



Universidad de Quintana Roo

División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO Y LA REDUCCIÓN DEL
FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Tesis

Para obtener el Grado de Licenciado en Derecho

Presenta:

Ingrid Monserrat Segura Chan

Nínive Alejandra Muñoz Gamero

Director de Tesis

LIC. Mayra Sanroman Carrillo Medina

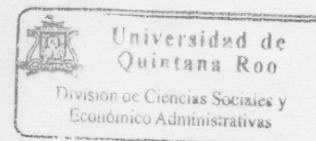
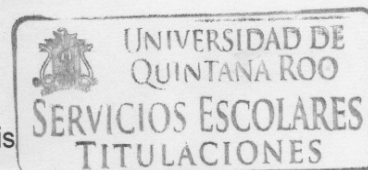
Asesores:

LIC. Miriam Garamendi Celis

MC. Ignacio Zaragoza Ángeles

MC. Carlos Herrera Mejía

MD. Salvador Bringas Estrada



Chetumal Quintana Roo, Julio de 2014



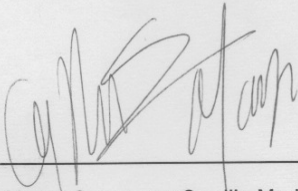
Universidad de Quintana Roo

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del Programa de Licenciatura
y aprobada como requisito para obtener el grado de:

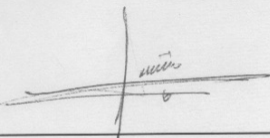
LICENCIADO EN DERECHO

COMITÉ:

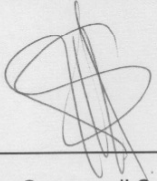
DIRECTOR: _____

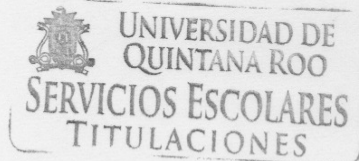

LIC. Mayra Sanroman Carrillo Medina

ASESOR: _____

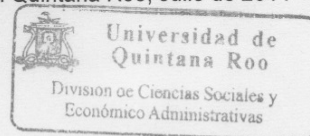

MC. Ignacio Zaragoza Ángeles

ASESOR: _____


LIC. Miriam Garamendi Celis



Chetumal Quintana Roo, Julio de 2014



**LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO Y
LA REDUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO
PÚBLICO**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Capítulo I

MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

- 1.1 Enfoques teóricos sobre el financiamiento de las campañas político-electorales
 - 1.1.1 Teoría general de los partidos políticos
 - 1.1.2 Teoría general de la democracia
- 1.2 Metodología de la investigación
- 1.3 Marco categorial conceptual del estudio

Capítulo II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DEL FINANCIAMIENTO; DERECHO COMPARADO ENTRE PAÍSES LATINOS, ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA, CON MÉXICO

- 2.1 Antecedentes históricos de los partidos políticos
- 2.2 Antecedentes históricos del financiamiento público
- 2.3 Derecho comparado
 - 2.3.1 Argentina
 - 2.3.2 Brasil
 - 2.3.3 Estados Unidos de Norteamérica
 - 2.3.4 México

Capítulo III

LINEAMIENTOS JURÍDICOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

3.2 Leyes federales en materia electoral

3.2.1 Ley General de Partidos Políticos

3.2.2 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Capítulo IV

LOS PARTIDOS POLÍTICOS DOMINANTES EN MÉXICO

4.1 Partido Revolucionario Institucional

4.2 Partido Acción Nacional

4.3 Partido de la Revolución Democrática

Capítulo V

MANEJO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS OTORGADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

5.1 Los partidos políticos como entes de interés público

5.2 Modo de otorgamiento de los recursos financieros

5.3 Análisis entre los montos asignados y la democracia

PROPUESTA

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Hoy en día en México el tema del financiamiento de los partidos políticos, es complejo y relevante, pues con la situación económica del mundo y en especial del país, ha llamado la atención tanto de ciudadanos como de estudiosos del derecho y la política, ya que también produce una problemática, que se llevara a análisis, como lo es la conexión entre el financiamiento, dinero, y las contiendas electorales, como medio para la obtención de cargos públicos de elección popular, que se refleja en poder.

Con la política mexicana es cada vez más competitiva, con un sistema de partidos cada día más diverso y arraigado. Si hablamos del financiamiento de los partidos políticos, en México, sin lugar a dudas lo vinculamos con cuestiones que fortalezcan a las instituciones, partidos políticos, y sus prácticas democráticas.

Los partidos políticos como entes de interés público han conseguido tomar importancia en el tema del financiamiento, ya que obtienen que el Estado solvente los cada vez más elevados gastos de promoción y estrategias para la conquista de los votos, con el cual se amplían su capacidad y posibilidad de penetración en la sociedad con el fin de posicionarse de primeros en las favoritas de los ciudadanos en las contiendas electorales.

En el presente trabajo se ahondara en el primer capítulo sobre las teorías relativas a los partidos políticos, así como las categorías conceptuales que abarca el tema político- electoral en específico el financiamiento que se le otorga a los partidos políticos para poder entender mejor esta investigación.

En el capítulo II, se abordara la forma en que se lleva el financiamiento político en países latinos como Argentina y Brasil, también se estudia a Estados Unidos de Norteamérica para una mejor comparación con el sistema de financiamiento público que se utiliza en México.

En cuanto al capítulo III, abarcara los lineamientos jurídicos y leyes existentes que rigen en la actualidad al financiamiento que se les otorga a los partidos políticos

del erario público del Estado, comenzando con la carta magna de nuestro país, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes secundarias que emanan de esta, las cuales son: Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el capítulo IV se hablara acerca de los tres partidos más dominantes en México los cuales son: el Partido Revolucionario Institucional, Partido acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, al igual de cómo fueron sus primeras apariciones en el ámbito electoral, se seleccionan tres de los múltiples partidos existentes en México debido a que son los que cuentan con mayor cantidad de financiamiento al momento de esta investigación.

El último capítulo V contendrá el modo de cómo se otorga el financiamiento a los partidos políticos para su funcionamiento, al igual que abarcara los tipos de financiamiento y como este se relaciona con la democracia, de igual manera se incluye las ventajas y desventajas que presenta las aportaciones privadas y públicas, hechas a los partidos políticos para su sostenimiento.

En México existe una amplia discusión sobre ¿qué papel que juega el dinero en la política y en la obtención del poder?, ¿Cuáles son los fines del financiamiento público de los partidos políticos?, ¿Cuáles son los criterios que se usan para otorgar el financiamiento de los partidos políticos?, ¿En qué sentido el financiamiento permite que los partidos políticos cumplan su función como instituciones de interés público?, ¿Cuáles son los factores que determina que existan desviaciones en el uso de los recursos públicos, considerando los fines para lo que fue asignado a los partidos políticos?, ¿Qué criterios de carácter normativo se requiere para garantizar el gasto público se utiliza de manera eficiente y coadyuve al cumplimiento de los fines que están establecidos al partido político como una institución de interés publica?

No existe una respuesta claramente formada para estas interrogantes, sin embargo este trabajo de investigación busca desmenuzar y evaluar primeramente a los partidos políticos y el financiamiento público que se les otorga a estos.

Pues con esta información podremos apreciar las ventajas y desventajas del sistema de financiamiento público de los partidos políticos en México.

CAPÍTULO I

MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

Desde el siglo pasado algunos estudiosos de la política comenzaron a incorporar el tema del financiamiento en sus trabajos de estudio sobre partidos políticos.

Actualmente el financiamiento ha tomado un papel más importante que en siglos pasados.

Es por esto que resulta difícil la formación de una teoría general de los partidos políticos. Ya que surge a raíz del estudio de los partidos políticos, que corresponde a las ciencias sociales, en el cual tiene como principal protagonista al ser humano.

1.1 ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS POLITICO-ELECTORALES

El autor Francisco José de Andrea Sánchez¹ nos da un acercamiento al problema del financiamiento con su teoría general de los partidos políticos, puesto que en la actualidad, tanto como el derecho electoral como las normas partidarias que regulan a estos se han visto rebasados por la compleja realidad política existente; y por ende se han vuelto insuficientes para confeccionar esquemas jurídicos que regulen eficaz y equitativamente el fenómeno del financiamiento de las actividades del partido político.

1.1.1 TEORÍA GENERAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El nacimiento de una teoría general de los partidos políticos en la cual se expliquen el origen, constitución, organización, financiamiento, funcionamiento y

¹ De Andrea Sánchez, Francisco José, los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política, Ed. UNAM, México, D.F., 2002.

extinción, es una tarea relevante, en especial si se habla de la regulación del financiamiento de los partidos políticos en México.

Por lo cual, para que un régimen jurídico-electoral de los partidos políticos además de eficaz sea equitativo también deberá basarse necesariamente, en una teoría general de los partidos políticos, que brinde los elementos necesarios para estructurar un esquema normativo comprobado científicamente.

La creación de una verdadera teoría general de los partidos políticos debe contener necesariamente el financiamiento de los mismos, explicando su: a) origen, b) dinámica, c) control, que son los prerequisites más importantes para crear un marco electoral jurídico que sean funcional para este fenómeno así como que sea aceptable éticamente, ya que en los últimos tiempos el régimen jurídico respecto del financiamiento de los partidos políticos se ha visto rebasado en gran parte de los países, ya sean en estos o no, democráticos, con lo cual se han visto imposibilitados para confeccionar un esquema jurídico que regula eficaz y equitativamente el fenómeno.

En el libro *Los partidos políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política* Andrea Sánchez cita a varios autores que han sido pioneros en estudios serios y profundos sobre los partidos políticos contemporáneos, entre ellos están los celebres; Ostrogorski, Wilfredo Pareto (1848-1923), Gaetano Mosca (1858-1941) y de Roberto Michels (1876-1936)², que aparecieron a principios del siglo XX, y que se ocuparon principalmente de las tendencias oligárquicas de los partidos políticos, tendencias que, por otra parte, están íntimamente ligadas con el fenómeno del financiamiento.

De igual manera es importante recalcar que la teoría general de los partidos políticos, es de perspectiva federal.

Otro autor que nos habla de esta teoría es Giovanni Sartori³, quien nos define que es un partido político, diciendo que es un grupo político identificable mediante un

² De Andrea Sánchez, Francisco José, *los partidos políticos...finanzas de la política*, Op.cit,

³ *Ibídem* p 57

membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es de capaz de colocar a través de elecciones a candidatos a cargos públicos.

Para él la teoría general de los partidos políticos consiste en determinar el financiamiento de partidos y de campañas políticas. De igual manera, que los partidos políticos en cuestiones de financiación carecen de un marco teórico, estructuración, y formulación. Ya que existe un gran vacío en el área de la ciencia política, considerando esto un problema muy grave y preocupante.

Quizás sea necesario esperar muchos años para que nazca una teoría sólida denominada la teoría general de la financiación de los partidos y de sus actividades políticas.

Andrea Sánchez plantea que el derecho no regula los partidos sino más bien a la inversa, son los partidos políticos los que imponen como fenómeno político y social al derecho mismo, el cual no contempla su existencia y mucho menos su financiación.

La financiación de los partidos políticos es un tema complejo y grumoso, tanto por el carácter impreciso de las cuestiones financieras, como por los indudables intereses que entran en juego a la hora de articular la acción política por los inevitables causas económicos.

Sin embargo, todas estas imprecisiones, no son suficientes para conseguir una visión clara de la forma en que se financian los partidos, en virtud que de ello depende en buena medida la salud del sistema político.

Francisco de Andrea Sánchez divide el tema del financiamiento político en dos grandes apartados, los cuales son; por una parte se debe analizar la financiación que sirve para solventar el desempeño de sus funciones básicas, incluyendo las actividades de administración, por otra parte lo relativo a la financiación de

campañas y candidatos. En esta segunda vertiente existen diversas investigaciones que han contribuido a esclarecer esta problemática⁴.

Las campañas electorales llevan grandes gastos dirigidos a divulgar programas y proyectos de partidos políticos y candidatos, y así lograr el voto ciudadano.

En consecuencia, el triunfo electoral puede quedar supeditado a la cuantía de los recursos económicos. Este hecho suscita el riesgo de que la capacidad financiera de cada competidor político pudiera ser el factor determinante del resultado electoral. En este contexto a efecto de asegurar ciertas condiciones de igualdad entre los competidores en campañas electorales, sean considerados no solamente convenientes sino necesarias las aportaciones económicas del estado para partidos y candidatos.

De igual manera, nos dice que es necesario buscar mecanismos que ayuden fortalecer la igualdad económica entre partidos políticos y por consecuente entre los candidatos, estableciendo limitaciones sobre los recursos que se les proporcionan a los partidos políticos.

El ejercicio de los recursos financieros por partidos políticos, conlleva necesariamente un control contable de todo ingreso y egreso financiero. La naturaleza propia de la democracia obliga a que la soberanía tenga un conocimiento más claro y amplio de los orígenes uso y beneficiarios de las aportaciones económicas y en especie, este trabajo puede ser ejercido a través de cuerpos electorales especializados, de órganos del poder legislativo o del poder ejecutivo. En cualquier camino por el que se opte, los resultados deben ser fundamentalmente los siguientes: que el elector tenga el conocimiento sobre la fuente y utilización de los recursos utilizados en las campañas, y que se le pueda detectar la violación a las normas de financiación.

⁴ De Andrea Sánchez, Francisco José, los partidos políticos...finanzas de la política, Op cit.

1.1.2 TEORÍA GENERAL DE LA DEMOCRACIA

De igual forma, para el desarrollo de este trabajo de investigación tomaremos en cuenta la teoría de la democracia de Norberto Bobbio, en la cual este autor nos define que es el partido político, así como las funciones que estos deben de cumplir.

