

## PROCEDIMIENTO APLICADO PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE DETERMINACIÓN DE TOPES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA PARA EL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO 2007

Para determinar los topes a los gastos de campaña, esta Unidad Administrativa se dio a la tarea de recabar la documentación que sustenta la información requerida por este procedimiento, al respecto se hace hincapié y se agradece el apoyo recibido por parte del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en la integración y análisis de la misma.

En cuanto al procedimiento aplicado en la elaboración del anteproyecto, resulta imprescindible apegarse a lo que establece el Libro Quinto, Título Tercero, Capítulo Cuarto del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado (CIPEEP), que en el artículo 236 establece:

*“Artículo 236.- Para las elecciones de Diputados por el principio de mayoría relativa, Gobernador y miembros de los Ayuntamientos, el Consejo General determinará topes a los gastos de campaña, para los que tomará como base:*

- I.- El tipo de elección;*
- II.- El monto de financiamiento público que, para la obtención del voto, tienen derecho a recibir los partidos políticos;*
- III.- Las condiciones geográficas del área comprendida;*
- IV.- Las condiciones sociales de dicha área;*
- V.- La densidad de población;*
- VI.- El número de ciudadanos inscritos en el Padrón; y*
- VII.- La duración de las campañas.*

*En ningún caso, el monto de los topes a los gastos de campaña, para cada elección, será superior a los topes fijados para las campañas de dos Senadores de la República, de la elección inmediata anterior, determinadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.*

*...”*

En este sentido, el procedimiento que nos ocupa comprende los siguientes pasos:

### **1. Tope de gastos de campaña de dos Senadores de la República.**

Partiendo de que el tope a los gastos de campaña para cada elección no puede ser superior al fijado para las campañas de dos Senadores de la República, en el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determinan los topes de gastos de las campañas de Diputados y Senadores por el Principio de Mayoría Relativa, para las Elecciones Federales en el año 2006”*, identificado con el número CG17/2006, aprobado en Sesión Ordinaria de fecha 31 de enero de 2006, se señala que el tope máximo de gastos de campaña por fórmula para la elección de Senador en el Estado de Puebla, con una duración de 87 días<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Artículos 177 y 190 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.

fue de \$ 30'731,338.00 (Treinta millones setecientos treinta y un mil trescientos treinta y ocho pesos 00/100 M.N.).

En este tenor, se procede a multiplicar dicha cantidad por 2 (dos) a efecto de determinar el monto fijado para las campañas de dos Senadores de la República, resultando lo siguiente:

\$ 30'731,338.00	
X 2	
\$ 61'462,676.00	<b>Monto de las campañas de dos Senadores de la República</b>

Obtenido el monto, es necesario aplicarle un factor de ajuste con la finalidad de actualizarlo por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo que se considera que el período de ajuste o actualización corresponde al comprendido entre el mes en que se aprobó el Tope de gastos de campaña de Senadores por el principio de mayoría relativa, para las elecciones federales en el año 2006 (enero/06) y el mes en que se elabora el presente anteproyecto<sup>2</sup>.

Dicho factor se obtiene restando la unidad del cociente que resulte de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) del mes más reciente del periodo, entre el INPC correspondiente al mes más antiguo del período<sup>3</sup>, es decir:

$$\frac{\text{INPC Junio 2007}}{\text{INPC Enero 2006}} - 1 = \text{Factor de ajuste o actualización}$$

En este sentido, el factor de actualización corresponde a lo siguiente:

$$\frac{121.721}{116.983} - 1 = 0.04050161134 \times 100 = \text{Equivalente al 4.05 \%}$$

El monto de las campañas de dos Senadores de la República actualizado, es de:

\$ 61'462,676.00	<b>Monto de las campañas de dos Senadores de la República</b>
X 4.05 %	<b>Factor de ajuste o actualización en porcentaje</b>
\$ 2'489,337.42	
+ \$ 61'462,676.00	
\$ 63'952,013.42	<b>Monto de las campañas de dos Senadores de la República actualizado</b>

## 2. La duración de las campañas (art. 236 fracción VII del CIPEEP).

<sup>2</sup> El factor de ajuste se calcula con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), calculado por el Banco de México y publicado en el Diario Oficial de la Federación dentro de los primeros diez días del mes siguiente al que corresponda, por lo que el INPC publicado más reciente corresponde al mes de junio de 2007.

