

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS**



**FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS:  
EL CASO DE MÉXICO**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**P R E S E N T A :**

**EUNICE KARIMY LERÍN DE LEÓN**

**DIRECTOR DE LA TESINA: DRA. LAURA SOUR VARGAS**

**MÉXICO, D.F. JULIO DE 2004**

# Índice

## Introducción

|  |    |
|--|----|
| I. Marco Conceptual.....   | 1  |
| 1.1 Los Ingresos de los Partidos Políticos.....  | 6  |
| 1.1.1 <i>Financiamiento Público</i> .....  | 7  |
| 1.1.2 <i>Financiamiento Privado</i> .....  | 8  |
| 1.1.3 <i>Financiamiento Mixto</i> .....  | 9  |
| 1.2 Gastos de los Partidos Políticos.....  | 11 |
| 1.3 Transparencia, Rendición de Cuentas y Publicidad de los<br>Ingresos y Gastos Contra la Corrupción Electoral..... | 11 |
| 1.3.1 <i>Rendición de Cuenta</i> .....   | 12 |
| 1.3.2 <i>Fiscalización de los Recursos</i> .....   | 12 |
| 1.3.3 <i>Controles a la Corrupción Electoral</i> .....   | 13 |
| II. Régimen Jurídico de los Partidos Políticos.....  | 15 |
| 2.1 Antecedentes.....  | 15 |
| 2.2 Evolución Normativa de Financiamiento a los Partidos Políticos.....  | 21 |
| 2.3 Legislación Vigente.....   | 25 |
| 2.3.1 <i>Régimen Jurídico de los Partidos Políticos,<br/>Derechos Obligaciones y Prerrogativas</i> .....             | 26 |
| 2.3.2 <i>Equidad y Competencia Electoral</i> .....   | 28 |
| 2.3.2.1 <u>Acceso a Medios de Comunicación</u> .....   | 28 |
| 2.3.2.2 <u>Límites a los Gastos de Campaña</u> .....   | 29 |
| 2.3.3 <i>Financiamiento a los Partidos Políticos</i> .....   | 29 |
| 2.3.3.1 <u>El Financiamiento Público</u> .....   | 30 |
| 2.3.3.2 <u>El Financiamiento Privado</u> .....   | 31 |
| 2.3.3.3 <u>Prohibiciones y Restricciones al Financiamiento<br/>de los Partidos Políticos</u> .....                   | 32 |
| 2.3.4 <i>Régimen de Fiscalización</i> .....  | 33 |

|   |    |
|---|----|
| III. Sistema de Financiamiento a los Partidos Políticos.....                              | 35 |
| 3.1 Análisis Comparativo de la Modalidades<br>de Financiamiento a los Partidos.....       | 35 |
| 3.2 Control y Fiscalización de los Recursos<br>Financieros de los Partidos Políticos..... | 41 |
| 3.3 Propuestas de Reforma.....  | 43 |
| 3.3.1 <i>Incremento del Porcentaje de Financiamiento Privado</i> .....                    | 44 |
| 3.3.2 <i>Transparencia y Rendición de Cuentas</i> .....                                   | 46 |
| <u>3.3.2.1 Organización de la Sociedad Civil</u> .....                                    | 48 |
| <u>3.3.2.2 Organismo Constitucional Autónomo</u> .....                                    | 52 |
| 3.3.3 <i>Propuestas Complementarias</i> .....   | 57 |
| Conclusiones.....   | 59 |
| Bibliografía.....   | 62 |

## **Financiamiento a los Partidos Políticos:**

### **El Caso de México**

Los ejes sobre los que se construyeron las democracias occidentales en el siglo XX son la consolidación del sistema electoral, la expansión del sufragio y la prevención del fraude electoral<sup>1</sup>. Conforme se consolida una democracia surgen aspectos “menos dramáticos que sus temas predecesores, pero decisivos para la sustentabilidad y la calidad de las democracias<sup>2</sup>”. Dentro de estos aspectos que podemos denominar como “de segunda generación”, destaca principalmente el financiamiento a los partidos políticos.

Sobre este tema, México al igual que otros países presenta un serio dilema, ya que por un lado, la tendencia de los partidos políticos a publicitar sus campañas políticas intensivamente en los medios de comunicación electrónicos, aunado al uso del marketing político, han producido un constante incremento en el gasto ejercido por los partidos y por tanto en sus necesidades de financiamiento. Mientras que por otro lado, tanto los escándalos de corrupción donde se ven involucrados miembros de los partidos políticos, como el paradero desconocido de los recursos de los partidos que pierden su registro, entre otras causas, han contribuido al descrédito y a la ilegitimidad de los partidos, conllevando a cuestionar tanto la magnitud como el manejo del financiamiento público que reciben.

Es necesario considerar que ante el enfrentamiento de la tendencia al incremento en las necesidades de financiamiento de los partidos políticos, contra la presión ciudadana hacia la disminución y transparencia de estos recursos, resulta necesario revisar el estado actual del

---

<sup>1</sup> Duverger, M., 1962.

<sup>2</sup> Woldenberg, J., 1999.

sistema de financiamiento de los partidos para analizar cuáles serían las condiciones para obtener fuentes alternativas de financiamiento, complementando este esquema mediante un sistema transparencia y rendición de cuentas que permita devolver la confianza del electorado en los partidos. De lo anterior se desprende la siguiente hipótesis:

*“es viable reducir la proporción del financiamiento público que reciben los partidos a cambio de aumentar la proporción del financiamiento privado, siempre y cuando esto vaya acompañado de una mayor transparencia y rendición de cuentas”.*

Este trabajo propondrá por tanto, reformas que permitan incentivar a los partidos a obtener un mayor flujo de recursos privados, así como para que el origen y uso de los mismos sea más transparente. Para estos efectos se realizará un análisis en tres apartados. En el primer capítulo a forma de marco teórico, se realizará una revisión bibliográfica, que nos permita esclarecer el significado y las características de los principales conceptos relacionados con el sistema de financiamiento de los partidos políticos.

La segunda parte, consiste en el análisis del régimen jurídico del sistema de financiamiento de los partidos políticos en México. Para ello se presenta una revisión de los antecedentes del nacimiento del sistema de partidos, con la finalidad de comprender como surgió y cuales son sus peculiaridades, para a partir de ello, revisar la evolución de las leyes electorales que fueron paulatinamente definiendo las características del sistema de financiamiento actual, para finalizar con una revisión de las características de las legislación vigente más relevantes para efectos de este estudio.

En el último apartado se presenta un análisis comparativo de las ventajas y desventajas de los diferentes modelos de financiamiento (público, privado y mixto), aunado a una revisión de las necesidades de control y fiscalización para demostrar la conveniencia de la reforma sugerida sobre el incremento en la proporción del financiamiento privado. Se propone crear un incentivo para que los partidos obtengan mayores recursos privados mediante un sistema de matching, complementado mediante un sistema de transparencia, para el que se sugiere alternativamente la creación de una organización de la sociedad civil o la inclusión de los partidos políticos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Finalmente se presentan algunas reformas complementarias que se consideran de interés para estudios posteriores.

## I. Marco Conceptual

El concepto sobre el cual partiremos es el de democracia<sup>3</sup>. Podemos definir democracia desde el punto de vista político como un régimen que estimula la rendición de cuentas (legales y políticas) de los gobernantes; esto es, la democracia radica en la capacidad de sus instituciones políticas para pedir cuentas pacíficamente a sus gobernantes, en caso de haber ejercido el poder de manera ineficaz, abusiva o ilegal. Este objetivo puede lograrse en algún grado importante, a través de distintos mecanismos institucionales que suelen identificarse precisamente con un régimen democrático:

- a) una constitución escrita que fije las reglas de acceso al poder y los límites en su ejercicio;
- b) la separación de los poderes estatales que se contrapesen mutuamente;
- c) libertad esencial de opinión, expresión y asociación;
- d) una competencia partidista que permita a más de un grupo la oportunidad real de acceder al poder en todos sus niveles; y
- e) un sistema de participación que faculta a la ciudadanía a influir decisivamente sobre el resultado de tal competencia por el poder<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> La inexistencia de una teoría formal sobre el financiamiento de los partidos políticos, lleva a seguir las recomendaciones de Giovanni Sartori, en su obra *Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, quien sugiere la utilización en estos casos de definiciones declarativas. Sartori considera que el concepto es la unidad de pensar, lo define como la expresión de un término (palabra) cuyos significados son declarados por definiciones, lo que los relaciona con referentes. En la relación palabra significado, vale la pena decir que el problema que plantea la equivocidad o ambigüedad de las palabras, debe ser eliminado, con este fin, cada autor debe declarar con qué significado utiliza una palabra determinada. Por tanto, procederemos a aclarar el uso que haremos de los conceptos que consideramos clave para el desarrollo de este estudio sobre el financiamiento de los partidos políticos, para ellos trataremos de abarcar estos conceptos de lo general a lo particular.

