

**LVIII**  
**LEGISLATURA**  
**QUERÉTARO**

042116

Santiago de Querétaro, Qro., a 14 de febrero de 2017

Asunto: Se presenta iniciativa

**QUINCUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO  
PRESENTE**

**LA DIPUTADA DAESY ALVORADA HINOJOSA ROSAS**, integrante del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, con fundamento en los artículos 18 fracción II de la Constitución Política del Estado de Querétaro y 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, someto a la consideración de esta Soberanía la **"INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y EL ARTÍCULO 51, INCISO A), FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS; AMBOS EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE PARTIDOS POLÍTICOS"**, con base en la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1.- Que la transición a la democracia en México ha sido un proceso político que inició en 1977, mismo que por un periodo de más de dos décadas se caracterizó principalmente por la constante realización de reformas legislativas en materia electoral con el propósito de generar elecciones libres y competitivas.

2.- Que atendiendo dicho fin, la reforma electoral de 1996 constituye uno de los momentos más relevantes de la transición a la democracia en virtud de los múltiples aspectos que fueron modificados o introducidos en el sistema electoral mexicano, entre los que destaca el modelo de financiamiento y prerrogativas para los partidos políticos.

Adicionalmente, es necesario destacar la trascendencia que en aquel momento tuvo la reforma en materia de financiamiento de partidos debido a que constituyó un elemento fundamental para generar mayores condiciones de competencia justa y equitativa entre partidos políticos en procesos electorales.

3.- Que aun después de la alternancia a nivel federal, el sistema electoral mexicano ha continuado experimentando constantes cambios legales, entre los cuales el



financiamiento público a partidos políticos fue objeto por última ocasión en la reforma electoral de 2007-2008, cuando nuevamente se modificó la fórmula que determina la cantidad de dinero total para actividades ordinarias de los partidos, misma que sigue vigente.

4.- Que más de dos décadas después de la reforma electoral de 1996, es necesario reconocer que el esquema de financiamiento público para partidos políticos contribuyó sustantivamente consolidar en nuestro país dos elementos sustantivos de la democracia electoral: condiciones aceptables de equidad en la competencia por los votos y la consolidación de un sistema de partidos plural con tendencia centripeta.

5.- Que sin embargo, transcurrido ese tiempo, también es necesario replantear en el debate público y legislativo, la pertinencia de realizar cambios al esquema de financiamiento público de partidos políticos en virtud de las condiciones actuales reflejadas tanto en el sistema electoral como en el sistema de partidos.

Para ello, la fórmula de financiamiento, establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Partidos Políticos, se vuelve el objeto principal de análisis en dos vertientes: la configuración de sus componentes y los consecuentes montos de financiamiento generados a partir del cálculo correspondiente.

6.- Que al respecto, vale la pena mencionar que el financiamiento público de partidos políticos ha tenido la siguiente evolución, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional Electoral:



