

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

1

1. Introducción; 2. El diagnóstico; 3. Las implicaciones de la falta de certeza presupuestal; 4. La asignación presupuestal de los tribunales electorales locales; 5. El presupuesto y el desempeño institucional; 6. El proceso para la definición de los presupuestos; 7. El control del gasto y la rendición de cuentas; 8. Conclusiones;

1. Introducción

Uno de los objetivos del presente texto es exponer la trascendencia que tiene para la administración de justicia electoral local el presupuesto para cumplir sus atribuciones normativas. Además, hacer visible los recursos con que cuentan los tribunales electorales del país, que en síntesis podemos afirmar que en su integridad son moderados y en algunos casos insuficientes para atender las responsabilidades institucionales. Finalmente se expondrá un aspecto fundamental que por ley no está regulado y que requiere establecer parámetros válidos, como es la forma cómo se definen los presupuestos para la justicia electoral, que dicho sea de paso, no es

diferente a las otras áreas de la administración electoral.

Este último tema puede generar problemas, pues la falta de certezas financieras para el desarrollo y para la planeación institucional, puede fracturar la independencia y el funcionamiento de estos organismos, que se manifiesta por la necesidad de negociar con los actores políticos que establecen los presupuestos los montos a asignar, y en el otro caso, ante una situación de confrontación, el castigo sería asignarlos presupuestos insuficientes que pueden afectar al funcionamiento institucional.

En México los presupuestos que reciben las instituciones electorales federales son en cuantía los más altos del mundo. Ello fue producto de una necesidad vital que era construir instituciones electorales eficaces, que impidieran cualquier fraude electoral por medio de instrumentos precisos de fiscalización, además que operaran bajo cánones de total independencia e imparcialidad. Para esto se crearon

¹ Profesor investigador del CIECAS-IPN, mail: hdiazsantana@yahoo.com.mx

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

instituciones gigantescas, en donde no se permite la colaboración interinstitucional a las agencias públicas dependientes de los poderes ejecutivo y legislativo. En Europa o EEUU la responsabilidad de organizar elecciones se la dividen en diversas áreas que dependen del poder ejecutivo o legislativo, lo que disminuye el gasto.

En México el IFE cuenta con más de 23 mil funcionarios, el TEPJF con 1,400 y la FEPADE con menos de 250. En suma son casi 25 mil personas laborando para organizar y tutelar los procesos electorales. Ningún país en el mundo cuenta con ese personal como autoridad electoral. Para describir brevemente la magnitud del financiamiento en instituciones electorales federales (tabla 1), de 2000 al 2011 la suma del presupuesto del IFE, TEPJF y la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), es de 85 mil millones de pesos. Los presupuestos de las instituciones electorales en su conjunto, exceden a las asignaciones recibidas por un buen número de las secretarías de Estado del Poder Ejecutivo Federal. Para

dimensionar el gasto, en el 2011, el Programa Oportunidades tiene un presupuesto de 65 mil millones de pesos.

El presupuesto excesivo propicia que cotidianamente las autoridades electorales sean cuestionadas, sin embargo, es consecuencia de un sistema electoral sofisticado, hecho con diversas medidas de seguridad para evitar alteraciones y que tiene como fin dotar a los procesos electorales de todas las condiciones posibles para garantizar su eficacia. En lo particular, es oportuno reconocer que es un sistema costoso y que requiere de medidas urgentes para disminuir el gasto. Pero también es fundamental pensar en las consecuencias de carecer instituciones confiables, en materia electoral, ponen en riesgo la estabilidad política del país

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

Tabla 1

Presupuesto anual de las instituciones electorales en México

Año	IFE	TEPJF	FEPADE	Total anual
2000	6829.40	1,016.2	51.28	7,896.88
2001	5,294.10	695.7	59.23	6,048.98
2002	3,124.30	713.79	70.83	3,908.92
2003	6,620.20	1,004.16	84.56	7,708.92
2004	3,545.60	912.53	107.95	4,566.08
2005	4,280.90	1,175.56	135.91	5,592.37
2006	6,932.50	1,046.43	120.58	8,099.51
2007	5,255.20	1,128.77	112.84	6,496.81
2008	5,550.80	1,434.17	108.18	7,093.15
2009	9,150.10	1,997.88	97.85	11,245.83
2010	5,619.70	1,909.91	130.60	7,660.21
2011	7,163.40	1,998.85	93.10	9,255.35
Total	69366.20	15,033.90	1172.91	85,573.01

