

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA EN RELACIÓN AL ACUERDO INE/CG34/2019 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019, QUE REFLEJA LA REDUCCIÓN REALIZADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el suscrito emite el presente voto particular para el efecto de dejar constancia de las razones que sustentan mi desacuerdo en contra del Acuerdo aprobado por la mayoría.

Para la mayoría de las y los consejeros integrantes del Consejo General, el presupuesto otorgado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión al Instituto Nacional Electoral es insuficiente para cumplir sus funciones, dado que al monto proyectado por el Instituto se le redujo la cantidad de 950 millones de pesos, al haber aprobado finalmente la Cámara de Diputados la cantidad de 10,397.2 millones de pesos.

Justificación de la mayoría.

Si bien en el Acuerdo se acepta que el Instituto absorba alrededor de 330 millones de pesos de la cantidad reducida, a través de economías, así como de la cancelación y reducción de algunos proyectos, no obstante, el resto, es decir la cantidad aproximada de 619.2 millones de pesos no puede ser asumida por el Instituto, ya que desde el punto de vista de la mayoría, “se pone en peligro la democracia” y en particular se pone en riesgo el cumplimiento de las funciones sustantivas siguientes:

- La organización de elecciones locales en cinco Estados de la República que incluye las elecciones de una gubernatura, de los congresos locales y ayuntamientos en Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas, en las que el INE tiene que invitar a 1.2 millones de ciudadanas y ciudadanos a ser funcionarios de casilla, para lo cual deberá contar con 4 mil supervisores y capacitadores asistentes electorales.

- El servicio gratuito de credencialización para los más de 15 millones de ciudadanos que se prevé requieran este servicio el presente año.

Por tal motivo, en el Acuerdo se argumenta que se preservarán las previsiones presupuestales para la participación en la organización de las elecciones locales a celebrarse en el presente año, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las candidaturas, el monitoreo permanente de las emisiones en radio y televisión, así como el mantenimiento y actualización del Registro Federal de Electores, entre otras.

Para ello, en el considerando XV del Acuerdo, se plantean las acciones para contar con los recursos que permitan el cumplimiento de las funciones del Instituto, en los términos siguientes:

*XV. No obstante, dado que es imposible que el Instituto asuma la totalidad del recorte presupuestal, porque ello implicaría dejar de cumplir con las atribuciones constitucionales, por lo que, para enfrentar el déficit presupuestario generado con el recorte mandado por la Cámara de Diputados, **existe la necesidad**, en su caso, **de postergar el cumplimiento de algunas responsabilidades para el segundo semestre del año**, en tanto el Secretario Ejecutivo avanza en las gestiones legales para la obtención de una ampliación presupuestal que permita a este órgano cumplir a cabalidad y en tiempo con todo lo que el marco legal y constitucional le mandatan. (énfasis añadido)*

Racionalidad y austeridad en el ejercicio del presupuesto.

Más allá de la estridencia de usar frases como “se pone en peligro la democracia” en un Acuerdo del Consejo General, más propio de actores políticos y no de órganos cuyo uno de sus principios constitucionales de actuación es la objetividad, lo cierto es que, contrario a lo argumentado en el Acuerdo, el presupuesto otorgado por la Cámara de Diputados sería suficiente para cumplir las funciones del Instituto siempre y cuando se **prescinda de privilegios, comodidades y proyectos no indispensables**, a la par de verdaderas medidas de racionalidad y austeridad, por lo que, desde mi punto de vista no es necesario obtener una ampliación presupuestal y, mucho menos, “postergar el cumplimiento de algunas responsabilidades para el segundo semestre del año”.

Con el fin de estar en posibilidad de cumplir las auténticas funciones institucionales, el Instituto puede seguir haciendo esfuerzos de contención de gastos que no son indispensables para cumplir sus funciones, se pueden postergar gastos para futuros ejercicios (postergar los gastos, no las responsabilidades como equivocadamente se dice expresamente en el Acuerdo) y, desde luego, en ciertos casos, acorde con la exigencia de la sociedad, eliminar comodidades y privilegios que en nada ayudan a la imagen institucional.