<sup>3</sup> Artículo 7 de la Ley del Impuesto sobre la renta.

Una vez obtenido el monto de las campañas de dos Senadores de la República actualizado, el siguiente paso consiste en aplicar el factor de duración de las campañas, para lo cual se emplea un factor de proporción debido a que en el proceso federal electoral 2006 las campañas de los candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa tuvieron una duración de 87 días (Del 03 de abril al 28 de junio de 2006), mientras que para el proceso estatal electoral 2007 se proyecta que la duración de las campañas será como máximo de 73 días (27/agosto al 07/noviembre/07).

Lo anterior considerando la hipótesis de que los partidos presenten solicitudes de registro de candidatos desde el primer día que pueden hacerlo (20/agosto/07), que de su análisis (21 al 23/agosto/07) se desprenda que no existe necesidad de requerirle por omisión de requisitos a la misma y se apruebe el registro al tercer día siguiente (24 al 26/agosto/07), la campaña respectiva podrá iniciar al día siguiente (27/agosto/07), teniendo que concluir tres días antes (07/noviembre/07) de la jornada electoral (11/noviembre/07), en términos de los artículos 213 fracción III y 217 del CIPEEP.

En este sentido, se desprende que la campaña de un senador federal duró 14 días más que las campañas estatales por lo que se procede a determinar la proporción del monto de las campañas de dos Senadores de la República actualizado que corresponde a una campaña con duración de 73 días y no de 87 días que considera el monto calculado, aplicando una regla de tres:

Duración de la campaña	Monto de las campañas de dos Senadores de la República actualizado
87 días	\$ 63'952,013.42
73 días	X
Monto de las campañas con duración de 73 días de dos Senadores de la República actualizado = $\frac{(73 \text{ días}) (\$ 63'952,013.42)}{87 \text{ días}}$ = \$ 53'660,884.82	

Por lo anterior, el **Tope a los gastos de campaña para el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2007**, corresponde a la cantidad de **\$ 53'660,884.82** (Cincuenta y tres millones seiscientos sesenta mil ochocientos ochenta y cuatro pesos 82/100 M.N.).

### 3. El tipo de elección (art. 236 fracción I del CIPEEP).

Con fundamento en los artículos 16 apartado B tercer párrafo, 18 último párrafo y 19 del CIPEEP, este año 2007 se celebrarán elecciones ordinarias en el Estado para los cargos de Diputados al Congreso del Estado y miembros de Ayuntamientos.

Bajo este orden de ideas, el monto de los topes de gastos de campaña, para cada elección, corresponde a un importe de **\$ 53'660,884.82** (Cincuenta y tres millones seiscientos sesenta mil ochocientos ochenta y cuatro pesos 82/100 M.N.), es decir:

Tipo de elección	Tope de gastos de campaña
Miembros de los Ayuntamientos	\$ 53'660,884.82
Diputados por el principio de mayoría relativa	\$ 53'660,884.82

Determinado el tope de gastos de campaña para cada elección, se procede a distribuirlo para establecer el tope que corresponderá a cada uno de los Ayuntamientos, aplicando las variables del multicitado numeral 236 en sus fracciones II, III, IV, V y VI del citado Código.

#### **4. El número de ciudadanos inscritos en el Padrón (art. 236 fracción VI del CIPEEP).**

El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado para este anteproyecto es con corte al 27 de junio de 2007, proporcionado por el Registro Federal de Electores, mediante OFICIO No. RFE/VE/4379/2007 de fecha 13 de julio de 2007, remitido a esta Unidad Administrativa por la Dirección General del Instituto mediante Memorandum No. IEE/DG-0601/07 en fecha 17 de julio de 2007, procediendo a determinar el porcentaje que representa el padrón electoral de cada municipio respecto al padrón electoral del Estado, siendo que el número de ciudadanos inscritos en dicho padrón es de 3,579,448.00 (Tres millones quinientos setenta y nueve mil cuatrocientos cuarenta y ocho, con el objeto de distribuir el monto de financiamiento público, como se señala en el siguiente punto.