Elaborado por el autor con base a los presupuestos anuales

Aunque es necesario debatir a fondo el financiamiento de las instituciones electorales federales, regresaremos al tema que nos ocupa, que es el presupuesto de la justicia electoral local. Los montos que se señalaron anteriormente, serán indicadores válidos para comprobar que de las agencias electorales, los tribunales electorales son las que tienen los presupuestos moderados.

El tema presupuestal en instituciones electorales tiene efectos transversales, que impactan en su desempeño y en su legitimidad. En México las instituciones electorales locales del país tienen

características heterogéneas, que a simple vista se pueden observar en su configuración instrumental, su presupuesto, la relevancia en el ámbito local y su nivel de confianza institucional. Los ejes señaladas serán desarrollados a continuación para el ámbito de la justicia electoral local, para ello tomaremos como base la siguiente hipótesis de trabajo: la falta de instrumentos precisos que garanticen presupuestos adecuados puede afectar la autonomía y el funcionamiento de los tribunales electorales locales.

Uno de los motores que impulsa el funcionamiento de toda institución pública es su presupuesto. El tener los recursos suficientes permite contar con las herramientas necesarias para el desarrollo de la función legalmente establecida. En materia de financiamiento para justicia electoral local podemos afirmar que el tema representa una preocupación particular debido a los pocos recursos con que cuentan la mayoría de tribunales electorales locales del país, aunque existen

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

excepciones que referiremos en apartados posteriores.

2. El diagnóstico

Las corrientes modernas de la gerencia pública en las últimas décadas han insistido en el estudio de los presupuestos bajo una visión de funcionalidad institucional, ello para establecer como lo afirma Rainey, sistemas de medición de efectividad, desempeño y responsabilidad.² Para tratar este tema partiremos de los parámetros establecidos en el cuadro 1, el que describe un referente general. Como lo señalamos, es indudable que el presupuesto representa un instrumento útil para la garantía de la eficiencia, eficacia e independencia en el desarrollo de las obligaciones normativas de toda institución pública.

García Rosado, Avilés Demeneghi y Mena Hernández afirman que los tribunales electorales locales, no obstante las garantías que les otorga su diseño constitucional, como instituciones autónomas, permanentes y especializadas,

tienen restringida “la posibilidad de que el órgano electoral ejerza su función de forma independiente, lo que a su vez se refleja en la autogestión de sus recursos económicos, pues se encuentra supeditado a las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo.”³

En efecto, uno de los problemas de origen es carecer de instrumentos normativos que establezcan de antemano premisas básicas para definir su presupuesto, en consecuencia, operan como una más de las instituciones gubernamentales, las que además de hacer un plan presupuestal, quedan a la decisión de las fuerzas políticas que deciden los presupuestos de las instancias públicas locales.

Cuadro 1

Diagnóstico						
La falta de presupuesto afecta a los tribunales y tiene consecuencias en su operatividad	De las autoridades electorales, los tribunales locales son los que menos presupuesto reciben	No existe un andamiaje legal que garantice un presupuesto adecuado	Algunos tribunales locales tienen presupuesto insuficientes para atender sus atribuciones	Existe una fuerte disparidad presupuestal entre los tribunales electorales locales	La diferencia entre los presupuesto de la justicia federal electoral a la local, es manifiesta	La justicia electoral local como sujeto a veces invisible

² Rainey, Hal G., “Gerencia pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales”, en *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comp.), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 231 y 232.

³ García Rosado, Francisco Javier, Avilés Demeneghi, Sergio, Mena Hernández, Yamilet, “Autonomía e independencia presupuestaria y jurisdiccional de los tribunales electorales estatales”, ponencia presentada en el marco del Diagnóstico de la Justicia Electoral de las Entidades Federativas, material mimeografiado.

