

Reforma electoral de 2014. Más dinero a los partidos políticos

Electoral Reform 2014. More Money to Political Parties

Jorge Manriquez Centeno (México)*
Rocío Hernández Arévalo (México)**

Fecha de recepción: 26 de agosto de 2015.

Fecha de aceptación: 19 de mayo de 2016.

RESUMEN

La reforma electoral de 2014 trajo consigo un aumento considerable de los recursos del financiamiento público ordinario que reciben los partidos políticos, al establecer una fórmula única para la asignación de dichos recursos en los ámbitos federal y estatal. ¿Es factible reducir las cantidades que se ministran anualmente a los partidos? Sí. En un ejercicio hipotético, si se ajustan las variables para determinar el financiamiento, no aumentarían desmesuradamente los recursos que se les asignan en cada ejercicio. También dicha reducción sería posible si la ley previera que los partidos políticos nacionales solamente recibieran una bolsa de recursos en el ámbito nacional para que, posteriormente, la distribuyeran entre sus órganos ejecutivos nacionales y estatales. Sin embargo, el financiamiento público a los partidos es un tema que merece atención inmediata

* Maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y director general en la Universidad de Quintana Roo. manriquezcenteno@hotmail.com.

** Secretaria de estudio y cuenta del Tribunal Electoral de Quintana Roo y exdirectora de Partidos Políticos del Instituto Electoral de Quintana Roo. chioha@outlook.com.

por parte de actores políticos, legisladores, analistas, servidores electorales, académicos e interesados en el tema, con el objetivo de racionalizar los recursos que se les destinan.

PALABRAS CLAVE: partidos políticos, dinero, financiamiento, equidad.

ABSTRACT

The electoral reform of 2014 brought considerable resources to ordinary public funding received by political parties, once a unique formula for its allotment in the federal and state level was created. Is it achievable to reduce the amounts apportioned annually to political parties? Yes it is. Making a hypothetical exercise by adjusting the variables to calculate funding, it would not mean and inordinately increase the resources that are channeled each year. It would also be possible if the law states that only the national political parties receive a batch of resources at national level to subsequently distribute to their national and state executive branches. However, public funding for political parties is an issue that deserves immediate attention from policy makers, legislators, analysts, electoral officials, academics and people interested in the subject, with the interest of rationalizing the resources allocated to them parties.

KEYWORDS: political parties, money, financing, equity.

Presentación

La reforma electoral federal de 2014 transformó radicalmente el sistema mexicano en la materia, al sentar las bases para que el ahora Instituto Nacional Electoral (INE) sea el órgano rector y único en asuntos fundamentales como la capacitación electoral; la geografía electoral, el diseño y la determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales; el padrón y la lista nominal; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, los lineamientos, los criterios y los formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales, así como la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y los candidatos.

El último de los temas descritos se relaciona con la nacionalización de la fórmula utilizada por el INE para determinar el monto de los recursos económicos que reciben los partidos anualmente, conocido como financiamiento público ordinario, el cual presupone que las autoridades electorales en las entidades federativas utilicen la misma fórmula para asignar, anualmente, recursos a los partidos, en una homologación que en términos reales resulta más dinero para estos en las entidades donde tienen acreditación.

Así, en este trabajo se alude al financiamiento de actividades ordinarias y de gastos de campaña, sin considerar el llamado financiamiento de actividades específicas —que fue objeto de otro ensayo—¹ ni el denominado financiamiento de la estructura electoral ni el financiamiento privado, que pueden percibir los partidos políticos en diferentes modalidades —que serán objeto de otro análisis—, sino únicamente se estudia cómo esta homologación de la fórmula de financiamiento de actividades ordinarias, otorgado en las entidades federativas, significa un aumento de 62.97% (en relación con los ejercicios 2014 y 2015), el cual será constante.

¹ Véase Manríquez y Gama (2016).

En principio, se presenta un esbozo de lo que era el financiamiento desde 1977 hasta 2014 para que el lector tenga un marco general de referencia respecto de este tema. Posteriormente, se destaca que en el ámbito federal la reforma electoral de 2014 no tuvo impacto en la fórmula para la determinación del financiamiento público, dado que no presentó modificación alguna; sin embargo, se sostiene que debe replantearse el tema del financiamiento público de los partidos en el ámbito nacional, ya que conlleva sumas onerosas para el erario. Más adelante, se analizan los recursos que se otorgarán a los institutos políticos en cada una de las entidades federativas, donde se elevarán sus montos en forma considerable por la homologación de la fórmula de financiamiento a los partidos; es decir, se muestra cómo una disposición constitucional o legal puede derivar, en este caso, en un financiamiento incongruente para los partidos en entidades como Baja California, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Michoacán y Veracruz. Por último, se hace una breve descripción del llamado financiamiento para gastos de campaña, destacando que, a diferencia de lo que ocurre con el financiamiento ordinario, sí se presenta una reducción en los montos que se determinen al respecto en el conjunto de las entidades federativas.

De esa forma, se constata que la reforma electoral de 2014 (en lo que corresponde al financiamiento público ordinario de los partidos políticos) no cumplió con lo establecido en el Pacto por México.² Por ello, los legisladores federales deberán comprometerse a analizar este aspecto, ya que es exorbitante el financiamiento público que reciben los partidos tanto en el ámbito nacional como en cada una de las entidades federativas.

² En el Pacto por México (2012), en el numeral 5.3 del compromiso número 5, denominado "Acuerdos para la gobernabilidad democrática", se acordó que habría "*Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos*". (Énfasis añadido).

Esbozo histórico del financiamiento

Los partidos políticos constituyen un instrumento para el acceso de los ciudadanos a los cargos de representación popular —poderes Ejecutivo y Legislativo—, pero siempre de acuerdo con determinadas reglas y procedimientos, pues: “un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos” (Sartori 2002, 89).

Estas entidades de interés público precisan de recursos para financiar las actividades que desarrollan con el objetivo de alcanzar el poder político:

Con el tiempo quedó claro que los partidos necesitan recursos [...] para que sea posible difundir y cristalizar sus postulados y principios ideológicos; para formar políticamente a sus afiliados e inducirlos a la participación activa en los procesos electorales y para apoyar a sus candidatos en la realización de sus campañas políticas (Jiménez 2005, 307).

De ahí que el financiamiento es un asunto de gran relevancia, uno de los puntos nodales de los sistemas político-democráticos y, para solucionarlo, se han construido diferentes formas de asignación y distribución, que van desde la posibilidad legal de que los partidos reciban únicamente recursos públicos para que lleven a cabo sus actividades, o a la inversa, es decir, hasta financiar sus gastos con recursos privados.

Ambas posibilidades tienen una gran diversidad de variantes, pero siempre con el esquema de financiar anualmente actividades ordinarias —como arrendamiento de bienes inmuebles, pago de servicios, sueldos y salarios de personal, gastos de materiales y suministros, pago de diseño e impresión de materiales y utilitarios, así como promoción de la cultura democrática, entre otras— o para sufragar sus gastos de campaña.

En México existe un modelo mixto, ya que los partidos reciben financiamientos público y privado. Sus características y alcances se han especificado mediante las reformas electorales.

El financiamiento público es de origen directo e indirecto. Al respecto, Carlos Navarro Fierro asegura que

la importancia de garantizar las condiciones o los recursos necesarios para arraigar y desarrollar un sistema plural y competitivo de partidos como vehículo privilegiado para las funciones de expresión, representación y mediación política, son factores que contribuyen a explicar en gran medida por qué en una buena parte de las democracias contemporáneas la ley consagra como un derecho de los partidos —y, en ocasiones, de los candidatos— recibir subsidio público directo (líquido, en efectivo) y/o indirecto (en especie) para cumplir con algunos de sus objetivos fundamentales (Navarro 2005, 25).

