a las necesidades electorales. Estas cifras corresponden a julio de 2023, fecha en que se realizaron elecciones locales en el Estado de México y Coahuila.

Además del desafío de contar con reglas de nómina paralelas entre las plazas presupuestales y los prestadores de servicios y la eventualidad de una parte de los segundos, el INE ha enfrentado el desafío de la falta de personal en algunos cargos. Por ejemplo, en la Junta General Ejecutiva, responsable de las operaciones del INE, existe una vacante y cinco encargados de despacho en lugar de titulares designados¹⁶.

Sin embargo, en enero de 2024 en cumplimiento con la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Ejecutivo, la Junta General Ejecutiva le dio la facultad a la presidenta del INE en dicho momento, Guadalupe Taddei, de nombrar a los titulares pendientes sin necesidad de alcanzar el consenso entre los comisionados. El fenómeno de vacantes y nombramientos provisionales puede afectar la estabilidad y continuidad en los equipos de trabajo, lo que deriva en resultados ineficientes.

Un reto más para el INE en materia de recursos humanos se encuentra en la prolongada permanencia de algunos trabajadores en su cargo, que en algunos casos se extiende hasta un periodo de 26 años, es decir, desde que el INE adquirió autonomía. Esto es positivo, por un lado, porque significa que el INE es una institución capaz de retener el talento y acumular experiencia humana, pero negativo por otro, dado que es complicado impulsar cambios e introducir herramientas y procesos de innovación, dadas las inercias organizacionales que se generan.

Así, con este análisis se identifica que los principales retos en materia de recursos humanos que enfrenta el INE pueden enlistarse de la siguiente manera: 1) existencia de plazas con reglas distintas para realizar la dispersión de nómina, 2) la eventualidad en la contratación del personal, 3) las vacantes y 4) los posibles efectos negativos que provoca la antigüedad del personal por la consolidación de inercias organizacionales.

¹⁶ Esta información corresponde a enero de 2024.

5. ¿Qué implicaciones tiene el servicio profesional electoral?

Dada la naturaleza de las actividades que realiza, es fundamental que el INE cuente con un conjunto de funcionarios de carrera caracterizados por tener conocimientos técnicos sólidos, experiencia y compromiso con las actividades que realizan en materia electoral. Por esto, es relevante entender cómo se estructura el servicio profesional electoral y qué implicaciones tiene su existencia en el INE. Es decir, dentro de la nómina, este servicio juega un papel fundamental en el desarrollo democrático.

En 1992 se publicó el primer estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN); en 1999 se aprobó el nuevo estatuto del Servicio Profesional Electoral y, en la reforma electoral de 2014, se estableció a nivel constitucional un inciso referente al SPEN que especifica sus atribuciones: selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos del INE y los OPL¹⁷.

El Servicio Profesional Electoral Nacional tiene dos sistemas: uno para el Instituto y otro para los organismos públicos locales¹⁸. En total, el SPEN está conformado actualmente por 2 mil 499 personas, de los cuales 330 (13.2%) hacen parte de la estructura central del INE, 401 (16%) a juntas locales y mil 768 a juntas distritales (71%)¹⁹. Así, es posible afirmar que del total de personas que trabajan en el INE, sin considerar el personal transitorio que participa en los procesos electorales, el 14% se encuentra en el Servicio Profesional de Carrera.

El SPEN comprende varios procesos del personal. En primer lugar, está el ingreso, que comprende el proceso de incorporación que puede darse por tres vías: (i) concurso público, (ii) incorporación temporal y (iii) cursos y prácticas. El concurso público, a través de convocatoria abierta, es la modalidad por excelencia para el ingreso al SPEN. En segundo lugar, está la promoción, que se refiere a la obtención de un rango superior en reconocimiento a la trayectoria de un funcionario. En tercer lugar, está la permanencia, que está sujeta a la acreditación de profesionalización (que incluye capacitaciones obligatorias), así como a los resultados de la evaluación de desempeño (que se aplica anualmente).

En 2023, se realizaron 2.5 capacitaciones por cada persona que hace parte del Servicio Profesional Electoral. La **Tabla 4** muestra un resumen de las capacitaciones que recibieron los servidores del SPEN EN 2023.

Tabla 4. Capacitaciones del personal del SPEN durante 2023

Temas de capacitación	Número de capacitaciones del SPEN INE	Número de capacitaciones del SPEN OPL
-----------------------	---------------------------------------	---------------------------------------

¹⁷ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸ Artículo 5. Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.

¹⁹ Solicitud de información con folio 330031423003292.