<sup>4</sup> Crespo, J., 1999.

Podemos considerar que en el régimen mexicano aún cuando, se han logrado algunos de estos mecanismos de rendición de cuentas, otros se encuentran en proceso de desarrollo o son inexistentes. Por tanto, se considera que en México atravesamos por una transición a la democracia. Para conceptualizar a la transición democrática, empezaremos por diferenciarla respecto del significado de cambio político. “En su sentido más amplio, transición política puede concebirse como el cambio de un régimen político a otro, y se entiende por régimen político “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Si se habla específicamente de una “transición democrática”, se implica que el cambio va de un régimen autoritario a otro democrático”<sup>5</sup>.

“La política democráticamente comprendida es una orientación colectiva del desarrollo social elaborada y aplicada con la participación y el consenso de la ciudadanía; es la producción de lineamientos generales mediante el debate, la confrontación civilizada y el reconocimiento del principio de la mayoría y de los derechos de las minorías. La autoridad democrática, por lo mismo, es la que surge de los debates y consentimientos mayoritarios, con capacidades legalmente determinadas y competencias fijas; es la autoridad delegada por el pueblo para el beneficio de los intereses del propio pueblo, y sometida, por ende, a la vigilancia ciudadana y a la sanción del voto popular”.<sup>6</sup>

“La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos y difícilmente podría ser de otra manera. Sin la libertad de asociación política, esto es, sin la existencia de los partidos no puede haber democracia auténtica, o lo que es igual, democracia

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Salazar, L. y Woldenberg, J.; “Principios y valores de la Democracia”, Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática No.1, IFE.



pluralista”.<sup>7</sup> En otras palabras la democracia opera a través de los partidos políticos. Ya que es a través de ellos, que la ciudadanía escoge a sus gobernantes y ejerce: sus derechos políticos, la participación ciudadana y la expresión del pluralismo.

Los partidos políticos son una construcción conceptual política enteramente moderna, para su definición tomaremos como punto de partida el cuidadoso análisis comparativo sobre los conceptos de partido político del Dr. Francisco de Andrea, en su libro *Los Partidos Políticos. Su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política*, quien considera que los conceptos más relevantes son los de Sartori y La Palombara, ya que considera son los más amplios y generales, por ser las más omniabarcantes, por tanto definiremos partido político como:

- “Cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no), a candidatos para los cargos públicos, (Sartori, 1977)”<sup>8</sup>.
- “Aquella organización formal que tiene como meta primordial y consiente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlará, individualmente o en coalición, a la maquinaria gubernamental. (La Palombara, 1974)”<sup>9</sup>.

Los partidos políticos compiten por la obtención y el ejercicio del poder en el espacio denominado sistema de partidos. El sistema de partidos es básicamente el marco de la competencia que entabla este tipo de organizaciones para obtener y ejercer el gobierno, sus

---

<sup>7</sup> Aragón, M., 1999.

<sup>8</sup> Citado en De Andrea, F., 2002.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

funciones resultan de vital importancia en las democracias representativas. Por esta razón, el sistema de partidos funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno.

El sistema de partidos y los partidos en él incluidos juegan el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno. De este carácter de mediación se derivan las principales funciones de un sistema de partidos: “confrontación de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de cargos de representación y de gobierno y, finalmente, ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas.”<sup>10</sup> El proceso de obtención de estas funciones es a lo que llamamos fortalecimiento del sistema de partidos.

La vía de acceso de los partidos al poder es a través del voto popular expresado en las elecciones, los políticos utilizan las campañas electorales para allegar a los ciudadanos sus propuestas y convencerlos de emitir el voto a su favor. Puede definirse como campaña electoral al “conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por los candidatos y partidos que tienen como propósito captación de votos. Estas actividades están sujetas a normas y pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos”.<sup>11</sup>

En gran parte de las legislaciones existen regulaciones referidas al inicio, duración y finalización de la campaña electoral. El inicio de la campaña está determinado, por la

---

<sup>10</sup> Valdés, L.; “Sistemas Electorales y de Partidos”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 7, IFE.

<sup>11</sup> Soldevilla, F.; “Campaña Electoral”; Diccionario Electoral del CAPEL.

convocatoria para las elecciones, en algunos países lo determinan con la inscripción de los candidatos, en otros casos no están claramente estipuladas las fechas de inicio de la campaña. Pero, “en todas las legislaciones entienden la campaña electoral como un período de tiempo determinado, que suele tener regulaciones particulares, que van desde las prerrogativas de los candidatos y partidos, hasta una serie de limitaciones y prohibiciones”.<sup>12</sup>

La campaña electoral comprende el proselitismo y la propaganda. La palabra propaganda proviene del latín *propagare*, que significa reproducir, plantar, lo que, en sentido más general quiere decir expandir, diseminar o, como su nombre lo indica, propagar. Persigue influir en la opinión de los ciudadanos para que adopten determinadas conductas; supone un conjunto de acciones que, técnicamente elaboradas y presentadas, particularmente por los medios de comunicación colectivos, influyen en los grupos para que piensen y actúen de determinada manera.

“En este sentido, la propaganda no difiere en esencia de la publicidad, concepto éste último que supone dar a conocer algo, publicarlo, una forma de propagarlo con la finalidad de estimular la demanda de bienes y servicios. Este concepto persigue promover una conducta en un sentido determinado. La propaganda electoral no es otra cosa que publicidad política, Mientras que la propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas, la publicidad busca la compra, el uso o consumo de un producto o un servicio”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> Muñoz, H.; “Propaganda Electoral”; Diccionario Electoral del CAPEL.

El interés de los partidos políticos por llegar al mayor número de electores posible y aumentar la posibilidad de ser votado, los ha llevado a emplear costosos medios de comunicación y propaganda especialmente a través de la televisión. Este aspecto ha originado que los partidos dediquen montos excesivos de recursos para estos fines, convirtiéndose en un problema que incide en el sistema de financiamiento de los partidos políticos.

De acuerdo al glosario de términos electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal podemos entender que el sistema de financiamiento de los partidos políticos, son todos aquellos recursos que los Partidos Políticos obtienen anualmente para financiar sus actividades ya sea permanentes, o las relativas a la campaña electoral. A esta definición le agregamos los gastos por un lado, y la transparencia y rendición de cuentas por otro, como elementos básicos para su análisis.

## **1.1 Los Ingresos de los Partidos Políticos**

Los ingresos que reciben los partidos políticos los podemos dividir de acuerdo a sus fuentes en financiamiento de origen público, en financiamiento privado y en financiamiento mixto, resulta también importante complementar el análisis de los ingresos estudiando los principios que deben cumplir estas fuentes de financiamiento de los partidos políticos

### ***1.1.1 Financiamiento Público***

“Es el dinero que los partidos políticos reciben del Estado para el desarrollo de sus actividades, aquel que obtienen como parte de sus prerrogativas y se incorpora al

presupuesto del Instituto Electoral, encargándose este de ministrárselas mensualmente”<sup>14</sup>.

Los fondos públicos pueden asumir la forma de:

- Aportes directos.- que son subvenciones para gastos electorales, subvenciones anuales y subvenciones a grupos parlamentarios.
- Aportes indirectos.-como la utilización gratuita de medios de comunicación de titularidad estatal, exenciones a los particulares que aporten fondos a los partidos políticos, etc<sup>15</sup>.

