

# Temas estratégicos 48

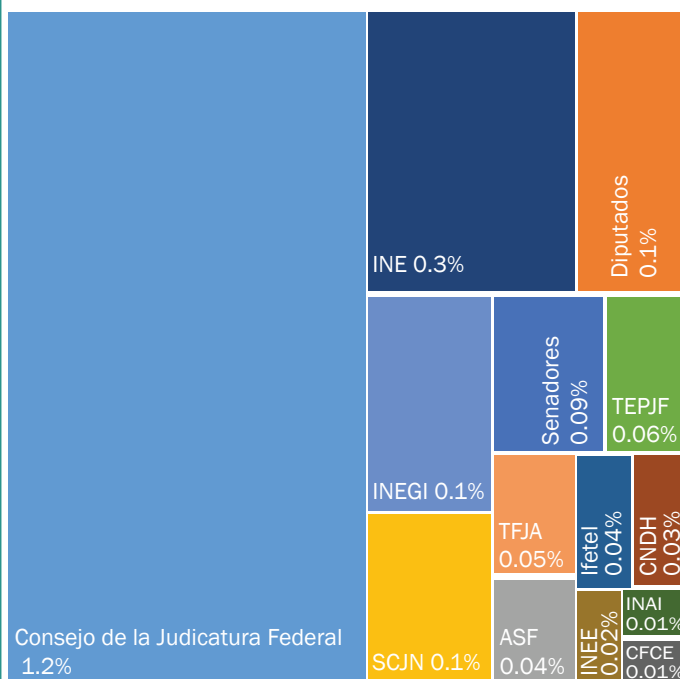
septiembre  
2 0 1 7

## ➤ Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017

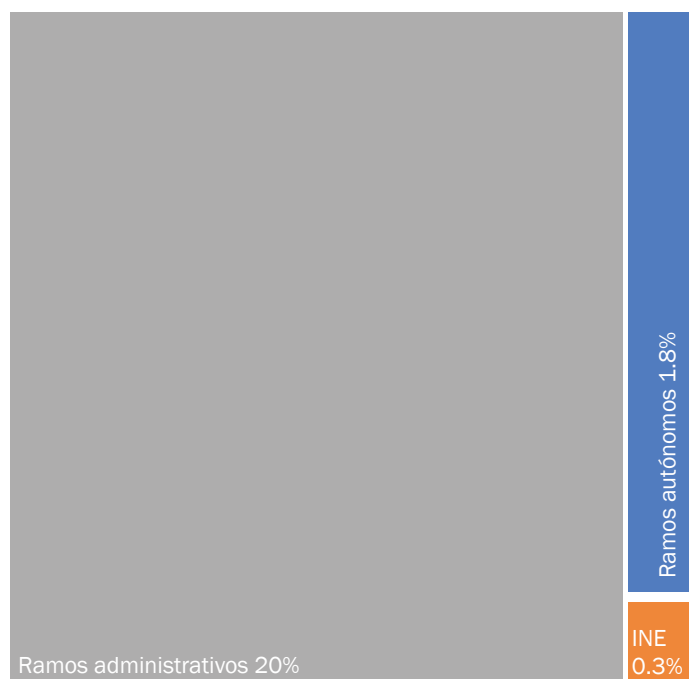
En este reporte se examinan las tendencias generales del gasto público electoral con la finalidad de apoyar a la discusión legislativa sus repercusiones en el presupuesto federal. A partir de la información pública en materia de gasto público electoral, se presentan una serie de recomendaciones en materia de reducción de transferencias a partidos políticos, de fiscalización y multas, de topes de gasto de campaña y sobre gasto operativo electoral. Es menester informar que en el presente reporte no se estudia el costo general de las elecciones (locales, municipales, etc.), sólo el gasto programable de carácter federal.

### Comparación de los presupuestos del INE y diferentes ramos con respecto a su proporción en el Presupuesto de Egresos de la Federación en 2017

Gráfica 1.- Porcentaje del presupuesto del INE con respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, comparado con el de otras entidades autónomas.



Gráfica 2.- Porcentaje del presupuesto del INE con respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, comparado con los ramos autónomos y administrativos federales.



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

**Importante: sobre el sismo del 19 de septiembre de 2017.** El presente reporte no toca las iniciativas sobre financiamiento de partidos surgidas a partir del sismo del 19 de septiembre de 2017. Sin embargo, tiene información útil para orientar las próximas discusiones sobre financiamiento público a partidos políticos y gasto para organización de elecciones. Si bien este documento recomienda revisar algunos rubros del gasto, desaconseja la eliminación del financiamiento público a partidos políticos y, en su lugar, expone algunas alternativas para reducir sus montos.

## INTRODUCCIÓN

La transición a la democracia en México requirió crear una serie de reglas que permitieran tanto la competencia equitativa entre partidos políticos como procesos que garantizaran la confianza de los ciudadanos sobre el resultado de las elecciones. Esto se tradujo en un aumento del gasto, tanto para organizar las elecciones con sus mecanismos de confiabilidad, así como en un sistema de financiamiento público a los partidos políticos. Sin embargo, en años recientes ha crecido la preocupación acerca del gasto público en la operación de las elecciones y en partidos políticos, en especial si se compara con los montos de otros países (Morales, 2012; Ugalde y Rivera, 2014). En particular, durante procesos de contracción de la economía y del presupuesto, surge la demanda por reducir el gasto público electoral.

Durante la LXIII Legislatura, que comenzó en 2015, se han presentado doce iniciativas de diversa índole que buscan reducir el financiamiento público a los partidos políticos en México. En las iniciativas se proponen diferentes cambios,

tales como la modificación de las fórmulas de asignación de recursos a los mismos o su eliminación. En general, las iniciativas recurren no sólo a la percepción ciudadana sobre los partidos políticos, sino que, también argumentan que el financiamiento público crea incentivos no deseados de gasto excesivo por parte de estas organizaciones.

Con la finalidad de apoyar las deliberaciones legislativas en el tema, el presente reporte hace una revisión crítica del modelo de financiamiento público de partidos políticos en México y del gasto en materia de organización de las elecciones. Primero se presentan los modelos de financiamiento y fiscalización del gasto de partidos políticos a nivel internacional. Posteriormente se resumen las iniciativas presentadas en la materia. De manera subsecuente, se hace un análisis longitudinal de la evolución presupuestal del gasto público electoral hasta la fecha. Finalmente, se hacen algunas consideraciones y recomendaciones para revisar el gasto electoral en México.

## 1. MODELOS DE FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE RECURSOS DE PARTIDOS POLÍTICOS

El financiamiento político, que es “la política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como permanentes” (Zovatto, 2003:12), ha adquirido una especial relevancia desde la reforma electoral de 1996, la cual, cambió las reglas del financiamiento público a raíz de la controversia sobre el costo de las elecciones presidenciales de 1994. Ya sea por la influencia del dinero privado en la formación de políticas públicas, mediante el apoyo a candidatos en campañas, o por las nuevas dinámicas de gasto en campañas políticas en el mundo.

Hay diversas razones por las que se regula el financiamiento de partidos políticos. En primer lugar, desde la reforma electoral de 1977 surgió la necesidad de propiciar condiciones de equidad entre los participantes de una contienda electoral, haciendo plausible que haya cambios de gobierno. En segundo lugar, se ha enfatizado en que haya la posibilidad de conflictos de interés por la relación entre donadores privados de recursos y los partidos que los reciben. En tercer lugar, según Zovatto (2003: 11), hay un “progresivo encarecimiento de las campañas electorales,

cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y grupos de enfoque, por lo cual los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial.” A esto, podemos agregar que no se ha evitado del todo el uso de recursos extralegales, irregulares o de dudoso origen, lo que podría crear conflictos de interés frente a quienes se los otorgaron para influir en las decisiones públicas una vez que se haya llegado a cargos de elección popular.

En razón de lo anterior, en el mundo se han adoptado diversos modelos de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. En estos modelos se pondera tanto la necesidad de garantizar equidad en la contienda electoral como la posibilidad de que ciudadanos puedan influir en los partidos por medio de donaciones. En general, podemos clasificar los modelos de financiamiento en tres rubros generales: financiamiento mayoritariamente público, financiamiento mixto público-privado y financiamiento mayoritariamente privado. Igualmente, a cada modelo se corresponden las metodologías de

fiscalización, entendida como la tarea de verificar que el dinero que reciben los partidos sea obtenido y ejercido de manera lícita.

### 1.1 Modelos de financiamiento a los partidos políticos

El primer modelo de financiamiento a partidos es el mayoritariamente público, el cual, consiste en “los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que estos lleven a cabo las funciones y cumplan con los fines que la ley señala” (Bernal, 2006:62). Se pueden otorgar de manera directa, es decir, que los partidos reciben dinero en periodos legalmente establecidos (mensual o anual) o indirecta que se refiere a beneficios fiscales, tributarios, acceso gratuito a los medios de comunicación, etc.

Según Bernal (2006: 62), hay una serie de ventajas del financiamiento público, tales como la posibilidad de transparentar el origen de los recursos de los partidos, incentivar la independencia de los partidos políticos respecto de cualquier interés ajeno a los mismos, propician condiciones adecuadas de equidad en la competencia electoral y reduzcan el interés por obtener recursos de fuentes ilegítimas de financiamiento. Sin embargo, el mismo Bernal (2006:63) señala que las posibles desventajas son una posible desvinculación de los partidos políticos de la sociedad, un crecimiento desmedido de sus trabajadores o empleados, dependencia de los recursos del Estado y descontento popular debido a que se perciba que una parte de la recaudación fiscal sea destinada al sostenimiento de sus actividades.

El otro modelo es el financiamiento mayoritariamente privado, en el cual los recursos se obtienen de manera legal y legítima de fuentes distintas al Estado, por ejemplo, cuotas de militantes, simpatizantes, préstamos o créditos bancarios, donaciones de grupos de interés como empresas, asociaciones y sindicatos, además de las aportaciones de los candidatos en tiempos electorales.

Según Bernal (2006: 64), las ventajas que ofrece este tipo de financiamiento es que obliga a los partidos políticos a estrechar sus lazos con la sociedad, impide la dependencia de los recursos del Estado, evita el crecimiento desmedido de los empleados de los partidos y limita el multipartidismo que incentiva el financiamiento público. En contraste, las desventajas son la desigualdad en distribución de financiamiento entre partidos

y la posible injerencia de intereses de grupos o personas ajenas al partido político. Es importante enfatizar que muchos países han establecido progresivamente regulaciones más restrictivas al financiamiento privado a través de la definición de límites máximos a los montos que pueden recibir los partidos, además de señalar de manera precisa las fuentes legales, con el objetivo de disminuir los riesgos ya mencionados.

Por último, está el financiamiento mixto que es donde no predomina ninguno de los anteriores. Su objetivo principal es evitar la “dependencia de los partidos políticos respecto del Estado y su correlativo alejamiento de la sociedad, desventajas presentes en el financiamiento público; así como impedir la influencia o el condicionamiento de que puedan ser objeto los partidos políticos por parte de grupos de interés, que aporten dinero y pretendan recibir a cambio favores políticos, situación que se presenta en los sistemas de financiamiento privado” (Bernal, 2006: 64). Como podemos notar, cada modelo de financiamiento refuerza alguna de las dos identidades de los partidos políticos: el modelo público enfatiza a los partidos como entidades de interés público y el modelo privado a los partidos como asociación.

### 1.2. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

También se requiere un sistema para conocer el origen y destino de los recursos que utilizan los partidos políticos y, en caso de que se detecten violaciones, establecer las sanciones correspondientes. En el terreno electoral, según Márquez (2009: 309), fiscalizar es: “la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley”, ante lo cual, el autor agrega; “la fiscalización no se detiene en una simple revisión contable de los ingresos y los egresos a través de técnicas de la revisión o auditoría. Requiere, además, que se considere la veracidad de las operaciones, su razonabilidad y, por supuesto, el respeto a las leyes que regulan”.

Otra de las metas de la fiscalización es “evitar competencias injustas, la compra de la voluntad del ciudadano, la manipulación de los medios de comunicación, etc., lo que se busca es que no sea el dinero el factor que domine la contienda electoral, de lo contrario, se generarían prácticas contrarias a los principios democráticos”, (Rosales y Estrada, 2012: 150). Según Rosales y Estrada (2012) en materia de dinero, partidos

políticos y elecciones, el entramado jurídico-institucional debe contemplar al menos los siguientes elementos para resguardar una competencia equitativa y transparente:

*i) igualdad de recursos materiales (estableciéndose un límite a los gastos de campaña. El monto dependerá con relación al cargo al que se aspira); ii) que éstos recursos hayan tenido un origen lícito; iii) que sea transparente y de conocimiento público, todas las erogaciones realizadas por los candidatos y/o los partidos políticos (y terceros); iv) la existencia de una autoridad independiente e imparcial que vigile, controle y califique que las elecciones se hayan desarrollado conforme a derecho y; v) la imposición de sanciones efectivas en caso de violaciones a las reglas del juego, para que no se repita esa conducta. (p. 106)*

Una vez señalado en qué consisten el financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, se mostrarán las experiencias de algunos países en esta materia y se contrastan con el caso mexicano.

### 1.3. Modelos de financiamiento y fiscalización en el mundo

Sobre modelos de financiamiento y fiscalización a los partidos políticos hay diversas experiencias en países democráticos. Como lo menciona Woldenberg (2003: 21), los primeros países en introducir la figura del financiamiento público a los partidos políticos fueron en Italia en 1947 y Alemania en 1949, posteriormente lo hicieron Grecia en 1975, Portugal en 1976 y España en 1978. Francia fue pionera al establecer el principio de reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos. En cuanto a los países nórdicos el financiamiento público comenzó a establecerse en Suecia (1965), Finlandia en 1967, Dinamarca en 1969 y Noruega en 1970. Finalmente, Canadá y Estados Unidos lo adoptaron en 1974, Austria y Japón en 1975, y Francia en 1988.

En América Latina, Uruguay fue el primer país que implementó el financiamiento público desde 1928, Costa Rica en 1949, Argentina en 1961, Perú en 1969 y en Chile se introdujo solamente el indirecto desde 1988. Venezuela lo incorporó en 1973, (pero fue eliminado en 1999), Nicaragua en 1974, Ecuador lo introdujo en 1978, en Honduras fue en 1981, en El Salvador en 1983, en Guatemala y Colombia lo contem-

plaron partir de 1985, Paraguay desde 1990, Brasil en 1995, y en Bolivia, Panamá y República Dominicana se utilizó a partir de 1997 (Zovatto, 2003: 28).

Dado que, los partidos políticos reciben recursos públicos, se crean marcos jurídicos que regulan la relación entre el dinero y la política. Según IDEA (Falguera, 2015), los países que cuentan con reglas más específicas sobre el origen y aplicación del dinero que reciben los partidos son los pertenecientes a la zona de Asia Central, Europa Oriental, Central y Sudoriental, seguidos de las naciones ubicadas América y países anglófonos. En tanto, los países pertenecientes a Europa Occidental tienen un marco jurídico menos restrictivo sobre este rubro.

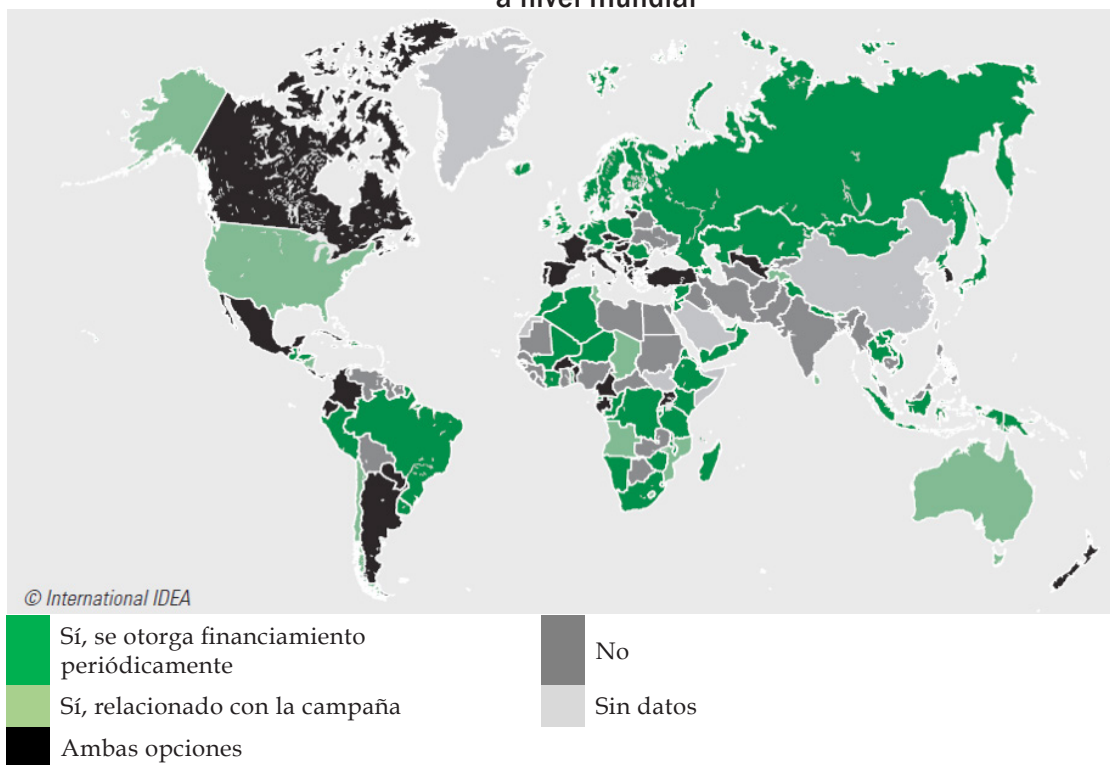
Ahora bien, en el mapa 1 se aprecia que hay un mayor número de países que otorgan financiamiento público a los partidos políticos, pero esto no quiere decir que estén prohibidas las aportaciones privadas, por lo que cuentan con un modelo mixto de financiamiento. Asimismo, los países que dan financiamiento público a los partidos no necesariamente les otorgan acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación, tal es el caso de Costa Rica, Austria, Estados Unidos, Noruega, Suecia o Mónaco. Bajo el mismo tenor, en la gran mayoría de las naciones estudiadas por IDEA hay una institución para vigilar y fiscalizar la actividad financiera de los partidos y candidatos. Para el caso de América Latina el 84% de las naciones hacen obligatoria la publicación y entrega de la información de manera anual y el 75% sobre su uso durante las campañas electorales.