Competencias directivas y técnicas como negociación, comunicación estratégica, toma de decisiones y trabajo en equipo.	748	194
Desarrollo humano como derechos humanos, perspectiva de género, la salud como derecho económico social y cultural.	265	56
Funciones del cargo como derecho electoral, cultura cívica y participación ciudadana, Excel avanzado, introducción al servicio profesional electoral.	4,126	822
Marco normativo como derecho electoral, procedimiento especial sancionador, medios de impugnación en materia electoral	199	55
Total	5,338	1,127

Fuente: elaborado por el IMCO con base en solicitud de información con folio 330031423003292.

Los integrantes del Servicio Profesional Electoral Nacional deben cumplir con una evaluación de desempeño anual. Sin embargo, los resultados de estas evaluaciones del SPEN muestran que no es común que existan resultados desfavorables para los evaluados. El promedio de calificación final es de 9.6, lo cual se clasifica como “sobresaliente”. Le sigue la categoría “altamente competente”, el segundo nivel más alto. Hay pocos casos de personas que fueron clasificadas en un nivel “aceptable” o de personas que no fueron evaluables por falta de información. Asimismo, se encontró que ocho personas obtuvieron una calificación menor a 7.0 lo cual se clasifica como “no aprobatorio”. En el caso en que la o el miembro del Servicio no apruebe tres evaluaciones anuales del desempeño dentro de 6 años consecutivos, será despedido de acuerdo con el Estatuto del SPEN.

Uno de los aspectos en que el Instituto podría mejorar es los procesos para asignar las plazas del Servicio Profesional. Un análisis realizado identificó que, en el contexto de concursos dentro del SPEN, a los aspirantes se les ofrecen las plazas libres y estos escogen libremente la que consideren más conveniente.²⁰ Así, en la fase de promoción del personal, no se implementa un mecanismo riguroso que asigne las plazas vacantes de forma óptima de acuerdo con el perfil de los aspirantes a promoción, sino que se trata de un proceso más discrecional. Este aspecto le resta legitimidad al sistema de evaluación del Instituto.²¹

6. ¿Cómo se fiscaliza el gasto del INE?

En el INE, como en toda institución pública, existe el riesgo de que los recursos se utilicen en beneficio de intereses ajenos a su propósito original. La revisión de alrededor de 30 mil

²⁰ David Cantala y Jaume Sempere (2014). Un enfoque de diseño de mercados para la selección de personal del Instituto Nacional Electoral en México. Disponible en: <https://search-ebcohhost-com.ez.urosario.edu.co/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=edsjsr&AN=edsjsr.24368149&lang=es&site=eds-live&scope=site>.

²¹ Ídem.

millones de pesos ejercidos por el INE cada año, sin embargo, no es una tarea sencilla para un Órgano Interno de Control (OIC) con 148²² personas trabajando en él (2024) y una Auditoría Superior de la Federación (ASF) que tiene la responsabilidad de fiscalizar un gasto de nueve billones de pesos.

Uno de los factores que explica por qué la fiscalización de gasto es un desafío para el INE es que su estructura orgánica se extiende horizontalmente entre múltiples direcciones, unidades y juntas. Es decir, los cargos con poder para decidir sobre el uso del presupuesto son muchos y se encuentran dispersos geográficamente. Si la ASF o el OIC decidieran, por ejemplo, auditar una muestra representativa del programa presupuestario referente a la organización electoral, tendrían que pedir información y visitar a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral en las oficinas centrales del INE, pero también a cada una de las 332 Juntas que ejercen recursos de este programa.

Gráfica 8. Presupuesto del INE ejercido por las Juntas Locales y Distritales en comparación con otras áreas del INE tras transferir recursos a los partidos políticos

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.

9

De los recursos que le quedan al INE tras realizar transferencias a los partidos políticos, más de la mitad se destina a las Juntas

Montos transferidos del INE a los partidos políticos y ejercido a través de las Juntas Distritales y Locales (pesos 2024)



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de la Cuenta Pública 2015-2022, Avance del gasto al cuarto trimestre 2023 y PEF 2024.

Nota: se utilizó presupuesto ejercido para 2015-2022 y aprobado para 2023 y 2024; a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas a Partidos Políticos se le restó lo correspondiente al financiamiento a partidos políticos, que se presenta a parte.

