

DOS FUENTES DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES: FEDERAL Y ESTATAL

Jorge Telmo Castro Martignoni

Licenciado en Sociología y posgrado en Demografía.
Experiencia por más de 15 años en planeación y análisis de temas electorales.
Director de Planeación en el Instituto Federal Electoral (IFE) de 1999 a 2006;
asesor externo en 2009-2010 y asesor en la Oficina de la Presidencia del IFE entre 2012 y 2014.
Lugar de nacimiento: Montevideo-Uruguay. Nacionalidad: mexicano.
Domicilio: Camino Real a Xochitepec 15-45. Tepepan-Xochimilco. D.F.
Tel.: 55 54 18 00 07. Correo electrónico: jorgecastromartignoni@gmail.com

¿En qué consiste el financiamiento público a los partidos políticos nacionales? ¿Cuál es la magnitud de las bolsas de dinero que reciben anualmente estos partidos políticos del Estado Mexicano? ¿La fuente de ese flujo de dinero público anual corresponde exclusivamente al Presupuesto Federal? Éstas son las preguntas fundamentales que guían el desarrollo del presente trabajo. Para dilucidarlas enfocaremos nuestro análisis en el período trianual 2011-2013. En primer término, dejaremos de manifiesto las cantidades asignadas a los partidos políticos nacionales a través de los presupuestos de egresos federales. En segundo lugar, evidenciaremos la otra porción de financiamiento público que reciben los mismos partidos políticos: la procedente de los presupuestos de egresos públicos de las entidades federativas. Así, develaremos que al presupuesto que la federación le asigna a los partidos políticos nacionales todo los años, hay que añadirle un 60% adicional transferido por los erarios públicos de las entidades federativas.

TWO PUBLIC FUNDING SOURCES FOR NATIONAL POLITICAL PARTIES: THE FEDERAL AND THE STATE

What is the public financing of the national political parties? What is the magnitude of the bags of money they receive annually these political parties of the Mexican State? The source of the annual flow of public money is only for the Federal Budget? These are the essential questions that guide the development of this work. To explain them, we will focus our analysis on the three-year period 2011-2013. First, we will reveal the amount allocated to the national political parties through the budgets of federal expenditures. In second place, we will show up the other part of the public funding that the same political parties received: the origin of the public expenditure budgets of the states. So, we will reveal that the budget the federation assign to the national political parties every year, we must add an additional 60% transferred by the public treasuries of the states.

- * Political parties.
- * Public funding.
- * Federal budget.
- * State budget.
- * Equity.

Introducción

En la literatura sobre el financiamiento público a los partidos políticos nacionales en México, se suele encontrar, en general en el contexto de un vistazo en el pasado reciente (a partir de la reforma electoral de 1977, y en algunos casos un poco antes), repasos más o menos analíticos/descriptivos y reflexiones sobre los siguientes aspectos del tema.

- ✓ *La decisión* de establecer un modelo mixto de financiamiento a los partidos políticos nacionales, configurado por financiamiento *público* y por financiamiento *privado*. Y en tal esquema de financiamiento, la determinación de que el financiamiento público debe privar sobre los dineros de origen privado. Con base en lo cual, desde la propia Constitución se estableció que los partidos políticos nacionales deben ser asumidos como *entidades de interés público*.
- ✓ *La justificación* de haber optado por ese tipo de modelo mixto -con preeminencia del financiamiento público sobre el privado-, que en general discurre por los conceptos de: minimizar la ingerencia de intereses privados en la política, garantizar la independencia de las organizaciones políticas, y proveer un contexto de relativa equidad en los flujos de recursos financieros a los partidos. En cuanto a este último aspecto, se ha hablado de proveer de un *mínimo de recursos* a las organizaciones políticas para su funcionamiento; idea que resuena como eco de la de “*mínimo de elementos*”, plasmada en la Constitución luego de la reforma de 1977, y referida a los recursos con que deberían contar los partidos políticos para contender por el voto ciudadano (Becerra *et. al.*, 2000). Ya veremos en este análisis qué tan mínimos son dichos recursos.
- ✓ La *mayor transparencia* que implica tal modelo de financiamiento, al conocerse con certeza el origen de los recursos de que se hacen los partidos políticos.
- ✓ La *mayor equidad* en la distribución de los recursos públicos (desde la reforma de 1996), al establecerse un procedimiento de distribución entre los distintos partidos políticos a través del cual, una parte minoritaria de los dineros -30%- se distribuye de manera igualitaria entre todos, y la otra mayoritaria -70%- de forma desigual, en proporción al peso relativo de los votos obtenidos en la última elección de diputados.
- ✓ Los *avances y bondades* de las paulatinas modificaciones a la ley electoral, también en cuanto a la *fiscalización* de los recursos que el erario público federal transfiere a los partidos políticos, así como respecto de la *rendición de cuentas* por parte de éstos.
- ✓ La *mayor estabilidad* -y hasta una eventual reducción!- de los recursos procedentes del financiamiento público que se entregan anualmente a los partidos políticos, por y para el concepto de *actividades ordinarias permanentes* (AP). Ello debido a la fórmula de cálculo establecida en la reforma electoral 2007-2008, que involucra el tamaño del padrón electoral nacional, el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y una constante como factor porcentual de ponderación (0.65).
- ✓ *Cierta reducción* en los recursos públicos transferidos a los partidos políticos para el concepto de *gastos de campaña* y el de *actividades ordinarias específicas* (educación, capacitación, investigación, y actividades editoriales).

Empero, en mi revisión de buena parte de las reflexiones, exposiciones y enfoques de análisis de los investigadores mexicanos respecto del asunto del financiamiento público a los partidos políticos nacionales, identifiqué, por un lado, cierta “complacencia” con el devenir de estos asuntos del dinero público que se transfiere a los partidos políticos, y por el otro, la omisión de

algunos aspectos de estos temas que, a mi modo de ver, son tan irregulares que no comprendo que puedan ser soslayados.

En cuanto a lo que percibo como *conformismo analítico*, podría hacer referencia, por ejemplo, a cierta inclinación por destacar la “faceta amable” del financiamiento público a los partidos políticos y de su preeminencia sobre el privado, versus las eventuales consecuencias negativas de este último, ignorando las peculiares características -cuantitativas y cualitativas- con que ha devenido tal financiamiento público y su ejercicio (asuntos a los que nos referiremos en la segunda parte de este trabajo). O resaltar la mayor equidad que se tiene hoy en la distribución de tales dineros públicos entre los partidos políticos, respecto de lo que acontecía en el pasado más o menos reciente, sin cuestionamiento del tipo o grado de esa “equidad” a que se ha llegado. O ponderar cierta *estabilidad* o *reducción* alcanzadas (producto de las continuas reformas electorales) en los montos de financiamiento que el Estado Mexicano debe transferir anualmente a los partidos políticos, pero refiriéndose exclusivamente a la fuente de financiamiento federal (como si ésta fuera la única fuente de ese financiamiento público). O destacar las *bondades* de las nuevas normas en materia de fiscalización y rendición de cuentas de los recursos federales, desdeñando los desvíos que hacen los partidos políticos nacionales (y que aparecen registrados en los informes anuales y de gastos de campañas federales), gastando porciones del dinero asignado para ciertos conceptos en otros.

En mi manera de enfocar y analizar estos asuntos, antes que nada, no ignoro ni niego ciertos avances al respecto. Pero tales avances me parecen extraordinariamente lentos, titubeantes, bastante limitados en los hechos, y siempre después de haberse verificado costos muy altos que paga el conjunto de la sociedad mexicana, y cuyos beneficios (claramente económicos) sólo tienen como depositarios a las estructuras partidistas y ciertos grupos de poder.

Tomemos como ejemplo un dato que se presenta en un artículo de hace pocos años en el contexto de la entonces reciente reforma electoral 2007-2008 (Murayama, C., 2008). Con motivo de la elección federal legislativa de 2003, los tres principales partidos políticos (Acción Nacional – PAN-, de la Revolución Democrática -PRD- y Revolucionario Institucional -PRI-) recibieron en conjunto del erario público *para* gastos de campaña un total de 1,638 millones de pesos. Pero cada uno de ellos, debido a los límites agregados establecidos para tales gastos (para las trescientas campañas electorales de diputados de mayoría relativa), no podía gastar (en total por tal concepto) más de 254.7 millones. A riesgo de ser redundantes, insistamos: en suma, los tres partidos políticos no podían erogar en campañas electorales federales más de un 47% del total transferido por el presupuesto público federal agregado *para ese* concepto. ¿Cómo puede haber tenido lugar tal incongruencia?; ¿por qué y para qué se les asignaba a los partidos políticos montos tan cuantiosos de dinero y desfasados de lo que la propia ley les permitía gastar? Y finalmente, ¿qué hicieron los tres partidos políticos más importantes de México con el 53% que recibieron en exceso en aquel año?; ¿lo regresaron a la Tesorería de la Federación (como es la norma administrativa para muchas entidades financiadas por el presupuesto federal)? No, por el contrario, simplemente engrosaron sus arcas.

Incluso, la mencionada *mayor equidad* en la distribución de la bolsa de recursos extraordinarios que se prevé cada tres años en el Presupuesto de Egresos Federal para transferir a los partidos políticos nacionales, para financiar sus gastos en campañas electorales federales, resulta sumamente discutible. Una supuesta equidad proporcionada por lo que se conoce coloquialmente

como la fórmula “30/70”: 30% del total distribuido en porciones iguales entre todos los partidos políticos, y el restante 70% de manera desigual conforme los porcentajes de votación en la más reciente elección de diputados por mayoría relativa. Ya he abundado en otra parte a este respecto (Castro, J., 2013), aquí sólo lo dejo mencionado. ¿Mayor equidad comparativamente respecto de qué norma valorativa?: ¿de la casi completa desigualdad en épocas de un Estado autoritario de partido único? Me parece que establecer esa norma para calificar de mayor equidad dicha distribución de recursos públicos, es muy corto de miras. Obviamente, si nuestra medida de comparación ha quedado anclada en la elección de 1994 y anteriores, las condiciones de “equidad” respecto de 20 o más años atrás han mejorado sin lugar a dudas. Pero si el análisis es menos simplista, y nuestro parámetro para evaluar la calidad de esta faceta *equidad/inequidad* en las condiciones de la competencia electoral no es el Estado autoritario de antaño, sino una imagen-objetivo de Estado democrático, al tiempo que coincidimos en que las condiciones de inequidad han disminuido respecto de hace dos o más décadas, también sostenemos que el grado de equidad que provee la fórmula 30/70 es bastante limitado. O, ¿cuál es la racionalidad que justifica que en una contienda electoral, para financiar los gastos de las campañas electorales de los partidos políticos que, en principio y sin considerar el fenómeno de las coaliciones, van a contender por igual número de puestos de elección pública, pretendiendo informar de sus propuestas políticas a todos los ciudadanos, y en el mismo mercado de oferta de bienes y servicios, los recursos se distribuyan de manera desigual con base en la asimétrica fórmula 30/70? Este procedimiento, lejos de propiciar una dinámica de transición hacia una mayor equidad en la distribución de los recursos financieros y, con ello, en las condiciones de la contienda electoral, parece legitimar la inequidad.¹

