

El Financiamiento a los Partidos Políticos en el Ámbito Federal

Alejandro Favela Gavia*

Se cuenta que Napoleón Bonaparte decía que en la guerra había tres cosas importantes: la primera era el dinero, la segunda, el dinero y la tercera, también el dinero. Este criterio es aplicable y asimilable a la política y en particular a los partidos políticos, toda vez que es el dinero el que posibilita la financiación de las más diversas actividades que los partidos políticos realizan. En México la dotación de recursos financieros para los partidos políticos es de una capital importancia puesto que el financiamiento público de los mismos corre a cargo de los recursos fiscales del gobierno, esto es la financiación de los partidos políticos es parte de las obligaciones que el Estado mexicano asume y es cubierta con parte de los impuestos que pagamos los mexicanos, por lo que monto y destino nos incumbe a todos.

El marco constitucional

El artículo 41 precisa, en su fracción I que los partidos políticos son entidades de interés público y en su fracción II da líneas generales para el financiamiento público de los mismos, y hace obligatorio que la Ley reglamentaria garantice que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. En el apartado A de esta Fracción II, se refiere a las características del financiamiento de las actividades ordinarias; en el

* Profesor investigador de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

apartado B se refiere a las características del financiamiento de las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y en el apartado C se refiere a la reintegración de los recursos que los partidos eroguen en actividades relativas a la educación, investigación y tareas editoriales. De manera que es en este artículo 41 constitucional donde se fija la obligación por parte del Estado para financiar a los partidos políticos en sus actividades permanentes, en sus labores electorales y en sus actividades de capacitación.

La ley reglamentaria

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) En su Capítulo Segundo titulado “Del Financiamiento de los Partidos Políticos” señala en dos artículos, el 49 las modalidades de ingresos para los partidos políticos, en el 49-A se establece la obligatoriedad de informar sobre los recursos ordinarios y sobre los recursos en año de elección, en tanto que en el Artículo 49-B se señalan las modalidades de verificación y control sobre ingresos y egresos de los mismos partidos políticos.

El artículo 49 del COFIPE

En este artículo se precisan, en la fracción 1 cinco modalidades de financiación para los partidos políticos, que son:

- a) financiamiento público,
- b) financiamiento por la militancia,
- c) financiamiento de simpatizantes
- d) autofinanciamiento
- e) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

En la fracción 2 se señala quienes no podrán aportar o donar por sí o por interpósita persona en dinero o en especie a los partidos políticos, por lo que de manera taxativa se prohíbe que cualquier entidad pública de cualesquiera de los tres poderes de la unión o de cualquiera de los tres

niveles de gobierno ministre apoyo alguno a los partidos políticos, lo mismo vale para cualquier organismo internacional independientemente de su naturaleza, para los ministros, asociaciones o iglesias, para las personas que vivan o trabajen en el extranjero y para las empresas mexicanas de carácter mercantil.

En la fracción 3 se prohíbe que los partidos políticos contraten créditos con la banca de desarrollo y se prohíbe también que personas no identificadas aporten numerario, excepción hecha de las colectas en mítines o en la vía pública.

En la fracción 4 se señala que las aportaciones de los simpatizantes serán deducibles del Impuesto sobre la renta hasta en un monto del 25%.

La fracción 5 señala que los partidos políticos deberán contar con un órgano interno para la obtención y administración de sus recursos y para la presentación de sus informes

La fracción 6 ordena la constitución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual funcionará de manera permanente.

En la fracción 7 se detallan las características del financiamiento público bajo las tres modalidades señaladas en el artículo 49 constitucional, especificándose de manera detallada las formas de dicha determinación.

Financiamiento para actividades permanentes

Para el sostenimiento de actividades permanentes el Consejo General del IFE elaborará un estudio para determinar los costos mínimos de una campaña para diputado, otro estudio para los costos mínimos para una campaña a senador y otro para los costos mínimos de una campaña para presidente. El costo mínimo de cada campaña se multiplica por el número de puestos a elegir en cada caso y por el número de partidos con representación en el Congreso y ese gran total se divide en dos partes, el 30% se distribuye de manera igualitaria entre los partidos con fracciones parlamentarias y el 70% restante se distribuye conforme al porcentaje de la votación nacional emitida que corresponda a cada partido con fracción parlamentaria. Dichos montos anuales se ajustarán conforme al índice de precios al consumidor proporcionado por el Banco de México. Las ministraciones serán mensuales y cada partido se obliga a destinar cuando menos el 2% del financiamiento público a sus fundaciones o institutos de investigación.