Modalidades.- Existen diversas tipologías de financiamiento público:

- Permanente: cuando no se limita a los gastos de campaña y se extiende al financiamiento de las actividades ordinarias de los partidos.
- Temporales: cuando solo tiene por finalidad subvencionar los gastos de las campañas electorales.
- Dual: cuando se utilizan las dos modalidades anteriores<sup>16</sup>.

### ***1.1.2 Financiamiento Privado***

---

<sup>14</sup> Glosario de Términos Político Electorales, del Instituto Electoral del Distrito Federal.

<sup>15</sup> Bretón, J.; 1999.

<sup>16</sup> Raimundi, C. y Tilli, M.; 2002.

Son aquellas aportaciones provenientes de fuentes correspondientes al sector privado. De acuerdo con Humberto Njaim (1998) puede ser clasificado en endógeno y exógeno:

a) El financiamiento endógeno es aquel que proviene de los aportes más o menos regulares (cuotas) que pagan al partido los militantes o los dirigentes políticos que desempeñan algún tipo de cargo público gubernamental o parlamentario.

“Por lo que hace al financiamiento de la militancia, tenemos que se integra por las cuotas obligatorias (ordinarias y extraordinarias) de los afiliados a los partidos políticos, así como por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas personales y voluntarias que los candidatos aporten para sus campañas”<sup>17</sup>.

“La ley contempla que los partidos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban. En ambos casos, éstos serán manejados a través de operaciones bancarias y financieras, con excepción de adquisición de acciones bursátiles”<sup>18</sup>.

b) El financiamiento exógeno es clasificable a su vez en el que proviene de pequeñas contribuciones recolectadas entre muchas personas a través de actividades masivas como verbenas, rifas, etc., y el que consiste en grandes contribuciones provenientes de pocos donantes. Este último, a su vez, puede ser nacional o internacional.

Del mismo modo el código contempla que “el autofinanciamiento de los partidos está constituido por los ingresos que obtengan de sus actividades promocionales, tales como

---

<sup>17</sup> Carrillo, M., 2001.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse de fondos”<sup>19</sup>.

Otro aspecto del financiamiento exógeno es el denominado de simpatizantes, la ley establece que “se integra por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país”<sup>20</sup>.

### ***1.1.3 Financiamiento Mixto***

El financiamiento mixto, es una modalidad que comprende tanto al financiamiento público, como privado, lo que resulta de vital interés en este rubro son las diferentes combinaciones que se pueden obtener respecto a los porcentajes de las aportaciones privadas y públicas, tratando de eficientar sus respectivos beneficios.

El financiamiento de los partidos políticos, independientemente del origen de los fondos, debe sujetarse a determinados principios<sup>21</sup>:

1) La publicidad en las contabilidades y en el origen de los fondos permiten el conocimiento, la claridad y la transparencia de los mismos y su repercusión en las candidaturas. Se requieren normas claras y precisas que le posibiliten a la sociedad conocer quiénes financian a los partidos políticos cuando el dinero es obtenido mediante contribución de los particulares.

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> Muñoz, H.; “Financiamiento de los Partidos Políticos”; Diccionario Electoral del CAPEL.

2) La austeridad en los gastos, con campañas racionales de plazos cortos y con igualdad de oportunidades entre los contendientes, constituye otro importante principio que debe respetarse para que el proceso electoral no se convierta en derroche irresponsable de dinero, con gastos exagerados e innecesarios.

3) Los controles eficientes, internos y externos que le den garantías al país y a los ciudadanos de que las actividades políticas se realizan con equilibrios entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, ambos fácilmente comprobables.

4) Los derechos de los afiliados a conocer los gastos e ingresos de su partido y los mecanismos mediante los cuales la información se pone en práctica.

5) La legalidad del ingreso y del gasto supone una determinación de los criterios que lo justifiquen (motivo del ingreso y del gasto), el contenido (actividades autorizadas y obviamente relacionadas con la actividad partidaria y electoral), la finalidad lícita y un determinado procedimiento que obviamente no ha de convertirse en burocrático, pero que garantice la transparencia y la publicidad de los ingresos y de los gastos.

6) El respeto a la igualdad y a la proporcionalidad del financiamiento entre las distintas fuerzas que participan en el proceso. En ese sentido, tienen derecho al financiamiento tanto los partidos nuevos como los que han participado en anteriores contiendas electorales. En igual sentido se abre la posibilidad a organizaciones no partidistas.

El cumplimiento de estos principios favorecerá una mejor convivencia en la arena electoral, debido a que los intereses tanto públicos como privados se ven equilibrados y se



disminuyen las posibilidades de actos de corrupción, y la entrada de dinero ilícito a la competencia electoral favoreciendo la equidad mediante la transparencia y publicidad política.

## **1.2 Gastos de los Partidos Políticos**

A este respecto debemos considerar los límites a los montos de gasto y los límites a los rubros de gasto, por los primeros debemos entender aquella cantidad de dinero que se estipula como techo máximo de gasto del partido, mientras que por los segundos entendemos la especificación tanto de los objetos de gasto como de aquellas actividades en la que se prohíbe efectuar erogaciones. El objetivo de estas limitantes es mantener las erogaciones en niveles bajos, ya que se considera que “si no se puede gastar, no hay necesidad de recaudar<sup>22</sup>”.

## **1.3 Transparencia, Rendición de cuentas, Publicidad de los Ingresos y Gastos Contra la Corrupción Electoral**

“Entiéndase por corrupción electoral todo acto o procedimiento que atente contra el legítimo y libre ejercicio del derecho de sufragio, que por lo general se traduce en una alteración y adulteración de la auténtica voluntad de los electores y en un falseamiento de los resultados electorales”<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Chasquetti, D. y Piñeiro, R., 2002.

<sup>23</sup> *Ibíd.*

“Por corrupción en el ámbito del financiamiento de las campañas entendemos “el mal uso y abuso del poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de derecho”, es decir, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta o ilícita , o una y otra, en favor de un partido o candidato o de ambos por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera, o también autoridades o funcionarios) con el fin de obtener un beneficio posterior”<sup>24</sup>. Con la finalidad de evitar la corrupción se contemplan tres factores fundamentales: la rendición de cuentas, la fiscalización de los recursos y los controles a la corrupción electoral.

### ***1.3.1 Rendición de Cuentas***

La rendición de cuentas con representación responsable busca ratificar el derecho de los ciudadanos no sólo de estar correctamente informados de la conducción política y exigir explicaciones a los funcionarios, sino también del deber de éstos, simples depositarios del poder, de dar cuentas sobre su gestión. Este principio es esencialmente político, se trata, en el derecho público, del control que ejercen determinadas organizaciones estatales sobre las actuaciones y decisiones de quienes les representan. “La rendición de cuentas con representación responsable supone un derecho del ciudadano de conocer y exigir explicaciones al funcionario y el deber correlativo de éste de explicar sobre su conducta”<sup>25</sup>.

### ***1.3.2 Fiscalización de los Recursos***

---

<sup>24</sup> Navas, X., 1998.

<sup>25</sup> Muñoz, H.; “Responsabilidad y Rendición de Cuentas”; Diccionario Electoral del CAPEL.

En lo que respecta a la fiscalización “los términos “fiscal” y “fiscalizar” derivan de la expresión latina *fiscus*, como se denominaba entre los romanos el “tesoro público”. De allí que por “fiscal” (*fiscalis*) se entienda lo “referente al fisco” y por “fiscalizar” la vigilancia de la gestión del tesoro público. Posteriormente, ya en las postrimerías de la Edad Media, la palabra fiscal adquirió también el sentido de representante del ministerio público ante los tribunales. En un sentido general, modernamente la palabra fiscalizar significa controlar, vigilar, supervisar, inspeccionar. Aplicada al proceso electoral, la fiscalización consiste en el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales, por parte de las autoridades competentes, con el objeto de asegurar que los comicios se adelanten conforme a la legislación electoral y traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos”<sup>26</sup>.