Como se observa en la **Gráfica 8**, la mayor parte del gasto del INE que no se destina al financiamiento de partidos políticos se distribuye entre las 32 Juntas Locales y las 300 Juntas Distritales. Sin embargo, la fiscalización interna de este gasto es limitada: en 2023, de acuerdo con los reportes de auditoría interna publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), únicamente 3 de 27 se destinaron a fiscalizar a las Juntas. Esto implica que 61% del gasto total del INE después del financiamiento a partidos políticos

²² Este número fue obtenido por el IMCO a través de entrevistas, debido a que la solicitud de información con folio 330031423003291 muestra información que se verificó empíricamente como incompleta, ya que únicamente sumó a 12 trabajadores adscritos al OIC del INE.

recibió únicamente 11% de las auditorías internas en 2023.²³ Este fenómeno coincide con que el Plan Estratégico 2021-2025²⁴ del OIC no menciona la auditoría de Juntas.

De hecho, las tres auditorías realizadas por el OIC en 2023 a las Juntas consistieron en la revisión integral de las Juntas de Durango (5), Quintana Roo (5) y Coahuila (8), es decir, 18 de las 332 (5.4%). A nivel técnico, estas revisiones tienen hallazgos sólidos y fundamentados en la ley que reflejan desorden y arbitrariedad en las decisiones de gasto (Tabla 5).

Tabla 5. Resumen y selección de resultados de auditoría interna a las Juntas de Coahuila 2023

Auditoría integral a la Junta Local (1) y Juntas Distritales (4) en Coahuila	
Observaciones	Causas
Incumplimiento a la normativa en materia de nombramientos de relación laboral temporal.	Se otorgaron dos nombramientos de Relación Laboral Temporal a dos personas que previamente laboraron en el Instituto bajo el régimen de plaza presupuestal y no a prestadores de servicio (Honorarios eventuales y permanentes) o personas ajenas a la institución, en violación del artículo 166 del Manual de Normas Administrativas en Materia de Recursos Humanos.
Contratación con proveedores y/o socios inhabilitados o sancionados, empresa no certificada y con un incremento superior al autorizado por la normativa.	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Junta Local Ejecutiva de Coahuila adjudicó un contrato para brindar servicios de seguridad privada a la empresa HC PATROL, S.A de C.V., propiedad de un individuo sancionado por Función Pública y con multas sin pagar a los OIC de la SADER y el INEGI. 2. La empresa no contaba con la certificación de la Comisión Estatal de Seguridad de Coahuila para proveer servicios de seguridad privada. 3. En este procedimiento se realizó un convenio modificatorio que incrementó su costo 22%, un 2% por encima del límite autorizado normativamente.
Desactualización de los registros de activo fijo en el sistema integral de gestión administrativa.	<ol style="list-style-type: none"> 1. No se ha realizado el inventario físico desde 2019. 2. Ocho vehículos que ya no son propiedad del Instituto no fueron dados de baja en el Sistema Integral para la Gestión Administrativa.
Deficiencias en los comprobantes fiscales de los servicios de vigilancia y arrendamientos de inmuebles.	<ol style="list-style-type: none"> 1. En la emisión de cheques y facturas por servicios de vigilancia por \$1,420,578 pesos, 57 pólizas no cuentan con comprobantes fiscales digitales.
Falta de manuales	La Junta Local Ejecutiva y las Juntas Distritales Ejecutivas no

²³ El dato corresponde a los resultados de auditoría publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia por el INE para el periodo de 2023.

²⁴ Acuerdo General del OIC-INE, Plan Estratégico 2021-2025. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/2020/INE/ACUERDO_OIC-INE102020.pdf

administrativos	cuentan con el Manual de Organización Específico y Manuales de Procesos y Procedimientos.
-----------------	---

Fuente: elaborado por el IMCO con datos del Oficio No. INE/OIC/058/2022.

Como otras áreas del INE, el OIC tiene riesgo de ser cooptado por intereses externos, en particular, los de los partidos políticos.²⁵ En este caso, la injerencia es más directa porque el nombramiento de su titular depende de la Cámara de Diputados. También, pueden existir casos en los que las relaciones políticas locales entre los miembros de las Juntas y los poderes ejecutivos influyan en las dinámicas del OIC del INE, en particular, en la definición de su agenda.

En este contexto, otra modalidad de fiscalización relevante es la que proviene de la ciudadanía, el periodismo y la sociedad civil organizada. Para que actores no gubernamentales tengan la posibilidad de monitorear las acciones del INE y analizar su funcionamiento, es necesario garantizar que los datos del Instituto sean abiertos y se actualicen periódicamente. No obstante, la información publicada por el INE en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) no necesariamente cumple con estas características.