Bobbio menciona que definir a los partidos políticos no es algo simple debido a que este fenómeno desde tiempo atrás sea presentado con características un tanto diferentes, ya sea desde el punto de vista de actividades concretas, en lugares, y tiempos distintos, así como también en términos de estructuración organizada que el mismo ha asumido⁵.

También hace mención que desde la antigüedad han existido un grupo de personas que siguen a un jefe luchando con todos los medios para la obtención del poder político, para muchos estudiosos de política los partidos verdaderos son las organizaciones que surgen cuando el sistema político ha alcanzado un cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo.

Los partidos hicieron su aparición por primera vez a finales del siglo XVIII y en la primera mitad del XIX, en Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica quienes adoptaron la forma de gobierno representativo, esto quiere decir que nacen de los procesos políticos y sociales que llevaron a esta forma de gobierno, que preveían una gestión del poder por parte de los representantes del pueblo. Con el paso del tiempo ha existido una progresiva democratización de la vida política y la inserción de sectores cada vez más amplios de la sociedad civil en el sistema político.

En resumen, este autor enfatiza que los partidos nacieron y se desarrollaron como vínculo al problema de la participación, es decir al progresivo aumento de la demanda de participar en el proceso de formación de las decisiones políticas por parte de clases y estratos diversos de la sociedad.

⁵ Bovero, Michelangelo, Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas, Ed. Instituto Federal Electoral, México D.F., 2001, pp.11-19.

La aparición de los partidos de masa, ya sea en forma de partido de aparato o en partido electoral se convirtieron en un problema en cuanto a sus funciones, esto tomó más auge en el momento en que los partidos se difundieron en gran parte del mundo y ocuparon un lugar en la vida política, el problema de sus funciones se ha convertido en una cuestión teórica y política que inevitablemente ha traído respuestas contrastadas y polémicas.

1.2 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El propósito de esta investigación es llegar a la formulación de un nuevo sistema para la repartición de los recursos públicos de los partidos políticos que se base en una reestructuración de los criterios de financiamiento.

Considerando las características mencionadas anteriormente y teniendo en cuenta el análisis y la evaluación de las herramientas de medición disponibles, hemos llegado a la conclusión de que la metodología más apropiada y que nos lleva al análisis es el estudio de carácter mixto, en una investigación empírica a nivel exploratorio, así como en la comparación y análisis de datos estadísticos con relación a esta problemática. Los resultados nos auxiliarán a sustentar la propuesta en datos concretos que se obtendrán de las herramientas de edición aplicadas. Mismos que nos permitirán analizar los criterios de repartición del financiamiento público, así como del análisis del cumplimiento de estos.

De la misma forma, el método que se está aplicando en esta investigación es el deductivo, es decir, partiendo de lo general a lo particular.

Para esta investigación, se usaran diversas fuentes documentales para recolección de información con relación a este tema. Estas son las siguientes:

- Fuentes primarias: en esta fuente, utilizare libros que tenga relación con los temas de: política, financiamiento, sistema electoral, partidos políticos, entre otros.

- Fuentes secundarias: dentro de este catalogo utilizare fuentes como la jurisprudencia, leyes, revistas, periódicos, que tenga relación a la problemática que se está planteando en esta investigación.
- Fuentes terciarias: en esta utilizares fuentes proporcionadas por fuentes en línea (internet), conferencias, videos, entre otros.

1.3 MARCO CATEGORIAL CONCEPTUAL DEL ESTUDIO

Los conceptos que a continuación se enuncian son necesarios para entender el sentido de la investigación basado para el conocimiento político-electoral.

- Partido político: en palabras de Giovanni Sartori, “es un grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones a candidatos a cargos públicos”⁶.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos señala en la fracción I del artículo 41, lo siguiente:

“los partidos políticos son entidades de interés público... que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...”⁷

Existen diversos conceptos relacionados con el tema a investigar que no están incluidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual es necesario recurrir a diversos autores que nos ayuden a definirlos.

⁶Serrano Migallón, Fernando, Derecho Electoral, Ed. Porrúa, México, 2006, D.F., p 153.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (México: cámara de diputados H. congreso de la Unión, 2014), artículo 41, fracción 1.

- **Financiamiento:** se refiere al conjunto de métodos de los partidos políticos que utilizan para recaudar fondos que les permita hacer frente a sus gastos como organizaciones. En particular, tiene que financiar las campañas electorales⁸.
- **Financiamiento público:** se entiende como todos aquellos recursos económicos, bienes y/o servicios que el Estado les concede a los partidos políticos para que puedan realizar sus actividades para alcanzar sus fines para los que fueron creados. Teniendo este como propósito, lograr que los recursos de los partidos políticos sean suficientes para que exista una competencia real y efectiva que los coloque en condiciones de equidad, permitiéndoles el acceso a los distintos cargos públicos de representación popular. Tal como nos menciona José Woldenberg:

... los partidos políticos son organismos vitales de los sistemas de representación plural y, por tanto, entidades de auténtico interés público cuya existencia merece ser apuntalada con fondos públicos⁹.

- **Financiamiento privado:** son los recursos económicos, bienes y/o servicios, que los partidos políticos obtienen a través de aportaciones que realizan los particulares, ya sean personas físicas o morales.

Con relación al financiamiento privado de los partidos políticos, la Constitución Mexicana únicamente menciona que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado¹⁰.

- **Financiamiento de la militancia:** el financiamiento proveniente de la militancia para el sostenimiento de los partidos políticos y de sus gastos de campaña, se encuentra constituido por las aportaciones de los militantes. El monto de cada una de ellas será determinado por el partido político dentro de los límites que establece el Instituto Nacional Electoral para cada elección. Por cada aportación que se reciba, deberá expedirse un recibo

⁸ Figueroa Alfonso, Enrique, *Derecho Electoral*, ed. 3ª, Ed. IURE, México, p 143.

⁹ Serrano Migallón, Fernando, *Derecho Electoral...*, p.156, op.cit.

¹⁰ Serrano Migallón, Fernando, *Derecho Electoral...*, p.157, ibídem.

que compruebe el monto ingresado para efectos de la fiscalización que lleva a cabo la Comisión De Fiscalización Del Consejo General Del Instituto Nacional Electoral¹¹.

- **Financiamiento de simpatizantes:** este financiamiento se refiere a las aportaciones o donativos que reciben los partidos políticos ya sea en dinero o en especie y que son realizadas de manera voluntaria por personas físicas o morales que no tengan prohibición legal para hacerlo. El monto de este tipo de aportaciones no puede exceder del 10% del financiamiento público que por actividades ordinarias permanentes corresponde a los partidos políticos. De cada una de las aportaciones en dinero recibidas por un partido político, este deberá expedir recibos foliados en los que constara los datos de identificación del a portante, salvo que el dinero hubiere sido obtenido mediante la realización de colectas públicas, en cuyo caso, simplemente se hará constar el monto de los recaudado. Las aportaciones en especie que realicen las personas físicas o morales autorizadas para hacerlo, deberán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. Los bienes muebles o inmuebles así adquiridos, deberán ser destinados exclusivamente para el cumplimiento del objeto del partido político que los reciba¹².
- **Autofinanciamiento:** se encuentra constituido por los recursos que se obtienen mediante la realización de actividades promocionales de los partidos políticos, como pueden ser las conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, ventas de bienes y propaganda utilitaria, y cualquier otro que se lleve a cabo con el fin de allegarse recursos, mismos que deberán ser enterados a la autoridad electoral para su control y fiscalización¹³.

¹¹ Serrano Migallón, Fernando, Derecho Electoral..., p.159, ibídem.

¹² Centro para el desarrollo democrático, análisis comparativo para la reforma electoral constitucional y legal 20017-2008, Ed. Instituto Federal Electoral, 2008, México, D.F., p 13.

¹³ Serrano Migallón, Fernando, Derecho Electoral..., p.160, op cit.

- Funciones del partido político: son todas aquellas actividades de los partidos que producen consecuencias más o menos relevantes en el sistema político y social.
- Política: es una manera de ejercer el poder con la intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses encontrados que se producen dentro de una sociedad.
- Sistema electoral: conjunto de principios, normas, reglas y procedimiento técnicos enlazados entre si y legalmente establecidos por medio de las cuales los electores expresan su voluntad política en votos.
- Actividades ordinarias de financiamiento: son las que constantemente realizan los partidos políticos independientemente de que haya elección. Tales actividades comprenden sostenimiento de oficinas, pago de personal que trabaja para ellos, gastos de transporte, impresión, publicidad y todo lo que normalmente realiza un partido político en un periodo no electoral.
- Actividades extraordinarias de financiamiento: se emplean para cubrir el costo de campañas para la elección de diputados federales, senadores de la republica y para presidente de los estados unidos mexicanos.
- Actividades específicas de financiamiento: relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales.
- Tope de gastos de campaña: entendemos el techo económico- financiero máximo que bajo cualquier concepto puede ser llevada a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención de votos¹⁴.
- Simpatizante: Es el que simpatiza con algo o con alguien. Simpatizante de un partido político es una de las categorías de adherentes de un partido. El

¹⁴ Figueroa Alfonso, Enrique, Derecho Electoral, p 145, p. 145.

simpatizante es aquel que vota por los candidatos del partido y así lo comunica a los demás, pero no está adscrito formalmente al partido. Su posición es intermedia entre el elector y el miembro de un partido. En su acepción política el simpatizante, es la persona que se adhiere espontáneamente a un partido, por afinidad con las ideas que éste postula, aunque sin llegar a vincularse a él por el acto formal de la afiliación¹⁵.

- Afiliado: Es la persona que está adherida formalmente como miembro de un partido político o grupo político, de un sindicato o de una asociación de cualquier carácter, cuyos estatutos establecen condiciones de ingreso, derechos y deberes y generalmente paga cuotas a los mismos. El afiliado no es necesariamente un militante del partido, salvo en aquellos partidos de estructura autoritaria. Se considera afiliado simplemente a quien está vinculado por lazos formales y disciplinarios a un partido a pesar de que no haga activismo. Normalmente, el afiliado mantiene un grado de participación mayor que el de los simpatizantes, pero menor que el de los militantes¹⁶.

¹⁵ Centro para el desarrollo democrático, análisis comparativo... 20017-2008, p 15, op.cit.

¹⁶ Centro para el desarrollo democrático, análisis comparativo... 20017-2008., p 16, op.cit.

CAPÍTULO II

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DEL
FINANCIAMIENTO; DERECHO COMPARADO ENTRE PAÍSES LATINOS,
ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA, CON MÉXICO**

Para llevar a cabo, adecuadamente, esta investigación es necesario contrastar los distintos contextos bajo los cuales surge el régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos en Latinoamérica y en Estados Unidos, por un lado, y en México por el otro.

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En el origen de los partidos políticos se distingue en dos acepciones, una de las más importantes y nombradas es el de una concepción amplia de un partido que es cualquier grupo de personas unidas por el mismo interés; y en tal sentido el origen de los partidos se remota a los comienzos de la sociedad políticamente organizada. La segunda en cambio, en su concepción restringida, que lo define como una agrupación con ánimos de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y Estado y participe en la lucha del poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, encontraremos su origen en un pasado más reciente.

En Grecia existían grupos integrados para obtener fines políticos, mientras en Roma la historia de los hermanos Graco y la guerra civil entre Mario y Sila son ejemplos de este tipo de “partidos”.

Se ha discutido si los partidos surgieron en el último tercio del siglo XVIII o en la primera mitad del siglo XIX en Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica debido a que se mostraron de una manera más desarrollada como consecuencia

de acontecimientos importantes como fueron la revolución francesa, la independencia de Norteamérica y la de los países latinoamericanos, así como la revolución industrial.

Todo esto dio como resultado la aparición de los partidos políticos en el sentido moderno, en los Estados Unidos y Europa en el siglo XIX por el aumento de participación ciudadana en la vida política de cada país.

Los partidos políticos fueron y son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el estado, aunque su estatus siempre ha estado en discusión por las críticas que desde la antigüedad lanzan contra ellos sus detractores.

En la evolución histórica contemporánea del sistema de partidos en México se puede observar dos etapas importantes: la primera que se enmarca en el periodo posrevolucionario, cuando en 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Posteriormente, en 1939, Manuel Gómez Morín fundó el segundo partido político más importante en el país: el Partido Acción Nacional (PAN)¹⁷.

En el periodo de 1929 a 1988 se observó el surgimiento y desaparición de diversos partidos políticos, muchos de los cuales tan solo acompañaban al PRI, anteriormente nombrado PRN, en una suerte de comparsa política, dado que las condiciones de competencia electoral eran mínimas. En la Constitución De 1917 no incluyó ningún artículo en materia de partidos políticos a pesar de que los cargos de gobierno legislativo serían ocupados a través del sufragio popular.

Esa etapa histórica careció de competencia en los procesos electorales, dando como resultado que autores como Giovanni Sartori calificaran el sistema de partidos como hegemónico.

Permitiendo que en México surjan nuevos partidos, los cuales buscaron mantenerse e insertarse en algún lugar de la esfera política.

La incorporación de nuevos partidos políticos fue un hecho histórico relevante ya que como consecuencia tuvo que en 1977 se presentara la primera gran reforma

¹⁷ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/503/4.pdf>, 3 de junio de 2014.

para la evolución del sistema electoral fue la del año de 1977, realizada por el presidente José López Portillo, en la cual primeramente se modificó el artículo 41 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, al cual se agregó la noción de partidos políticos como entidad de interés público:

“Artículo 41:

Los partidos políticos son entidades de interés público: la Ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, los partidos nacionales tendrán derecho de participar en las elecciones estatales y municipales”¹⁸.