### ***1.3.3 Controles a la Corrupción Electoral***

Los controles a la corrupción electoral pueden clasificarse en tres categorías: preventivos, punitivos y correctivos. a) Los controles preventivos que, como la palabra indica, consisten en medidas para anticipar o precaver toda posibilidad de vicio o fraude. b) Las medidas punitivas, que buscan castigar a los responsables, pueden ser simplemente administrativas. c) Las medidas correctivas que tienen por objeto enmendar los actos de elección en donde se adviertan errores o nulidades, que con frecuencia pueden obedecer a maniobras dolosas. Sin embargo, “el mejor control sobre la corrupción electoral es el control social, que se ejerce mediante la educación ciudadana, a través de los medios de comunicación

---

<sup>26</sup> Hernández, A.; “Fiscalización de Elecciones”; Diccionario Electoral del CAPEL.

social, por medio de una legislación electoral moderna más preventiva que represiva y con variados mecanismos de participación democrática”<sup>27</sup>.

De acuerdo con Chasquetti (2002), los instrumentos de política para regular el ingreso y el gasto en campañas electorales, no son suficientes para controlar de manera adecuada la relación entre dinero y política si no cuentan con una normativa complementaria que asegure la transparencia y publicidad de los ingresos y gastos de los partidos. En este sentido los instrumentos más comunes son: la presentación de la contabilidad de los partidos en una periodicidad establecida, la fijación de métodos para la divulgación de los estados financieros y finalmente la ejecución de auditorías para los que es necesario “establecer instituciones (Tribunales de Cuentas, Auditorías) encargadas de efectuar el control burocrático del gasto y la inversión partidaria, ya que no alcanza con fijar restricciones si luego no es posible vigilar su estricto cumplimiento. Si esto no se realiza, hasta la regulación más estricta termina siendo una simple declaración de buenas intenciones”<sup>28</sup>.

Una vez que se ha especificado la definición de los elementos que consideramos clave en este estudio, procederemos en el siguiente capítulo a realizar un análisis del marco jurídico que rige el financiamiento de los partidos políticos, iniciando con un recorrido a través de las diversas modificaciones que han sufrido estas normas, finalizando con una especial mención en la legislación vigente.

---

<sup>27</sup> Hernández, A.; “Corrupción Electoral”; Diccionario Electoral del CAPEL.

<sup>28</sup> Chasquetti, D., 2002.

## II. Régimen Jurídico del Financiamiento a los Partidos

### 2.1 Antecedentes

La problemática del financiamiento a los partidos políticos al igual que otras cuestiones relacionadas con la democracia, se han visto influidas por el particular desarrollo de nuestra historia política. Entender las características de cualquier aspecto de la vida democrática del país, nos obliga a referenciar las particularidades del régimen político posrevolucionario que mantuvo el poder por más de siete décadas<sup>29</sup>. “La Revolución Mexicana creó un sistema *sui generis* cuyas piezas centrales fueron el Presidente de la República y el Partido Revolucionario Institucional. Ambos sirvieron al Estado Nacional que, finalmente salvaría a México de la anarquía interna y de las presiones externas, logrando que el país se desarrollara en equilibrio, aunque al costo de posponer la democracia”<sup>30</sup>.

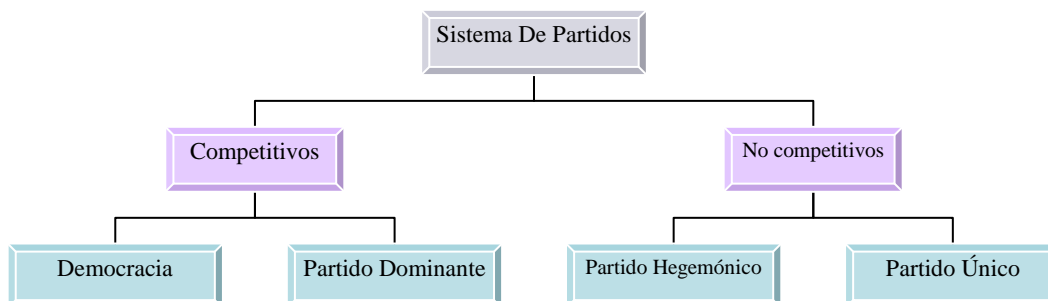
Este régimen nacido de la Revolución, dio origen a uno de los aspectos peculiares que marcarían el desarrollo del país en todos los ámbitos, hasta finales del siglo XX. Está característica fue la de conformar un orden híbrido, que le permitía tomar a conveniencia características tanto de un régimen autoritario, como de un partido dominante. Este ventajoso arreglo recibe el nombre de partido hegemónico. Podemos definir a la hegemonía partidista “. . . como el ejercicio virtual de un monopolio político por parte de un partido, que sin embargo coexiste en el escenario político con partidos de oposición legalmente registrados. Comparte con los partidos únicos la evidencia de una vinculación orgánica con

---

<sup>29</sup> Se entiende por régimen político el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso. Crespo, J. A., 1996.

<sup>30</sup> Fuentes, C.; 1992.

el Estado, lo que supone que éste brinda cuantiosos y decisivos recursos para la preservación del partido oficial (denominado así precisamente por su origen y carácter estatal). Además, [. . .] presupone la existencia legal de partidos de oposición, aunque en realidad las condiciones en las que suceden los comicios y el ejercicio del poder no corresponden a las que prevalecen en las democracias auténticas”<sup>31</sup>.



Del grado de institucionalización que logró este régimen dependió en buena medida su permanencia, si bien este presentó un período de amplia estabilidad derivada de su legitimidad revolucionaria, era necesario la construcción de bases firmes que permitieron la perpetuación del monopolio político. Estas bases incluyen reglas formales e informales que regulan el acceso al poder, los participantes del juego, las facultades y las prerrogativas del patriarca de la familia revolucionaria, que permitirían fortalecer la hegemonía Priísta.

Entre los hechos que podemos distinguir como cimientos del edificio de la institucionalidad revolucionaria destacan la concentración del poder en la figura omnipotente del presidente de la república, aún si bien, la formalidad establecía un sistema democrático, republicano y federal, basado en un sistema tripartita de pesos y contrapesos entre el Congreso de la Unión, el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Otro elemento de gran importancia es el

---

<sup>31</sup> Crespo, J. A., 1996.

principio de no reelección que aunado a una de las reglas no formales de central importancia, la facultad del presidente de elegir a su sucesor, pero exclusivamente dentro de los miembros del partido. Este hecho genera que “Ahora todo el poder es para el César, pero sólo durante un período sexenal no renovable. César no podía reelegirse, pero, en cambio, se reservaba el derecho de designar a su sucesor, el nuevo César, perpetuando, de esta manera, el sistema *ad-infinitem*”<sup>32</sup>, ya que permitía movilidad y permeabilidad de las diferentes camarillas dentro del partido.

La despolitización del ejército y su respectiva subordinación a la figura presidencial, permitió eliminar la posibilidad de que se buscara solucionar los conflictos internos por vías no pacíficas. Finalmente otro factor es la cercanía con los Estados Unidos, que obligo al régimen a mantener aunque fuera cosméticamente el formato democrático. Este último elemento es de vital importancia, ya que obliga al régimen no sólo a permitir, sino también a fomentar la existencia de partidos de oposición.

El fortalecimiento de estas reglas al grado de que ninguno de los actores del juego político tuviera la posibilidad de pasar por encima de ellas, permitió al gobierno sentar las condiciones necesarias para postergar la transición a la democracia adoptando un proceso de liberalización, que si bien tiende a la democratización, permite al monopolio de poder perpetuarse por un largo período al legitimar por medio de la formalidad democrática los procesos no competitivos que la caracterizan y paliar los inconvenientes que se le van presentando con una serie de medidas incrementales sumamente pragmáticas, resultantes de la flexibilidad que identifica a los regímenes de tipo hegemónico.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*.

Sin embargo, como dicta la sabiduría popular todo por servir se acaba y una vez alcanzado el cenit del régimen comenzó el declive que iría poco a poco minando las mismas reglas que en sus principios lo consolidaron. Este proceso es curiosamente resultado del mismo empuje hacia la modernidad y el desarrollo económico abanderado por el régimen, mismo que inicio según algunos especialistas a partir de los movimientos estudiantiles del 68, mientras que otros los sitúan en las reformas electorales de 1977, que detonaron la cada vez más pronunciada pendiente del fortalecimiento de la oposición.