Por ejemplo, la información sobre contratos de obra pública y adquisiciones del Instituto corresponde a lo que publica cada una de las áreas y, por esta razón, tiene errores graves de registro. Adicionalmente, dado que en la PNT solo están disponibles los archivos de 2023, 2022 y 2021, no es posible llevar a cabo análisis históricos como los relacionados con la concentración de contratos en un mismo proveedor durante varios ejercicios fiscales.²⁶

La fiscalización del INE presenta áreas de oportunidad que adquieren mayor importancia en un contexto en el que el presupuesto del Instituto tiende a limitarse. Es decir, si siempre es necesario que los recursos públicos se ejerzan con eficiencia y eficacia, en el contexto de recortes presupuestales, lo es aún más. Actualmente, podrían existir malas prácticas de gasto no identificadas dado que, en áreas de alta concentración de gasto como las Juntas Locales y Distritales, la fiscalización ha tenido un alcance limitado.

7. ¿Cuáles son las dinámicas de interacción del INE con la ciudadanía?

El Instituto Nacional Electoral enfrenta un desafío significativo en la construcción de legitimidad en un país donde la confianza en los procesos electorales ha sido cuestionada. La creación del Instituto en 1990 obedeció a una serie de reformas

²⁵ La literatura al respecto es amplia y lo que se observa en general (Bartlett, S., 1988; Miller, G., 1988; Wiley, R., 1988; Peters, A., 1988; Strauss, P., 1984; Barkow, R., 2010; tomado de Camarena, R., Mauricio Guim y Ana María Zorrilla. 2021. Deconstruir para reconstruir: un análisis de los órganos constitucionales autónomos en México. Scielo) es que los órganos autónomos no son independientes del poder legislativo y ejecutivo debido a la dependencia que en estos se observa sobre sus nombramientos y otros procesos administrativos. Asimismo, la vulnerabilidad de los órganos autónomos ante la captura de intereses externos es mayor debido a su autonomía porque no existe un órgano ejecutivo superior que lo vigile desde el exterior.

²⁶ El dato corresponde a los resultados de auditoría publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia por el INE para el periodo de 2023

constitucionales en materia electoral, motivadas por la prolongación en el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la simulación de democracia percibida en ese contexto.²⁷ Con el propósito de hacer frente a esta problemática y consolidar la democracia, en 1996 se reforzó la autonomía del IFE, al separar su funcionamiento del Poder Ejecutivo.

En este contexto, el INE tuvo que establecer su legitimidad frente a la ciudadanía. La transparencia, equidad y eficacia en los procesos electorales se convirtieron en objetivos fundamentales para la consolidación de la institución, que asumió la responsabilidad de resguardar la integridad del sistema electoral y restablecer la confianza en los procesos democráticos. Esto se mantiene como un reto hoy en día.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 54.7% de los mexicanos consideran a los institutos electorales (INE y OPL) como instituciones confiables, en contraste con la baja confianza que muestran hacia otros actores, por ejemplo, los partidos políticos (28.9%) y la policía (37.1%). Un factor que explica este fenómeno es la participación ciudadana, a través de personas seleccionadas aleatoriamente y capacitadas para colaborar en las jornadas electorales.

A pesar de la aprobación generalizada a autoridades electorales, dada la existencia de OPL y Juntas Locales y Distritales, los niveles de confianza varían dependiendo del estado. Por ejemplo, Guerrero destaca como el estado con mayor percepción de confianza en los institutos electorales, con 67.6% de los habitantes expresando confianza en ellos. En contraste, Chiapas presenta los niveles más bajos de confianza, con 42.3%.

Mapa 1. Niveles de Confianza en instituciones electorales en las entidades federativas



²⁷ Banderas, Ana (s.f.) La democracia y la calidad del sistema electoral mexicano. Disponible en: <https://consejerosine.diputados.gob.mx/ords/consejerosine/docs/ine/213>

Ante este panorama, el Instituto Nacional Electoral (INE) ha implementado una estrategia centrada en incrementar los niveles de confianza a través de la transparencia institucional. Esta estrategia se materializa en diversas acciones, entre las que destaca la divulgación de sueldos, la publicación de declaraciones patrimoniales y las respuestas a solicitudes de información. En 2023, el INE recibió 3,995 solicitudes de información y dio respuesta a 3,529 (88%). Estas medidas buscan no solo garantizar la rendición de cuentas y la integridad del Instituto, sino también mantener al ciudadano informado sobre las actividades electorales (**Gráfica 9**).

Gráfica 9. Solicitudes de información recibidas por el INE de 2017 a 2023

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.

De 2017 a 2023 el INE ha recibido en promedio 67 solicitudes de información a la semana



Fuente: elaborado por el IMCO con datos del INAI (corte al 31 de diciembre de 2023).

IMCO.org.mx | © IMCO 2024

@IMCOmx | /IMCOmx | /IMCO_mx | /IMCOMexico

En los últimos años, el INE ha realizado esfuerzos notables para consolidar su presencia en todo el país. Dada la extensión del territorio nacional, el Instituto ha establecido numerosas oficinas locales con el fin de asegurar el acceso a los procesos electorales. En todo el país, hay un total de 855 Módulos de Atención Ciudadana²⁸, lo que ha facilitado el contacto directo con los ciudadanos.