Con esta reforma constitucional se aprobó la Ley Federal De Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) la cual estableció las nuevas reglas de competencia electoral, dando la posibilidad de que nuevos partidos políticos se registraran, con la condición que debería obtener el 1.5% de la votación nacional.

Las condiciones antes mencionadas, obligaron al presidente Miguel De La Madrid (1982-1988) a proponer una reforma política la cual dio como resultado el Código Federal Electoral. Algunos de los cambios que se incluyeron fueron los de suprimir el registro condicionado, mayor acceso a los medios de comunicación y al financiamiento público y que los partidos políticos podían formar coaliciones.

La elección presidencial y federal de 1988 fue otro parámetro que puso a prueba el Código Federal Electoral. Los resultados de las votaciones modificaron la correlación de fuerza de los partidos políticos: a pesar de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo la presidencia DE LA República cayó espectacularmente en los votos; el Partido Acción Nacional (PAN) se mantuvo en su rango y el nuevo actor en procesos electorales fue el Frente Democrático Nacional (FDN), que creció en las preferencias de los votantes.

¹⁸ Rabasa, Emilio O, los partidos políticos en la CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917, Ed. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, p 388.

Lo ocurrido en las elecciones presidenciales de 1988, obligó al presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1990) a modificar el artículo 41 constitucional en el cual se agregó:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce de los poderes ejecutivo y legislativo de la unión, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos”¹⁹.

Con dicha modificación se regreso al registro condicionado y de igual manera a una reglamentación más estricta.

En la segunda etapa se encuentra en plena transformación, como producto de la transición política, iniciando con la crisis de los resultados de la elección presidencial del año 1988. Una vez que el sistema político entró en el proceso de democratización se puede afirmar que concluyó la etapa del sistema de partido hegemónico, y las elecciones del año 2000 son una muestra clara de que en México se inició la etapa de la alternancia política.

El sistema electoral mexicano dio inicio a nuevas reformas de organización en 1996, cuando el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) impulsó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) así como la creación de un órgano independiente encargado de organizar los procesos electorales federales: el Instituto Federal Electoral (IFE).

Lo destacado de esta reforma es la creación de un padrón electoral, de la lista nominal de electores y del Tribunal Federal Electoral (TRIFE).

Luego de esta reforma, los partidos políticos tuvieron derecho a organizarse libremente, sin afectar los derechos de sus militantes ni de otro ciudadano, de igual manera el Estado se obligó a reconocer legal y jurídicamente a los partidos políticos, que recibirían un trato justo y de igualdad oportunidades por parte del gobierno.

Sin duda, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y del marco normativo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), han sido

¹⁹ Ídem.

un eje fundamental para la democratización del país y del sistema electoral mexicano, y por ello, se buscó su constante renovación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que estuvo sometido a reformas que fueron incorporando todas aquellas demandas que surgían de los procesos electorales, como fue la fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos, para lo cual se creó la Contraloría General, cuyas facultades consisten en vigilar y auditar el uso de los recursos y el cumplimiento de las tareas programadas en todos los ámbitos²⁰.

Ahora bien, al tema del financiamiento de los partidos políticos es una parte importante del sistema electoral. De tal manera el financiamiento ha cobrado relevancia por la problemática y los elementos implicados en su análisis las cuales se vinculan con el fortalecimiento con las prácticas democráticas y la pluralidad.

De igual manera en 1996 se llevó a cabo una reforma constitucional en materia electoral que se vio reflejada en el Código Federal De Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esta reforma electoral se estableció el predominio, por mandato constitucional, del financiamiento público sobre el privado; se añadió la prohibición de realizar aportaciones anónimas; también, se fijaron toques a los gastos de campaña por parte de los partidos políticos; y, se creó un nuevo sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El financiamiento a los partidos políticos se hizo presente en las normas electorales desde hace tres décadas atrás.

En su primera aparición se tomo como un aspecto meramente secundario frente a las necesidades primordiales de esa época que consistían en construir elecciones confiables que pudieran introducir credibilidad y confianza a las elecciones que se llevaran a cabo en México, y en manejar las modificaciones a los sistemas

²⁰ Lugo Galera, Carlos, acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación fuera del proceso electoral, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, México D.F., pp 14-23.

electorales para permitir que la creciente pluralidad se viera reflejada en los órganos representativos del Estado.

El financiamiento de los partidos políticos cobró importancia y centralidad sólo en los últimos treinta años al constituir uno de los aspectos centrales de las reformas electorales que se han instrumentado desde 1993.

La regulación del financiamiento a los partidos políticos en México ha pasado por grandes etapas que han marcado su historia las cuales son²¹:

- a) Con la reforma de 1977 se estableció en la Constitución que los partidos políticos deberían cumplir con un mínimo de elementos durante el proceso de las contiendas electorales para poder realizar las actividades que los llevaran a obtener el voto popular,
- b) En 1986 por primera vez se reglamentó el financiamiento estatal a los partidos políticos, de igual manera la entonces Comisión Federal Electoral determinó un nuevo elemento denominado “Costo Mínimo de Campaña De Diputados”.
- c) En la reforma electoral hecha en 1989-1990 se introdujeron notables aspectos. En primer lugar, se determinaron 4 rubros del financiamiento público a) por actividad electoral; b) por actividades generales; c) por subrogación, y d) por actividades específicas. Esta nueva reforma se encontraba limitada en cuanto a sus alcances, aunque por primera vez se gozaba de una claridad en ese rubro ya que abría el camino para que en el futuro se convirtiera en un tema central del debate político electoral.
- d) La reforma de 1993 dio inicio a avances sustanciales en la materia al establecer, por primera vez una regulación del financiamiento privado de manera paralela al dinero público. Estableciendo límites para las aportaciones privadas, así como, una serie de prohibiciones a determinadas personas para llevar a cabo aportaciones a los partidos políticos. De igual manera en ese año se establecieron los primeros procedimientos, para que

²¹ Serrano Migallón, Fernando, Derecho Electoral..., p.155, op.cit.

la autoridad electoral pudiera fiscalizar el origen y destino de los recursos partidistas.

- e) La reforma electoral de 1996 es un parteaguas en materia electoral, pues el tema de las condiciones de competencias, y en especial el del financiamiento de los partidos políticos tuvieron en ella un desarrollo significativo de las cuales algunos de esos aspectos siguen teniendo vigencia en la actualidad.

Dichos aspectos fueron las siguientes:

1. Se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la preeminencia del financiamiento público a los partidos políticos sobre los recursos de origen privado.
2. Se estableció una fórmula para determinar el monto total a distribuir a los partidos políticos para financiar a sus actividades ordinarias permanentes. Dicho monto se distribuiría en un 30% de manera igualitaria y en un 70% de manera proporcional a la última votación de diputados.
3. De igual manera se fijó un monto adicional de financiamiento público, que se le entregaría a los partidos políticos en los años de elecciones federales, para financiar sus actividades de campaña y que equivalía a un porcentaje adicional a los recursos que recibían para sus actividades ordinarias.
4. También se incrementó el porcentaje que el Estado le reembolsaría a los partidos políticos por llevar a cabo actividades específicas de capacitación, investigación y productos editoriales al pasar del 50% del monto distribuido previsto anteriormente a un 75%.
5. Se recogieron las ideas introducidas en 1993 en las cuales las personas físicas y morales tenían prohibido hacer aportaciones a los partidos políticos de recursos en dinero o en especie y se acotaron los límites de aportaciones particulares lícitas, de igual manera se prohibieron las contribuciones anónimas a excepción de las que resultaran de colectas en mítines y en la vía pública.

6. Se instituyó la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Federal Electoral, teniendo como función la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
7. Por último, en 1996 se hizo copartícipe a los partidos políticos en las funciones de vigilancia en materia de financiamiento, permitiéndoles iniciar un procedimiento administrativo, que sería desahogado ante la Comisión De Fiscalización la cual debería presentar su dictamen y proyecto de resolución a la consideración del Consejo General Del Instituto.

De manera paralela a las reglas del financiamiento directo, en esta reforma se introdujo un esquema de financiamiento público indirecto a los partidos a través del otorgamiento de tiempos en radio y televisión que el Instituto Federal Electoral ponía a disposición de los partidos políticos. Poniendo como única restricción la prohibición absoluta para que durante las campañas terceras personas pudieran comprar publicidad a favor o en contra de algún partido o candidato.

2.3 DERECHO COMPARADO

Uno de los temas más importantes que ha estado en el centro del debate de las reformas políticas es el del financiamiento de los partidos políticos. Si bien es cierto que no hay respuestas únicas ni de aplicabilidad uniforme para todos los sistemas políticos vigentes en los diversos países, si se ha observado una tendencia clara a buscar un equilibrio en la influencia del dinero en la política, así como fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Hoy en día es evidente que una mayor cantidad de partidos políticos están participando en contiendas electorales que además se han tornado en procesos más competitivos y especializados. La formación de cuadros partidistas y los

gastos en campaña electoral han incrementado los costos de los partidos deben hacer frente para lograr competir en la conquista del voto.

El objetivo de este subtema es reunir, sistematizar y analizar las características principales, y destacadas, de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los cuatro países, escogidos por su importancia en sus reformas electorales, de América Latina. Por otro lado, cabe destacar que no existe en América Latina una obra de carácter comparado sobre los aspectos principales del financiamiento de los partidos políticos.

A si mismo, se busca, identificar las principales tendencias de reforma, los temas abordados en el proceso reformador, y los que se debaten en cada país. En este sentido, cabe advertir que en cada país, de acuerdo con su tradición, idiosincrasia, costumbres y prácticas, ha inducido la legislación requerida para regular en función de sus necesidades y de su desarrollo político.

De igual manera, Cabe señalar que al estudiar asuntos relacionados con la regulación de los sistemas de financiamiento político, siempre surge nuevos escenarios y procesos por documentar, pues es un tema sobre el que existe una constante revisión de las prácticas políticas y de la legislación, por lo cual se tiene la seguridad que a presentar esta investigación podrán haber surgido nuevas reformas de gran importancia a la legislación electoral.

Para el enriquecimiento de este trabajo de investigación se desarrollara el financiamiento de los partidos políticos en el Derecho comparado.

2.3.1 ARGENTINA

En Argentina, desde 1957 rige el modelo de financiación mixta, que procura un equilibrio tendiente a evitar la excesiva dependencia de los partidos respecto del

Estado, por un lado, y la influencia de ciertos sujetos o grupos de interés, o presión, sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, por el otro²².

Posteriormente, derivado de diversas reformas electorales, a la Ley 26. 215 se implementaron prohibiciones en cuanto al origen del aporte del financiamiento privado, en las cuales menciona que los partidos políticos no podrán recibir, directa o indirectamente, contribuciones de: a) anónimas; b) de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestaduais, binacionales o multilaterales, municipales o de la ciudad de Buenos Aires; c) de empresas concesionarias de servicios u obras publicas de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad de Buenos Aires; d) de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar; e) de gobiernos o entidades públicas extranjeras; f) de personas físicas o jurídicas que no tengan residencia o domicilio en el país; g) de personas que hubieran sido obligadas por sus superiores jerárquicos o empleadores; h) de asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

Los siguientes cuadros son una comparación entre la antecesora ley 25.600 y la Ley 26.215, en el cual muestra como se relacionan los aportes públicos y privados en las elecciones presidenciales llevada a cabo en los años 2003 y 2007.

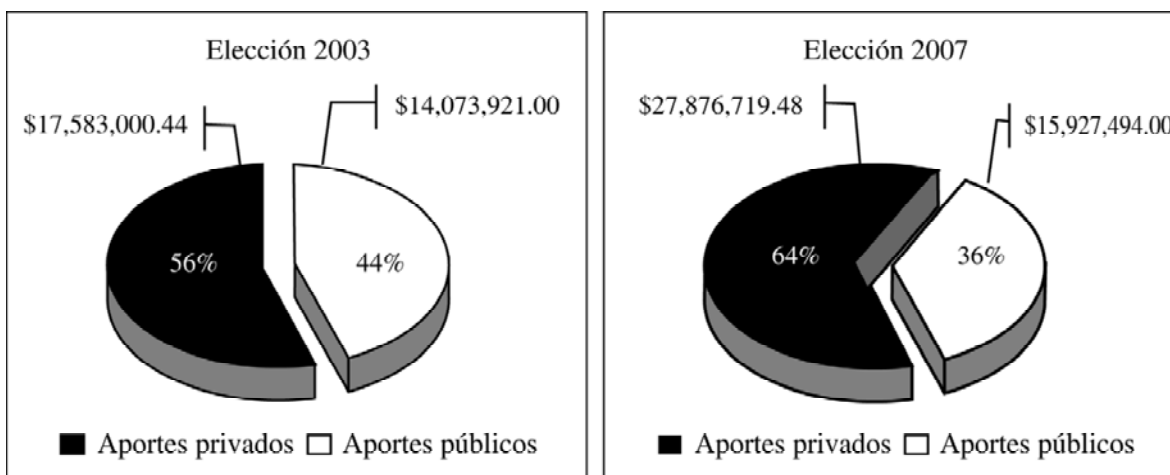


Fig. 1. Elecciones 2003-2007 en Argentina²³

²² Zovatto, Daniel, Financiamiento de los partidos políticos en América latina, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2011, pp. 71- 92.

En la actualidad la República de Argentina, al igual que la mayoría de los países de América Latina, los partidos políticos reciben financiamiento público debido a que son considerados como agrupaciones sociales que representan las distintas ideas y valores de la sociedad, y por consiguiente, son los ciudadanos integrantes de la misma que contribuyen a su sostenimiento a través del presupuesto del Estado. Además, el financiamiento público persigue como finalidad evitar que los partidos políticos dependan financieramente de las aportaciones privadas y con ello, adquieran compromisos que los aparten de sus funciones.

