

Financiamiento total en México y América latina, 2012, 2013, 2014

David Padilla Macayo¹

Introducción

Con la reforma electoral del 2007 en México se buscó, entre otros objetivos, reducir el monto del financiamiento a los partidos políticos, y efectivamente para el proceso del 2009 el monto que se les otorgó por parte de Estado fue menor pero a partir del 2012 se ha incrementado de nuevo, superando al recibido en 2006. El problema fue que la reforma buscó la reducción bajando los días de campaña y el acceso a los medios de comunicación pero no modificó la fórmula con la que se calcula el monto total.

En esta investigación se plantea como objetivo: presentar la suma total de financiamiento que reciben los partidos políticos a nivel federal y por las 32 entidades para el año 2012 (electoral federal y locales) y 2013 y 2014 (elecciones locales). Esto con la finalidad de reflexionar a partir de una comparación con el financiamiento en América latina sobre las transformaciones internas en los partidos por lo excesivos montos que reciben del dinero público. Además, demostrar las características de la forma en que se asignan el financiamiento público a los partidos políticos en cada una de las 32 entidades de país y demostrar que modificando las variables de la fórmula, con la que se asigna el financiamiento, se puede hacer efectivo una reducción del 50 por ciento, como lo han hecho otros países latinos.

Todos los datos sobre el financiamiento a los partidos políticos en México, para los años 2012, 2013 y 2014, así como de los datos de empadronados y participación electoral, provienen de los

¹ Doctor en ciencias sociales, por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Profesor en la Licenciatura en ciencias políticas y Administración Pública en el Centro Universitario UAEM, Amecameca, Estado de México.

macayodavid@gmail.com

institutos locales y del Instituto Federal Electoral.² Los datos de América la tina provienen de la página de la Organización de Estados Americanos (OEA)

La investigación está integrada principalmente por información cuantitativa, por lo cual el método para el análisis y presentación de la información será por las técnicas estadísticas descriptivas. Se parte de la investigación de los 32 financiamiento locales y el federal (en los años 2012, 2013 y 2014) para calcular indicadores, a base de padrón electoral y de los votos (en los mismos años), en cada entidad y a nivel federal. Se explican los montos estatales, y nacional, los tipos de mecanismos por el que se calcula y asigna el financiamiento en las 32 entidades y las variaciones en los financiamientos. Para compararse con los datos publicados por la OEA para los mismos años.

Con lo anterior se puede formular una conclusión sobre la calidad del financiamiento a los partidos políticos en México, en comparación con América latina. Además, se incluyen los costos por votos y costos por empadronados; en qué Estado es más caro el voto, de acuerdo al monto de financiamiento y participación electoral, los costos del financiamiento por el número de cargos en cada entidad federativa.

1. Reformas electorales en México, 1977-2008

Para Huntington (1993) la Tercera ola democratizadora permitió el proceso de transformación política mundial a partir de 1978, que cubrió a los países del Este europeo (Cortina de Hierro) y fundamentalmente a América Latina (con la caída de las dictaduras militares³), así se comenzó a garantizar la celebración de procesos electorales competitivos para la elección de las autoridades de gobierno, al mismo tiempo, se dio la pluralidad o apertura del sistema a más actores políticos. Así, América Latina empezó a celebrar elecciones populares para elegir a sus gobernantes como nunca antes en su historia y a garantizar un mayor acceso de grupos organizados (partidos políticos en la mayoría de los casos) en la competencia electoral.

² Ahora Instituto Nacional Electoral (INE)

³ Al cual también contribuyeron el desinterés de gobiernos de Norteamérica por apoyar a los gobiernos militares con el fin de la guerra fría; la crisis económica de la Década perdida; el cambio generacional de dirigentes globales y elementos propios de los países latinos.

De tal forma que entre los muchos cambios en la década de los '80s, en América latina, están la celebración de elecciones de manera sistemática, se produjo también un aumento del número efectivo de partidos políticos que competían por los cargos, el aumento en la cantidad de partidos puso en la agenda de discusión temas que con anterioridad pasaron desapercibidos en las mesas de debate político de la región; entre ellos, el tema del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Así con la competencia los gastos en campañas electorales se incrementaron, los partidos debieron hacer frente a gastos para lograr competir en la conquista del voto, esto trajo a discusión el tema del financiamiento por parte del Estado a los partidos políticos y la compleja relación entre dinero y democracia (Zovatto, 2003).

En México (que no era una dictadura militar pero sí de partido) el aumento en el financiamiento público a los partidos políticos, así como su distribución no fueron un proceso espontáneo, tiene su origen la reforma electoral de 1977 en la cual se establecía por primera vez el otorgamiento de dinero del Estado a los partidos políticos. Pero la Ley Federal Electoral (LFE) no especificaba los montos, ni la forma de distribución entre los partidos y fue la Secretaría de Gobernación, de quien dependía el órgano electoral, quien interpretó de forma discrecional el ordenamiento. La ley y la propia naturaleza no democrática del sistema político, de aquellos años, provocó que no se “puedan conocer los montos del financiamiento recibidos por los partidos” (Lujambio, 2003: 373) entre 1977 y 1987.

Con los cambios ocurridos en la reforma de 1986 “por primera vez se reglamentó el financiamiento estatal a los partidos políticos” (Córdova, 2011: 352). La Comisión Federal Electoral (CFE) debería determinar “el costo ‘mínimo de campaña de diputado’, que se multiplicaría por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa que hubieran sido registrados” (Córdova, 2011: 352).

En esta reforma electoral ya con la fórmula, para calcular el monto total del financiamiento, también se creó un mecanismo para su distribución entre los partidos políticos el financiamiento y un calendario de ministraciones del dinero. La Código Federal Electoral (CFE) establecía que la mitad del financiamiento sería repartida de forma igualitaria entre los partidos y, la otra mitad, de forma proporcional a los votos obtenidos por el partido en la elección de diputados anterior pero

aún así se desconoce el financiamiento para los años 1987 y 1988 “el Diario Oficial de la Federación jamás publicó acuerdo alguno de la Comisión Federal Electoral por el que se determinara financiamiento público de aquellos años” (Lujambio, 2003: 376). Por lo cual sólo se cuenta con las cifras a partir de 1989 (ver cuadro uno).