Eliminación de comodidades y privilegios.

A menos que en el Instituto Nacional Electoral se pretenda seguir con comodidades y privilegios, lo que irremediamente significa ir a contracorriente de lo que demanda la sociedad, ante la realidad de un presupuesto restringido, la lógica señala que deben eliminarse tales comodidades y privilegios, al no estar obligado el Instituto legalmente a mantenerlos.

En primera instancia, como un signo de verdadero compromiso con el cumplimiento de la ley, las y los consejeros integrantes del Consejo General, así como los miembros de la Junta General, y quienes se encuentren en este supuesto, deberían ajustar su salario a lo que mandata la Constitución y la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, es decir, disminuirlo hasta una cantidad inferior a lo que el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 señaló para el Presidente de la República; en tanto el salario de cualquier servidor público del Instituto sea mayor al del Presidente de la República ante la opinión pública de nada valdrá haberlo disminuido.

Es importante enfatizar que esta acción sería aplicable sólo a la minoría de consejeros y funcionarios del Instituto, dado su nivel salarial, pero no sería aplicable a la gran mayoría de servidores electorales por no encontrarse su salario en el supuesto de rebasar el ingreso del Presidente de la República.

En segundo lugar, al no ser una obligación legal y no ser indispensables para el cumplimiento de las funciones del Instituto, podrían eliminarse el llamado **seguro de separación individualizada** y el **seguro de gastos médicos mayores**, que son

otorgados solamente a la alta burocracia del Instituto, pues no sólo se duplica el gasto de servicios que ya están cubiertos a través del pago de las aportaciones al ISSSTE por la prestación de los seguros de salud, ahorro solidario y sistema de ahorro para el retiro, sino que también significa una discriminación a la gran mayoría de trabajadores del Instituto a quienes no se les otorgan estos privilegios.

La eliminación de los seguros de separación individualizada que representa un gasto por la cantidad de 273 millones de pesos y de gastos médicos mayores que es por la cantidad de 89.5 millones de pesos, se reflejaría de inmediato en un **ahorro de 362.5 millones de pesos** anuales, es decir, más de la mitad de los 619.2 millones que la mayoría que aprobó el Acuerdo dice le fueron recortados al anteproyecto de presupuesto y que en su opinión son indispensables para que el Instituto pueda cumplir sus funciones. La eliminación de los seguros de separación individualizada y de gastos médicos mayores a la alta burocracia del Instituto no pone en riesgo alguno el cumplimiento de las funciones del Instituto.

Otros conceptos de donde podrían obtenerse ahorros y que en realidad se tratan de simples comodidades, por lo mismo sin ningún valor agregado de calidad para el trabajo institucional, es la asignación de vehículos oficiales y combustible para los integrantes del Consejo General y de la Junta General, la contratación desproporcionada de edecanes, los gastos de alimentación de servidores públicos de mando (por la cantidad de 4.4 millones de pesos), y los gastos en congresos y convenciones (por la cantidad de 4.7 millones de pesos).

Postergación de proyectos no indispensables.

Un principio básico de administración es saber distinguir entre lo indispensable y lo necesario, entre lo urgente y lo importante. La restricción presupuestal obligaba al Instituto a realizar un análisis profundo y valorar cada elemento de la denominada Cartera Institucional de Proyectos Estratégicos, alineada al Plan Estratégico Institucional 2016-2026, para discernir qué proyectos específicos no son indispensables ni urgentes para el presente año, de tal forma que se pudiera postergar su realización en ejercicios fiscales futuros.