La Republica de Argentina persigue la misma finalidad que el estado mexicano, con respecto al financiamiento público, que es que los partidos políticos no dependan financieramente de aportaciones privadas, mas sin embargo es importante recordarles lo costoso que es para el estado, ademas esto no estimula la sensibilidad de los partidos políticos con respecto a sus votantes.

El sistema de financiamiento electoral vigente en Argentina funciona de la siguiente manera: los partidos políticos reciben aproximadamente un peso por cada voto obtenido en la elección anterior. Adicionalmente, los partidos reconocidos en el orden nacional tienen derecho a recibir una suma de dinero cuyo monto varía dependiendo de que el partido político en cuestión tenga o no representación parlamentaria²⁴.

En Argentina el financiamiento público está compuesto bipartitamente: la primera destinada al sostenimiento y desenvolvimiento del partido político como institución y la segunda a cubrir los gastos realizados con motivo de las campañas electorales.

²³ Zovatto, Daniel, Financiamiento de los partidos políticos en América latina, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2011, p 80.

²⁴ Ídem.

Po último, encontramos a las aportaciones privadas que pueden destinarse al Fondo Partidario Permanente o directamente al partido político que de ninguna manera pueden ser anónimas.

En México no contamos con un Fondo Partidario Permanente, pero lo que si podría hacer es otorgar una determinada cantidad de dinero, o en su defecto material, directamente a los partidos políticos.

2.3.2 BRASIL

El sistema de financiamiento de partidos políticos es diferente al común de los países latinoamericanos. Primeramente encontramos que no existe el financiamiento público directo para campañas electorales, sin embargo, si encontramos financiamiento público indirecto, ya que se prevé la posibilidad de que los partidos y candidatos tengan acceso a los medios de comunicación masiva. En este caso, la ley regula específicamente todo lo relativo a la propaganda electoral en radio y televisión, la cual se encuentra restringida a los horarios gratuitos establecidos por la propia ley, además de encontrarse prohibida la inserción de propaganda pagada.

En el sistema brasileño para el financiamiento de campañas electorales, corresponde a los partidos políticos la facultad de establecer los límites máximos de gastos de sus candidatos para cada una de las elecciones. Sus fuentes de recursos financieros son²⁵:

- De personas físicas.
- Recursos propios del candidato.
- Donativos y contribuciones de electores a favor de su candidato referido.
- Montos del fondo partidario.
- Recursos propios de cada partido político.

²⁵ Zovatto, Daniel, Financiamiento... América latina, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2011, pp. 119-134, op.cit.

Cualquier elector se encuentra facultado para realizar gastos a favor del candidato de su preferencia, pero esos gastos tienen un tope máximo establecido en la ley. Aunque también debemos mencionar que existen donaciones prohibidas, por ejemplo, aquellas realizadas por entidades o gobiernos extranjeros, así como por órganos del Estado, servidores públicos, etcétera.

En relación con los puntos anteriores el financiamiento público de los partidos políticos en México debería, desde el punto de vista de esta investigación, acercarse más hacia la forma de otorgamiento de financiamiento, o la falta de este, al país de Brasil.

2.3.3 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

El sistema de financiamiento político en Estados Unidos es único debido a su forma de gobierno presidencial-congregacional que produce un sistema electoral particular, ya que la política se centra en los candidatos y no en los partidos políticos, de manera que el dinero se da como una contribución a los candidatos y a sus comités de campaña, razón por la cual, los partidos políticos deben competir con los candidatos para la obtención de recursos.

El sistema que regula el financiamiento político estadounidense contempla, por una parte, una estructura de campaña presidencial en la que los candidatos, tanto en campañas preelectorales como en elecciones generales, reciben financiamiento público a cambio de aceptar voluntariamente los límites y restricciones al uso de sus recursos personales. Por otra parte contempla un régimen en el que los candidatos se encuentran obligados a revelar los ingresos y egresos, además de respetar los límites impuestos a las contribuciones de particulares, los comités de acción política y los partidos políticos²⁶.

²⁶ Sánchez González, Santiago, Teoría y realidad constitucional, Ed. Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2000, pp. 71-81.

Lo anterior, quiere decir que en las campañas presidenciales hay financiamiento público y límite de gastos, mientras que en las campañas del Senado y del Congreso no hay financiamiento público ni límite al gasto.

Cabe mencionar que Estados Unidos no tiene un sistema electoral unitario, sino cincuenta sistemas estatales independientes. De hecho, para las elecciones estatales y locales cuenta con cincuenta códigos electorales.

Tampoco existe un órgano nacional responsable de conducir y administrar las elecciones, además de que no hay un cuerpo significativo de normatividad federal para dirigir elecciones. La Comisión Federal Electoral de Estados Unidos establece estándares técnicos para equipos de votos, pero los estados pueden o no adoptarlos voluntariamente. Esta comisión no cuenta votos ni emite declaraciones para el Congreso y administrar el sistema de financiamiento público para elecciones presidenciales.

En resumen, en Estados Unidos prevalece la idea de que los partidos políticos son entidades de carácter privado, razón por la cual, el financiamiento es preferentemente privado y eventualmente público. Además, el financiamiento se encuentra dirigido a sufragar los gastos de las campañas electorales y no al sostenimiento de los partidos políticos. Del mismo modo, el dinero se entrega al candidato y no a los partidos políticos.

Finalmente, cabe aclarar que la gran participación de particulares en el financiamiento a partidos políticos tiene una explicación: el sistema norteamericano ofrece importantes beneficios a los contribuyentes mediante estímulos fiscales para que éstos realicen contribuciones a los candidatos o a los partidos políticos.

Ahora bien, existe algo importante que recalcar, y que el sistema electoral mexicano debería de tomar en cuenta en comparación con nuestro país vecino de Estados Unidos, sería el último punto, que se desarrolla en el párrafo anterior, que es, los importantes estímulos fiscales que el estado implementa para incentivar a los contribuyentes para contribuir con los candidatos o a los partidos políticos.

Alemania es otro país que otorgó un privilegio fiscal por las aportaciones que se realizan a los partidos políticos como incentivo, para que a los particulares les nazca donar a la agrupación política con la que más se sientan identificados.

2.3.4 MÉXICO

Después de haber analizado algunos de los países del continente americano, con respecto a su funcionamiento del otorgamiento de financiamiento público y privado para los partidos políticos para una comparación entre dichos países y México, se desarrollara los antecedentes del sistema electoral mexicano.

Con la intención de ilustrar la evolución que ha tenido la regulación electoral del financiamiento a los partidos políticos en México, vale la pena reconstruir las grandes etapas que han marcado su historia en el contexto de la transición a la democracia.

Con la reforma de 1977²⁷, misma a la que se le ha reconocido un carácter desencadenante del cambio político en el país, se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el reconocimiento de que los partidos políticos debían contar con un “mínimo de elementos” durante las contiendas electorales para poder realizar sus actividades con la finalidad de obtener el voto popular. Para ello la ley secundaria (la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales) estableció una serie de prerrogativas a favor de los partidos políticos, como las franquicias postales y telegráficas, así como apoyos para sus tareas editoriales e impresión de propaganda. Se trataba de beneficios para los partidos señalados en la ley pero que eran carentes de una regulación efectiva, lo que dejaba al pleno arbitrio de la autoridad su aplicación.

²⁷ Zovatto, Daniel, *Financiamiento... América latina*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2011, p 351, ibídem.

En 1986²⁸, por primera vez se reglamentó el financiamiento estatal a los partidos políticos. A partir de ese año, la autoridad electoral (para ese entonces la Comisión Federal Electoral) determinaría un elemento, el “Costo Mínimo de Campaña de Diputado”, que se multiplicaría por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa que hubieran sido registrados. Del monto total obtenido, la mitad se distribuiría de manera proporcional al número de votos obtenidos por cada partido y la otra mitad se entregaba proporcionalmente al número de diputados que tenía cada partido. Se trataba, como puede verse, de un financiamiento meramente electoral.

Con la reforma electoral de 1989-1990²⁹ se introdujeron notables novedades. En primer lugar, se determinaron los rubros de financiamiento público: 1) por actividad electoral (otorgado con base en el número de votos obtenidos en las elecciones de diputados); 2) por actividades generales (que correspondía al 10% del concepto anterior, y que era otorgado de manera igualitaria); 3) por subrogación (que era un monto que el Estado entregaba a los partidos políticos y que equivalía al 50% de los salarios realizados en actividades de capacitación, investigación y difusión de la cultura democrática). Se trató de una forma limitada en cuanto a sus alcances, pero por primera vez puso claridad en este rubro y que abría el camino para que en futuro este se convirtiera en un tema central del debate político-electoral.

1993³⁰ trajo consigo avances sustanciales en la materia al establecer, por primera vez, una regulación del financiamiento privado de manera paralela al dinero público. Así, se establecieron límites a las aportaciones privadas y una serie de prohibiciones explícitas a determinadas personas para realizar aportaciones a los partidos políticos.

²⁸ Zovatto, Daniel, *Financiamiento... América latina*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2011, p 354, ibídem.

²⁹ Zovatto, Daniel, *Financiamiento... América latina*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2011, p 360, ibídem.

³⁰ Zovatto, Daniel, *Financiamiento... América latina*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2011, p 362, ibídem.

Ese año se instrumentaron también los primeros procedimientos, entonces sumamente acotados en sus alcances, para que la autoridad electoral pudiera fiscalizar el origen y destino de los recursos partidistas. Estos mecanismos tuvieron su principal virtud, más que en su eficacia contable, en el hecho de haber puesto sobre la mesa, por primera vez en la historia, datos oficiales relativos al gasto que cada partido realizó en las elecciones de 1994 (las primeras en las que las nuevas normas se aplicaron), evidenciando la enorme disparidad de los recursos entre los contingentes y colocando el tema de la equidad en las elecciones en el primer punto de la agenda política.

En la reforma electoral de 1996³¹ constituye un parteaguas muy importante, pues el tema de las condiciones de la competencia, y particularmente el del financiamiento a los partidos, tuvo con ella un desarrollo significativo. Las características principales del modelo introducido a partir de entonces y que en algunos de sus aspectos sigue teniendo vigencia, fueron las siguientes:

1. Se determinó desde la Constitución la preeminencia del financiamiento público a los partidos políticos sobre los recursos de origen privado.
2. Se estableció una fórmula para determinar el monto total a distribuir de los partidos políticos para financiar sus actividades ordinarias permanentes a partir de varios factores de cálculo: los costos mínimos de campaña, que eran montos determinados por el IFE y que suponían los montos indispensables para poder sufragar una campaña de diputado, una campaña de senador y una de presidente; el número total de diputados y de senadores a elegir, finalmente, el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión. El resultado arrojaba un monto de dinero que se distribuía en un 30% de manera igualitaria y en un 70% de manera proporcional a la última votación de diputados.
3. Se fijó además un monto adicional de financiamiento público, que se entregaba a los partidos políticos en los años de elecciones federales, por concepto de

³¹ Zovatto, Daniel, *Financiamiento... América latina*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2011, p 365, ibídem.

gastos de campaña para financiar sus actividades de proselitismo y que equivalían a un tanto adicional a los recursos que recibían para sus actividades ordinarias.

4. También se incrementó el porcentaje que el Estado le reembolsaba a los partidos políticos por actividades específicas de capacitación, investigación y productos editoriales al pasar del 50% del monto erogado previsto anteriormente a un 75%.

5. la reforma electoral de 1996 constituye un parte agua muy importante, pues el tema de las condiciones de la competencia, y particularmente el financiamiento a los partidos, tuvo con ella un desarrollo significativo. Algunas de las características principales, fueron las siguientes:

- Se determinó, desde la Constitución, la preeminencia del financiamiento público a los partidos políticos sobre los recursos de origen privado.
- Se estableció una fórmula para determinar el monto total a distribuir de los partidos políticos para financiar sus actividades ordinarias permanentes a partir de varios factores de cálculo.
- Se fijó un monto adicional de financiamiento público, que se entregaba a los partidos políticos en los años de elecciones federales, por concepto de gastos de campaña para financiar sus actividades de proselitismo y que equivalía a un tanto adicional a los recursos que recibían para sus actividades ordinarias.
- Se recogieron los supuestos introducidos en 1993 de personas físicas y morales que tenían prohibido hacer aportaciones a los partidos políticos de recursos en dinero o en especie y se acotaron de manera significativa los límites de aportaciones particulares licitas (ascendieron a 0.05% del monto total de financiamiento público ordinario para los partidos políticos y la suma total de aportaciones no podía rebasar el 10% del total del financiamiento

público para actividades ordinarias del conjunto de partidos). Se prohibieron las contribuciones anónimas.

- Se instituyó la Comisión de Fiscalización de Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), para fortalecer a la autoridad electoral en su función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
- Se hizo copartícipe a los partidos políticos en las funciones de vigilancia en materia de financiamiento, otorgándoles la oportunidad de iniciar, a través de quejas o denuncias contra otros partidos políticos, un procedimiento administrativo que sería desahogado ante la Comisión de Fiscalización que debería presentar su proyecto de resolución a la consideración del consejo General del IFE.

Otra reforma en el tema electoral, fue la hecha al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicados en el año 2008³².

Esta reforma se explica por dos razones generales: muchos expertos reconocieron que los errores y las consecuencias no previstas del COFIPE de 1996, tales como la falta de definición de las precampañas electorales y la falta de herramientas para fiscalizar gastos deberían corregirse. La segunda se relaciona directamente con las elecciones realizadas en el año 2006³³.

La reforma electoral que se inició después de 2006 es la más profunda y la de mayor trascendencia que se ha realizado en México desde 1996.

Algunos de los logros más mencionados de la reforma son:

- La reducción de los gastos de campaña
- La reducción de los periodos de campaña
- La reglamentación de las precampañas

³² Zovatto, Daniel, *Financiamiento... América latina*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2011, pp. 367, *ibídem*.