Según IDEA (Falguera, 2015), en los países latinoamericanos hay diversas restricciones sobre las contribuciones privadas, concentradas especialmente en reglas a donaciones a los candidatos. El 88% de las naciones de América Latina prohíbe las aportaciones extranjeras a partidos y candidatos y el 77% a los candidatos. Bajo la misma tónica, no se permiten los donativos de fuentes anónimas, dado que se parte del principio de que los votantes tienen derecho a saber qué intereses representa un partido o candidato revelando los orígenes de su financiamiento, incluida su legalidad.

En Europa hay una mayor regulación del dinero y su influencia en la política. Hoy en día, 17 países de la región cuentan con leyes específicas sobre los recursos que reciben los partidos políticos, solamente tres países de la zona que



**Mapa 1.- Otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos a nivel mundial**



no cuentan con una ley específica sobre financiamiento político, los cuales son micro estados europeos: Malta, Mónaco y Suiza. Esto se debe a que la principal fuente de ingresos para los partidos políticos, a diferencia de Latinoamérica, son las fuentes privadas, desde las cuotas de afiliación y las donaciones privadas de mayor o menor cuantía a los ingresos de los cargos electos.

Por último, IDEA expone cuáles son los criterios para el cálculo y distribución del financiamiento público a los partidos políticos. Como se puede ver en la tabla 1, hay al menos dos requisitos que se pueden considerar como constantes: el primero es tener representación en el órgano constituido mediante elecciones (poder legislativo) y el reparto va en función de la votación obtenida, además de tener representación legal.

**Tabla 1. Criterios para la distribución y cálculo de los recursos a los partidos políticos**

País	Criterios para el otorgamiento del financiamiento público directo	Criterios de cálculo
Alemania	- Proporción de votos en las elecciones anteriores.	- Tasa fija por votos obtenidos. - Porcentaje de gastos reembolsados. - El financiamiento no puede ser superior a los fondos privados recaudados por el partido.
Argentina	- Participación en las elecciones.	- Igual para todos. - Proporcional a los votos obtenidos.
Austria	- Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones. - Proporción de votos en las elecciones anteriores. - Proporción de escaños en las elecciones anteriores.	- Igual para todos. - Proporcional a los votos obtenidos. - Tasa fija por votos obtenidos.

Fuente: elaboración propia con datos de Falguera (2015).

**Tabla 1. Criterios para la distribución y cálculo de los recursos a los partidos políticos (continuación)**

País	Criterios para el otorgamiento del financiamiento público directo	Criterios de cálculo
Bélgica	- Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones.	- Igual para todos. - Proporcional a los votos obtenidos.
Brasil	- Estar registrado como partido político.	- Igual para todos. - Proporcional a los votos obtenidos.
Canadá	- Proporción de votos en las elecciones anteriores.	- Tasa fija por votos obtenidos. - Porcentaje de gastos reembolsados.
Chile	- Participación en las elecciones.	- Tasa fija por votos obtenidos.
Colombia	- Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones. - Proporción de votos en las próximas elecciones. - Proporción de escaños en las próximas elecciones. - Participación en las elecciones. - Tener a mujeres y jóvenes en cargos electo y de responsabilidad.	- Igual para todos. - Tasa fija por votos obtenidos. - Proporcional a los escaños obtenidos. - De la asistencia permanente, el 90% se distribuye proporcionalmente conforme a varios criterios.
Costa Rica	- Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones. - Proporción de votos en las próximas elecciones. - Debe informarse de los gastos a la autoridad fiscalizadora.	- Proporcional a los votos obtenido.
Dinamarca	- Proporción de votos en las elecciones anteriores.	- Tasa fija por votos obtenidos.
España	- Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones. - No tener a nadie que haya sido declarado culpable de un delito grave en un puesto directivo.	- Proporcional a los votos obtenidos. - Proporcional a los escaños obtenidos.
Francia	- Proporción de votos en las elecciones anteriores.	- Proporcional a los votos obtenidos. - Proporcional a los escaños obtenidos.
Italia	- Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones.	- Proporcional a los votos obtenidos. - El 30% de los fondos se distribuyen en función de la capacidad de autofinanciamiento de los partidos.
Japón	- Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones. - Proporción de votos en las elecciones anteriores. - Proporción de escaños en las elecciones anteriores.	- Proporcional a los votos obtenidos. - Proporcional a los escaños obtenidos.

Fuente: elaboración propia con datos de Falguera (2015).

## 1.4. Problemas contemporáneos del gasto público/privado electoral

Se han publicado diversos reportes sobre el financiamiento público de partidos políticos en varios países y regiones del mundo. En el caso del Reino Unido, el Comité de Normas de la Vida Pública de la Oficina del Primer Ministro reportó una serie de problemas concernientes a la influencia de grandes donadores privados en actividades electorales. El reporte afirma que son necesarias las limitaciones de las contribuciones privadas, hacer más accesible la información de los donadores y, en particular, incentivar que los partidos se financien de las contribuciones de sus militantes, en especial por medio de incentivos fiscales (Kelly, 2011).

En el caso del Consejo de Europa, se comisionó un reporte especial sobre el funcionamiento del financiamiento de partidos políticos. El reporte enfatiza la necesidad de reducir la dependencia de los partidos a las grandes donaciones y del financiamiento por medio de contribuciones de militantes. Además, enfatiza la necesidad de revisar y regular las actividades de los partidos mediante las fundaciones o centros de pensamiento que tengan a su disposición, los recursos que reciben de sus grupos parlamentarios y de la capacidad que estos partidos puedan contratar deuda con bancos (Van Biezen, 2003).

La fundación IDEA (Falguera, 2015) ha recomendado que se reduzca las grandes donaciones y permitir sólo las pequeñas. En particular, ha insistido que también es necesario verificar que los partidos distribuyan recursos de campaña de manera equitativa entre mujeres y hombres. Vale

## 2. El modelo mexicano de financiamiento y fiscalización de partidos políticos

Desde 1977 se han realizado una serie de reformas electorales con la finalidad de producir comicios más plurales y equitativos. Uno de sus elementos torales ha sido la creación de un modelo robusto de financiamiento y fiscalización de partidos políticos. En este apartado se presenta una tabla que resume el cambio del modelo de financiamiento y fiscalización, se destacan los casos más conocidos de fiscalización en México y se describen los contenidos de la última reforma en materia de fiscalización.

la pena revisar la brecha de género en financiamiento, dado que, en México, aunque ha aumentado la representación de mujeres en el congreso, estas son postuladas en mayor proporción en distritos electorales en los cuales los partidos políticos son menos competitivos (Aparicio, 2011).

También IDEA ha planteado que recientes casos de corrupción en América Latina se deben a la falta de fiscalización y a los incentivos que tienen los partidos para recaudar fondos de manera ilegal para financiar publicidad en medios de comunicación y movilizar ciudadanos para obtener mayor votación. IDEA ha encontrado que México ha tenido iniciativas más avanzadas en torno a fiscalización en el ámbito local (Casas-Zamora, 2016).

Igualmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2014), ha enfatizado el problema de conflictos de interés entre los donadores privados a campañas, cabilderos y legisladores electos. En el reporte correspondiente, la OCDE reconoce que el financiamiento público equitativo puede fragmentar más el sistema de partidos, aunque enfatiza que pueden revisarse las reglas de otorgamiento de recursos proporcional a la votación emitida (OCDE, 2014).

Una vez descritos algunos elementos de las tendencias de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos a nivel mundial, se revisará el caso mexicano, con el objetivo de entender cómo funciona la fiscalización y en que consiste el financiamiento público de los partidos políticos. Bajo el mismo tenor se expondrá el papel de la autoridad electoral, sus responsabilidades y alcances en la materia.

### 2.1 La transformación del modelo de financiamiento y fiscalización mexicano

En la tabla 2 se resumen los cambios principales que se hicieron a la legislación en materia de financiamiento y fiscalización desde 1977 hasta la reforma de 2014. Como puede notarse, lo que ha cambiado a lo largo del tiempo han sido las fórmulas de asignación de recursos, las restricciones de obtención de financiamiento privado y los órganos encargados de la fiscalización de



**Cuadro 1. Recomendaciones en materia de reforma del financiamiento de partidos políticos.**

IDEA propone siete ejes rectores para realizar reformas y cambios institucionales en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de partidos políticos:

1. *El contexto es la clave.* Las regulaciones del financiamiento político diseñadas a medida para el contexto de un país determinado que tienen más posibilidades de ser aplicadas y cumplirse con éxito.
2. *Las leyes son importantes, pero logran poco por sí mismas.* El marco jurídico es el punto de partida para determinar el papel que el dinero debe desempeñar en la vida política. Así pues, el desarrollo o la reforma de las normas sobre financiamiento no puede desvincularse del contexto político general en el que se supone que realizan su función.
3. *El cumplimiento de la ley es el eslabón más débil.* El punto de partida para una mejora debería ser un análisis exhaustivo de las necesidades específicas de cada organismo, que identifique si existe una falta de voluntad política expresada por el organismo como una falta de influencia y de mandato, una falta de conocimientos técnicos o una falta de independencia respecto de los partidos y los candidatos que se supone que deben supervisar.
4. *Es preciso abordar la brecha de género en el financiamiento.* Las mujeres se enfrentan a más obstáculos en la recaudación o en el acceso a los fondos que los hombres. La legislación de financiamiento político debe abordar estas desigualdades; y el financiamiento público puede proporcionar incentivos y apoyo a las candidatas.
5. *Las redes de pares son una forma eficaz de fomentar las reformas.* El establecimiento de estas iniciativas regionales ayudaría a los países a identificar las deficiencias de las políticas nacionales de financiamiento político y ejercería presión entre ellos para someterse a las reformas institucionales y legislativas necesarias.
6. *Es necesaria una mayor implicación en el desarrollo de las regulaciones del financiamiento.* Una forma de asegurar que las regulaciones del financiamiento político no sirven de forma exclusiva a los intereses a corto plazo de los políticos es incluir en su redacción a un gran número de partes interesadas. Si esto se lleva a cabo, se debe tener cuidado para evitar marcos reguladores demasiado restrictivos que debiliten la vitalidad y el dinamismo de los partidos políticos.
7. *La información sobre el financiamiento de los partidos y los candidatos debe ser clara y accesible.* Hasta que no se proporcione información básica sobre las finanzas de los partidos y los candidatos de fácil acceso, resultará complicado conseguir transparencia sobre el dinero en la política.

Fuente: Falguera (2015).

recursos. Es notable que las fórmulas han hecho más complejas las proporciones y tipos de financiamiento público a los partidos políticos en México y, en especial, han hecho que el financia-

miento público sea preponderante por encima del financiamiento privado o el financiamiento por contribuciones de militantes.

Tabla 2. Reformas electorales en materia de fiscalización 1977-2014

Reforma electoral	Legislación	Provisiones de financiamiento	Topes de gasto de campaña	Provisiones de fiscalización
Reforma electoral de 1977.	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).	-Se reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público. -Se permite acceso a radio y televisión, además de tener franquicias postales y telegráficas.	No se estipula.	No hay.
Reforma electoral de 1986.	Código Federal Electoral.	-El financiamiento público para actividades ordinarias era adicional a los ingresos que perciban por aportaciones de sus afiliados. Su monto se determinará una vez concluido el proceso electoral, el monto de financiamiento lo recibirán en tres anualidades siguientes a la elección: el 20% del total en el primer año; el 30% y el 50% en el tercer año. -Contaban con 15 minutos mensuales de tiempo en radio y TV.	No se estipula.	Lo recibido se reportaba anualmente ante la Comisión Federal Electoral.
Reforma electoral de 1990.	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).	- <b>Actividades generales:</b> 10% de la cantidad total del costo mínimo de campaña se entregaría de manera igualitaria a los partidos. - <b>Por subrogación del Estado de las contribuciones de los legisladores:</b> aportaciones al partido que se le otorgará anualmente, el 50% del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior. - <b>Actividades específicas:</b> educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política; tareas editoriales. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 50% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso en el año inmediato anterior. - <b>Actividad electoral:</b> el costo mínimo de una campaña para diputado y una para senador, se multiplicaría por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores registrados.	No se estipula.	Informarán anualmente al Instituto Federal Electoral el empleo del financiamiento. Además, se incorporan el catálogo de delitos federales en materia electoral.

Fuente: elaborado con información de la CPEUM; LGPP; LGIPE; Núñez (1994); Córdova y Murayama (2006); Márquez y Cárdenas (2015).

Tabla 2. Reformas electorales en materia de fiscalización 1977-2014 (continuación)

Reforma electoral	Legislación	Provisiones de financiamiento	Topes de gasto de campaña	Provisiones de fiscalización
Reforma electoral de 1993-1994.	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).	<p><b>-Actividades generales como entidades de interés público:</b> 10% de la cantidad total del costo mínimo de campaña (ya multiplicado el valor unitario por el número de votos válidos) se entregaría de manera igualitaria a los partidos.</p> <p><b>-Por subrogación del Estado de las contribuciones de los legisladores:</b> aportaciones al partido que se le otorgará anualmente.</p> <p><b>-Para el desarrollo de los partidos políticos:</b> monto adicional equivalente al 5% de la cantidad total.</p> <p><b>-Actividad electoral:</b> el costo mínimo de una campaña para diputado y una para senador, se multiplicaría por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores registrados.</p> <p><b>- Actividades específicas.</b></p> <p>-Los partidos políticos tenían derecho a contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del durante las campañas electorales.</p> <p>-Se permiten aportaciones individuales que no pueden superar el 1% del monto total del financiamiento público. Para personas morales es de 5%. El presupuesto se asigna según el valor unitario y los votos válidos en la elección de diputados.</p>	<p><b>Presidente:</b> valor unitario del voto para diputado, índices de inflación Banco de México, número ciudadanos inscritos padrón, duración campaña.</p> <p><b>Diputados MR:</b> lo determinan las juntas distritales y locales, según las variables de cada distrito.</p> <p><b>Senadores:</b> cada entidad tendrá su propio tope, cada junta local sumará la cantidad que se haya fijado en los distritos.</p> <p><b>REFORMA 1994</b> La atribución de la aprobación de los topes de campaña, pasa de las Juntas Ejecutivas a los Consejos Locales y Distritales correspondientes.</p>	Los partidos presentarán informes ante una comisión de Consejeros que designará el Consejo General del IFE sobre origen y destino de sus recursos anuales y de campaña.

Fuente: elaborado con información de la CPEUM; LGPP; LGIPE; Núñez (1994); Córdova y Murayama (2006); Márquez y Cárdenas (2015).

Tabla 2. Reformas electorales en materia de fiscalización 1977-2014 (continuación)

Reforma electoral	Legislación	Provisiones de financiamiento	Topes de gasto de campaña	Provisiones de fiscalización
Reforma electoral de 1996.	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).	<p>-Actividades ordinarias permanentes: costos mínimos de una campaña para diputados, senador y presidente. Se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México. Se repartirá 30% de manera igualitaria y el 70% en función de la votación que cada partido haya obtenido.</p> <p>-Gastos de campaña: En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará un monto equivalente al financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes de ese año.</p> <p>-Actividades específicas: El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso en el año inmediato anterior.</p> <p>-Se crean programas de partidos políticos en tiempos oficiales.</p> <p>-Los partidos pueden contratar tiempo en radio y televisión, pero no un tercero.</p> <p>-En periodo electoral cada partido político deberá destinar el 50% de las erogaciones que realice para propaganda en radio y televisión.</p> <p>-Las aportaciones privadas (personas físicas o morales) tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.</p>	<p>El Consejo General, determina los topes de gastos de campaña de la siguiente forma:</p> <p><b>Presidente</b>, cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para financiamiento público, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para Presidente.</p> <p><b>Diputados MR</b>, cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo de la campaña para diputados.</p> <p><b>Senadores MR</b>, cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo de la campaña fijado multiplicado por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate.</p>	<p>El IFE crea una comisión compuesta por consejeros (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas). Esta comisión tendrá el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y los partidos deben presentar informes anuales y de campaña.</p>

Fuente: elaborado con información de la CPEUM; LGPP; LGIPE; Núñez (1994); Córdova y Murayama (2006); Márquez y Cárdenas (2015).