Para ello, es necesario tener presente, tal como se señala en la página 96 de las Bases Generales del Presupuesto 2019, documento anexo al Acuerdo aprobado por la mayoría, que el Plan Estratégico Institucional 2016-2026 “establece el rumbo para modernizar la gestión del Instituto, mediante herramientas que permitan una gestión más eficiente y orientada a los resultados necesarios para la consecución de los objetivos establecidos en el corto, mediano y largo plazo”, de tal forma que en estricto sentido los proyectos que integran la Cartera Institucional serían elementos de modernización y fortalecimiento de las actividades institucionales y su ausencia no debería representar detrimento del cumplimiento de las funciones del Instituto, ya que los recursos para la ejecución de las funciones sustantivas del Instituto ya se encuentran contempladas en los capítulos y partidas del Presupuesto Base, representando en este marco la Cartera Institucional de Proyectos 2019 sólo esfuerzos adicionales enfocados a mejorar la gestión institucional y, por lo mismo, la ausencia o reducción de gran mayoría de ellos no representa riesgo alguno al cumplimiento de las funciones institucionales, si bien se ejecutarán prescindiendo de una perspectiva de mejora continua.

En este sentido, con excepción del Proyecto Estratégico 1 denominado “Organizar procesos electorales” que propiamente dicho se trata en realidad de actividades relacionadas con la función sustantiva del Instituto de coadyuvar en la organización de los procesos electorales locales que tendrán verificativo en 2019 (por lo que no debería dársele el tratamiento de proyecto estratégico, sino de proyecto sustantivo, cuyos recursos para su ejecución deberían estar contemplados en el Presupuesto Base), la casi totalidad de los proyectos específicos a que se refieren los otros 6 Proyectos Estratégicos, son actividades que pretenden mejorar la gestión de las actividades institucionales, pero de su análisis no se desprende que sean proyectos, programas o actividades indispensables para el cumplimiento de las funciones de la institución.

En consecuencia, al no ser indispensables la mayoría de los proyectos específicos, puede postergarse su ejecución para posteriores anualidades o, por lo menos, se puede intentar una reducción presupuestal más significativa que el 13.1% que en el Acuerdo se menciona sufrió el presupuesto de la Cartera Institucional de Proyectos 2019.

Así, respecto a cada Proyecto Estratégico, en la Bases Generale del Presupuesto 2019 (anexo del Acuerdo) se señala lo siguiente:

En los proyectos específicos alineados al Proyecto Estratégico 'Fortalecer la Gestión y Evaluación Administrativa y Cultura de Servicio Público' "*se prevén las actividades específicas de carácter administrativo y de planeación que deberán desarrollar y ejecutar cada una de las unidades responsables para lograr que su operación sea eficiente, coordinada y oportuna*", objetivos que no deberían ser materia de proyectos estratégicos sino deberes ineludibles de todas las unidades responsables y que no deberían ocasionar gastos adicionales a los ya contemplados en el Presupuesto Base; la existencia de estos proyectos, por el contrario, da el mensaje equivocado que sin ellos las áreas del Instituto no tendrán una operación eficiente, coordinada y oportuna, a lo que obviamente se encuentran obligadas, exista o no proyecto estratégico de por medio. El presupuesto para este proyecto es por la cantidad de 127.7 millones de pesos, de los cuales se asignan 52.5 millones para la contratación de servicios personales eventuales, resultando paradójico y sin congruencia que para fortalecer la gestión administrativa deba contratarse a un ejército de personal transitorio; con lo que se pretende atacar la burocracia creando más burocracia.

Los proyectos específicos vinculados al Proyecto Estratégico 'Fortalecer los mecanismos de actualización de los procesos registrales' "*se orientan a mejorar los procesos operativos registrales, con la finalidad de garantizar la validez y la confiabilidad de sus productos*", por lo que es irrazonable pensar que la inejecución de este proyecto restará de validez y confiabilidad a los productos registrales, pues ello significaría aceptar que los procedimientos aplicados hasta 2018 no han garantizado tal validez y confiabilidad, lo que es evidentemente falso; los productos registrales del INE son válidos y confiables precisamente porque se efectúan con herramientas y procedimientos que garantizan un mínimo de validez y confiabilidad de sus productos. El presupuesto de este Proyecto Estratégico alcanza la cantidad de 146.9 millones de pesos.