³³ Langston, Joy, *Las reformas del Cofipe 2007*, Ed. UNAM, México D.F., 2009, pp. 247-248.

- La reglamentación de la propaganda gubernamental
- La renovación escalonada de los consejeros del IFE
- El establecimiento del derecho a réplica
- Una disminución del poder mediático de las televisoras.

CAPÍTULO III

LINEAMIENTOS JURÍDICOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Para analizar las normativas existentes que regulan a los partidos políticos y en específico el tema de su financiamiento citaremos al artículo 41 constitucional en su fracción I y II, los cuales a la letra dicen:

I."Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos

de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los

procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. 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.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.

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.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”³⁴.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

Primeramente, el artículo citado anteriormente, menciona que los partidos políticos son entidades de interés público, y que por lo tanto todo lo relacionado con sus actividades concierne al Estado y por ende a los ciudadanos, como veremos más adelante.

El artículo 41, es de gran importancia ya que nos dice que la finalidad del partido político es la de promover la participación de la sociedad en la vida democrática del país.

De igual manera enlista los requisitos por los cuales los partidos políticos podrán hacerse acreedores del financiamiento público.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (México: cámara de diputados H. congreso de la Unión, 2014), artículo 41, fracción 1 y 2.

3.2 LEYES FEDERALES EN MATERIA ELECTORAL

Con la reforma electoral del año 2014 en México, nacieron tres nuevos ordenamientos en esta materia, los cuales son; la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, para fines de esta investigación solamente se analizaran las dos primeras leyes.

Las tres leyes anteriores son de carácter general ya que delimitan las facultades de las autoridades municipales, estatales y federales, a diferencia de su antecesor, el (COFIPE), que solo establecía normas federales, dándole la libertad a los estados de crear las propias.

3.2.1 LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

En esta ley en su título quinto denominado “del financiamiento de los partidos políticos”, se divide en dos capítulos, el primero “del financiamiento público” y el segundo “del financiamiento privado”.

En el primer capítulo del título quinto de la Ley General de los Partidos Políticos en su artículo 50 establece que los partidos políticos tienen el derecho de recibir financiamiento público, tal como lo establece el artículo 41, base II de la Constitución. De igual manera nos menciona, lo cual es de gran importancia para esta investigación, que el financiamiento público prevalecerá sobre otros tipos de financiamiento.

Así también en el artículo 51 de la antes citada LGPP, nos enlista aquellas actividades por las cuales los partidos políticos deberán recibir financiamiento público.

Artículo 51.

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

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 políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución;

III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales

conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

b) Para gastos de Campaña:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo

conforme lo previsto en esta Ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

- I.** La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;
- II.** El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y
- III.** Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

- a)** Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y
- b)** Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año”³⁵.

Condicionando únicamente al partido político para poder recibir recursos públicos locales, a obtener el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate, tal como se menciona en el artículo 52 de la ley antes citada.

En el segundo capítulo del título quinto de la LGPP denominado “del financiamiento privado”, en el artículo 53 dice que los partidos políticos tendrán la oportunidad de captar financiamiento que no provenga del erario público, en las modalidades de financiamiento por medio de la militancia, los simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Las aportaciones de los militantes son aquellos recursos humanos que sustentan las filas de estos, miembros formales que tienen derechos y obligaciones con el

³⁵ Ley General de los partidos políticos, (México: congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014), artículo 51.

partido político de su preferencia. Tienen una participación activa dentro de la institución, otra característica de los militantes es que en época de campaña tienen una participación muy importante en la búsqueda y obtención del voto, para poder ganar las elecciones que se estén desarrollando.

Las aportaciones de los simpatizantes se refieren a los donativos que reciben los partidos políticos, los cuales pueden ser en dinero o en especie, que se realizan de manera voluntaria por ciudadanos que concuerdan con el partido político determinado, pero que no participan en las filas de dicha institución, ni han manifestado su intención de afiliarse al partido político.

Otra forma distinta de obtener financiamiento a parte del que el estado le otorga a los partidos políticos, es el autofinanciamiento, el cual se conforma por los recursos que se obtienen por la realización de actividades promocionales, de los partidos políticos, con el fin de añadir recursos a las arcas del partido político, los cuales tienen obligación de hacer su conocimiento a la autoridad electoral para su control y fiscalización.

Por último los partidos políticos pueden constituir, con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, fondos para fideicomisos en instituciones bancarias comerciales, los cuáles serán manejados por los órganos internos encargados del financiamiento de cada partido político, que podrán manejados libremente siempre y cuando sean destinados al cumplimiento de los objetivos del partido político que corresponda.

En la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) a partir del artículo 54 se mencionan las prohibiciones que la ley establece para los partidos políticos respecto al financiamiento privado;

“Artículo 54.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;
 - b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
 - c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;
 - d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
 - e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
 - f) Las personas morales, y
 - g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
2. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades”³⁶.

“Artículo 55.

1. Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.
2. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento”³⁷.

“Artículo 56.

³⁶ Ley General de los partidos políticos, (México: congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014), artículo 54.

³⁷ Ley General de los partidos políticos, (México: congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014), artículo 55.

1. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;

b) Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y

c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;

b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;

c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta Ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y

extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y

d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

- 3.** Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, de conformidad con lo que establezca el Reglamento.
- 4.** Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor unitario de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y, en caso de ser aplicable, el número de unidades aportadas; de igual forma se deberá anexar factura en la que se precise la forma de pago; conforme a lo previsto en el artículo 29 A, fracción VII, inciso c), del Código Fiscal de la Federación.
- 5.** El partido político deberá entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación.

6. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación³⁸.

“Artículo 57.

1. Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las reglas siguientes:
 - a) Deberán informar al Consejo General del Instituto de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato de que se trate, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido;
 - b) Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año;
 - c) En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario para el Consejo General del Instituto, por lo que éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones, y
 - d) Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político³⁹.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es suficiente para determinar todos los derechos, obligaciones y prerrogativas de los

³⁸ Ley General de los partidos políticos, (México: congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014), artículo 56.

³⁹ Ley General de los partidos políticos, (México: congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014), artículo 57.

partidos políticos así como respecto a su financiamiento, es por lo cual se creó la Ley General de Partidos Políticos.

En la antes mencionada Ley, se determinan cuales son las actividades en las cuales, el partido político, deberá hacer uso de su financiamiento, por mencionar algunas; actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña, actividades específicas, entre otras, como se refiere el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

A partir del artículo 54 hasta el artículo 57 de la Ley antes señalada se enlistan las prohibiciones, que los partidos políticos, tienen para obtener el financiamiento privado, así como las características por las cuales no deben provenir el financiamiento privado, los límites anuales de la recaudación de este.

3.2.2 LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) en su artículo 31, menciona que el presupuesto destinado al financiamiento público de los partidos políticos no forma parte del patrimonio del Instituto Nacional Electoral, por lo tanto este no podrá alterar el cálculo para la determinación de los montos.

De igual manera en el artículo 55 inciso d), nos dice, que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, tiene la capacidad de entregar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas, el financiamiento público al que tienen derecho conforme a lo que señala la Ley.

Así también en el artículo 196 menciona, que la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto, será el órgano que tendrá bajo su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos

políticos en relación con el origen, destino y uso de los recursos que reciban por cualquiera de los tipos de financiamiento, de igual manera investigará lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), en su artículo 243, hace mención a los topes de campaña, o sea a los gastos que no podrán rebasar los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, los cuales serán acordados por el Consejo General.

1. “Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

2. Para los efectos del artículo anterior, quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:

a) Gastos de propaganda:

I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

b) Gastos operativos de la campaña:

I. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;

c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:

- I. Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada, y

d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión:

- I. Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

3. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de octubre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:

- I. El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial, y

b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de diciembre del año de la elección, procederá en los siguientes términos:

- I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal, y

- II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña 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. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte”⁴⁰.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dice que el Consejo General acordará los topes de gastos de los partidos políticos, para lo cual nos menciona que será entendido como gastos de campaña, así como las reglas que se utilizaran para establecer el límite de los gastos por campaña.

⁴⁰ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, (cámara de diputados, 2014), artículo 2443.

CAPÍTULO IV

LOS PARTIDOS POLÍTICOS DOMINANTES EN MÉXICO

La relación entre el dinero y la contienda política es motivo de tensión permanente e inevitable en todas las democracias contemporáneas. Los partidos políticos, en las sociedades masivas de la actualidad, necesitan grandes ingresos para el sostenimiento de sus estructuras de militantes, presentarse ante los ciudadanos pidiendo su voto y pagando campañas que tienden a volverse más costosas con el paso del tiempo.

En México, el incremento en los costos de la política está determinado en buena medida por dos elementos complementarios los cuales son: a) la evolución de los propios partidos hacia estructuras nacionales abarcadoras, incluyentes, que rebasan los límites del partido de clase, y b) la necesidad de los partidos de garantizar su presencia en los medios de comunicación.

Para este tema se eligieron los tres partidos políticos de México que tienen más representación, esto debido a que existen otros partidos pero son pequeños o no tienen demasiados años de existencia, en cambio estos tres han existido desde hace varias décadas y son los ideales para ponerlos de ejemplo.

Para desarrollar este tema es necesario mencionar cuáles son los fines que tiene el financiamiento que se les otorga a los partidos políticos, debido a que no es casual que los escándalos de malos manejos al interior de los partidos políticos que se han presentado en las últimas décadas siempre han conllevado momentos críticos y de mucha tensión en los que la viabilidad de los sistemas democráticos se ha puesto a prueba.

Cada uno de los partidos tienen obligaciones que cumplir con el dinero que se les entrega, entre estas obligaciones se encuentran: incentivar a la gente a participar e involucrarse sobre el tema político, es decir, que quieran conocer a las personas que están compitiendo para representarnos a todos; contribuir a la integración de la representación nacional y posibilitar en su carácter de organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, los principios y las ideas que postulan mediante el sufragio universal libre, secreto y directo, así como en la Ley General de Partidos Políticos en sus artículos 1 y 3 lo menciona:

Artículo 1.

Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; y el Artículo 3. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes, y buscarán la

participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatos⁴¹.

En los artículos citados con anterioridad es necesario recalcar la importancia de los partidos políticos, por ende estos artículos hacen referencia a que son entidades de interés público y por dicha razón tienen como obligación promover los valores cívicos para que la sociedad no las pierda.

Pero en cuanto a sus obligaciones como tal, se encuentra enmarcado en el artículo 25 de la Ley General de los Partidos Políticos el cual menciona:

Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- c) Mantener el mínimo de militantes requeridos en las leyes respectivas para su constitución y registro;
- d) Ostentar la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos ya existentes;
- e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;

⁴¹ Ley general de Partidos políticos, Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014, México, artículo 1 y 3.

- g) Contar con domicilio social para sus órganos internos;
- h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;
- i) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos;
- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;
- k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;
- l) Comunicar al Instituto o a los Organismos Públicos Locales, según corresponda, cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido político. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente, así como los cambios de los integrantes de sus órganos directivos y de su domicilio social, en términos de las disposiciones aplicables;

- m) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;
- n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;
- o) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas;
- p) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- q) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;
- r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales;
- s) Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley;
- t) Cumplir con las obligaciones que la legislación en materia de transparencia y acceso a su información les impone, y
- u) Las demás que establezcan las leyes federales o locales aplicables⁴².

El artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos es el que hace referencia a las obligaciones que tienen dichas entidades de interés público con la sociedad, para hacer valer su función.

La legislación electoral reconoce y regula la figura de las agrupaciones políticas nacionales, esta figuras son las únicas que pueden convertirse en partidos políticos nacionales, y los concibe como formas de asociación ciudadana que

⁴² Ley General de los partidos políticos, (México: congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014), artículo 25.

coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y la cultura política, así como la creación de una opinión pública mejor informada.

La vida electoral que cada vez es más competitiva, ha hecho que sea aun más sensible el tema de la regulación del acceso de los partidos políticos a los recursos económicos y de la fiscalización de los mismos.

4.1 PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Bajo el régimen de Porfirio Díaz (1877-1911), México había logrado altas tasas de crecimiento económico, pero ello a costa de un inequitativo reparto de la riqueza y de una creciente dependencia hacia el exterior.

México no tenía un camino hecho para cumplir con su destino democrático, había que diseñar las instituciones que dieran sustento a esto y así poder transitar poco a poco, sobre vías propias y adecuadas a nuestras condiciones.

Por ende a todo esto es que se considera a éste partido político como el decano en México.

El primero de diciembre de 1928, fue cuando se firmó el manifiesto del Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en el cual, se invitaba a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de la República de credo y de tendencia revolucionaria, para que se unieran y pudieran formar parte del Partido Nacional Revolucionario.

Pero fue hasta el 4 de marzo de 1929, cuando se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), como una figura de partidos, de convocatoria amplia, institución donde convergen fuerzas políticas afines pero distintas⁴³.

Este partido nació con escasos recursos económicos, se sostuvo gracias a las aportaciones personales de su Comité Directivo Nacional, cuyo presidente era el

⁴³ Álvarez Nolasco, Ernesto, Historia mínima del pri: Luces y sombras de quien quiere retornar al palacio nacional, Ed. Agencia promotora de publicaciones, México, 2009.

General Manuel Pérez Treviño, pero tales aportaciones eran insuficientes para el desarrollo de las actividades políticas que el partido como tal tenía que desarrollar; se pensó, se implementó y se llevó a cabo la idea, de que sin excepción, desde soldado hasta general concedieran un día de haberes a favor del naciente partido surgido de la revolución, así fue que con este apoyo, más otros recursos adicionales, surgió su desarrollo económico que hoy conocemos.