Las fuentes de financiamiento directo de los partidos son los montos de dinero público que se les otorgan para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña, así como para actividades específicas. Las fuentes de financiamiento indirecto se integran por franquicias postales y telegráficas; exención de impuestos derivados de rifas y sorteos que celebren y exención del impuesto sobre la renta por la enajenación de sus bienes inmuebles y venta de publicaciones impresas, así como por los tiempos del Estado en radio y televisión³ que se les asignan para la difusión de promocionales.⁴

³ A partir de la reforma electoral de 2007 se prohibió a los partidos y a sus candidatos adquirir espacios publicitarios en radio y televisión, con lo que se frenó la espiral de contrataciones a los medios electrónicos y con la pretensión de acotar el poder de dichos medios.

Ciro Murayama (2008) refiere que tan solo en la elección presidencial de 2000, 54% del gasto de los partidos se destinó para radio y televisión —reportaron en sus informes haber erogado 2,226 millones de pesos, de los cuales destinaron 1,200 millones para dichos medios de comunicación—, y que la tendencia se agudizó en la campaña presidencial de 2006, en la que se emplearon 1,900 millones de pesos (95% de su financiamiento) para gastos de campaña; sin embargo, el entonces Instituto Federal Electoral detectó mediante su monitoreo 248,159 anuncios proselitistas en radio y 32,867 spots en televisión, aunque estos y las erogaciones correspondientes no fueron reportados por los partidos.

⁴ Al respecto, la ley faculta a la autoridad electoral para sancionar las violaciones que se cometan en esa materia, incluyendo la suspensión de mensajes que transgredan las normas electorales, mediante procedimientos especiales sancionadores.

Jorge Kristian Bernal señala que:

En México, el financiamiento público de los partidos políticos tuvo entre sus principales motivaciones, la de fomentar la participación legal de los grupos que se hallaban al margen de la institucionalidad y, con ello, impulsar la democracia reduciendo en lo posible las aportaciones de dudosa procedencia (Bernal 2006, 154).

Retomando el financiamiento público directo, cabe señalar que los partidos políticos reciben financiamiento público ordinario y para gastos de campaña mediante dos vías:

- 1) Por medio del monto que calcula y les suministra mensualmente el INE a los partidos nacionales.
- 2) Mediante los recursos que ministran, tanto mensualmente como para actividades específicas, los institutos o consejos estatales electorales, ahora denominados órganos públicos locales electorales (OPLE), a los partidos locales⁵ y a los nacionales con participación en los estados.

Un punto fundamental del financiamiento público es cómo la instancia electoral determina los montos a distribuir en total y por cada partido, que han variado en las últimas décadas. El primer antecedente respecto del otorgamiento de financiamiento público directo a organismos políticos para el sostenimiento de sus actividades se encuentra en la reforma constitucional

⁵ Por ejemplo, en 2014, en Coahuila se encontraban acreditados 7 institutos políticos nacionales: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, así como 7 locales: Partido Unidad Democrática de Coahuila, Partido Socialdemócrata de Coahuila, Partido Primero Coahuila, Partido Joven, Partido de la Revolución Coahuilense, Partido Progresista de Coahuila y Partido Campesino Popular.

El listado completo de los partidos políticos locales que en mayo de ese año contaban con registro ante los órganos públicos locales electorales puede consultarse en el anexo 1.

de 1977,⁶ en la cual se reconoció la necesidad de que los partidos contaran con elementos mínimos solo durante las contiendas electorales. Así surgió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promulgada en ese año, que, a decir de Lorenzo Córdova Vianello,

estableció una serie de prerrogativas a favor de los partidos políticos como las franquicias postales y telegráficas, así como apoyos para sus tareas editoriales e impresión de propaganda. Se trataba de beneficios para los partidos señalados en la ley, pero que eran carentes de una regulación efectiva, lo que dejaba al pleno arbitrio de la autoridad su aplicación (Córdova citado en Zovatto y Gutiérrez 2011, 352).

En 1987, año en el que se emitió el Código Federal Electoral, se estableció por primera vez una fórmula para determinar el financiamiento público de los partidos, que se basó, fundamentalmente, en el costo mínimo de una campaña para diputado.⁷

⁶ Cabe destacar que en 1963 se estableció la exención de impuestos y 10 años más tarde se agregó el subsidio a los partidos con franquicias postales y telegráficas.

⁷ "Artículo 61.- I.- La Comisión Federal Electoral determinará con base en los estudios que realice, el costo mínimo de una campaña electoral para diputado. Esta cantidad será multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados en los términos de este Código para cada elección. El monto que resulte de la anterior operación se dividirá por mitades: una mitad será distribuida de acuerdo al número de votos válidos que cada partido político hubiese obtenido en la última elección para diputados federal por mayoría relativa y, la otra mitad, será distribuida de acuerdo a los diputados federales que hubiesen obtenido en la misma elección por cualquiera de los dos sistemas; II.- La cantidad que se distribuya según los votos, se dividirá entre la votación efectiva para determinar el importe unitario por voto. A cada partido se le asignará esa cantidad tantas veces como votos haya alcanzado; III.- La cantidad que se distribuya según las curules, se dividirá entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para determinar el importe unitario por cada curul. A cada partido se le asignará esa cantidad tantas veces como curules haya obtenido; IV.- El financiamiento que refieren las fracciones anteriores se determinará una vez que las elecciones hayan sido calificadas por el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados; V.- Los partidos políticos recibirán el monto de su financiamiento en tres anualidades, durante los tres años a la elección: la primera por el veinte por ciento del total, la segunda por el treinta por ciento y la última por el cincuenta por ciento; cada monto será distribuido conforme al calendario aprobado anualmente. Para los efectos de la segunda y tercera anualidad a que se refiere el párrafo anterior la Comisión Federal Electoral, propondrá los incrementos que considere necesarios" (CFE, artículo 61, inciso I, 1987).

Posteriormente, con la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en agosto de 1990, se reconoció el derecho de los institutos políticos de recibir financiamiento público no solo para su uso durante las contiendas electorales, sino que se incluyeron, además, las siguientes modalidades de financiamiento (Cofipe 2008):

- 1) Por actividades generales, que representaba 10% del monto otorgado para actividades durante las contiendas electorales.
- 2) Por subrogación, que equivalía a 50% del salario que percibían los legisladores de cada partido. Este monto era otorgado por el Estado.
- 3) Por actividades específicas, equivalente a 50% de reembolso, derivado de la realización de actividades de capacitación, investigación y difusión de la cultura democrática.

En la reforma político-electoral de 1996 continuó vigente la fórmula para calcular el financiamiento público que se otorgaba a los partidos nacionales, en que se tomaba como base el llamado costo mínimo de campaña, el número de legisladores por partido y el número de partidos con representación en el Congreso de la Unión.⁸ Fue una reforma de gran envergadura,

⁸ “Artículo 49.

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;

II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

en la que los temas de financiamiento y fiscalización⁹ cobraron gran relevancia; sin embargo, es preciso acotar que en la reforma a la legislación de la materia en 1993, de acuerdo con Columba Arias Solís, al tiempo de establecerse los tipos de financiamiento,

se asienta la prohibición del uso de los recursos por parte de los tres niveles de gobierno o de alguna de sus instituciones a favor de candidato o partido alguno, así como de los provenientes del extranjero y ministros del culto, personas que vivieran o trabajaran en el extranjero, organizaciones internacionales y empresas mercantiles. Con esta Ley, los partidos estaban obligados a la presentación de sus estados de cuenta, es decir, tanto sus ingresos como sus egresos (Arias 2002, 209).

IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;

V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

- El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

- El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México;

VII. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

VIII. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación” (CPEUM, artículo 49, 2008).