#### **5. El monto de financiamiento público, que para la obtención del voto, tienen derecho a recibir los partidos políticos (art. 236 fracción II del CIPEEP).**

El monto del financiamiento público que para la obtención del voto tienen derecho a recibir los partidos políticos en el año 2007 es de \$ 31'045,691.5874 (Treinta y un millones cuarenta y cinco mil seiscientos noventa y un pesos 5874/100 M.N.), cantidad aprobada en el *"ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, POR EL QUE DETERMINA EL MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO QUE SE OTORGARÁ A LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACREDITADOS ANTE ESTE ORGANISMO ELECTORAL EN EL AÑO DOS MIL SIETE Y DETERMINA LOS MONTOS MÁXIMOS DE LAS APORTACIONES PECUNIARIAS DE LOS MILITANTES Y SIMPATIZANTES DE LOS MENCIONADOS INSTITUTOS POLÍTICOS"*, identificado con el número CG/AC-008/07, en sesión ordinaria de fecha 15 de marzo de 2007; el monto se distribuye entre todos los municipios que integran el Estado de Puebla, en proporción al porcentaje que representa el padrón electoral de cada municipio respecto al padrón electoral del Estado.

#### **6. Las condiciones sociales de dicha área (art. 236 fracción IV del CIPEEP).**

En lo que respecta a las condiciones sociales, se consideraron los siguientes conceptos:

*"El conjunto de problemáticas que se engloban bajo el rubro genérico de lo "social" de un territorio abarca situaciones que tienen que ver con aspectos estructurales de la sociedad*

*y otras que tienen que ver con las condiciones materiales en las que se desenvuelven dicha sociedad”<sup>4</sup>.*

*“La sociedad, de manera general, es el conjunto de individuos que comparten fines y conductas, y que se relacionan interactuando entre sí, cooperativamente, para constituir un grupo o una comunidad”<sup>5</sup>.*

En este contexto, se propone aplicar el indicador Regiones Socioeconómicas de México, elaborado por el INEGI, el cual maneja 27 variables que son una correlación de indicadores que miden el bienestar, a través de la educación, salud, empleo y vivienda<sup>6</sup>, siendo éstas las que se enlistan a continuación:

1. *Porcentaje de población en viviendas con agua entubada en el ámbito de la vivienda.*
2. *Porcentaje de población en viviendas con energía eléctrica.*
3. *Porcentaje de población en viviendas con drenaje.*
4. *Porcentaje de población en viviendas con piso diferente de tierra.*
5. *Porcentaje de población en viviendas con paredes de materiales durables.*
6. *Porcentaje de población en viviendas con techos de materiales durables.*
7. *Porcentaje de población en viviendas sin hacinamiento.*
8. *Porcentaje de población en viviendas con servicio sanitario exclusivo.*
9. *Porcentaje de población en viviendas que usan gas o electricidad para cocinar.*
10. *Porcentaje de población en viviendas con refrigerador.*
11. *Porcentaje de población en viviendas con radio, radio grabadora o TV.*
12. *Porcentaje de población en viviendas con teléfono.*
13. *Porcentaje de población en viviendas con automóvil o camioneta propios.*
14. *Porcentaje de población con derecho a servicios de salud.*
15. *Porcentaje de población de 15 años y más alfabeta.*
16. *Porcentaje de niños de 6 a 14 años que asisten a la escuela.*
17. *Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años que asisten a la escuela.*
18. *Porcentaje de población de 15 años y más con instrucción post-primaria.*
19. *Porcentaje de población ocupada femenina.*
20. *Porcentaje de población económicamente activa entre 20 y 49 años.*
21. *Perceptores por cada 100 personas.*
22. *Porcentaje de población ocupada que percibe más de dos y medio salarios mínimos.*
23. *Porcentaje de población ocupada que percibe más de cinco salarios mínimos.*
24. *Porcentaje de población en hogares que perciben más de \$10.42 diarios por persona.*
25. *Porcentaje de población ocupada que son trabajadores familiares sin pago.*
26. *Porcentaje de población ocupada en el sector terciario formal.*
27. *Porcentaje de población ocupada que son profesionistas o técnicos.”*