Financiamiento en año electoral

Para los gastos de campaña los partidos políticos recibirán en el año de elecciones, un financiamiento adicional equivalente al que reciben de manera ordinaria.

Financiamiento para actividades de capacitación

El financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público podrá ser financiado hasta en un 75%.

Financiamiento para partidos nuevos

Estas reglas rigen para los partidos con registro y representación en las Cámaras, para los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección, la fracción 8 señala que tendrán derecho al financiamiento público en una proporción del 2% del total del financiamiento público a los partidos políticos para sus actividades ordinarias, en tanto que en año electoral, dicho financiamiento se verá incrementado en la misma proporción que el de los partidos con registro.

De las cuotas de militantes y aportaciones de simpatizantes

Este mismo artículo 49 señala en su fracción 11 que las cuotas de los afiliados deberán recibirse contra recibo foliado, que las aportaciones de los simpatizantes no podrán exceder el 10% del financiamiento público ordinario y cada aportación individual no podrá exceder el 0.05% del monto anual que cada partido político recibe anualmente, las aportaciones en dinero serán mediante contra recibo foliado y las aportaciones en bienes muebles o inmuebles se aplicarán a los objetivos del partido político.

Del autofinanciamiento, fondos, rentas, fideicomisos y rendimientos financieros

Los recursos que por si mismo obtenga el partido político deberán ser reportados en el informe anual correspondiente.

La filosofía del legislador

Este conjunto de reglas pretenden hacer que la financiación de los partidos políticos sea lo mas transparente posible y estimular al mismo tiempo una competencia entre los partidos, tanto por los votos de los ciudadanos, como por los recursos pecuniarios que esos votos representan. Es claro que en la actual política mexicana los votos son escaños y también son dinero para los partidos políticos. El otro elemento sustantivo en la filosofía del legislador es la preeminencia del financiamiento público sobre las fuentes de recursos privados, lo que se ha traducido en un esquema muy generoso para los partidos con registro y para las asociaciones políticas nacionales que acceden a estos fondos públicos.

Las objeciones

La filosofía del legislador y las normas planteadas en la ley reglamentaria, vistas en abstracto parecieran generar un consenso en torno a su justeza y es menester señalar que estas reglas no han ocasionado mayor conflicto en sus tres primeros años de aplicación, pues durante el trienio 1997-1999, dichas reglas se aplicaron sin mayores comentarios. Sin embargo ya para el año 2000 empezaron a surgir las voces que cuestionaban lo caro de la democracia mexicana, enfocándose las críticas al alto costo del Instituto Federal Electoral. A esas críticas su Consejero Presidente ¹ hizo frente argumentando que como la legislación mexicana

¹ "José Woldenberg, Consejero Presidente del IFE admitió que el alto costo de las elecciones en México es producto del gran número de candados establecidos para inyectar certidumbre y legitimidad a los procesos electorales ~ cuando la confianza este suficientemente asentada estos mecanismos no serán necesarios, por lo que en cuatro o cinco elecciones se deberán reducir sustancialmente los costos ~ " *El Universal* 7 de enero del 2000.

en materia electoral planteaba una gran cantidad de candados, poniendo como ejemplo los listados nominales con fotografía que deben ser entregados a cada uno de los partidos en competencia electoral, evidentemente hace que los costos se eleven, pero que resulta indispensable asumir esos costos para poder darle certidumbre al mismo proceso electoral. De manera que el costo exorbitante que representa el Instituto Federal Electoral viene a ser un remedio a los largos años precedentes en los cuales la democracia electoral no era confiable en nuestro país. Por lo que nuestro pasado inmediato está ocasionando, en la actualidad, en consecuencia que los costos de la financiación de nuestra democracia en materia organizativa se vean como muy altos, pero que para que se pueda consolidar esta fase institucional de nuestra democracia, es necesario seguir sufragando esos muy altos costos.

Por otra parte, cuando se dan a conocer los datos de la financiación a los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales, hay que remarcar que esta es una polémica que se ha reiterado años con año, siempre en los meses de enero y febrero, en la prensa se hacen comentarios muy críticos con respecto a los montos y la extrema facilidad para acceder a esa fuente de financiamiento público.²

Las críticas tienen varios sentidos, el primero es respecto de la prolijidad de los financiamientos ordinarios a los partidos y asociaciones políticas, la segunda vertiente tiene que ver con la composición misma de algunos partidos y asociaciones, las cuales no han dejado de ser consideradas como negocios de familia.³

Sin embargo el grueso de los comentarios va en el sentido de que esas fuertes sumas de recursos públicos podrían ser destinados a otros fines y no al sostenimiento de los propios partidos y sus actividades ordinarias, lo que revela el casi total desconocimiento de cómo se calcula el financiamiento a las organizaciones partidarias y asociaciones políticas nacionales y el descrédito que esas mismas organizaciones y asociaciones tienen entre los comentaristas políticos, así como el poco reconocimiento que su actividad merece por parte de la población en general.