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

En el país de las instituciones electorales federales y locales, los tribunales electorales estatales son los que menos presupuesto reciben. Para señalar la magnitud del presupuesto, en el año 2010, entre el IFE (5,619) y el TEPJF (1,994) recibieron \$7,614 millones de pesos,⁴ en cambio el presupuesto de todos los tribunales electorales del país es de aproximadamente 656 millones de pesos que equivale a un 8.6%. Es razonable que no se puede hacer una simple comparación, las funciones son diversas en el caso de la administración electoral, que tiene a su cargo toda la organización del proceso y el fomento de actividades de construcción de ciudadanía. En el caso del TEPJF es diferente, las funciones son las mismas con diversa competencia por ello más adelante realizaremos algunas comparaciones presupuestales. El objeto de señalar la magnitud del gasto, es para resaltar que la suma de los presupuestos de los tribunales electorales locales es en comparación con la

federación mucho menor y al mismo tiempo, la magnitud del egreso en su conjunto es moderado.

3. Las implicaciones de la falta de certeza presupuestal

Uno de los problemas en el presupuesto, es que no existe ningún mecanismo legal que de antemano establezca un parámetro sustantivo que ofrezca certeza a los tribunales electorales locales. En México ninguna institución contempla una protección presupuestal de manera normativa, por la naturaleza de la administración de las finanzas públicas sería realmente complicado.

Sin embargo, el magistrado Salcido Romero afirma que sin la autonomía presupuestal de los tribunales electorales locales, no es posible hablar de “una justicia electoral que responda a los principios rectores de la administración de justicia plasmados en la Constitución de la República”, como son desempeñarse con: profesionalismo, independencia, excelencia, objetividad y probidad. Derivado de lo anterior, considera

⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, véase en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2010.pdf.

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

que una de las debilidades de la justicia electoral “es la falta de garantías presupuestales en los tribunales”, y al mismo tiempo refiere el caso guatemalteco en donde el organismo electoral tiene un porcentaje que no puede ser inferior al .05% del presupuesto general de la Nación.⁵ La opinión anterior, es compartida por Alvarado Roldán,⁶ Martínez Rivera⁷ y Olguín Pérez,⁸ quienes afirman que la autonomía presupuestaria de los tribunales electorales es necesaria para garantizar la eficiencia de la justicia electoral. Tanto es así que los mencionados proponen que se garantice en un marco constitucional por medio de un apartado que establezca un presupuesto fijo que permita a los tribunales desarrollar con las herramientas precisas sus facultades normativas.

Un problema grave relacionado con los presupuestos para la justicia electoral local, son los insuficientes recursos con los que cuentan algunos tribunales. Es muy diferente la asignación presupuestal de una entidad pública del poder ejecutivo a la de un tribunal electoral, por ejemplo, si se disminuye el presupuesto en salud, inmediatamente los servicios se ven disminuidos y en consecuencia existen las presiones sociales para aumentarlo. En este sentido, cuando a un tribunal electoral local le disminuye el presupuesto difícilmente tendrá un apoyo ciudadano que exija la corrección respectiva y mucho menos de actores políticos que en este caso fueron los que les disminuyeron los presupuestos. De lo anterior bien nos podríamos hacer una pregunta: ¿quién podría defender la asignación presupuestal adecuada de los tribunales electorales locales, además de los responsables de su operación? Si no se tiene un presupuesto adecuado, no sería posible mantener una planta laboral permanente, actividades de capacitación y un salario adecuado de los funcionarios de los tribunales electorales.

⁵ Ponencia presentada en el marco del Diagnóstico de la Justicia Electoral Local celebrado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco el día 24 de marzo de 2010.

⁶ Alvarado Roldán, Leo David, “La autonomía presupuestaria de los tribunales electorales locales”, ponencia presentada en el marco del Diagnóstico de la Justicia Electoral de las Entidades Federativas, material mimeografiado.

⁷ Martínez Rivera, “Elena La autonomía presupuestal del Tribunal Electoral de Chihuahua” ponencia presentada en el marco del Diagnóstico de la Justicia Electoral de las Entidades Federativas, material mimeografiado.