Después de los resultados de las elecciones de 1988 se generó una nueva reforma, en agosto de 1990 se formalizó el financiamiento público permanente que debían recibir los partidos políticos “se determinaron 4 rubros de financiamiento público: a) por actividad electoral (otorgado con base en el número de votos obtenidos en las elecciones de diputados y senadores); b) por actividades generales (que correspondía al 10% del concepto anterior, y que era otorgado de manera igualitaria); c) por subrogación (que era un monto que el Estado entregaba a los partidos políticos y que equivalía al 50% de los salarios que percibían sus respectivos legisladores), y d) por actividades específicas (que suponía el reembolso de hasta el 50% de los gastos realizados en actividades de capacitación, investigación y difusión de la cultura democrática)” (Nuñez, 1991: 93). Esta reforma es la más extensa e importante hasta la fecha, ya que da origen al Instituto Federal Electoral (IFE)⁴ y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en cuanto al financiamiento se retoma el costo mínimo de campaña y a partir de esta fecha se cuentan con montos oficiales asignados (ver cuadro uno).

En 1993 se impulsó una nueva reforma electoral, como resultado de las elecciones de 1991 y antesala de las de 1994, que tenía como uno de sus objetivos dar inicio a la ciudadanización del Consejo General del IFE. En cuanto a materia de financiamiento a los partidos políticos se implantó una serie de principios que buscaban un mayor equilibrio al financiamiento de los partidos; “se establecieron límites a las aportaciones privadas y una serie de prohibiciones explícitas a determinadas personas para realizar aportaciones a los partidos políticos (miembros de iglesias, sindicatos, órganos extranjeros). Ese año 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

⁴ Que se transforma en el Instituto Nacional Electoral (INE) con la reforma electoral de 2014.

elecciones de 1994”. (Córdova, 2011: 353) asimismo, se instituyó el tope a los gastos de campaña, esto significó un gran avance en esta materia fiscalización y equilibrio en las campañas.

Como resultado de las elecciones de 1994 y los acontecimientos ocurridos ese año⁵ y como antesala para las elecciones del 2000 se reformó nuevamente el COFIPE en 1996, entre sus principales objetivos era dar paso a la ciudadanía plena del Consejo General del IFE. En el tema del financiamiento a los partidos políticos la reforma tenía como características principales los siguientes puntos:

Primero; se “determinó desde la Constitución la preeminencia del financiamiento público a los partidos políticos sobre los recursos de origen privado” (Becerra, 1997: 82)

Segundo; se modificó poco la “fórmula para determinar el monto total a distribuir de los partidos políticos para financiar sus actividades ordinarias permanentes a partir de varios factores de cálculo: los costos mínimos de campaña, que eran montos determinados por el IFE y que suponían los montos indispensables para poder sufragar una campaña de diputado, una campaña de senador y una de presidente; el número total de diputados y de senadores a elegir, y finalmente, el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión” (Córdova, 2011: 354).

Tercero; el monto total del financiamiento referido se sigue distribuye entre los partidos en “un 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a la votación obtenida por cada uno de ellos en la última elección de diputados” (Becerra, 1997: 58)

Hasta 2006, el modelo de financiamiento público, consideraba una fórmula que podía sufrir modificaciones (cada tres años) en función del número de partidos que existían y el “costo mínimo de las campañas”. Esta fórmula permitía incrementos o disminuciones del monto de financiamiento si se otorgaba el registro a nuevos partidos políticos o si algunos de ellos lo perdían.

El monto del financiamiento público por actividades ordinarias (que reciben permanentemente los partidos políticos) “se determina mediante una nueva fórmula de cálculo que se basa en el tamaño del padrón electoral y en un porcentaje del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

⁵Levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (primero de enero) y el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio (23 de marzo).

Así, anualmente se multiplica el número de ciudadanos registrados por el 0.65% del ingreso mínimo legal. Ello supone, a diferencia del pasado, una gran estabilidad, una reducida variabilidad y por ello una mayor previsión de los montos que el Estado destina año con año a financiar la política” (Córdova, 2011: 361). Las modificaciones consistieron en la introducción de un nuevo esquema de cálculo, aun cuando el propósito era reducir el financiamiento este se logra pero sólo parcialmente.

En cuanto a la distribución del financiamiento público entre los partidos políticos se conserva en los términos vigentes desde 1996, 30% igualitario y 70% proporcional.

El financiamiento público para los partidos políticos en México se realiza para que lleven a cabo tres actividades: “gastos de campaña deja de ser un monto equivalente al que cada partido recibía por actividades ordinarias en el año de la elección y pasa a ser un porcentaje del mismo. Así, cada seis años, cuando se realizan elecciones de presidente, senadores y diputados, los partidos reciben un monto equivalente al 50% de los recursos que les corresponden ordinariamente, y en los años en que se realizan sólo elecciones para renovar la Cámara de Diputados reciben adicionalmente un 30% de su financiamiento por actividades ordinarias. El financiamiento por actividades específicas se mantiene, pero ya no consiste en el reembolso de un porcentaje de los gastos realizados por los partidos en actividades de educación, capacitación, investigación, etcétera, sino que ahora se fijó un porcentaje, el 3%, del volumen total para financiar las actividades ordinarias de los partidos que es distribuido entre ellos en un 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a su votación en la última elección de diputados” (Córdova, 2011:362), más específicamente son: ordinarias, extraordinarias y actividades específicas.

Las actividades ordinarias, son las que de manera constante realizan los partidos políticos, independientemente de que haya o no elección; las actividades extraordinarias, que se emplea para cubrir el costo de las campañas para la elección de diputados federales, senadores de la República y para Presidente; por actividades específicas, se asigna para la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales (Guerrero, 2013: 34).