² En este sentido los comentarios de José Antonio Crespo son muy acres, pero también muy acertados.

³ En particular la crítica se ha centrado en el PVEM y en el PSN.

Las cifras

El financiamiento público a los partidos políticos en el año 2000 se compuso de la siguiente manera:

Partido	Ordinario	Campaña	Total
Acción Nacional	335,767,829.30	335,767,829.30	671,535,658.60
Revolucionario Institucional	455,120,507.41	455,120,507.41	910,241,014.88
De la Revolución Democrática	326,705,109.66	326,705,109.66	653,410,219.32
Del Trabajo	105,152,662.47	105,152,662.47	210,304,324.94
Verde Ecologista de México	116,946,857.98	116,946,857.98	233,893,719.96
Convergencia por la Democracia	26,793,859.37	26,793,859.37	53,587,718.74
Centro Democrático	26,793,859.37	26,793,859.37	53,587,718.74
Sociedad Nacionalista	26,793,859.37	26,793,859.37	53,587,718.74
Auténtico de la Revolución Mexicana	26,793,859.37	26,793,859.37	53,587,718.74
Alianza Social	26,793,859.37	26,793,859.37	53,587,718.74
Democracia Social	26,793,859.37	26,793,859.37	53,587,718.74
TOTAL	1,500,456,125.07	1,500,456,125.07	3,000,912,250.14

Fuente: IFE

Como resulta evidente, 3 mil millones de pesos para financiar partidos y campañas en un año electoral, es efectivamente mucho dinero, ahora bien si hacemos el agrupamiento por fuerzas políticas para las elecciones federales del año 2000, tenemos que la Alianza para el Cambio dispuso de \$452 millones de pesos, en tanto que el PRI pudo gastar \$455 millones de pesos y la Alianza por México erogó una suma de \$512 millones de pesos, de manera que las tres fuerzas políticas realmente significativas, gastaron en campañas electorales \$1 mil 420 millones de pesos.

Ahora bien si tomamos en cuenta los datos de financiamiento ordinario para los años 2001 y 2002, tendremos las siguientes cifras:

Partido	2001	2002
PAN	619,250,613	646,497,591
PRI	689,794,183	720,145,034
PRD	273,198,587	285,219,385
PT	137,992,579	144,064,326
PVEM	176,310,746	184,068,421
CD	113,638,342	118,638,429
PSN	98,192,354	102,512,817
PAS	98,192,354	102,512,817
TOTAL	2,206,569,758	2,303,658,823.97

Fuente: IFE

A estas cifras hay que añadir que en el año 2001, el IFE dio a 41 agrupaciones políticas nacionales un total de 44 millones 131 mil 393 pesos y en el año 2002 a 36 agrupaciones políticas nacionales se le dio un financiamiento público por 46 millones 73 mil 176 pesos, de manera que si sumamos 3 mil millones un año, 2 mil 250 millones otro año y 2 mil 350 otro año, la democracia en México es bien cara, pues es necesario añadir que el IFE cuesta un promedio de 3 mil millones de pesos anuales.⁴

⁴ Para el año 2002 sus gastos de operación son de 3 mil 124 millones de pesos los que se desglosan en: Servicios Personales 2 mil 155 millones, Materiales y Suministros, 229 millones, Servicios Generales 539 millones, Bienes Muebles e Inmuebles, 174 millones y 24 millones de obras públicas. *Reforma* 11 de enero de 2002.

Ahora bien es menester recordar que solamente hemos hecho referencia a la legislación y el financiamiento público a nivel federal, pues a todas estas cifras hay que añadir los costos de la democracia en cada entidad federativa, lo que implica institutos y partidos, sí como agrupaciones políticas locales en cada una de las entidades federativas,⁵ mas los gastos que implica la organización de las elecciones locales y añadir los gastos de campaña que realizan los partidos políticos en esos comicios. De tal manera que la democracia cuesta, pero dado el enfoque y la filosofía del legislador imperante en nuestras leyes electorales, la democracia le cuesta al país, pues toda ella es pagada con los impuestos.