⁸ Olguín Pérez, Pablo, “La Autonomía Presupuestal de la Justicia Electoral Local” ponencia presentada en el marco del Diagnóstico de la Justicia Electoral de las Entidades Federativas, material mimeografiado.

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

4. La asignación presupuestal de los tribunales electorales locales

Para establecer un parámetro de los presupuestos de los tribunales electorales locales, fue necesario elaborar un indicador. Todas las instituciones electorales su presupuesto aumenta en año electoral y disminuye en los demás años, por tal motivo, se recopilaron los presupuestos de los años 2008, 2009 y 2010, se sumaron y se dividieron entre tres para establecer un parámetro referencial, que en adelante llamaremos el “promedio de gasto anual, 2008-2010” (PGA).

En el PGA se integra un presupuesto de periodo electoral y dos años naturales. Se consideró importante desarrollarlo bajo esta fórmula porque los presupuestos de los tribunales electorales locales son oscilatorios. Para ello se recopilaron los presupuestos de 26 tribunales electorales locales, y de los otros seis no fue posible obtener datos en Aguascalientes, Campeche, Querétaro, SLP, Tlaxcala y

Veracruz, debido a que a que algunos de los mencionados cuando se realizó la investigación no eran tribunales permanentes, o también operan como una sala del Tribunal de Justicia del Estado o el presupuesto no está desglosado porque se integra en su conjunto con el del Poder Judicial local. Por lo anterior, con la recopilación de los datos referidos es suficiente para hacer indicadores válidos.

Tabla 2

Estado	Presupuesto	Estado	Presupuesto
Distrito Federal	180,739,815	Baja California	16,653,966
Estado de México	55,979,430	Durango	15,724,905
Guerrero	40,967,007	Oaxaca	14,397,566
Jalisco	36,252,787	Coahuila	14,001,667
Quintana Roo	26,669,104	Morelos	12,285,064
Media Nacional	25,258,317	Sinaloa	12,109,738
Chiapas	24,957,630	Yucatán	11,470,912
Chihuahua	24,742,384	Zacatecas	11,264,862
Nuevo León	23,593,072	Nayarit	8,107,895
Michoacán	22,455,300	Tamaulipas	7,937,322
Tabasco	21,379,999	Hidalgo	7,829,933
Puebla	19,200,849	Colima	7,587,867
Guanajuato	19,057,719	Baja California Sur	4,693,788
Sonora	16,655,667	Total	656,716,248

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

Presupuesto por Entidad Federativa

* El promedio del gasto anual (PGA), se obtuvo sumando el presupuesto de los años 2008, 2009 y 2010 y dividiéndola entre tres.

* En Chiapas el Tribunal conoce de justicia electoral y administrativa.

Como se muestra en la tabla 2, existe una situación de desproporcionalidad e indeterminación en que se encuentran los Tribunales Electorales en el ámbito local, en relación a su autonomía e independencia presupuestaria. Arroyo afirma que en México no podemos hablar de una justicia electoral homogénea, mientras existe una marcada desigualdad en los presupuestos de cada una de las entidades responsables para emitir justicia electoral.⁹ Para definir un presupuesto funcional se tienen que considerar diversos factores como el número de procesos electorales a celebrar, el padrón o los niveles de conflictividad electoral. Sin embargo, para el presente ensayo, se construyeron algunos indicadores que establecen puntos medios relevantes para la comparación. Por ejemplo el *PGA* nos puede orientar para ejemplificar las diferencias existentes, para este fin se

procedió a sumar los presupuestos de los 26 tribunales electorales locales señalados anteriormente y se dividió entre 26, obteniendo un promedio de \$25,258,317 pesos. Si consideramos la cifra anterior y la comparamos con el presupuesto del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) existe una diferencia del 608%.¹⁰ El presupuesto del TEDF es muy superior al de otros tribunales locales, si del promedio que se obtuvo anteriormente se elimina de la operación el presupuesto del TEDF, la cifra promedio sería de \$19,039,057 pesos. No es habitual que un Poder Judicial local disminuya y aumente su presupuesto de manera desproporcional. Ello genera un problema: la incertidumbre presupuestal.