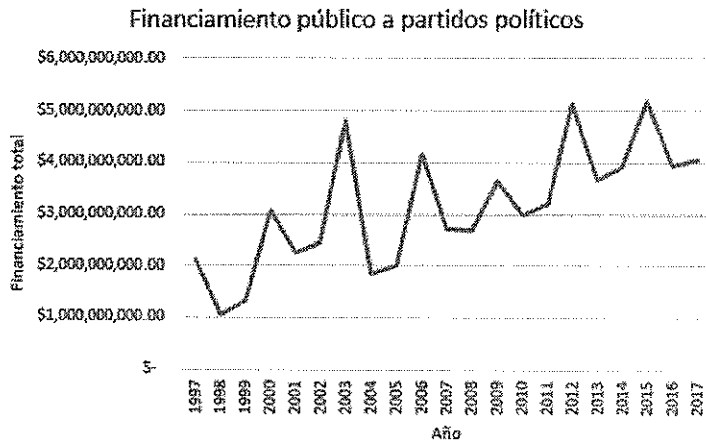
QUERÉTARO  
PODER LEGISLATIVO

# LVIII

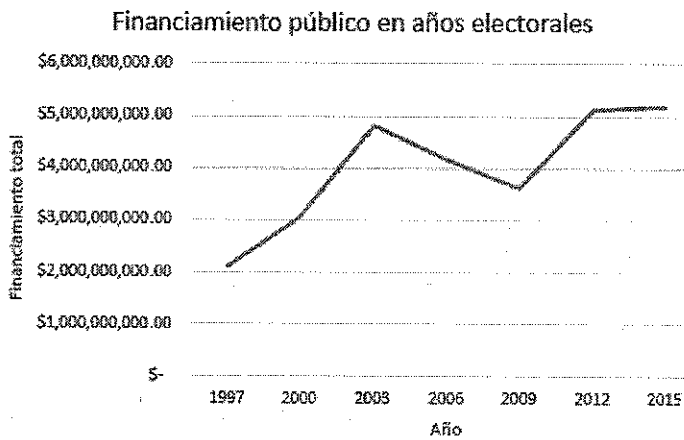
## LEGISLATURA

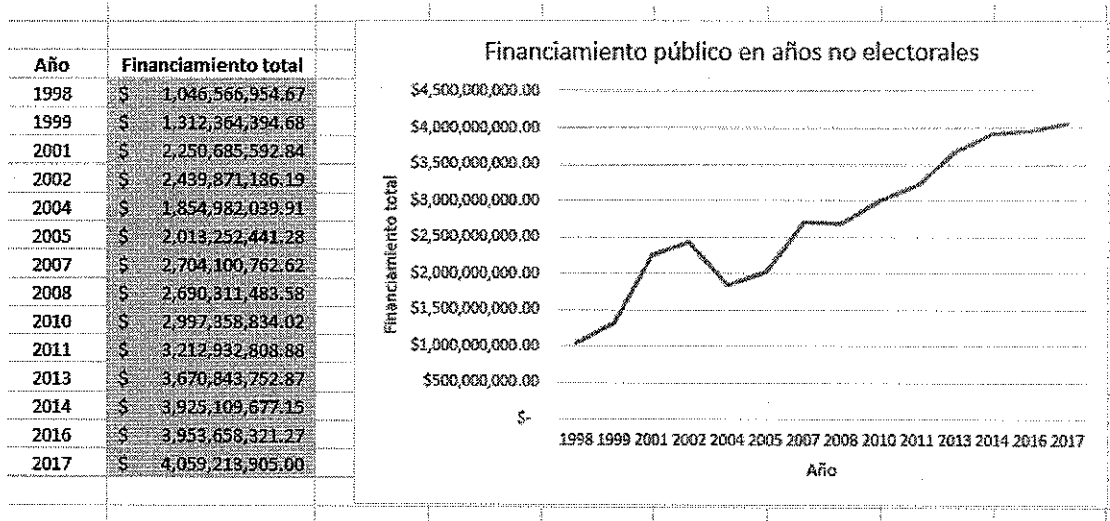
### QUERÉTARO

Año	Financiamiento total
1997	\$ 2,111,493,862.21
1998	\$ 1,046,566,954.67
1999	\$ 1,312,364,394.68
2000	\$ 3,064,092,232.97
2001	\$ 2,250,685,592.84
2002	\$ 2,439,871,186.19
2003	\$ 4,823,580,695.43
2004	\$ 1,854,982,039.91
2005	\$ 2,013,252,441.28
2006	\$ 4,171,096,908.42
2007	\$ 2,704,100,762.62
2008	\$ 2,690,311,483.58
2009	\$ 3,631,639,027.91
2010	\$ 2,997,358,834.02
2011	\$ 3,212,932,808.88
2012	\$ 5,142,514,887.61
2013	\$ 3,670,843,752.87
2014	\$ 3,925,109,677.15
2015	\$ 5,199,695,918.16
2016	\$ 3,953,658,321.27
2017	\$ 4,059,213,905.00



Año	Financiamiento total
1997	\$ 2,111,493,862.21
2000	\$ 3,064,092,232.97
2003	\$ 4,823,580,695.43
2006	\$ 4,171,096,908.42
2009	\$ 3,631,639,027.91
2012	\$ 5,142,514,887.61
2015	\$ 5,199,695,918.16





7.- Que en relación con las cifras expuestas, se puede sintetizar lo siguiente:

En cuanto a las cifras globales (1997-2017), los picos o fluctuaciones son resultado de 2 factores: el cambio en las fórmulas de financiamiento y el incremento de presupuesto partidista en años electorales. No obstante, se aprecia una clara tendencia predominante de incremento nominal en un lapso de 20 años.