Con la reforma de 2007-2008 se mantuvieron los dos factores de la fórmula para determinar el financiamiento: el porcentaje del Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal (0.65%)

y el total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

La reforma, que fue el resultado de las elecciones del 2006, trajo consigo otras modificaciones importantes, “respecto del acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos de comunicación, se instrumentó un nuevo esquema basado en la prohibición absoluta de compra de publicidad en radio y televisión y en la utilización permanente de los tiempos del Estado para que los partidos accedan de manera equitativa y sin costo a esos medios” (Córdova, 2011: 362) esto junto con la reducción de los tiempos de campaña buscaba establecer equidad en la propaganda y reducir el monto de financiamiento, pero falló en este propósito pues aun cuando bajo en 2012 y 2014 supera la cifra del 2006 (ver cuadro uno).

Además, se les otorgo a los partidos políticos el monto equivalente a “franquicias postales y telegráficas al poner un límite en su ejercicio (cosa que no ocurría previamente). Ahora, el IFE dispone de recursos para cubrir el costo de dichas franquicias al Servicio Postal Mexicano por un monto de 2% del total de la bolsa de financiamiento público para actividades ordinarias en años no electorales y del 4% en aquellos años en los que se realizan comicios. En el caso de las franquicias su distribución entre los partidos políticos es igualitaria” (Córdova, 2011: 366).

Cuadro uno. Financiamiento público federal 1989-2014

Años	Financiamiento federal	Tipo de financiamiento	Incremento en porcentaje	Número de partidos
1989	19 162 500 000	Ordinario	---	
1990	38 487 881 250	Ordinario	100.85	
1991	66 297 939 480	Electoral	72.25	
1992	34 011 252 739	Ordinario	-48.69	
1993	51 016 879 109	Ordinario	50.00	
1994	85 028 131 848	Electoral	66.66	
1995 ^A	156 818 864	Ordinario	---	
1996	278 968 629	Ordinario	77.89	
1997	2 111 493 861	Electoral	656.89	
1998	1 005 603 759	Ordinario	-52.34	
1999	1 192 746 596	Ordinario	18.60	
2000	2 912 904 352	Electoral	144.21	
2001	2 206 569 763	Ordinario	-24.24	

2002	2 303 658 823	Ordinario	4.39	
2003	4 841 975 321	Electoral	110.18	
2004	1 785 830 186	Ordinario	-96.31	
2005	1 953 655 351	Ordinario	9.39	
2006	4 136 760 000	Electoral	111.74	
2007	2 669 483 591	Ordinario	-35.46	
2008	2 614 731 444	Ordinario	-2.05	
2009	3 687 699 943	Electoral	41.03	
2010	3 055 559 976	Ordinario	-17.14	7
2011	3 275 319 853	Ordinario	7.19	7
2012	5 344 875 635	Electoral	63.18	7
2013	3 814 094 288	Ordinario	-28.64	7
2014 ^B	4 188 218 369	Ordinario	9.80	10

Fuente: Instituto Federal Electoral memorias de los proceso electorales 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009 y Diario Oficial de la Federación de enero o febrero de cada año ordinario. los datos del 2010 en adelante son extraídos de las actas de sesión de consejo General de IFE

^A A partir de éste año se contabilizan los nuevos pesos.

^B Se incluye el financiamiento extraordinario de agosto a diciembre a los tres nuevos partidos.

Las distintas leyes han establecido básicamente dos forma de repartir el dinero público, una proporcional al número de votos obtenidos en las elecciones legislativas inmediatas anteriores por partido y otro se reparte de forma igualitaria entre todos los partidos.⁶ Y de la fórmula del costo mínimo por elección se ha pasado a una con dos elementos salario mínimo (vigente en el Distrito Federal) y ciudadanos inscritos en el padrón. Pero del cuadro uno surge una pregunta ¿por qué aumentan los montos y porcentaje, del financiamiento público que reciben los partidos políticos en México?

La respuesta es simple, bajo la fórmula con dos indicadores que constantemente aumentan da como resultado que el financiamiento público a los partidos políticos en México también se mantenga en constante aumento. La fórmula del financiamiento esta sujeta a dos indicadores que no dejan de aumentar, el salario mínimo no dejara de aumentar como tampoco se dejara de crecer el padrón electoral, por ello los montos de financiamiento se mantienen en constante crecimiento. Pero existe algo más; nuestro sistema electoral federal se reproduce en las 32 entidades

⁶ El COPIPE establece que la distribución del financiamiento será 30% de forma igualitaria a todos los partidos y el restante 70% será proporcional al porcentaje de votos en las elecciones de diputados inmediatas anteriores (artículo 78)

federativas por lo que el modelo de financiamiento nacional se repite, con algunas variantes, es cada una de las 23 entidades (incluyendo el distrito Federal), por lo que en cada una los partidos políticos reciben financiamiento a nivel local que se suma al recibido a nivel nacional.

3. Financiamiento real

Con nuestro modelo de sistema electoral en cada entidad los partidos políticos nacionales, a los que se suman los partidos políticos locales (de existir) también reciben dinero del Estado, el cual bajo algunas reglas se suma al recibido a nivel federal. Por lo cual existe un financiamiento total a los partidos políticos que incluye los dos financiamientos, y que por supuesto eleva los montos destinados a los partidos políticos en México.

En el año 2012, en que se eligió al presidente de la República, senadores y diputados (por ambos principios). Para este año el IFE asignó un monto total de \$5, 344, 875, 635.09 al cual se le suman \$3, 284, 927, 015.14 que les fue asignado en las 32 entidades federativas 14 de ellas con procesos electorales locales (de distintos tipos: gobernador, diputados locales y presidentes municipales); y de acuerdo al COFIPE y a las leyes locales los partidos tienen derecho a financiamiento aun cuando no exista un proceso electoral local; por lo cual también recibieron dinero en 18 Estados donde no existió proceso electoral federal. Sumadas ambas cifras el financiamiento total a los partidos políticos en México ascendió a la cifra de \$8, 629, 802, 650.23 (ver cuadro dos)

Del total del financiamiento federal (\$5, 344, 875, 635.09) fue para los siete partidos nacionales con registro y del financiamiento local (\$3, 284, 927, 015.14) en las 32 entidades federativas (con elecciones o sin elecciones) se incluyó a 18 partidos locales con registro ante los órganos locales de 23 Estados (ver cuadro uno).

La cifra total del financiamiento a los partidos políticos en México en el año 2012 (\$8, 629, 802, 650.23) es exorbitante. Los montos de dinero del Estado (y los Estados) en los partidos políticos (nacionales o estatales) supera cualquier expectativa. El monto es una cifra superior al financiamiento de algunos de los estados o de alguna de las secretarías de administración pública federal.

Cuadro dos. Financiamiento total nacional 2012

Entidad/federal	Monto¹	Año	Partido locales
Agascalientes	41,183,244.02	Ordinario	No
Baja California	14,210,506.84	Ordinario	Estatad de Baja California y Encuentro Social
Baja California Sur	10,748,510.00		?
Campeche	49,673,724.00	Electoral (A-D-G)	No
Coahuila	32,363,458.46	Ordinario	Socialdemócrata de Coahuila y Primero Coahuila
Colima	16,507,615.16	Ordinario	Asociación por la Democracia Colimense
Chiapas	70,714,859.17	Electoral (A-D-G)	Orgullo Chiapas
Chihuahua	100,879,336.00	Ordinario	No
Distrito Federal	506,088,777.00	Electoral (JD-D-JG)	No
Durango	47,873,758.99	Ordinario	Duranguense
Guanajuato	96,620,093.70	Electoral (A-D-G)	No
Guerrero	123,795,531.07	Electoral (A-D)	No
Hidalgo	26,396,183.00	Ordinario (Ex)	No
Jalisco	301,614,030.55	Electoral (A-D-G)	No
México	750,895,373.53	Electoral (A-D)	Movimiento Ciudadano
Michoacán	51,735,074.79	Ordinario (Ex)	No
Morelos	140,048,998.68	Electoral (A-D-G)	Social Demócrata de Morelos
Nayarit	10,025,951.17	Ordinario	Revolución Socialista
Nuevo León	78,429,204.00	Electoral (A-D-G)	Demócrata y Cruzada Ciudadana
Oaxaca	40,745,534.62	Ordinario	Unidad Popular y Social Demócrata
Puebla	49,180,632.78	Ordinario	No
Querétaro	22,642,938.52	Electoral (A-D)	No
Quintana Roo	31,777,843.84	Ordinario	No
San Luis Potosí	92,408,302.00	Electoral ()	Conciencia Popular
Sinaloa	101,055,036.20	Ordinario	No
Sonora	90,687,063.00	Electoral (A-D)	No
Tabasco	90,135,258.94	Electoral ()	No
Tamaulipas	53,744,289.52	Ordinario	No
Tlaxcala	31,608,770.36	Ordinario	Alianza Ciudadana y Socialista
Veracruz	76,438,215.00	Ordinario	?
Yucatán	51,873,222.23	Electoral (A-D-G)	Socialdemócrata de Yucatán
Zacatecas	82,825,678.00	Ordinario	No
Financiamiento federal	5,344,875,635.09	Electoral (D-S-P)	18
Financiamiento local	3,284,927,015.14		
Financiamiento total	8,629,802,650.23		

¹ Se incluyen todos los tipos de financiamiento establecidos por las leyes locales

Fuente: elaboración propia a partir de las actas de los acuerdo en los diversos institutos

Los montos en los estados varían de acuerdo a tres criterios: primero, el tipo de año, es decir si es ordinario o tendrá elecciones locales; segundo, al tamaño del padrón electoral local, en todas las entidades se mantienen los indicadores de la fórmula, usada a nivel federal (salario mínimo y padrón), aunque existen algunas variantes dependiendo del tamaño del padrón electoral; tercero, las variantes de acuerdo al tamaño del padrón local.

En cuanto al punto dos los estados pequeños y por lo tanto con un número reducido en el padrón electoral compensan el financiamiento elevando el porcentaje por el que se multiplica el número ciudadanos inscritos en el padrón (Nayarit, Morelos, Aguascalientes y Tlaxcala). En tanto cuatro entidades usan la fórmula del IFE (Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco), en el caso de las entidades es con un porcentaje menor del salario mínimo (ver cuadro 2012).

Cuadro tres. Formatos de financiamiento local (2012)

- Nayarit: (padrón)(88% salario). Artículo 47, sección I, inciso a
- Morelos: (padrón)(hasta un 85% salario). Artículo 54, sección I
- En Aguascalientes: (padrón)(80% de salario mínimo)
- Tlaxcala: (padrón)(75% de salario mínimo)
- A nivel federal, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, es: (padrón)(65% de salario mínimo)
- Durango: (60% costo campaña)(número de cargos)(número de partidos)
- Yucatán: (padrón)(60% de salario mínimo)
- En Baja California es: [45%(padrón)][(20%)(salario)]
- Sonora: (padrón)(45% de salario mínimo)
- Chiapas, Estado de México, Guerrero: (padrón)(40% salario)
- Coahuila, Tamaulipas es con: (padrón)(35% salario) Pero sube 100% en elecciones de G, D, A, el 80% en elecciones de D y A, el 70% en elecciones de A
- Tamaulipas es con: (padrón)(35% salario)
- San Luis Potosí: padrón)(33.3% salario)
- Guanajuato: (padrón)(20% salario) en año no electoral y (padrón)(40% salario) en año electoral.
- Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Veracruz:⁷ (padrón)(20% salario)
- Colima, anualmente se ajusta al índice de la inflación.
- En Hidalgo se calcula por
- Sinaloa es trienal: (padrón)(tres veces el salario)

Fuente. Elaboración propia a partir de los códigos electorales locales

⁷ El artículo 54, inciso I, apéndice a; "indica una quinta parte del ..."

Cuadro cuatro. Financiamiento total nacional 2013

Entidad/federal	Monto¹	Año	Partido local
Aguscalientes	56,217,962.82	Electoral (D-A)	No
Baja California	15,377,897.60	Electoral (D-A-G)	Estatal de Baja California y Encuentro Social
Baja California Sur	11,800,441.92	Ordinario	?
Campeche	38,522,410.92	Ordinario	No
Coahuila	58,549,161.18	Electoral (A)	Unidad Democrática de Coahuila, Socialdemócrata de Coahuila, Primero Coahuila y dos más
Colima	18,046,785.49	Ordinario	No
Chiapas	73,822,635.60	Ordinario	Orgullo Chiapas
Chihuahua	148,420,244.00	Electoral (D-A)	No
Distrito Federal	335,239,319.26	Ordinario	No
Durango	92,156,988.01	Electoral (D-A)	Movimiento Ciudadano y Duranguense
Guanajuato	51,344,529.59	Ordinario	No
Guerrero	67,716,436.38	Ordinario	No
Hidalgo	66,505,180.90	Electoral (D)	No
Jalisco	208,106,873.99	Ordinario	No
México	278,999,610.19	Ordinario	Movimiento ciudadano
Michoacán	47,871,153.24	Ordinario	No
Morelos	77,519,200.00	Ordinario	Social Demócrata de Moleros
Nayarit	14,273,703.00	Ordinario	Revolución Socialista
Nuevo León	43,648,324.65	Ordinario	Demócrata y Cruzada Ciudadana
Oaxaca	90,641,680.92	Electoral (C-D)	Unidad Popular y P. Social Demócrata
Puebla	102,497,924.12	Electoral (D-A)	Compromiso por Puebla y Pacto Social de Integración
Querétaro	15,962,000.00	Ordinario	No
Quintana Roo	34,273,981.70	Electoral (A-D-G)	No
San Luis Potosí	34,564,222.00	Ordinario	Conciencia Popular
Sinaloa	189,744,945.39	Electoral (D ²)	Sinaloense
Sonora	60,929,999.00	Ordinario (Ex)	No
Tabasco	65,474,509.85	Ordinario	No
Tamaulipas	78,661,202.50	Electoral (A-D-G)	No
Tlaxcala	43,396,963.88	Electoral (D ³)	Alianza Ciudadana y Socialista
Veracruz	127,259,851.00	Electoral (D-A)	Alternativa Veracruzana, Cardenista
Yucatán	38,958,156.00	Ordinario	No
Zacatecas	128,544,167.00	Electoral (D-A)	No
Federal	3,814,094,288.81	Ordinario	23
Financiamiento local	2,715,048,462.10		
Financiamiento total	6,529,142,750.91		

¹. Se incluyen todos los tipos de financiamiento establecidos por las leyes locales

². Elección extraordinaria en un distrito

³. Elección extraordinaria en un distrito y un municipio

Fuente: elaboración propia a partir de las actas de los acuerdo en los diversos institutos.

Por ello en el 2012 entidades como el Estado de México y Distrito Federal son los de mayor montos (\$750, 895, 373.53 y 506, 088, 777.00, respectivamente), ya que son las dos entidades más pobladas de país (ver cuadro dos). De hecho en todos los años son las dos entidades que más financiamiento otorgan.

Al revisar los textos del financiamiento local para indagar sobre las etiquetas de financiamiento a los partidos políticos estos no son diferentes al de los rubros a nivel nacional y sólo resaltan el caso del Estado de México que otorga financiamiento por organización de proceso internos, pero sólo se les asigna en año electoral. En Oaxaca existe el rubro de financiamiento a partidos en desarrollo de fundación (ver cuadro seis).

Cuadro seis. Rubros de financiamiento locales (2012-2014)

- Actividades ordinarias,
- Actividades para la obtención del voto,
- Fortalecimiento de desarrollo político de las mujeres,
- Investigación y publicación (actividades específicas),
- Franquicias postales y telegráficas (!),
- Organización de procesos internos (Estado de México),
- Desarrollo en fundación (Oaxaca)
- Elecciones extraordinarias,

Fuente: elaboración propia a partir de los códigos electorales locales

Así, para el año 2013 que a nivel federal no fue electoral el monto ascendió a \$ 3, 814, 094, 288.81, al cual se le suma los \$ 2, 715, 048, 462.10, que incluye el financiamiento electoral (aunque en sólo tres fue de gobernador) en 14 entidades y a diferencia del 2012 el número de partidos aumento a 23 destacando Coahuila con cinco (ver cuadro cuatro), por lo que la suma total de financiamiento de 2013 fue de \$ 6, 529, 142, 750.91

Cuadro cinco. Financiamiento total nacional 2014

Entidad	Monto ¹	Año	Partido local
Agascalientes	47,247,930.41	Ordinario	No
Baja California	16,045,066.10	Ordinario	Estatad de Baja California y Encuentro Social
Baja California Sur	12,892,329.54	Ordinario	
Campeche	41,330,503.25	Ordinario	
Coahuila	93,897,011.73	Electoral (D)	
Colima	18,763,242.90	Ordinario	Orgullo Chiapas
Chiapas	80,152,139.39	Ordinario	
Chihuahua	112,833,356.00	Ordinario	
Distrito Federal	343,926,657.72	Ordinario	
Durango	51,971,500.78	Ordinario	Social Democracia
Guanajuato	55,122,214.07	Ordinario	
Guerrero	70,809,765.43	Ordinario	
Hidalgo	23,520,156.46	Ordinario	
Jalisco	233,848,015.93	Ordinario	No
México	297,948,801.60	Ordinario	
Michoacán	50,964,980.17	Ordinario	
Morelos	82,948,192.20	Ordinario	
Nayarit	15,701,071.10	Electoral (D, A)	Fuerza social por Quintana Roo
Nuevo León	46,340,925.90	Ordinario	
Oaxaca	34,708,213.49	Electoral (A ²)	
Puebla	52,973,812.58	Electoral (A ²)	
Querétaro	17,131,266.96	Ordinario	No
Quintana Roo	33,364,065.00	Ordinario	Conciencia Popular
San Luis Potosí	37,218,992.00	Ordinario	
Sinaloa	84,373,005.08	Ordinario	
Sonora	64,779,812.00	Ordinario	
Tabasco	64,645,188.89	Ordinario	No
Tamaulipas	57,482,585.03	Ordinario	
Tlaxcala	35,887,188.32	Electoral (A ²)	
Veracruz	73,886,945.00	Electoral (A ²)	
Yucatán	40,917,688.00	Ordinario	No
Zacatecas	89,487,159.00	Ordinario	
Federal	4,078,234,617.89	Ordinario	
Financiamiento local	2,383,119,782.03		
Financiamiento extraordinario³	109,983,751.98		
Financiamiento total	6,571,338,151.90		

¹. Se incluyen todos los tipos de financiamiento establecidos por las leyes locales.