Desde su creación éste partido político ha tenido cambios, en fecha 2 de abril de 1938 fue llamado Partido de la Revolución Mexicana (PRM), de manera formal la institucionalización de este partido coincidió con el inicio de las reformas de la Ley Electoral. El sistema de partidos surgió de modo elemental, y junto a la presencia que el Partido de la Revolución Mexicana mantenía en el escenario político nacional, y fue hasta el año de 1946 cuando fue nombrado Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual hasta en la actualidad conserva este nombre⁴⁴.

El Partido Nacional Revolucionario actualmente partido revolucionario institucional y así seguiremos refiriéndonos más adelante, se convirtió en la institución más poderosa para la competencia política; fue el lugar para diseñar los primeros acuerdos y prácticas en la lucha por el poder público; el medio que llevó a la realización de relevos de gobiernos por medio de elecciones y en condiciones de estabilidad.

El 30 de marzo del año de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas, lanzó la declaración formal de la Asamblea Nacional Constitutiva del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) que sustituiría al Partido Nacional Revolucionario.

De manera incipiente tuvo lugar un sistema de partidos, junto con el gran dominio del partido de la Revolución Mexicana, ya que en 1939 surgieron una serie de partidos con ideologías y principios diametralmente opuestos al cambio y a la transformación de la sociedad, caracterizados por su oposición ideológica a los postulados de la Revolución.

⁴⁴ Bolívar Meza, Rosendo, Partido revolucionario institucional: crisis y refundación, Ed. UNAM, México, 2003.

La fecha exacta del nombramiento del Partido Revolucionario Institucional se dio el día 18 de enero de 1946, en esta fecha se dio lugar la Segunda Gran Convención del Partido de la Revolución mexicana, que dio lugar a su transformación y obteniendo dicho nombre⁴⁵.

Partido Revolucionario Institucional (PRI), gozó de ser el partido oficial del país debido a que retuvo la presidencia de México de manera ininterrumpida desde el año de 1929 hasta el año 2000, al igual que tenía la mayoría absoluta del senado hasta el año de 1997, conservando hasta la actualidad la mayoría relativa, lo mismo que la mayoría de las gubernaturas de los estados, y la mayoría de los ayuntamientos.

En el periodo que abarco en el poder se hizo presente una evolución de la sociedad, su diversificación ideológica, el desarrollo económico regional desigual, el crecimiento de la población, el mayor grado de desarrollo urbano, la concientización política creciente y la alfabetización de la población, la explosión de las comunicaciones.

Es un hecho que ante situaciones como estas en el tiempo del Partido Revolucionario Institucional en el poder, la sociedad mexicana ha hecho crecer las opciones partidistas, sin embargo este partido aun sigue siendo una opción política nacional a pesar de sus actuales dificultades, pero si pretende seguir siendo alternativa partidista deberá modernizar sus estructuras y prácticas políticas.

Ahora bien, la estabilidad del siglo pasado iba de la mano con el predominio del Partido Revolucionario Institucional.

La última contienda electoral a nivel federal se dio en el año de 2012, cada partido debe de entregar su informe anual de ingresos y egresos correspondiente al ejercicio del 2011.

⁴⁵ ídem.

En cuanto a sus ingresos el Partido Revolucionario Institucional lo desglosó y entregó de la siguiente manera:

CONCEPTO	PARCIAL	TOTAL	%
I. INGRESOS			
1. SALDO INICIAL		\$8,221,817.55	0.78
2. FINANCIAMIENTO PÚBLICO		1,027,164,462.48	97.35
Para Actividades de Operación Ordinaria	\$997,247,050.92		
Para Gastos de Campaña	0.00		
Para Actividades Especificas	29,917,411.56		
3. FINANCIAMIENTO POR LOS MILITANTES		16,298,671.45	1.54
EFFECTIVO	16,256,345.06		
OPERACIÓN ORDINARIA	\$16,256,345.06		
CAMPAÑA FEDERAL	0.00		
ESPECIE	42,326.39		
OPERACIÓN ORDINARIA	42,326.39		
CAMPAÑA FEDERAL	0.00		
4. FINANCIAMIENTO POR LOS SIMPATIZANTES		0.00	
EFFECTIVO		0.00	
OPERACIÓN ORDINARIA	0.00		
CAMPAÑA FEDERAL			
ESPECIE		0.00	
OPERACIÓN ORDINARIA	0.00		
CAMPAÑA FEDERAL	0.00		
5. AUTOFINANCIAMIENTO		444,226.22	0.04
6. FINANCIAMIENTO POR RENDIMIENTOS FINANCIEROS FONDOS Y FIDEICOMISOS		3,023,051.83	0.29
OPERACIÓN ORDINARIA	3,023,051.83		
CAMPAÑA FEDERAL	0.00		
7. TRANSFERENCIAS DE RECURSOS NO FEDERALES		0.00	0.00
TOTAL		\$1,055,152,229.53	100.00

Fig. 4.1.1, grafica de ingresos del Partido Revolucionario Institucional en el año 2011⁴⁶.

Cuando se entrega este informe, se verifica que el saldo inicial coincida con los saldos de la caja, bancos e inversiones al inicio del ejercicio, ya que estos formaban parte de la disponibilidad del partido.

En su tabla de egresos el partido reportó inicialmente en su informe un total de \$1,042'609,937.63 que fueron clasificados de esta manera:

⁴⁶ Informe anual de ingresos y egresos, PRI, 2012, p 2.

CONCEPTO	PARCIAL	IMPORTE	%
A) Gastos en Actividades Ordinarias Permanentes		\$955,382,864.29	91.63
B) Gastos Efectuados en Campañas Políticas Federales		0.00	0.00
C) Gastos por Actividades Específicas		68,546,091.25	6.57
Educación y Capacitación Política	\$50,553,268.16		
Investigación Socioeconómica y Política	5,629,000.00		
Tareas Editoriales	12,363,823.09		
D) Gastos en Campañas Electorales Locales		18,680,982.09	1.79
E) Gastos realizados para efectos del Frente		0.00	0.00
TOTAL		\$1,042,609,937.63	100

4.1.2 grafica de egresos del Partido Revolucionario Institucional en el año 2011⁴⁷.

4.2 PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

El partido acción nacional en cuanto a cómo ha sido su desempeño en el tema del financiamiento es un poco breve debido a que como se han dado la cosas y sobre todo el tema de la fiscalización no se puede ahondar en el tema como se quisiera.

El Partido Acción Nacional vio la luz por primera vez en el año de 1939, convirtiéndose en el segundo partido político con registro legal más antiguo en el país, solamente diez años después del Partido Revolucionario Institucional, desde entonces ha sido consistente en su quehacer político, nunca se ha dado la ocasión de que pierda su registro desde esa vez y ha representado la oposición electoral tradicional más seria⁴⁸.

En febrero de 1939⁴⁹, se constituyo el Comité Organizador y el 16 de septiembre de ese mismo año quedó conformada la Asamblea Constituyente de Acción Nacional, que adoptaría los principios de doctrina y los estatutos de la nueva organización.

Su avance político y su consolidación como alternativa del poder después de 60 años son evidentes.

⁴⁷ Informe anual de ingresos y egresos, PRI, 2012, p 64.

⁴⁸ http://cdigital.dgb.uanl.mx/te/1020146746/1020146746_03.pdf, 17 de junio de 2014.

⁴⁹ http://www.arts-history.mx/sitios/index.php?id_sitio=735655&id_seccion=3028135&id_subseccion=19032&id_documento=2761, 18 de junio de 2014.

Es el partido que organizacionalmente junto al Partido Revolucionario Institucional más tiempo tiene en la escena política del país. Su tenacidad como opción política pese a su debilidad inicial durante el predominio hegemónico casi absoluto del Partido Revolucionario Institucional le ha permitido legitimar su existencia política y cosechar un par de triunfos en la contienda federal, además de tener unos avances significativos en su trayectoria de vida.

Para el año del 2012 hizo su entrega de su informe de ingresos y egresos correspondientes al año 2011.

Este informe quedo de la siguiente manera en cuanto a sus ingresos:

CONCEPTO	PARCIAL	IMPORTE	%
1. Saldo Inicial		\$40,306,725.16	4.53
2. Financiamiento Público		812,111,817.11	91.33
Para Actividades Operación Ordinaria	788,458,074.84		
Para Gastos de campaña	0.00		
Para Actividades específicas	23,653,742.27		
3. Financiamiento de los Militantes		18,075,749.33	2.03
Efectivo			
Operación Ordinaria	18,033,950.55		
Campaña Federal	0.00		
CONCEPTO	PARCIAL	IMPORTE	%
Especie			
Operación Ordinaria	41,798.78		
Campaña Federal	0.00		
4. Financiamiento de Simpatizantes		14,367,624.81	1.62
Efectivo			
Operación Ordinaria	14,329,284.81		
Campaña Federal	0.00		
Especie			
Operación Ordinaria	38,340.00		
Campaña Federal	0.00		
5. Autofinanciamiento		1,664,860.99	0.19
6. Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos		2,632,319.52	0.30
Operación Ordinaria	2,632,319.52		
Campaña Federal	0.00		
7. Transferencias de Recursos no Federales		25,600.00	0.00
Total de Ingresos		\$889,184,696.92	100

Fig. 4.2.1 grafica de ingresos del Partido Acción Nacional en el año 2011⁵⁰.

En cuanto a su informa entregado de sus egresos, quedaron clasificados de la siguiente manera:

⁵⁰ Informe anual de ingresos y egresos, PAN, 2012, p 2.

CONCEPTO	PARCIAL	IMPORTE	%
A) Gastos en Actividades Ordinarias Permanentes		\$543,839,856.80	83.45
B) Gastos Efectuados en Campañas Políticas Federales		0.00	
C) Gastos por Actividades Específicas		42,450,535.13	6.51
Educación y Capacitación Política	\$4,477,020.30		
Investigación Socioeconómica y Política	26,286,909.36		
Tareas Editoriales	11,686,605.47		
D) Gastos en Campañas Electorales Locales		65,421,478.52	10.04
E) Gastos realizados para Efectos del Frente		0.00	
TOTAL		\$651,711,870.45	100

Fig. 4.2.2 grafica de egresos del Partido Acción Nacional en el año 2011⁵¹.

4.3 PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Este partido es el tercero con más fuerza política electoral, nació en el año de 1989, pero tiene antecedentes muy lejanos que se ubican en el Partido Comunista Mexicano (PCM) fundado en 1919.

El Partido Comunista Mexicano, siempre vivió en la clandestinidad por estar vetado jurídicamente y también de manera política por el régimen postrevolucionario, dado lo radical de su ideología.

Fue en 1977 cuando se reconoce políticamente y legalmente su existencia histórica, evolucionó a través de los años hasta que en 1989, entonces ya conocido como Partido Mexicano Socialista, (PMS) junto a una gran coalición de partidos y fuerzas políticas de izquierda a nivel nacional que eran: Partido mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Patriótico Revolucionario (PPR) Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP), Unión de la Izquierda Comunista (UIC), y más adelante se unen una parte de la militancia del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), con esta fusión y con la cesión de registro que le hizo el Partido Mexicano Socialista (PMS) se funda el Partido de la Revolución Democrática (PRD)⁵².

⁵¹ Informe anual de ingresos y egresos, p 67, ibídem.

⁵² Vivero Ávila, Igor, Desafiando al sistema. La izquierda política en México. Evolución organizativa, ideológica y electoral del partido de la revolución democrática (1989-2005), Ed. Porrúa, México D.F., 2007.

El Partido Mexicano Socialista (PMS) era un partido con una estructura pequeña pero bien conformada. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) en su inicio no heredo esta forma organizativa por el contrario funcionó con la misma dinámica del frente electoral, sin una estructura bien definida, con una ideología poco clara donde se incorporó el discurso tradicional y algunos valores del priismo y con una lógica de corrientes que representó más un antagonismo entre fracciones que expresiones diversas al interior del partido. Es por ello que desde su inicio se tuvo una concepción del partido como movimiento social. Esto se explica porque creció sobre la base de su capacidad de movilización y de atracción de adhesiones públicas de grupos constituidos.

Este partido no sin grandes dificultades ha venido consolidando su institucionalidad interna y externa a pesar de las severas agresiones en su contra desde 1989. Ha pagado un precio muy alto no solo en términos políticos sino incluso en la pérdida de vidas humanas tanto de simpatizantes como de militantes y dirigentes.

Este partido ha resistido los embates en su contra para beneficio del pluralismo político, de la sana competencia partidista y de la consolidación de las instituciones democráticas.

En su evolución como partido legal ha pasado por diversas situaciones, pese a ser el tercer partido político más importante en el país y contar con una representatividad de ciudadanos bastante considerable no ha podido llegar al triunfo en la presidencia del país. Sus dos competencias las cuales son el Partido Acción nacional y el Partido Revolucionario Institucional han ganado más auge en la sociedad mexicana dejando en tercer término a este partido que ha sobresalido a pesar de estas situaciones.

No obstante el no ganar en una contienda federal en cuanto a elección de presidente, no le ha obstruido su camino a ganar presidencias en los estados del país.