En los años electorales (97-15), se aprecian fluctuaciones que principalmente son producto de la aplicación de la fórmula vigente entre 1997 y 2008. No obstante, fuera de los efectos causados en el periodo 2003-2009, hay dos lapsos de crecimiento del financiamiento (97-03 y 09-15) que se derivan de los efectos particulares de los factores de cálculo en cada uno de esos periodos; en el primer caso, ante la aplicación de una fórmula nueva que demostró generar resultados volátiles, mientras que en el segundo, al cambiar hacia una fórmula con efectos más estables con tendencia creciente en los montos calculados.

En años no electorales (98-17), a lo largo del periodo se deben considerar los elementos mencionados anteriormente, no obstante, la mayor diferencia consiste en una tendencia de crecimiento aún más acentuada a partir del año 2008, consecuencia de la fórmula de financiamiento introducida en la reforma electoral 2007-2008, basada en el padrón electoral y el salario mínimo.

En relación con lo anterior, a partir del año 2008, la tendencia de crecimiento del financiamiento público es más notable y sostenida, tanto global (las variaciones son resultado del mayor presupuesto para gastos electorales), como en años electorales

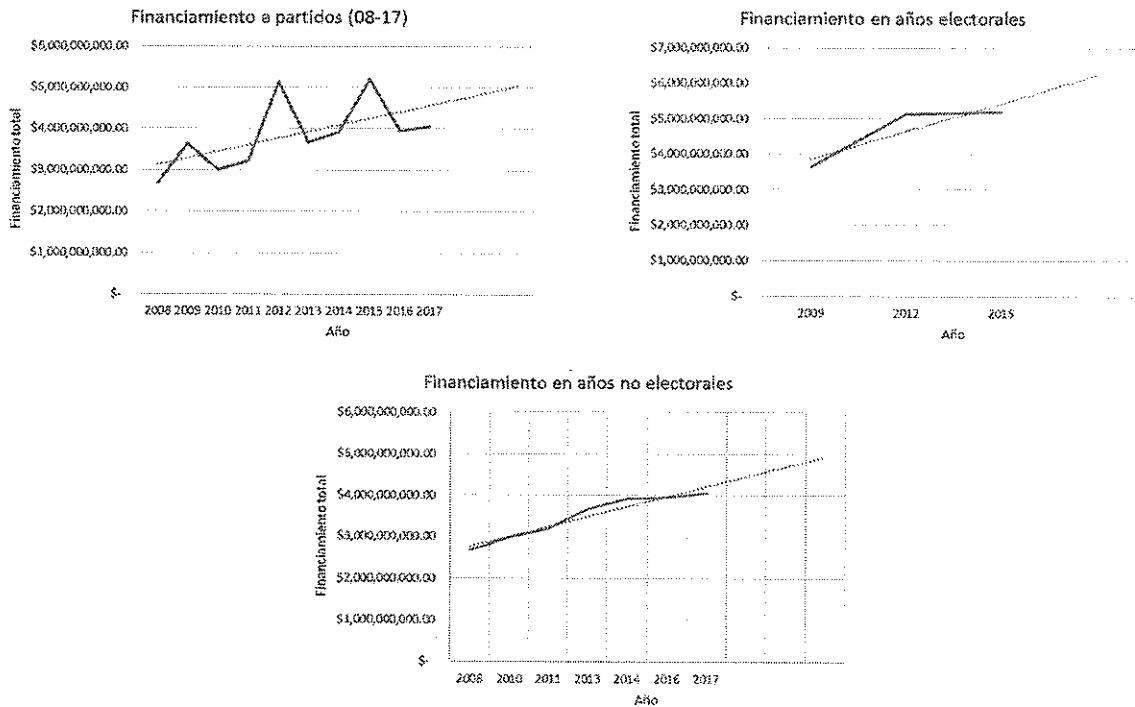


QUERÉTARO  
PODER LEGISLATIVO

**LVIII**  
**LEGISLATURA**  
**QUERÉTARO**

(hay crecimiento cada elección, incluso para 2015, en donde solo se eligen diputados federales en comparación con 2012) y años no electorales (es el crecimiento más evidente, sostenido y constante en el periodo).