Es necesario mencionar que los hechos económicos de las últimas décadas tuvieron una inferencia de suma importancia en la vida política del país, ya que conforme creció el descontento por las cada vez más frecuentes crisis económicas, se generaban mayores disidencias dentro del partido oficial, aunados a las diferentes modificaciones que sufrió la ley electoral, y que en conjunto permitieron el paulatino decaimiento de partido oficial inversamente relacionado al fortalecimiento de la oposición.

“El fortalecimiento de los partidos políticos ha sido consecuencia, motor y cauce para la transición democrática de México. La democratización del país ha significado, sobre todo, construcción y consolidación de partidos políticos y, al mismo tiempo, han sido ellos los vehículos para la expresión de la pluralidad política real”<sup>33</sup>. Si bien, la intención del régimen era mantener su formato democrático, se puede considerar que todo el proceso anteriormente mencionado permitió la formación de un sistema plural y competitivo de partidos. Podemos dividir en tres vertientes las reformas electorales que se han hecho en el país:

---

<sup>33</sup> Woldenberg, J., 2000.



**a) Etapa progresiva:** Ante la necesidad del régimen de mantener su formalidad democrática se vio en la necesidad, de ir paulatinamente dando una serie de concesiones que permitieran el fortalecimiento del sistema de partidos. El parteaguas de esta situación fue marcado cuando los comicios de 1976 el partido oficial fue el único en la contienda por la presidencia de la república. Lo cual llevo a que en 1979 bajo el mandato del presidente José López Portillo se llevara a cabo una reforma en la que la oposición obtuvo dos logros: por un lado que se bajara el nivel de registro de los partidos, y por otro la adopción del sistema de representación proporcional.

**b) Etapa regresiva:** esta etapa la consideramos como un retroceso, ya que en la reforma de 1987 se incorpora la llamada “cláusula de gobernabilidad” que le permitía al partido de mayoría obtener el 50% + 1 de las curules en la Cámara de Diputados, generando un problema de sobrerrepresentación.

La ruptura de una facción del partido encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, resultado de la violación de una de las reglas fundadoras de la hegemonía del PRI, en la que se podía acceder al poder sólo desde dentro, llevó a que la siguiente reforma en 1990 trajera aparejados dos cambios de fundamental importancia, que buscaban recobrar la legitimidad perdida a partir del fraude electoral de 1988: la creación del IFE, aunque aún con serias limitaciones, y la fórmula de integración del congreso, en la cual se estipulaba un piso del 35%, para la cláusula de gobernabilidad. Sin embargo, esta concesión tenía un precio muy caro, ya que por cada punto por encima del limite se debían otorgar al partido dos posiciones dentro de la Cámara, resultando en una clara contrareforma, pero que para

sorprende de muchos aún cuando representaba dar marcha atrás en la lucha por el fortalecimiento de la oposición fue aceptada por el Partido Acción Nacional.

**c) Etapa democrática definitiva:** el nacimiento de estas reformas se vieron en buena parte obligadas por dos hechos sin precedente desde la institucionalización del régimen que evidenciaban su desgaste y su pronta pérdida del monopolio del poder. El primero de ellos fue romper con la regla de dirimir la lucha interna por el poder mediante vías no violentas, al ser asesinado el candidato oficial Luis Donaldo Colosio, esta violación a un estamento básico fue confirmada con el posterior asesinato del secretario general del partido Francisco Ruíz Massieu. El otro hecho significativo fue la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que si bien no era el primer movimiento de ésta índole que surgía en el país, si fue el primero en ser ampliamente difundido por los medios y apoyado por los sectores de izquierda radicalizados por su marginación política.

La reforma de 1994 tuvo como principal objetivo una serie de modificaciones que permitieron un mayor fortalecimiento del IFE, y que tendieron a brindarle una mayor autonomía que se consolidó en la reforma de 1996. En este mismo año, se modificó la fórmula de integración del congreso, donde el partido mayoritario no podía ser sobrerrepresentado más del 8%. Esta reforma sentó las bases para la transición democrática ocurrida en primera instancia cuando el partido oficial perdió la mayoría en el congreso durante los comicios de 1997, y para su final desenlace, con la alternancia de la presidencia en el 2002.

Cruzado el umbral de la competencia democrática nos encontramos en un período sumamente inestable. “Lo característico de las transiciones es que en su transcurso las

reglas del juego político no están definidas. No solo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no solo por satisfacer sus intereses inmediatos o de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores”<sup>34</sup>.

“Actualmente en el contexto de cambio político que atraviesa México, la conquista de la autonomía plena de los órganos electorales respecto del gobierno y su cabal independencia respecto de los partidos políticos ha recorrido paralela a la definición de las fórmulas precisas de constitución y distribución del financiamiento público, las vías para tener acceso a él y el tipo de actividades a las que puede dedicarse este, así como las reglas para allegarse de donaciones y aportaciones privadas”<sup>35</sup>.

## **2.2 Evolución Normativa del Financiamiento a los Partidos Políticos**

La concepción sobre la naturaleza de los partidos políticos, define la postura que se tome sobre su fuente de financiamiento, determinando de acuerdo a su régimen jurídico el origen de sus ingresos. En México la primera ley federal de carácter electoral data de 1946, en ella se define a los partidos “como asociaciones de ciudadanos mexicanos constituidos para fines electorales y de orientación política”<sup>36</sup>. Esta definición conlleva a un sistema de financiamiento privado, ya que se puede observar que esta ley se limitó a reconocer a los partidos como entidades privadas, retomando el derecho de asociación estipulado en la

---

<sup>34</sup> Crespo, J.A., 1999.

<sup>35</sup> Peschard, J, 1999.

<sup>36</sup> “Ley Electoral Federal, 7 de enero de 1946”, en Legislación y Estadísticas Electorales, 1814-1997, Enciclopedia Parlamentaria, Serie IV, vol. III, núm. 2, 1997, p.793. citado en Peschard 1999.

Constitución, sin otorgar ningún tipo de justificación a la provisión de recursos por parte del Estado.

La necesidad de mantener el esquema democrático, dio origen a la reforma electoral de 1963, en la que se buscaba la integración de partidos de oposición a la Cámara de Diputados, con la finalidad de aparentar pluralidad, para ello se creó la figura de las diputaciones de partido. Aunado a este esfuerzo para fortalecer a los partidos, se reconocen en el artículo 44 bis, de la “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Federal Electoral” del 28 de diciembre de dicho año, los siguientes rubros de financiamiento indirecto, mediante la exención de los impuestos del timbre, sobre la renta, sobre rifas y sorteos y por venta de impresos<sup>37</sup>.

La siguiente reforma realizada en la materia fue en el año de 1973, en la cual además de considerar a los partidos como asociaciones con fines electorales y de formación política, se adicionaron como funciones la educación cívica, la formación de voluntad política del pueblo y su corresponsabilidad junto con los órganos especializados del Estado, del desarrollo de los procesos electorales en concordancia con el marco legal estipulado. Es en esta reforma que se consideran por primera vez prerrogativas para los períodos de campaña electoral, que aunadas a las exenciones fiscales, completan el esquema de financiamiento indirecto. Estas prerrogativas incluyeron, por un lado franquicias postales y telegráficas, y por otro lado acceso a tiempos en radio y televisión, 10 minutos quincenales, en cada uno de estos medios<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Artículo 44 bis, “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Federal Electoral, 28 de diciembre 1963”, en idem, p. 880. Citado en Peschard 1999.

<sup>38</sup> Capítulo V, art. 39, Ley Federal Electoral, 5 de enero de 1973, idem, p. 895. Citado en Peschard 1999.