De igual manera como los dos partidos políticos antes mencionados, el Partido de la Revolución Democrática entregó su informe de ingresos y egresos, los cuales quedaron clasificados de la siguiente manera:

CONCEPTO	PARCIAL	SUBTOTAL	IMPORTE	%
1 Saldo Inicial			\$1,662,279.08	-0.34
2 Financiamiento Público			431,585,009.76	87.17
Para Actividades Operación Ordinaria.	\$419,014,572.60			
Para Gastos de Campaña	0.00			
Para Actividades Específicas	12,570,437.16			
3 Financiamiento por los Militantes			13,545,320.39	2.74
Efectivo		\$13,545,320.39		
Operación Ordinaria	13,545,320.39			
Campaña Federal	0.00			
Especie		0.00		
Operación Ordinaria	0.00			
Campaña Federal	0.00			
4 Financiamiento de Simpatizantes			946,252.00	0.19
Efectivo		946,252.00		
Operación Ordinaria	946,252.00			
Campaña Federal	0.00			
Especie		0.00		
Operación Ordinaria	0.00			
Campaña Federal	0.00			
5 Autofinanciamiento			50,063,000.00	10.11
6 Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos			666,069.79	0.13
Operación Ordinaria	666,069.79			
Campaña Federal				
7 Transferencias de Recursos no Federales (art. 10.3)			0.00	0.00
TOTAL DE INGRESOS			\$495,143,372.86	100

Nota: Existe un error aritmético en la suma del total de los ingresos, por un importe de \$1,662,279.08.

Fig. 4.3.1 grafica de ingresos del partido de la Revolución Democrática en el año 2011⁵³.

En su informe de igual manera que los demás partidos, incluye la clasificación de su tabla de egresos el cual quedo de la siguiente manera:

⁵³ Informe anual de ingresos y egresos, PRD, 2012, p 2.

CONCEPTO	PARCIAL	IMPORTE	%
II. EGRESOS			
A) Gastos en Actividades Ordinarias Permanentes		\$352,604,985.24	86.14
B) Gastos efectuados en Campañas Políticas Federales		0.00	0.00
C) Gastos por Actividades Específicas		22,006,739.21	5.38
Educación y Capacitación Política	\$13,261,384.10		
Investigación Socioeconómica y Política	6,637,485.55		
Tareas Editoriales	2,107,869.56		
D) Gastos en Campañas Electorales Locales		34,727,285.35	8.48
E) Gastos realizados para efectos del Frente		0.00	0.00
TOTAL		\$409,339,009.80	100

Fig. 4.3.2 grafica de egresos del partido de la Revolución Democrática en el año 2011⁵⁴

CAPÍTULO V

MANEJO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS OTORGADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

⁵⁴ Informe anual de ingresos y egresos, p 102, ibídem.

Este capítulo abarcará, como se dio el inicio del otorgamiento del financiamiento público en México.

En 1977, por primera vez se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la existencia e importancia de los partidos políticos, reconociéndoles una naturaleza de entidades de interés público, fundamental para que se estableciera una serie de derechos y obligaciones para los mismos, de igual manera reconociéndoles ciertos apoyos para la realización de campañas electorales, considerándose esto como financiamiento público indirecto.

Con la reforma de 1987 se previó por primera vez el financiamiento público de carácter pecuniario para los partidos políticos.

En 1990 se ampliaron los conceptos de financiamiento público: a) por actividad electoral; b) como actividades generales como entidades de interés público; c) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y d) por actividades específicas como entidades de interés público.

Con la reforma de 1993 se anexo un concepto más, el desarrollo político, que se otorgaba a los partidos con registro más reciente, razón por la cual no tenían antecedentes respecto de su fuerza electoral y mucho menos ocupaban algún curul en la Cámara de Diputados. De igual forma se prohibió el financiamiento

proveniente de los poderes federales, de los estados o de los ayuntamientos, así mismo se prohibieron las aportaciones de entidades públicas de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles. De igual manera se resolvió que las aportaciones privadas no serían deducibles de impuestos, y se previó la obligación de los partidos de presentar informes respecto de sus ingresos y egresos.

En 1996 los partidos políticos pactaron en la constitución y en la ley respecto de las condiciones de la competencia, que incluyó:

- Un financiamiento público predominante frente al privado.
- La especificación de las fuentes legítimas para obtener el financiamiento privado y los límites de esas donaciones.
- La exclusión de dinero de determinados orígenes (gobiernos, el extranjero, las iglesias, empresas mercantiles, mexicanos en el extranjero y donativos anónimos).
- Topes a los que los partidos pueden gastar en las campañas.
- Un régimen de amplia fiscalización a las finanzas de los partidos y las sanciones a los que se hacen acreedores si violan la ley.
- Se determinaron los mecanismos por los cuales los partidos políticos pueden acceder a los medios de comunicación.

El 12 de septiembre de 2007, se aprobó la reforma al artículo 41 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual constituye una protección del espacio público que los partidos políticos utilizaran en las campañas electorales. Protegiendo a los candidatos y partidos políticos de la utilización indebida de los medios de comunicación, por parte de las autoridades gubernamentales y del sector privado ayudando a la democratización en México y a la prevención de futuras crisis de legitimidad como la que se sufrió en las elecciones presidenciales de 2006⁵⁵.

⁵⁵ http://www.legis.com.mx/BancoConocimiento/A/articulos_de_opinion_-_reforma_politico_electoral/articulos_de_opinion_-_reforma_politico_electoral.asp?Miga=1&CodSeccion=25, 4 de julio de 2014.

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Con respecto al artículo 41, se aumenta el umbral de votación para acceder a la adjudicación de representantes dentro de los órganos legislativos, pasando del 2% al 3% del total de la votación válida para tener este derecho, de igual manera es importante mencionar la creación del nuevo Organismo Constitucional Autónomo denominado Instituto Nacional Electoral (INE), el cual sustituirá al Instituto Federal Electoral (IFE)⁵⁶.

Teniendo como propósito, el financiamiento público, garantizar un nivel de recursos suficiente para que la competencia electoral y que esta contenga distintas opciones, con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores determinados.

5.1 LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO ENTES DE INTERÉS PÚBLICO

Como se menciona anteriormente, con la reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1977 se reconoce constitucionalmente la existencia de los partidos políticos, sus fines, derechos, obligaciones y prerrogativas.

Actualmente la fracción primera del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define a los partidos políticos como entidades de interés público, los cuales tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, que contribuyan a la integración de la representación nacional y, ser el medio por el cual los ciudadanos tengan acceso al ejercicio del poder público.

De igual manera el artículo 41 fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “los partidos políticos son entidades de interés público...”.

⁵⁶ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/9/cnt/cnt6.pdf> 04 de julio de 2014.

Con la reforma de 1977 se reconoció a los partidos políticos como intermediarios entre los ciudadanos, como titulares de los derechos políticos y sin desplazar su acción directa, y los órganos públicos, con el objeto de proporcionar una amplia participación de los ciudadanos mexicanos en los procesos y actividades electorales, mediante el ejercicio de dichos políticos.

Los partidos políticos como entidades de interés público dentro de los fines que tienen encomendados constitucionalmente están dotados de personalidad jurídica en cuya preservación está interesada toda la sociedad en conjunto, lo que implica un conjunto de garantías y prerrogativas, que se traducen en ciertas obligaciones a cargo del Estado.

Pero, ¿Qué es un ente de interés público? Primeramente se desglosa la frase “entidad” que en su significado gramatical la palabra implica una “colectividad considerada como unidad, o aquellos que constituye la esencia de una cosa”, y de acuerdo a una interpretación jurídica, podemos considerar como “ente”, es decir “ente jurídico”, que por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene existencia jurídica respetando a un fin que respalda su existencia, teniendo en cuenta que las normas jurídicas existen en consecuencia de las necesidades de regular escenarios reales, así como atender a objetivos específicos⁵⁷.

Ya que se definió el primer elemento que forma la naturaleza de los partidos políticos, se localiza un segundo elemento con mayor trascendencia, el cual es, ser entidades de “interés público”, lo cual implica que alguna actividad o persona realice actos o actividades de interés público, relacionándose con actividades del derecho constitucional y administrativo las cuales se denominan de “orden público”. El orden social se puede entender como el compromiso de todas las fuerzas y elementos de la sociedad de manera reglamentada con la finalidad de establecer normas de conductas para tutelar el orden y alcanzar los fines que la propia sociedad se ha establecido⁵⁸.

⁵⁷ <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=7>, 4 de julio de 2014.

⁵⁸ Ídem.

Por lo cual el “interés público” es aquel rendimiento que los ciudadanos mexicanos debemos tener respecto al funcionamiento de aquellas entidades que reciban recursos públicos, poniendo principal atención en sus actividades que realizan, decisiones que toman, y la que concierne a esta investigación, el manejo de los recursos económicos que se utilizan⁵⁹.

El interés público es una pauta que permite juzgar la actividad política y jurídica, en relación con la conveniencia o necesidad de carácter colectivo en el orden moral o material, en el caso de los partidos políticos relacionándolo hacia los bienes, servicios, decisiones, normas y políticas.

El carácter que tienen los partidos políticos, nacionales y estatales, como entidades de interés público, no es mera una expresión declarativa sino que tiene un desarrollo normativo.

La vida de los partidos políticos es objeto de regulación legal, a través de medidas facultativas a los aspectos que atañen a su vida institucional cuyo marco normativo y núcleo esencial, se delinean en la normativa electoral, mediante el reconocimiento de ciertos derechos y obligaciones, que permitan la obtención óptima de su misión democrática constitucional.

El perfil de los partidos políticos como entidades de interés público se convierte en el hecho de que la sociedad en su conjunto posee un legítimo interés en el desarrollo y progresión del sistema de partidos políticos, el cual se manifiesta en la vertiente institucional del Estado, quien es el responsable del encuadre constitucional y legal de la actuación de los partidos políticos.

Así es como el interés público lo concebimos como adecuado y compatible con un escenario que resulte beneficioso para todos, constituyéndose como la norma ética suprema, cuyo uso siempre apuntará a las metas fundamentales de la sociedad, requiriendo para el resultado de un proceso de comparación entre lo mejor para él, la sociedad, con lo menos bueno o bueno solo para una parte de él.

⁵⁹ Santacruz Favela, Julio César, Partidos Políticos. Marco Teórico. Derechos y obligaciones en la Legislación Electoral Federal., ed. 9, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM., México, 2009.

El interés público es un derecho de carácter protectorio hacia el administrado ya que establece en todos los niveles jerárquicos, normas recursos y acciones que buscan evitar que se lleven a cabo ilegalidades y arbitrariedades derivadas de las actividades del partido político.

Aunque este es un derecho que gozamos los ciudadanos de igual manera los partidos políticos tienen la obligación de aportar esta información, para que sea puesta a disposición de la ciudadanía. De no hacerlo así, estarían cometiendo una falta que podría ser sancionada jurídicamente.

Que los partidos políticos ayuden al conocimiento de los ciudadanos respecto a sus asuntos públicos, apoya a la construcción de una ciudadanía más amplia, con mayor cabida de acción y con mayor conciencia de sus derechos y obligaciones.

5.2 MODO DE OTORGAMIENTO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS.

El financiamiento de los partidos políticos ha tenido que atravesar por diversas etapas desde su origen. Cuando los partidos eran pequeñas agrupaciones, sus gastos también eran pequeños y se limitaban a campañas electorales dirigidas a un reducido número de electores. Su financiamiento era a base de donaciones de los mismos candidatos y diputados.

A partir del surgimiento de los partidos de masas y la expansión del sufragio, nacen organizaciones políticas permanentes que requerían un sustento económico mayor y una organización diferente de las campañas electorales. A base de lo anterior se crearon las aportaciones periódicas de parte de los afiliados de cada partido, esta afiliación se hizo dueño de un papel primordial en el tema del financiamiento de los partidos políticos.

Años más tarde, el financiamiento de los partidos políticos se vio afectado debido al fenómeno de los medios de comunicación masiva, ya que se introdujo en la sociedad con un papel muy importante pero esto se volvió insostenible

económicamente para los partidos políticos y se vieron obligados a necesitar un aumento en los montos con los que contaban en ese tiempo.

Al incrementar las necesidades económicas de los partidos políticos, ya no era suficiente los montos económicos que sus afiliados les donaban, causando que se generara una dependencia hacia las aportaciones externas, dicha situación contrajo miedo hacia presiones por parte de los grupos ajenos a los intereses de los partidos⁶⁰.

Todas las situaciones antes mencionadas trajeron como consecuencia que la sociedad levantara las voces para una limitación de los gastos electorales, y a favor, del financiamiento público para los partidos políticos con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades en la contienda político-electoral.

En el otorgamiento de los montos económicos para los partidos políticos pueden ser de tres maneras: financiamiento público, financiamiento privado y, financiamiento mixto, para nuestro país está permitido el financiamiento mixto por lo que a continuación se verá las ventajas y desventajas de ambos.

El financiamiento público puede darse de dos maneras: de manera directa o indirecta. El financiamiento público de manera directa es la que el Estado entrega a los partidos políticos para sus actividades ordinarias, gastos de campaña en años de elecciones y para sus actividades específicas, por la manera indirecta se les otorga espacios gratuitos en los medios de comunicación, exención de impuestos, etc.

Los recursos que provienen del financiamiento público se pueden dirigir tanto para los partidos políticos como para los candidatos.

Los criterios de asignación tiene varias formas, pero la principal es la que consiste en una asignación anual en la cual se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo, el treinta por ciento de los que resulte de esa fórmula se destinará a los

⁶⁰ Bernal Moreno, Jorge Kristian, El financiamiento de los partidos políticos en México, Ed. Porrúa, México, 2008, página 59-60.

partidos políticos de forma igualitaria y el setenta por ciento será de acuerdo a su porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados anterior⁶¹.

El otro modo otorgar los recursos es el financiamiento privado el cual es un medio legítimo de obtención de recursos para los partidos políticos. Se encuentra conformado por todos aquellos recursos económicos, bienes y servicios que los partidos políticos recauden de fuentes distintas al Estado.

El financiamiento privado se encuentra regulado en la Ley General de los Partidos políticos en el artículo siguiente:

Artículo 53.

1. Además de lo establecido en el Capítulo que antecede, los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades siguientes:

- a) Financiamiento por la militancia;
- b) Financiamiento de simpatizantes;
- c) Autofinanciamiento, y
- d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos⁶².