El INEGI, mediante Oficio núm. 1.0.16.7./0159/2007 de fecha 27 de abril de 2007 remitió a la Dirección de Prerrogativas, Partidos Políticos y Medios de Comunicación la Estratificación por ventaja relativa, según Regiones Socioeconómicas de México, en la que señala a que estrato corresponde cada uno de los municipios del Estado, en base con dicho estrato se asigna un valor según el contexto en el que se evalúe, pudiendo establecer un valor alto a mejores condiciones o un valor bajo a mejores condiciones, conforme a las siguientes tablas:

<sup>4</sup> Instituto de Geografía de la UNAM. *Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial*, Coeditado por la SEDESOL-SEMARNAT-INE, México, 2004, p. 61.

<sup>5</sup> Información consultada en la dirección electrónica [www.es.wikipedia.org/wiki/Sociedad](http://www.es.wikipedia.org/wiki/Sociedad).

<sup>6</sup> INEGI. *Regiones Socioeconómicas 2004*, información consultada en la dirección electrónica [www.inegi.gob.mx/est/contenidos/español/sistemas/regsoc/default.asp?c=5688](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/español/sistemas/regsoc/default.asp?c=5688).

Valor alto a mejores condiciones	
Estratos	Valor asignado
7	1.0
6	0.9
5	0.7
4	0.6
3	0.4
2	0.3
1	0.1

Valor bajo a mejores condiciones	
Estratos	Valor asignado
7	0.1
6	0.3
5	0.4
4	0.6
3	0.7
2	0.9
1	1.0

## 7. La densidad de población (art. 236 fracción V del CIPEEP).

En lo que concierne a la densidad de población, se observa que se define como: *“la relación del número total de habitantes de un municipio determinado con la superficie del mismo, sirve para evaluar el grado de ocupación del territorio municipal”*<sup>7</sup>, y se calcula con la siguiente fórmula:

$$\text{Densidad de Población} = \frac{\text{Población total}}{\text{Superficie en km}^2}$$

Los datos requeridos en esta fórmula fueron proporcionados por el INEGI, mediante oficio núm. 1.0.16.7./0159/2007 en fecha 25 de abril de 2007, respecto a la Población total por municipio, según resultados del II Censo de Población y Vivienda 2005 y con Oficio núm. 1.0.16.7./0179/2007, recibido en fecha 14 de mayo de 2007, la superficie por municipio, de acuerdo al Marco Geoestadístico Municipal 2005, versión 3.1.

Para la determinación de esta variable, se propone integrar un valor compuesto de densidad de población, con dos valores:

- La densidad de población simple, obtenida con la fórmula anterior, se estratifica en 5 rangos de acuerdo a la metodología señalada en *“Indicadores para la Caracterización y el Ordenamiento Territorial”*<sup>8</sup>. A partir del promedio se ordena, hacia arriba dos veces el promedio, hacia abajo la mitad del promedio, el cual es de 190, ampliando dicho valor en un rango de 96 a 190.

Rangos (Hab. x Km <sup>2</sup> )	Cualidad	Valores altos a mejores condiciones	Valores bajos a mejores condiciones
Más de 382	Muy alto	0.2	1.0
De 191 a 381	Alto	0.4	0.8
De 96 a 190	Medio	0.6	0.6
De 48 a 95	Bajo	0.8	0.4
De 1 a 47	Muy bajo	1.0	0.2

- Observando que la cantidad así como el tamaño de los municipios del Estado de Puebla puede producir un sesgo; ya que municipios muy grandes pueden densificarse poco y viceversa, se considera necesario para profundizar en el análisis incorporar el indicador Nivel de Urbanidad, el cual se define como *“la proporción que representa a la población*

<sup>7</sup> Instituto de Geografía de la UNAM. *Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial*, Ob. Cit, p. 66.