Tabla 2. Reformas electorales en materia de fiscalización 1977-2014 (continuación)

Reforma electoral	Legislación	Provisiones de financiamiento	Topes de gasto de campaña	Provisiones de fiscalización
Reforma electoral de 2007-2008.	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).	<p><b>-Actividades ordinarias:</b> se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.</p> <p><b>-Gastos de campaña:</b> en la elección de presidente en se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al 50% del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y en la elección para la Cámara de Diputados se le entregará el 30%.</p> <p><b>-Actividades específicas:</b> un monto total anual equivalente al 3% del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias.</p> <p>-Se prohíbe a los partidos adquirir tiempo en radio y TV; el IFE es la autoridad encargada de distribuir esta prerrogativa 30% de manera igualitaria y el 70% en función de la votación obtenida.</p> <p>- Las aportaciones privadas (persona física o moral) tendrán un límite anual equivalente al 0.5% del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial.</p>	<p>El Consejo General, determina los topes de gastos de campaña bajo los siguientes criterios:</p> <p><b>Presidente,</b> será equivalente al 20% del financiamiento público de campaña en el año de la elección presidencial.</p> <p><b>Diputados MR</b> será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para la elección intermedia, la cantidad será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el DF.</p> <p><b>Senadores MR,</b> será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate.</p>	Se crea la Unidad de Fiscalización de Recursos de Partidos Políticos. Se elimina secreto bancario y se permite transparencia en montos generales. Se crea mecanismo de liquidación de partidos que no hayan conseguido registro. Además los partidos tienen que presentar informes anuales, de campaña y precampaña. Además de informes trimestrales para comunicar sobre el avance de sus gastos.

Fuente: elaborado con información de la CPEUM; LGPP; LGIPE; Núñez (1994); Córdova y Murayama (2006); Márquez y Cárdenas (2015).



Tabla 2. Reformas electorales en materia de fiscalización 1977-2014 (continuación)

Reforma electoral	Legislación	Provisiones de financiamiento	Topes de gasto de campaña	Provisiones de fiscalización
Reforma electoral de 2014.	Ley General de Partidos Políticos y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.	<p>-La fórmula para el cálculo de recursos públicos y sus criterios de asignación a los partidos políticos es la misma que se implementó desde la reforma de 2007.</p> <p>-Respecto a las aportaciones privadas, en tiempos electorales los candidatos, así como simpatizantes podrán aportar hasta un 10% del tope de gasto para la elección presidencial anterior.</p> <p>-Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5% del tope de gasto para la elección presidencial anterior.</p>	-El cálculo de los topes de gastos de campaña se mantuvieron igual que los establecidos en la reforma de 2007.	<p>-La revisión de los informes, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de los recursos, de la contabilidad y de la situación financiera de los partidos políticos está a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF). La cual es supervisada por la Comisión de Fiscalización y aprobados sus proyectos de resolución por el Consejo General del INE.</p> <p>-Se generan dos sistemas en línea: 1) el Sistema Integral de Fiscalización y 2) Registro Nacional de Proveedores.</p> <p>-Los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas.</p> <p>-Los partidos presentarán informes ante la Unidad Técnica de Fiscalización, a través de la Comisión de Fiscalización, sobre el origen y destino: trimestrales de avance del ejercicio, anuales, de campaña y de precampaña.</p> <p>-Los informes los revisará la Unidad Técnica de Fiscalización:  60 días informes anuales  10 días informes campaña  15 días informes precampaña</p> <p>-En tiempos de campaña, el INE realizará la fiscalización en 37 días.</p> <p>-El Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en caso de que el Instituto delegue esta función.</p>

Fuente: elaborado con información de la CPEUM; LGPP; LGIPE; Núñez (1994); Córdova y Murayama (2006); Márquez y Cárdenas (2015).

## 2.2. Los casos de uso ilícito de recursos por parte de partidos políticos y su efecto en la legislación sobre fiscalización

Como podrá observarse en la tabla anterior, la reforma electoral de 2007 realizó una serie de cambios importantes en materia de fiscalización y financiamiento público a partidos políticos. Estos cambios se dieron gracias a las actividades que el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) realizó para garantizar que se cumpliera con las restricciones de contribuciones privadas a partidos en tiempos de campaña por medio de la creación de comisiones de fiscalización. En particular, las experiencias de uso de dinero privado en los casos *Pemexgate*, *Amigos de Fox* y en 2012 el caso *Monex*, ayudaron a construir el nuevo andamiaje de fiscalización que se aprobó en la reforma político electoral de 2014. Sin embargo, como se verá a continuación, hay un contraste importante en la solución de estos casos.

### Pemexgate

El llamado caso *Pemexgate* surge a partir de la investigación realizada a partir de una denuncia presentada en 2002 ante la Procuraduría General de la República (PGR) por Francisco Barrio, secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). En ese momento, Barrio afirmó que hubo financiamiento ilegal a la campaña presidencial de Francisco Labastida, quien fue candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia en las elecciones del año 2000. Esta denuncia fue complementada por una queja presentada por Pablo Gómez, representante del Partido de la Revolución Democrática (PRD) ante el Consejo General del IFE, en contra del PRI por presunta violación a la ley electoral.

Después de las investigaciones, el IFE concluyó que efectivamente hubo un desvío de 500 millones de pesos de los fondos del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) a la campaña presidencial del candidato del PRI. Esta operación fue organizada, coordinada y realizada por funcionarios del partido a través de retiros en efectivo por al menos seis personas que tenían la autorización del tesorero del Sindicato. Por esta conducta el PRI fue objeto de una multa cercana a los mil millones de pesos (Córdova y Murayama, 2006). En contraste, la denuncia de la SECODAM ante la PGR, turnada a la Fiscalía Especializada para

la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), no tuvo resultados similares. La denuncia presentada por la Fiscalía fue desestimada por no contar con las pruebas suficientes para comprobar que los líderes del STPRM incurrieron en desvío de fondos públicos.

### Amigos de Fox

El caso *Amigos de Fox* tuvo lugar por las quejas presentadas por el PRI y por la alianza encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en contra del abanderado de la alianza conformada por los partidos Acción Nacional (PAN) y el Verde Ecologista de México (PVEM), Vicente Fox Quesada. Los quejosos señalaron la existencia de un esquema de financiamiento paralelo de la precampaña y campaña de Fox a través una red de transferencias de dinero proveniente, en gran medida, de fuentes ilícitas de financiamiento (empresas de carácter mercantil, extranjero, poderes públicos, así como aportaciones que superaban los límites legales), que se canalizaron principalmente hacia dos personas morales (la Asociación civil Amigos de Vicente Fox y el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México) y que realizaron pagos directos a la campaña presidencial de Vicente Fox. Una vez concluida la investigación, el IFE multó a la coalición PAN-PVEM con más de 500 millones pesos.

En ambos casos, el IFE no contaba explícitamente con las facultades para solicitar y acceder a la información que requería, lo cual extendió la duración de las diligencias. Muchos de los involucrados interpusieron amparos para evitar que se conocieran los movimientos de sus cuentas bancarias, protegiéndose en el secreto bancario, fiscal y fiduciario. Sin embargo, por medio de su mandato constitucional para investigar la presencia de recursos ilícitos, el IFE consiguió que las autoridades correspondientes le permitiesen conocer la información que requirió para armar sus expedientes.

Después de estos casos de corrupción y dinero ilícito involucrado en el proceso electoral, se hizo visible la necesidad de fortalecer de manera significativa los mecanismos jurídicos para dotar a la autoridad electoral de facultades fiscalizadoras y así vigilar el origen y destino de los recursos utilizados por los partidos de manera ordinaria y en tiempos electorales. A pesar de las limitaciones, el IFE logró establecer algunas innovaciones para poder realizar las investiga-

ciones respectivas y que posteriormente fueron retomadas para la siguiente reforma electoral. Entre éstas se encuentran las siguientes (Córdova y Murayama, 2006: 228-232):

- Se hizo obligatorio para los partidos políticos permitir al Instituto acceder a sus cuentas siempre y cuando se fundara y solicitara dicha solicitud.
- Se exigió a los partidos reportar los ingresos y egresos concernientes a las precampañas presidenciales a través de informes especiales.
- Respecto a la campaña, se hizo obligatorio que los partidos presentaran una serie de informes especiales en tres momentos distintos.
- El IFE realizó un monitoreo de medios electrónicos de comunicación para identificar los promocionales adquiridos por los partidos políticos con la finalidad de poder constatar si la información presentada en sus informes de campaña coincidía.

El IFE suscribió un convenio con la CIRT mediante el cual los concesionarios de medios electrónicos asociados a esta se comprometieron a entregar a la autoridad electoral la información detallada (señalando costo individualizado, canal, spot, duración, fecha y hora de transmisión) de todos los promocionales que hubieran adquirido los partidos políticos durante las campañas electorales federales.

## Caso Monex

El caso conocido como *Monex* surgió durante la elección presidencial de 2012, cuando el PAN denunció a la coalición integrada por el PRI y PVEM y a su entonces candidato presidencial, Enrique Peña Nieto, por la presunta operación de recursos a través de tarjetas del Banco Monex por un monto 701 millones, 471 mil 800 pesos. Posteriormente el PRD también interpuso una queja sobre el mismo asunto, adicionando información sobre el uso de tarjetas de la empresa Soriana que presuntamente fueron utilizadas para realizar compra del voto. Los quejosos

sostuvieron que el gobierno del Estado de México financió de manera encubierta la campaña presidencial a través de la celebración de diversos contratos no ejecutados con empresas propiedad de José Luis Ponce de Aquino, consistentes en 56 millones de dólares, recursos que fueron distribuidos a través de tarjetas del banco Monex. A juicio de los quejosos, de haberse contabilizado este gasto, hubiese sido posible que la autoridad probara que hubo un rebase del tope de gastos de campaña.

Ante las denuncias presentadas, el entonces IFE inició una investigación cuyo objetivo principal fue determinar el origen, destino y aplicación de los recursos que se encontraron en las tarjetas que fueron expedidas por el Banco Monex y distribuidas por la coalición PRI-PVEM. Bajo el mismo tenor, se pretendió investigar si el gasto realizado en las tarjetas constituyó un gasto ordinario en la campaña electoral o si fue un gasto no justificado, para determinar si se había rebasado o no el tope de gastos de campaña presidencial.

Después de las diligencias correspondientes, la entonces Unidad de Fiscalización de Recursos de Partidos Políticos (UFRPP) concluyó que la coalición PRI-PVEM utilizó la cantidad de 44 millones 630 mil 765 pesos por medio de tarjetas Monex. La Unidad también resolvió que se realizaron operaciones en tiendas de autoservicio, conveniencia, departamentales y además, se erogaron otros 5 millones 878 mil 126 pesos para el pago de servicios de alimentos, transporte y telefonía<sup>1</sup>.

Con estos elementos, el Consejo General del IFE resolvió la queja presentada sobre este caso durante la sesión del 13 de enero de 2013. La discusión en el Consejo General se centró en determinar cuál era origen del dinero, cuál fue su destino y si era lícita su aplicación. A pesar de que el consejero Alfredo Figueroa Fernández propuso un resolutorio a fin de declarar fundado el procedimiento de sanción, y el consejero Benito Nacif planteó aplicar una multa del 150% del monto involucrado a la coalición PRI-PVEM por no comprobar gastos, el Consejo General del IFE declaró infundado el procedimiento administrativo sancionador en contra de la mencionada coalición, por considerar que el uso de dichas tarjetas estaba comprobado como gasto operativo de campaña.<sup>2</sup> Otra de las

<sup>1</sup> Para conocer con mayor detalle la investigación que realizó el IFE se puede consultar el Resumen de la resolución por la que se desahoga el caso MONEX-TARJETAS en el siguiente enlace: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionRelevante/UTSID-ufrrpp/RPRMonex.pdf>. Consulta: 17 de agosto de 2017.

<sup>2</sup> Acta de la sesión del Consejo General del INE, 23 de enero de 2013, enlace: <http://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2013/Enero/CGex201301-23/CGe230123.pdf>. Consulta: 17 de agosto de 2017.

razones detrás del rechazo del proceso sancionador es que la legislación electoral permitía que los partidos políticos reportaran, después del proceso electoral, la distribución entre campañas de su gasto electoral (proceso conocido como prorrateo), con lo cual evitaban que se pudiese probar que podían rebasar los topes de gasto de campaña.

Los tres casos resultan emblemáticos ya que revelaron los métodos para el uso de dinero ilícito por parte de los partidos políticos. Asimismo, las diferentes estrategias y decisiones que tomó el IFE mostraron las fortalezas y debilidades del sistema con el que se contaba para fiscalizar el dinero que recibían y gastaban los partidos. Por el lado de las fortalezas, el IFE pudo documentar e investigar casos de uso ilícito de dinero en campañas, pero, por el lado de las debilidades, esos casos revelaron las limitaciones del sistema de fiscalización del IFE dado que estos no fueron detectados por el órgano electoral en un principio, sino que surgieron por medio de denuncias.

No puede dejar de mencionarse las diferencias de contexto bajo el cual surgieron estos casos de dinero ilegal en las campañas presidenciales, dado que en el 2000 el IFE contaba con menos facultades legales, pero generó criterios innovadores que le permitieron probar que tanto el PRI como el PAN usaron dinero prohibido en campañas. En contraste, en el 2012 el Instituto ya contaba con una unidad especializada para investigar este tipo de casos, pero al final su resolución no sancionó en las mismas proporciones y con los mismos efectos que antes.

### 2.3. El actual modelo de fiscalización

El actual modelo de fiscalización proviene de la reforma político electoral de 2014, la cual dio origen a tres nuevos ordenamientos en esta

materia: 1) Ley General de Partidos Políticos, (LGPP); Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y 3) Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), las cuales sustituyeron al COFIPE. Asimismo, el IFE fue sustituido por el Instituto Nacional Electoral (INE), institución de carácter nacional responsable de organizar las elecciones federales y participar en la organización de las locales. Esta autoridad cuenta con nuevas atribuciones a nivel local, una de ellas es la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local. Este proceso se mantiene a cargo del Consejo General a través de la Comisión de Fiscalización integrada por cinco Consejeros y cuyos trabajos son apoyados por la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).<sup>3</sup>

Para que el INE realice una fiscalización minuciosa, la nueva regulación contempla la implementación de un sistema informático para contabilidad en línea y un padrón de proveedores para controlar el gasto erogado por los partidos. A partir de ello, el INE creó el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) y el Registro Nacional de Proveedores (RNP). El SIF es la plataforma de Internet que utilizan los partidos políticos y candidatos independientes para registrar ante el INE sus operaciones de ingresos y egresos.<sup>4</sup> El RNP es el instrumento que permite a la UTF verificar quiénes son las personas físicas y morales que están celebrando contratos de bienes y servicios con los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes de acuerdo a lo dispuesto en la LGMDE. Esta ley que establece que solo podrán proveer bienes y servicios a los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes, aquellos proveedores inscritos en el padrón del Registro Nacional de Proveedores del Instituto.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Según el artículo 196 numeral 1 de la LGIPE, la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

<sup>4</sup> El SIF se integra con tres módulos: 1) de registro y carga de operaciones, el cual está configurado para registrar operaciones del día a día, permite subir evidencias de operaciones (facturas, contratos, fotos, etc.) y genera informes. 2) Módulo de carga de información de fuentes internas y externas, que permite confrontar lo registrado por los partidos con la información generada por el propio INE, así como cruzar información con el SAT, la UTF o la CNBV. 3) Módulo de auditoría, permite el acceso las 24/7 y la consulta de los auditores de la UTF, para consultar los reportes de ingresos y egresos que los partidos políticos nacionales, locales y candidatos independientes capturan en el sistema. (INE, 2017)

<sup>5</sup> El RNP es el instrumento de la Comisión de Fiscalización del INE que permite a la UTF verificar a las personas físicas y morales que estén celebrando contratos de bienes y servicios con los partidos políticos, candidatos e independientes de acuerdo a lo dispuesto en la Ley General en Materia de Delitos Electorales que establece que sólo podrán proveer bienes y servicios a los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes, aquellos proveedores inscritos en el padrón del Registro Nacional de Proveedores del INE. (INE, 2017).



Además, los plazos para la presentación de informes de precampaña se hicieron más cortos, de 30 días pasaron a 15, eliminándose los informes preliminares de campaña. A su vez, se establece la obligación de los partidos para

presentar sus informes de campaña cada 30 días. Bajo el mismo tenor, los plazos que tiene el Instituto para revisar los informes presentados por todos los contendientes son 37 días con las siguientes fases:

**Tabla 3. Tiempos de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos en campaña electoral**

10 días	5 días	10 días	6 días	6 días
Una vez entregados los informes de gastos de campaña, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) contará con 10 días para revisar la documentación presentada.	Durante la revisión la UTF detecta inconsistencias, errores u omisiones, se les notificará a los partidos políticos para que en 5 días presenten las aclaraciones correspondientes.	Después del último informe, la UTF contará con 10 días para emitir el dictamen consolidado y el proyecto de resolución.	La Comisión de Fiscalización del INE contará con 6 días para aprobar los proyectos emitidos por la UTF.	Una vez aprobados por la Comisión de Fiscalización se someterán a consideración del Consejo General los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de 6 días.

Fuente: INE (2017).

Otro cambio importante es el reconocimiento, a nivel constitucional, de la nulidad de las elecciones a causa del rebase del tope de gastos de campaña, de recibir dinero de una fuente ilícita o de usar recursos públicos en las campañas. Según la propia Carta Magna, estas faltas se deben acreditar de manera objetiva y material, y se consideran determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al 5% en el caso de rebase de topes de campaña.

Como puede apreciarse, con estos cambios legales y herramientas informáticas se buscó homogenizar la fiscalización y que el INE funja como la única autoridad encargada de vigilar

los ingresos y gastos de los partidos políticos en periodo electoral y periodo ordinario. Junto con estas nuevas herramientas informáticas, se crearon plazos más cortos y se incluyeron una serie de gastos genéricos para las campañas en la LGPP. El enfoque de estos cambios, derivados de la reforma electoral de 2014, es prevenir y sancionar el uso ilícito de recursos por medio de transparentar lo más posible el gasto ejercido por los partidos y, cuando corresponda, sancionar, incluso con la posibilidad de anular procesos electorales (Castellanos, 2016: 41-54). Sin embargo, como veremos más adelante en la sección 4 de este reporte, algunos de estos objetivos no se han alcanzado.

### 3. INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Desde el año 2015 se han presentado diversas iniciativas para reducir el financiamiento a partidos políticos en México. En particular, se ha argumentado que 1) el voto en México es proporcionalmente más costoso que en otros países del mundo; 2) el financiamiento público obstaculiza la relación de los partidos políticos con los ciudadanos; 3) que el financiamiento público ha creado incentivos no deseados que motivan a la creación

de partidos que agrupen ciudadanos que quieran recibir presupuesto público; 4) que el voto nulo o en blanco no tiene consecuencias y no castiga a los partidos y, 5) que el gasto local electoral ha aumentado. Es necesario recordar que, según la Constitución, la formula actual de cálculo del financiamiento ordinario a los partidos a nivel nacional, es determinado anualmente multiplicando el número total de ciudadanos en el



padrón electoral por el 65% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA). El 30% de dicha cantidad se distribuirá de manera igualitaria en partidos y el 70% de acuerdo con el

porcentaje de votos que los partidos obtuvieron en la elección de diputados inmediata anterior. A continuación, se resumen las propuestas de las iniciativas.

**Tabla 4.- Iniciativas presentadas en materia de financiamiento a los partidos políticos**

Promotor y fecha de presentación	Propuestas	Estado de la iniciativa
Grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados (26-abril-2016).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar el financiamiento público a los partidos políticos.</li> <li>• Regulación de acceso al financiamiento privado, incluyendo a candidatos independientes.</li> <li>• El tope del financiamiento lo definirá anualmente el INE. El primer tope se calculará según el 40% del financiamiento público de la última elección antes de la reforma y se actualizará según la inflación.</li> </ul>	Desechada.
Diputados María Eloísa Talavera y Juan Pablo Piña Kurczyn (PAN) (13-julio-2016).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificar la fórmula de cálculo sostenimiento de actividades ordinarias de los partidos, pasando de 65% a 35% de la proporción de la UMA.</li> <li>• Eliminar el financiamiento que los Organismos Públicos Locales Electorales otorgan a los partidos políticos nacionales en el entendido de que el INE ya destina recursos para este concepto, por lo que se duplica el financiamiento público para sus actividades ordinarias.</li> </ul>	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
Diputado José Alfredo Ferreiro Velazco (Encuentro Social) (27-septiembre-2016).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar el financiamiento público de los partidos políticos y establecer financiamiento privado exclusivamente de militantes y simpatizantes.</li> </ul>	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
Diputados Juan Romero Tenorio y Rodrigo Abdala (Morena) (8-noviembre-2016).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificar la fórmula de cálculo sostenimiento de actividades ordinarias de los partidos, pasando de 65% a 35% de la proporción de la UMA.</li> </ul>	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
Diputado Agustín Basave Benítez (PRD) (10-noviembre-2016).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificar la fórmula del cálculo para que sea considerada la votación válida emitida menos el número de votos blancos emitidos en la elección pasada.</li> </ul>	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
Congreso del Estado de Jalisco, Iniciativa del Diputado Pedro Kumamoto (10-enero-2017).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se substituye el cálculo fundamentado en la lista nominal de electores por la votación válida emitida.</li> </ul>	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
Diputados Adriana Ortiz Lanz, Miguel Sulub y María Rebollo (PRI) (25-enero-2017).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificar la fórmula de cálculo sostenimiento de actividades ordinarias de los partidos, pasando de 65% a 32% de la proporción de la UMA.</li> </ul>	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (consultado del 30 de agosto de 2017).

**Tabla 4.- Iniciativas presentadas en materia de financiamiento a los partidos políticos (continuación)**

Promotor y fecha de presentación	Propuestas	Estado de la iniciativa
Senadores del PAN y del PRD (27-octubre-2015).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificar la fórmula de cálculo sostenimiento de actividades ordinarias de los partidos, pasando de 65% a 30% de la proporción de la UMA.</li> <li>• Se homologa la formula nueva para partidos políticos locales.</li> </ul>	<p>Turnada a comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera.</p> <p>La iniciativa de homologación local fue tratada como concluida y desechada.</p>
Senadores del PAN y del Partido Verde (2-febrero-2017).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar el financiamiento público a partidos políticos en actividades ordinarias, específicas, así como los subsidios postales y telegráficos.</li> <li>• Crear dos umbrales de registro a los partidos políticos. 3% de votación emitida, sin derecho a financiamiento público. A partir de 5% se recibe financiamiento público. No se otorga financiamiento a partidos políticos nuevos.</li> <li>• Reduce el financiamiento público para campañas.</li> <li>• El INE tendrá una sola bolsa de financiamiento público para partidos políticos nacionales y locales.</li> </ul>	<p>Turnada a comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera.</p>
Senador Francisco Búrquez (PAN) (2-febrero-2017).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se elimina el financiamiento público a partidos políticos.</li> </ul>	<p>Turnada a comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera.</p>
Senador Armando Ríos Piter (14-junio-2017).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se substituye el cálculo fundamentado en la lista nominal de electores por la votación valida emitida.</li> <li>• Se distribuye 50% del financiamiento a partidos de manera equitativa y 50% según la proporción de votos.</li> <li>• 50% del financiamiento ordinario será usado en elecciones presidenciales y 30% en elecciones diputados y senadores.</li> <li>• Se regula el acceso a financiamiento público de manera equitativa entre partidos políticos y candidatos independientes.</li> </ul>	<p>Turnada a comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera.</p>

Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (consultado del 30 de agosto de 2017).

En general podemos identificar cuatro tipos de propuesta de reducción del financiamiento público de partidos políticos: 1) eliminación del financiamiento público, ya sea permitiendo cualquier donación o solo donaciones de militantes, 2) reducción del porcentaje que se calcula de actividades ordinarias según la UMA, 3) vincular el cálculo del porcentaje para actividades ordinarias a la votación valida emitida en lugar de la

lista nominal y 4) unificar el gasto en partidos a nivel local con el federal. A esto se agregan iniciativas que cambian también la distribución de los recursos, tanto por considerar a los candidatos independientes o por hacer que el 50% sea equitativo entre partidos. A partir del análisis del gasto público electoral que se hace a continuación una revisión de estas iniciativas.

## 4. GASTO PÚBLICO ELECTORAL: UN ANÁLISIS LONGITUDINAL

Como pudo observarse el modelo mexicano de financiamiento a los partidos políticos es mixto. Por un lado, los partidos reciben recursos del Estado, es decir públicos y, por el otro, reciben aportaciones privadas cuyas fuentes pueden ser aportaciones de militantes, simpatizantes (ver tabla 2, p. 14), autofinanciamiento, rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Además, se ha consolidado un sistema de fiscalización que consiste en revisión del origen, monto, destino y aplicación de tales recursos, para comprobar que sean utilizados de manera correcta y conforme a lo establecido por la normatividad. En esta sección se analizan los datos de gasto en el sistema electoral a lo largo del tiempo, tanto de los partidos como de las instituciones electorales.

### 4.1. Financiamiento público federal de los partidos por rubro (1997-2017)

En primer lugar, nos referimos al gasto de los partidos políticos. Según la Constitución, este se divide en tres rubros según el artículo 41, fracción II de la CPEUM:

- **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. El cual se reparte de la siguiente forma: 30% se distribuirá 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.
- **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.
- **Actividades específicas.** Son los recursos que se destinan a la educación y capacitación para promover la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos

humanos. También se incluyen los referentes a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, rubro al cual los partidos deben destinar el 3% del total del financiamiento que reciben.

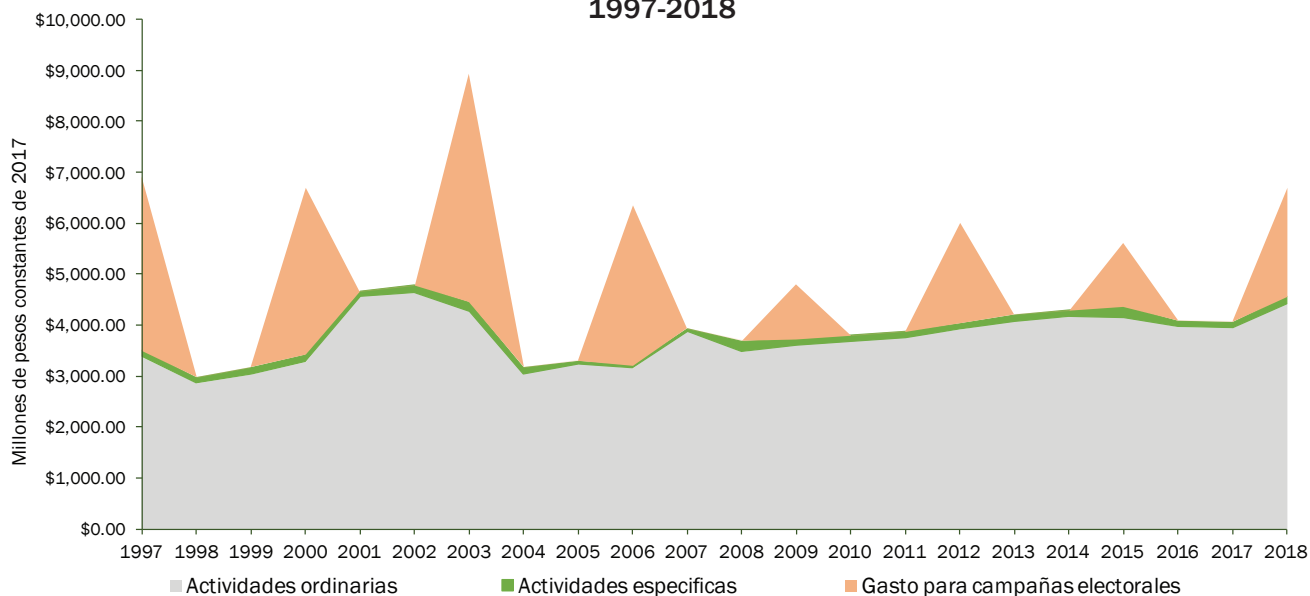
Como ya se dijo, este modelo es consecuencia de una serie de reformas y cambios que buscaron dotar de mayor equidad en la competencia que conlleva un sistema democrático y así garantizar a los partidos los recursos necesarios para participar en un proceso electoral.

Los partidos políticos, una vez que alcanzan la votación mínima requerida (3%), tienen asegurado un financiamiento público que les permite solventar sus actividades cotidianas y sostener sus burocracias, además de tareas que se enfocan a la preparación de sus militancias y el fortalecimiento de grupos vulnerables, como las mujeres y jóvenes. Teniendo esto en consideración, podemos observar que, conforme se ha consolidado este modelo de partidos, también ha habido fluctuaciones importantes del gasto en estos. En la gráfica 3 puede observarse el comportamiento del financiamiento público nivel federal de 1997 a 2017, dividido por el tipo de financiamiento que reciben.

Ahora bien, en la gráfica 3 podemos notar que parte hay una importante reducción del gasto en campañas electorales. No obstante, el financiamiento que se entrega para sostener actividades ordinarias no se ha reducido, a pesar de que el criterio para calcularlo ha cambiado (ver tabla 2, pp. 10-13).

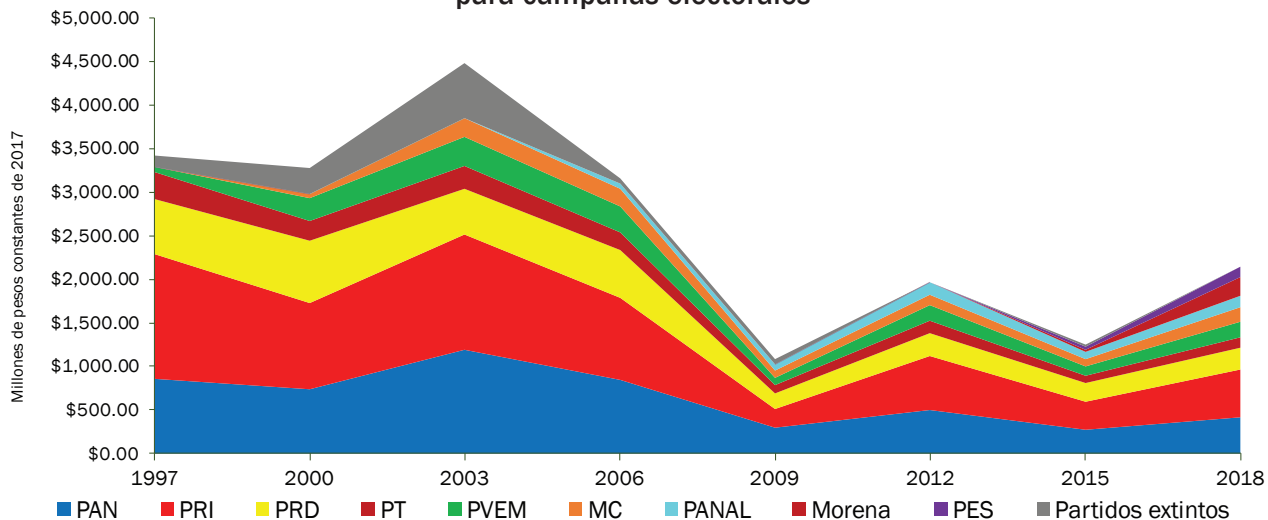
En la gráfica 4 podemos apreciar esta reducción de los recursos públicos destinados a los partidos para actividades enfocadas a obtener el voto disminuyeron, en particular en las elecciones del año 2009. Esto se debe a dos factores: primero, a la modificación de la fórmula de cálculo de gasto de campaña, ya que desde 1996 los partidos recibían para su gasto electoral el monto equivalente al financiamiento público para sus actividades ordinarias. El segundo es la eliminación de la compra de espacios en radio y televisión, ahora administrados por medio de los tiempos oficiales del Estado, aunque es menester aclarar que este sigue siendo un uso de recursos públicos (en forma de donación) y que ya no es contabilizado de manera pecuniaria. Es igualmente relevante

**Gráfica 3. Composición del financiamiento público de los partidos políticos 1997-2018**



Fuente: elaboración propia con datos del INE. La información de 2018 corresponde al anteproyecto del INE que tendrá que ser aprobado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Gráfica 4. Evolución del financiamiento público electoral a partidos políticos para campañas electorales**



Fuente: elaboración propia con datos del INE. La información de 2018 corresponde al anteproyecto del INE que tendrá que ser aprobado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

mencionar que el gasto en partidos políticos que han perdido el registro también ha disminuido gracias a la ampliación del umbral de votación para obtener registro a 3% y a que ahora sólo se pueden registrar nuevos partidos políticos cada seis años en lugar de tres.

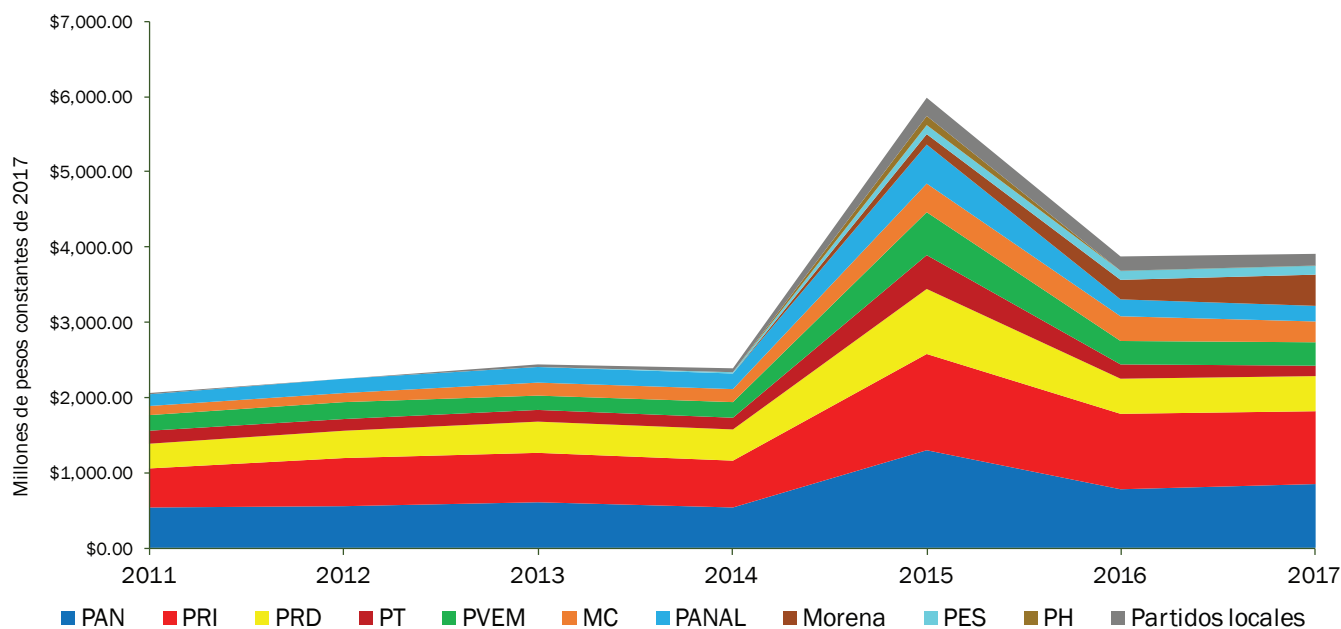
En otro tema, los partidos políticos nacionales cuentan con representación a nivel estatal y, en consecuencia, también reciben financiamiento

público local en tiempos electorales y de manera anual para sostener sus actividades ordinarias y específicas, recursos que provienen de los presupuestos de las entidades federativas. En parte importante de los estados (aunque no en todos), el cálculo del financiamiento ordinario se realizaba con una fórmula similar a la utilizada a nivel federal, es decir, multiplicando tres factores: “el salario mínimo diario (SM) de la capital de la entidad federativa, un factor porcen-

tual de ponderación (que variaba entre 0.09 y 1), y el padrón electoral (PE) o la lista nominal (LN) de la entidad” (Castro, 2014, p. 47). Pero con la reforma electoral de 2014, este modelo cambió y obligó a las entidades a igualar el cálculo utilizado a nivel nacional, lo que trajo como resultado un aumento considerable en el ámbito

estatal, como puede revisarse en la gráfica 5. Es importante apuntar que la normatividad vigente contempla el derecho de transferir dinero del comité ejecutivo nacional de un partido a sus comités estatales, lo cual significaría un doble financiamiento.<sup>6</sup>

**Gráfica 5. Evolución del financiamiento ordinario de los partidos políticos otorgado a los Organismos Públicos Electorales Locales (2011-2017)**



Fuente: reportes de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE). Nota: debido a que los OPLE no publicaron la información de 2011 a 2016 en sus sitios de internet no se cuenta con datos de las siguientes entidades: Baja California Sur, Coahuila, Durango, Morelos y Tlaxcala, por lo cual dichos datos no son incluidos. Para 2017 los datos ya se encontraban en los portales de dichos OPLE excepto Tlaxcala.

## 4.2. Multas y fiscalización a partidos políticos (2000-2017)

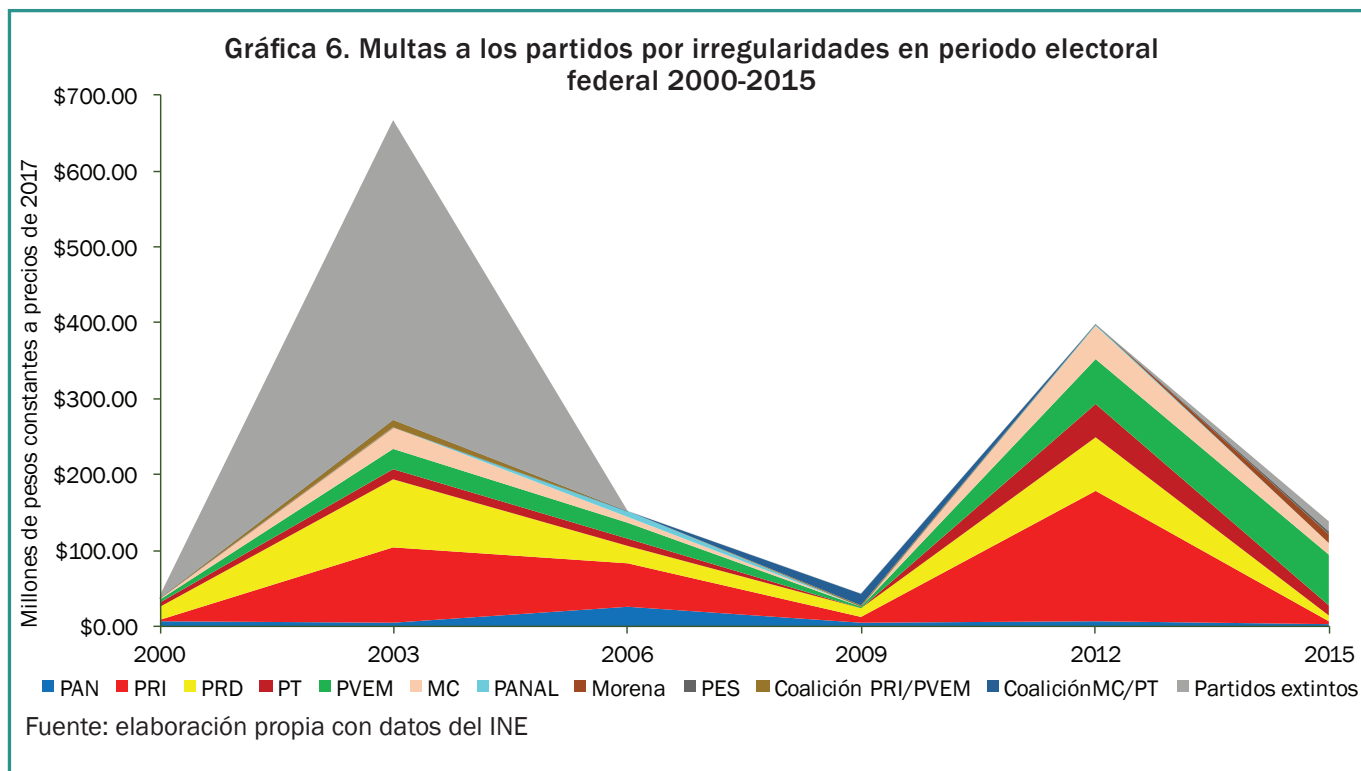
Es importante mencionar que la fiscalización de los gastos de los partidos políticos no sólo permite regular el uso de financiamiento público, también ayuda a detectar el uso de dinero ilícito en campañas políticas. Sin embargo, como puede observarse en esta sección, el sistema de fiscalización no logra hacer que sus sanciones tengan efectos significativos para los partidos políticos cuando rebasan los topes de campaña o cuando hacen uso no justificado de financiamiento público y de uso de dinero ilícito.

Por ejemplo, según datos del entonces IFE hoy INE (ver gráfica 6), los partidos con mayor número de multas son los extintos, detrás de ellos se ubica el PRI, seguido del PRD. En el proceso de fiscalización se aplican multas a partir quejas de los partidos o irregularidades que éstos no pueden subsanar durante la revisión de la documentación entregada. De esta manera, la autoridad electoral tiene que abrir una investigación para determinar si los recursos fueron bien aplicados y la conducta no implica un delito.

Entre las faltas más recurrentes cometidas por los partidos detectados durante el proceso de fiscalización en procesos electorales, que son

<sup>6</sup> El artículo 150, numeral I, fracción 1 del Reglamento de Fiscalización establece que el Comité Ejecutivo Nacional de los partidos políticos podrá realizar transferencias en efectivo y en especie, para la operación ordinaria a sus Comités Directivos Estatales, Organizaciones Sociales, Frentes, así como de las campañas federales a las cuentas Concentradoras, a la Coalición, precandidatos y candidatos.





sancionadas por medio de multas, son la falta de comprobación sobre el origen y destino del dinero utilizado, aceptar la aportación de entes desconocidos o prohibidos, la sobre o sub valuación de mercancías o servicios, realizar contratos con proveedores que no están registrados en el padrón nacional de proveedores, rebasar el tope de las aportaciones de militantes, simpatizantes, entre otros.<sup>7</sup>

Paralelamente, la autoridad electoral tiene la facultad de vigilar cómo ejercían su financiamiento ordinario los partidos a nivel federal, por ello también cuenta con la capacidad de imponer sanciones sobre las irregularidades cometidas por éstos. Dicha atribución se le otorgó con la reforma de 1993, aunque desde 1986 se estableció dicha obligación a los partidos, aunque sin establecer qué tipo de informes debían presentar.

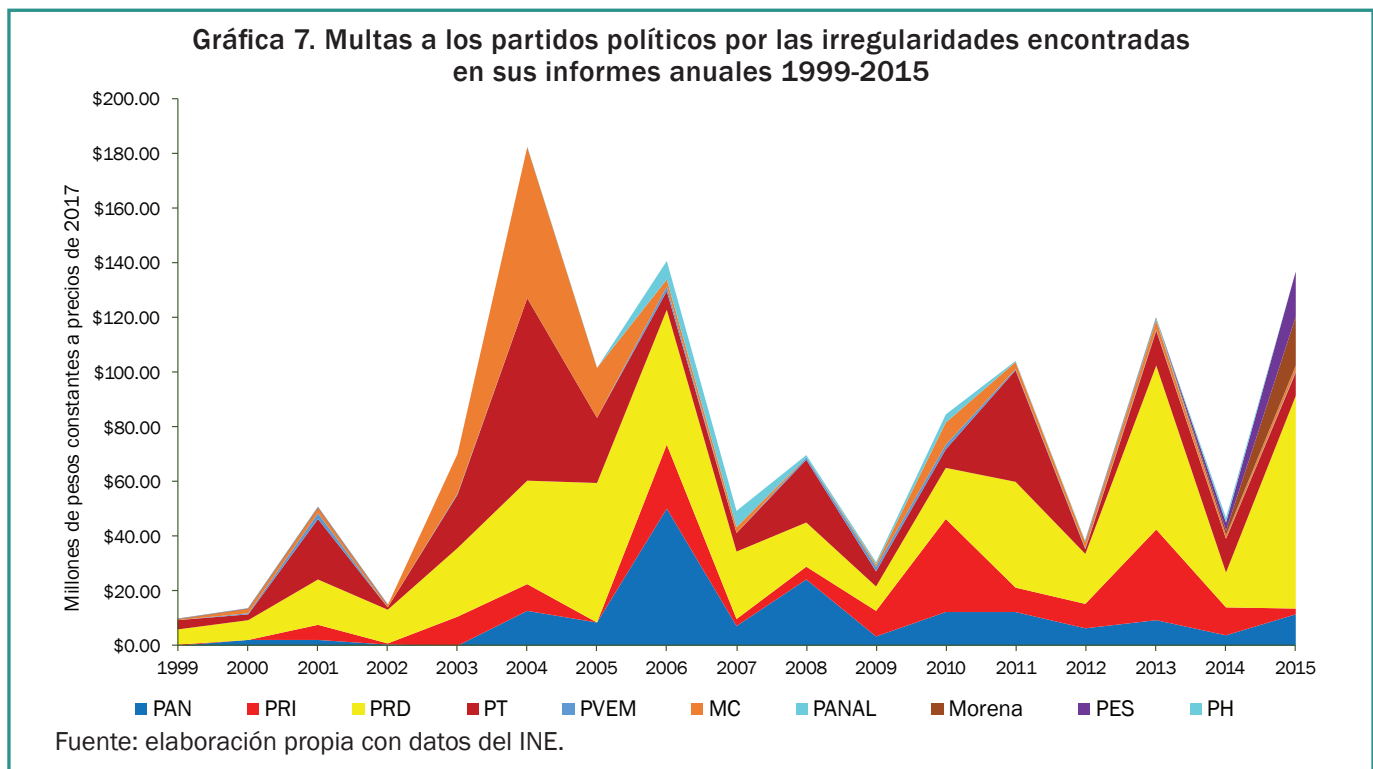
A diferencia de los periodos electorales, según la información disponible (ver gráfica 7), los partidos que han sido sancionados con mayor

cantidad de multas han sido PRD, le sigue el Partido del Trabajo (PT), el PRI y el partido menos multado ha sido el PAN. Entre las irregularidades más frecuentes que cometen los partidos está la presentación de documentos sin los requisitos fiscales, manejo incorrecto de las cuentas bancarias y expedición de comprobantes a terceros.

El modelo para multar a los partidos políticos busca inhibir a los partidos para que no cometan faltas. La normatividad electoral permite la reducción mensual hasta en un 50% de su financiamiento público, lo cual depende de la gravedad de la conducta castigada. Sin embargo, para solventar dichas multas, el partido dispone de los recursos que le son entregados en los años subsecuentes. Los recursos que el Estado recupere a través del pago de las multas de los partidos se destinan al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), esto en el caso federal y a nivel estatal se destinan a los consejos de ciencia y tecnología locales.<sup>8</sup>

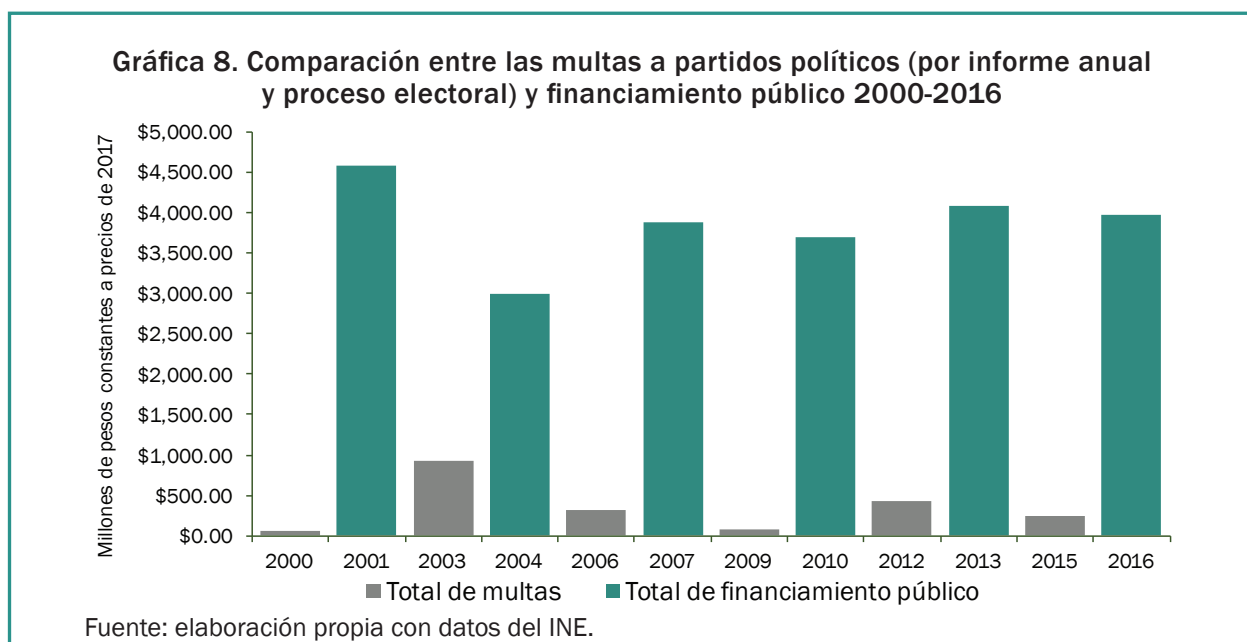
<sup>7</sup> En el siguiente enlace se pueden conocer a detalles las faltas cometidas por los partidos políticos detectados en sus informes de campaña desde 2000-2015. Dictámenes del Consejo General: [http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Dictámenes\\_y\\_Resoluciones\\_del\\_Consejo\\_General\\_IC/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Dictámenes_y_Resoluciones_del_Consejo_General_IC/)

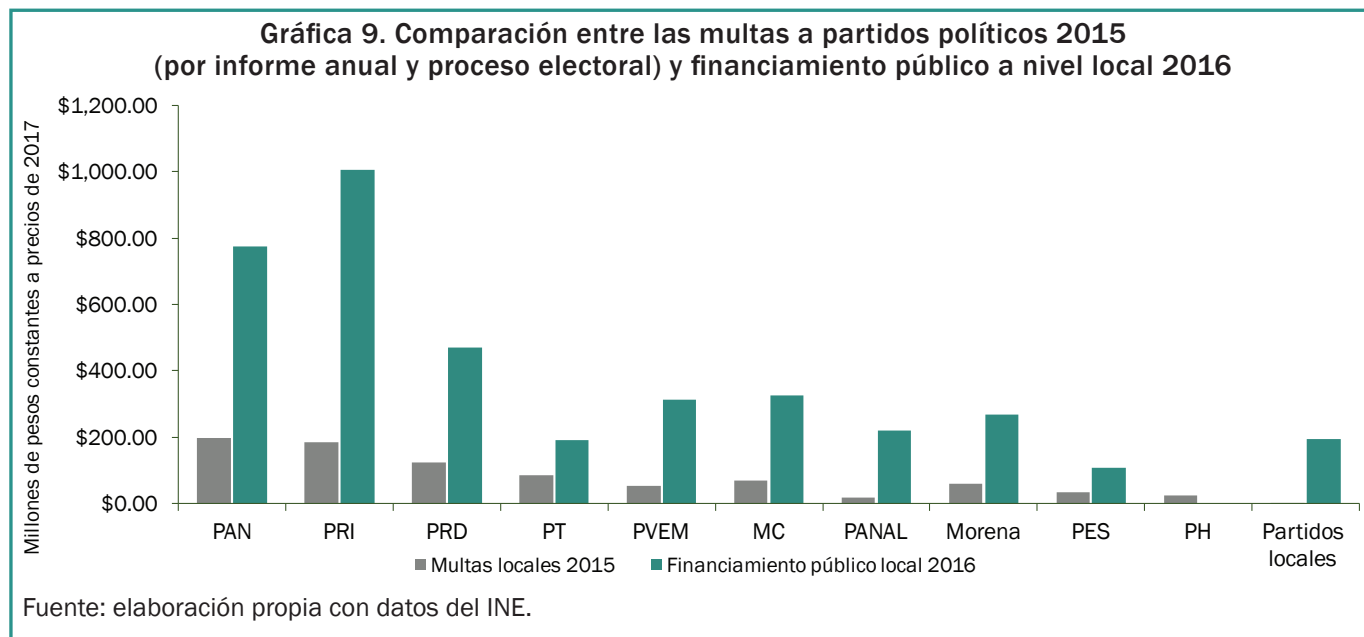
<sup>8</sup> Según la LEGIPE, en su artículo 458, numeral 8, se establece lo siguiente: los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral considerados serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los términos de las disposiciones aplicables, cuando sean impuestas por las autoridades federales, y a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación cuando sean impuestas por las autoridades locales.



Sin embargo, las multas aplicadas son mucho menores que las prerrogativas de los partidos políticos. En la gráfica 8 puede observarse una comparación entre las multas impuestas a los partidos políticos, por faltas e irregularidades cometidas durante el proceso electoral y la revisión de sus informes anuales, y el financiamiento público con el que contarán para sus actividades ordinarias y podrán pagar dichas sanciones.

Igualmente, como resultado de la reforma político electoral de 2014, el INE ejerció su facultad de fiscalización a nivel estatal, revisando así las cuentas e informes que los partidos le entregaron sobre sus actividades ordinarias y de campaña. En la gráfica 9 puede observarse que partidos tuvieron sanciones a nivel estatal. Sin embargo, las sanciones y multas tampoco afectan de manera importante los recursos que reciben los





partidos. En parte, esto sucede por el marco jurídico, dado que la LEGIPE en su artículo 456, fracción I, inciso a) establece que, según la gravedad de la falta, podrá sancionarse al partido con una reducción máxima del cincuenta por ciento de la mensualidad que recibe por concepto de su financiamiento público, es así que las multas por muy cuantiosas que resulten, no afectan el funcionamiento ordinario de los partidos. Pero, suponiendo que el monto de la multa represente un golpe fuerte a las finanzas del partido, éste puede recurrir a un crédito bancario para solventar y usarlo como ingreso extraordinario para subsanar sus gastos en relación con las multas que reciban, y en dicha operación la autoridad electoral no podrá intervenir a menos que sea un caso extraordinario.<sup>9</sup>

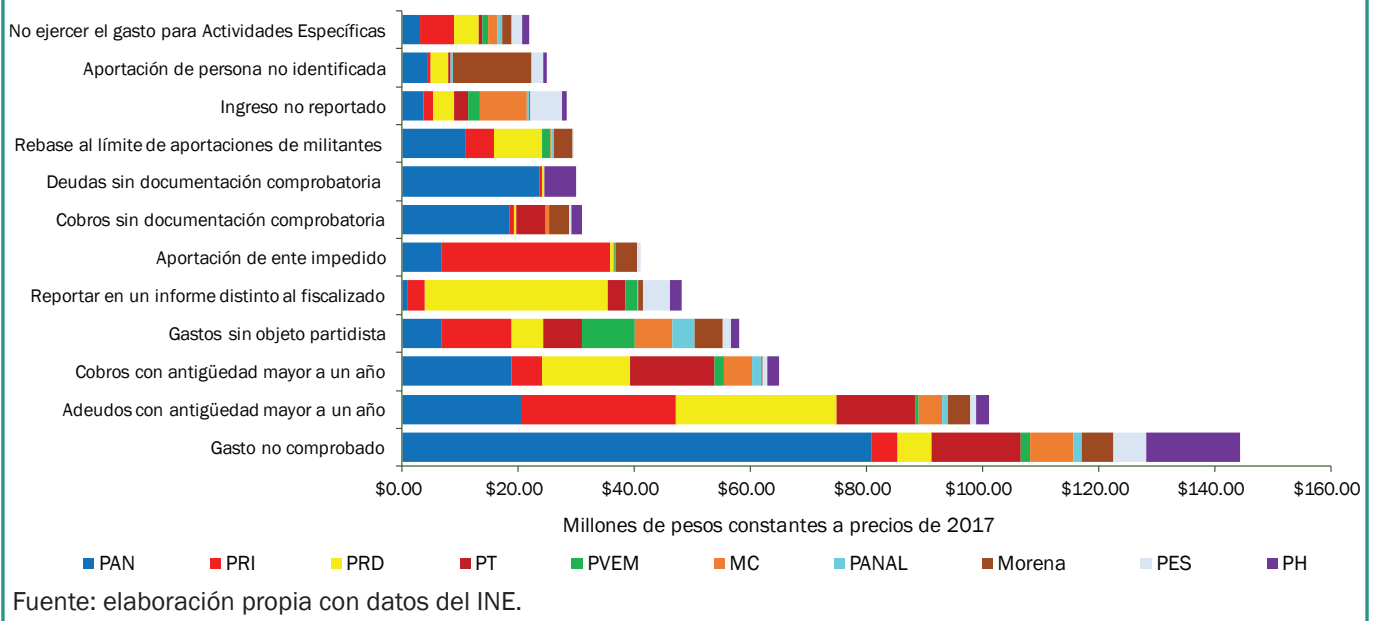
Para hacer una inspección más precisa, en la gráfica 10 pueden observarse las sanciones del año 2015 federal y local para mostrar qué tipo de conductas son las que provocan mayor número de sanciones. En general, el tipo de sanción que predomina es por gastos no comprobados, seguido por cuentas por cobrar y gastos sin objeto partidista. Lo que representa menores sanciones son aquellos recursos de personas no identificadas, ingresos no reportados y aportaciones de ente impedido.

Estos datos son importantes porque recientemente se han notado las dificultades para que el rebase de los topes de gastos de campaña tenga consecuencias. Según Chacón (2016, p. 264), en la elección de 2015 un total de 21 candidatos utilizaron una mayor cantidad de recursos a los permitidos, 6 de ellos resultaron ganadores, pero ninguno incurrió en el supuesto de anulación por rebase de topes de campaña, es decir obtener la victoria por menos habiendo gastado más del 5% del límite determinado por el instituto electoral correspondiente.

Otro factor que hace más compleja la fiscalización en el ámbito local en periodo electoral es la definición de los topes de gasto de campaña, el cual queda sujeto al criterio establecido en las normas electorales de las entidades federales. Actualmente, hay al menos tres métodos con los que se calcula lo máximo que pueden gastar los partidos en una elección a gobernador, diputado local y presidente municipal. El primero de ellos es otorgar un porcentaje de dinero a partir del financiamiento para actividades ordinarias o de campaña, como los casos de Campeche, Coahuila, Jalisco, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas. Otra forma de calcular el tope de gastos de campaña es multiplicar un porcentaje del valor de la UMA (antes era el salario

<sup>9</sup> Según el artículo 89 numeral 4 del Reglamento de Fiscalización establece que la Comisión (de fiscalización) con el apoyo de la Unidad Técnica, podrá evaluar situaciones excepcionales del sujeto obligado (partido político), para lo cual emitirá un dictamen sobre la capacidad de endeudamiento. Entre dichas situaciones estarán los créditos hipotecarios o los créditos que estén garantizados con hipotecas.

**Gráfica 10. Sanciones por conductas derivadas de la elección federal y local 2015**

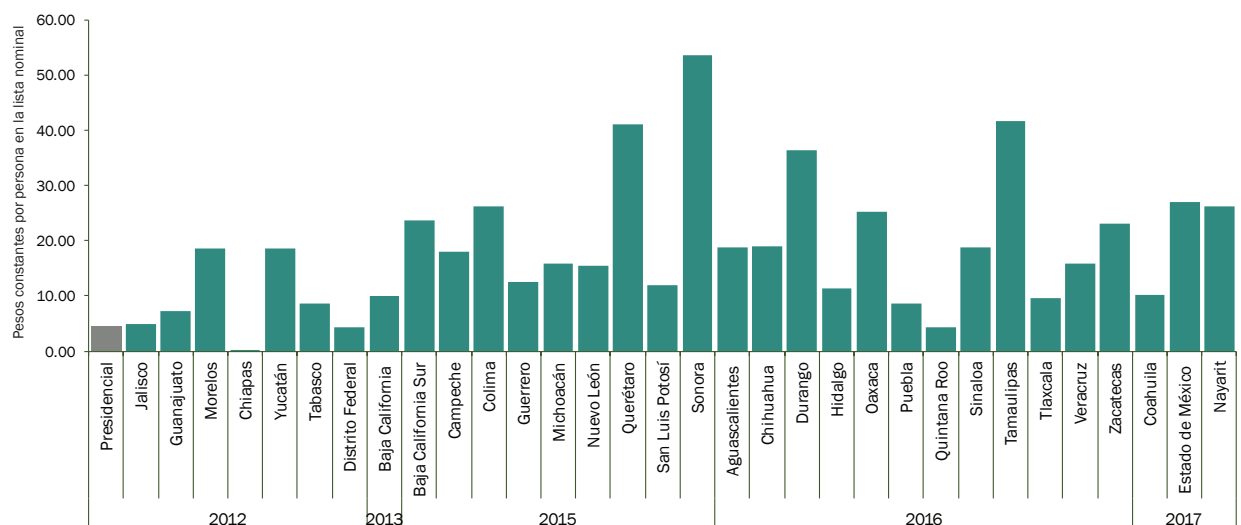


mínimo vigente en la capital de la entidad), por la cantidad total de ciudadanos inscritos en el padrón o lista nominal, como sucede en el Estado de México, Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Guerrero, Morelos, Sinaloa y Tamaulipas. Por último, hay estados cuyos cálculos se basan en factores territoriales, costo unitario del voto, duración de las campañas, densidad poblacional, etc., tal como ocurre en Baja California, Chipas, Guana-

juato, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Veracruz. Esta diferencia de criterios para calcular el tope de gastos de campaña se puede observar de mejor manera en la gráfica 11 y los criterios en las legislaciones electorales locales están resumidos en Ramírez y Zepeda (2017).

Por último, hasta el momento, no se han podido acreditar prácticas clientelares o un financiamiento paralelo y por lo tanto ilícito en la revi-

**Gráfica 11. Topes de gasto de campaña en las elecciones para gobernador, divididos entre el número de personas inscritas en la lista nominal de electores<sup>10</sup>, para el periodo 2012-2017**



<sup>10</sup> Lista nominal de electores es registro de personas inscritas en el padrón electoral que cuentan con credencial de elector.

sión de los informes de campaña o de actividades ordinarias. Sin embargo, los casos del *Pemexgate*, *Amigos de Fox* o *Monex* dan cuenta de la posibilidad de encontrar y documentar tanto prácticas clientelares o financiamiento ilícito. Es importante recordar que es facultad de la FEPADE investigar casos de financiamiento ilícito.

### 4.3. El gasto operativo electoral

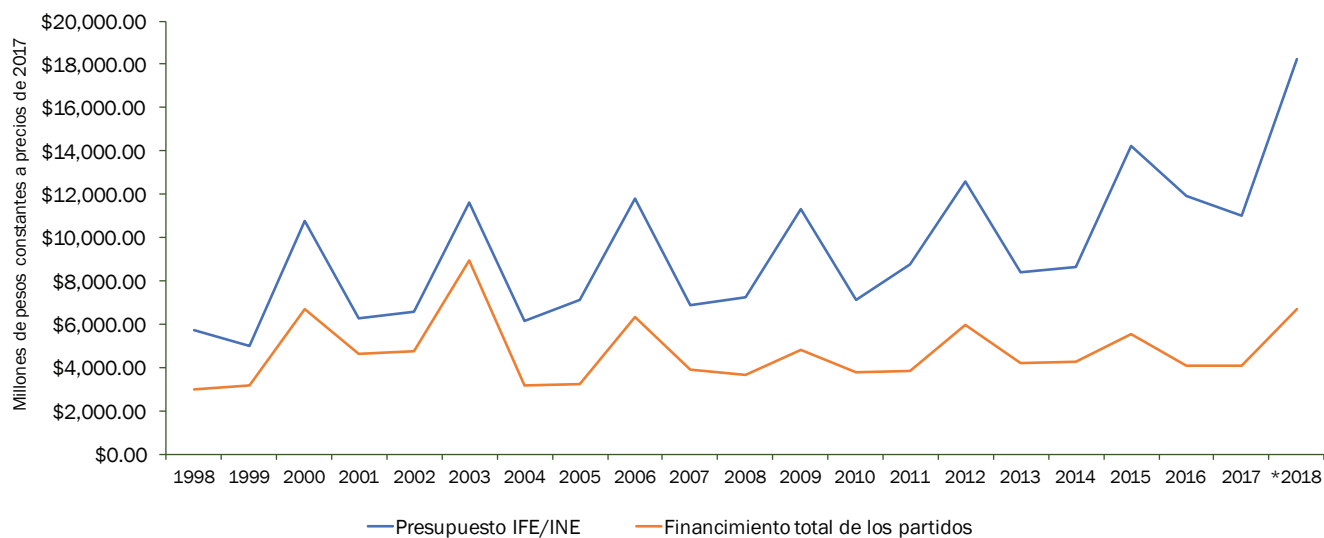
Por último, después de cada proceso electoral suele discutirse sobre el aumento del gasto para la organización de elecciones. Sin embargo, como puede observarse en las gráficas 1 y 2 al inicio de este reporte, el gasto electoral, aunque importante, es mucho menor a muchos otros rubros del gasto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Según datos del Diario Oficial de la Federación, el presupuesto del INE para este año (2017) asciende a un total de más de 15 mil millones 071 millones 176 mil 879 pesos. De este modo, el presupuesto del INE representa apenas 0.3% del presupuesto del país, en contraste con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que representa el 2.15% y el Consejo de la Judicatura Federal alcanza el 1.2%. No obstante, el INE es de los que más presupuesto tiene asignado en el rubro de los organismos públicos autónomos.

En efecto, en la gráfica 12 puede observarse que el presupuesto para la organización de las elecciones es mucho mayor que el presupuesto asignado a los partidos políticos. En perspectiva comparada, se ha mantenido estable el gasto de los partidos a diferencia del gasto el INE/IFE que ha crecido de manera constante en los últimos años.

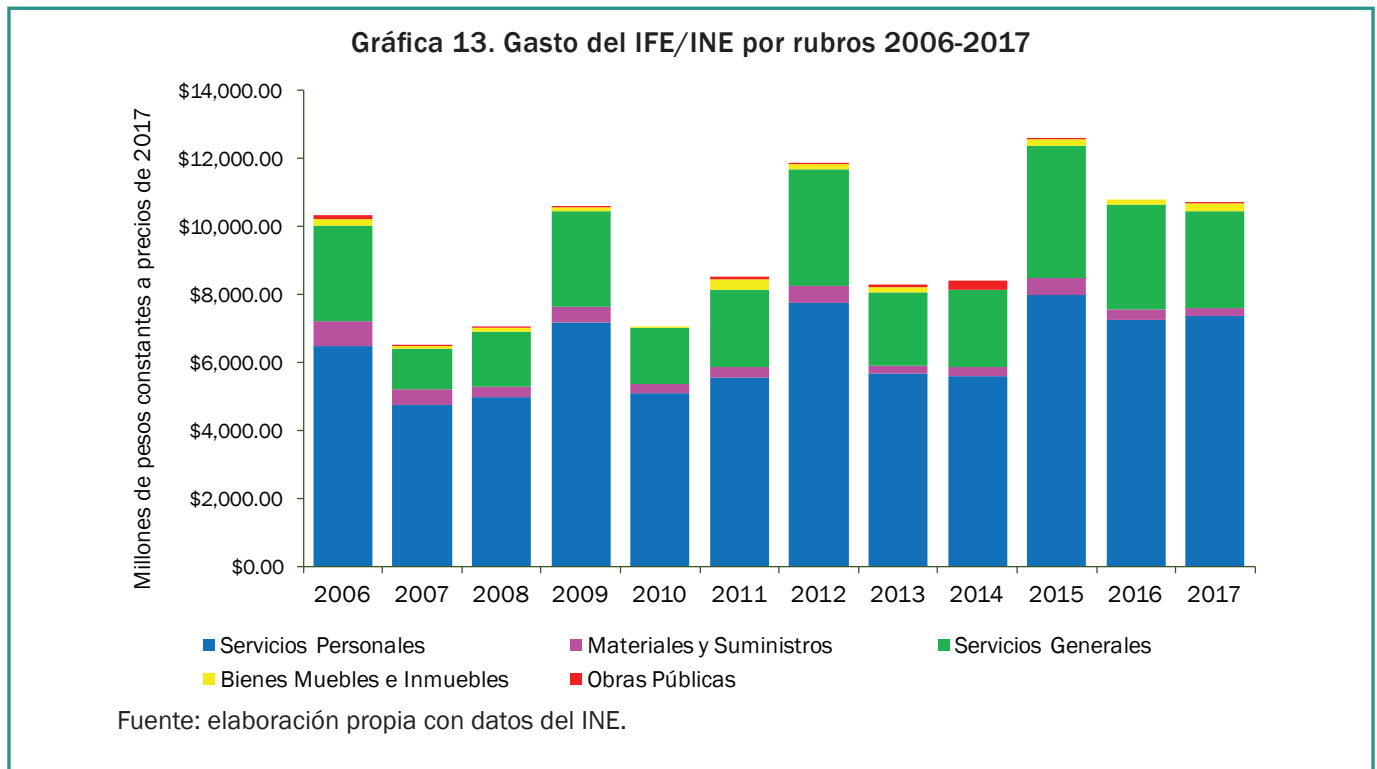
Una posible explicación sobre el comportamiento del gasto de la autoridad electoral es el aumento de funciones que se le han asignado en las reformas electorales. Según Morales (2012: 27), las últimas reformas han agregado más rubros de regulación en el tiempo en la legislación electoral. De ocho libros de regulación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1989, en el COFIPE de 2007 se duplicaron hasta 26. A ello debemos agregar que la última reforma electoral agregó nuevas facultades para vigilar elecciones locales, vincularse con los Órganos Públicos Locales Electorales, fiscalización local, casilla única y organización de procesos electorales de los partidos políticos.

Asimismo, haciendo un análisis más detallado, puede apreciarse en la gráfica 13 que el INE destina parte importante de su presupuesto al

**Gráfica 12. Presupuesto IFE/INE y de los partidos políticos 1997-2017**



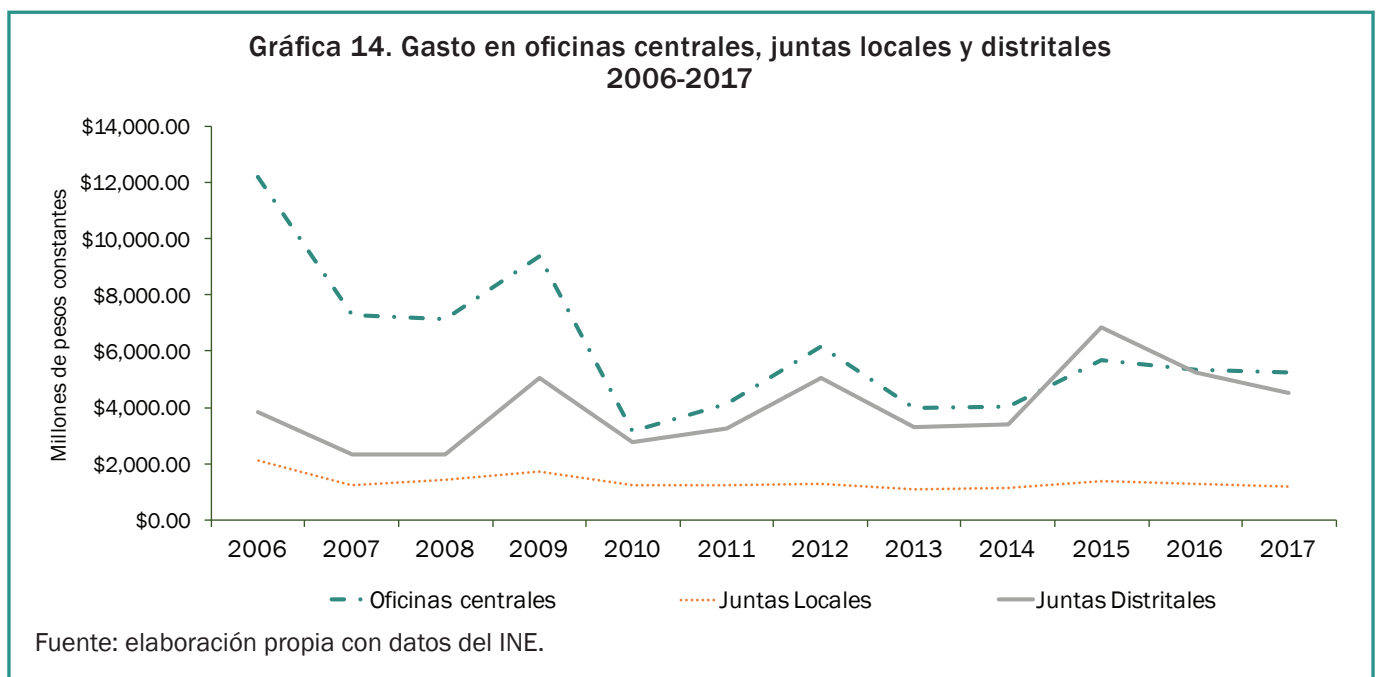
Fuente: elaboración propia con datos del INE. La información de 2018 corresponde al anteproyecto del INE que tendrá que ser aprobado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.



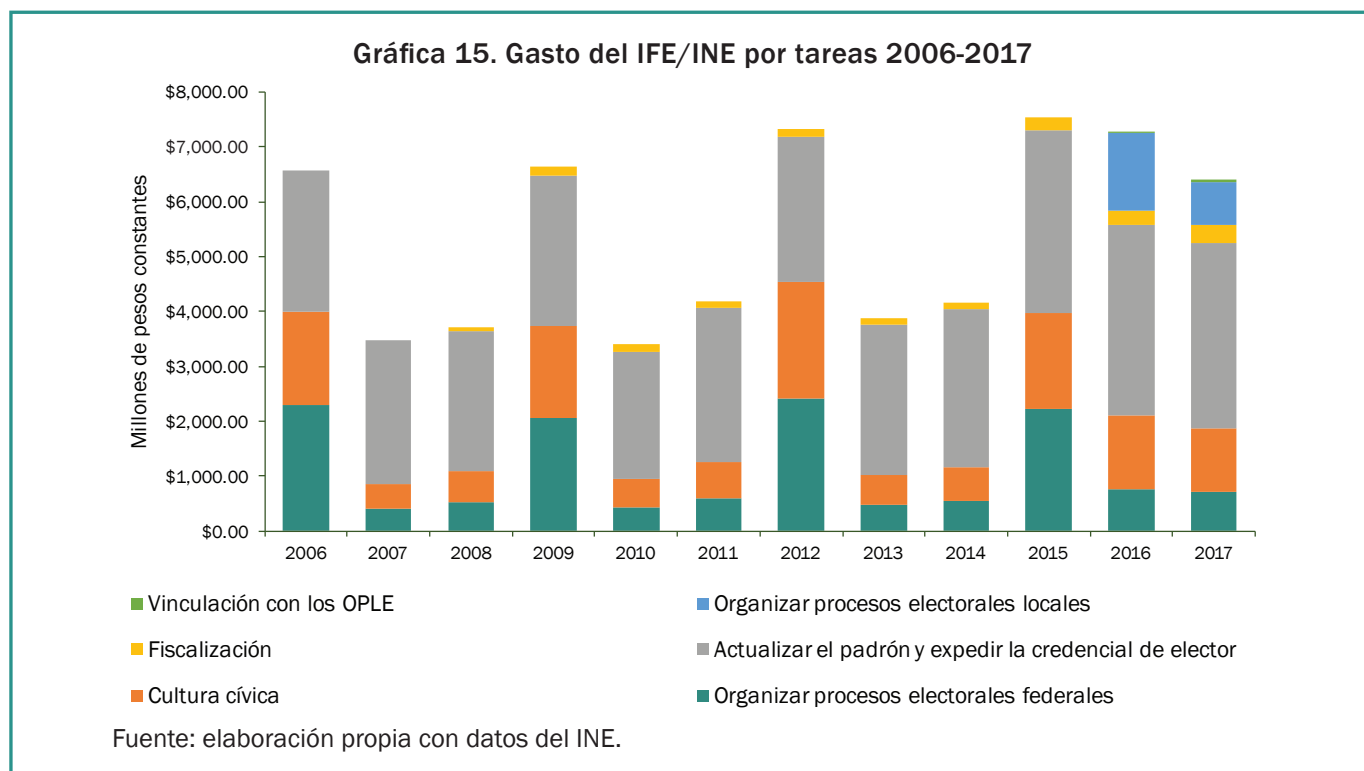
pago de salarios, rubro que se incrementa en los años electorales debido a la necesidad de contratar personal temporal.

particular, el gasto en juntas distritales ha crecido, en buena medida porque en ellas se realizan la mayor parte de las actividades durante jornadas electorales. Es importante apuntar que el gasto en oficinas centrales ha ido a la baja a la par que en juntas locales no se ha modificado mucho con el paso del tiempo.

Sobre la infraestructura del Instituto, en la gráfica 14 puede observarse el gasto de INE en oficinas, ya sea centrales, juntas locales o distritales. En







En la gráfica 15 se presentan los gastos que realiza la autoridad electoral en algunas de sus actividades fundamentales, tal es el caso de la actualización del padrón electoral y expedición de la credencial de elector, que es el rubro que le representa la mayor erogación. Con la reforma electoral de 2014 el INE tiene mayores atribuciones, por ejemplo, un papel más activo en los procesos locales, lo que implica un gasto, además de la fiscalización cuyo costo tiende a incrementarse en 2016 y 2017.

Después de observar los gastos realizados por la autoridad electoral, se puede concluir que el gasto electoral aumenta conforme se le asignan nuevas obligaciones al Instituto, las cuales son producto de las distintas reformas electorales. Una vez dicho lo anterior, en el siguiente apartado se analizan las iniciativas presentadas en la sección 3 de este reporte.

#### 4.4. Análisis de las iniciativas sobre reducción de financiamiento a partidos políticos

Antes de hacer un análisis de las iniciativas de reducción del financiamiento a partidos políticos, a la luz del gasto ejercido en los últimos años, es importante recordar que se han hecho

otras propuestas de reducción de parte de organizaciones de la sociedad civil. El Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Integralia Consultores presentaron un reporte en 2013 sobre reformas posibles al sistema electoral. Algunos elementos de dicho reporte fueron considerados en la reforma político-electoral de 2014, pero hay otras propuestas pendientes, tales como 1) eliminar la publicidad oficial no indispensable para asignarla a tiempos oficiales de partidos políticos a nivel local; 2) fiscalización del gasto público que pueda ser desviado a campañas electorales; 3) estimular donaciones privadas transparentes; 4) fiscalizar el gasto electoral que no deviene de los recursos otorgados a partidos; 5) evitar las estrategias contables que distribuyen el gasto entre candidaturas para que se contabilice por partido o coalición y, 6) hacer más equitativo el gasto al asignar 50% del presupuesto para actividades ordinarias de manera equitativa entre partidos (Ugalde y Rivera, 2014).

Como pudimos notar en la primera sección de este documento, la eliminación del financiamiento público para partidos políticos no es recomendado por organismos internacionales y otros cuerpos políticos como la Unión Europea. La razón principal detrás de la existencia de fondos públicos para partidos políticos es evitar la influencia de agentes privados en decisiones legislativas o de gobierno. Aunque hace falta

investigación de esta relación, esto se ha vuelto un tema de preocupación para muchos académicos en Estados Unidos a partir de la legalización de las largas donaciones privadas a partidos por medio de organizaciones intermediarias (Dawood, 2015). En particular, en otros países se ha documentado ciertas relaciones de dependencia de candidatos hacia organizaciones privadas en la búsqueda de fondos para realizar sus campañas (Scaroppw, 2007). El caso Odebrecht de supuestos sobornos a encargados de coordinar campañas electorales en México y otros países de América Latina es un ejemplo de ello (Rodríguez y Xanic, 2017). Aunque es importante mencionar que se ha hecho énfasis en aumentar las donaciones pequeñas de militantes de los partidos junto con mecanismos para incentivarlas como incentivos fiscales.

En efecto, como puede notarse en la gráfica 4 de este reporte, la actual fórmula de cálculo de actividades ordinarias para partidos ha tenido un impacto en el crecimiento del financiamiento público, a diferencia del cálculo sobre costos de campaña que autorizaba el IFE. Sin embargo, en términos históricos, el financiamiento público a partidos en el ámbito federal es menor a lo que se registraba antes de 2009 cuando había un esquema privado de contratación de mensajes en radio y televisión. Es decir, aunque la fórmula actual da certeza sobre los montos que reciben los partidos, la metodología de cálculo según costos de una campaña electoral era mucho más eficiente. Es necesario acotar que, en caso de requerirse un cálculo del costo total de una elección sería necesario estimar con precios de lo que se hubiese erogado en radio y televisión si no se hubiese hecho la reforma electoral de 2007, dado que, los tiempos de radio y TV son donativos del Estado. En contraste, es importante enfatizar que en el ámbito local hubo un aumento del presupuesto asignado a los partidos como resultado de la homogenización de los criterios de distribución de recursos a partidos políticos en las legislaciones locales a partir de la reforma político electoral de 2014. Se debe revisar esto considerando que los partidos nacionales pueden transferir recursos a los partidos locales en tiempos de campaña.

En otro sentido, dos iniciativas proponen que, en lugar de vincular el cálculo a la lista nominal se haga con respecto a la votación válida emitida y a los votos en blanco (mejor conocidas como #SinVotoNoHayDinero). Aunque sea más efectivo bajar el porcentaje del valor con respecto a la Unidad de Medida y Actualización, el objetivo

de estas iniciativas es cambiar la conducta de los partidos políticos e, hipotéticamente, hacer que respondan a manifestaciones de rechazo del electorado. Aunque no hay evidencia suficiente sobre si estas fórmulas de cálculo del financiamiento que cambien este comportamiento de los partidos políticos, estos criterios son similares a los que se usan en diversos países (ver tabla 3), ya sea utilizando la votación o representación en el congreso. En general, estos mecanismos, por su diseño, tienden para fortalecer a los partidos con mayor representación y, por lo tanto, a desfavorecer a los partidos emergentes (Arcos, 2017), porque la fórmula de distribución incentiva la desigualdad, dado que, obedece a la proporción de la votación. Estas propuestas contrastan con aquellas que buscan que el financiamiento para actividades ordinarias se reparta 50% de manera equitativa entre partidos en lugar de 30% como ahora funciona. Sin embargo, la sola presencia de financiamiento público incentiva a la formación de nuevos partidos (Scarow, 2007).

Ahora bien, las iniciativas no toman en cuenta los problemas derivados del financiamiento de la organización electoral y la fiscalización. Como podemos ver en las gráficas 8 y 9, las multas asignadas a los partidos políticos son ínfimas ante las proporciones del presupuesto público que reciben en años subsecuentes. Ante ello, quizás una de las aproximaciones más razonables, además de mejorar los métodos de fiscalización, sea revisar la proporcionalidad de las multas y el financiamiento. Las reglas actuales mandatan que las multas no deben afectar la existencia cotidiana de los partidos, en este punto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) juega un papel importante, porque sistemáticamente ha reducido multas impuestas por el IFE/INE (Díaz, 2017). Igualmente, como puede verse en la gráfica 15, parece ser que el presupuesto para organizar elecciones tendrá aumentos importantes en la medida que la concurrencia con elecciones locales se vuelva frecuente, más ante las solicitudes de atracción de éstas por parte de partidos políticos.

En suma, aunque las iniciativas efectivamente pueden reducir el financiamiento a partidos políticos y, con ello, reducir el costo de las elecciones, tendría que reconsiderarse el planteamiento original del cálculo y no sólo sus montos. Es decir, ¿el financiamiento debe realizarse mediante una fórmula fija o criterios generales que correspondan a costos para organizar una campaña electoral? ¿la fórmula de distribución efectivamente incentiva ciertos comporta-

mientos o hace falta que haya otros mecanismos como multas más sustanciosas? ¿qué sucederá con la concurrencia entre el nivel local y federal para la organización de las elecciones? ¿Debería

considerarse aumentar las contribuciones individuales de militantes? ¿Podría considerarse algún incentivo fiscal para las mismas?

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la revisión de los datos sobre gasto público electoral en los últimos años, de manera general se pueden advertir al menos cinco puntos importantes para hacer reformas y consideraciones sobre el uso de dinero en elecciones. El primero son los criterios para calcular las cantidades que se entregan a los partidos. El segundo son los topes de gastos de campaña y la nulidad de las elecciones. El tercero es el modelo de fiscalización que se ha adoptado y sus alcances. El cuarto es el crecimiento del gasto electoral operativo. Por último, el quinto punto es la presencia de dinero gubernamental e ilícito en campañas electorales.

- 1) Las iniciativas presentadas por los legisladores efectivamente pueden reducir el financiamiento público a los partidos políticos con sus diferentes propuestas de cálculo para la asignación a los mismos. Sin embargo, los datos muestran que el tema es mucho más complejo, dado que, no se mencionan los efectos de la homogenización del cálculo para otorgar presupuesto por actividades ordinarias a los partidos políticos a nivel estatal. A esto se suma que los partidos políticos pueden transferir recursos desde sus comités nacionales a los locales. Asimismo, parece ser que el nuevo criterio de cálculo es mucho menos efectivo que el que se establecía en la normativa electoral antes de la reforma electoral de 2014. Igualmente, las fórmulas de cálculo, hasta la fecha producen una importante desigualdad entre partidos políticos de nueva creación y partidos consolidados que compiten en elecciones.
- 2) Es importante analizar el tema de la nulidad de las elecciones por rebase de topes de campaña como un método para inhibir gasto excesivo. Se requiere una revisión de los criterios locales para formular dichos topes, si no, será sumamente improbable que un partido los rebase en muchas entidades. Por ejemplo, en las elecciones del 2017 se renovó el cargo de gobernador en tres entidades cuyas diferencias de topes de gastos fueron importantes. Sólo en el Estado de México

lo máximo que podían gastar los partidos era la cantidad de 285 millones de pesos, en Coahuila 19.2 millones y en Nayarit 20.5 millones. Es una asignatura pendiente homologar los criterios para definir topes de gasto de campaña bajo un criterio razonable en las legislaciones electorales locales.

- 3) La fiscalización y sus alcances en la dimensión legal han tenido avances importantes con la última reforma electoral gracias a que se otorgó al INE la facultad de monitorear el gasto de los partidos a través de los reportes que le entregan. Sin embargo, hasta la fecha, los casos de éxito sobre fiscalización se han dado por medio de denuncias específicas y no a partir de la revisión de reportes de los partidos políticos. Aunque el INE tenga elementos para revisar la información que los partidos entregan, la orientación del modelo de fiscalización hacia la revisión del presupuesto que se les otorga no ha evitado ni comportamientos sistemáticos de violación a la legislación ni la presencia de recursos ilícitos, ya sea por los criterios y montos con que se aplican las multas porque no se ha actuado por decisiones del Consejo General del IFE, hoy INE. En particular, es necesario que se asegure que las instituciones electorales cuenten con las capacidades para cumplir con los amplios procesos de fiscalización que mandata la legislación dado que habrá 30 procesos electorales concurrentes en 2018.

Asimismo, será importante observar el papel que tendrá el TEPJF. El Tribunal creará una Unidad de Apoyo Jurisdiccional para dar seguimiento, evaluación y dictaminación de la información relativa a los procedimientos de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Esto es importante, no sólo por el creciente número de reportes de fiscalización que se resolverán en los próximos procesos electorales, sino también porque el TEPJF tiene un rol preponderante en la determinación final sobre multas y sanciones a los partidos en

los procesos de fiscalización. Como se ha documentado (Díaz, 2017), el Tribunal ha favorecido en diversas ocasiones criterios legales que reducen las multas aplicadas a partidos.

Incluso sería importante cuestionar si el modelo de multas es el ideal para cambiar la conducta de los partidos en materia de violaciones a la legislación en temas de dinero y campañas. En particular, es necesario que haya sanciones proporcionales a la falta y que cambien patrones de conducta de partidos y candidatos en el uso de recursos de procedencia ilícita. Algunas alternativas podrían contemplarse, tales como hacer plausible la cancelación del registro de un partido político por actos reiterados y graves en materia de dinero público, sancionar directamente a los candidatos y no sólo a los partidos políticos, pérdida temporal de la capacidad para registrar candidatos, entre otros.

- 4) Las últimas reformas electorales han enfocado la atención en el gasto de los partidos políticos, pero también ha aumentado la carga de trabajo del INE lo cual se traduce a un incremento en su presupuesto. En especial, a partir de la creación de facultades concurrentes del Instituto con los OPLE, y la centralización de tareas como la fiscalización, ha aumentado el gasto que realiza la autoridad electoral. En ese sentido, una reprogramación presupuestal para el INE podría afectar sus capacidades para cumplir con los amplios capítulos regulatorios que le corresponden según la legislación electoral vigente.

En este tema es igualmente importante mencionar que el INE ha asumido una función que no realizan usualmente otros órganos electorales en el mundo: expedir identificaciones para votar. Como se puede observar en la gráfica 15, expedir credenciales de elector es parte importante del gasto del Instituto. En la mayoría de los países del mundo, los ciudadanos participan en elecciones con identificaciones de identidad nacional expedidas por los gobiernos nacionales. El INE, informalmente, ha asumido la tarea de expedir una especie de identificación nacional ciudadana a la par de la que tiene que expedir la Secretaría de Gobernación en México. En este sentido, las comparaciones del costo del voto que incluyen a México, no consideran que este gasto no es realizado por

las autoridades electorales de los otros países que son incluidos en mencionados ejercicios comparativos.

- 5) La atención pública y las iniciativas presentadas en el tema de dinero en elecciones se han enfocado en el presupuesto público que reciben los partidos, pero sería igualmente importante dirigir la mirada hacia el uso de recursos ilícitos en campañas políticas, tanto privados como públicos. En el caso del dinero privado, los casos *Amigos de Fox*, *Monex* y *Odebrecht* dan elementos suficientes para que se analice y, en consecuencia, se fortalezca la fiscalización por la vía de casos ejemplares de participación de la iniciativa privada en el financiamiento ilícito de campañas electorales en lugar de sólo revisar reportes de gasto de partidos políticos. Es importante apuntar que el INE ha comenzado a detectar la subvaluación de erogaciones de campaña en redes sociales digitales (Villanueva, 2017). En particular, es notorio que dichos servicios son adquiridos por medio de agencias especializadas de publicidad que fungen como intermediarias ante empresas como Facebook o YouTube.

En el caso del dinero público, *Pemexgate* y los reportes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) han dado cuenta de las formas en que funcionarios públicos desvían recursos y en algunos casos se ha denunciado que pueden ser utilizados para campañas políticas, además de que se ha detectado la utilización de programas sociales con fines proselitistas (Montalvo, 2016). No obstante, aunque se pueda cambiar el enfoque de la fiscalización que realiza el INE, estos casos corresponden al entramado de instituciones anti-corrupción y de justicia penal en México. En ese sentido, están todavía por verse el funcionamiento y resultados del recién creado Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), además de los efectos de las autonomías otorgadas a la FEPADE y a la Fiscalía Anticorrupción.

En efecto, se podrían hacer adecuaciones para el gasto electoral público en México, y en ello es importante retomar recomendaciones que se han hecho tanto en el ámbito internacional (ver sección 1.4) como por organizaciones de la sociedad civil (ver Ugalde y Rivera, 2014). Varios de los objetivos planteados en la reforma político electoral de 2014 en materia de financiamiento y fiscalización no han sido alcanzados y persisten



una serie de problemas mucho más complejos que sería importante que se consideraran en el momento de hacer cambios legislativos.

Finalmente, el presente reporte no pudo revisar diversos temas que también requieren mayor reflexión: la creciente carga administrativa que

implicará el actual modelo de fiscalización; el todavía escaso funcionamiento del sistema de justicia en materia electoral, y la alta desigualdad socioeconómica en México que hace viable y políticamente rentable el uso clientelar de recursos públicos en campañas electorales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Animal Político (2017), "Exsecretario de Seguridad de Javier Duarte reconoce desvío de 1,300 mdp a campaña del PRI", *Animal Político*, 15 de junio, disponible en: <https://goo.gl/Vn4gex>.
- Aparicio, Javier (2011), "Cuotas de género en México: candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009", *Temas selectos de derecho electoral*, (18), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: <https://goo.gl/8qTsmw>.
- Arcos Robledo, Héctor Sebastián (2017), "Los riesgos de la iniciativa #SinVotoNoHayDinero", *Blog de la Redacción de Nexos*, 5 de junio, disponible en: <https://goo.gl/UTF6TV>.
- Bernal Moreno, Jorge Kristian, (2006) "El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México", en González Martín, Nuria (Coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, IJ-UNAM, México, pp. 57-81, disponible en: <https://goo.gl/2YuWK6>.
- Casas-Zamora, Kevin (2016), *The state of political finance regulations in Latin America*, IDEA, Estocolmo, disponible en: <https://goo.gl/YVc1TS>.
- Castellanos Cereceda, Roberto (2016), *La Reforma Político-Electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos, número 8, disponible en: <https://goo.gl/rnnGzv>.
- Castro Martignoni, Jorge Telmo, (2014) "Dos fuentes de financiamiento público a los partidos políticos nacionales: federal y estatal", *Espacios Públicos*, (41), septiembrediciembre, pp. 31-65, disponible en: <https://goo.gl/CWHCuY>.
- Chacón Rojas, Oswaldo, (2016), "La evaluación de las nuevas reglas de financiamiento electoral a la luz de la experiencia del proceso electoral 2015", *Revista Mexicana de Derecho Digital*, (9), enero-junio, pp. 251-273, disponible en: <https://goo.gl/1U1TcU>.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama (2006), *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Ediciones Cal y Arena, México.
- Dawood, Yasmin (2015), "Campaign Finance and American Democracy", *Annual Review of Political Science*, (18), pp. 25.1-25.20.
- Díaz Domínguez, Alejandro, (2017) "La (ir)relevancia de la ley en la primera década de fiscalización electoral en México", *Política y gobierno*, 24(1), pp. 157-187, disponible en: <https://goo.gl/tGT7A1>.
- Falguera, Elin; Jones, Samuel y Ohman, Magnus (2015), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales Manual sobre financiamiento político*, IDEA-TEPJJF, México, disponible en: <https://goo.gl/1Gsdxj>.
- INE (2017), *El ABC de la Fiscalización Electoral, México*, disponible en: <https://goo.gl/uXEmF5>, consultado el 16 de agosto de 2017.
- Kelly, Christopher (2011), *Political Party Finance: Ending the Big Donor Culture*, Thirteenth Report of the Committee on Standards in Public Life, noviembre, Reino Unido, disponible en: <https://goo.gl/TzuxTc>.
- Márquez Gómez, Daniel (2009), "Los retos de la reforma en materia de fiscalización electoral", en Ackerman, John M. *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, pp. 305-344.



Márquez Muñoz, Jorge Federico y Cárdenas Arguedas, Sol (2015) "Origen, desarrollo y consolidación del financiamiento y fiscalización en México", en *Financiamiento, Fiscalización y rendición de cuentas en campañas*, Fundación Estado y Sociedad A.C., México, pp. 47-100.

Montalvo, Tania L. (2016), "24 estados tienen denuncias penales de la Auditoría federal por desvíos de recursos", *Animal Político*, 23 de junio, disponible en: <https://goo.gl/AVauqs>.

Morales Manzanares, Rodrigo (2012), "El costo de la democracia. Elementos para una revisión integral", *Cuadernos para el debate. Proceso electoral federal 2011-2012*, (4), disponible en: <https://goo.gl/7XRP7C>.

Núñez Jiménez, Arturo (1994), *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México*, FCE, México.

OCDE (2014), *Financing Democracy: Framework for supporting better public policies and averting policy capture*, Paris, disponible en: <https://goo.gl/YzuX1Q>.

Ramírez Lemus, Edwin Enrique y Zepeda Gil, Raúl (2017), "Topes de gasto de campaña en México", *Notas estratégicas*, (8), julio, pp. 1-4, enlace: <https://goo.gl/NDybo3>.

Rodríguez Reyna, Ignacio y Xanic, Alejandra (2017), "Odebrech y Lozoya Austin, nombres vinculados en investigación sobre sobornos", *Proceso*, (2128), 13 de agosto.

Rosales, Carlos Manuel y Erik Estrada Herrera (2013) "La fiscalización de los recursos económicos en materia electoral", *Quid Iuris*, 7(19), diciembre 2012-2013 febrero, pp. 93-122, disponible en: <https://goo.gl/M8fi3w>.

Scarrow, Susan E. (2007), "Political Finance in Comparative Perspective", *Annual Review of Political Science*, (10), pp. 193-210.

Sirvent, Carlos, (2002), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, Porrúa, México.

Ugalde, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo (Coords.) (2014), *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, TEPJF, México, disponible en: <https://goo.gl/RL8H3H>.

Van Biezen, Ingrid (2003), *Financing political parties and election campaigns-guidelines*, Council of Europe Publishing, Alemania, disponible en: <https://goo.gl/vixm3B>.

Villanueva, Dora (2017), "Tras la pista del dinero en las redes sociales", *El Economista*, 16 de agosto, disponible en: <https://goo.gl/NGjMBt>.

Woldenberg, José (2003), "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", Carrillo, Manuel; Lujambio; Alonso; Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, FCE/IFE, México, pp. 17-29.

Zovatto, Daniel (2003), *Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada*, IDEA, Lima, disponible en: <https://goo.gl/QAsuYp>.

## Documentos legales y oficiales consultados

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

## Bases de datos

Presupuesto de Egresos de la Federación. 1998-2017

Estados del Ejercicio Presupuestal del IFE/INE. 2006-2017, enlace: [http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/XVIII\\_Presupuesto/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/XVIII_Presupuesto/)

Historial del Financiamiento Público para Partidos Políticos Nacionales de 1997 a 2017. (IFE/INE), enlace: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Financiamiento/>

Dictámenes y resoluciones del Consejo General del IFE/INE sobre los Informes De Campaña de Elecciones Ordinarias. 2000-

2015, enlace: [http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Dictámenes\\_y\\_Resoluciones\\_del\\_Consejo\\_General\\_IC/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Dictámenes_y_Resoluciones_del_Consejo_General_IC/)

Portal de transparencia del Sistema Integral de Fiscalización, INE (2017), enlace: <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/sanciones>

Sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos (1997-2006), enlace: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones-ImpPorAnio-IA-PP-97-06.pdf>

## Acrónimos

**ASF:** Auditoría Superior de la Federación

**CIRT:** Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.

**CMC:** Costo Mínimo de Campaña.

**CNBV:** Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

**COFIPE:** Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Conacyt:** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

**CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**FEPADE:** Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

**IDEA:** Institute for Democracy and Electoral Assistance.

**IFE:** Instituto Federal Electoral.

**INE:** Instituto Nacional Electoral.

**LGIPE:** Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**LGMDE:** Ley General en Materia de Delitos Electorales.

**LGPP:** Ley General de Partidos Políticos.

**LN:** Lista nominal de electores.

**LOPPE:** Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

**MC:** Partido Movimiento Ciudadano.

**Morena:** Partido Movimiento de Regeneración Nacional.

**OPLE:** Organismo Público Local Electoral.

**PAN:** Partido Acción Nacional.

**PANAL:** Partido Nueva Alianza.

**PEF:** Presupuesto de Egresos de la Federación.

**PES:** Partido Encuentro Social.

**PGR:** Procuraduría General de la República.

**PH:** Partido Humanista.

**PRD:** Partido de la Revolución Democrática.

**PRI:** Partido Revolucionario Institucional.

**PT:** Partido del Trabajo.

**PVEM:** Partido Verde Ecologista de México.

**RNP:** Registro Nacional de Proveedores del Instituto Nacional Electorales.

**SAT:** Servicio de Administración Tributaria.

**SECODAM:** Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

**Sedesol:** Secretaría de Desarrollo Social.

**SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**SIF:** Sistema Integral de Fiscalización.

**SM:** Salario Mínimo.

**SNA:** Sistema Nacional Anticorrupción

**STPRM:** Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

**TEPJF:** Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**UFRPP:** Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

**UMA:** Unidad de Medida y Actualización.

**UTF:** Unidad Técnica de Fiscalización.



**TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 48**  
**GASTO Y FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO: 1997-2017**

**DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA**

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>



**TEMAS ESTRATÉGICOS** es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

**Elaboración de este reporte:** Edwin Enrique Ramírez Lemus y Raúl Zepeda Gil, área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Los autores agradecen la información proporcionada por Ernesto David Orozco y Sol Cárdenas para la elaboración de este reporte, así como los comentarios de Alberto Serdán, Camilo Saavedra y Alejandro Encinas Nájera a los borradores previos.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

#### **Cómo citar este reporte:**

Ramírez Lemus, E. E. y R, Zepeda Gil (2017), Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017, *Temas Estratégicos*, No. 48, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

#### **COMITÉ DIRECTIVO**

**Sen. Manuel Bartlett Díaz**  
Presidente

**Sen. Miguel Barbosa Huerta**  
Secretario

**Sen. Roberto Albores Gleason**  
Secretario

**Sen. Daniel Ávila Ruiz**  
Secretario

**Gerardo Esquivel Hernández**  
Coordinación Ejecutiva de Investigación

**Alejandro Encinas Nájera**  
Dirección General  
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.