⁹ Es otro gran tema, que en 1993 hizo su aparición, y como lo señala Lorenzo Córdova Vianello: “se instrumentaron también los primeros procedimientos, entonces sumamente acotados en sus alcances, para que la autoridad electoral pudiera fiscalizar el origen y destino de los recursos partidistas. Estos mecanismos tuvieron su principal virtud, más que en su eficacia contable, en el hecho de haber puesto sobre la mesa, por primera vez en la historia, datos oficiales relativos al gasto que cada partido realizó en las elecciones de 1994” (Córdova citado en Zovatto y Gutiérrez 2011, 353). Por su parte, José Woldenberg y otros mencionan: “hasta 1993 la legislación electoral mexicana era absolutamente omisa en materia de control y seguimiento a los recursos que, por

Un vistazo al escenario nacional

El modelo actual de financiamiento a los partidos tiene como referencia fundamental la reforma constitucional federal en materia político-electoral de 2007,¹⁰ con la cual se estableció una fórmula más clara para determinarles el monto del financiamiento público ordinario y de campaña, con lo que se le dio mayor congruencia al financiamiento público de los partidos nacionales y se dejaron de lado los factores que tenían alta variabilidad, como el número de partidos (Murayama 2008).

Dicha fórmula, que continúa vigente en el artículo 41 de la Carta Magna, establece que el financiamiento público ordinario:

se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de

distintas vías, recibían y reciben los partidos políticos nacionales. Hasta antes de esa fecha lo único que aparecía regulado eran las formas de determinar y suministrar el financiamiento público, y no existía disposición alguna sobre financiamiento privado, ni mecanismos de información, supervisión, ni sanciones" (Woldenberg, Salazar y Becerra 2011, 295).

Es con la reforma electoral de 1996 que se institucionalizó la función fiscalizadora, al iniciar con la revisión de los recursos públicos y privados de los partidos políticos, aunque posteriormente los casos emblemáticos Pemexgate y Amigos de Fox evidenciaron la necesidad de robustecer el esquema de rendición de cuentas y fiscalización, que es un aspecto fundamental de los sistemas democráticos, ya que "la probidad en las conductas financieras de los partidos políticos gravita directamente sobre el apoyo de la ciudadanía al sistema democrático. Que el dinero que fluye a la política surja de fuentes legítimas, transparentes, y que se utilice para los fines establecidos por la ley, es una condición para la salud de las democracias" (Córdova y Murayama 2006a, 11).

¹⁰ Según la exposición de motivos, dicha reforma constitucional haría: "posible que no siga creciendo, como ha sido hasta ahora, con motivo del incremento en el número de partidos políticos nacionales. La forma propuesta permite claridad y transparencia sobre el costo que el sistema de partidos, es decir una parte fundamental del sistema democrático, implica para la sociedad.

Para decirlo de manera clara y sencilla: con la nueva forma de cálculo propuesta por esta Iniciativa, el financiamiento público a los partidos políticos nacionales supone que cada ciudadano inscrito en el padrón aportaría, anualmente, 35 pesos con 40 centavos" (DOF 2007, 2).

acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior (CPEUM, artículo 41, base II, párrafo segundo, inciso a, 2008).¹¹

Como menciona Ciro Murayama, antes de 2007 se empleaba una fórmula que incluía otros elementos, entre estos, el número de partidos representados en el Congreso de la Unión, lo que la hacía compleja, y al mismo tiempo permitía que se presentaran: “situaciones como la de 2001, donde la llegada de tres nuevos partidos políticos al Congreso incrementó el dinero correspondiente a todos los partidos en un 47%” (Murayama 2008, 65).

Cabe destacar que al expedirse tanto la reforma constitucional, el 10 de febrero de 2014, como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), el 23 de mayo de 2014, el legislador federal no modificó la fórmula para el cálculo del financiamiento público ordinario que se ministra a los partidos.

Es de resaltar que los recursos otorgados a los partidos de nueva creación¹² no significan destinar más financiamiento público ordinario, al constituirse una bolsa anual general de financiamiento inmodificable, ya que el número de partidos no es parte integral de la fórmula para el cálculo de dichos recursos. Al respecto, el INE emitió consideraciones acerca del

¹¹ En 2008, la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció en su artículo 78, base I, inciso a, que el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral sería el que se tuviera en julio del año que correspondiera.

¹² A principios de 2014 los partidos registrados ante el Instituto Nacional Electoral eran Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza; a partir del 9 julio de 2014, dicho instituto otorgó registró legal a los partidos nacionales Morena, Partido Humanista y Encuentro Social, los cuales (en términos del artículo 51, numeral 2, inciso a, de la Ley General de Partidos Políticos, de agosto a diciembre de 2014) recibieron cada uno 31,756,550 pesos por concepto de financiamiento público para sus actividades ordinarias.

particular,¹³ por ejemplo, el monto total anual ordinario que se asignó a los partidos en 2014 (3,810,786,094 pesos) era inamovible, aunque se aprobaran dos, tres o cuatro partidos políticos nuevos; lo mismo sucedió con el financiamiento en 2015 (3,902,942,519 pesos).

Pese a lo anterior, si se comparan los recursos asignados a los partidos nacionales entre 2009 y 2015, se observa que el financiamiento público ordinario que les otorgó el INE —hasta 2014 fue el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) el encargado de ello— ha tenido un crecimiento constante; incluso para 2015 se previó financiamiento para las candidaturas independientes que contendieron en la elección intermedia, lo que necesariamente conduce a replantear el tema del financiamiento público de los partidos en el ámbito nacional, ya que conlleva sumas onerosas para el erario, tal como se presenta en el cuadro 1, en el cual se desglosa el financiamiento que por diversos conceptos han recibido los institutos políticos de 2009 a 2015.

Cuadro 1. Comparativo del financiamiento público^A en el ámbito federal de los partidos políticos entre 2009 y 2015

Año	Actividades ordinarias permanentes	Gastos de campaña	Actividades específicas	Candidatos independientes	Franquicia postal	Franquicia telefónica	Total
2009	2,731,629,587.70	819,488,876.31	80,520,563.90	--	--	--	3,631,639,027.91
2010	2,910,057,120.41	--	87,301,713.61	--	--	--	2,997,358,834.02
2011	3,119,352,241.63	--	93,580,567.25	--	--	--	3,212,932,808.88
2012	3,361,120,841.57	1,680,560,420.79	100,833,625.25	--	--	--	5,142,514,887.61
2013	3,563,925,973.66	--	106,917,779.21	--	--	--	3,670,843,752.87

¹³ Las consideraciones realizadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con relación al otorgamiento de financiamiento público ordinario a los tres nuevos partidos, se pueden consultar en el acuerdo INE/CG106/2014.

Continuación.

Año	Actividades ordinarias permanentes	Gastos de campaña	Actividades específicas	Candidatos independientes	Franquicia postal	Franquicia telefónica	Total
2014	3,810,786,094.30	--	114,323,582.85	--	--	--	3,925,109,677.15
2015	3,902,942,519.00	1,170,882,756.00	117,088,276.00	7,798,079.00	156,117,701.00	693,497.00	5,355,522,828.00

^A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Fuente: Elaboración propia con información de INE (2016a).

Situación en las entidades federativas

Los partidos políticos tienen otra vía para acceder al financiamiento público, esto es, la bolsa de recursos que reciben tanto para gastos ordinarios como de campaña, que se determina y otorga en las entidades federativas.

La historia del financiamiento público a los partidos en las entidades federativas comenzó con la reforma constitucional federal de 1996 al establecerse en su artículo 116 que en los estados y en el Distrito Federal:

de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal (CPEUM, artículo 116, fracción IV, inciso f, 1996).

En los hechos, lo anterior tuvo como consecuencia que los partidos recibieran recursos en el ámbito nacional por el entonces IFE y en cada una de las entidades federativas y el Distrito Federal, pero sin que se estableciera una fórmula única, conformándose una heterogeneidad de fórmulas de asignación de recursos (Astudillo 2014).

Como se comentó, las reformas constitucional de 2007 y legal de 2008 establecieron una fórmula más clara de asignación de recursos para los partidos políticos nacionales, en la que se consideraron dos variables: 65% de

un salario mínimo y el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral con corte a julio del año que corresponda. Al multiplicar estas cantidades, se obtenía una bolsa general que, posteriormente, se distribuiría entre todos los partidos involucrados de acuerdo con dos factores: 30% de forma igualitaria y 70% acorde con el porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados. Con ello se dio mayor congruencia a la determinación de los recursos que se destinan a los partidos.¹⁴

Esa fórmula adoptada por el legislador federal en 2007 y 2008 permeó de diferente forma en todos los estados, los cuales la ajustaron de acuerdo con sus consideraciones. Incluso 3 entidades federativas mantuvieron una fórmula basada en los costos mínimos de campaña, por lo cual la heterogeneidad continuó siendo el común denominador en la materia.

A grandes rasgos, las fórmulas para el cálculo del financiamiento público ordinario en las entidades federativas, que estuvieron vigentes hasta antes de la reforma electoral de 2014, pueden agruparse en tres esquemas de acuerdo con sus variables:

- 1) De las 32 entidades federativas, 25 basaban su fórmula conforme al padrón electoral y un porcentaje de un salario mínimo.
- 2) Colima, Nayarit, Querétaro y San Luis Potosí fijaban su fórmula en la lista nominal y un porcentaje de un salario mínimo.
- 3) Durango, Hidalgo y Zacatecas utilizaban una fórmula totalmente diferente al determinar su financiamiento, considerando costos mínimos de campaña.

¹⁴ Es preciso resaltar que dichas variables ya habían sido adoptadas años antes por algunos congresos locales, como en el caso de Quintana Roo, que, mediante las reformas constitucional local en 2002 y legal en 2003, estableció una fórmula con un porcentaje de salario mínimo multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de un mes determinado. Por ello, se puede hablar de un efecto inverso de lo que comúnmente se piensa, de acuerdo con el cual las entidades federativas ajustan su normatividad a los cambios que se presentan en el ámbito federal.

En las entidades federativas (al menos hasta antes de las reformas constitucional y legal de 2014) no existía un porcentaje común para calcular el monto de financiamiento público que se otorga a los partidos para sus actividades ordinarias,¹⁵ tal como se aprecia en el cuadro 2.

Cuadro 2. Estados con porcentaje de un salario mínimo para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos, antes de la reforma electoral de 2014

Porcentaje (%)											
20	30	33	35	40	45	50	60	65	80	85	88
Baja California	Oaxaca	San Luis Potosí	Baja California Sur	Chiapas	Sonora	Colima	Quintana Roo	Campeche	Aguascalientes	Morelos	Nayarit
Guanajuato			Coahuila	Estado de México			Sinaloa	Chihuahua			
Michoacán								Distrito Federal			
Nuevo León								Jalisco			
Puebla								Tabasco			
Querétaro								Yucatán			
Veracruz			Tamaulipas	Guerrero							

Fuente: Elaboración propia con información de INE (2016b).

Del cuadro 2 se deriva que en 29 legislaciones electorales locales, antes de la reforma electoral de 2014, se preveía que la bolsa de financiamiento total de cada entidad federativa se determinaba con base en el padrón electoral (o lista nominal) y el porcentaje de un salario mínimo para, después, distribuirse entre los partidos políticos.

Lo anterior podría deberse a dos situaciones:

- 1) Una omisión del legislador federal, al no establecer en el artículo 116 constitucional la obligación de las legislaturas locales de prever en la normativa estatal los componentes de la fórmula, incluyendo dicho porcentaje.

¹⁵ Este aspecto es de gran importancia, dado que a mayor porcentaje de salario mínimo, mayores serán los recursos que se distribuirán entre los partidos políticos y a la inversa.

- 2) Que el legislador federal dejó al arbitrio de cada Congreso estatal dicha determinación, considerando las particularidades políticas, sociales y económicas de cada entidad federativa.

Por otra parte, el financiamiento en el ámbito local tampoco era homogéneo en sus factores de distribución, ya que mientras en lo federal se establecía que 30% se repartiría de forma igualitaria entre todos los partidos involucrados y, posteriormente, 70% se distribuiría entre estos, tomando como base el porcentaje de votación obtenido en la más reciente elección de diputados, no en todas las entidades federativas dichos factores correspondían a 30-70, sino que lo otorgaban conforme a lo descrito en el cuadro 3.

Cuadro 3. Porcentajes de distribución del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos

Entidad federativa	Distribución igualitaria entre todos los partidos políticos (%)									Distribución acorde con la votación obtenida de diputados de mayoría relativa en la última elección local ordinaria (%)									
	10	15	20	30	33	35	40	50	50	60	65	67	70	80	85	90	100		
Aguascalientes	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--		
Baja California	--	--	--	--	--	--	--	X	X	--	--	--	--	--	--	--	--		
Baja California Sur	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--		
Campeche	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--		
Chiapas	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--		
Chihuahua	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--		
Coahuila	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--		
Colima	--	--	--	--	--	--	--	X	X	--	--	--	--	--	--	--	--		
Distrito Federal	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--		
Durango	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--		
Estado de México	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--		
Guanajuato	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--		
Guerrero	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--		
Hidalgo	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X		
Jalisco	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--		
Michoacán	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--		
Morelos	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--		

Continuación.

Entidad federativa	Distribución igualitaria entre todos los partidos políticos (%)									Distribución acorde con la votación obtenida de diputados de mayoría relativa en la última elección local ordinaria (%)								
	10	15	20	30	33	35	40	50	50	60	65	67	70	80	85	90	100	
Nayarit	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	
Nuevo León	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	
Oaxaca	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	
Puebla	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	
Querétaro	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	
Quintana Roo	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	
San Luis Potosí	--	--	--	--	--	--	X	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	
Sinaloa	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	
Sonora	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	
Tabasco	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	
Tamaulipas	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	
Tlaxcala	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	
Veracruz	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	
Yucatán	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	
Zacatecas	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	
Total	1	1	1	20	1	4	1	2	2	1	4	1	20	1	1	1	1	

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2016b).

De lo anterior se observa que la heterogeneidad en las fórmulas impactaba no solo en las variables que las integraban, sino también en los factores de distribución del financiamiento público ordinario entre los partidos involucrados.

La reforma electoral de 2014 estableció que:

El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos

nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales (LGPP, artículo 51, numeral 1, inciso a, fracción I, 2014).

Ello dejó claro que la fórmula para el cálculo del financiamiento público prevista en dicho ordenamiento se aplicará tratándose de los partidos nacionales registrados ante el INE y los partidos locales registrados ante los OPLE.

Así, los órganos jurisdiccionales en materia electoral han sentado un precedente tanto en el ámbito local como en el federal, marcando la pauta que deberán seguir las legislaciones locales respecto de la fórmula para determinar el financiamiento de los partidos nacionales con participación en los estados. Por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Tribunal Electoral de Quintana Roo, mediante las sentencias SUP-JRC-447/2014 y JIN/001/2014, respectivamente, determinaron que aun cuando no se reformaron las leyes electorales en materia de financiamiento público, los OPLE de Aguascalientes y Quintana Roo, respectivamente, deberían calcular el financiamiento público ordinario que se destinaría a los partidos durante 2015, con base en la fórmula prevista en la LGPP.

A decir del TEPJF

el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, establece las bases a partir de las cuales se deben calcular los montos de financiamiento para partidos políticos nacionales y locales, así como para su distribución [...] Máxime que en términos del artículo NOVENO transitorio previsto en la Ley General de Partidos Políticos se estableció que se derogan todas las disposiciones que se opongan al decreto por el que se promulgó la citada ley general (SUP-JRC-447/2014).

El Tribunal Electoral de Quintana Roo retomó tal situación al afirmar que

Con el decreto de reforma constitucional en materia electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de ese mismo año en los cuales se expidió, entre otras, la Ley General de Partidos Políticos, se estableció un nuevo marco constitucional y legal de carácter general, en el que se establecen las bases y parámetros que regirán el sistema electoral mexicano, tanto a nivel federal como local (JIN/001/2014).

Se puede interpretar, tal como ya lo ha señalado César Astudillo, que existe

una directriz homogénea en cuanto a la fórmula para la cuantificación del financiamiento ordinario e impide que, como venía sucediendo desde 1996, cada entidad federativa tenga libertad para decidir su esquema de financiamiento (Astudillo 2014, 32).

Así lo hicieron los congresos locales al homologar la fórmula establecida en el artículo 51, en el ámbito nacional, retomándola en forma idéntica, con lo cual se dio un cambio mayor en el régimen del sistema de los partidos, significando la nacionalización de la fórmula.

En este sentido, Astudillo considera que

el artículo 51 de la ley establece que el monto total que se distribuirá entre los partidos políticos nacionales como financiamiento ordinario se calculará multiplicando el número total de ciudadanos del padrón electoral, con corte a julio, por el 65 por ciento del salario mínimo diario en el Distrito Federal; igualmente, que el financiamiento para los partidos locales, es *decir*, los

partidos nacionales acreditados en cada una de las entidades federativas y los que obtengan su registro local (Astudillo 2014, 32).[§]

Así, con la homologación de la fórmula para el cálculo del financiamiento público ordinario, se registra un aumento sensible de este a los partidos acreditados en las entidades federativas, situación que contrasta con lo expuesto públicamente por diversos actores políticos en el sentido de que la reforma electoral de 2014 abarataría las elecciones, ya que prácticamente en todas las entidades aumentó sensiblemente dicho financiamiento, tal como se muestra al comparar los montos que recibieron los institutos políticos en 2014 y 2015.

Cuadro 4. Comparativo del financiamiento público para las actividades ordinarias de los partidos políticos otorgado por cada órgano estatal electoral^A

Entidad federativa	Financiamiento en 2014 (con la normatividad de la entidad antes de la reforma de 2014)	Financiamiento en 2015 (con las nuevas fórmulas establecidas)	Diferencia
Aguascalientes	45,871,770.30	36,455,399.35	-9,416,370.95
Baja California	15,886,204.06	126,465,467.95	110,579,263.89
Baja California Sur	10,215,648.47	20,139,010.92	9,923,362.45
Campeche	24,538,605.89	27,779,869.82	3,241,263.93
Chiapas	80,152,139.39	142,948,793.54	62,796,654.15
Chihuahua	109,546,948.00	120,641,209.00	11,094,261.00
Coahuila	53,897,241.06	96,347,713.81	42,450,472.75
Colima	15,010,594.30	22,121,686.75	7,111,092.45
Distrito Federal	343,926,657.72	366,401,993.43	22,475,335.71
Durango	43,309,583.99	51,680,481.76	8,370,897.77
Estado de México	297,948,800.69	485,690,078.52	187,741,277.83

[§] Énfasis añadido.

Continuación.

Entidad federativa	Financiamiento en 2014 (con la normatividad de la entidad antes de la reforma de 2014)	Financiamiento en 2015 (con las nuevas fórmulas establecidas)	Diferencia
Guanajuato	55,122,214.07	118,113,088.29	62,990,874.22
Guerrero	67,437,871.88	109,299,787.45	41,861,915.57
Hidalgo	23,058,976.92	28,772,584.20	5,713,607.28
Jalisco	227,410,090.54	248,350,002.26	20,939,911.72
Michoacán	46,331,800.16	150,270,319.13	103,938,518.97
Morelos	79,424,192.19	62,047,917.22	-17,376,274.97
Nayarit	14,273,701.00	16,296,080.00	2,022,379.00
Nuevo León	46,340,924.95	171,355,338.12	125,014,413.17
Oaxaca	27,766,570.79	121,896,620.92	94,130,050.13
Puebla	52,973,812.58	196,441,662.74	143,467,850.16
Querétaro	17,095,292.36	67,559,358.39	50,464,066.03
Quintana Roo	37,215,204.97	43,044,705.85	5,829,500.88
San Luis Potosí	37,218,992.00	78,983,844.85	41,764,852.85
Sinaloa	78,853,275.77	123,250,748.98	44,397,473.21
Sonora	61,878,383.43	91,954,176.00	30,075,792.57
Tabasco	64,645,188.89	67,441,082.66	2,795,893.77
Tamaulipas	57,482,585.03	107,598,645.70	50,116,060.67
Tlaxcala	34,841,930.41	36,298,990.41	1,457,060.00
Veracruz	72,969,650.00	250,670,294.00	177,700,644.00
Yucatán	38,969,226.00	62,791,056.56	23,821,830.56
Zacatecas	86,880,737.03	47,839,144.42	-39,041,592.61
Total	2,268,494,814.84	3,696,947,153.00	1,428,452,338.16

^A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2016b).

Como puede observarse en el cuadro 4, al nacionalizar la fórmula para el cálculo del financiamiento público ordinario, en 6 entidades los montos aumentan exponencialmente (Baja California 696%, Veracruz

243%, Nuevo León 270%, Puebla 271%, Michoacán 224% y Estado de México 54%), y, en contraparte, solo en 3 entidades hay una sensible reducción en dichos montos (Zacatecas 45%, Morelos 22% y Aguascalientes 20%).

A pesar de que en algunas entidades se presenta una reducción al homologar la fórmula, en el conjunto de las entidades federativas la bolsa global aumentó 1,428,452,338.16 pesos, que representan 62.97% de incremento, entre el financiamiento otorgado en 2014 y 2015.

Al respecto, en un ejercicio hipotético, si se ajusta a 35% de un salario mínimo vigente en 2015 en cada entidad federativa en relación con el corte del padrón de julio de 2014, es posible determinar que sí es factible emplear un porcentaje de salario mínimo nacionalizado inferior al establecido en la reforma legal de 2014, sin que represente una afectación significativa en los recursos que recibirían los partidos para el desarrollo de sus actividades ordinarias, como se observa en el cuadro 5.

Cuadro 5. Comparativo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos otorgado por cada entidad federativa con 35% de un salario mínimo general vigente^A

Entidad federativa	Financiamiento en 2015 (con las nuevas fórmulas establecidas)	Financiamiento hipotético en 2015 (con 35% de un salario mínimo general vigente)	Diferencia
Aguascalientes	36,455,399.35	18,807,866.52	-17,647,532.83
Baja California	126,465,467.95	58,571,798.90	-67,893,669.05
Baja California Sur	20,139,010.92	10,520,058.84	-9,618,952.08
Campeche	27,779,869.82	13,002,982.44	-14,776,887.38
Chiapas	142,948,793.54	71,051,930.64	-71,896,862.90
Chihuahua	120,641,209.00	63,157,758.54	-57,483,450.46
Coahuila	96,347,713.81	44,361,484.08	-51,986,229.73
Colima	22,121,686.75	11,124,728.28	-10,996,958.47
Distrito Federal	366,401,993.43	177,440,629.04	-188,961,364.39
Durango	51,680,481.76	27,748,744.68	-23,931,737.08
Estado de México	485,690,078.52	256,783,090.00	-228,906,988.52
Guanajuato	118,113,088.29	92,120,266.44	-25,992,821.85
Guerrero	109,299,787.45	59,473,634.17	-49,826,153.28
Hidalgo	28,772,584.20	43,847,510.64	15,074,926.44

Continuación.

Entidad federativa	Financiamiento en 2015 (con las nuevas fórmulas establecidas)	Financiamiento hipotético en 2015 (con 35% de un salario mínimo general vigente)	Diferencia
Jalisco	248,350,002.26	131,964,971.76	-116,385,030.50
Michoacán	150,270,319.13	77,387,327.76	-72,882,991.37
Morelos	62,047,917.22	31,206,852.84	-30,841,064.38
Nayarit	16,296,080.00	6,477,003.15	-9,819,076.85
Nuevo León	171,355,338.12	81,947,493.33	-89,407,844.79
Oaxaca	121,896,620.92	61,447,470.84	-60,449,150.08
Puebla	196,441,662.74	92,305,746.24	-104,135,916.50
Querétaro	67,559,358.39	29,940,370.56	-37,618,987.83
Quintana Roo	43,044,705.85	21,361,323.00	-21,683,382.85
San Luis Potosí	78,983,844.85	41,763,263.28	-37,220,581.57
Sinaloa	123,250,748.98	44,736,030.84	-78,514,718.14
Sonora	91,954,176.00	46,384,044.18	-45,570,131.82
Tabasco	67,441,082.66	34,804,086.96	-32,636,995.70
Tamaulipas	107,598,645.70	60,667,141.66	-46,931,504.04
Tlaxcala	36,298,990.41	18,712,903.44	-17,586,086.97
Veracruz	250,670,294.00	130,565,008.58	-120,105,285.42
Yucatán	62,791,056.56	30,891,311.64	-31,899,744.92
Zacatecas	47,839,144.42	25,943,479.56	-21,895,664.86
Total	3,696,947,153.00	1,916,518,312.83	-1,780,428,840.17

^A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2016b).

Otra propuesta es que los partidos nacionales, con base en la actual fórmula, solamente reciban una bolsa de recursos en el ámbito nacional para que, posteriormente, la distribuyan entre sus órganos ejecutivos nacionales y estatales. Los parámetros de dicho ejercicio se establecerían en la LGPP, con lo cual disminuirían sensiblemente, como señala Eduardo Huchim May, los torrentes de dinero¹⁶ que reciben.

¹⁶ Al respecto, el autor asegura: “En diez años, entre 1997 y 2006, los partidos recibieron sólo en financiamiento público federal —es decir, sin incluir los estatales y el del DF— unos 25 mil millones de pesos. ¿Y cuánto son 25 mil millones de pesos? Desde luego, es mucho dinero” (Huchim 2008, 11).

Este es un tema que merece un análisis inmediato por parte de actores políticos, legisladores, analistas, servidores electorales, académicos y todos los interesados, con el objetivo de racionalizar los recursos que se destinan a los partidos nacionales y con participación en las entidades federativas, así como a los partidos locales.

Financiamiento para gastos de campaña local

En primera instancia, debe aclararse que el financiamiento público para gastos de campaña en los estados depende del tipo de elección, es decir, de cuando se elijan gobernador, miembros de los ayuntamientos y diputados (elección general), o de cuando se elijan, únicamente, miembros de los ayuntamientos y diputados (elección intermedia).

En el ámbito estatal, la cifra económica para gastos de campaña se establece del monto total de financiamiento público de actividades ordinarias en el año de la elección, destinando un porcentaje de este, el cual, antes de la reforma electoral de 2014, era diverso en cada entidad federativa, como se muestra en el cuadro 6.

Cuadro 6. Porcentaje para la asignación de financiamiento público de campaña según el tipo de elección, antes de la reforma electoral de 2014

Entidad federativa	Financiamiento en elecciones generales (%)				Financiamiento en elecciones intermedias (%)			
	50	55	60	100	30	35	40	80
Aguascalientes	X	--	--	--	X	--	--	--
Baja California	X	--	--	--	X	--	--	--
Baja California Sur	X	--	--	--	X	--	--	--
Campeche	X	--	--	--	X	--	--	--
Chiapas	X	--	--	--	X	--	--	--
Chihuahua	--	X	--	--	--	X	--	--
Coahuila	--	--	--	X	--	--	--	X
Colima	X	--	--	--	X	--	--	--
Distrito Federal	X	--	--	--	X	--	--	--
Durango	X	--	--	--	X	--	--	--

Continuación.

Entidad federativa	Financiamiento en elecciones generales (%)				Financiamiento en elecciones intermedias (%)			
	50	55	60	100	30	35	40	80
Estado de México	X	--	--	--	X	--	--	--
Guanajuato	X	--	--	--	X	--	--	--
Guerrero	X	--	--	--	X	--	--	--
Jalisco	X	--	--	--	X	--	--	--
Michoacán	X	--	--	--	X	--	--	--
Morelos	X	--	--	--	X	--	--	--
Nayarit	X	--	--	--	X	--	--	--
Nuevo León	X	--	--	--	X	--	--	--
Oaxaca	X	--	--	--	X	--	--	--
Puebla	X	--	--	--	X	--	--	--
Querétaro	X	--	--	--	X	--	--	--
Quintana Roo	X	--	--	--	X	--	--	--
San Luis Potosí	X	--	--	--	X	--	--	--
Sinaloa	X	--	--	--	X	--	--	--
Sonora	X	--	--	--	X	--	--	--
Tabasco	X	--	--	--	X	--	--	--
Tamaulipas	--	--	X	--	--	--	X	--
Tlaxcala	X	--	--	--	X	--	--	--
Veracruz	X	--	--	--	X	--	--	--
Yucatán	X	--	--	--	X	--	--	--
Zacatecas	X	--	--	--	X	--	--	--
Total	28	1	1	1	28	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2016b).

Respecto de Hidalgo, se precisa que el financiamiento para la obtención del voto se calculaba conforme a una fórmula totalmente diferente, toda vez que la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, en su artículo 38, establecía que:

El financiamiento público que reciben los partidos políticos del Instituto Estatal Electoral, se divide en:

I.- [...]

II.- Financiamiento por actividad electoral:

- a.- En años de elecciones locales y con base en el presupuesto autorizado para tal fin, se darán apoyos adicionales a los partidos políticos;
- b.- El monto se determinará con base en la prerrogativa que por actividad general reciba cada partido político, mismo *que no podrá exceder de 3 veces la cantidad mensual que por este concepto reciba durante seis meses.*[§]

De acuerdo con lo anterior, con la investigación realizada y con lo previsto en las leyes locales —respecto de las fórmulas de financiamiento público de los partidos (los nacionales con participación en los estados y los locales)—, según la elección general o intermedia, antes de la reforma electoral federal de 2014 no existía uniformidad en el monto que se otorgaba a los partidos políticos para gastos de campaña ni para las elecciones generales ni para las intermedias.

Por ello, los datos recabados respecto de elecciones generales celebradas antes de la reforma de 2014 se muestran en el cuadro 7.

Cuadro 7. Financiamiento público a los partidos políticos para actividades de obtención del voto en elecciones generales, antes de la reforma electoral de 2014

Entidad federativa	Año de la última elección	Determinación del financiamiento público de acuerdo con su legislación actual	
		Financiamiento ordinario (%)	Financiamiento para campaña ^A
Baja California	2013	100	27,389,171.65
Baja California Sur	2011	100	7,460,368.30
Chiapas	2011	50	30,932,136.13
Guanajuato	2012	60	106,075,215.00
Jalisco	2012	60	111,214,956.68
Michoacán	2011	100	38,344,701.78
Morelos	2012	100	70,322,200.00

[§] Énfasis añadido.

Continuación.

Entidad federativa	Año de la última elección	Determinación del financiamiento público de acuerdo con su legislación actual	
		Financiamiento ordinario (%)	Financiamiento para campaña ^A
Tabasco	2012	50	28,523,816.13
Yucatán	2012	60	18,984,057.87
Total			439,246,623.54

^A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2016b).

Los datos de las elecciones intermedias celebradas antes de la reforma de 2014 se muestran en el cuadro 8.

Cuadro 8. Financiamiento público a los partidos políticos para actividades de obtención del voto en las elecciones intermedias, antes de la reforma electoral de 2014

Entidad federativa	Año de la última elección	Determinación del financiamiento público de acuerdo con su legislación actual	
		Financiamiento ordinario (%)	Financiamiento para campaña ^A
Aguascalientes	2013	30	12,680,743.49
Campeche	2012	70	16,747,550.35
Chihuahua	2013	50	37,642,815.00
Coahuila	2014	70	37,728,068.73
Colima	2012	50	7,621,042.29
Distrito Federal	2012	60	186,290,347.35
Durango	2013	100	41,889,540.00
Estado de México	2012	200	431,773,852.10
Guerrero	2012	100	59,804,604.38
Hidalgo	2013	100	39,586,417.20
Nayarit	2014	100	14,273,701.00
Nuevo León	2012	100	39,214,602.00
Oaxaca	2013	50	25,897,623.17
Puebla	2013	100	51,248,962.06
Querétaro	2012	50	7,547,646.16
Quintana Roo	2013	60	20,564,389.02
San Luis Potosí	2012	110	60,209,036.00

Continuación.

Entidad federativa	Año de la última elección	Determinación del financiamiento público de acuerdo con su legislación actual	
		Financiamiento ordinario (%)	Financiamiento para campaña ^A
Sinaloa	2013	50	75,000,000.00
Sonora	2012	70	37,341,732.00
Tamaulipas	2013	40	21,699,642.06
Tlaxcala	2013	30	9,788,788.85
Veracruz	2013	100	66,683,580.00
Zacatecas	2013	60	42,007,897.92
Total			\$1,343,242,581.13

^A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2016b).

Con la reforma electoral federal de 2014 se estableció, en el artículo 50, inciso b, de la LGPP, que el financiamiento público para gastos de campaña de los partidos políticos, en el ámbito federal o local, según sea el caso, se calculará dependiendo del tipo de elección, esto es, en el año que haya elecciones generales se les otorgará 50% del financiamiento público ordinario que les corresponda, y en el año que haya elecciones intermedias, 30%, es decir, se homologa la fórmula.

A manera de ejemplo en este rubro, con base en los montos establecidos para el último proceso electoral local reciente en cada entidad federativa y en los montos de financiamiento público destinado a la obtención del voto de los partidos nacionales con participación en los estados —y, en su caso, los partidos locales—, se concluye que al homologarse las fórmulas con las nuevas reglas —tratándose únicamente en el caso de financiamiento de campaña y sin considerar el financiamiento ordinario— sí hay una reducción importante de dicho monto en el conjunto de las entidades federativas que tuvieran elección, del orden de 984,631,343 pesos menos.

En el cuadro 9 se muestra el ejercicio hipotético descrito en elecciones generales.

Cuadro 9. Comparativo entre el financiamiento público a los partidos políticos para gastos de campaña en las elecciones generales más recientes y el obtenido con las nuevas reglas

Entidad federativa	Año de la última elección	Determinación del financiamiento público otorgado		Determinación del financiamiento público de acuerdo con la fórmula propuesta		Diferencia ^A
		Financiamiento ordinario (%)	Financiamiento para campaña ^A	Financiamiento ordinario (%)	Financiamiento con la fórmula propuesta ^A	
Baja California	2013	100	27,389,171.65	50	13,694,585.83	-13,694,585.83
Baja California Sur	2011	100	7,460,368.30	50	3,730,184.15	-3,730,184.15
Chiapas	2011	50	30,932,136.13	50	30,932,136.13	0.00
Guanajuato	2012	60	106,075,215.00	50	88,396,012.50	-17,679,202.50
Jalisco	2012	60	111,214,956.68	50	92,679,130.57	-18,535,826.11
Michoacán	2011	100	38,344,701.78	50	19,172,350.89	-19,172,350.89
Morelos	2012	100	70,322,200.00	50	35,161,100.00	-35,161,100.00
Tabasco	2012	50	28,523,816.13	50	28,523,816.13	0.00
Yucatán	2012	60	18,984,057.87	50	15,820,048.23	-3,164,009.65
Total			439,246,623.54	--	328,109,364.42	-111,137,259.12

^A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2016b).

Respecto de las elecciones intermedias, en el cuadro 10 se presenta el referido ejercicio hipotético.

Cuadro 10. Comparativo entre el financiamiento público a los partidos políticos para gastos de campaña en elecciones intermedias más recientes y el obtenido con las nuevas reglas

Entidad federativa	Año de la última elección	Determinación del financiamiento público otorgado		Determinación del financiamiento público de acuerdo con la nueva fórmula propuesta		Diferencia ^A
		Financiamiento ordinario (%)	Financiamiento para campaña ^A	Financiamiento ordinario (%)	Financiamiento con la fórmula propuesta ^A	
Aguascalientes	2013	30	12,680,743.49	30	12,680,743.49	0.00
Campeche	2012	70	16,747,550.35	30	7,177,521.58	-9,570,028.77
Chihuahua	2013	50	37,642,815.00	30	22,585,689.00	-15,057,126.00

Continuación.

Entidad federativa	Año de la última elección	Determinación del financiamiento público otorgado		Determinación del financiamiento público de acuerdo con la nueva fórmula propuesta		Diferencia ^A
		Financiamiento ordinario (%)	Financiamiento para campaña ^A	Financiamiento ordinario (%)	Financiamiento con la fórmula propuesta ^A	
Coahuila	2014	70	37,728,068.73	30	16,169,172.31	-21,558,896.42
Colima	2012	50	7,621,042.29	30	4,572,625.37	-3,048,416.92
Distrito Federal	2012	60	186,290,347.35	30	93,145,173.68	-93,145,173.67
Durango	2013	100	41,889,540.00	30	12,566,862.00	-29,322,678.00
Estado de México	2012	200	431,773,852.10	30	64,766,077.82	-367,007,774.28
Guerrero	2012	100	59,804,604.38	30	17,941,381.31	-41,863,223.07
Hidalgo	2013	100	39,586,417.20	30	11,875,925.16	-27,710,492.04
Nayarit	2014	100	14,273,701.00	30	4,282,110.30	-9,991,590.70
Nuevo León	2012	100	39,214,602.00	30	11,764,380.60	-27,450,221.40
Oaxaca	2013	50	25,897,623.17	30	15,538,574.00	-10,359,049.27
Puebla	2013	100	51,248,962.06	30	15,374,688.62	-35,874,273.44
Querétaro	2012	50	7,547,646.16	30	4,528,587.70	-3,019,058.46
Quintana Roo	2013	60	20,564,389.02	30	10,282,194.51	-10,282,194.51
San Luis Potosí	2012	110	60,209,036.00	30	16,420,646.18	-43,788,389.82
Sinaloa	2013	50	75,000,000.00	30	45,000,000.00	-30,000,000.00
Sonora	2012	70	37,341,732.00	30	16,003,599.43	-21,338,132.57
Tamaulipas	2013	40	21,699,642.06	30	16,274,731.55	-5,424,910.52
Tlaxcala	2013	30	9,788,788.85	30	9,788,788.85	0.00
Veracruz	2013	100	66,683,580.00	30	20,005,074.00	-46,678,506.00
Zacatecas	2013	60	42,007,897.92	30	21,003,948.96	-21,003,948.96
Total			1,343,242,581.13	--	469,748,496.42	-873,494,084.71

^A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2016b).

El financiamiento para gastos de campaña debe revisarse de nueva cuenta en una subsecuente reforma electoral, esto con base en lo señalado, en el mismo sentido como se precisó en el rubro del financiamiento público ordinario, y en lo dicho por Jesús Alberto Navarro respecto de que

Las grandes cantidades de recursos que actualmente ingresan a la contienda electoral, es un fenómeno que debe ser estudiado detalladamente, ya

que es una realidad ineludible que debe regular la legislación, a efecto de que no se distorsione la contienda política (Navarro 2005, 26).

Conclusiones

1. La reforma electoral federal de 2014 estableció una fórmula nacional para determinar el monto de financiamiento público ordinario y de campaña a los partidos políticos nacionales y con participación en cada entidad federativa, consistente en 65% de un salario mínimo general vigente en la región que corresponda multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con corte en julio del año previo al ejercicio respectivo.

2. La nueva fórmula, en el ámbito federal, implica un aumento anual considerable de los montos de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos nacionales y con participación en las entidades federativas, ya que al ser homologada, se incrementan los recursos que recibe cada uno de los partidos; si se comparan los montos entre los recursos destinados durante 2014 y 2015, resulta un aumento de 1,428,452,338.16 pesos, que representa 62.97 por ciento.

3. Si se realiza un ejercicio hipotético, ajustando 35% de un salario mínimo en relación con el corte del padrón de julio de 2014, se desprende que sí es factible modificar alguno de los elementos de la fórmula para el cálculo del financiamiento público, con lo que no aumentarían desmesuradamente los recursos que se canalizan a los partidos políticos anualmente.

4. Otra propuesta es que los partidos nacionales, con base en la actual fórmula, solamente reciban una bolsa de recursos en el ámbito nacional para que, posteriormente, la distribuyan entre sus órganos ejecutivos nacionales y estatales, y que en la LGPP se establezcan los parámetros de dicho ejercicio.

5. Con la homologación de la fórmula para el financiamiento público de campaña, se denota una disminución de los recursos asignados a los institutos políticos.

6. El financiamiento público a los partidos es un tema que merece un análisis inmediato por parte de actores políticos, legisladores, analistas, servidores electorales, académicos y todos los interesados, con el objetivo de racionalizar los recursos que se destinan a los partidos nacionales y con participación en las entidades federativas, así como a los partidos locales.

El financiamiento y la fiscalización no han avanzando paralelamente en el sistema democrático mexicano y esto ha ocasionado que el ejercicio de la democracia muchas veces se haya puesto en entredicho por el uso y destino de dinero ilícito para financiar las actividades de los partidos políticos, sobre todo en periodos electorales. De ahí que Francisco de Andrea asegure que: “la presencia, el uso y el abuso del ‘dinero’ en la política es un tema tan viejo como la humanidad misma” (Andrea 2002, 223).

Anexo 1

Cuadro 1. Partidos políticos locales que, en mayo de 2014, contaban con registro ante los organismos estatales electorales

Entidad federativa	Nombre
Baja California	Partido Estatal de Baja California
	Partido Encuentro Social
Baja California Sur	Partido de Renovación Sudcaliforniana
Chiapas	Partido Orgullo Chiapas
Coahuila	Partido Unidad Democrática de Coahuila
	Partido Socialdemócrata de Coahuila
	Partido Primero Coahuila
	Partido Joven
	Partido de la Revolución Coahuilense
	Partido Progresista de Coahuila
	Partido Campesino Popular
Durango	Partido Duranguense
Nayarit	Partido de la Revolución Socialista

Continuación.

Entidad federativa	Nombre
Nuevo León	Partido Demócrata
	Partido Cruzada Ciudadana
Oaxaca	Partido Socialdemócrata de Oaxaca
	Partido Unidad Popular
Puebla	Partido Compromiso por Puebla
	Partido Social de Integración
San Luis Potosí	Partido Político Conciencia Popular
Sinaloa	Partido Sinaloense
Tlaxcala	Partido Alianza Ciudadana
	Partido Socialista
Veracruz	Partido Político Estatal Alternativa Veracruzana
	Partido Cardenista

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2016b).

Fuentes consultadas

Andrea, Francisco José de. 2002. *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México: UNAM.

Arias, Columba. 2002. “El financiamiento de las campañas. El caso de Michoacán”. En *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*. Vol. 4 de *Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales*, 205-18. México: TEPJF. [Disponible en http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/04_Democracia%20interna%20y%20fiscalizacio%CC%81n.pdf (consultada el 16 de junio de 2013)].

Astudillo, César. 2014. “Con la cuchara grande”. *Voz y Voto* 256 (junio): 31-4.

Bernal, Jorge Kristian. 2006. Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos. En *Derecho electoral*, coord. Fernando Serrano Migallón, 154. México: Porrúa.

CFE. Código Federal Electoral. 1987. México: DOF.

- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: INE.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2011. *Financiamiento de los partidos políticos en México*. Disponible en <http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3014/16.pdf> (consultada el 15 de junio de 2014).
- y Ciro Murayama. 2006a. *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Ediciones Cal y Arena.
- . 2006b. “Financiamiento político ilegal Pemexgate y Amigos de Fox”. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=11863> (consultada el 15 de junio de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1996. México: DOF.
- . 2008. México: TEPJF.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2007. Decreto por el que se reforman los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre.
- . 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero.
- Huchim, Eduardo. 2008. *El dinero de los partidos. Treinta años de financiamiento público en México (1977-2007)*. Estado de México: IEEM.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2014. Acuerdo INE/CG106/2014. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina la distribución de las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los partidos políticos nacionales correspondientes a los meses de agosto a diciembre del año 2014, en razón del registro de nuevos partidos políticos Nacionales. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Julio/CGex201406-14_02/CGex201407-14_ap_2.pdf (consultada el 16 de junio de 2013).

- . 2016a. Cifras del financiamiento público de 1997 a 2015. Partidos políticos nacionales. Disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/PartidosPoliticosyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/financiamientopublico-partidosnacionales/financiamiento-publico-97-17.pdf> (consultada el 9 de marzo de 2015).
- . 2016b. Organismos públicos locales. Disponible en <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/> (consultada el 16 de junio de 2013).
- Jiménez, Francisco. 2005. *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*. México: Porrúa.
- Ley Electoral del Estado de Hidalgo. 2009. Disponible en <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/Contenido/Leyes/64.doc> (consultada el 15 de junio de 2013).
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. México: INE.
- Manriquez, Jorge y Adolfo Gama. 2016. “Reforma electoral 2014: necesaria desaparición del financiamiento a actividades específicas”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 9 (enero-junio): 169-90.
- Murayama, Ciro. 2008. “Consecuencias económicas de la reforma electoral”. *Nexos* 372 (diciembre). Disponible en http://historico.nexos.com.mx/vers_imp.php?id_article=1485&id_rubrique=647 (consultada el 18 de junio de 2013).
- Navarro Fierro, Carlos. 2005. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*. México: IFE.
- Navarro Olvera, Jesús Alberto. 2005. *Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios*. México: Porrúa.
- Pacto por México. 2012. Disponible en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> (consultada el 18 de junio de 2013).
- Sartori, Giovanni. 2002. *Partidos y sistemas de partidos*. México: Alianza Editorial.

- Sentencia JIN/001/2014. Actor: Partido Encuentro Social. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en http://www.teqroo.com.mx/sitio2007/teqroo/principal.php?_cid=101110100 (consultada el 15 de junio de 2013).
- SUP-JRC-447/2014. Actor: Partido Humanista. Autoridad responsable: Sala Administrativa y Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/JRC/SUP-JRC-00447-2014.htm> (consultada el 15 de junio de 2013).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. Glosario de términos. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letterp> (consultada el 15 de junio de 2013).
- Woldenberg, José, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. 2011. *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Zovatto, Daniel y Pablo Gutiérrez. 2011. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Ciudad de México: IIJ-UNAM/IDEA Internacional/OEA.