En algunas regiones del país, el INE se ha convertido en la única representación política directa. Además, el INE ha implementado estrategias como la incorporación de 16 lenguas indígenas en su página, lo que permite la participación de grupos minoritarios en la sociedad. Estas iniciativas promueven la inclusión y fortalecen la representatividad en los procesos electorales, contribuyendo a una democracia más participativa y equitativa.

8. ¿Qué factores ponen en riesgo las elecciones en 2024?

El desarrollo del proceso electoral en 2024 no estará exento de riesgos. No atenderlos con previsión podría resultar en afectaciones a la legitimidad de las elecciones o la integridad de funcionarios, candidatos y votantes. Sin importar si los riesgos son internos o externos, el INE tiene el deber de prever y actuar –dentro de sus facultades– para disminuir los inconvenientes que puedan afectar la jornada electoral.

Los riesgos internos se refieren a los que afectan las capacidades del INE desde su normatividad, personal y organización, es decir, tienen origen en sus áreas y, por ende, el INE tiene influencia directa en estas decisiones. Como se planteó anteriormente, los riesgos internos que enfrenta el INE se relacionan con los nombramientos en algunos puestos clave, las limitaciones en la fiscalización de las áreas descentralizadas y el manejo de una nómina con dinámicas complejas. La **Tabla 6** esquematiza los principales riesgos internos del INE frente a las elecciones de 2024.

Los riesgos externos, por su parte, se refieren a todos aquellos en los que el Instituto no puede influir y obedecen a factores económicos y sociales, o decisiones de otros actores políticos. Su origen externo, sin embargo, no exenta al INE de atender sus consecuencias para garantizar una elección legítima y pacífica. Entre estos se incluye la aprobación de su presupuesto, sus interacciones con los OPL, la incidencia delictiva y la injerencia de algunos grupos del crimen organizado en los procesos electorales. La **Tabla 7** muestra los riesgos externos identificados.

En preparación del proceso electoral de 2024, el INE ha tomado medidas para reducir la probabilidad de que se materialicen incidentes que arriesguen la legitimidad de la elección o dañen la integridad de los involucrados. Responder sistemáticamente a estos riesgos y procurar la solución de sus causas, en particular aquellos que se generan al interior del INE, es indispensable para que el Instituto siga siendo una institución confiable, efectiva y técnica en el futuro.

Tabla 6. Riesgos internos para las elecciones de 2024

Riesgos internos			
Riesgo	Contexto	Respuesta	Alcance de la respuesta e implicaciones
Falta de nombramientos colegiados	La falta de consenso en el Consejo General para nombrar funcionarios en cargos clave generó vacantes que podrían afectar el funcionamiento del INE.	Designación de encargados de despacho en posiciones como la Secretaría General por parte de la presidenta del Consejo General.	Los encargados de despacho tienen las mismas facultades que los nombramientos colegiados, en este sentido, no hay vacíos administrativos que puedan implicar falta de un encargado sobre una facultad del INE. Sin embargo, se corre el riesgo de que las designaciones beneficien a personas con un sesgo ideológico particular y el INE, a mediano plazo, se politice más e incluso sea capturado por una sola facción política.
Irregularidades en las unidades descentralizadas del INE y su poca fiscalización	Las Juntas Locales y Distritales, que concentran el gasto del Instituto, han sido fiscalizadas de manera marginal por el OIC. Un ejemplo es que las 42 Juntas del Estado de México no se han auditado en ninguno de los períodos reportados por el OIC en la PNT (2020-2023).	El OIC del INE ha realizado una revisión selectiva de las Juntas de algunos estados en las que encuentra irregularidades sobre el uso de los recursos materiales y humanos. No obstante, la fiscalización de las unidades descentralizadas no es una prioridad: el Plan Estratégico 2021-2025 del OIC, de hecho, no menciona la revisión del gasto ejercido por las Juntas.	El OIC mitiga y corrige selectivamente las irregularidades y riesgos de corrupción en las Juntas, pero el gasto en muchas de estas unidades administrativas no se fiscaliza en absoluto. La integridad de las Juntas, al ser las encargadas de operar en el territorio los procesos electorales, apoya a que las elecciones sean más efectivas.
Manejo de la nómina y la plantilla laboral	El INE maneja a su personal con reglas distintas dependiendo su tipo de cargo, lo que genera complicaciones administrativas que facilitan malas prácticas de contratación y permanencia. En promedio, se observa que la antigüedad del personal eventual es de 2.7 años en periodo no electoral (Julio, 2023), lo que sugiere una violación del propósito de	Las diferencias entre nóminas están plasmadas en el Manual de Normas Administrativas en Materia de Recursos Humanos con reglas claras que le permiten al Instituto contar con personal que cumpla funciones distintas y más flexibles que las limitadas por el organigrama. En él se consideran las condiciones y procedimientos de contratación de manera razonable, no obstante, el cumplimiento de este manual en la práctica es limitado, como	El alcance de la aplicabilidad del Manual es limitado porque los mecanismos que monitorean su cumplimiento carecen de las dimensiones que permiten optimizarlo. Las implicaciones de un manejo de nómina deficiente son un gasto subóptimo en servicios personales y la perpetuación de algunos individuos en cargos de poder, lo que puede ir acompañado por abusos e incumplimientos sistemáticos.