El presupuesto de la justicia electoral de las Entidades Federativas es mucho menor que el federal, en consecuencia es inexacto el argumento que el gasto local en la materia es excesivo, como también la afirmación que

⁹ Arroyo, Raúl, "Autonomía financiera de la justicia electoral local", ponencia presentada para el Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas. Material mimeografiado.

¹⁰ Es complejo realizar una comparación horizontal, el Tribunal Electoral del Distrito Federal tiene mayor personal debido a su diseño institucional, por ejemplo en su estructura orgánica cuenta con: Secretaría General, Secretaría Administrativa, Contraloría General, Dirección General Jurídica, Coordinación de Comunicación Social y Relaciones Públicas, Coordinación de Tecnologías de la Información, Coordinación de Documentación y Difusión, Centro de Capacitación Judicial Electoral, y Comisión de Conciliación y Arbitraje, además de publicaciones periódicas.

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

algunos actores políticos realizan sobre que los tribunales electorales locales son poco efectivos, puesto que operaban como instancias de paso que cumplían una formalidad, pero que finalmente todo se resolvía en el TEPJF. Como lo indica el cuadro no. 2, podemos estimar que el gasto de todos los tribunales electorales del país por año equivale aproximadamente al 40% del presupuesto anual del TEPJF.

una imagen positiva fortalece la confianza que se tiene en su funcionalidad. Generalmente los tribunales electorales locales del país tienen una presencia reservada en los medios de comunicación. Ello también puede afectar en su presupuesto, al no tener visibilidad pública se le resta importancia y en consecuencia se le puede asignar un presupuesto reducido. El papel que puede tener un tribunal electoral durante un proceso es diverso y depende de la circunstancia de cómo se desarrolló la elección. Cuando existe un resultado electoral contundente, los actores políticos no suelen impugnar el proceso, en consecuencia el tribunal tiene poco trabajo. Diferente es el caso en donde durante el proceso electoral se presentaron situaciones de alta conflictividad que concluyeron con un resultado con diferencias mínimas, en este supuesto toda la presión sobre la calificación de la elección va a recaer en el tribunal electoral local. Si el escenario general que se presenta es el primero, a la hora de definir los presupuestos, es probable que los tomadores de decisión de las asignaciones financieras consideren que ese tribunal

Cuadro no. 2
Presupuestos tribunales locales vs TEPJF por año estimado



* Para la elaboración del presente cuadro se tomó como referencia la misma fórmula anterior (PGA), se sumaron los presupuestos de los años 2008, 2009 y 2010 y se dividió entre tres para obtener un porcentaje medio anual.

5. El presupuesto y el desempeño institucional

El posicionamiento público es fundamental para las instituciones electorales del país,

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

requiere un presupuesto moderado para su operación, como podría ser una cantidad suficiente para pagar salarios y gasto corriente. En cambio si el tribunal conoce permanentemente de casos polémicos y tiene un intenso espacio en los medios de comunicación, este tribunal podría tener mayores posibilidades de un presupuesto más elevado, además que una declaración pública de poco apoyo financiero podría generar consecuencias mediáticas.

En las Entidades Federativas, la intervención del ejecutivo estatal se presenta con mayor injerencia debido a su influencia política y a mayores atribuciones de ejercicio y control del gasto público. García Rosado, Avilés Demeneghi y Mena Hernández opinan como lo indica el cuadro 3, que todo órgano independiente exige de un presupuesto que no sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión legal que determine las bases y porcentajes que deban corresponderle. Esta independencia financiera, debe ser vinculada con la autonomía de criterio, que se refleja de manera clara en el

cumplimiento de un principio rector de la función electoral que es el de la imparcialidad.

Cuadro 3

Efectos del presupuesto institucional de la justicia electoral local

<p>La autonomía jurisdiccional y el profesionalismo no es suficiente para garantizar eficacia</p>	<p>La falta de garantías presupuestales restringe la posibilidad que el órgano electoral actúe de manera independiente, pues se encuentra supereditado a decisiones de terceros (García Rosado)</p>	<p>El presupuesto no debe ser producto de convenciones políticas del momento</p>
---	---	--

El carecer de la independencia financiera puede afectar en dos variables: la interna y la externa. La primera de ellas, la consideran como elementos de carácter subjetivo que pueden privar en el ánimo de la autoridad al momento de emitir el acto de gobierno tales como la amistad, enemistad, venganza, perfidia, etc., que a final de cuentas, impiden la emisión del acto de autoridad de acuerdo a la legalidad y limitan o eliminan la autonomía de criterio. El segundo se puede manifestar por medio de presiones que pueden provenir de los superiores jerárquicos, de los actores políticos o como producto de dádivas que influyen en la determinación de la autoridad electoral,

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

cuando está sujeto a un control jerárquico superior.