<sup>8</sup> Idem. pp. 66 y 67.

*urbana con respecto a la población total*"<sup>9</sup>, con dicho indicador se pretende caracterizar a cada municipio según la distribución de la población por tamaño de localidad, el cual es determinado por el número de personas que la habitan.

De la concentración de los niveles de urbanidad de las localidades, el INEGI determinó el que respecta a los municipios, como se puede observar en el listado que remitió a esta Dirección.

Tomando como base la concentración de los niveles de urbanidad de las municipios, se procede a asignarles un valor, conforme a las siguientes tablas:

Nivel de urbanidad del municipio	Valores altos a mejores condiciones	Valores bajos a mejores condiciones
Urbana	1.00	0.25
Mixta urbana	0.75	0.50
Mixta rural	0.50	0.75
Rural	0.25	1.00

Con base en lo anterior, se aplica una matriz, con 5 valores de Densidad de Población y 4 valores para Nivel de Urbanidad, dando como resultado 20 combinaciones expresadas en un promedio, constituyendo el valor compuesto de Densidad de Población.

		Valor del nivel de urbanidad			
		1.00	0.75	0.50	0.25
Valor de la densidad simple	1.0	1.00	0.88	0.75	0.63
	0.8	0.90	0.78	0.65	0.53
	0.6	0.80	0.68	0.55	0.43
	0.4	0.70	0.58	0.45	0.33
	0.2	0.60	0.48	0.35	0.23

## 8. Las condiciones geográficas del área comprendida (art. 236 fracción III del CIPEEP).

En relación a las **condiciones geográficas**, se adopta la definición utilizada por el Consejo Estatal Electoral del Estado de Guerrero: "*Extensión territorial y facilidad o dificultad de acceso a los centros de población*"<sup>10</sup> y la metodología propuesta por el INEGI para determinar el grado de accesibilidad de las localidades a carreteras pavimentadas, aplicando la siguiente fórmula:

$$GACP = \frac{Pob < 3Km}{Pob}$$

En donde:

<sup>9</sup> Instituto de Geografía de la UNAM. *Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial*, Ob. cit., p. 104.

<sup>10</sup> Consejo Estatal Electoral del Estado de Guerrero. *Acuerdo 031/SE/29-06-2005 POR EL QUE SE DETERMINA LA METODOLOGÍA Y LOS VALORES DE LAS VARIABLES PARA LA FIJACIÓN DEL TOPE MÁXIMO DE CAMPAÑAS PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA Y AYUNTAMIENTOS. APROBACIÓN EN SU CASO.*, Aprobado en la Septuagésima Tercera Sesión Extraordinaria de fecha 29 de junio de 2005, Consultado en la dirección electrónica [www.ceegro.org.mx/avisos/0585.pdf](http://www.ceegro.org.mx/avisos/0585.pdf), p.5.

**GACP** = Grado de Accesibilidad a Carretera Pavimentada, que contempla la infraestructura carretera pavimentada y la distribución de la población por localidad; sirve para reconocer el nivel de accesibilidad a los centros de población.

**Pob<3Km** = Población municipal que vive en localidades situadas a 3 km. de distancia lineal de una carretera pavimentada.

**Pob** = Población municipal total.

Para la aplicación de la fórmula, se señala en un mapa del Estado las carreteras pavimentadas con las que cuenta, se calcula un buffer o radio de 3 km. lineales a partir de las carreteras mencionadas, para identificar a la población que vive en localidades situadas en el área que forma el referido buffer y, en consecuencia, que tan accesible es la visita al municipio, convirtiéndose en una variable indispensable para medir las condiciones geográficas de los municipios, relacionando territorio y población.