En otro orden de reflexiones, y en cuanto a lo que señalé que percibía como omisiones y notables ausencias de ciertos temas medulares relativos al financiamiento público a los partidos políticos nacionales, me refiero a lo siguiente:

1. La relación entre los conceptos de gasto *por* y *para* los cuales se otorga financiamiento público a los partidos políticos, y la aplicación efectiva de los recursos asignados en tales conceptos. Un asunto que atañe, tanto a un enfoque analítico de congruencia entre lo que dicta la norma (desde la propia Constitución) y lo que acontece en la realidad, como a un enfoque de fiscalización y control del gasto. Ya veíamos el ejemplo de lo acontecido con las cuantiosas cantidades de dinero que se quedaron en las arcas de los tres principales partidos políticos nacionales en ocasión de la elección de 2003: se transfirieron *para* gastos de campañas electorales federales, pero como no podían ser ejercidos para ello debido a los límites de gastos estipulados por ley, simplemente engrosaron las cuentas bancarias de dicho partidos y/o se gastaron en otros conceptos. En ocasión de las elecciones federales de 2012, la situación en cuanto al desfase o brecha entre el dinero recibido por los partidos políticos y los límites establecidos para *ese* gasto, no fue en esencia diferente. En ese año los partidos políticos nacionales recibieron en conjunto del erario público federal 1,680.6 millones de pesos para sus gastos en campañas electorales federales, pero: a) gastaron en total en dichas campañas 2,572.2 millones de pesos (891.6 millones adicionales, un 53% más de lo recibido

¹ Para ejemplificar la desigualdad/concentración en la adjudicación del financiamiento público para gastos de campaña entre los partidos políticos, baste con explicitar que, de los 7 partidos políticos nacionales que contendieron en las elecciones federales 2012, los tres principales recibieron 71% de los recursos públicos asignados en ese año para tal concepto (Castro, J., 2013).

para tal concepto; en esta ocasión, los desfasados toques de gastos de campaña se lo permitían); y b) gastaron también del presupuesto público federal otros 352.8 millones de pesos en el financiamiento de *campañas electorales locales* de las elecciones concurrentes que tuvieron lugar en la entidades federativas (Castro, J., 2013). En otras palabras, los partidos políticos nacionales recibieron en 2012 del erario público federal (como lo establece la Constitución -Cámara de Diputados, 2014- y lo indicaba el Código en la materia -IFE, 2008), una partida presupuestal extraordinaria adicional (a la bolsa de dinero anual ordinaria para financiar sus actividades permanentes) *para financiar sus campañas electorales federales* por un monto global de 1,680.6 millones de pesos, pero como los límites legales de gastos se lo permitían, erogaron en tal concepto un 53% adicional². Y además, desviaron recursos federales por un total aproximado de 352.8 millones de pesos, originalmente asignados *para* otros conceptos, y los gastaron en financiar campañas electorales locales. Pues bien, este tipo de anomalías e incongruencias entre las cantidades de los recursos públicos que se asignan *para* un concepto de gasto, y los montos efectivamente aplicados a tales conceptos es una *prerrogativa* (adicional) de la que, en el contexto de la normatividad de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH; Cámara de Diputados, 2014a), que constriñe el margen de acción de las entidades ejecutoras del gasto público federal³, los partidos políticos nacionales son particulares beneficiarios. Y estos asuntos, que caracterizan recurrentemente el modelo de financiamiento público a los partidos políticos nacionales reforma tras reforma, han sido soslayados, no sólo por gran parte de los investigadores que han abordado tales temas, sino también por las autoridades fiscalizadoras.

2. Y además, ¿qué es en verdad el *financiamiento público a los partidos políticos nacionales*? ¿Cuál es en realidad la magnitud de las bolsas de dinero que reciben directamente los partidos políticos nacionales anualmente del Estado Mexicano? ¿Cuáles son las fuentes de esos flujos de dinero? Al leer buena parte de la literatura a que hemos aludido⁴, un ciudadano común podría asumir que ese financiamiento público a que se hace referencia habitualmente, procede exclusivamente o, por lo menos, primordialmente, del presupuesto federal; como consecuencia de la normatividad constitucional establecida por los legisladores en el Art. 41. Pero ello dista mucho de ser así. Como veremos en este trabajo, al presupuesto que la federación le asigna a los partidos políticos nacionales todo los años, hay que añadirle un 60% adicional transferido por los erarios públicos de las entidades federativas; como consecuencia también de la letra constitucional, esta vez colocada en el Art. 116 desde la

² He aquí una incongruencia normativa adicional que, a mi modo de ver, es muy obvia. En el caso de las elecciones de 2003, veíamos (Murayama, C., 2008) que los partidos políticos nacionales recibieron del presupuesto federal sumas de dinero excesivas para gastos de campañas federales, que los toques de gastos para tal concepto no les permitían gastar, y por lo tanto se quedaron con el exceso en sus arcas y lo utilizaron como quisieron. En 2012 en cambio, los toques de gastos en campaña eran tan altos que los partidos políticos y coaliciones pudieron gastar bastante más de lo que se le transfirió para dicho concepto. ¿Cuál es la congruencia lógica de que, por una parte se justifique el modelo mexicano de financiamiento público con la retórica de que los partidos políticos sean independientes de intereses privados, y por la otra, que la propia norma auspicie gastar cantidades de dinero en campañas electorales tan por encima de las asignadas (de manera extraordinaria) por el financiamiento público?

³ De hecho, de acuerdo a la normatividad vigente, y no obstante las generosas porciones del presupuesto público federal que se les transfiere a los partidos políticos nacionales, estas organizaciones no podrían ser consideradas como *entidades ejecutoras del gasto* y regirse por la LFPRH (sino que lo sería el ahora INE, a través de quien se transfieren los recursos federales a los partidos políticos).

⁴ Véase, por ejemplo: Aparicio, J. y Pérez, J. Ma., 2008; Cantú, J., 2009; Córdova, L., 2011; Chuayffet, E., 2002; Freidenberg, F., 2009; Morales, R., 2010; Murayama, C., 2008; Ramírez, J., 2002; Woldenberg, J., 2002.

reforma del 11 de noviembre de 1996, pero que nadie (por lo menos en mi revisión) alude cuando se habla del financiamiento a los partidos políticos nacionales.⁵

3. La opción del modelo mexicano de financiamiento mixto a los partidos políticos, con preeminencia del público sobre el privado, amparado en minimizar la injerencia de intereses privados en la política, garantizar la independencia de los partidos, proveer un contexto de relativa equidad en los flujos de recursos financieros a los partidos políticos, y una mayor transparencia en el origen de los recursos, ¿justifica las cuantiosas cantidades de dinero que la sociedad mexicana le debe transferir (y le ha transferido) año con año a dichos institutos políticos? El costo de tales deseables características, ¿debe ser tan alto? Aún más: ¿la única opción que tenemos como sociedad para mantener a raya la corrupción política, la influencia de intereses privados y del crimen organizado, es constituyendo ese tipo de entidades políticas que se mantienen y engordan anualmente (y en años electorales aún más) con generosas porciones de los presupuestos públicos, y además que gozan de regímenes normativos de excepción en cuanto a ejercicio y control del gasto? O en realidad, es que como sociedad, no podemos hacer nada al respecto...?
4. ¿Quiénes son los que establecen las normas legales por las cuales se otorga tales cantidades de financiamiento público a los partidos políticos, y en condiciones tan laxas y *sui generis* en el sector público en cuanto al ejercicio de las partidas presupuestales y rendición de cuentas? Por ley, los partidos políticos son las instancias exclusivas a través de las cuales se pueden catapultar los candidatos a puestos de elección pública federal.⁶ Con la elección pública por mayoría relativa y por representación proporcional, algunos de tales candidatos devienen legisladores e integran las bancadas legislativas en ambas cámaras correspondientes a los partidos políticos que los postularon. En su papel de legisladores, los otrora candidatos de partidos políticos, son los responsables de elaborar las leyes que enmarcan el discurrir público y social en diversos ámbitos más o menos generales, más o menos específicos. Y asociado con dichos ámbitos, legislan para nosotros, los actores de esos diversos ámbitos del quehacer público nacional. Pero hay un ámbito y un grupo de población muy específico para el cual nuestros legisladores también elaboran leyes: para los partidos políticos de los cuales ellos mismos provienen, se encuentran asociados y representan. En particular, elaboran las leyes que determinan los dineros del presupuesto público que el Estado debe transferir anualmente a dichos institutos políticos. Más aún: definen las leyes, incluyendo sus inconsistencias y vacíos, relativas a transparencia y rendición de cuentas del presupuesto público que reciben los partidos políticos. El círculo vicioso que se configura en esta dinámica y que, desde mi punto de vista, explica la mayoría de los vicios, excesos y excepciones *de facto* que se pueden identificar en este sistema de elaboración de

⁵ Es propio advertir que existe algún trabajo en el que se ha abordado el tema del financiamiento público a los partidos políticos procedente de los presupuestos de egresos estatales (Guzmán, M. y Mougrabi, C., 2013; Mondragón, J.C., 2012; Mena, M., 2010). No obstante, en los dos primeros casos, se trata de trabajos exclusivamente descriptivos, que no discuten, abordan conceptual y legalmente, o problematizan el asunto del doble financiamiento público a los partidos políticos nacionales; y en el caso del trabajo de Mena, apenas se pone en entre dicho tangencial y brevemente en el apartado final de conclusiones. Adicionalmente, en los trabajos de Guzmán y Mougrabi, y en el de Mondragón se pueden identificar significativas subestimaciones relativas a los montos de dinero provenientes de las fuentes públicas estatales.

⁶ Con la reforma constitucional de 2012 (ver fracción II del Art. 35 constitucional; DOF, 9 de agosto de 2012), esta exclusividad se ha modificado, no obstante todavía no ha tenido efectos prácticos a nivel federal.

normas, financiamiento público, gasto del presupuesto público, transparencia/fiscalización/rendición de cuentas, me parece insoslayable.

Como lo señalábamos, de estos temas poco se ha hablado y escrito, y aún menos problematizado y cuestionado.⁷ En este trabajo no abordaremos en profundidad todos los asuntos antes mencionados. Nos limitaremos a dejar en evidencia las magnitudes anuales de dinero que el Estado Mexicano le transfiere a los partidos políticos nacionales, consecuencia del denominado *financiamiento público directo*⁸. Para ello, nos centraremos en los últimos tres años, de 2011 a 2013. En primer término, dejaremos de manifiesto las cantidades asignadas a los partidos políticos nacionales, por tipo de concepto, a través de los presupuestos de egresos federales y que administraba y entregaba el Instituto Federal Electoral (IFE; ahora INE: Instituto Nacional Electoral). Y en segundo lugar, evidenciaremos la otra parte del financiamiento público que reciben los mismos partidos políticos; el procedente de los presupuestos de egresos de las entidades federativas, que administran y entregan los respectivos institutos estatales electorales. Al final, a manera de conclusión, dedicaremos un breve espacio para resumir los principales hallazgos y reflexiones.