Como mencionamos anteriormente, para el régimen priísta era imprescindible mantener el formato democrático, hecho que se vio seriamente afectado durante las elecciones presidenciales de 1976, en las que el candidato del Partido Revolucionario Institucional fue único, poniendo en riesgo la estabilidad del contexto político, hecho que motivo la reforma electoral de 1977. Esta reforma efectuó tres cambios significativos que le permitieron fortalecer la competencia electoral: se legalizó la participación en los comicios de los partidos de izquierda, hasta entonces marginados en México, se introdujo al Congreso la figura de las diputaciones de representación proporcional, y en lo referente al sistema de financiamiento se otorga a los partidos políticos una naturaleza de entidades de interés público ya que, “además de contribuir a integrar la voluntad política del pueblo y coadyuvar a constituir la representación nacional, los partidos debían estimular el debate sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos”<sup>39</sup>. Este cambio en el régimen jurídico de los partidos, permite argumentar a favor del financiamiento público para el mantenimiento de sus actividades básicas, hecho que se expuso en el Artículo 41 de la Constitución estableciendo que:

... En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio<sup>40</sup>.

Este mandato legal se reflejó en la ampliación de las prerrogativas otorgadas en la reforma de 1963 en dos sentidos: uno temporal otorgando la exención de impuestos, las franquicias

---

<sup>39</sup> Peschard, J., 1999.

<sup>40</sup> Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977. Citado en Ramírez 1993.

postales y telegráficas y el acceso a radio y televisión, con un carácter permanente y no sólo durante campañas; y otro cualitativo agregando a las prerrogativas existentes “apoyos para las tareas editoriales y para las actividades encaminadas a la obtención del voto (carteles, folletos, bastidores, mamparas, local para reuniones)”<sup>41</sup>.

Esta reforma resulto de gran importancia por que sirvió, por un lado como punto de partida para la conformación de un verdadero sistema de partidos en el que “aquellas entidades de interés público, más bien débiles o testimoniales, cobraron visibilidad y entraron a un sistema legislativo. Asistieron recurrentemente a las elecciones, compitieron y fueron ganando arraigo a lo largo y ancho del país. Sus exigencias crecieron: mayores recursos y más equitativos para poder expandirse, mejores instrumentos que regulasen la contienda electoral, mejores fórmulas para conformar el congreso”<sup>42</sup>. Por otro lado, estas mismas características sirvieron como detonador de sucesivas reformas, en las que se fueron ajustando incrementalmente modificaciones y adiciones que permitieron paulatinamente acercarnos a una verdadera democracia.

La definición actual sobre las funciones de los partidos políticos data de la reforma de 1987, en el Código Federal Electoral se estipulo que los partidos “en tanto entidades de interés público, tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración del interés nacional y hacer posible el acceso de las

---

<sup>41</sup> Artículo 20, Ley Federal de Organizaciones políticas y Procesos Electorales, 28 de diciembre de 1977”, *idem*, p. 934. Citado en Peschard 1999.

<sup>42</sup> Woldenberg, J., 1999.

organizaciones de ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan”<sup>43</sup>.

Esta definición dio paso a la idea del financiamiento público directo, como complemento del financiamiento privado que hasta entonces prevalecía. La fórmula que se estableció para fijar el monto consistió en calcular el costo mínimo para la campaña por una diputación, para posteriormente multiplicarlo por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección, mientras que en lo que respecta a la distribución de estos fondos se entregó el 50% de los recursos en proporción al número de votos obtenidos en la última elección federal, y para el 50% restante se repartieron en proporción al número de curules obtenido tanto por la vía proporcional, como por mayoría. En lo referente al control de los recursos que se iban a proporcionar, la Ley se limitó a establecer la obligación de los partidos de informarles el uso de dichos recursos.

Una vez más bajo la influencia del contexto político, en 1990 se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en esta ocasión las reformas en materia electoral fueron aceleradas por los problemas suscitados en la elección presidencial de 1988. Uno de los principales temas de la reforma consistió en determinar las cuatro modalidades de financiamiento público que se entregaban a los partidos: “a) por actividad electoral, considerando los votos diferenciados de los partidos; b) por actividades generales como entidades de interés público (10% de la bolsa anterior), distribuido de manera igualitaria; c) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían

---

<sup>43</sup> Código Federal Electoral, 9 de enero de 1987, en idem, p. 996. Citado en Peschard 1999.

de aportar para el sostenimiento de sus partidos y; d) por actividades específicas como entidades de interés público”<sup>44</sup>.

A los cuatro rubros de financiamiento anteriores, se agregó en la reforma de 1993 el siguiente e) para el desarrollo de los partidos políticos (5% del monto por actividad electoral), distribuido igualitariamente.

### **2.3 Legislación Vigente**

En 1996 se efectuó la última reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), este marco reglamentario es el que se encuentra vigente hasta nuestros días, en el se efectuaron importantes avances en materia electoral entre los que podemos destacar: la determinación del Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo autónomo encargado de los asuntos electorales, medidas tendientes al mejoramiento de la procuración de justicia electoral, incremento de los recursos destinados a los partidos y perfeccionamiento de las reglas de distribución, incorporación de una normatividad exhaustiva para impedir practicas fraudulentas y se reguló lo relacionado al acceso a los medios de comunicación electrónica.

#### ***2.3.1 Régimen Jurídico de los Partidos Políticos, Derechos, Obligaciones y Prerrogativas***

En el régimen actual de partidos políticos se les concibe como entidades de interés público, cuyos fines fundamentales de acuerdo con la Constitución consisten en “promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la

---

<sup>44</sup> Capacitación y educación política, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, idem, pp. 1098-1100. Citado en Peschard 1999.



representación nacional; y posibilitar, en su carácter de organizaciones de ciudadanos, el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal libre, secreto y directo”.

Como sujetos de derecho público los partidos son objeto de derechos y obligaciones, así como de un conjunto de prerrogativas, establecidos en la Constitución y en el COFIPE. En lo referente a los derechos se pueden dividir en dos momentos de las actividades de los partidos, por un lado las relacionadas con los procesos electorales: “participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales; postular candidatos en las elecciones federales; designar representantes ante las mesas directivas de casilla; formar frentes y coaliciones, así como fusionarse; participar en las elecciones estatales y municipales; suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales”.

Por otro lado, se encuentran los derechos concernientes a sus actividades de carácter permanente: “gozar de las garantías que se les otorga para realizar libremente sus actividades; disfrutar del régimen de prerrogativas y recibir financiamiento público; nombrar representantes ante los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral (consejos y comisiones de vigilancia); ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se

mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y sus órganos de gobierno<sup>45</sup>”.

Las obligaciones de los partidos políticos están enunciadas en el artículo 38 del COFIPE, a grandes rasgos se pueden agrupar en seis rubros: asegurar la legalidad de sus actividades, garantizar el cumplimiento de sus estatutos y conservar la afiliación mínima para su constitución y registro, promover la cultura y valores democráticos, preservar su plena independencia, utilizar el régimen de prerrogativas exclusivamente para el logro de sus fines fundamentales, comunicar a la autoridad electoral cualquier cambio a sus documentos básicos.

Los partidos conforme al Párrafo 1, del artículo 41 del COFIPE son beneficiados con las siguientes prerrogativas: “acceso en forma permanente a la radio y televisión; gozar de un régimen fiscal especial; disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y participar del financiamiento público correspondiente”<sup>46</sup>.

### ***2.3.2 Equidad y Competencia Electoral***

La equidad en la competencia electoral es uno de los principios fundamentales para el fortalecimiento de la democracia. A continuación se enuncian los cuatro elementos que condicionan la equidad, el acceso a los medios de comunicación, los límites a los gastos de campaña, la regulación referente al financiamiento y finalmente lo relacionado a la fiscalización de los recursos económicos de los partidos.

---

<sup>45</sup> Instituto Federal Electoral. “El Régimen Electoral Mexicano y las Elecciones Federales 2000”.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

### 2.3.2.1 Acceso a Medios de Comunicación

En lo que respecta a los medios de comunicación revisaremos lo concerniente al tiempo gratuito que les corresponde y lo relacionado a la contratación de espacios en radio y televisión. Actualmente, los partidos cuentan con una asignación de tiempo en radio y televisión que se distribuye 30% equitativamente entre todos los partidos, mientras que el 70% restante se distribuye proporcionalmente. De esta asignación se cuenta con tiempos adicionales de hasta 200 horas en televisión y 250 de transmisión radiofónica para los procesos en los que se elige presidente, mientras que para las elecciones intermedias estos tiempos se reducen por la mitad. Adicionalmente, cuentan con la posibilidad de hasta 10 mil promocionales radiofónicos y 400 televisivos, con una extensión de 20 segundos<sup>47</sup>.

Si bien los partidos poseen la facultad de adquirir para las campañas tiempo en radio y televisión, en la búsqueda de equilibrar la contienda al IFE se le confiere por ley la facultad de mediar entre los partidos y los concesionarios o permisionarios de las radiodifusoras y televisoras, para la adquisición de dichas emisiones.

### 2.3.2.2 Límites a los Gastos de Campaña

Comprendidos en la ley como gastos de campaña están los correspondientes a la propaganda genérica, a la efectuada en prensa, radio y televisión y la empleada en los conceptos de operación, la limitación de estos gastos se estableció en la reforma de 1993, la finalidad de esta disposición es evitar que la inversión de mayores cantidades de dinero en

---

<sup>47</sup> *Ibidem*.

la competencia desequilibren la balanza hacia aquellos partidos o candidatos, con mayores posibilidades de allegarse recursos.

En la actualidad, los límites son establecidos y aprobados como atribución del Consejo General del IFE. La ley establece con toda precisión las reglas y procedimientos para fijar el tope de gastos correspondientes a las campañas para cada una de las elecciones federales. “Se fija un tope para la elección presidencial, uno igualitario para las campañas de diputado de mayoría relativa en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales (originalmente se aplicaba un tope diferenciado para cada distrito) y una base mínima para determinar el correspondiente a las campañas de senador en cada entidad federativa, tomando en cuenta el número de distritos uninominales de cada una de ellas, pero hasta un máximo de 20. Consecuentemente, en los estado de México (36), Distrito Federal (30) y Veracruz (23), que cuentan con más de 20 distritos uninominales se aplica la regla de multiplicar la base mínima por ese máximo de distritos”<sup>48</sup>.

### ***2.3.3 Financiamiento a los partidos políticos.***

La necesidad de mejorar la regulación del sistema de financiamiento de los partidos políticos, con una clara intención de procuración de la equidad y tendiente a transparentar y fiscalizar el origen y la gestión de los recursos, motivó una serie de importantes reformas de las cuales nos resultan de interés las siguientes:

- En lo que respecta al origen de los recursos, se estipuló que el financiamiento público debía prevalecer sobre el de origen privado.

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*

- En la búsqueda de condiciones más equitativas en cuanto al financiamiento de las elecciones, se redefinieron las modalidades de la subvención estatal.
- En lo referente al financiamiento privado, se buscó evitar la entrada de dinero ilegal, prohibiendo las donaciones anónimas, y fijando los límites a los montos aportados por entidades privadas.
- En materia de fiscalización, los esfuerzos se dirigieron a la creación de una Comisión especializada en la fiscalización del financiamiento de los partidos.

#### 2.3.3.1 El Financiamiento Público

De acuerdo a las reformas de 1996, la redefinición de las modalidades de financiamiento público a las que son sujetas los partidos políticos, que cuenten con el debido registro, son las siguientes conforme lo estipula la Ley:

- a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias. Este monto se fijará anualmente, estimando los costos mínimos de campaña y será distribuido de la siguiente manera: 30% de forma igualitaria entre los partidos con representación en el Congreso, mientras que la fórmula para el 70% restante es proporcional de acuerdo al total nacional de la votación obtenida por cada partido con representación legislativa, en la elección a diputados inmediata anterior.
- b) Para los gastos destinados a las campañas, el monto será equivalente al otorgado al partido para el sostenimiento de sus actividades ordinarias correspondiente a ese año.

- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

#### 2.3.3.2 El Financiamiento Privado

En el artículo 49 del COFIPE, perteneciente al Capítulo Segundo del Financiamiento de los Partidos Políticos, en su Párrafo 11, estipula que “El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades”:

- a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.
- b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones y donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país.
- c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos.

- d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo.

#### 2.3.3.3 Prohibiciones y restricciones al financiamiento de los partidos políticos

Los límites y restricciones a los que es sujeto el financiamiento de los partidos políticos se encuentran estipulados en el Artículo 49, Fracciones 2 y 3 del COFIPE, donde se expresa que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo lo establecido en la ley; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o que trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Aunado a lo anterior, en la Párrafo 3 se estipula que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

#### ***2.3.4 Régimen de fiscalización***

Un aspecto que ha cobrado vital importancia en las reformas electorales recientes, es lo relacionado a la fiscalización de los recursos financieros de los partidos, con la finalidad de obtener mayor transparencia y fomentar la rendición de cuentas. Lo relacionado con el régimen de fiscalización se encuentra expresado en el Artículo 49-A del COFIPE. Corresponde a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre su origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos.

La Comisión de Fiscalización de acuerdo con el COFIPE es de carácter permanente y tiene a su cargo entre otras atribuciones: elaborar los lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes anuales y de campaña; establecer las bases para los registros contables de los partidos; vigilar la aplicación de los recursos de los partidos; solicitar a los partidos cuando considere conveniente la rendición de informes más detallados sobre sus ingresos y egresos; y en su caso ordenar auditorías a las finanzas de los partidos.

Entre los recursos que se emplean para fiscalizar las finanzas de los partidos, se encuentra la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento así como su empleo y aplicación, para lo cual la ley estipula la presentación de dos tipos de informe: a) Los informes anuales en los que serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe. Estos informes, se presentarán dentro de los 60 días posteriores al final del ejercicio. b) Los informes de campaña, serán presentados por los partidos por cada una de las campañas, especificando



los gastos que el partido y el candidato hayan realizado y en cada informe será reportado el origen de estos recursos. Estos reportes serán entregados dentro de los 60 días a partir de la conclusión de las campañas.

La Comisión de Fiscalización cuenta con 60 días para revisar los informes anuales y con 120 días para revisar los informes de campaña. Si durante la revisión de los informes la Comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido quien contará con diez días para hacer las aclaraciones necesarias. Una vez realizada la aclaración la Comisión presentará al Consejo General del IFE en un plazo de 20 días un dictamen consolidado. Corresponde al Consejo General la imposición de las sanciones correspondiente. Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral los dictámenes y resoluciones que emita el Consejo General.

### **III. Sistema de Financiamiento a los Partidos Políticos.**

#### **3.1 Análisis Comparativo de las Modalidades de Financiamiento a los Partidos.**

El origen del financiamiento de los partidos políticos es causa de debate entre los expertos en la materia. La naturaleza jurídica que se reconozca a los partidos, definirá la adopción de un sistema de financiamiento público o privado. Como anteriormente mencionamos, en México se otorga a los partidos un carácter de entidades de interés público por su importancia en el desarrollo y mantenimiento de la democracia, característica que los hace susceptibles de financiamiento público. Existen diversas posturas sobre el financiamiento estatal que a continuación revisaremos, cabe mencionar que las virtudes del sistema público son las deficiencias del privado y viceversa, por lo que nos enfocaremos a revisar las posturas a favor y en contra del financiamiento público.

Entre los beneficios que se exponen a favor del financiamiento público encontramos básicamente las siguientes razones: el fortalecimiento de su independencia frente a agentes privados, esto es, disminuir la influencia de los intereses particulares, que estos grupos puedan tener, ya que no se puede suponer que las aportaciones privadas hechas por personas físicas o morales a los partidos, son totalmente desinteresadas y resultantes de la simpatía y de la afinidad al partido.

Una clara muestra de este tipo de conductas consiste en las aportaciones que hacen algunos grupos, no al partido de su preferencia, sino a todos los partidos políticos, probablemente con la finalidad de recibir alguna clase de compensación del partido ganador. Esta situación no es nueva, “ya en la presidencia del estadounidense Andrew Jackson (1928) se acuñó el

término “sistema de botín” para definir los beneficios que recibían las empresas al hacer aportaciones en las campañas”<sup>49</sup>. A este respecto se busca que los partidos políticos, como representantes de la sociedad, se encuentren libres de intereses particulares y busquen el interés común.