El financiamiento por la militancia es la conformada por las cuotas obligatorias, ordinarias y extraordinarias que cada partido recibe de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones sociales y las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aportan para sus campañas⁶³. Este no deberá excederse del dos por ciento del financiamiento público.

⁶¹ (Bernal Moreno, El financiamiento de los partidos políticos en México 2008)

⁶² Ley General de los partidos políticos, (México: congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014), artículo 53.

⁶³ Santacruz Favela, Julio César, Partidos Políticos. Marco Teórico. Derecho...Electoral Federal., op cit, pp. 45-53.

El financiamiento de simpatizantes es de manera voluntaria que hace las personas al partido con el que se sienten identificados.

El autofinanciamiento es el que consiste en que los propios precandidatos o candidatos de cada partido se sostengan con aportaciones de su propia fuente.

El financiamiento por rendimientos financieros, los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos.

En México contamos con el financiamiento mixto, es decir, tanto del financiamiento privado como el público, buscando un equilibrio entre ambos para resaltar las virtudes y minimizar las desventajas de cada uno de ellos.

La finalidad de un sistema de financiamiento mixto es evitar la dependencia de los partidos políticos respecto del Estado y su correlativo alejamiento de la sociedad.

5.3 ANÁLISIS ENTRE LOS MONTOS ASIGNADOS Y LA DEMOCRACIA

No es posible concebir una democracia sin la existencia de los partidos políticos, y por, esta razón, su financiamiento predominantemente público resulta clave, no solo para la propia subsistencia de estos organismos políticos, sino también para la legitimidad del sistema democrático mismo.

Un pensamiento que comprende la forma actual de concebir los términos de esta cuestión es el siguiente: “la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos”⁶⁴. El enfoque

⁶⁴ Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl, “¿Qué es y qué no es la democracia?”, en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1996, p. 38.

procesal clásico de la democracia de Schumpeter⁶⁵, que pone el acento en el método a través del cual los ciudadanos eligen a las personas que habrán de tomar las decisiones políticas, se complementa, así, mediante dos criterios, a saber: la responsabilización de los gobernantes ante los ciudadanos y la existencia de mecanismos cooperativos y competitivos más allá de los procesos electorales. Esto implica una visión de la democracia que trasciende su aspecto procedimental, al no centrarse en el momento en que se elige a los gobernantes, e incorporar criterios relacionados con el desempeño de las autoridades públicas elegidas. En el mundo contemporáneo la democracia constituye un arreglo institucional que se distingue por la manera de organizar las relaciones entre los gobernados y los gobernantes, por medio de un método para elegir a los gobernantes y mediante una serie de mecanismos para hacerlos responsables ante los gobernados por sus acciones.

Esta forma de otorgar los recursos tiene sus ventajas las cuales son:

- Transparencia en el origen de los recursos, lo cual permite el conocimiento y la transparencia de los fondos que se le otorgan a los partidos políticos, así como estos afectan en las campañas y por ende en las candidaturas. Es por esto que son necesarias normas claras y precisas que le permitan a la sociedad conocer quienes financian a los partidos políticos en el caso de que el dinero sea adquirido por medio de particulares. Dichas normas, son deberían ser controles que le den garantías al país y a los ciudadanos de que las actividades políticas de los partidos políticos se realizan en equilibrio entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, los dos fácilmente comprobables. Los recursos económicos son lícitos siempre y cuando su procedencia sea legítima y la aportación de estos se haga de forma transparente⁶⁶.
- Independencia de los partidos políticos respecto de cualquier interés ajeno a los mismos, esto con respecto a los recursos que le otorga el estado, ya

⁶⁵ Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1977.

⁶⁶http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/financiamiento%20de%20los%20partidos.htm, 4 de julio de 2014.

que si los partidos políticos dependieran totalmente del financiamiento privado, estos tendrían que tomar decisiones que beneficien en su mayoría a los entes privados que los otorgan, dejando los partidos políticos el estatus de beneficio público. Garantizando con esto la independencia de los partidos políticos respecto a los intereses privados.

- Condiciones adecuadas de equidad en la competencia electoral, buscando la igualdad de oportunidades entre los partidos políticos, garantizándoles que obtendrán los elementos para participar en la búsqueda del poder público, mediante los cargos de elección popular⁶⁷.
- Proveer una base mínima de recursos para que los partidos políticos puedan organizarse y sobrevivir en la contienda electoral.
- Busca evitar la tentación para los partidos políticos de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.

Así como tiene ventajas el otorgamiento de recursos financieros públicos, tiene sus desventajas las cuales son:

- Desvinculación de los partidos políticos respecto de la sociedad, los partidos políticos y solo buscar formas de quedar bien con aquellos que asignan el presupuesto público para estos, y no buscando el interés público, el cual es uno de sus fines principales, sino el más importante de ellos.
- Burocratización de los partidos políticos, ya que los hace dependientes de las reglas del juego, pues el financiamiento público tiene la capacidad de premiar o castigar ciertas pautas de los partidos políticos.
- Puede dar un gasto desmesurado por parte de los partidos políticos respecto de los recursos provenientes del erario público.
- Absoluta dependencia por parte de los partidos políticos respecto del Estado, volviéndose excesivamente dependientes del erario público, promoviendo un Estado paternalista.

⁶⁷ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/4/cnt/cnt5.pdf>, 4 de julio de 2014.

- Descontento popular debido al excesivo monto proveniente de la recaudación fiscal destinado al sostenimiento de partidos políticos.
- Para los partidos es más fácil obtener dinero sin hacer un esfuerzo por movilizar a los votantes.
- El dinero público provoca que el sistema de partidos se cierre debido a que los legisladores tienen incentivos para cambiar las reglas a su favor, otorgándose más dinero y elevando las barreras a la entrada.

El otro modo de otorgar los montos económicos a los partidos políticos es el financiamiento privado, el cual también contiene ventajas las cuales son⁶⁸:

- Obliga a los partidos políticos a estrechar sus lazos con la sociedad, ya que de no hacerlo, podrían perder votos del electorado y el apoyo económico, poniendo en riesgo su propia existencia.
- Evita el paternalismo gubernamental.
- Evita que los partidos políticos se burocraticen.
- Cierra las puertas al multipartidismo exagerado, subsidiado con fondos públicos que podrían destinarse a otras prioridades.
- Fortalece la autonomía de los políticos, previene la corrupción y promueve la transparencia.
- Protege la igualdad política de oportunidad y competencia electoral.
- Permite sobrevivir en un entorno en el cual se ha hecho más costoso difundir un mensaje y atraer los votos de sociedades más plurales.

Pero también se debe mencionar las desventajas del financiamiento privado:

- El desequilibrio en la contienda electoral, es decir, la desigualdad de oportunidades de llegar al poder.
- La intrusión de intereses de grupos o personas ajenas al partido político.

⁶⁸ Bernal Moreno, Jorge Kristian, El financiamiento ... en México 2008, op cit, pp. 61-66.

- Los subsidios no eliminan la corrupción, ya que las fuentes privadas e ilegales de financiamiento siguen existiendo.

Con la amplia valoración de los partidos políticos para la democracia contribuye a explicar porque el financiamiento público es tan frecuente en las democracias de hoy en día.

Es por todo lo anterior que se comprende que los partidos políticos sean entes vitales de los sistemas de representación plural, como el caso de México, y por lo tanto dicha existencia debe ser, en parte, sostenida con financiamiento público.

Sin embargo no debemos perder de vista que a los partidos políticos se les otorga el financiamiento público con la finalidad de que sus operaciones financieras como sus ingresos y egresos puedan ser observados en vías transparentes y conocidas por los ciudadanos, ya que se utilizan los recursos de los contribuyentes para esto.

De igual manera teniendo en cuenta que el financiamiento público debe garantizar, como se mencionó antes, un monto mínimo de recursos suficientes para que los partidos políticos, tanto antiguos y con mayor razón los nuevos, puedan competir y ganar espacios de representación parlamentaria y no solamente sea este un protocolo con perdedores y ganadores ya determinados.

En México, se ha optado por el financiamiento mixto, pero predominantemente público, en el cual la ley determina los límites y las fuentes de las que debe provenir el financiamiento privado, de igual manera la norma los topes de los gastos que pueden realizar los partidos políticos. Y con esto poder conocer de dónde proceden los recursos de los partidos políticos o de una parte de estos.

CONCLUSIONES

En primer lugar en la cuestión sobre el financiamiento de los partidos políticos todavía existe un camino extenso por recorrer, todavía falta mucho en las formas de utilización y transparencia de cualquier tipo de financiamiento, ya sea el público o el privado.

Es por esto que se debe señalar que el simple hecho de adoptar un sistema de financiamiento público para los partidos políticos no garantiza el cumplimiento de los objetivos del mismo, para ello es necesario adoptar otras medidas complementarias que apoyen su efectiva realización.

En segundo plano los partidos políticos, como entes de interés público, deben de responder a la ciudadanía, ya que estos los representan, mas sin embargo no está pasando en la actualidad, por lo cual los legisladores deben buscar mecanismos por los cuales exista una conexión real entre los partidos políticos y los ciudadanos que les otorgan el financiamiento público, con la capacidad de mantenerse en la competencia electoral para la obtención del poder.

Como cualquier otro sistema, ya sea en el mundo o en México, de financiamiento mixto con predominancia en el público, tiene sus ventajas y desventajas, sin embargo este no está funcionando para nuestro país, ya que los partidos políticos, o mejor dicho los que forman parte de estos, tiene una realidad diferente y no se encuentran vinculados con las necesidades de la sociedad y por ende con los ciudadanos que los eligen, de igual manera con el financiamiento público se hacen a los partidos políticos dependientes del estado, y dándole a este un rol paternalista con ellos, dando como resultado un gasto excesivo por parte de los partidos políticos, como vemos que está ocurriendo cada vez con mayor frecuencia en nuestro país, ya que no tienen que esforzarse para obtener el dinero del erario público.

PROPUESTA

Es por lo anterior que se recomienda dar paso a una nueva generación de partidos políticos, y llevando a los ya existentes a dar un refrescante cambio, ayudándolos los legisladores con nuevas leyes que permitan mayor apertura al financiamiento privado, dándoles la oportunidad de identificarse y unificar fines de acuerdo a la realidad social de los ciudadanos, ya que de no hacerlo así los partidos políticos se arriesgarían a perder votos y con esto oportunidades de ser electos para ostentar cargos de elección pública, pudiendo poner en riesgo la existencia del partido mismo.

No se recomendaría dejar cien por ciento del financiamiento privado al sostenimiento del partido político, ya que esto podría llegar a beneficiar a solo una parte de la sociedad y caeríamos en los mismos vicios en los que ya estamos o aún peores. Ya que las decisiones que se tomen como partido político, o como candidato y posible electo representante, sería solo para beneficiar a estos cuantos que podrían darse el lujo de pagar por la toma de decisiones de estos.

Se recomendaría, otorgarles a los partidos políticos una cantidad determinada de financiamiento proveniente del erario público, un 34 por ciento el cual sería calculado de la fórmula ya existente en la cual se define por la última elección a diputados, permitiéndoles recaudar por autofinanciamiento y financiamiento privado, el resto del dinero que necesitan para el funcionamiento óptimo del partido político, teniendo como tope cada uno el 33 por ciento.

Los medios por los cuales se les permitirá a los partidos políticos obtener los recursos financieros antes mencionados, los determinará el recientemente creado, Instituto Nacional Electoral (INE), determine pertinentes para la fiscalización de donde los obtuvieron sean lícitos.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Nolasco, Ernesto. *Luces y sombras de quien quiere retornar al palacio nacional*. México: agencia promotora de publicaciones, 2009.

Bernal Moreno, Jorge Kristian. «Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos.» En *Derecho electoral*, de Fernando Serrano Migallón, 153-168. México, D.F.: Porrúa, 2006.

Bolívar Meza, Rosendo. *Partido revolucionario institucional: crisis y refundación*. México: UNAM, 2003.

democratico., centro para el desarrollo. *Análisis comparativo para la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*. México, D.F.: editorial del IFE, 2008.

Figuería Alfonso, Enrique. *Derecho Electoral*. México, D.F.: UNAM, 2007.

Guillén Castro, Arturo. *LEGIS*. febrero de 2014.
http://www.legis.com.mx/BancoConocimiento/A/articulos_de_opinion_-_reforma_politico_electoral/articulos_de_opinion_-_reforma_politico_electoral.asp?Miga=1&CodSeccion=25 (último acceso: 04 de julio de 2014).

Gutiérrez, Pablo, y Daniel Zovatto. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México, D.F.: Instituto de investigaciones jurídicas, 2011.

Langston, Joy. «¿debilitar la autonomía del IFE?» En *las reformas al Cofipe, 2007*, de Joy Langston, 247-248. México, D.F.: UNAM, 2009.

Lorenzo Córdova, Vianello. «EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.» Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral; Organización de Estados Americanos., 2011.

Lugo Galera, Carlos. «Sistema de partidos y sistema electoral en México.» En *Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación fuera del proceso electoral.*, de Carlos Lugo Galera, 14-23. México, D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

Sánchez González, Santiago. «La financiación de los partidos políticos en los Estados Unidos.» En *Teoría y realidad constitucional*, de Santiago Sánchez González, 71-81. México: Instituto de investigaciones jurídicas, 2000.

Sánchez, Francisco José de Andrea. *Los partidos políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México, D.F.: Instituto de investigaciones jurídicas, 2002.

Vivero Avila, Igor. *desafiando al sistema. la izquierda política en México, evolucion organizada, ideologica y electoral del partido de la revolucion democratica (1989- 2005)*. México, D.F.: Porrúa, 2007.

LEGISLACIONES

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Partidos Políticos

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales