

El costo de la democracia electoral: topes a gastos de campaña

*Verónica Malo Guzmán**

En el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C., (CEEY) en colaboración con el despacho Integralia, S. C., que preside el doctor Luis Carlos Ugalde, estamos por concluir la elaboración de un amplio reporte de recomendaciones en materia de futuras reformas a la calidad de la regulación electoral en el país. El objetivo de delinear recomendaciones para el Poder Legislativo y los partidos políticos es contribuir, desde la sociedad civil, a mejorar la calidad de la regulación electoral en México. Las conclusiones las daremos a conocer a finales de este mes de marzo.

En el seno del CEEY, y con base en su ya probada metodología de análisis y diseño de políticas públicas, se realizaron dos jornadas de sesiones de discusión con expertos en temas electorales de diversas visiones y perspectivas a partir de un estudio muy amplio de diagnóstico. Este estudio de diagnóstico abarcó las siguientes temáticas:

- ✦ Reglas para registrar candidatos y la nueva cuota de género
- ✦ Costo de la democracia electoral en el ámbito federal
- ✦ Proselitismo de los candidatos y características de las campañas
- ✦ Clientelismo electoral

*Directora de Análisis de Políticas Públicas del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C.

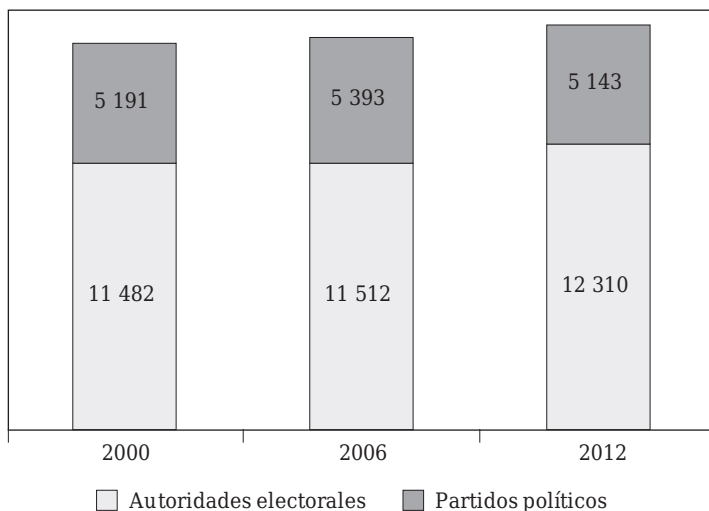
- ↯ Logística y organización de los procesos electorales
- ↯ Campañas electorales en medios de comunicación
- ↯ Mecanismos para difundir resultados electorales y cómputo de los votos
- ↯ Tendencias, modalidades y hallazgos de la observación electoral
- ↯ Justicia electoral

En este texto me referiré únicamente a los principales hallazgos de dicho estudio en materia de costos de los procesos electorales federales y topes de gastos de campaña.

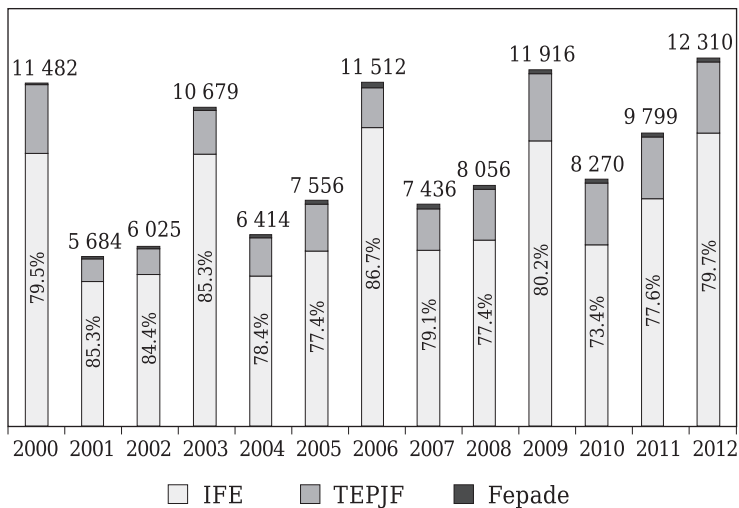
Al respecto, habría que comenzar por decir que, a pesar de que la reforma electoral de 2007 redujo los montos de financiamiento público para las campañas políticas, los datos muestran, sin lugar a dudas, que su costo real ha aumentado en los últimos años. Alarmante es que parte de ese costo mayor se cubra de hecho con financiamiento no registrado ante la autoridad electoral –independientemente del instituto político del que se trate–, que se destina a diversas estrategias de campaña, entre ellas la organización de eventos masivos o mítines de campaña, prácticas de clientelismo electoral y movilización de votantes el día de la jornada electoral así como a la adquisición ilegal de cobertura informativa en algunos medios de comunicación, sobre todo en el ámbito local.

Lo anterior, que por sí mismo sería digno de atención por parte de la autoridad y de los legisladores, es sustantivamente más dañino, ya que constituye un germen de corrupción en México. Con frecuencia, el financiamiento no registrado proviene de personas físicas o morales que, en efectivo o en especie, donan recursos a candidatos con la expectativa de obtener un beneficio futuro –ya sea económico, político o de otra índole. En ocasiones, puede provenir también del desvío de recursos públicos para favorecer a candidatos del partido en el gobierno, sea en el ámbito federal, estatal o municipal.

Gráfica 1. Financiamiento público, años seleccionados (millones de pesos constantes)



Gráfica 2. Financiamiento al gasto operativo de las autoridades electorales, 2000-2012 (millones de pesos constantes, 2012)



Ahora bien, el costo de la democracia electoral en México comprende tanto el presupuesto público destinado a financiar el funcionamiento de las autoridades electorales, el financiamiento público que otorga el Instituto Federal Electoral (IFE) a los partidos políticos y campañas, el financiamiento privado, otras fuentes de financiamiento no reportado –y cuyo monto se desconoce–, así como el valor de mercado del modelo de los *spots* –fruto del nuevo modelo de acceso a medios vigente a partir de 2007.

A partir de esta definición del costo de la democracia, quisiera mencionar los siguientes elementos de hallazgo específicos:

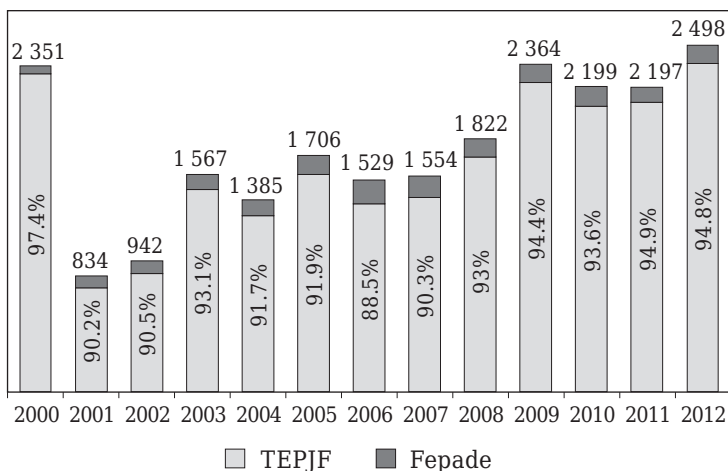
Si bien las prerrogativas líquidas a partidos políticos disminuyeron entre 2006 y 2012 (gráfica 1), el presupuesto asignado al IFE, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) aumentó en términos reales (gráficas 2 y 3).

En el mismo sentido, aunque las prerrogativas líquidas a partidos políticos disminuyeron, estos de hecho disponen hoy de mayores recursos que antes, pues a las prerrogativas líquidas debiera sumarse el valor de mercado de los *spots* que hoy reciben de forma gratuita, así como el financiamiento no reportado, en efectivo o en especie, que proviene de personas físicas y morales.

Por otra parte, la bolsa de financiamiento para partidos políticos ya no depende del número de partidos, como ocurría hasta 2007, sino del tamaño del padrón electoral. Lo anterior elimina incentivos perversos para la creación de nuevos partidos; es decir, dificulta el registro de nuevos partidos porque, al no variar la bolsa de financiamiento de acuerdo con el número de partidos, resultaría que a más partidos, menos dinero a cada uno de los ya existentes.

Si bien las prerrogativas a partidos ya no se duplican durante años electorales –lo cual encarecía sobremanera las elecciones

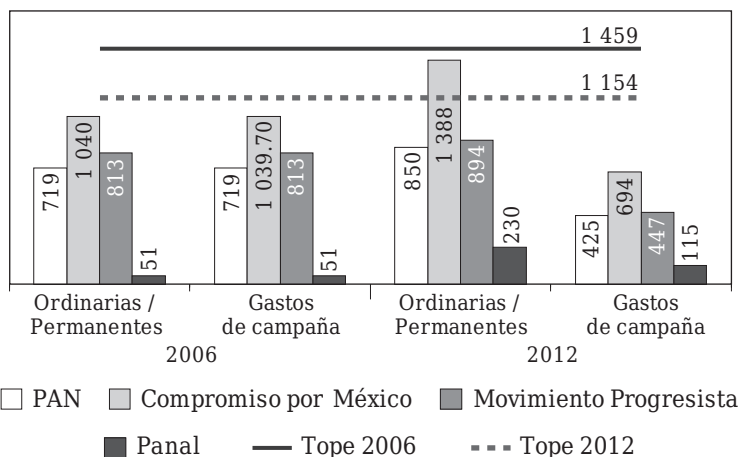
Gráfica 3. Financiamiento al TEPJF y Fepade, 2000-2012 (millones de pesos constantes, 2012)



intermedias; ahora el financiamiento a partidos aumenta 50 por ciento en años de elección presidencial y 30 por ciento en las elecciones intermedias-, la disminución de las prerrogativas para gastos de campaña se ha atenuado por un aumento en los fondos para actividades ordinarias permanentes. En otras palabras, los dos grandes rubros del financiamiento público partidario son las actividades ordinarias y las campañas. La reforma constitucional y legal de 2007 en materia electoral redujo formalmente el monto para campañas, pero no el ordinario.

El esquema anterior era absurdo, porque en año electoral el financiamiento para campaña se duplicaba, se tratara de comicios presidenciales (tres, incluyendo senadores y diputados) o de elección intermedia (una sola, de diputados). La reforma de 2007 redujo el financiamiento doble en año electoral al 50 por ciento adicional en elección presidencial y al 30 por ciento en la intermedia. Sin embargo, esa reforma reductora tiene un contenido de simulación, de truco.

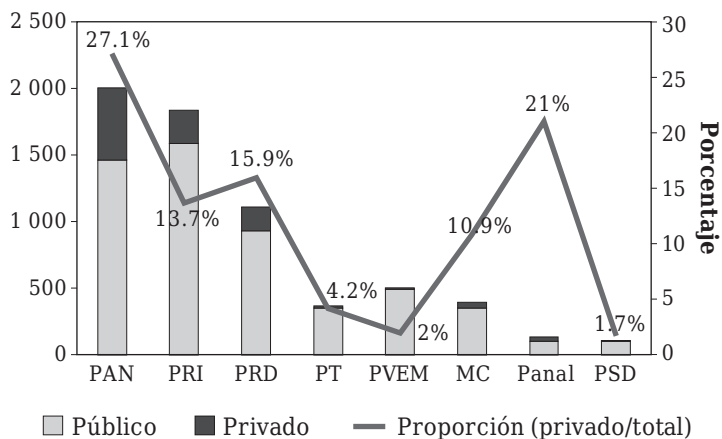
Gráfica 4. *Financiamiento público por alianzas, 2006 vs. 2012 (millones de pesos constantes, 2012)*