6. El proceso para la definición de los presupuestos

En el proceso de asignación de recursos se pueden presentar tres supuestos: el primero en donde se realiza una petición institucional en el plano de la normalidad democrática, bajo condiciones de respeto mutuo y solicitando los recursos funcionales necesarios; en el otro, en donde se presenta un panorama de una asignación financiera baja, la que para incrementarla requiere de un proceso de convencimiento y cabildeo; el tercero, donde existe la necesidad de exigir derivado de una asignación inicial insuficiente. En todos los casos el criterio que debe prevalecer es el primero. El cuadro 4, indica una serie de sucesos que impactan en la definición de presupuestos, el cual podemos apreciar oscilaciones manifiestas. Un punto a resaltar, es que cuando las circunstancias sean adversas a las peticiones financieras de los tribunales electorales locales, se refleja un escenario

en donde se olvidaron de la premisa básica de la transición mexicana, que es dotar a las instituciones electorales de los recursos suficientes para desarrollarse en el marco de la eficacia, independencia y autonomía.

Cuadro 4

El camino para la delimitación de los recursos



7. El control del gasto y la rendición de cuentas

Agiss considera que las finanzas sanas es una premisa de cumplimiento institucional fundamental para toda institución pública. En consecuencia afirma que la asignación de un presupuesto adecuado para los tribunales electorales no necesariamente

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

garantiza su independencia y autonomía funcional, por ello se deben respetar y cumplir otra serie de factores que no están relacionadas con las finanzas, por lo que no se debe confundir la autonomía presupuestal con discrecionalidad del gasto. En síntesis deben tener una administración responsable de sus recursos. Al respecto coinciden el magistrado Pérez Cárdenas, García Rosado, Avilés Demeneghi y Mena Hernández, quienes afirman que la independencia presupuestaria no implica la disponibilidad arbitraria de recursos económicos, sino que por el contrario, la autonomía financiera involucra la racionalización del gasto vinculado a la mejora, profesionalización, modernización y fortalecimiento del sistema de justicia electoral de los estados, mediante un proceso de planificación del desarrollo auto sostenido.¹¹

El gasto público de los tribunales electorales es fundamental ejercerlo con responsabilidad, por ello Agiss establece que el buen ejercicio del gasto público de los

tribunales electorales, debe administrarse bajo criterios de economía, eficiencia y eficacia, por lo que es fundamental considerar como lo indica el cuadro no. 5, una serie de consideraciones: los tribunales deben ser instancia que velen escrupulosamente por el buen uso de sus recursos, el tener independencia y autonomía no implica que su gasto corriente sea excesivo y sin control. El gasto de los tribunales electorales es y debe ser auditado por las instancias responsables, emitiendo para ello dictámenes precisos que den cuenta de su desempeño financiero. Es fundamental que los recursos se utilicen para la modernización en tecnologías adaptadas que permitan un desempeño funcional, para la profesionalización, capacitación de los funcionarios de los tribunales y procesos de reingeniería institucional.

¹¹ Alvarado Roldán, *Op. Cit.* p. 23.