**8.-** Que adicionalmente, considerando las cifras nominales, la fórmula vigente representa una tendencia creciente en el financiamiento de los partidos políticos que proyecta su continuidad para años posteriores según la línea de tendencia aplicada a los montos resultantes desde 2008:



**9.-** Que la fórmula vigente es el factor elemental para generar una tendencia de crecimiento constante en el financiamiento público a partir del año 2009, tanto en los periodos electorales como en años no electorales, principalmente debido a que utiliza dos factores de cálculo que tienden a no disminuir en los últimos años: Salario Mínimo Vigente y Padrón Electoral. Por tal motivo, es consecuente un incremento en el cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias, de manera que los partidos reciben mayor cantidad en virtud del resultado de la multiplicación de dichos elementos.

Por otra parte, el padrón electoral como elemento de la fórmula tiene poca justificación, ya que no es el universo de ciudadanos que están en condiciones de votar, toda vez que la depuración de padrón se da a través de la Lista Nominal. En ese sentido, la fórmula implica de manera implícita siempre un máximo rendimiento



para el cálculo del financiamiento a favor de los partidos políticos; la "bolsa" de recursos se mantiene o aumenta, sin considerar ningún otro elemento relacionado con el sistema de partidos y el sistema electoral.

Asimismo, es importante puntualizar que la fórmula actual recurre a un elemento que se determina de manera discrecional y que no tiene relación estricta con el ámbito electoral: el SMV (o en su caso, la UMA).

En conclusión, la fórmula vigente presenta "vicios" que deben ser corregidos mediante estándares y factores de cálculo medibles, justificables y de naturaleza estrictamente electoral, atendiendo condiciones propias tanto del sistema electoral como de los partidos en su función de organizaciones políticas y del propio sistema de partidos en México.

**10.-** Que entonces, la presente iniciativa plantea una propuesta para modificar la fórmula de financiamiento de partidos políticos para actividades ordinarias, a fin de poder realizar el cálculo de dicho financiamiento en una proporción objetiva bajo la configuración de variables puramente electorales, reformando para ello tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41 como la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 41.

**11.-** Que dentro de las múltiples opciones mediante las cuales se puede modificar la fórmula de financiamiento, la presente propuesta consiste en sustituir los dos factores de cálculo de la fórmula vigente:

- SMV o UMA por Costo Unitario del Voto (Cuv)
- PE por Votación Válida Emitida (Vve)

Así, el Cuv se plantea para generar como elemento base la relación entre la organización del proceso electoral y la cantidad de electores, derivando de ello el costo económico individual para que cada uno de los potenciales votantes ejerzan su derecho.

En ese sentido, el presupuesto para el proceso electoral es una variable relevante, ya que es determinado por la propia autoridad en la materia en función de asegurar las condiciones necesarias para que en el proceso concurren en última instancia la participación libre de todos los electores y la competencia equitativa de los partidos políticos y candidatos independientes. Es decir, se destina presupuesto específico con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho al sufragio y la contienda justa entre partidos y candidatos.

Por tanto, el primer paso consiste en calcular el Cuv, bajo la siguiente operación:



*Cuv = Presupuesto para el proceso electoral (Ppe) / Universo de electores (PE)*

Con ello, se determina en términos de presupuesto y organización electoral, el costo destinado a cada posible votante.

La Vve se propone con el fin de vincular el recurso que deben recibir los partidos políticos a su capacidad para convocar a votar a los electores en su favor (ya que ésta constituye su función sustantiva). En ese sentido, se considera teórica y metodológicamente válido tomarla como referencia de legitimidad y desempeño en el contexto de su papel dentro de un sistema político democrático.

Consecuentemente, la Vve se erige como incentivo para replantear de manera sistemática la relación de los partidos con la ciudadanía, y específicamente, repensar formas más efectivas de interacción y/o interrelación con el espectro de votantes (desde los militantes hasta los switchers). De esta manera, se asume la Vve como un factor real vinculado a la función de los partidos políticos (tanto desde la perspectiva de sistema de partidos como partidos en lo individual) y su relación con la sociedad. Así – en términos de la existencia de incentivos institucionales y políticos – no se premia incondicionalmente a los partidos (como sucede con la fórmula vigente), sino que el financiamiento obedece a la relación entre el sistema de partidos con la sociedad a la que se vinculan y en la cual operan para ejercer sus funciones como instituciones de agregación de intereses e intermediación, generación de cuadros gobernantes, creación de programas políticos y de gobierno, entre otras (todas ellas, en torno al fin último de ganar posiciones de poder y autoridad al competir en elecciones). Esta variable se obtiene:

*Vve= Votación total – (votos nulos + no registrados)*

Explicado lo anterior, los factores reales de la fórmula que se propone son: a) el costo a priori del voto; y b) la votación destinada a partidos y candidatos independientes. Se expresa de la siguiente manera:



**Fórmula Vigente**

$$Fpo = (0.65 \times SMV-DF) / PE$$

**Fórmula Propuesta**

$$Fpo = (Cuv \times Vve)$$

donde

$$Cuv = Ppe / (PE \text{ o } LN)$$
$$Vve = Vt - (Vn + Nr)$$

**12.-** Que dando continuidad al desarrollo anterior, la conjugación de dichos factores desecha elementos poco justificables o incluso discrecionales para calcular el financiamiento público ordinario. En cambio, se propone que el cálculo del dinero que se otorgue a los partidos políticos en México, sea resultado de la multiplicación de dos variables interrelacionadas de corte estrictamente electoral.

Se valora, por tanto, que la fórmula del costo unitario y votación válida, asigna recursos para actividades ordinarias en una proporción adecuada y objetiva que traduce: a) *la inversión necesaria para materializar condiciones en las cuales ejercer el derecho político más importante;* y b) *la capacidad de convocatoria de los partidos y candidatos ante el electorado como referencia de desempeño en cuanto a la naturaleza de sus funciones en una democracia,* en el equivalente monetario para el sostenimiento de cada uno de los partidos políticos.

**13.-** Que lo anterior se intenta simplificar mediante el siguiente razonamiento:

- Las elecciones y los votos tienen un costo en términos de organización e implementación;
- Los partidos compiten para recibir votos en elecciones;
- El financiamiento que el Estado proporciona debe partir del costo total de votos que los partidos son capaces de obtener (costo unitario del voto por votación válida).

**14.-** Que, además del planteamiento ya descrito, se muestran a continuación los cálculos obtenidos en la aplicación de la fórmula del costo unitario del voto y votación válida:



Costo unitario del voto para las últimas 4 elecciones

Año	Total de operación INE	Presupuesto Base	Presupuesto proceso electoral	Padrón electoral	Costo unitario del voto (PE)
2017					
2016					
2015	13,216,888,408	7,888,213,579	4,196,776,135	87,244,921	48.10
2014					
2013					
2012	10,661,400,000	5,722,900,000	4,163,800,000	84,605,812	49.21
2011					
2010					
2009	8,450,100,000	5,559,400,000	2,619,300,000	77,815,606	33.66
2008					
2007					
2006	6,842,900,000	4,160,400,000	2,484,600,000	71,730,868	34.64

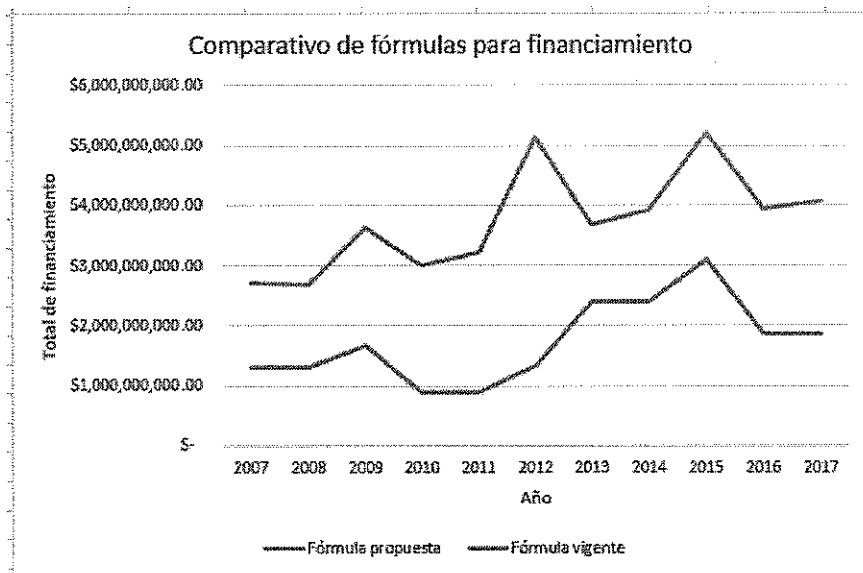
Cálculo del financiamiento bajo la fórmula propuesta (2007-2018)

