XV Coloquio Internacional de Cuerpos Académicos y Grupos de Investigación en Análisis organizacional
"Educación, Organizaciones e Instituciones en los Procesos de Transformación Nacionales**"**
Homenaje a James G. March

Análisis del financiamiento a los partidos políticos en Tabasco (1996-2018)

Mesa Temática: Políticas Públicas y Gobernanza

Modalidad: Protocolo de Investigación

Jenner Torrez Vázquez[1]
Correo Electrónico: jenner.torrez@gmail.com
Teléfono: 961 229 8072
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Av. Universidad S/N Zona de la Cultura Col. Magisterial
C.P. 86040 Villahermosa, Tabasco

Beatriz Pérez Sánchez
Correo Electrónico: beatrizperez10@hotmail.com
Teléfono: 993 243 3681
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Av. Universidad S/N Zona de la Cultura Col. Magisterial
C.P. 86040 Villahermosa, Tabasco

Guanajuato, Gto, México.

23 y 24 de mayo de 2019

[1] Autor por correspondencia

Análisis del Financiamiento a los Partidos Políticos en Tabasco (1996-2018)

Resumen

Los partidos políticos ocupan el papel central en la construcción de la democracia y a fin de garantizar una competencia electoral real y equitativa, en México se ha reformado en su marco legal el esquema de financiamiento, de tipo mixto, con la preponderancia del financiamiento público sobre el privado. El objetivo de la investigación es: analizar las causas históricas estructurales y político-económicas que propiciaron el actual modelo de financiamiento a los partidos políticos en Tabasco en el periodo 1996-2018 y sus consecuencias. La metodología a emplear corresponderá a un enfoque cualitativo como instrumento de recolección y análisis de la información sobre el financiamiento a los partidos políticos, y dado que permite el empleo de técnicas de investigación y habilidades de manera flexible, las cuales se ajustan conforme los requerimientos del proceso de la investigación.

Palabras clave

Partidos Políticos, Financiamiento público, Financiamiento privado

Introducción

De acuerdo con Duverger (1957) un sistema electoral de mayoría relativa produce un sistema bipartidista mientras que un sistema de representación proporcional produce uno de tipo multipartidista. En México y en el estado de Tabasco se asume un sistema de partidos multipartidista, integrado por los siguientes nueve partidos:

- Partido de la Revolución Institucional (PRI)
- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
- Partido del Trabajo (PT)
- Movimiento Ciudadano (MC)
- Partido Nueva Alianza (PANAL)
- Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)
- Partido Encuentro Social (PES)

Los partidos políticos ocupan el papel central en la construcción de la democracia, son el enlace entre ciudadanía y gobierno, son considerados la herramienta para la democracia. Agrupan a un conjunto de personas con intereses en común y afi-

nidad ideológica con el objetivo de llegar al poder y a partir de ser gobierno influir en el Estado.

El proceso de transición democrática en México ha implicado la modificación de las normas e instituciones electorales y de los sistemas de integración de los órganos representativos que contribuyen a reflejar en ellos la creciente diversidad política, a través de ocho reformas electorales federales: 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014.

Fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis en los distintos apartados de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, en las condiciones y calidad de la competencia democrática (Córdova, 2008).

La transición a la democracia en México requirió crear una serie de reglas que permitieran tanto la competencia equitativa entre partidos políticos como procesos que garantizaran la confianza de los ciudadanos sobre el resultado de las elecciones.

Esto se tradujo en un aumento del gasto, tanto para organizar las elecciones con sus mecanismos de confiabilidad, así como en un sistema de financiamiento público a los partidos políticos. Sin embargo, en años recientes ha crecido la preocupación acerca del gasto público en la operación de las elecciones y en partidos políticos, en especial si se compara con los montos de otros países (Morales, 2012) (Ugalde & Rivera, 2014).

Planteamiento del problema

Antecedentes

Hasta la reforma de 1987 se previó por primera ocasión el financiamiento público de carácter pecuniario para los partidos políticos, los criterios a considerar eran: 1) el número de votos obtenidos en las elecciones federales inmediatas anteriores y 2) el número de curules alcanzados en la Cámara de Diputados (Orozco J. , 2004).

La reforma de 1990 amplió los conceptos de financiamiento público:

a) Por actividad electoral.
b) Por 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.
d) Por actividades específicas como entidades de interés público.

A partir de la reforma de 1993 el Instituto Federal Electoral (IFE) asumió la función de fiscalizar los recursos de los partidos políticos: se establecieron reglas respecto del financiamiento privado y sobre los topes de gastos de campaña; mecanismos de información, supervisión y fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos; y, en consecuencia, se establecieron sanciones.

La reforma de 1996 dotó al IFE de nuevas atribuciones referentes a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Se estableció de acuerdo al marco legal

del modelo de financiamiento de tipo mixto; con la preponderancia del financiamiento público sobre el privado.

El propósito del financiamiento público es garantizar un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral implique una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar espacios de representación parlamentaria y no signifique únicamente un ritual con ganadores y perdedores predeterminados (Woldenberg, 2003).

Se han originaron dos posiciones al interior en la ciencia política en la discusión acerca de otorgar financiamiento público: una que argumenta que un elevado financiamiento evita que los partidos sean rehenes de grupos o individuos con poder económico y que facilita la fiscalización de los recursos; y otra que señala la incongruencia de asignar a los partidos cantidades onerosas dada la pobreza y desigualdad en el país. No obstante, ambas coinciden en la permanencia del financiamiento público a fin de evitar el control económico sobre la democracia.

En Tabasco la alternancia en la elección del ejecutivo estatal se presentó en las elecciones de 2012, como parte de un proceso de cambio continuo y progresivo derivado de la dinámica nacional. Previamente en 2008 se reformó la constitución estatal en materia electoral, se derogó el Código Electoral y se sustituyó por la Ley Electoral del Estado de Tabasco (Bravo & Martínez, 2014). La importancia de estudiar el financiamiento a los partidos políticos Tabasco, tema poco estudiado permite la construcción de la trayectoria política.

Delimitación del Tema-Problema

Análisis de la evolución del financiamiento a los partidos políticos en Tabasco (1996-2018)

La investigación se delimita de manera espacial al estado de Tabasco y al periodo comprendido de 1996 a 2018.

Preguntas de investigación

Pregunta principal.

¿Qué causas históricas estructurales y político-económicas propiciaron el actual modelo de financiamiento a los partidos políticos en Tabasco en el periodo 1996-2018?

Preguntas secundarias.

- ¿Cuál es el origen de los partidos políticos en Tabasco?
- ¿Cuáles son las bases históricas y políticas del financiamiento público?
- ¿Cómo ha sido la evolución de la legislación nacional y estatal del sistema electoral?
- ¿Cómo evoluciona el financiamiento estatal y nacional destinado a los partidos políticos?

Objetivos de investigación

Objetivo General.

Identificar y analizar las causas históricas estructurales y político-económicas que propiciaron el actual modelo de financiamiento a los partidos políticos en el Tabasco en el periodo 1996-2018 y sus consecuencias.

Objetivos Específicos.

- Determinar el origen de los partidos políticos en Tabasco.
- Identificar las bases históricas y políticas del financiamiento público.
- Analizar la evolución de la legislación nacional y estatal del sistema electoral.
- Comparar la evolución del financiamiento a los partidos políticos a nivel estatal y nacional.

Justificación

En la evolución del financiamiento a los partidos políticos se ha argumentado que su incremento constante no supone afectación a las finanzas públicas, ya que representa una mínima porción del presupuesto de egresos nacional y estatal, pero pese a que la asignación actual no parezca representar un golpe a las finanzas públicas resulta relevante analizar su evolución en relación a los demás apartados del presupuesto de egresos.

Análisis del Financiamiento

El sistema de financiamiento político que se adopte en un régimen democrático determina su calidad, debe garantizar la igualdad y la autonomía de los ciudadanos para decidir libremente. La competencia partidista con recursos equilibrados permite la reproducción de la democracia.

No obstante el panorama resulta incierto y limitado dada la incapacidad del sistema democrático de enfrentar a la corrupción que resulta de la relación política-dinero. A lo largo del análisis del proceso democrático de México y Tabasco resulta necesaria la comparación entre la realidad y los esquemas teóricos, respecto al financiamiento político, a fin de conocer los efectos negativos que tiene la democracia real, ayuda a entender la creciente desilusión y apatía hacia la democracia por la evidente corrupción de los principales actores involucrados.

En el análisis de la evolución del financiamiento a la democracia se debe considerar el contexto político que caracteriza al incipiente sistema de partidos, producto del régimen autoritario que se consolidó a partir de la Revolución Mexicana que convirtió al Partido Nacional Revolucionario (PNR) en el aparato funcional al poder presidencial ejercido al convertir al resto de los poderes, Legislativo y Judicial, en espacios de reproducción y obediencia a la voluntad del titular del Ejecutivo.

La falta de un sistema de partidos en Tabasco ocasionó la exclusión y presencia marginal que relegó a los esporádicos partidos de oposición, y preponderò por su estructura y resultados electorales a los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, el resto se presentan como partidos testimoniales.

La función de los partidos políticos es cuestionada por la sociedad mexicana debido a la desconfianza que generan por los niveles de corrupción que envuelve a sus dirigentes así como su ineficiencia en su actuar, toda vez que parecen perfilar un escenario de disociación entre la clase política y la sociedad en general, en donde los primeros anteponen sus intereses autónomos respecto al de sus representados.

Marco referencial

Marco Normativo

La creación, permanencia, así como los derechos y obligaciones de los partidos políticos nacionales están regulados de acuerdo con la ley en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos y a nivel estatal por la Constitución Política local en su artículo 9 y en la Ley electoral y de Partidos Políticos local.

Posterior a la reforma de 2014 la Constitución Política Federal en su artículo 41 establece que 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 y se deberán otorgarse conforme a lo que dispone la ley:

- 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 valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. 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.
- 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.
- 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.

Se aseguró así que 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.

La Ley General de Partidos Políticos, en su Título Quinto, Capítulo I refiere al financiamiento de los partidos políticos y el artículo 50 establece:

- 1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.
- 2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.

En el estado Tabasco de acuerdo con la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado en su artículo 72 fracción I inciso A, será el Consejo Estatal quien determinará anualmente el monto total por distribuir entre los Partidos Políticos, para lo cual multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente al Estado de Tabasco, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el estado.

Con esta lectura exploratoria de la legislación federal y estatal se delimita el financiamiento a los partidos políticos consisten en su mayoría en la asignación de re-

cursos económicos con cargos al Estado, para alcanzar sus objetivos políticos e institucionales.

Marco Teórico

En un análisis del estado del arte, el estudio de los partidos políticos en México, considerados desde la década de los cincuenta hasta el presente, registra diversos enfoques tales como: del devenir histórico, las fracciones, la participación electoral, las relaciones entre partido y gobierno; y poco explorados: la democracia interna, núcleo dirigente, composición social, partidos regionales y el financiamiento (Carillo & Lujambio, 2003) (Cotarelo, 1993) (Sánchez, 2007) (Hernández, 2016) (Hernández M. , 2016).

En teoría la política pública del financiamiento a los partidos políticos por parte del Estado pretende evitar el empleo de dinero ilegal en las campañas, la distorsión del principio democrático “un hombre igual a un voto” y facilitar la fiscalización de los recursos.

De acuerdo con Jiménez (2005) en la mayoría de las investigaciones sobre el financiamiento a los partidos políticos carece de marco teórico, toda vez que no se identifica una teoría general del financiamiento a los partidos y de sus actividades.

El financiamiento público contribuye a que los partidos liberen de presiones o influencias externas a fin de fortalecer la autonomía de los partidos (Guerrero, 2003) y al mismo tiempo conlleva una mejor fiscalización de los recursos otorgados al reportar públicamente sus ingresos y gastos. Contribuye a promover un principio

de equidad en la competencia electoral, al garantizar ingresos mínimos a los institutos políticos y a sus candidatos (Woldenberg, 2006).

En los argumentos en contra, destaca, que la fiscalización de los recursos empleados por los partidos políticos es aún incipiente y los instrumentos son insuficientes, así como el escenario de crisis en las finanzas públicas dada la excesiva dependencia del financiamiento público en los partidos, que podría debilitarlos en los procesos de negociación con el partido gobernante (Córdova, 2011).

La formulación de una verdadera teoría general referente al financiamiento de los partidos políticos debe considerar su origen, dinámica y control sobre las prerrogativas (De Andrea, 2002).

De acuerdo con lo anterior, el marco teórico de la investigación se desarrollará en tres partes: a) Sistema de partidos políticos y electoral; b) Democracia; y finalmente, c) Financiamiento público y privado a los partidos políticos

Sistema de partidos políticos y electoral

El sistema político será entendido como el conjunto de instituciones, fuerzas estructuras, relaciones, grupos y procesos, mediante los cuales se origina, distribuye, emplea o se modifica el poder político en una sociedad en las diferentes etapas históricas (Sartori & Morlino, 1988).

Y para la concepción de sistema de partidos se refiere a las formas y modalidades en que los partidos políticos coexisten en un país. La relación que exista entre distintos elementos tales como número de partidos, dimensión y relación existente define el tipo de tipo de sistema de partidos que exista (Duverger, 1957).

Análisis del Financiamiento

Democracia

La democracia como una de las tantas formas de gobierno, en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía y la oligarquía, bajo un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados (Bobbio, 1986) (Bobbio, Liberalismo y democracia, 1989). Se asume que los partidos son un factor importante en el desarrollo de la democracia de un país, por su papel político electoral y la conducción de las demandas ciudades.

Financiamiento público y privado a los partidos políticos

Una definición del financiamiento de partido político refiere al proceso mediante el cual se canalizan recursos económicos, bienes y servicios hacia los partidos políticos para posibilitar el cumplimiento de sus fines (Berlín, 1988) (Gómez, 1996), (González-Varas, 1995).

.

Hipótesis o Proposiciones

Las reformas electorales de financiamiento a los partidos políticos en Tabasco realizadas en la legislatura local durante el periodo de estudio se han realizado en concordancia con lo establecido en la constitución federal, sin considerar la coyuntura local distorsionando el esquema de distribución de recursos.

Diseño de Investigación

Enfoque de investigación

La presente investigación corresponderá a un enfoque cualitativo como instrumento de recolección y análisis de la información sobre el financiamiento a los partidos políticos, dado que permite el empleo de técnicas investigación y habilidades de manera flexible que se ajustan conforme los requerimientos del proceso de la investigación.

Tipo de investigación

Para el desarrollo de la investigación se empleará como base a la teoría fundamentada que corresponde a una propuesta metodológica para generar conocimiento alrededor de un determinado tema de estudio.

De acuerdo con Corbin (2016) la teoría fundamentada, es un proceso dinámico que presenta como su intención la construcción activa el conocimiento a través de la interrelación entre diferentes fases de la investigación, a partir de algunas hipótesis, modelos o teorías preliminares que explican la realidad del área de estudio. Para ello, se compone de tres elementos: creación de nuevos conceptos, desarrollo de categorías e integración de categorías, para alcanzar una integración final que transite de la descripción a la propuesta teórica.

Unidades de Análisis

Una de las características principales de la teoría fundamentada es que deriva de los datos recopilados de forma sistemática y que son analizados mediante un proceso de investigación para tal efecto, se pretende en el desarrollo de la investigación recurrir a un diseño emergente para y emplear la codificación teórica.

Para ello en la presente investigación se analizaran los cambios legislativos que han ocurrido del estado de Tabasco a través del análisis documental de las reformas electorales a fin de identificar a aquellos que corresponden al esquema de financiamiento a los partidos políticos.

Referencias

Berlín, F. (1988). Voz: Financiamiento de partidos politicos. En *Diccionario Electoral* (pág. 303). Costa Rica: Centro Interaméricano de Asesoría y Promoción Electoral.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia.* México: Fondo de Cultura Económica.

Bravo, M., & Martínez, G. (2014). *Política, partidos políticos y elecciones en México. Historias regionales 1980-2013.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Carillo, M., & Lujambio, A. (2003). *Dinero y contiensa político electoral.* México: Fondo de Cultura Económica.

Corbin, J. (2016). La investigación en la teoría fundamnetada como medio para generar conocimiento profesional. En S. Benard, *La teoría fundamentada: una metodología cualitativa* (págs. 13-54). México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Córdova, L. (2008). La reforma electoral y el cambio político en México. En D. Zovatto, & J. Orozco, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (págs. 653-704). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

Córdova, L. (2011). El financiamiento a los partidos políticos en México. En P. Gutiérrez, & D. Zovatto, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (págs. 351-358). México: Organización de Estados Americanos y Universidad Nacional Autónoma de México.

Cotarelo, R. (1993). Partidos políticos y democracia. En J. Bailey, *Aspectos jurídicos del financiamiento a los partidos politicos .* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

De Andrea, F. (2002). *Los Partidos Políticos.* México : UNAM.

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos.* México: Fondo de Cultura Económica.

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos .* México: Fondo de Cultura Económica.

Gómez, G. (1996). Algunas consideraciones sobr eel financiamiento público a los partidos políticos. *Revista de Ciencia Política*, 115 .

González-Varas, S. (1995). *La financiación de los partidos políticos.* España: Dykinson.

Guerrero, E. (2003). *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos y campañas electorales: dinero y democracia.* México: Auditoria Superior de la Federación.

Hernández, M. (2016). Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México. En M. Hernández, *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas* (págs. 127-144). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Hernández, R. (2016). La democracia interna de los partidos politicos. En P. Hernández, *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas* (págs. 145-161). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Jiménez, F. (2005). *Financiamiento a los partidos políticos y teoría de juegos.* México: UNAM/UJAT.

Morales, R. (2012). El costo de la democracia. Elementos para una revisión integral. *Cuadernos para el debate. Proceso electoral federal 2011-2012*, 5-37.

Orozco, J. (2004). El financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México: sus fortalezas y debilidades al año 2003. *Election Law journal*, 76.

Orozco, J. (2008). Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, & I. Walker, *Reforma de los partidos políticos en Chile* (págs. 345-375). Chile: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.

Sánchez, N. (2007). *Financiamiento de los partidos políticos.* México: Porrúa.

Sartori, G., & Morlino, L. (1988). *Manual de Ciencia Política.* España: Alianza.

Ugalde, L., & Rivera, G. (2014). *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional.* México: TEPJF.

Woldenberg, J. (2003). Relevancia y actualidad de la contienda. En M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro, & D. Zovatto, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia* (pág. 21). México: Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, J. (2006). Dinero y política. En C. Murayma, & L. Córdova, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox* (pág. 236). México: Cal y Arena.