

Propuestas de reasignación presupuestal de los partidos políticos para la atención de desastres naturales

Ideas centrales

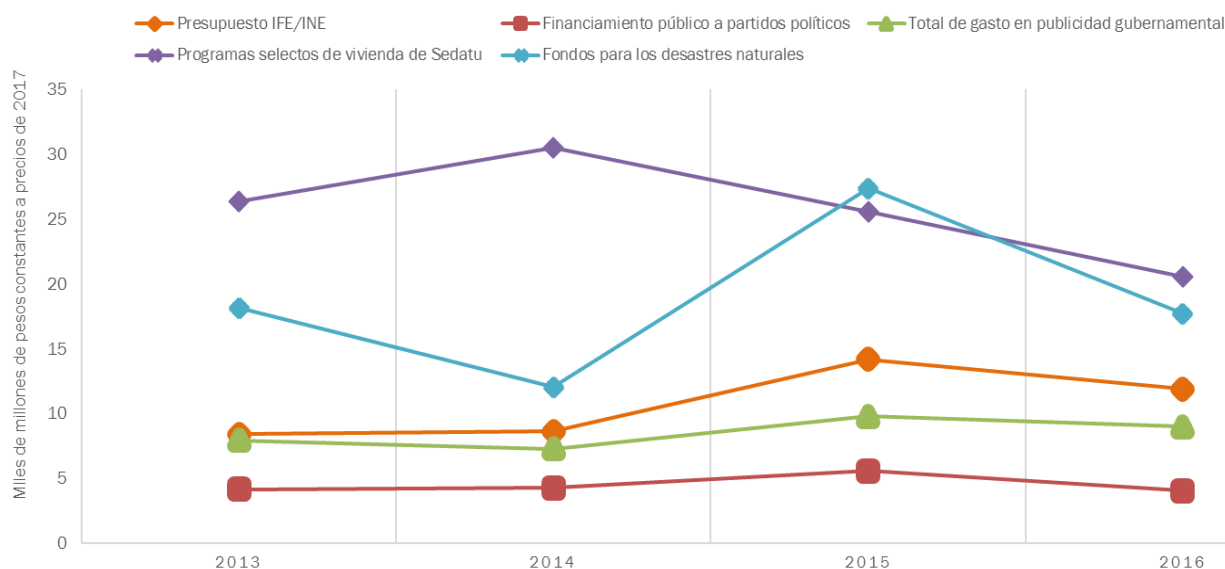
- > Después de los sismos que tuvieron lugar los días de 7 y 19 de septiembre de 2017, los partidos políticos se manifestaron a favor de reintegrar una parte o la totalidad de su financiamiento público.
- > Se han presentado siete propuestas para la reintegración de los recursos correspondientes a gastos en actividades ordinarias o de campaña para los años 2017 o 2018.
- > Se han explorado diversos métodos para la reintegración de recursos de partidos políticos, pero hay algunos impedimentos legales por sortear.
- > El presupuesto asignado a partidos políticos es mucho menor a otros rubros, como la publicidad oficial, los fondos para desastres naturales y programas de vivienda.
- > Aunque el presupuesto del Instituto Nacional Electoral supera al gasto en publicidad oficial, la mayor parte de este se dedica a organizar procesos electorales y expedir credenciales de elector.

Posterior a los sismos de los días 7 y 19 de septiembre de 2017, los partidos políticos en México han ofrecido, mediante diferentes vías, reasignar el presupuesto público que se les asigna legalmente con la finalidad de financiar labores de reconstrucción en las zonas afectadas por dichos fenómenos naturales.

En ese sentido, han surgido dos tipos de propuestas destinadas a utilizar el presupuesto público destinado a partidos políticos a otras tareas: por un lado, están las propuestas enfocadas en la reasignación presupuestal de los recursos que no han ejercido los partidos en lo que va el curso del año 2017. Por otro lado, están las iniciativas de ley destinadas a cambiar el modelo de financiamiento público de los partidos políticos en México, con miras a destinar recursos para los fondos vinculados al tema desastres naturales en el año 2018.

Con la finalidad de ahondar sobre este tema, en este documento se discute a la luz de los datos presupuestales el gasto público electoral.

Gráfica 1.- Gasto en diferentes rubros presupuestales vinculados al tema de desastres naturales, comparados con el presupuesto electoral, de 2013 a 2016



Fuente: elaboración propia con datos de los Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuentas Públicas correspondientes a los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

Nota: Los programas de Sedatu son los siguientes: Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales, Programa de Infraestructura y Programa de Apoyo a la Vivienda. Los datos de gasto en publicidad oficial se obtuvieron de los reportes de gastos de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal, elaborados por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Gasto público electoral en México

México cuenta con un modelo de financiamiento mayoritariamente público a partidos políticos. Este se calcula anualmente, según el artículo 41 de la Constitución, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA). La cantidad se reparte de la siguiente forma: 30% se distribuye entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. Ahora bien, el financiamiento que reciben los partidos se compone de tres rubros:

Actividades ordinarias: Son salarios, rentas, gastos de estructura partidista y propaganda de carácter institucional, así como todos los necesarios para el sostenimiento y funcionamiento de sus actividades en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional. Este se deriva del cálculo arriba descrito.

Proceso electoral: Se refiere a los gastos que realizan los partidos durante las precampañas y las campañas para difundir las propuestas de sus candidatos. Estos gastos incluyen la propaganda electoral, la publicidad, la realización de eventos públicos, anuncios y la producción de mensajes para radio y televisión, entre otros. Este se determina como un porcentaje extra derivado del presupuesto de actividades ordinarias: 50% para elección presidencial y 30% para elección de diputados.

Actividades específicas: Son los recursos que se destinan a la educación y capacitación para promover la participación política, valores cívicos y respeto a los derechos humanos. También se incluyen los referentes a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Este monto corresponde a un 3% de las actividades ordinarias.

Cabe señalar que el financiamiento de partidos políticos, junto con el presupuesto del Instituto Nacional Electoral (INE), representa el 0.3% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2017. En la gráfica 1 se presenta una comparación entre los presupuestos destinados a los partidos y del INE y los destinados a programas de vivienda, fondos de desastres y gasto en publicidad oficial. Los datos demuestran que las erogaciones en publicidad gubernamental superan el financiamiento público a los partidos, aunque son menores que el presupuesto del INE. Sin embargo, la mayor parte del presupuesto del INE se destina a la organización de procesos electorales federales, coadyuvar a procesos electorales locales, a mantener el Registro Federal de Electores y para la expedición de credenciales de elector en las oficinas distritales del Instituto (Ramírez y Zepeda, 2017: 30).

Propuestas de reintegración del gasto electoral de 2017 y 2018

Bajo el actual contexto de contingencia nacional por los daños causados por los sismos, todos los partidos coinciden en renunciar a parte de los recursos públicos que reciben para contribuir a un fondo que se destine a la reconstrucción de las zonas afectadas y ayudar a los damnificados del siniestro. Las propuestas son las siguientes:

Tabla 1. Propuestas de porcentajes de financiamiento público de los partidos a reintegrar

| Partido | Propuesta | Posible dinero a ser reintegrado |
|--|---|-------------------------------------|
| Frente Ciudadano por México (PAN-PRD-MC) | Eliminar la totalidad del financiamiento público (actividades ordinarias, específicas y por proceso electoral) a los partidos políticos a partir de 2018. | 6,702 millones, 973 mil 351 pesos. |
| Partido Revolucionario Institucional | Renunciar el 100% del financiamiento por actividades ordinarias que corresponden a los meses restantes del 2017. | 1,014 millones, 803 mil, 476 pesos. |
| Partido Verde Ecologista de México | Destinar el 25% del financiamiento por actividades ordinarias de 2018 para apoyar a los afectados por los sismos. | 1,074 millones, 83 mil, 311 pesos. |
| Partido del Trabajo | Entregar el 20% de los recursos de gasto para las campañas en el 2018 a los afectados. | 429 millones 633 mil, 324 pesos. |
| Partido Nueva Alianza | Entregar el 26% de su gasto de campaña y un 6% de gasto ordinario correspondientes al 2018, para la reconstrucción de zonas afectadas por el sismo. | 816 millones, 303 mil, 316 pesos. |
| Movimiento Regeneración Nacional | Destinar el 50% de los recursos para el gasto de campaña a los damnificados. | 1,074 millones, 083 mil, 311 pesos. |
| Partido Encuentro Social | Renunciar a la totalidad del financiamiento público (actividades ordinarias, específicas y por proceso electoral) para mandarlos a la Tesorería de la Federación. | 6,702 millones, 973 mil 351 pesos. |

Elaboración propia con datos de prensa referidas en las fuentes.

El cálculo mostrado en la tabla 1 expone los montos que podrían ser reintegrados, por única ocasión, de los recursos de los partidos políticos para fondos de reconstrucción de vivienda a raíz de los sismos del 2017. En algunos casos, se propone modificar el esquema de financiamiento del próximo año electoral y, en otros casos, se propone devolver recursos remanentes del ejercicio del gasto del año en curso.

Sin embargo, es importante aclarar que no existe un único método jurídico para llevar una reintegración del gasto electoral, y varias opciones podrían provocar que el INE o los partidos políticos incurran en alguna falta administrativa que les genere sanciones legales. Por un

lado, el especialista Alejandro Díaz Domínguez (2017) señala al menos cuatro rutas:

1. *Que la Cámara de Diputados regule dicho cambio de destino a través de alguna reforma legal.*
2. *Que los partidos no ejercieran un determinado monto de financiamiento para gastos de campaña.¹*
3. *Adecuación dentro del presupuesto de egresos.*
4. *Los partidos giran fondos a la Tesorería de la Federación, tal como lo hizo el PAN en 1997.*

Por su parte, la consultora *Strategia Electoral* (2017) señala que, bajo el actual marco legal, queda la posibilidad de que los partidos renuncien a cierta parte de las prerrogativas que reciben. No obstante, como señala *Strategia Electoral*, de acuerdo con diferentes criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y del marco jurídico aplicable, el carácter renunciante del financiamiento de los partidos políticos también encuentra diversas limitantes, como lo serían las siguientes:

1. *Que no se ponga en riesgo la existencia misma del partido político.*
2. *Que no resulte en la dependencia del partido político en el financiamiento privado (principio de prevalencia del financiamiento público sobre otros tipos).*
3. *Que no se comprometa su competitividad en la contienda electoral o, dicho de otro modo, que no se viole el principio de equidad entre los partidos.*
4. *Que no signifique la imposibilidad de los partidos políticos para el cumplimiento de sus fines como entidades de interés público.*

Propuestas de reforma del financiamiento público a partidos políticos

A la par de estas propuestas, también han surgido iniciativas para reformar la Constitución y leyes electorales con dos objetivos: abrir las vías legales para canalizar los recursos públicos de los partidos políticos para ayudar a reconstruir las zonas afectadas y asistir a los damnificados y la reducción parcial o total de los recursos públicos a los partidos.

Tabla 2. Iniciativas legislativas para cambiar el modelo de financiamiento a los partidos políticos a raíz del sismo

| Actor | Propuesta de reforma | Cambios |
|--|--|--|
| Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) | Propuesta de adición de un segundo párrafo al artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la | Cuando se presenten desastres naturales con repercusiones que impliquen destinar recursos extraordinarios para reparar integralmente los daños a las personas afectadas, el monto de financiamiento que corresponda a los partidos |

| | | |
|----------------------------|---|--|
| | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016. | políticos se calculará únicamente tomando en consideración el 35% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y con la misma fórmula el cálculo que resulte del otro 30% se destinará para fortalecer el Fondo de Desastres Naturales. |
| PRI | Reforma, adiciona y deroga los artículos 41, 52, 53, 54, 56, 60, 63, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de financiamiento privado a partidos políticos y reducción de legisladores federales y locales. | -Establecer que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 legisladores electos por votación directa, mientras que el Senado lo estará por 64 de mayoría relativa. -Eliminar el principio de representación proporcional a nivel federal y estatal. -Determinar que el financiamiento de los partidos políticos será privado, por lo que en ningún caso podrán provenir de recursos públicos. -Precisar que dicho financiamiento podrá provenir de aportaciones de militantes, simpatizantes y de personas morales de nacionalidad mexicana. |
| PANAL | Reforma el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 209 a 212 y 243 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). | -Indicar que el financiamiento público se determinará multiplicando el porcentaje de la participación obtenida en la elección de diputados federales inmediata anterior por el valor diario de la UMA y el número de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, a la fecha de corte de julio de cada año. -Reducir el 50% del financiamiento para las actividades tendientes a la obtención del voto durante años en los que se renueve el Poder Ejecutivo federal. -Eliminar las disposiciones que regulan la propaganda electoral. |
| Senador Armando Ríos Piter | Reforma al párrafo primero del inciso II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de financiamiento público a partidos ante declaratorias de emergencia nacional o desastres naturales. | II. La ley garantizara 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. En todo caso, el financiamiento público que tengan derecho a recibir estará condicionado a que en la coyuntura específica del momento del reparto, o incluso ya distribuidos los fondos por la autoridad electoral nacional, no haya otras áreas económicas prioritarias de gasto conforme a las declaratorias de emergencia nacional o desastre natural que se presenten en el territorio |

¹ El artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos,

incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

| | | |
|--|--|---|
| | | nacional, en cuyo caso, de acuerdo a las necesidades específicas, se reintegrarán parte de los recursos al fondo nacional correspondiente conforme lo señale la ley de la materia. |
| Senadora Luisa Calderón Hinojosa | Suspender la aplicación del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. | -Suspender la vigencia de la disposición que regula el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público. -El INE deberá emitir un acuerdo en el que establezca las cifras del financiamiento de 2017, a fin de modificar a la baja las ministraciones pendientes de entrega. -Los recursos excedentes serán reintegrados a la Tesorería de la Federación para que se destinen al presupuesto del FONDEN. -Facultar al INE para utilizar la directriz de máxima reducción para el financiamiento de actividades ordinarias y de campaña para el ejercicio 2018. |
| Fuente: elaboración propia con información de la CNDH y el Sistema de Información Legislativa (SIL). | | |

Además de las reformas a la Constitución y leyes secundarias, los partidos han propuesto vías alternativas para administrar los recursos producto de la reintegración de sus prerrogativas. Cabe aclarar que la normatividad vigente sólo permite a los partidos políticos concentrar sus recursos en un fideicomiso sólo cuando formen una coalición y, por lo tanto, sus fines sean electorales² Pese a ello, han surgido tres propuestas:

- **Frente Ciudadano por México (PAN-PRD-MC):** Crear el Fondo de Reconstrucción Nacional que administre los recursos.
- **MORENA:** Conformar un fideicomiso, administrado por periodistas, escritores, ciudadanos, mujeres y hombres de inobjetable honestidad.
- **PVEM:** Crear un Comité Ciudadano, integrado por Enrique Krauze, Carlos Elizondo Mayer, Ana Laura Magaloni, Leonardo Curzio, Ricardo Rafael y Héctor Aguilar Camín, para supervisar la correcta aplicación de los recursos.

Comentarios finales

El conjunto de propuestas que se han hecho para reorientar el gasto electoral a labores de reconstrucción tras los sismos del 7 y 19 septiembre dejan dudas importantes que los partidos políticos y los legisladores deben resolver. En primer lugar, en caso de renuncias muy amplias de presupuesto, ¿de qué recursos dispondrán los partidos políticos para pagar las deudas que hayan contraído con bancos, prestadores de servicios y arrendadores de edificios que rentan?

En segundo lugar, ¿con qué recursos los partidos políticos pagarán las multas impuestas por la autoridad elec-

toral? Finalmente, en tercer lugar, ¿cómo cumplirán los partidos sus responsabilidades como patrones de los trabajadores con los que cuentan?

Es importante enfatizar que la Constitución y la legislación electoral privilegia el funcionamiento de los partidos políticos y, por lo tanto, cualquier acción sin reformas electorales o constitucionales podría ser revertida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Igualmente, hasta el momento, no hay certeza de cómo dichos fondos serán administrados.

Finalmente, como se muestra en la gráfica 1 de esta nota, el gasto electoral, aunque importante, es mucho menor a los fondos y programas de reconstrucción y, hasta la fecha, no hay estimaciones precisas del costo completo de la reconstrucción, que podría rebasar dichas cantidades. En ese sentido, aunque sea deseable revisar el gasto público electoral (para ver propuestas concretas revisar Ramírez y Zepeda, 2017) y apoyar las labores de reconstrucción, sería prudente que también se reflexione este tema a la luz de sus consecuencias concretas en el sistema democrático en México.

Fuentes

“50% de gastos de campaña a víctimas del sismo; aprueba Morena”, disponible en: <https://goo.gl/vhaBLg>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Reforma constitucional para utilizar un porcentaje de los recursos destinados a partidos políticos, en la atención a víctimas de los recientes sismos*, disponible en: <https://goo.gl/Ja4szQ>

Cuenta Pública 2013-2016, disponible en: <https://goo.gl/vug1B6>

Díaz Domínguez, Alejandro, (2017) *¿Cómo se podría destinar financiamiento público de partidos a personas damnificadas y labores de reconstrucción?*, disponible en: <https://goo.gl/W9mfjt>.

García Soto, Salvador “Partidos y damnificados ¿quién da más?”, disponible en: <https://goo.gl/qWEZNE>

“Partido Verde propone que los recursos de los partidos políticos reasignados para apoyar a los afectados por sismos, sean ejercidos con la supervisión de la sociedad civil organizada”, disponible en: <https://goo.gl/TeTc9s>

Presupuesto de Egresos de la Federación 2013-2016, disponible en: <https://goo.gl/iLwC6i>

Presupuesto del INE 2013-2016, disponible en: <https://goo.gl/3BmPBL>

“Propone Frente Ciudadano fondo de reconstrucción nacional”, disponible en: <https://goo.gl/JxwfnF>

“PT donará 20% de su gasto de campaña a damnificados”, disponible en: <https://goo.gl/9fsvTs>

Ramírez Lemus, Edwin Enrique y Zepeda Gil, Raúl (2017), “Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017”, *Temas Estratégicos*, No. 48, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, enlace: <https://goo.gl/9dLDZD>.

Reglamento de Fiscalización, disponible en: <https://goo.gl/4y9sf5>

Reportes de Gastos de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, enlace: <https://goo.gl/GVPhkc>.

Sistema de Información Legislativa, enlace: <https://goo.gl/Hq5jeU>

Strategia Electoral (2017), *#PartidosDenSuDinero: ¿alternativa en un contexto de emergencia nacional?*, disponible en: <https://goo.gl/HtZbfc>.

² Artículo 63 del Reglamento de Fiscalización.