Año	Votación válida a considerar	Costo unitario del voto (PE)	Financiamiento Fórmula CUV/VVE (PE)			Total
			Financiamiento ordinario (PE)	Actividades específicas	Gastos de campaña	
2018	37,652,222	48.10	\$ 1,811,199,378.31	\$ 54,335,981.36	\$ 905,599,689.40	\$ 2,771,135,049.58
2017	37,652,222	48.10	\$ 1,811,199,378.31	\$ 54,335,981.36	NA	\$ 1,865,535,360.17
2016	37,652,222	48.10	\$ 1,811,199,378.31	\$ 54,335,981.36	NA	\$ 1,865,535,360.17
2015	47,269,739	49.21	\$ 2,326,338,280.97	\$ 69,790,148.43	\$ 697,901,484.29	\$ 3,094,029,913.69
2014	47,269,739	49.21	\$ 2,326,338,280.97	\$ 69,790,148.43	NA	\$ 2,396,128,429.40
2013	47,269,739	49.21	\$ 2,326,338,280.97	\$ 69,790,148.43	NA	\$ 2,396,128,429.40
2012	25,738,637	33.66	\$ 866,371,352.51	\$ 25,991,140.61	\$ 433,185,676.75	\$ 1,325,548,170.86
2011	25,738,637	33.66	\$ 866,371,352.51	\$ 25,991,140.61	NA	\$ 892,362,494.11
2010	25,738,637	33.66	\$ 866,371,352.51	\$ 25,991,140.61	NA	\$ 892,362,494.11
2009	36,302,508	34.64	\$ 1,257,439,285.09	\$ 37,723,178.55	\$ 377,231,785.53	\$ 1,672,394,249.17
2008	36,302,508	34.64	\$ 1,257,439,285.09	\$ 37,723,178.55	NA	\$ 1,295,162,463.64
2007	36,302,508	34.64	\$ 1,257,439,285.09	\$ 37,723,178.55	NA	\$ 1,295,162,463.64

Comparativo de montos entre fórmula vigente y fórmula propuesta

Financiamiento Público para partidos políticos				
Año	Fórmula propuesta	Fórmula vigente	Diferencia	Reducción
2007	\$ 1,295,162,463.64	\$ 2,704,100,762.62	\$ 1,408,938,298.98	52.10
2008	\$ 1,295,162,463.64	\$ 2,690,311,483.58	\$ 1,395,149,019.94	51.86
2009	\$ 1,672,394,249.17	\$ 3,631,639,027.91	\$ 1,959,244,778.74	53.95
2010	\$ 892,362,494.11	\$ 2,997,358,834.02	\$ 2,104,996,339.91	70.23
2011	\$ 892,362,494.11	\$ 3,212,932,808.88	\$ 2,320,570,314.77	72.23
2012	\$ 1,325,548,170.86	\$ 5,142,514,887.61	\$ 3,816,966,716.75	74.22
2013	\$ 2,396,128,429.40	\$ 3,670,843,752.87	\$ 1,274,715,323.47	34.73
2014	\$ 2,396,128,429.40	\$ 3,925,109,677.15	\$ 1,528,981,247.75	38.95
2015	\$ 3,094,029,913.69	\$ 5,199,695,918.16	\$ 2,105,666,004.47	40.50
2016	\$ 1,865,535,360.17	\$ 3,953,658,321.27	\$ 2,088,122,961.10	52.81
2017	\$ 1,865,535,360.17	\$ 4,059,213,905.00	\$ 2,193,678,544.83	54.04
2018	\$ 2,771,135,049.58			

Gráfico comparativo en la aplicación de fórmulas



15.- Que los resultados obtenidos derivan en las siguientes consideraciones sobre la fórmula propuesta:

- a) Genera un cálculo dotado de mayor racionalidad en función de la configuración de factores por su carácter netamente electoral (la función primordial de los partidos y la organización de procesos en los que compiten),

omitiendo variables ajenas a este ámbito y que resultan discrecionales como criterio de aplicación para calcular el financiamiento público.