Una vez aplicada la fórmula a cada uno de los municipios de la Entidad, se obtiene un indicador que de acuerdo a su valor, determina las condiciones geográficas del municipio, conforme a la siguiente propuesta:

Rangos	Cualidad	Valores altos a mejores condiciones	Valores bajos a mejores condiciones
0.81 a 1.00	Muy alta accesibilidad	1.0	0.2
0.61 a 0.80	Alta accesibilidad	0.8	0.4
0.41 a 0.60	Media accesibilidad	0.6	0.6
0.21 a 0.40	Baja accesibilidad	0.4	0.8
0.00 a 0.20	Muy baja accesibilidad	0.2	1.0

## 9. Determinación del valor monetario de las variables de condiciones geográficas, sociales y de densidad de población.

Ahora bien, los importes obtenidos para las variables de condiciones geográficas, sociales y de densidad de población se traducen a su valor en expresión monetaria, con el objeto de que su aplicación tenga un peso significativo en la determinación del tope de gastos de campaña, aplicando el procedimiento siguiente:

Al tope de gastos de campaña determinado, se le disminuye el monto del financiamiento público aprobado para el rubro de obtención del voto, siendo la diferencia, la cantidad a distribuir conforme el promedio de las variables de cada municipio.



\$ 53'660,884.8236	<b>Tope de gastos de campaña</b>
- \$ 31'045,691.5874	<b>Monto del financiamiento público</b>
<b>\$ 22'615,193.2362</b>	<b>Cantidad a distribuir de acuerdo al promedio de los valores de cada municipio</b>

La cantidad a distribuir obtenida (\$ 22'615,193.2362) se divide entre la sumatoria de promedios de los valores (geográfico, social y densidad poblacional) de cada municipio, obteniendo el costo en pesos de cada VALOR, el cual se multiplica por el promedio de los valores de cada municipio y con ello se logra que cada municipio tenga valores expresados monetariamente y que éstos incidan significativamente en la determinación de su respectivo tope de gastos de campaña.

A manera de ejemplo, se detalla el cálculo que concierne al municipio de Puebla, bajo el principio valores altos a mejores condiciones:

<b>Valor de condiciones geográficas</b>	<b>1</b>
<b>Valor de condiciones sociales</b>	<b>+ 1</b>
<b>Valor de densidad poblacional</b>	<b>1</b>
<b>Suma</b>	<b>3</b>

$$\text{Promedio} = \frac{\text{Suma de los valores}}{\text{\# de valores considerados}} = \frac{3}{3} = 1$$

**Sumatoria de los promedios de cada municipio = 133.7650**

$$\text{Costo en pesos de cada valor} = \frac{\text{Cantidad a distribuir de acuerdo al promedio de los valores de cada municipio}}{\text{Sumatoria de los promedios de cada municipio}} = \frac{\$ 22'615,193.2362}{133.7650} = \$169,066.5961$$

$$\text{Valores expresados monetariamente por municipio} = \text{Costo en pesos de cada valor} \times \text{Promedio de cada municipio} = \$169,066.5961 \times 1 = \$169,066.5961$$

Por último, el importe de los valores expresados monetariamente por municipio se adicionan al monto de financiamiento público para la obtención del voto que haya correspondido en proporción al porcentaje que representa el padrón electoral del municipio; obteniendo el **tope de gastos de campaña para cada uno de los Ayuntamientos**.

Cabe hacer mención que derivado de las mesas de trabajo de fechas 31 de julio, 9, 13 y 14 de agosto, se estableció que se tomará en cuenta el promedio de las propuestas de acuerdo al procedimiento utilizado en el año 2004, tomando en consideración datos actualizados, así como de valores altos y valores bajos considerando un límite de incremento hasta 400%, en relación con los topes de gastos de campaña de 2004.

En lo que concierne al **tope de gastos de campaña para la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa**, se suman los topes de gastos de campaña de los municipios pertenecientes a cada distrito electoral.

Se debe señalar que en el caso de Diputados, se tomaron en consideración los topes e gastos de campaña aprobados para el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2004 y el promedio de las propuestas 3004, valores altos y valores bajos considerando un límite de incremento máximo de acuerdo al procedimiento 2004 hasta 30%.