	este tipo de cargos y una posible vulneración de los derechos laborales de una parte numerosa de su fuerza laboral.	demuestran los resultados de fiscalización.	
--	---	---	--

Fuente: elaborado por el IMCO con información de la PNT y el INE.

Tabla 7. Riesgos externos para las elecciones de 2024

Riesgos externos			
Riesgo	Contexto	Respuesta	Alcance de la respuesta e implicaciones
Recorte presupuestario de la Cámara de Diputados	La Cámara de Diputados realizó un recorte, entre 2023 y 2024, de 7 mil millones de pesos al presupuesto del INE. Esto tuvo un efecto en dos programas presupuestarios relevantes para la elección: 1) Organización Electoral (-1 mil 720 millones). 2) Capacitación y Educación para el Ejercicio Democrático de la Ciudadanía (-1 mil 398 millones).	Organización Electoral (Programa) Recorte a partidas dentro del programa: impresión de documentos oficiales (-424 millones); alimentos a funcionarios (-282 millones); arrendamiento de vehículos (-229 millones). Capacitación Democrática (Programa) Recorte a partidas dentro del programa: honorarios (-797 millones); gastos para trabajos de campo en áreas rurales (-313 millones); aguinaldo o gratificación de fin de año (-110 millones).	El INE ajustó su presupuesto recortando objetos de gasto que consideró de menor impacto. Esto no evitará, sin embargo, que la elección de 2024 cuente con menos insumos y personal de los proyectados inicialmente.
Asignación deficiente de presupuesto para los OPL	El presupuesto que le asignan los Congresos Locales a los OPL es, en algunos casos, insuficiente. Esto ha generado que el INE tenga que cubrir total o parcialmente tareas extra para que las elecciones locales se lleven a cabo.	El Consejo General del INE ha votado a favor de atraer facultades de OPL con dificultades para proteger la reputación del INE y defender la confianza ciudadana en los procesos democráticos. Esto ha implicado, sin embargo, cargas extraordinarias para el INE.	No se ha logrado establecer un criterio homologado para el financiamiento de los OPL. Rumbo a 2024, los OPL de Puebla y Guerrero son los que enfrentan mayores retos presupuestales y, por consiguiente, son los más proclives a requerir la ayuda del INE. Estos dos estados cuentan con recursos proyectados que no son coherentes con el tamaño del padrón electoral