- b) El efecto inmediato en la aplicación de la fórmula es el de una considerable disminución que en promedio representa el 54% entre los años 2007 a 2017. Dicha disminución tiene como variable explicativa la interacción aritmética del costo a priori de un voto con el total de votos que los partidos reciben en cada elección. Por ello, la diferencia resultante en el comparativo puede en ocasiones ser volátil pero totalmente congruente con la lógica de la fórmula.
- c) Nominalmente, mantiene estable el financiamiento por dos años, sin embargo, en términos reales la cantidad puede ajustarse a factores económicos como la inflación.
- d) Con esta fórmula ya es posible calcular el financiamiento para la elección de 2018, sin embargo, se considera adecuado al menos establecer un año de transición para su aplicación, aspecto que deberá reflejarse en un artículo transitorio en el que se establezca una fórmula provisional que implique una reducción de financiamiento en menor magnitud para la elección de 2018.
- e) Si bien el efecto producido por la fórmula es la reducción considerable del financiamiento en términos nominales, el resto de los elementos del sistema de financiamiento político a partidos se mantiene intacto, por lo que cuentan con todos los elementos necesarios para su sostenimiento, estabilidad e institucionalización tanto en tiempos electorales como no electorales. En la situación actual, es refutable el argumento de que menor financiamiento público directo debilita el sistema de partidos y lo pone en riesgo. Al contrario, centrar la fortaleza del sistema de partidos en el financiamiento público directo es un factor que ha contribuido a reducir la credibilidad, confianza y funcionamiento del sistema de partidos mexicano, por lo que es oportuna una revisión encaminada a generar ajustes en la manera en que los partidos operan al interior y exterior de su propia organización.

**16.-** Que a manera de conclusión, la fórmula propuesta dimensiona de manera objetiva y justificada los montos de dinero público que los partidos deben recibir para sus actividades ordinarias, y en consecuencia, para sus actividades específicas y gastos de campaña. Otorga un estándar de racionalidad para la asignación de recursos. Así, la reducción del financiamiento no se da bajo un argumento demagógico o predisposición a generar dicho efecto de manera deliberada, sino como efecto mecánico por la conjugación de variables distintas a las actuales (SMV o UMA y el padrón electoral), mismas que se consideran injustificadas, ya que generan una ausencia total de incentivos para que, como



organizaciones políticas y entidades de interés público, los partidos ajusten su comportamiento, rutinas y prácticas a los factores políticos, sociales y económicos del entorno en el que se desarrollan.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta Soberanía, la siguiente:

**INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y EL ARTÍCULO 51, INCISO A), FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS; AMBOS EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE PARTIDOS POLÍTICOS.**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 41, fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce...

La renovación de...

I. Los partidos políticos...

Los partidos políticos...

Las autoridades electorales...

Los partidos políticos...

II. La Ley garantizará...

El financiamiento público...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el costo unitario del voto por el total de votos válidos emitidos en la última elección de diputados federales de mayoría. El costo del voto se obtendrá previamente dividiendo el presupuesto destinado por parte del Instituto Nacional Electoral al último proceso electoral federal, entre el total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente a dicho proceso. El treinta por ciento de la cantidad



que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 51, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

**Artículo 51.**

1. Los partidos políticos...

a) Para el sostenimiento...

I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos conforme a lo siguiente: multiplicará el costo unitario del voto por el total de votos válidos emitidos en la última elección de diputados de mayoría. El costo del voto se obtendrá previamente de la división del presupuesto destinado al último proceso electoral federal o local, según sea el caso, entre el total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente a dicho proceso.

II. a la V. ...

b) Para gastos de...

I. a la III. ...

c) Por actividades específicas...

I. a la III. ...

2. Los partidos políticos...

a) Se le otorgará...

b) Participarán del financiamiento...

3. Las cantidades...



**TRANSITORIOS**

**Artículo Primero.** Una vez aprobada la propuesta de Ley en la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, procédase a su publicación en el periódico oficial la "Sombra de Arteaga".

**Artículo Segundo.** Remítase el proyecto al H. Congreso de la Unión para su estudio y dictamen.

**Artículo Tercero.** La presente Ley entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Cuarto.** Para determinar el monto del financiamiento público para actividades ordinarias para el año 2018, por única ocasión se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores por el cuarenta por ciento de la Unidad de Medida y Actualización vigente en el país.

**Artículo Quinto.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

**ATENTAMENTE**  
**QUINCUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA**  
**DEL ESTADO DE QUERÉTARO**

  
**DIP. DAESY ALVORADA HINOJOSA ROSAS**

(HOJA DE FIRMAS DE LA INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y EL ARTÍCULO 51, INCISO A), FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS; AMBOS EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE PARTIDOS POLÍTICOS)