². Elección extraordinaria Oaxaca y Tlaxcala un ayuntamiento, Puebla dos y Veracruz tres.

³. Por el registro de Morena, Partido Humanista y Encuentro Social (de agosto a diciembre).

Fuente: elaboración propia a partir de las actas de los acuerdos en los diversos institutos

Para el año 2014 hay una variante más; se incorporan tres nuevos partidos políticos a nivel federal. Al no ser un año electoral a nivel federal se asignaron a los siete partidos con registro \$4, 078, 234, 617.89, al que se suman \$109, 983, 751.98 que se asignaron en agosto del mismo año a tres nuevos partidos nacionales. En las 32 entidades se asignó un total de \$2, 383, 119, 782.03 de los cuales en cinco se realizaron elecciones (ninguna de gobernador) y el número de partidos locales llegó a _____. De tal modo que la suma total de financiamiento a los partidos políticos en el 2014 ascendió a \$6, 571, 338, 151.90 (ver cuadro cinco), suma record para la historia nacional.

3. Crítica

Después de la revisión histórica del financiamiento a los partidos políticos en México ahora es importante explicar los elementos de Daniel Zovatto expone sobre el financiamiento a los partidos políticos en América latina.

Zovatto hace un énfasis en los cambios característicos de los sistemas de financiamiento público y privado a los partidos políticos en América latina, al acceso a los medios de comunicación, el control público y la rendición de cuentas sobre los gastos.

Fortalecer los partidos políticos con financiamiento del Estado es una prioridad al igual que contribuir a aumentar la confianza ciudadana en sus procesos electorales. “Es indudable que un sistema de partidos fuerte fortalece la democracia. Por tanto, contar con modelos efectivos de financiamiento de la actividad política fortalece la democracia. Por otro lado, la confianza de la sociedad y legitimidad de los gobernantes contribuye a la gobernabilidad democrática” (Zovatto, 2011: 4); por otra parte, también fue importante la transparencia, ya que la transparencia en el financiamiento a la política ayuda a aumentar la confianza ciudadana en el sistema.

La segunda prioridad es la contrastación en cuanto a la interacción entre dinero y política, se observa que “existe una gran pluralidad de sistemas regulatorios, una clasificación ocurre al calibrar la difusión de los mensajes políticos, dependiendo del tipo de contribución otorgada para estos fines por parte del Estado. Finalmente, resulta importante interesarse en las virtudes y defectos de los mecanismos de control que son ejercidos por las instituciones estatales sobre los distintos componentes del sistema de financiamiento y difusión de mensajes, a partir de los

mayores o menores grados de transparencia involucrados. El financiamiento mixto –público y privado– sigue siendo predominante en América Latina aunque bajo distintos esquemas regulatorios desde el punto de vista coercitivo y de rendición de cuentas” (OEA, 2011: 36) pero predomina el público.

Zovatto habla de esquemas de financiamiento en la actualidad contrastándolos con los que estaban vigentes cuando se publicó un primer estudio sobre el tema en cuanto a dos grandes aspectos: “por un lado, los modelos de financiamiento existentes, incluyendo el financiamiento público, el privado y el mixto, si como las condiciones que existen para el acceso a los medios de comunicación, y por otro lado, los cambios que se han dado en los sistemas de rendición de cuentas” (Zovatto, 2011: 5).

El financiamiento público en América latina no solamente es entregado como financiamiento electoral, si no que se otorgan fondos también para financiar actividades en etapas no electorales, “trece países prevén el financiamiento público permanente o cotidiano de los partidos (siendo Uruguay el último país en acceder a este grupo en 2009, de los cuales 2 naciones (Costa Rica y Guatemala) otorgan este financiamiento según las decisiones soberanas de cada organización partidaria” (Zovatto, 2011: 36).

Lo que resulta importante es que “la holgada mayoría de países latinoamericanos contempla el financiamiento público permanente de los partidos, aun cuando se debe observar que en dos países se trata más bien de un otorgamiento más formal que real [...] los dos países que han adoptado una decisión crucial son Colombia y México, puesto que ambas naciones exigen explícitamente que el financiamiento de las campañas sea preponderantemente estatal” (OEA, 2011: 36).

La idea original para otorgar el financiamiento a los partidos políticos en América latina fue la nivelación de las oportunidades políticas, “bajo el supuesto de que un financiamiento predominante privado introduciría situaciones de desigualdad entre los contendientes” (Zovatto, 2003: 47).

Al hablar de condiciones de nivelación de oportunidades para los partidos políticos, “puede entonces entenderse la importancia del desembolso de recursos públicos en aquellos países donde

no hay financiamiento permanente. Sobre este punto no existía un patrón homogéneo en 2004 y esta afirmación sigue vigente” (OEA, 2011: 38), otorgar el dinero antes o después de los comicios.

El significado de la equidad electoral está determinado finalmente en los criterios más o menos equitativos de distribución del dinero público a los partidos políticos en América latina para las elecciones (Zovatto, 2011: 8).

Desde 2004, sólo Bolivia ha modificado su sistema de financiamiento mixto hacia uno privado, uniéndose a Venezuela como los únicos dos países de América latina con este modelo. En Venezuela, no se prevén límites al monto de las contribuciones de origen privado y se permiten sin restricciones las donaciones de individuos o personas naturales, de sindicatos y corporaciones. En cuanto a Bolivia, la situación cambia, puesto que se prohíben las donaciones de individuos o personas naturales, “lo que constituye una regulación sumamente restrictiva del financiamiento privado” (OEA, 2011: 59).

En lo que comprende al acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos en América latina “el predominio de la fórmula de acceso gratuito a los medios públicos/estatales en conjunción con la contratación de medios privados ya se había observado en 2004. En el contexto regional actual, Argentina, Chile, Brasil y México prohíben la propaganda política pagada por televisión (OEA, 2011: 41). En el caso de nuestro país fue el resultado de la reforma electoral del 2008, como consecuencia de las elecciones del 2006. Con lo cual en México el espacio para los partidos políticos está dentro del tiempo del Estado.

En cuanto a las formas de rendición de cuentas, su publicidad y eficacia del financiamiento a los partidos políticos que cada país hay que preguntarse: ¿quién debe divulgar? y ¿qué debe ser divulgado? Se trata de dos preguntas sumamente relevantes, ya que involucran principios de publicidad acerca de materias que deben ser sometidas al escrutinio público, especialmente cuando se refieren a la obtención y uso de recursos privados. En cuanto a la primera pregunta, en la gran mayoría de los países esta función recaer en los partidos políticos, y rara vez en los organismos electorales regulatorios (OEA, 2011: 51).

La relación entre el dinero, política y elecciones se ha convertido en uno de los grandes problemas de gobiernos democráticos de América latina, “una vida política saludable no es posible en tanto el uso del dinero permanezca sin controles” (Zovatto, 2003: 7).

El financiamiento a los partidos políticos en América latina cumple con la lógica de la equidad pero ha generado una dependencia de estas instituciones a dinero del Estado pero si se pretendiera reducir o eliminar se genera un problema mayor; lo grupos del crimen organizado podrían comenzar a financiar a los partidos de forma permanente y/o durante las campañas electorales. De tal forma que se ha llegado a una encrucijada: actualmente las grandes sumas de dinero del Estado en los partidos políticos ha generado problemas y criticas pero su reducción o eliminación podría generar otro problema, el financiamiento ilegal.

Además, los grandes montos de financiamiento público a los partidos ayudan a las elites partidistas pues evita que los líderes de los partidos políticos inviertan su dinero. En el cuadro uno se puede ver los montos reales asignados a todos los partidos políticos en nuestro país desde 1989 hasta la elección de 2012 además del número de partidos. Se especifica si es año electoral u ordinario, lo cual es importante, pues el financiamiento aumenta por las actividades proselitistas de sus candidatos.

En nuestro país el “gasto total de los partidos políticos por elector es más elevado por elector que en Estados Unidos” (Zovatto, 2003: 45) por lo cual los líderes pueden buscar con mayor tranquilidad los cargos y su retención por la vía de la reelección. Este enorme financiamiento ha generado una burocracia política con políticos profesionales (Panebianco, 2000). Los partido, al menos en México, son una fuente de empleo para todo tipo de profesionales (abogado, mecadologos, diseñadores de imagen, etc.) que trabajan en la estructura del partido aun cuando pueden o no comulgar con la ideología del partido. Así, los partidos políticos se han transformado en una fuente de incentivos selectivos y colectivos para el sostenimiento de las redes de poder de sus líderes.

Hemos pasado de idea romántica de los políticos que vivían para el partido a los políticos que viven del financiamiento público en los partidos políticos. Se termino la idea de que los partidos eran una agrupación de ciudadanos bajo un ideal político que buscan el bien de la ciudadanía al conquistar el poder y ahora.

El caso del PAN puede ayudar en una explicación, después de las elecciones de 1994 donde el PAN, empujado por su candidato a la presidencia Diego Fernández de Cevallos, aumenta su número de votos lo cual significaría dos cosas; primero, más diputados plurinominales y, segundo, aumento en el financiamiento.

El Partido Acción Nacional (PAN) se ha diferenciado de los demás partidos porque fue el único partido que se opuso, en la reforma de 1977, a aceptar el financiamiento público y “por más de una década el partido se negó a recibirlo” (Reveles, 2002: 28) y, en 1996 rechazó el monto de dinero, asignado por un error, para las elecciones de senador de 1997. Pero para el PAN el tema del financiamiento público no ha sido fácil, en 1987 el asunto dividía a los panistas, entre los que lo consideraban como un derecho y por ello habría que aceptarlo y los grupos del norte de país que lo consideraban “un instrumento que restaba autonomía al partido” (Loeza, 1999: 439).

La decisión final la tomó el Consejo Nacional que por votación decidió rechazar el financiamiento de éste año. Pero un año después, ya con la candidatura presidencial del Manuel J. Clouthier, nuevamente se sometió a votación el tema de la prerrogativa pero esta vez se votó a favor de aceptarlo, aun cuando en esos años de no democracia el dinero “que el Estado otorgaba a los partidos políticos, sólo contribuyó a fortalecer al partido gobernante y sus auxiliares” (Krieger; 1990, 34). Pero si bien el dinero del Estado ha sido un catalizador en el aumento en la competitividad electoral, ha posibilitado a los partidos políticos para ganar un mayor número de cargos y con ellos la posibilidad de retención y transformación de sus objetivos.

La candidatura de Vicente Fox, en el 2000 fue un catalizador para el partido sumara el mayor número de votos en las elecciones legislativas (14 212 453 sufragios), lo cual le representó lo mismo, que en 1994, más diputados de mayoría –aunque no la mayoría en la Cámara de Diputados- y mayor monto en el financiamiento, en consecuencia el PAN llega a su máximo histórico en el monto del financiamiento en el 2001 y 2002.

El dinero que el Estado mexicano otorga a los partidos políticos es el financiamiento predominante establecido en la Constitución⁸, es un derecho que reciben todos los partidos con

⁸ El otro es el autofinanciamiento pero este no deberá ser superior al 10% del que reciben del Estado

registro. Originalmente fue promovido para equilibrar la competitividad electoral y – posteriormente– para evitar fuentes de financiamiento ilegal a los partidos políticos. Pero ¿en qué le beneficia o contribuye el financiamiento público a los partidos políticos? Francisco Reveles señala, para el caso del PAN, que “la aceptación de subsidio legal en una época de crecimiento electoral, estimulo cuatro rasgos característicos del partido” (Reveles, 2002: 33):

- 1° Sostenimiento y profesionalización de su burocracia ejecutiva.
- 2° Realización de campañas lectorales técnicamente eficaces.
- 3° Modernización y paulatino aislamiento de los empresarios panistas en la toma de decisiones importantes al interior del partido, es decir, se reduce la dependencia de la estructura panista de los líderes que aportan más.
- 4° Conservación de la autonomía de la dirigencia frente al gobierno.

En tanto que para Delgado si antes del financiamiento y la competitividad electoral el partido tenía que pedir “prestados los nombres para ser candidatos” (Delgado, 2012), ya que no alcanzaban a integrar las planillas, su participación era casi testimonial pero con el acceso a los espacios de poder se marcaron “los grupos al interior del partido y se marcaron las filias y las fobias” (Delgado, 2012) generando conflictos en la selección de candidatos y dirigentes, llegando a la impugnación y a abandonar al partido. Ahora con el proceso del ejercicio real del poder en muchos panistas (...) se da el tema de aspiración hacia un cargo de poder. Con el surgimiento de estas dos variables se paso de “sacar candidatos de las piedras a las luchas encarnizadas internas” (Pérez, 2011).

Para Alonso Lujambio es “evidente que el financiamiento público fortaleció al sistema de partidos en la transición, y que especialmente la reforma electoral de 1996 inyectó a la competencia (sic) democrática una impresionante dosis de equidad” (Lujambio, 2003: 382). Y en las elecciones de 1997 fue cuando por primera vez se puso en práctica la reforma electoral y el PRI perdió por segunda ocasión la mayoría en la cámara de diputados (la primera fue en 1988). De tal forma que el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) sumaron una cantidad importante de legisladores, permitiendo un mayor financiamiento.

Tanto el financiamiento público como la competitividad electoral transformó al PAN (y dio sello al naciente PRD) en lo que Kare Strom (1994) llamó party office-seeking. En éste supuesto el partido maximizará “su control sobre la política de beneficios, que otorga como mercancía (puestos gubernamentales) a receptores de una política discrecional”* (Strom, 1996: 5). Los líderes de los partidos office valoran la democracia como un instrumental electoral para obtener beneficios además, el paso a partido office genera mayor estabilidad ya que los puestos de trabajo son visto como el deseo de controlar la coalición dominante.

La fuerza del partido office estriba en captar muchos cargos, a través de los votos, porque los “líderes desean gratificaciones y los utilizan como palanca para mantener la lealtad de sus seguidores”* (Strom, 1996: 7), buscan explotar los incentivos, que puede proporcionar el encargo que obtuvieron por la nominación de partido o los que se pueden negociar con la estructura administrativa del partido, a su favor o a favor de su grupo cercano. De hecho Delgado considera que los empleos públicos son tan importantes como los cargos de elección, de partido y votos; antes la participación de los panistas era de una forma “apostólica” (Delgado, 2012) pero hoy “no conozco a ningún miembro del partido que no aspire a un cargo público, aun cuando cuente con su despacho” (Delgado, 2012).

Así la respuesta a ¿en qué le beneficia o contribuye el financiamiento público a los partidos políticos? Se puede ver desde varios ángulos:

Primero, si bien ha generado una mayor competitividad electoral, permitiendo la alternancia partidista, también ha generado efectos negativos en los partidos políticos. Los cambios en el financiamiento público y las reformas electorales contribuyeron a una mayor competitividad electoral para que los líderes de éstos partidos pudieran retener los incentivos.

Segundo, la retención de cargos legislativa, existe una búsqueda por la retención de los incentivos que son distribuidos a los miembros de la red para formar la lealtades hacia los líderes de la red y que, finalmente, les permite conseguir sus objetivos personales, racionales y egoístas.

* Traducción libre del autor.

* Traducción libre del autor.

Tercero, ha formado una cultura política del empleo político, ha formado una burocracia de profesionales de la política que aspiran a un crecimiento dentro de la estructura del partido o de la elite burocrática del Estado.

Cuarto, lo ha transformado en consumidores de recursos financieros que superan a monto anual de todos los municipios de país, en incluso de algunos Estados y de alguna secretarías federales. La dependencia que veía en PAN en 1989 se ha transformado en una realidad; ahora los partidos políticos en México no pueden sobrevivir en un esquema de competitividad con recursos propios.

Fuentes consultadas:

- Alacantara (2003) Manuel y Flavia Freidenberg (Coord.), *Partidos políticos de América latina. Cono sur*. México, FCE, 624 p.
- Becerra (1997) Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México, FCE, 237 p.
- Carrillo (2003) Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México, FCE, 501 p.
- Delgado Guerrero Jesús (2012), Cronista del Comité Directivo Regional Estado de México, entrevista realizada por David Padilla Macayo, Comité Ejecutivo del PAN, Estado de México, 11 de enero.
- IFE (1999), *Costa Rica. Sistemas políticos y electorales contemporáneos*. México, IFE, 54 p.
- Kitschelt (2010) Hebert, Kirk A. Hawkins, *Latin American party systems*. USA, Cambridge University, 392 p.
- Krieger Emilio (1990), “El derecho electoral en julio de 1988” en González Casanova Pablo (Coord.) *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*. México, Siglo XXI, p. 14-50
- León (2010) González Samuel y Salvador Mora Velázquez (Coord.), *El financiamiento de la política*. México, UNAM, 251 p.
- Lujambio, Aalonso (2003), “México” en Carrillo Manuel, Alonso Lujambio. y Carlos Navarro, en *Dinero y contienda político-electoral*. México, FCE.
- Müller, C. Wolfagang (1999) y Kaare Stroøm, *Policy, office or votes? How political parties in western Europe make hard decisions*. USA, Cambridge University, 319 p.
- Núñez (1991) Jiménez Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*. México, FCE, 345 p.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2011), *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. México, FCE, IFE, Gobierno de España, 163 p.
- Panebianco (2000), Ángelo, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*. Italia, il Mulino, 502 p.
- Pérez Cuevas Carlos Alberto (2011), Diputado local por el Partido Acción Nacional, entrevista realizada por David Padilla Macayo, Comité Ejecutivo del PAN, Estado de México, 24 de febrero.
- Zovato (2003) Daniel, “América Latina” en Carrillo (2003) Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México, FCE, p. 31-278