⁷ No obstante, algo relativo a transparencia y rendición de cuentas, y la fórmula por la cual se determina anualmente el financiamiento público federal se puede encontrar en trabajos tales como: Ackerman, J.M., 2009; Cantú, J., 2009; Cárdenas, J., 2009; Morales, R., 2008.

⁸ En este trabajo ignoraremos el llamado *financiamiento público indirecto*, que corresponde a los tiempos gratuitos en radio y televisión a que acceden los partidos políticos nacionales por norma legal, como prerrogativa adicional.

El financiamiento público federal a los partidos políticos nacionales

Como se ha escrito en reiteradas ocasiones, el financiamiento de las actividades y funcionamiento de los partidos políticos nacionales procede de dos grandes fuentes: el *financiamiento público* y el *financiamiento privado*. Estableciéndose en la propia ley que el primero debe prevalecer sobre el segundo.

En lo que atañe al financiamiento público federal, la norma legal (Art. 41 constitucional) indica que se integra por tres conceptos o *para* tres propósitos fundamentales: 1) *para el sostenimiento de las actividades regulares u ordinarias, de carácter permanente* de los partidos políticos (FAP), 2) *para financiar* ciertos tipos de *actividades específicas* (FAE), y 3) en año de elecciones federales, se les asigna a los partidos políticos una cantidad de dinero adicional a la de los dos rubros precedentes, *para financiar las actividades de las campañas electorales* de sus candidatos (FGC). Los dos primeros conceptos de financiamiento son de carácter *ordinario*; anualmente se prevén las partidas presupuestales correspondientes en el Presupuesto de Egresos Federal y se entregan a los partidos políticos durante el año. El financiamiento para gastos de campaña es de carácter extraordinario, y se transfiere a los institutos políticos sólo en año de elecciones federales.

La base de este financiamiento federal la constituye el rubro nombrado “*para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes*”. Con el cálculo del presupuesto público para (supuestamente) este propósito, inicia la secuencia concatenada numéricamente que configura el financiamiento público federal total a los partidos políticos. La secuencia de referencia es la siguiente.

1) Presupuesto federal para el financiamiento de las actividades ordinarias permanentes (FAP)

Anualmente el Consejo General del IFE (ahora, INE) calcula y aprueba el monto agregado correspondiente al financiamiento público federal *para* el sostenimiento de las *actividades permanentes* de los partidos políticos nacionales. Con base en el número de inscritos en el padrón electoral nacional (PE_N) a julio del año precedente, el salario mínimo (SM_{DF}) que regirá en el Distrito Federal el año del cálculo y el factor de ponderación 0.65, se calcula el monto total de financiamiento público anual a distribuir entre los partidos políticos nacionales con registro.

La fórmula entonces es muy sencilla:

$$FAP = 0.65 \times SM_{DF} \times PE_N$$

Esta fórmula, que desde la reforma político-electoral 2007-2008 se debe utilizar para determinar el monto anual de dinero que el erario público federal le debe entregar a los partidos políticos para financiar su funcionamiento *ordinario* (sus *actividades ordinarias permanentes*), se puede interpretar de dos maneras:

- a) Que todos y cada uno de los inscritos en el PE_N debemos aportar y transferir anualmente a los partidos políticos para su sostenimiento, aproximadamente $2/3$ (0.65) de un día de SM_{DF} .

- b) O su alternativa: que aproximadamente las 2/3 partes del número total de inscritos en el PE_N , debemos aportar y transferir anualmente a los partidos políticos, 1 día de SM_{DF} .

Ya he señalado en otro lugar el carácter arbitrario que identifiqué en tal procedimiento de cálculo (Castro, J., 2013), el cual no voy a justificar en esta oportunidad. Lo que aquí me interesa destacar es que en dicha fórmula se emplea, como la variable de mayor peso en la determinación del monto total de dinero a transferir a los partidos políticos nacionales **el padrón electoral nacional** (la otra variable es el SM_{DF}), vale decir, el número de mexicanas y mexicanos inscritos en **todo el país** (el total agregado de las treinta y dos entidades federativas, que a finales de febrero de 2014 era de aproximadamente 88.5 millones de mexicanos).

2) *La distribución del FAP entre los partidos políticos nacionales*

Se suele evocar la reforma electoral de 1996 como la que abrió el camino para revertir las condiciones de inequidad de la competencia electoral en cuanto al acceso a los dineros públicos. En aquella reforma se estableció por primera vez la fórmula “30/70” para distribuir el financiamiento público total anual entre los partidos políticos para el sostenimiento de su funcionamiento habitual (sus actividades ordinarias permanentes): 30% distribuido de manera igualitaria, y el otro 70% de forma proporcional (desigual) a los porcentajes de votación obtenidos en la más reciente elección de diputados. Con la reforma electoral de 2007-2008 y las más reciente de 2013, el procedimiento 30/70 permaneció sin modificaciones.

En el trabajo que ya he citado, también analicé y critiqué la fórmula 30/70 para distribuir el presupuesto público federal entre los partidos políticos nacionales. Aquí simplemente dejaré enunciado que, a mi entender, este procedimiento de distribución, por una parte, no guarda relación conceptual alguna con la desigualdad organizacional relativa entre los institutos políticos que reciben el financiamiento (*para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes*). Y por otro lado, es demasiado asimétrica, con un claro sesgo hacia el extremo de *desigualdad absoluta* (100% del monto presupuestal distribuido con las proporciones de votación), que hace que este tipo de distribución sea más desigual que equitativa.

3) *La partida presupuestal para actividades ordinarias específicas (FAE)*

El otro concepto por el que y para el que se otorga anualmente (también de forma ordinaria) presupuesto federal a los partidos políticos nacionales es el correspondiente al *financiamiento de sus actividades específicas* (relativas a capacitación, investigación socioeconómica y política, tareas editoriales, etc.). Esta partida federal se calcula de forma global como un 3% del total del FAP, y se distribuye entre los partidos políticos de manera análoga, con la fórmula 30/70. Obsérvese entonces que, dada la concatenación del procedimiento de cálculo (en el que se vincula el FAE con el FAP: $FAE = 0.03 \cdot FAP$), en el resultado de esta partida presupuestal también incide el PE_N . En ambos casos se trata de partidas presupuestales cuya fuente es el presupuesto federal y se calculan a nivel nacional.

4) *El financiamiento federal para gastos en campañas electorales federales (FGC)*

El otro concepto del financiamiento público federal a los partidos políticos nacionales, corresponde a una partida *extraordinaria*, que se otorga cada tres años, cuando tienen lugar elecciones federales: para actividades tendientes a la obtención del voto, es decir, *para gastos en campañas electorales federales*. Se trata pues de una partida presupuestal que los partidos políticos reciben en años de elecciones federales adicionalmente al financiamiento estipulado para solventar sus *actividades ordinarias permanentes y específicas*. Esta suma de dinero representa en año de elecciones federales presidencial, de senadores y diputados, para cada partido, un 50% de lo asignado en ese mismo año por el concepto de actividades permanentes, y en año de elecciones sólo de diputados federales, un 30% adicional.

Ello tiene, por lo menos, un par de implicaciones que hacemos explícitas a continuación:

- Que los partidos políticos, en año de elecciones federales, requieren de una suma *adicional* de dinero para solventar las actividades extraordinarias correspondientes a las campañas electorales para promocionar a sus candidatos a los puestos de elección popular federal y contender por el voto ciudadano. Y esta cantidad debe ser adicional porque, aparentemente, las erogaciones que exigen las campañas electorales no podrían solventarse con recursos de la fuente de financiamiento correspondiente a actividades ordinarias, que representa el grueso del financiamiento de un partido político. Dicho en otras palabras: los recursos que los partidos políticos reciben todos los años por concepto de actividades ordinarias permanentes y específicas, serían apenas suficientes para ello, para solventar *ese* tipo de actividades propias del funcionamiento cotidiano de un instituto político, y no otras. Para esas otras actividades que constituyen las campañas electorales federales, los partidos políticos requieren recursos adicionales.
- Esta partida presupuestal federal adicional cada tres años, prevista desde la Carta Magna, constituye una *asignación extraordinaria* para los partidos políticos, y se trata de un recurso “etiquetado”, al igual que las otras dos partidas presupuestales ordinarias. En este caso, un recurso *para y por concepto de promoción de las candidaturas a puestos de elección pública federal*.

En principio entonces, el sustento lógico/racional de que se adjudique a los partidos políticos un presupuesto adicional y extraordinario en año de elecciones federales sería entonces: a) porque las cantidades de financiamiento público correspondiente a los dos rubros de carácter ordinario, están “etiquetadas” y no pueden desviarse de la aplicación en los conceptos de gasto para los cuales fueron concebidos; y b) porque el financiamiento público ordinario de los rubros AP y AE resulta apenas suficiente para sostener los conceptos de gasto propios de dichas partidas, y no otras adicionales como los GC federales.

Pues bien, ninguna de estas dos posibilidades explicativas son pertinentes ni ciertas. Cualquier observador con cierta aptitud aritmética que se dé a la tarea de revisar complementariamente los dictámenes de la entonces Unidad de Fiscalización (UF) del IFE correspondientes a los informes de ingresos y gastos de campañas federales (IGC) y los informes anuales de ingresos y gastos (IA) de los partidos políticos en 2012 (IFE, 2013 y 2013a), podrá constatar que:

- 1) los recursos del financiamiento público federal que reciben (supuestamente etiquetados) los partidos políticos, según y *para* los conceptos de aplicación del gasto mencionados, se desvían de facto a distintas aplicaciones, entre ellas, financiar campañas electorales no federales, sino locales;
- 2) el dictamen consolidado de la UF respecto de los gastos de campaña federales 2012, deja en evidencia que los partidos políticos y coaliciones gastaron más de lo que recibieron *para* tal concepto, con lo cual deben haber desviado recursos de otros conceptos de gasto (además de utilizar algo de financiamiento privado) para aplicarlos en gastos de campaña;
- 3) los dictámenes de la UF respecto de los IA de los partidos políticos -en año de elecciones federales o no-, muestra el rubro “campañas electorales locales” como un concepto de gasto, no obstante el erario público federal *no* les asigna presupuesto para tal efecto, y en años en que no tienen lugar elecciones federales las únicas dos partidas presupuestales corresponden a financiamiento ordinario.

Como conclusión principal entonces: los partidos políticos nacionales (en particular los tres más importantes) reciben anualmente del erario público federal (por virtud de la ley que ellos mismos, en su calidad de legisladores, se han dado) cantidades de dinero por (y supuestamente, *para*) concepto de *sostenimiento de actividades permanente ordinarias*, no sólo suficientes, sino sobradas, de forma tal que les alcanza para aplicarlas en el financiamiento de otros conceptos de gasto como campañas electorales federales y locales (e incluso inversiones financieras; véanse los IA de los partidos políticos).

En otras palabras, los partidos políticos gastan el presupuesto público federal supuestamente etiquetado, casi *para* lo que desean, a su libre arbitrio, sin restricciones y controles de autoridad alguna. Desvían los recursos asignados supuestamente *para* financiar sus actividades ordinarias permanentes, y gastan porciones de ellos *para* financiar campañas electorales federales y locales.

Y de paso, dejo planteado algo que ya he abordado en otro texto. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé un financiamiento público *extraordinario* a los partidos políticos nacionales, cada tres años, cuando tienen lugar elecciones federales. Pero ni la Constitución ni el Código Electoral (ahora Ley Electoral) prevén que porciones de ese presupuesto extraordinario pueda ser aplicado en el financiamiento de campañas electorales locales. Análogamente, tales cuerpos normativos de primer y segundo orden, tampoco prevén que los partidos políticos nacionales apliquen en años no electorales federales, dinero público federal en campañas electorales locales⁹. En el único lugar donde se puede identificar esa *prerrogativa* de los partidos políticos nacionales, es en Reglamento de Fiscalización aprobado por el IFE (¡un cuerpo normativo de tercer orden!; IFE, 2011: Arts. 141 a 148). ¿No estamos aquí ante algo más que una simple incongruencia normativo/legal?; ¿no se configura a este respecto una posible controversia constitucional?

⁹ Que, también sea dicho, implica una componente de inequidad en la contienda por la disputa de los puestos de elección pública local con los partidos políticos locales, que no reciben financiamiento público federal. De facto entonces, los partidos políticos nacionales se benefician de dos fuentes de financiamiento público -a diferencia de los partidos políticos locales- para solventar sus gastos en campañas electorales locales: la federal y la estatal.

En definitiva, en los hechos los partidos políticos no están sujetos a las restricciones en la aplicación de los recursos federales que reciben del Estado, como sí lo están otras entidades públicas federales, como el propio INE. En el sistema político/electoral mexicano, los partidos políticos nacionales reciben los recursos públicos federales supuestamente *para un fin, para un objeto de gasto*, y los utilizan, virtualmente, *para cualquier otro propósito*, entre ellos, financiar campañas electorales locales.

Recapitulemos. Hasta aquí tenemos entonces que desde la Carta Magna (Art. 41, Base I) se establece que *los partidos políticos son entidades de interés público*. En función de ello se determina (Art. 41, Base II) que:

- II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

En la determinación del presupuesto federal que el Estado destina anualmente para financiar las actividades ordinarias permanentes de esas *entidades de interés público*, se emplea una fórmula de cálculo donde intervienen una constante (0.65) y dos variables (SM_{DF} y PE_N). En dicha fórmula -que es la base para el cálculo de los otros dos conceptos de financiamiento: actividades específicas y gastos de campaña-, una variable que tiene peso decisivo en la cuantía del monto de dinero a transferir a los partidos políticos es el tamaño del PE_N , que a principios del presente año era del orden de los 88.5 millones de mexicanos. Más allá de los posibles cuestionamientos en cuanto a la pertinencia de tal indicador (en lugar de emplear la Lista Nominal o, aún mejor, la votación total emitida en la última elección federal), podría intentar justificarse que, por tratarse de un presupuesto para sostener el funcionamiento ordinario de los partidos políticos nacionales a lo largo y ancho del territorio nacional, se utilice un indicador nacional.

De tal suerte, en los últimos tres años los partidos políticos nacionales han recibido del presupuesto de la federación las cantidades de dinero que se indican en el Cuadro 1. A través de los datos contenidos en el cuadro, se pueden advertir, por lo menos, los siguientes principales aspectos:

- El notable incremento en el presupuesto global en 2012 -del orden de un 50% respecto de 2011-, consecuencia de las elecciones federales en aquel año. Ello, derivado, por una parte, del incremento en los costos de operación del IFE en años de elecciones federales, y por la otra, de la partida presupuestal adicional y extraordinaria en tales años electorales para financiar los gastos de campaña de los partidos políticos.
- En el año electoral de 2012, los partidos políticos nacionales recibieron del presupuesto federal en conjunto 5,142.5 millones de pesos, de los cuales la mitad correspondió a la bolsa de dinero para gastos de campaña. Para dimensionar esta cantidad de dinero, se puede señalar, por ejemplo, que fue ligeramente inferior al total del presupuesto asignado ese año al ámbito de Salud en el marco del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (5,314.4 millones de pesos), o que representó una cuarta parte de todo el presupuesto autorizado en aquel año para la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento

Sustentable de la Energía (20,474.4 millones de pesos), o más del doble de la asignación presupuestal a la Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para la ejecución de cinco programas en el marco del Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas (2,420.1 millones de pesos; Cámara de Diputados, 2011).

- Que el costo de financiamiento de los partidos políticos nacionales es equivalente a la mitad del costo de operación institucional federal.

Cuadro 1

Distribución del presupuesto (en millones de pesos a valores corrientes y en porcentajes) del Instituto Federal Electoral (IFE) y del financiamiento público federal a los partidos políticos nacionales, según año, 2011-2013

A ñ o s	Presupuesto (millones de \$)			Porcentajes		
	T o t a l	IFE	Partidos Políticos	Total	IFE	Partidos Políticos
2013	11,129.2	7,458.4	3,670.8	100.0	67.0	33.0
2012	15,594.1	10,451.6	5,142.5	100.0	67.0	33.0
2011	10,269.5	7,056.5	3,212.9	100.0	68.7	31.3

Fuente: Información contenida en la página web del IFE.

Pero, estas generosas cantidades de dinero que reciben los partidos políticos nacionales todos los años a través del presupuesto federal, ¿constituyen su única fuente de recursos públicos? Como veremos a continuación, ello está lejos de ser así. En las constituciones y en las leyes electorales de las entidades federativas, los congresos locales -integrados por representantes de esos mismos partidos políticos nacionales, ya en su carácter de diputados- establecieron las mismas obligaciones de financiamiento público -ahora, por cada entidad- a los partidos políticos nacionales (y, marginalmente en los hechos, a los estatales).

Más dinero para los partidos políticos nacionales

Como lo señalábamos entonces, los partidos políticos nacionales reciben anualmente sumas de dinero del erario público federal que exceden sus necesidades financieras para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y sus actividades ordinarias específicas. De tal suerte, utilizan porciones de dicho presupuesto excesivo para financiar actividades, no sólo relativas a su funcionamiento institucional o de las campañas electorales de sus candidatos a puestos de elección pública federal (cada tres años), sino también de sus candidatos en elecciones locales.

Ello de por sí, implica distintas aristas de cuestionamiento en cuanto al uso y aplicación de recursos federales que ya dejamos apuntadas. Pero ello se exagera cuando se advierte que, en el ámbito de todas y cada una de las treinta y dos entidades federativas, los partidos políticos nacionales tienen en los respectivos presupuestos públicos estatales sendas fuentes de financiamiento adicional. Y alguien podría pensar inmediatamente que ello puede tener cierta lógica: para financiar los gastos de las campañas electorales de sus candidatos a los puestos de elección pública local. Pero no sólo para ello reciben financiamiento estatal. En las constituciones y en las leyes electorales de todas las entidades federativas **se repiten los conceptos de financiamiento público ordinario**. En otras palabras, en las constituciones y en las leyes electorales de las treinta y dos entidades federativas se establece que los partidos políticos deben recibir de los respectivos presupuestos estatales ¡financiamiento para sus actividades ordinarias permanentes y también para las de carácter específico! Así, anualmente los partidos políticos nacionales reciben de los presupuestos públicos **doble financiamiento para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y específicas**: el que les transfiere la federación y el que les transfieren todos y cada uno de los treinta y dos gobiernos estatales.

Y como si ello no fuera en sí mismo un asunto extraño, la sorpresa es aún mayor cuando se descubre que tal financiamiento público estatal redundante, obedece al mandato que nuestros legisladores federales determinaron desde la reforma de 1996 (DOF, 22/08/1996), a través del Art. 116 constitucional, en el entonces inciso f) de la fracción IV:

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

(...)

f) 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;

Con la reforma de 2007 (DOF, 13/11/2007), el inciso f) se transformó en g), se eliminó “*de acuerdo con las disponibilidades presupuestales*”, y se especificó el concepto de financiamiento por actividades ordinarias permanentes:

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

(...)

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.(...).

Por último, con la reciente reforma de 2014 (DOF, 10/02/2014) el inciso g) permaneció intacto.¹⁰

Así entonces, en las constituciones políticas de las entidades federativas y sus respectivas leyes electorales, por mandato constitucional federal, los legisladores locales establecieron tres conceptos por y para los cuales los erarios públicos estatales deben otorgar financiamiento a los partidos políticos nacionales y estatales. Uno de ellos es el que corresponde al financiamiento de las campañas electorales de los candidatos a puestos de elección pública local. De forma análoga al correspondiente rubro federal, se trata de una partida presupuestal extraordinaria que se asigna cuando tienen lugar elecciones locales. Pero los otros dos conceptos por los cuales se otorga anualmente y de forma ordinaria financiamiento público a los institutos políticos, son exactamente los mismos por y para los cuales se les asigna anualmente a los partidos políticos nacionales porciones del presupuesto federal: para el sostenimiento de sus *actividades ordinarias permanentes*, y para el financiamiento de sus *actividades específicas* como entidades de interés público.

Repasemos someramente tales conceptos del financiamiento público estatal.

Para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes

Las treinta y dos entidades federativas prevén financiamiento a los partidos políticos para sostener sus actividades ordinarias permanentes (en la entidad federativa de que se trate). La mayoría (29) calcula el monto total de esta partida presupuestal a través de una fórmula análoga a la federal¹¹, multiplicando tres factores: el salario mínimo (SM) diario de la capital de la entidad federativa, un factor porcentual de ponderación (que varía entre 0.09 y 1), y el padrón electoral (PE) o la lista nominal (LN) de la entidad. En la mayoría de estas entidades (20) el factor de ponderación porcentual es menor que el empleado en la fórmula federal, en seis entidades es idéntico (0.65), y en otros tres estados es superior. Esto tiene dos consecuencias principales: a) que el total agregado del financiamiento público procedente de las entidades federativas para este concepto sea un tanto menor que el federal, y b) que no haya correlación entre los tamaños de los PE o las LN estatales, y los montos globales de financiamiento público transferidos a los partidos políticos.

Para la realización de actividades específicas

En veinticinco entidades federativas los legisladores locales establecieron una partida presupuestal anual adicional (ordinaria también al igual que en el ámbito federal) para financiar las denominadas *actividades específicas* de los partidos políticos (actividades de educación, capacitación, investigación, tareas editoriales), arguyendo, al igual que en el caso federal, su

¹⁰ Se modificó el inciso f), agregándose el párrafo: “El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro.”

¹¹ Las restantes tres entidades federativas –Durango, Hidalgo y Zacatecas– adjudican financiamiento público a los partidos políticos con base en una fórmula distinta: Durango y Zacatecas a partir del cálculos previos de costos mínimos de campaña, e Hidalgo a partir de números de salarios mínimos con base en rangos de porcentajes de votación obtenida en la elección precedente.

carácter de *entidades de interés público*.¹² De manera análoga al ámbito federal, en algunas entidades federativas (14) el monto global de esta bolsa de dinero se calcula como un porcentaje del correspondiente al FAP; en otras (11) se otorga como un porcentaje de los gastos comprobados por tal concepto por los partidos políticos.

Para gastos de campañas electorales locales

En las legislaciones electorales de todas y cada una de las entidades federativas se establece adjudicar a los partidos políticos nacionales y estatales una partida presupuestal extraordinaria - en años de elecciones locales- para financiar los *gastos de campaña* de sus candidatos locales. En las treinta y dos entidades el monto global de esta partida adicional se calcula (al igual que en el ámbito federal) como un porcentaje arbitrario del monto global transferido en ese año a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades permanentes. Los casos superlativos son los estados de Hidalgo (150% FAP), México¹³ (180% FAP) y San Luis Potosí (270% en año de elección de Gobernador, diputados y ayuntamientos, y 190% en años de elección legislativa y de ayuntamientos).

En este ámbito de las fuentes estatales de presupuesto público que también se transfiere a los partidos políticos nacionales, las sumas de dinero en los últimos tres años fueron las que se presentan en el Cuadro 2, donde también se indican los costos agregados de operación de los institutos electorales estatales.¹⁴ (Es pertinente apuntar que, si bien el financiamiento público de las entidades federativas incluye a los partidos políticos estatales, una enorme mayoría de dicho presupuesto se lo llevan los partidos políticos nacionales).

De manera análoga al caso federal (Cuadro 1), los datos del Cuadro 2 nos permiten destacar algunos aspectos fundamentales:

- El notable incremento del costo global en el año 2012, en este caso, consecuencia de las 15 elecciones locales ordinarias que tuvieron lugar también en ese año (más 2 extraordinarias). Si bien en 2013 se verificaron otras 13 elecciones locales ordinarias, en 2012 hubo cierta selectividad de entidades federativas cuyos costos de operación de sus institutos electorales son relativamente superiores y/o que transfieren mayor presupuesto para gastos de campaña a los partidos políticos (tales son los casos de Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, México, Jalisco, Nuevo León, por mencionar algunos).

¹² En las otras siete entidades federativas no se prevé financiamiento público para este concepto.

¹³ México, además, es la única entidad federativa que prevé financiamiento también para los gastos de precampañas o campañas electorales internas.

¹⁴ Los datos agregados presentados en el Cuadro 2 corresponden a la sistematización de información contenida en las páginas web de los treinta y dos institutos estatales electorales. Las fuentes de información específicas fueron los acuerdos de los respectivos consejos generales, así como información de los presupuestos ejercidos a través de la consulta de los estados financieros y las cuentas públicas publicados. En algunos casos, cuando no se dispuso de dichas fuentes, se recurrió a los presupuestos aprobados por los consejos generales, así como a los decretos de los presupuestos de egresos aprobados anualmente por los congresos de las entidades federativas.

Cuadro 2
Distribución del presupuesto (en millones de pesos a valores corrientes y en porcentajes) de los institutos electorales estatales y del financiamiento público estatal a los partidos políticos, según año, 2011-2013

A ñ o s	Presupuesto (millones de \$)			Porcentajes		
	T o t a l	Institutos Electores	Partidos Políticos	Total	Institutos Electores	Partidos Políticos
2013	7,399.3	4,629.9	2,769.3	100.0	62.6	37.4
2012	9,768.4	6,409.7	3,358.7	100.0	65.6	34.4
2011	6,385.1	3,926.2	2,458.9	100.0	61.5	38.5

Fuente: Información contenida en las páginas web de los institutos electorales estatales.

Notas:

1) Nuevo León: Para 2013 no fue posible conocer el dato del financiamiento público por concepto de AOE.

2) Oaxaca: Para 2011 no fue posible conseguir el dato del presupuesto del instituto electoral, ni en la página del IEEPCO ni el decreto de aprobación del presupuesto del estado para ese año (que está agrupado para todos los órganos autónomos).

3) Quintana Roo: 3.a) Para 2011, 2012 y 2013 no fue posible conocer los datos sobre financiamiento público para AOE.

3.b) Dada la fuerte diferencia entre el presupuesto solicitado por el IEE (249.5 millones de \$) y el aprobado por el Congreso del Estado para 2013 (año electoral; 109.0 millones de \$), el presupuesto realmente ejercido por el instituto electoral para ese año puede haber sido bastante superior al presupuesto autorizado en primera instancia. No obstante, en la página web del organismo electoral no se transparentan tales datos.

- En términos generales, la relación relativa entre el costo del financiamiento a los partidos políticos y el costo de los institutos electorales estatales es un tanto superior que en el caso federal. Sin bien en 2012 fue también de aproximadamente 0.50 centavos por cada peso del presupuesto de los órganos electorales, en 2011 y en 2013 fue de 0.60 centavos por cada peso.

En resumen, las cifras agregadas de dinero público que han recibido los partidos políticos durante los últimos tres años considerando ambas fuentes de financiamiento, son las que se presentan en el Cuadro 3. A través de la distribución porcentual que se indica en el cuadro, se puede observar que en estos últimos tres años, el presupuesto público global que se ha transferido a los partidos políticos (e insistimos: que corresponde en su inmensa mayoría a los partidos políticos nacionales) **proviene de entre un 40% a un 43% de los presupuestos de las entidades federativas.**

Para dimensionar nuevamente tales cantidades de dinero que -ahora sí- en total el Estado Mexicano le transfirió a los partidos políticos en esos años, se puede señalar, como ejemplos, que:

Cuadro 3
Distribución del financiamiento público a partidos políticos (en millones de pesos a valores corrientes y en porcentajes), por fuente de financiamiento, según año, 2011-2013

A ñ o s	Presupuesto (millones de \$)			Porcentajes		
	T o t a l	Federal	Entidades Federativas	T o t a l	Federal	Entidades Federativas
2013	6,440.2	3,670.8	2,769.3	100.0	57.0	43.0
2012	8,501.2	5,142.5	3,358.7	100.0	60.5	39.5
2011	5,671.9	3,212.9	2,458.9	100.0	56.6	43.4

Fuente: Cuadros 1 y 2.

- La cantidad de 2011 fue superior al presupuesto federal que se aplicó a los proyectos de Infraestructura Carretera e Infraestructura Hidráulica (5,385.2 millones de pesos; Cámara de Diputados, 2010).
- La cifra de 2012 fue de un orden de magnitud cercano al presupuesto total asignado (8,816.0 millones) a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales para el Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales a aplicar en las entidades federativas en el marco del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (Cámara de Diputados, 2011).
- Y en 2013, la bolsa total de dinero que recibieron los partidos políticos se puede comparar con el presupuesto agregado adjudicado a las entidades federativas para la operación de tres programas: el Programas de Empleo Temporal (1,058.6 millones), el Programa de Apoyo para Fortalecer la Calidad de los Servicios de Salud (3,913.1 millones), y el Programas de Medio Ambiente y Recursos Naturales (1,513.2 millones de pesos) (Cámara de Diputados, 2012).

Ahora bien, como ya hemos señalado, el dinero que le transfiere la federación a los partidos políticos nacionales resulta de tres conceptos de financiamiento: para actividades ordinarias permanentes (AP), para actividades ordinarias específicas (AE), y de manera extraordinaria cada tres años, para gastos de campaña (GC) de elecciones federales. Por su parte, los dineros que les transfieren las entidades federativas, preponderantemente a los partidos políticos nacionales y marginalmente a los estatales, derivan también de tres conceptos de financiamiento: para actividades ordinarias permanentes, para actividades ordinarias específicas, y de manera extraordinaria en años de elecciones, para gastos de campaña de elecciones locales.¹⁵ Como

¹⁵ Aquí hay un aspecto que resulta pertinente precisar: estos no son los únicos conceptos por los cuales la federación y las entidades federativas financian a los partidos políticos nacionales y estatales. Estos institutos políticos también se benefician del financiamiento público de sus oficinas de representación permanentes en los institutos electorales federal y locales, así como las temporales en época de procesos electorales en las delegaciones estatales (en el caso federal), distritales y municipales; que incluye sueldos y salarios, materiales de oficina, viáticos y servicios. En el ámbito federal también debe incluirse el financiamiento de las oficinas de los

también vimos, los partidos políticos nacionales aplican los recursos que obtienen para el financiamiento de un concepto en el financiamiento de otro concepto, siendo el más notable el desvío de porciones de recursos procedentes del erario público federal obtenidos originalmente para financiar sus actividades de funcionamiento ordinario (AP), para aplicarlos en el financiamiento de campañas electorales locales.

Pero más allá de eso, hay otro asunto que mencionamos someramente y que ahora deseamos destacar. Los partidos políticos nacionales reciben recursos financieros procedentes de dos fuentes de presupuesto público para financiar lo mismo: sus actividades ordinarias de funcionamiento y operación permanente, y para financiar también sus actividades ordinarias de educación, capacitación, investigación y tareas editoriales. A todas luces se trata una *duplicación*, no en el sentido estricto y cuantitativo de doble presupuesto peso por peso, sino en el sentido cualitativo de dineros redundantes para *lo mismo*, para los mismos conceptos de gasto. He aquí una patología crónica del sistema de financiamiento público a los partidos políticos nacionales. Una patología que emerge de una complementariedad nefasta de las constituciones y las leyes electorales federal y locales, elaboradas por los legisladores federales y locales, y que sólo benefician a los institutos políticos que los hicieron candidatos y por los cuales fueron electos en sus cargos.

Por un lado, en el ámbito del presupuesto federal, se considera a los partidos políticos nacionales como tales, en su estructural territorial nacional echando mano del padrón electoral nacional como indicador para calcular el monto del financiamiento requerido para su funcionamiento ordinario. Y por otro lado, en casi todas las entidades federativas se vuelve a considerar en las fórmulas de cálculo de los respectivos financiamientos públicos para el funcionamiento ordinario de dicho partidos, los padrones electorales (o listas nominales) estatales (que sumados, reproducen el padrón nacional -o la lista nominal nacional-). He aquí la redundancia en el financiamiento público a los partidos políticos nacionales.

Consideremos un ejemplo para hacer patente esta idea. Supongamos que usted es un ciudadano mexicano y por lo tanto forma parte del padrón electoral nacional. En consecuencia, usted, al igual que todas las mexicanas y mexicanos incluidos en el PE_N debe desembolsar anualmente un 65% de 1 SM_{DF} y entregarlo para la bolsa de repartición entre los partidos políticos nacionales. Pero usted, vive en algún lugar específico del territorio nacional, supongamos que reside en la ciudad de Guadalajara. Pues bien, entonces usted anualmente debe hacer otra aportación a la bolsa de dinero para repartir entre los partidos políticos nacionales (preponderantemente): deberá agregar al primer desembolso, otro adicional de un 65% de 1 salario mínimo del correspondiente a la zona geográfica a que pertenece Guadalajara (SM_{GUA}). Y como de hecho, $SM_{GUA} = SM_{DF}$, entonces, la aportación anual que un ciudadano residente en Guadalajara realiza a las arcas de los partidos políticos nacionales -por ejemplo, en 2013 y en 2014- es aproximadamente igual a 2 veces el 65% de 1 SM_{GUA} (o del DF), o lo que es lo mismo, 1.3 veces 1 SM_{GUA} (o del DF):

$$2 \times (0.65 \times SM_{GUA}) = 1.3 \times SM_{GUA}$$

miembros (y sus apoyos de personal) de las comisiones nacional, estatales y distritales de vigilancia del Padrón Electoral. Adicionalmente, en las entidades federativas también se transfieren recursos financieros públicos a las asociaciones políticas.

La analogía puede no ser exacta, pues no todos los egresos se financian con impuestos de las personas físicas, y tampoco todos los inscritos en el PE_N son contribuyentes. Pero lo que sí es exacto es que tales fórmulas de cálculo que determinan las bolsas de dinero a entregar a los partidos políticos nacionales anualmente, fueron así definidas por los legisladores de los congresos federal y de las entidades federativas. Y los dineros que reciben los partidos políticos nacionales para financiar su funcionamiento ordinario (AP) y sus actividades de educación, capacitación, investigación y tareas editoriales (AE) en todo el territorio nacional, resulta de la agregación redundante de dos fuentes presupuestales: la federal y la estatal.

Finalmente, en el Cuadro 4 presentamos ese presupuesto redundante *para el funcionamiento ordinario* de los partidos políticos nacionales, distinguiendo la fuente de financiamiento. Además de observar que en los tres años que constituyen nuestro horizonte temporal de análisis, tal concepto de financiamiento representa la mayor parte del presupuesto transferido a los partidos políticos (sobre todo en 2011 y 2013; véanse comparativamente los datos del Cuadro 3), también se pueden apreciar las relaciones relativas aproximadas¹⁶ entre los montos de dinero entregados a los partidos políticos nacionales en cada año según la fuente de financiamiento. Así, se puede constatar que, **por cada peso que anualmente se le transfiere a los partidos políticos nacionales del presupuesto federal para financiar sus actividades ordinarias permanentes y específicas, los presupuestos públicos de las entidades federativas les transfieren en términos agregados otros 0.60 pesos...para lo mismo.**

Cuadro 4

Financiamiento público a los partidos políticos (en millones de pesos a valores corrientes) por concepto de actividades ordinarias permanentes y específicas, según fuente de financiamiento y año, 2011-2013

Años y fuente de financiamiento	Total	Actividades ordinarias	
		Permanentes	Específicas
Total 2013	5,941.2	5,742.3	198.8
Federal	3,670.8	3,563.9	106.9
Entidades Federativas	2,270.3	2,178.4	91.9
Total 2012	5,565.0	5,372.6	192.4
Federal	3,462.0	3,361.1	100.8
Entidades Federativas	2,103.0	2,011.4	91.6
Total 2011	5,112.3	4,941.7	170.7
Federal	3,212.9	3,119.4	93.6
Entidades Federativas	1,899.4	1,822.3	77.1

Fuente: Información contenida en las páginas web del IFE y de los institutos electorales estatales.

¹⁶

Son aproximadas pues no debemos perder de vista que en el financiamiento procedente de las entidades federativas se incluye una proporción marginal para los partidos políticos estatales.

A manera de conclusión

En la sesión extraordinaria del Consejo General del (entonces) IFE del 2 de mayo de 2012, a solicitud del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se incluyó un punto adicional en el orden del día a fin de que se considerara y aprobara por el máximo órgano de dirección del Instituto “*de manera excepcional un procedimiento extraordinario de fiscalización a los gastos de campaña de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de la coalición electoral Compromiso por México, en el Proceso Electoral Federal 2011-2012*”. Con el voto unánime de sus nueve integrantes, el Consejo General rechazó la solicitud del PRD.

Pocos días después, el mismo partido político presentó un nuevo proyecto de acuerdo. Se trataba ahora de una iniciativa para la realización de un procedimiento extraordinario de fiscalización de los gastos de campaña de la elección de Presidente de la República de las candidaturas de los dos partidos políticos y las dos coaliciones contendientes. Con el voto unánime de los nueve integrantes del Consejo General, el 16 de mayo de 2012 se aprobó el mencionado acuerdo (IFE, 2012). En esencia, el acuerdo consistía en escindir del Dictamen Consolidado (que incluye la fiscalización de los gastos de campañas de todas las fuerzas políticas y candidatos contendientes a los 333 puestos de elección pública federal por mayoría relativa), el procedimiento de fiscalización de los gastos de campaña de los cuatro candidatos a Presidente, y adelantar el dictamen y la resolución correspondientes para ser presentados a consideración del Consejo General a más tardar el 30 de enero de 2013.

En la fecha prevista, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UF) puso a consideración del Consejo General los resultados del procedimiento anticipado de fiscalización. Y así se configuró una nueva controversia. Los resultados no sólo no convalidaban la *realidad inventada*¹⁷ desde hacía casi un año por parte del PRD y los medios asociados, juzgando por adelantado al candidato de la coalición Compromiso por México, sino que mostraban que el candidato a la presidencia que más había gastado y el único que había rebasado el tope de gastos de campaña (de aproximadamente 336.1 millones de pesos) era justamente el candidato de la coalición Movimiento Progresista (integrada por el PRD, el Partido del Trabajo y el partido Movimiento Ciudadano).

Ante el revuelo desencadenado por el improvisado juez que a la postre resultó culpable del delito que le asignaba a uno de sus contrincantes, el Consejo General del IFE optó por una solución salomónica. Amparado en ciertas insuficiencias y deficiencias técnico/conceptuales del dictamen y el proyecto de resolución elaborados por la UF, el Consejo -con votación dividida en esa ocasión- tomó la decisión de devolverlos a la Unidad Técnica para subsanar las insuficiencias identificadas, y que fuera presentado a principios de julio con los resultados de la fiscalización de las campañas electorales de senadores y diputados (como lo preveía el citado Art. 84 del COFIPE vigente en aquel entonces).

Esta nueva resolución del órgano de dirección del Instituto abrió un impasse de cinco meses. Durante este período tuve la posibilidad de adentrarme en los vericuetos del ámbito del financiamiento público a los partidos políticos nacionales, la determinación de los topes de gastos

¹⁷ Watzlawick, P. (Comp.), 2000.

en campañas electorales federales, los gastos efectivamente realizados por los partidos políticos y coaliciones en campañas electorales federales y locales, y el Reglamento de Fiscalización (RF) vigente, elaborado por la UF y aprobado por el Consejo General del IFE en 2011.

Adentrarme analíticamente en este subsistema del ámbito político/electoral, transitando desde la Constitución hasta el RF, pasando por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), significó descubrir un dominio marcado por la simulación conceptual, la desarticulación funcional, la inconsistencia, la ausencia metodológica, la ambigüedad y hasta la falta de criterios técnico/operativos transparentes y ciertos. En suma, la ausencia de un modelo coherente y articulado racionalmente desde el punto de vista conceptual, normativo, metodológico y operativo. Las deficiencias y ausencias de criterios son a mi parecer tan severas que me animaría a postular que, en algunos extremos, llegan a ser materia de posible controversia constitucional.

En particular, entre los aspectos más relevantes que pude identificar en aquella oportunidad (Castro, J., 2013) destacaría los siguientes:

- La *cuantiosa bolsa de recursos financieros* que reciben anualmente los partidos políticos nacionales del presupuesto federal, a través de la fórmula de cálculo que se inventaron sus ex candidatos en función de legisladores en la reforma 2007-2008, y que incluye el PE nacional como factor multiplicativo.
- La *maquillada inequidad* (o si se prefiere: la simulada equidad) en la distribución de tales recursos, a través del procedimiento “30/70” (que favorece a los tres principales partidos políticos), tanto en la distribución de la bolsa de dinero para el concepto de *actividades ordinarias permanentes*, así como, particularmente, en cuanto a la partida extraordinaria para financiar los *gastos en campañas electorales federales*.
- La *peculiar* (por decirlo de alguna manera) brecha entre esa cantidad de dinero extraordinaria que se transfiere cada tres años a los partidos políticos para gastos en campañas electorales federales, y los límites para tales gastos (conocidos como *topes de gastos de campaña*), siendo estos últimos muy superiores a la capacidad de gasto de los partidos políticos producto del financiamiento público federal.¹⁸
- El *desvío* en la aplicación del financiamiento público federal que hacen los partidos políticos nacionales, erogando porciones de lo que reciben para ser gastado en conceptos predeterminados (como actividades ordinarias o campañas electorales federales), en el financiamiento de otros conceptos.¹⁹

¹⁸ Cuantitativamente eso lo dejábamos de manifiesto develando que, a nivel agregado, los partidos políticos recibieron en 2012 para financiar sus gastos en campañas electorales federales 1,680.6 millones de pesos, pero la ley vigente les permitía gastar para ese concepto hasta un total de 4,189.1 millones de pesos (2 veces y media lo asignado!); y de hecho, gastaron 2,572.2 millones. Y por otro lado, una comparación aún más contundente: hacia el 30 de junio de 2012, considerando tanto el financiamiento público ordinario como el extraordinario, los partidos políticos en conjunto habían recibido a lo sumo 3,411.5 millones de pesos -por los tres conceptos de gasto agregados-, con lo cual, ni gastándose todo ese dinero exclusivamente en campañas electorales federales, podrían haber alcanzado los 4.2 millones de pesos que les permitía la ley (Castro, J., 2013).

¹⁹ De los dineros del erario público federal que recibieron los partidos políticos nacionales durante el primer semestre de 2012, desviaron 352.8 millones de pesos en gastos en campañas electorales locales.

Estas evidencias en la aplicación del gasto en 2012 por parte de los partidos políticos, dan cuenta, en definitiva, de por lo menos dos facetas relevantes del modelo mexicano de financiamiento público a los partidos políticos nacionales:

- ❖ Los partidos políticos nacionales se siguen otorgando, a través de las leyes que han elaborado en función de legisladores sus otrora candidatos, partidas presupuestales federales, en particular la denominada “*para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes*”, que exceden sus necesidades financieras *para ese* concepto, y utilizan parte de esos dineros *para otros conceptos*, como el financiamiento de campañas electorales federales y locales.
- ❖ Y complementariamente a lo anterior: los partidos políticos nacionales no están sujetos a las restricciones y control en la aplicación de los recursos federales que reciben del Estado, como sí lo están otras entidades públicas que dependen de dicho presupuesto. En el sistema político/electoral mexicano, los partidos políticos nacionales son organizaciones de excepción: reciben los recursos públicos federales supuestamente *para* un fin, *para* un objeto de gasto, y los utilizan, virtualmente, *para* cualquier otro propósito, entre ellos, financiar campañas proselitistas de elecciones locales.

Es oportuno citar a Aziz Nacif e Insunza (2007: 783) que a finales de 2007, al respecto de la reforma constitucional de ese año y en relación a algunos de estos temas, concluían un artículo señalando:

La nueva fórmula, que consiste en multiplicar el padrón electoral por 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, mantiene un gasto millonario por parte de los partidos políticos, demasiado alto y ofensivo. Tampoco se ve que los partidos políticos hayan querido avanzar en cuanto a colocarse como sujetos de la ley de transparencia; sin embargo, sí le dan rango constitucional a su gasto. Ningún otro asunto tiene ese trato privilegiado en la Constitución, ni siquiera la educación y la salud.

(...)

Para que esta reforma sea de “tercera generación”, los legisladores necesitan corregir los excesos de la partidocracia.

Lo que al parecer no advirtieron Aziz e Insunza, es que los partidos políticos (y sus legisladores) no sólo le han dado rango constitucional (desde 1996) a su fuente de financiamiento público federal a través del Art. 41, sino que también se aseguraron, a través del Art. 116, Frac. IV, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mandar a las entidades federativas para beneficiarse de otra fuente de financiamiento público, la de los presupuestos estatales.

En cuanto a la transparencia que evaden los partidos políticos nacionales con las leyes de excepción que elaboran sus legisladores, mencionada tangencialmente por Aziz Nacif e Insunza en la cita precedente, Ackerman, en otro artículo referido también a la reforma de 2007 (2009: XXVII-XXVIII), es un tanto más incisivo:

... con la actual reforma electoral la transparencia perdió una batalla importante, pues no se pudo [sic] incluir a los partidos políticos como sujetos obligados de las leyes de acceso a la información pública. Como ‘entidades de interés público’ y organizaciones que se financian principalmente del erario público, los partidos deberían ser obligados a rendir cuentas a la ciudadanía.

(...) El nuevo COFIPE también se queda muy corto en la materia, al crear un régimen especial para los partidos que los mantendrá en la opacidad.

(...) Al dejar todo en manos del COFIPE y el reglamento de transparencia del propio IFE, se busca evadir tanto la Ley de Transparencia como el artículo 6º constitucional que incluyen el principio de máxima publicidad.

Y a partir de estos hallazgos y reflexiones, fue entonces cuando me pregunté: ¿en qué consiste en realidad el denominado financiamiento público a los partidos políticos nacionales?; ¿son los recursos federales los únicos que reciben los partidos políticos nacionales del Estado Mexicano? Como hemos visto en este trabajo, la respuesta es negativa.

Los partidos políticos nacionales también reciben recursos públicos de los presupuestos de las entidades federativas. Como consecuencia del inciso g) del Art. 116 de la CPEUM, en todas las constituciones políticas y en todas las leyes electorales estatales se determina la obligación de asignarles financiamiento público. Pero no sólo se trata de financiamiento público en año de elecciones locales para sufragar los gastos de las campañas electorales de sus candidatos a los puestos de elección pública local. Sino que anualmente, por y para los mismos conceptos que se les otorga financiamiento federal -actividades ordinarias permanentes y actividades ordinarias específicas-, de cada presupuesto público estatal los partidos políticos nacionales (además de los estatales, que son los menos, en número y cuantía de dinero recibido), reciben otra bolsa de dinero.

Así, en las constituciones y en las leyes electorales de todas las entidades federativas **se repiten los conceptos de financiamiento público ordinario**. De tal suerte, anualmente los partidos políticos nacionales reciben de los presupuestos públicos **doble financiamiento para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y específicas**: el que les transfiere la federación y el que les transfieren todos y cada uno de los treinta y dos gobiernos estatales (Cuadro 4). Por cada peso que anualmente se le transfiere a los partidos políticos nacionales del presupuesto federal *para financiar sus actividades ordinarias permanentes y específicas* (para lo cual se emplea una fórmula de cálculo que involucra al padrón electoral nacional, como indicador que abarca todo el país), a través de los presupuestos públicos de las entidades federativas se les transfiere **otros 0.60 pesos** (empleando, en su enorme mayoría, fórmulas de cálculo análogas, con indicadores como el padrón electoral o la lista nominal de la entidad de que se trate).

La duplicación de conceptos es evidente. Y los resultados son obvios: exorbitantes cantidades de dinero transferidas anualmente de los presupuestos públicos a las arcas de los partidos políticos; 5,112.3 millones de pesos en 2011, 5,565.0 millones en 2012 y 5,941.2 millones en 2013 (Cuadro 4).

Éste es el verdadero financiamiento público y su orden de cuantía anual que se les transfiere a los partidos políticos nacionales, y no sólo lo que se conoce más comúnmente que administra y entrega el ahora Instituto Nacional Electoral. Lo federal representa tres quintas partes del pastel completo que se “cocinaron” nuestros representantes -federales y estatales- en beneficio de sus partidos políticos.

Otra arista del tema de los dineros públicos federales y estatales de que se benefician los partidos políticos nacionales, es la que se refiere a las *condiciones de inequidad en las competencias electorales locales* que, de facto, queda legitimada. En efecto, como veíamos, además del doble financiamiento anual que reciben los partidos políticos nacionales para su funcionamiento ordinario, estos partidos políticos: a) no tienen restricciones en el uso que hacen de los recursos

federales, y pueden desviar porciones de lo que reciben y aplicar recursos en gastos de campañas electorales locales; y b) cuando tienen lugar elecciones locales, la mayoría de los recursos extraordinarios que se distribuyen en las entidades federativas para solventar los gastos de campañas, también se los embolsan los partidos políticos nacionales.

La conclusión de nueva cuenta es obvia. La tan trillada *equidad en las condiciones de la competencia* que se suele evocar y utilizar como premisa primordial, ya vimos que no aplica cuando se trata de distribuir la bolsa de dinero extraordinaria -cada tres años- para gastos de campañas federales, la cual se llevan mayoritariamente -a través de la fórmula 30/70- los tres partidos políticos con mayor convocatoria popular. Y tampoco aplica en las condiciones de la competencia en las elecciones locales, entre los partidos políticos nacionales (que tienen doble financiamiento público, pueden desviar recursos federales en gastos de campañas locales, y también se llevan casi toda la bolsa de dinero del financiamiento público estatal extraordinario) y los partidos políticos estatales.

En la época en que se estaba elaborando este trabajo, al mismo tiempo tenía lugar el proceso de discusión y aprobación de una nueva reforma electoral constitucional y, por supuesto, del Código en la materia: *la reforma 2013-2014*. Esta nueva reforma constitucional, así como la reelaboración de la ley secundaria que la reglamentará, no afectarán el régimen de financiamiento público a los partidos políticos en el ámbito federal, así como tampoco el procedente de las entidades federativas. Las partes correspondientes al financiamiento público contenidas en los ya citados Arts. 41 y 116, no sufrieron modificaciones.

En efecto, además del cambio de nombre de la principal autoridad institucional, de Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral, la reforma impactó en diversos ámbitos de la materia electoral. En estas últimas ideas no vamos a referirnos a tales dominios de interés. Simplemente deseo hacer notar que, en cuanto a los temas que aquí hemos abordado, esta nueva reforma:

1. Dejó intacta, sin modificación alguna, todo lo relativo al financiamiento público federal y estatal a los partidos políticos nacionales.
2. No incorporó a los candidatos independientes en la Base II del Art. 41 constitucional al respecto del financiamiento público federal; sino sólo en el Art. 116 en cuanto a financiamiento público en las entidades federativas. Al respecto del acceso a la radio y televisión (Art. 41, Base III, Apartado A), se incorporó a los candidatos independientes de una manera a todas luces desventajosa e inequitativa respecto de los candidatos de los partidos políticos.
3. Hizo más difícil la vida de los partidos políticos nacionales y locales pequeños y emergentes, al incrementar el porcentaje de votación necesario para mantener el registro después de una elección, de 2% a 3%.
4. No se introdujeron cambios en materia de transparencia, rendición de cuentas y control en el ejercicio del financiamiento público federal o estatal por parte de los partidos políticos nacionales.

En síntesis: la danza de los millones de pesos que anualmente se cuentan de a miles para los partidos políticos nacionales, en beneficio, particularmente, de los tres más importantes,

continuará, y el ejercicio de estos miles de millones de pesos de los presupuestos públicos...seguirá sin restricciones.

FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

Fuentes de Información

Aguascalientes.- Acuerdos del Consejo General del IEEA números: CG-A-03/11, CG-R-03/11 a CG-R-09/11, CG-A-03/12, CG-P-02/12, CG-R-01/12 a CG-R-07/12, CG-A-08/13, CG-P-02/13, CG-R-16/13 a CG-R-22/13, CG-P-01/14, y CG-A-03/14.

Baja California.- Acuerdos del Consejo General del IEPCBC de fechas: 26/01/2012, 30/03/2012, 26/09/2012, 14/03/2013, 25/03/2013. Información sobre presupuestos ejercidos para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013.

Baja California Sur.- Información sobre presupuesto ejercido por capítulos de gasto para el ejercicio 2013. Acuerdos del Consejo General del IEEBCS números: CG-138-Noviembre-2011, CG-006-Abril-2012 y CG-001-Marzo-2013. Información sobre financiamiento a partidos políticos para 2011 y 2012 solicitada por *Transparencia*: oficio CTAI-IEEBCS-0026-2014 del 20/02/2014.

Campeche.- Información del presupuesto ejercido por el IEEC para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013. Acuerdos del Consejo General del IEEC números: CG/003/11, CG/002/12, CG/035/12, y CG/001/13.

Coahuila.- Decretos de presupuestos de egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013, números: 371 del 24/12/2010, 002 del 01/01/2012, 165 del 21/12/2012. Estados de origen y aplicación de recursos para los años 2011, 2012 y 2013. Información sobre financiamiento público a los partidos políticos. Acuerdo del Consejo General del IEPC No. 86/2010 del 21/10/2010.

Colima.- Decretos de presupuestos de egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013, números: 237 del 04/12/2010, 417 del 26/11/2011, y 22 del 01/12/2012. Acuerdos del Consejo General del IEEC números: 13 del 17/01/2011, 23 del 17/04/2012, 53 del 28/09/2012, y 02 del 29/01/2013. Presupuestos ejercidos para los años 2011, 2012 y 2013.

Chiapas.- Decretos de presupuestos de egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013. Estado de situación financiera del IEPC al 31/12/2012. Información sobre financiamiento público a los partidos políticos para los años 2011 a 2013.

Chihuahua.- Información del presupuesto ejercido por el IEEC para los ejercicios fiscales 2011, 2012, y 2013, y del financiamiento público a los partidos políticos para los años 2011 a 2013.

Distrito Federal.- Información del presupuesto ejercido por el IEDF para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013. Acuerdos del Consejo General del IEDF números: ACU-03-11, 07-11, 08-11, 03-12, 04-12, 05-12, 06-12, 02-13, 03-13 y 10-13.

Durango.- Información del presupuesto ejercido por el IEPCD para los ejercicios fiscales 2012 y 2013. Acuerdos del Consejo General del IEPCD números: 078 del 29/10/2010, 080 del 14/01/2011, 086 del 31/10/2011, 004 del 30/10/2012, 013 del 11/01/2013. Decretos de presupuestos de egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013, números: 57 de 2011, 247 de 2012, y 446 de 2013.

Guanajuato.- Acuerdos del Consejo General del IEEG números: CG/002/2011, CG/018/2011 al CG/022/2011, CG/001/2012, CG/049/2012 al CG/053/2012, CG/001/2013, y CG/014/2013 al

CG/017/2013. Decretos de presupuestos de egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013, números: 119 de 2011, 251 de 2012, y 7 de 2013. Reportes por capítulos de gastos para los ejercicios fiscales 2011, 2012

Guerrero.- Acuerdos del Consejo General del IEEG: 004/SO/05-01-2011, 006/SE/09-01-2011, 011/SE/15-01-2012, 007/SO/07-01-2012, 009/SE/20-03-2012, 002/SO/18-01-2013, 003/SO/18-01-2013. Decretos de presupuestos de egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013, números: 640 del 21/12/2010, 981 del 19/12/2011, y 148 del 21/12/2012.

Hidalgo.- Información publicada en la página web del IEEH en los apartados de Transparencia e Información Pública, y Financiamiento Público a los Partidos Políticos. Respuesta a solicitud de información de terceros a la Unidad de Transparencia, de fecha 04/10/2012 con No. de folio CE4112. Estados financieros al 31/12/2012. Acuerdo del Consejo General del IEEH CG/002/2013 del 14/01/2013. Informe sobre el ejercicio del presupuesto de egresos 2013.

Instituto Federal Electoral.- CG03/2011, CG431/2011, CG12/2013 y CG17/2013. Estados del ejercicio presupuestal de 2011 y de 2012. Cuenta de la Hacienda Pública Federal para 2011 y 2012. Estado del ejercicio presupuestal al mes de noviembre de 2013.

Jalisco.- Información publicada en la página web del IEPCEJ sobre presupuestos aprobados por el Congreso del Estado para los años 2011-2013, financiamiento público a los partidos políticos y presupuestos ejercidos para los años 2011, 2012 y 2013.

México.- Acuerdos del Consejo General del IEEM números: CG/07/2011, CG/09/2012 y CG/06/2013. Reportes de presupuestos ejercidos para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013.

Michoacán.- Decretos de presupuestos de egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013, números: 305 del 27/12/2010, 439 del 30/12/2012, y 107 del 31/12/2012. Estados financieros del IEEM para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013.

Morelos.- Decretos de presupuestos de egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013, números: 814 del 10/11/2010, 1642 del 21/12/2011, y 216 del 26/12/2012.

Nayarit.- Decretos de presupuestos de egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013. Información sobre presupuestos ejercidos 2011, 2012 y 2013.

Nuevo León.- Acuerdos del Consejo General de la CEENL del 24/01/2011, 28/02/2011, 11/04/2011, 23/01/2012, 27/02/2012, 23/07/2012 y 28/01/2013. Decretos de presupuestos de egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013. Información sobre presupuestos ejercidos 2011, 2012 y 2013.

Oaxaca.- Decretos de presupuesto de egresos del Estado: No. 1398 del 22/12/2012, No. 717 del 24/12/2011, y No. 21 29/12/2011. Acuerdos del Consejo General del IEEPCO números: CG-IEEPCO-5/2013, CG-IEEPCO-1/2012, y s/n del 07/01/2011.

Puebla.- Ley de egresos del estado para los ejercicios fiscales 2012 y 2013. Acuerdos del Consejo General del IEP números: CG/AC-161/10, CG/AC-005/11, CG/AC-028/11, CG/AC-033/11, CG/AC-005/12, CG/AC-034/12, CG/AC-048/12, CG/AC-049/12, CG/AC-062/12, CG/AC-027/13. Información sobre presupuesto ejercido 2011 y 2013.

Querétaro.- Decretos de presupuesto de egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013. Acuerdos del Consejo General del IEQ de fechas: 31/01/2011, 17/01/2012 y 31/01/2013.

Quintana Roo.- Acuerdos del Consejo General del IEQROO, números: IEQROO/CG/A-192-10, IEQROO/CG/A-001-12, IEQROO/CG/A-004-12, y IEQROO/CG/A-001-13. Presupuesto de egresos del estado para el ejercicio fiscal 2011. Información sobre financiamiento público para AOP y GC correspondientes a 2013.

San Luis Potosí.- Decretos de presupuestos de egresos del estado, números: 404 de 2011, 778 de 2012, y 018 de 2013. Cuentas públicas del IEE 2011 y 2012. Presupuesto ejercido 2013.

Sinaloa.- Decretos de presupuestos de egresos del Estado números: 41 de 2011, 418 de 2012, y 736 de 2013. Acuerdos del Consejo General de fecha: 14/01/2011, 02/01/2012, y 25/01/2013.

Sonora.- Acuerdos del Consejo General del IEPCS: CE/005/2012 y CE/010/2013. Información presupuesto autorizado y ejercido 2011, 2012 y 2013.

Tabasco.- Acuerdos del Consejo General del IEPCT números: CE/2010/006, CE/2011/009, y CE/2012/071. Información presupuesto autorizado y ejercido 2011, 2012 y 2013.

Tamaulipas.- Acuerdos del Consejo General del IEET números: CG/001/2011, CG/003/2011, CG/001/2012, CG/003/2012, CG/005/2013, CG/007/2013, y CG011/2013. Cuenta Pública 2011 y 2012. Información presupuesto autorizado y ejercido 2013.

Tlaxcala.- Acuerdos del Consejo General del IET: CG/267/2010, CG/46/2011, CG01/2012, CG/21/2012 y CG/12/2013. Decretos de Presupuestos de Egresos estatales números: 181 de 2010, y 159 de 2013.

Veracruz.- Acuerdos del Consejo General del IEV de fechas 28/01/2011, 31/01/2012 y 08/01/2013. Cuenta Pública 2011 y 2012.

Yucatán.- Acuerdos del Consejo General del IEEY números: CG/002/2011, CG/001/2012, y CG/001/2013. Presupuesto ejercido 2011, 2012 y 2013.

Zacatecas.- Acuerdos del Consejo General del IEEZ números: ACG-IEEZ-01/IV/2011, ACG-IEEZ-01/IV/2012, ACG-IEEZ-005/IV/2013, ACG-IEEZ-017/IV/2013 y ACG-IEEZ-099/IV/2013. Estados Financieros 2011 y 2012.

Bibliografía

ACKERMAN, John. M. (2009), “Estudio introductorio: nuevos escenarios del derecho electoral”, en Ackerman, J.M. (Coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, pp. XI-XXXIX, IIJ de la UNAM, México.

APARICIO, Javier y PÉREZ, Jacaranda. Ma. (2008), “Financiamiento público a partidos políticos”, en *Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano*, Vol. III, Sistema Político Electoral, IEDF, México.

AZIZ, Alberto e INSUNZA, Ernesto (2007), “La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social”, en *Foro Internacional*, Vol. LXVII, No. 4 (190), Oct.-Nov., pp. 740-784, COLMEX, México.

BECERRA, Ricardo., *et. al.* (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena, México.

CÁMARA DE DIPUTADOS (2010), Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. México.

----- (2011), Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012. México.

----- (2012), Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. México.

----- (2014), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 10/02/2014, México.

----- (2014a), *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Última reforma publicada en el DOF el 24/01/2014, México.

CANTÚ, Jesús (2009), “El sinuoso andar de la democracia electoral mexicana“, en Ackerman, J. M. (Coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, pp. 3-64, IIJ de la UNAM, México.

CÁRDENAS, Jaime (2009), “Sociedad civil ausente y partidocracia presente”, en Ackerman, J. M. (Coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, pp. 65-93, IIJ de la UNAM, México.

CASTRO, Jorge (2013), “Financiamiento Público, Topes de Gastos de Campaña y Reglamento de Fiscalización: un modelo inconsistente”. México.

CÓRDOVA, Lorenzo (2011), “El financiamiento a los partidos políticos en México”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D. (Coord.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, IIJ de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica, No. 594, pp. 351-368, México.

CHUAYFFET, Emilio (2002), “Algunas reflexiones sobre el financiamiento a los partidos políticos en México”, en HERNÁNDEZ, María del Pilar (Coord.), *Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento del precampañas*, Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica, No. 102, pp. 35-50, México.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (22/08/1996), *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la CPEUM*. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, México.

----- (13/11/2007), *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la CPEUM*. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, México.

----- (09/08/2012), *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la CPEUM*. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, México.

----- (10/02/2014), *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la CPEUM*. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, México.

FREIDENBERG, Flavia (2009), “Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral

en México 2007/2008”, en Alcántara, M. y Hernández, E. (Coord.), *México: el nuevo escenario ante el bicentenario*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

GUZMÁN, Mario y MOUGRABI, Celia (2013), “Costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano”, en UGALDE, Luis Carlos (Coord.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)*, pp. 4-48, Integralia Consultores y TEPJF, México.

IFE (2008), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. IFE, México.

---- (2011), Reglamento de Fiscalización. IFE, México.

---- (2012), Acuerdo del Consejo General el IFE CG301/2012. IFE, México.

---- (2013), Dictámenes Consolidados de los Informes de Gastos de Campaña de los Partidos Políticos Nacionales, 2012. Unidad de Fiscalización, IFE, México.

---- (2013a), Dictámenes Consolidados de los Informes Anuales de Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos Nacionales, 2012. Unidad de Fiscalización, IFE, México.

MENA, Marco (2010), “¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en perspectiva”. Serie: *El Uso y Abuso de los Recursos Públicos*. Cuaderno de debate No. 2, CIDE, México.

MONDRAGÓN, Juan Carlos (2012), “El (verdadero) financiamiento público de los partidos en México”, en *Revista Bien Común*, No. 197-198, pp. 59-64, Fundación Rafael Preciado Hernández, México.

MORALES, Rodrigo (2008), “Los faltantes de la reforma”, en CORDOVA, L. y SALAZAR, P. (Coord.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, pp. 569-581, TEPJF, México.

----- (2010), “Dinero y partidos: algunos dilemas ineludibles”, en *IFE 20 años*, IFE, pp. 112-132, México.

MURAYAMA, Ciro (2008), “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, en CORDOVA, L. y SALAZAR, P. (Coord.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, pp. 261-287, TEPJF, México.

RAMÍREZ, Jesús (2002), “Partidos Políticos y Financiamiento”, en HERNÁNDEZ, Ma. del P. (Coord.), *Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento del precampañas*, Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica, No. 102, pp. 329-355, México.

WATZLAWICK, Paul (Comp.) (2000), *La realidad inventada*. Gedisa, España.

WOLDENBERG, José (2002), “El financiamiento a la política”, en HERNÁNDEZ, Ma. del P. (Coord.), *Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento del precampañas*, Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica, No. 102, pp. 303-311, México.