Financiamiento a los partidos políticos en los años 2001 y 2002

(en pesos corrientes)

Partido	2001	2002
PRD	53,446,790	57,200,528
PAN	48,616,334	52,030,814
PRI	41,794,304	44,729,651
PVEM	23,030,539	24,648,047
PT	3,337,759	3,571,180
CD	3,337,759	3,571,180
PSN	3,337,759	3,571,180
PAS	3,337,759	3,571,180
TOTAL	180,239,006	192,897,760

FUENTE : Para el año 2001, *Reforma*, 31 de diciembre de 2001 y para 2002, *Reforma*, 31 de enero del 2002.

⁵ Como muestra del costo de la democracia a nivel local resulta revelador lo que costó en los años 2001 y 2002 el Instituto Electoral del Distrito Federal a los contribuyentes, los recursos que se entregaron a los partidos en 2001 fue de 180 millones de pesos y en 2002 ascendió a 192 millones de pesos, pero el IEDF en su conjunto le ha costado a los contribuyentes en el año 2002, la cifra de 1 mil 145 millones que se distribuyen de la siguiente manera: 341 millones de pesos para las oficinas centrales, 156 para los órganos desconcentrados, 315 millones de pesos para 8 partidos y 21 agrupaciones políticas locales y 331 millones para la organización de las elecciones vecinales. El financiamiento a los partidos políticos en el DF para sus actividades ordinarias en los años 2001 y 2001 se distribuye de la siguiente manera:

El problema

Los partidos políticos y las asociaciones políticas viven del financiamiento público, (esto es así por mandato de ley), al tiempo que son los partidos los únicos que pueden registrar candidatos a puestos de elección popular en los comicios, y dado que son los representantes populares en el ámbito federal los únicos que pueden modificar las actuales reglas de financiamiento a los partidos políticos, resulta poco probable el esperar que ese financiamiento se vea disminuido por la voluntad de los propios partidos políticos y sus dirigencias. Esperar algo distinto a que pretendan mantener o incrementar sus propios ingresos escapa a toda lógica sensata. Evidentemente la presión para disminuir esos montos de financiamiento público tendrá que venir de un espacio social distinto al de los propios partidos y agrupaciones políticas.

Elementos para la reflexión sobre financiamiento público a los partidos políticos

En muchos países democráticos las reglas para el financiamiento de los partidos políticos tiene reglas muy diferentes a las imperantes en nuestro país hoy día. En algunos países, por ejemplo la República Federal Alemana, los partidos políticos tienen un estatus constitucional similar a los partidos políticos mexicanos, pero en ese extraño país, el legislador ha asumido que las campañas deben ser sufragadas con recursos públicos en un cierto porcentaje, pero el sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos no es asumido como una responsabilidad de Estado, antes al contrario, se considera que una subvención de ese tipo distorsiona la libertad de expresión del pueblo alemán, por lo que el sostenimiento de los partidos corre por la cuenta de los militantes y los simpatizantes bajo reglas de supervisión muy específicas. Fenómenos similares ocurren en casi todas las democracias del mundo. En otros casos los umbrales para obtener financiamiento público para campañas electorales son muy superiores a los vigentes en México, de manera que un 2% en cualquier elección federal mexicana, en manera alguna podría ser un requisito con el que se podría acceder a financiamiento público ordinario por tres años posteriores al año de elección.

Por otra parte, dado que la forma de determinar los montos de los financiamientos a los partidos políticos, está estrechamente ligados al número de días que la ley marca para el desarrollo de las campañas político electorales y dado que ahora estas se desarrollan preferentemente en los medios de comunicación masiva, sería deseable que dichos tiempos se redujeran sensiblemente, a fin de aumentar su impacto y disminuir sus costos.

Ahora bien, como gracias a la vigencia de la muy joven democracia electoral mexicana han surgido y se han potenciado muchas industrias que se ven beneficiadas por esa competencia, es poco probable que medios masivos de comunicación, empresas consultoras, agencias de publicidad, empresas de medición de la opinión pública, etc. sean propicias y vean con buenos ojos la propuesta de reducción del financiamiento público a los partidos políticos, pues en ellos han encontrado un cliente adicional a su mercado. En fin, parafraseando a José Woldenberg, quien para defender el presupuesto del IFE decía que habrá que esperar varias elecciones para poder bajar los costos de su Instituto, en el caso del financiamiento público a los partidos y agrupaciones políticas, será también menester el esperar para que la opinión pública se sensibilice de lo caro que son los institutos electorales permanentes y los partidos políticos subvencionados; para que de columnas y comentarios circunstanciales y periódicas se pase a la fase de una voluntad clara para mantener la democracia, pero con costos financieros, a cargo del erario público, muy por debajo de los que hoy en día están vigentes en la Constitución y la ley reglamentaria.