Dentro de los proyectos específicos relacionados al Proyecto Estratégico 'Fortalecer la Equidad y Legalidad en el Sistema de Partidos Políticos' se encuentra el Reforzar los Procedimientos y la infraestructura de los Centros de Verificación y Monitoreo; el mantenimiento de los sistemas de verificación de afiliados de los partidos políticos, el de pautas de medios de comunicación y el de información de prerrogativas y servicio público; proyectos que claramente tiene como fin el modernizar o mantener sistemas con que ya cuenta el Instituto, en consecuencia al ya existir tales sistemas y ser probado su funcionamiento (algo que el Instituto siempre ha reconocido y propalado) no es

indispensable se modernicen de inmediato, pudiéndose planear su mantenimiento con personal del propio Instituto. Este Proyecto Estratégico cuenta con un presupuesto en cantidad de 55.6 millones de pesos.

El presupuesto asociado al Proyecto Estratégico 'Coordinar el Sistema Nacional Electoral' se refiere casi en exclusiva a la contratación de asesorías para la operación de programas, no obstante existir la estructura de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales precisamente para lograr el fin que se propone el proyecto estratégico y que puede auxiliarse de las Juntas Locales y Distritales para ello. Su presupuesto es por la cantidad de 2.9 millones.

La suma del presupuesto asignado a estos proyectos "estratégicos" es por la cantidad de 333.1 millones pesos que sumados a los 362.5 millones de pesos por el gasto en los seguros de separación individualizada y gastos médicos mayores, así como a los 330 millones que en el Acuerdo ya se menciona serán absorbidas por el Instituto, dan un total de **1,025.5 millones de pesos que pueden ser prescindidos del presupuesto del Instituto** sin menoscabo del cumplimiento de sus funciones, pues son ejemplos que se podrían haber eliminado o por lo menos aplicar una reducción verdaderamente significativa a lo asignado a tales proyectos, con lo cual es claro que el Instituto sí se encontraba en posibilidad de absorber la totalidad de lo que la mayoría denomina recorte presupuestal de 950 millones de pesos.

Todo ello sin considerar que en los restantes proyectos estratégicos y en el propio Presupuesto Base pudo efectuarse un análisis detallado del monto efectivamente necesario para cada partida y, con base en ello, hacer reducciones a las mismas.

Por ejemplo, en el Proyecto Estratégico 'Fortalecer el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales' destaca que para la contratación de personal eventual se asigne la cantidad de 13.2 millones de pesos y para el servicio de desarrollo de aplicaciones informáticas la cantidad de 20.3 millones.

Así también, en el Proyecto Estratégico 'Fortalecer la Cultura Democrática, la Igualdad de Género y la Inclusión' se prevé la cantidad de 14.6 millones para la contratación de personal eventual, así como la cantidad de 21.4 millones para cubrir asesorías, estudios e investigaciones.

También llama la atención que en todos los proyectos estratégicos se contempla la contratación de personal eventual, asesorías, estudios e investigaciones, desaprovechando la alta especialización que ha logrado nuestro personal permanente en todas las áreas, quienes se encuentran sin lugar a dudas capacitados para realizar las actividades que se pretende asignar al personal eventual o mediante la contratación de asesorías, estudios e investigaciones; sin contar que el Presupuesto Base ya prevé la contratación de asesorías por la cantidad de 23.9 millones de pesos.

En especial nunca se exploró la opción para que el personal especializado del Instituto desarrolle sus propias aplicaciones informáticas y proporcione mantenimiento a las mismas o a las ya existentes, pues en el Presupuesto Base (es decir adicional al asignado a los Proyectos Estratégicos) se indica un presupuesto por las cantidades de 81.3 millones de pesos para el servicio de desarrollo de aplicaciones informáticas, de 64.3 millones de pesos para servicio de mantenimiento de aplicaciones informáticas, y de 44.7 millones para el mantenimiento y conservación de bienes informáticos. En este aspecto diversos Organismos Públicos Locales han sido claramente más eficientes que el INE, puesto que han desarrollado y mantenido aplicaciones informáticas propias sin necesidad de contratación de especialistas externos.