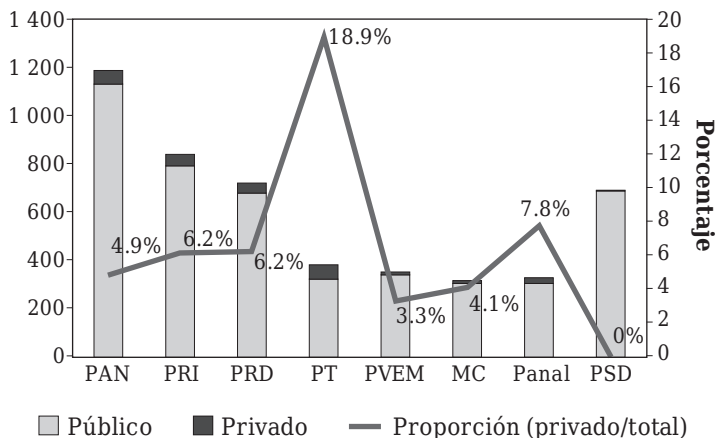
Veamos: los partidos ya no requieren como antes destinar recursos a la compra de tiempos en radio y televisión, porque lo tienen prohibido, y para su propaganda en medios electrónicos disponen de los tiempos del Estado. Si se considera que destinaban la mayor parte de su gasto de campaña para ese fin, resulta que en realidad no sufrieron reducción alguna. Existe la percepción generalizada de que el monto antes destinado a radio y televisión ascendía a entre 70 y 90 por ciento del financiamiento a campañas, y en 2006 ese gasto ascendió en promedio a 95 por ciento, según los propios informes partidarios; o sea, al disminuir su financiamiento para campañas, los partidos en realidad se lo aumentaron (respecto a 2006, 45 puntos porcentuales en elección presidencial y 25 en comicios intermedios) (gráfica 4).

Más aún, los topes para gastos de campaña para presidente y legisladores disminuyeron de manera importante, pero las prerrogativas no lo hicieron en la misma medida. Esto produce casos en los que algunos partidos o coaliciones cuentan con más

*Gráfica 5. Financiamiento privado a partidos políticos, 2006
 (millones de pesos constantes, 2012)*



*Gráfica 6. Financiamiento privado a partidos políticos, 2009
 (millones de pesos constantes, 2012)*



financiamiento público del que pueden gastar durante las campañas.

En cuanto al financiamiento privado, se puede argumentar que no se observa una coherencia entre los topes para gasto de campaña y los límites a las aportaciones privadas. Por un lado, los topes de gasto no responden a la realidad de los mercados en que se desarrollan las campañas. Por otro, los límites a las aportaciones privadas hacen muy difícil que un partido diversifique de forma transparente sus fuentes de ingreso (gráficas 5 y 6).

Según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), los partidos podrían tener una estructura de ingresos públicos y privados cercana a 50/50. Sin embargo, los incentivos para diversificar fuentes de ingreso legales están limitados por generosas prerrogativas líquidas que otorga el IFE, así como por topes de gasto y límites a las aportaciones privadas poco realistas, y por financiamiento no registrado que complementa el financiamiento a los partidos.

En un contexto de campañas cada vez más competitivas y costosas, esto sugiere que los partidos tienen pocos incentivos para recaudar fondos privados de manera legal y transparente.

Finalmente, dejo una serie de interrogantes que es necesario plantearse:

- ↯ ¿Cuáles son y deben ser los propósitos del sistema de financiamiento de campañas electorales?
- ↯ ¿En qué medida los instrumentos del sistema actual de financiamiento (topes de gastos, fórmulas de distribución y aportaciones privadas) responden a estos propósitos?
- ↯ ¿Qué fórmulas se necesitan para que estos instrumentos respondan a los propósitos mencionados?
- ↯ ¿De qué manera se podrían regular y transparentar las aportaciones privadas no fiscalizadas que ya ocurren en las campañas?
- ↯ ¿Necesitamos mantener, fortalecer o cambiar el modelo actual que privilegia el financiamiento público?