			y deben organizar la votación de 2 mil 294 cargos locales en Puebla y 823 en Guerrero.
Incidencia delictiva	En 2021 se experimentó una de las elecciones federales más violentas en la historia de México. La Fiscalía General de la República recibió más de mil denuncias de delitos electorales y se documentaron casos de homicidio, robo y agresiones que en algunos municipios llevaron a la suspensión de los comicios electorales.	El INE canaliza las solicitudes de protección de candidatos y el acompañamiento durante el proceso electoral a la mesa de seguridad, en donde se encuentran las secretarías de Defensa Nacional, Seguridad Ciudadana, Marina, Gobernación, la Unidad de Inteligencia Financiera (parte de Hacienda) y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (parte de FGR).	La coordinación con fuerzas de seguridad federales, estatales y municipales para acompañar el proceso electoral está en marcha. Puede esperarse que las implicaciones de este acuerdo serán unas elecciones más pacíficas que si cada autoridad actuara por separado. Esto, sin embargo, será diferente dependiendo la región.
Injerencia del crimen organizado	En 2021 el Tribunal Electoral acreditó la participación del crimen organizado en procesos electorales municipales. Este fenómeno sucede porque las actividades de dichos grupos se vinculan estrechamente con la acción o inacción del gobierno, lo que los impulsa a influir en las elecciones en detrimento del interés público.	El INE instó a los partidos políticos a verificar que no hay infiltrados que promuevan intereses de grupos del crimen organizado. El acompañamiento de autoridades investigadoras y de seguridad pública en el proceso electoral tiene como objetivo, además de reducir la incidencia, desincentivar la injerencia de los grupos del crimen organizado.	La influencia que el INE puede tener en este riesgo es marginal, por lo que el alcance de la medida de previsión depende del desempeño de las instituciones de seguridad pública. Las implicaciones de este riesgo en materia de gobernanza es que en algunas regiones de México pueden observarse actores criminales que han cooptado instituciones públicas.
Obstáculos para fiscalizar a los partidos políticos	El INE cuenta con la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) para revisar el gasto de los candidatos y partidos. No obstante, estos grupos utilizan una gran cantidad de recursos y organizan numerosas actividades que son complicadas de verificar en su totalidad. Por esta razón, la fiscalización efectiva de los	El INE asignó a la UTF el monto más alto que le ha designado en la historia, el cual asciende a 591 millones de pesos. El sistema de fiscalización está funcionando en tiempo real, como en otras ocasiones.	Los alcances de la UTF son limitados frente a una elección con más de 20 mil cargos de elección popular en disputa. Incluso si se lograra un reporte efectivo de todas las actividades de los candidatos, algo que es improbable al revisar ejercicios anteriores, la verificación del gasto de los partidos será incompleta. Una fiscalización deficiente de los partidos políticos podría implicar que se cuestione la legitimidad de la elección.

	<p>partidos depende del reporte que estos mismos realizan sobre sus ingresos, actividades y egresos, lo que no siempre ocurre. En el proceso concurrente de 2020-2021, por ejemplo, se detectó que 949 candidatos locales (3.5%) no entregaron los informes requeridos y 1 mil 510 no registraron una sola actividad.</p>		
--	---	--	--

Fuente: elaborado por el IMCO con datos del PEF 2024, Presupuestos de Egresos Estatales 2024, FGR y TEPJF.

9. Conclusiones

Las elecciones democráticas le otorgan al gobierno la legitimidad que necesita para ejercer el poder del Estado en favor de un proyecto de desarrollo. El Instituto Nacional Electoral, en este sentido, cumple el papel de ser árbitro y organizador de los procesos electorales, lo que es fundamental para que el gobierno en turno cuente con el respaldo popular necesario para atender los problemas que enfrenta México y para que la ciudadanía pueda tener una participación más activa e informada. Así pues, este análisis permitió llegar a las siguientes conclusiones:

1. En los casos en que el INE atrae o asume funciones de los OPL puede crearse un desafío administrativo que afecte la gestión del Instituto. Por ello, es necesario que los congresos estatales garanticen que los órganos locales cuenten con el presupuesto suficiente para cumplir las obligaciones que les corresponden.
2. Dado que el financiamiento a partidos políticos incrementa año con año –por depender constitucionalmente del padrón electoral y el valor de la UMA–, se observa una presión presupuestaria en áreas del Instituto que han recibido cada vez menos recursos. Esto a pesar de que el presupuesto general del INE aumentó 2.4% al comparar el sexenio de 2019-2024 con el anterior.
3. La mayor parte del presupuesto restante del INE se distribuye geográficamente en 332 Juntas, lo que dificulta los procedimientos de fiscalización interna. Esto implica que el monitoreo al ejercicio del gasto del Instituto es limitado, lo que implica que pueden existir malas prácticas no identificadas.
4. El INE tiene una estructura compleja de recursos humanos que se explica por los trabajadores temporales de los procesos electorales, pero también por un grupo amplio de trabajadores de honorarios. Particularmente, en el grupo de trabajadores de honorarios eventuales se observa una permanencia en los puestos por más tiempo del que demandaría esta figura, lo que puede derivar en un uso subóptimo de los recursos humanos.
5. El Servicio Profesional Electoral es fundamental para asegurar la solidez técnica del INE. Para que se fortalezca, es necesario revisar si las evaluaciones de desempeño que se aplican actualmente son coherentes con los retos de profesionalización del Instituto.
6. El INE enfrenta desafíos para consolidar su legitimidad ante la ciudadanía en un entorno de polarización política. Para esto, es fundamental fortalecer la comunicación efectiva con los ciudadanos sobre sus actividades.
7. Las elecciones de 2024 se llevarán a cabo en un contexto político, económico y social que puede amenazarlo. En este sentido, se detectaron dos riesgos internos y cuatro externos que deben considerarse:
 - Irregularidades en las Juntas Locales y Distritales y su limitada fiscalización, lo que pone en riesgo el desarrollo de la elección y la eficiencia del gasto.
 - Manejo de nómina y la plantilla laboral del INE, ya que la existencia de múltiples tipos de plazas –presupuestales y prestadores de servicios permanentes y eventuales– dificulta el control del personal.
 - Recortes presupuestales de la Cámara de Diputados, que redujeron en 5 mil millones los recursos disponibles para la elección de 2024.
 - Asignación deficiente de presupuestos en OPL, que podría implicar que las funciones de estos OPL sean asumidas por el INE.