Deslinde de la determinación de la mayoría de postergar el cumplimiento de algunas obligaciones.

En el Acuerdo, la mayoría aprobó expresamente “postergar el cumplimiento de algunas responsabilidades para el segundo semestre del año” para enfrentar el déficit presupuestario generado con el recorte mandatado por la Cámara de Diputados, sin embargo jamás se aclara cuáles responsabilidades dejará de cumplir para el segundo semestre del año, lo que por sí solo hace que el Acuerdo carezca de fundamentación y motivación.

Al respecto, no pasa desapercibido que la Comisión Temporal de Presupuesto 2019, en su sesión del 21 de enero de 2019, presentó y dio visto bueno al Presupuesto del Instituto de 2019, incluyendo la postergación del cumplimiento de obligaciones **fiscales**

del Instituto, detallando en un documento entregado y circulado en dicha sesión lo siguiente:

*No obstante, debido al recorte tan significativo, por primera vez en su historia, **el INE está postergando el cumplimiento de obligaciones fiscales (ISR de julio a diciembre)**, por lo que como órgano del Estado buscará la suficiencia presupuestal para cumplir cabalmente con las obligaciones postergadas, ya que sería imposible hacernos cargo de una reducción presupuestal tan grande, cuando el ejercicio de presupuestación inicial se hizo de forma muy responsable, el cual ya tenía aplicadas medidas de austeridad. (énfasis añadido)*

A pesar que el Acuerdo definitivamente aprobado por el Consejo General determina la postergación del cumplimiento de algunas responsabilidades para el segundo semestre del año, sin especificar qué tipo de responsabilidades el Instituto dejará de cumplir (derivado de una modificación propuesta a último minuto por el Consejero Murayama, excluyendo la palabra “fiscales”), es evidente que la responsabilidad a la que la mayoría aprobó postergar su cumplimiento es el pago de las obligaciones fiscales, en particular el impuesto sobre nóminas, lo que se infiere al observar que el presupuesto aprobado prevé una cantidad muy pequeña para cubrir tal impuesto (90.5 millones de pesos), no obstante que el sueldo base y las compensaciones garantizadas del personal es por la cantidad total de 2,261 millones de pesos, siendo evidente que no corresponde proporcionalmente lo que se destina al cumplimiento de esta obligación fiscal respecto al ingreso que tendrán los servidores electorales, que conforme a las leyes fiscales debe ser retenido por el Instituto y enterado al fisco.

Por tales motivos, amén que con esa actitud de la mayoría se tergiversa la autonomía del Instituto y se infringe el principio de legalidad, consciente de que tales omisiones deliberadas pueden provocar incumplimiento doloso de las leyes fiscales y, por ende, ser motivo de responsabilidades administrativas y penales para los servidores públicos que hayan aprobado o tolerado tales incumplimientos, por conducto de este voto me deslindo por completo de la determinación de la mayoría del Consejo General que posterga y, por tanto, omite deliberadamente dejar de cumplir con cualquier responsabilidad a cargo del Instituto y, en especial, de sus responsabilidades fiscales.

En suma, el suscrito considera que el Acuerdo aprobado por la mayoría desacata el presupuesto aprobado para el Instituto por la Cámara de Diputados, no obstante tener la posibilidad de hacer reducciones significativas eliminando o disminuyendo privilegios, comodidades y proyectos no indispensables; constituyendo al Instituto en rebeldía al aprobar recursos insuficientes para el cumplimiento de obligaciones fiscales y haciendo depender ficticiamente la viabilidad del presupuesto en una eventual ampliación presupuestal que supuestamente le permitirá cumplir en el futuro con obligaciones fiscales postergadas; razones por las cuales me veo obligado a emitir el presente voto y deslindarme para todos los efectos legales de lo aprobado y sus consecuencias.

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA
CONSEJERO ELECTORAL**