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

Cuadro no. 5
Gasto público responsable

La responsabilidad para administrar los recursos financieros		
La independencia presupuestaria no implica la disponibilidad arbitraria de recursos	Existen las instancias legales para fiscalizar el buen uso de los recursos públicos	Los recursos deben utilizarse para mejora, profesionalización y modernización

El esquema se realizó con base a los argumentos de Fernando Agiss

La rendición de cuentas y la transparencia es una obligación normativa e institucional. El magistrado Pérez Cárdenas señala que es esencial cumplir con el art. 134 constitucional que obliga a todas las instancias públicas a administrar sus recursos con “eficiencia, eficacia y honradez”. A lo anterior agrega que la fiscalización de los tribunales electorales se debe realizar de acuerdo a lo establecido en el art. 79 constitucional por medio de “un programa concreto de acción a corto plazo que emerge del plan de largo plazo y que contenga los elementos objetivos, estrategia, acciones, que permitirán la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible

el cumplimiento de las metas y objetivos de un proyecto específico”. En esta materia las acciones más visibles son la emisión de sentencias con calidad jurídica y apego irrestricto a la legalidad, la capacitación, la difusión y el fomento de la cultura jurídica electoral. Por último establece que la sociedad actual demanda mayor información de los asuntos públicos y al mismo tiempo exige transparencia total en el quehacer institucional gubernamental, ello es una de las bases de la legitimidad.

En los últimos años se ha trabajado escrupulosamente para establecer parámetros, sistemas e indicadores de fiscalización. Para Agiss es importante tener un sistema integral de control del gasto público. El punto de partida es tener un escrupuloso control de todos los aspectos relativos al ingreso y egreso. Este sistema debería integrar cada uno de los gastos, como también los proveedores y un control estricto de la facturación. Un punto fundamental es denotar que la institución realiza economías en su gasto, utiliza sus recursos escrupulosamente para lo que

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

fueron destinados, y no se presentan gastos derivados de actividades ajenas a la competencia del tribunal. Por último, el instrumento más valioso que tienen los tribunales para que se les adjudiquen presupuestos adecuados, es su desempeño eficaz, es decir, cumplir las metas de acuerdo a los objetivos planteados y que su trabajo denote profesionalismo, independencia, apego estricto a la ley y sentido de responsabilidad institucional.

8. Conclusiones

Los procesos estructurales de transformación electoral en el país ya cumplieron los 20 años, durante este periodo se han manifestado reformas de primera, segunda y tercera generación. Ahora es necesario redefinir innumerables aspectos, el sistema electoral mexicano no ha encontrado el punto final, las reformas de cuarta generación son una necesidad imperante. Los aspectos de la agenda pueden ser diversos, los más relevantes son la garantía de equidad electoral, la certeza de las condiciones de la competencia

política, los mecanismos del proselitismo político y la fortaleza de las instituciones electorales. En este último tema, bien se podría discutir el de los presupuestos de las agencias responsables de la administración y de la justicia electoral.

El punto de partida es definir el cómo garantizo un desempeño eficaz de los tribunales electorales. Al respecto existen cuatro premisas básicas: la selección de los responsables institucionales de los órganos electorales; el profesionalismo en la operación; la garantía de autonomía e imparcialidad; y dotarlos de los insumos necesarios para una gestión eficiente. En este último aspecto los presupuestos son fundamentales.

En lo que respecta a la justicia electoral local, la primera conclusión es que no existen mecanismos normativos, ni instrumentales que permitan la asignación de recursos suficientes para la operación institucional. Por ello, existen denotadas diferencias en las asignaciones presupuestales, que oscilan entre lo que

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

podría definir como “generoso”, con un solo caso como es el Tribunal Electoral del Distrito Federal; y en sentido contrario, insuficiente, que se manifiesta por carecer de los recursos fundamentales para cubrir el gasto mínimo de operación, como es el caso de Baja California Sur.

En términos generales se puede decir que el presupuesto con que cuentan los tribunales electorales, es de suficiente a escaso, 21 de 26 están por debajo de la media nacional; nueve de ellos tienen un presupuesto inferior a los 12.3 millones de pesos, cantidad que equivale a los salarios que percibe un magistrado electoral de Sala Superior con el personal que integra su ponencia.

El punto de partida es cómo establecer disposiciones instrumentales para definir y asignar presupuestos adecuados y funcionales. Al respecto el magistrado Salcido Romero propone incorporar mecanismos normativos que garanticen presupuestos apropiados, como también considerar una segunda fórmula, “establecer con rango constitucional, que los tribunales y

salas electorales no podrán ver reducido su presupuesto respecto al aprobado y ejercido en el año inmediato anterior”, opinión que comparte Alvarado Roldán.¹² No es descabellado pensar en establecer una fórmula que garantice un presupuesto mínimo para los tribunales electorales locales, similar a la aplicada para calcular el financiamiento público de los partidos políticos, que tome como referencia el número de electores, los puestos de elección en disputa, la conformación estructural de la conformación del pleno y un costo mínimo de operación.

El tema de los presupuestos de los tribunales electorales locales, no solo se limita a la funcionalidad instrumental, como se establece en el cuadro 6, también está inmerso en una garantía de origen de todo órgano electoral, que es la autonomía e independencia. Si los tribunales electorales se ven sometidos presupuestalmente por otros poderes del Estado o de actores políticos, se vulnera claramente su garantía institucional. Los magistrados electorales no

¹² Alvarado Roldán, *Op. Cit.* p. 28.

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

deben cabildear sus presupuestos anuales, pueden por supuesto, presentar un programa de gasto operativo y justificarlo, pero no someterse a condiciones que sobrepasen los cánones del respeto institucional. Mantener un sana distancia entre magistrados electorales y representantes políticos parece ser que es una de las premisas que el sistema electoral mexicano demanda como exigencia.

Tampoco es sano para la justicia electoral local, no contar con los presupuestos suficientes para garantizar la profesionalización, capacitación, modernización, estructura funcional, permanencia y la asignación de recursos materiales indispensable para el desarrollo de su función. Un presupuesto adecuado permite planear programas multianuales, se evitaría la incertidumbre de no saber cuánto presupuesto se les asignará y daría mayores prerrogativas operacionales. De esta forma se garantiza un valor hegemónico como es la independencia.

Cuadro 6
La justificación de la independencia financiera



Un presupuesto adecuado propicia que se cumplan los programas y las metas establecidas, de esta forma se contribuye al desempeño eficiente de la institución y en consecuencia se fortalecen los vínculos de confianza con la sociedad y actores políticos, quienes son los sujetos obligados y permanentes que evalúan el desempeño institucional, cuya valoración es el insumo fundamental para la legitimidad democrática.

Finalmente, los tribunales electorales locales deben velar por el uso discrecional de su presupuesto y al mismo tiempo cumplir con los objetivos establecidos. Esta actividad se tiene que realizar con la mayor nitidez posible y someterse al escrutinio público. La política financiera de la justicia electoral local debe ser moderada y permanentemente

Los efectos del presupuesto para la administración de justicia electoral local en México¹

Héctor Díaz Santana

auditada. La legitimidad de las instituciones electorales se cimenta en el desempeño eficaz y en una actuación de total transparencia. Hacer buen uso de los recursos públicos es actuar con responsabilidad y con profesionalismo, como también asignar el presupuesto adecuado para la justicia electoral local debe ser una garantía institucional.

Bibliografía

Rainey, Hal G., "Gerencia pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales", en *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comp.), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

García Rosado, Francisco Javier, Avilés Demeneghi, Sergio, Mena Hernández, Yamilet, "Autonomía e independencia presupuestaria y jurisdiccional de los tribunales electorales estatales", ponencia presentada en el marco del Diagnóstico de la Justicia Electoral de las Entidades Federativas, material mimeografiado.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, véase en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2010.pdf

Ponencia presentada en el marco del Diagnóstico de la Justicia Electoral Local

celebrado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco el día 24 de marzo de 2010.

Alvarado Roldán, Leo David, "La autonomía presupuestaria de los tribunales electorales locales", ponencia presentada en el marco del Diagnóstico de la Justicia Electoral de las Entidades Federativas, material mimeografiado.

Martínez Rivera, "Elena La autonomía presupuestal del Tribunal Electoral de Chihuahua" ponencia presentada en el marco del Diagnóstico de la Justicia Electoral de las Entidades Federativas, material mimeografiado.

Olguín Pérez, Pablo, "La Autonomía Presupuestal de la Justicia Electoral Local" ponencia presentada en el marco del Diagnóstico de la Justicia Electoral de las Entidades Federativas, material mimeografiado.

Arroyo, Raúl, "Autonomía financiera de la justicia electoral local", ponencia presentada para el Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas. Material mimeografiado.