- Violencia política contra candidatos y funcionarios, y coacción por parte de miembros del crimen organizado.
- Obstáculos para fiscalizar a los partidos políticos, porque una fiscalización deficiente podría beneficiar a un grupo sobre otro y poner en tela de juicio la legitimidad de la elección.

10. IMCO Propone

Para enfrentar los desafíos institucionales del INE, el IMCO Propone:

1. **Garantizar que el gasto ejercido por las Juntas Locales y Distritales sea empleado siguiendo los principios de economía y eficiencia.** Para lograrlo sin incurrir en gastos mayores, el Órgano Interno de Control del INE necesita optimizar sus procesos de auditoría a través de una herramienta digital que le permita detectar prácticas de riesgo. Como paso previo, el OIC necesita construir un repositorio de información en materia de compras, contrataciones y otros conceptos con criterios de publicación estandarizados entre todas las áreas del INE, para posteriormente construir una metodología que le permita identificar irregularidades en el gasto de forma eficiente.
2. **Unificar las bases de datos de nómina y recursos humanos de las diferentes áreas del INE en la Dirección de Administración para que sea más sencillo monitorear el cumplimiento del Manual de Normas Administrativas en Materia de Recursos Humanos.** Actualmente, la información que el INE recopila en materia de recursos humanos carece de estándares de unificación. Es necesario unificar en una fuente de información única la información de recursos humanos, de forma que se faciliten los procesos de selección dentro del Instituto.
3. **Crear un fondo para procesos electorales en el que el INE pueda acumular recursos con el objetivo de organizar elecciones extraordinarias cuando sea necesario cubrir la atracción de funciones de los OPL y para los procesos electorales federales ordinarios en casos de recorte presupuestal en año electoral.** El contrato de conformación de este fondo debe especificar que los recursos ejercidos a través de él cumplirán con todas las disposiciones de transparencia a las que está obligado el INE y sus ingresos y egresos deben transparentarse en la página web del Instituto.
4. **Mejorar la calidad de los datos abiertos que publica el Instituto para que la sociedad civil y la ciudadanía pueda utilizarlos en la creación de herramientas de fiscalización y análisis que fortalezcan la confianza ciudadana en el INE.** La publicación de adquisiciones y obra pública, por un lado, y la información de nómina, por el otro, debe estandarizarse en un solo formato con información completa y detalles que permitan conocer los detalles de los procedimientos. En este sentido, es necesario organizar las respuestas a las solicitudes de información de las diferentes unidades administrativas para proporcionar la misma información en todas las solicitudes que se refieran al mismo tema.
5. **Realizar un diagnóstico detallado del Servicio Profesional Electoral.** Dada la importancia de contar con un servicio público especializado para cumplir sus funciones, es pertinente que el INE realice un diagnóstico de las herramientas de ingreso, promoción, evaluación y capacitación que actualmente implementa en el Servicio Profesional. Esto incluye un análisis de las posibles inercias que se han

generado por el alto nivel de permanencia de algunos funcionarios en los mismos cargos o áreas.

Referencias normativas y documentos oficiales del INE

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Manual de Normas Administrativas en Materia de Recursos Humanos.

Persiste riesgo presupuestal en Organismos Públicos Locales con procesos electorales en curso. Disponible en: [Persiste riesgo presupuestal en Organismos Públicos Locales con procesos electorales en curso - Central Electoral \(ine.mx\)](#)

Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.

Situación Presupuestal de los Organismos Públicos Locales. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120455/CGor202105-26-ip-17.pdf>

Otras referencias bibliográficas

Banderas, Ana (s.f.) La democracia y la calidad del sistema electoral mexicano. Disponible en: <https://consejerosine.diputados.gob.mx/ords/consejerosine/docs/ine/213>

Cantala, David y Jaume Sempere (2014). Un enfoque de diseño de mercados para la selección de personal del Instituto Nacional Electoral en México: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72022015000100075

Garnett, Holly Ann (2019). Evaluating electoral management body capacity: <https://www.jstor.org/stable/26956792>

Sitios web

Australian Electoral Commission: https://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/public_funding/Current_Funding_Rate.htm

Superior Electoral Court: <https://international.tse.jus.br/en/elections/election-process-in-brazil>