Se argumenta también a favor del origen público de la financiación, su importancia como pilar de elementos vitales para el fortalecimiento de la democracia, como el derecho de asociación política, el pluralismo y la igualdad ante la ley. Lo anterior, mediante la disminución de la carga financiera de estos grupos facilitando su formación y por otro lado, favoreciendo la igualdad, evitando que el dinero condicione la participación en las elecciones, o bien que brinde ventaja a los grupos con mayores posibilidades de allegarse recursos.

Como se ha mencionado, la postura sobre el origen del financiamiento esta directamente relacionada con la posición que se tome sobre su régimen jurídico. A la tendencia expansionista del modelo de subvenciones públicas que se desarrolló en los años sesentas y setentas, solo se han resistido un reducido número de países, entre ellos la legislación austriaca y fundamentalmente la alemana, que han sido modificadas reorientándose hacia el impulso de la financiación privada y la restricción de la financiación pública.

En estos países las razones por las que se ha preferenciado el financiamiento privado en contra del financiamiento público, es por el hecho de que los partidos políticos, a pesar de que su existencia sea de interés público, son asociaciones cuya personalidad jurídica es de carácter privado, y como tales son libres de adoptar los intereses que respondan a su mayor

---

<sup>49</sup> Vivanco, P., 1999.

conveniencia, y por tanto su financiamiento con presupuesto público no tiene razón de ser y mucho menos en el caso de los países en desarrollo, como México que se enfrentan a serios problemas económicos y sociales, aún sin resolver y a los que las fuertes sumas que se otorgan para el financiamiento de los partidos les serían de gran utilidad para solucionar otro tipo de cuestiones.

En la literatura se identifican como inconvenientes inherentes al financiamiento público: que a pesar de los fundamentos expuestos a su favor, no ha logrado evitar el tráfico de influencias, logrando por el contrario, alejar a los partidos de la sociedad; que este tipo de financiamiento no conlleva a una mejora en la gestión del gasto, ya que los partidos disponen libremente de los ingresos como un pozo sin fondo; al ser tan alto el porcentaje de financiamiento público, los partidos no enfrentan incentivos reales para efectuar actividades de contacto con la ciudadanía para buscar su apoyo económico y; este sistema favorece la burocratización de los partidos, al ser la burocracia del partido la única destinataria y gestora del dinero público<sup>50</sup>.

Otro de los aspectos que se busca favorecer mediante el financiamiento de origen público es la equidad, evitando que las cuestiones económicas limiten las posibilidades de participación política. Sin embargo, este principio puede acarrear dos efectos negativos, por un lado la proliferación de partidos y por otro la factibilidad de volver a los partidos atractivos negocios familiares, dada la facilidad de obtener recursos del Estado, que no son fiscalizados, ni controlados debidamente, pudiendo ocasionar inestabilidad en el contexto económico del país.

---

<sup>50</sup> Véase Marín (1999) y Del Castillo (1998).

La creencia de que existe una relación directa entre la cantidad de dinero invertida en una campaña y sus resultados, lleva a hablar de equidad y de la posibilidad de que aquellos candidatos que cuenten con más facilidades económicas, tengan mayor ventaja en la competencia. Sin embargo, existen argumentos en contra de esta postura que aseguran que un alto grado de recaudación privada durante una campaña, se debe al éxito de la misma, formando parte del juego democrático, además que si bien el dinero resulta un factor clave, su relación con el éxito no depende únicamente de la cantidad, sino de la calidad e inteligencia con que se gaste.

Otro argumento en contra del financiamiento público, consiste en la propuesta de que el dinero de origen privado genera mayor control en los gastos de los partidos, ya que al ser los propios ciudadanos la fuente de financiamiento, ejercerán presión sobre la rendición de cuentas de los recursos, pudiendo los electores sancionar a los partidos con el retiro o la disminución de estos. En cambio, cuando se cuenta con un ingreso garantizado por el financiamiento público los partidos no tienen necesidad de rendir cuentas a los electores sobre sus gastos.

Entre los dos tipos de financiamiento puro, se despliega toda una diágris de posturas que matizan el sistema de financiamiento en dos aspectos uno temporal y otro sobre su origen. En lo que respecta al matiz temporal, el principal argumento es que los partidos políticos no deben considerarse en todo momento como entidades de interés público, ya que es sólo durante las elecciones que los partidos son los medios que dan cauce a la participación pública en los asuntos políticos. “Durante el resto del tiempo, es decir, durante el desarrollo de sus funciones ordinarias, deben considerarse como asociaciones de carácter privado con

funciones público-constitucionales. Esta distinción sirve por una parte para entender con mejor claridad la naturaleza jurídica de los partidos y por otra parte, impide que el Estado intervenga en la formación de la voluntad popular. Además de que justificaría derogar financiamientos públicos altamente paternalistas”<sup>51</sup>.

En cuanto al matiz respecto del origen, nos referimos a las distintas combinaciones que pueden hacerse variando las proporciones de financiamiento público y financiamiento privado. “La primera cuestión que hay que tener claro es que ningún sistema de financiamiento público puro (concebido sólo como tipo ideal e inexistente en el derecho comparado), o privado puro (éste sí realizado de derecho o de hecho en algunos países) es inmune a infracciones o a que se sigan produciendo los males que se querían combatir”<sup>52</sup>.

Por lo tanto, el financiamiento mixto cobra vital importancia ante los múltiples inconvenientes que presentan los sistemas exclusivamente públicos, como la burocratización de los partidos y su alejamiento de la sociedad, o los exclusivamente privados, principalmente la entrada de dinero ilegal cuando se desconoce el origen de las aportaciones, que puede dar cabida al lavado de dinero y la pérdida de independencia de los partidos, ante los compromisos que pueden adquirir con particulares a cambio de donativos durante las campañas.

El financiamiento mixto es la solución más adecuada, ya que logrando un balance correcto permite minimizar las desventajas de los dos sistemas puros, la pregunta que surge de inmediato es ¿Cómo obtener un balance correcto? La respuesta es que no existe una receta

---

<sup>51</sup> Cárdenas, J., 1993.

<sup>52</sup> Njaim, H., 1998.

que nos indique cual es la cantidad ideal de cada componente. El balance correcto depende de la particularidad de cada país y de las características concretas de su sistema de partidos y del grado de desarrollo de su sistema democrático. El mismo esquema de financiamiento puede tener resultados muy diversos de acuerdo al contexto, por ejemplo la preponderancia del financiamiento público es deseable para lograr el fortalecimiento de un sistema de partidos en una democracia naciente, mientras que en una democracia más desarrollada con un sistema de partidos estable, puede ocasionar por una lado el nacimiento de numerosos partidos, lo cual resultaría muy oneroso para el Estado, y por otro lado, como ya se mencionó genera un alejamiento entre los partidos y la sociedad, que produce como consecuencia el descontento en la ciudadanía y esto a su vez debilita el sistema de partidos.

Una vez estudiadas las ventajas de los tres modelos de financiamiento, debemos aclarar que ningún sistema por sí mismo, ya sea puramente público, privado o mixto inhibe las prácticas ilícitas o fraudulentas. Por ello es necesario complementarlo con un régimen jurídico adecuado, que incluya entre otros aspectos el control de los recursos y las actividades de los partidos, con un adecuado esquema de sanciones que incentive el cabal cumplimiento de la ley.

Lo anterior, conduce a la importancia de analizar algunas de las condiciones necesarias para complementar el sistema de financiamiento mediante la implementación de sistemas de control y fiscalización. “Es de suma relevancia diseñar sistemas diáfanos y sencillos, pero de aplicación general estricta, con fuertes sanciones en caso de su violación. La experiencia internacional demuestra que los sistemas intrincados y prohibitivos no son efectivos, ya que siempre existen vías alternativas para burlar los controles. La existencia de normas

complejas de regulación no garantiza la erradicación de la “desviación patológica” del financiamiento y sus consecuencias negativas para el sistema democrático”<sup>53</sup>.

### **3.2 Control y Fiscalización de los Recursos Financieros de los Partidos**

“Fiscalizar, casi en cualquier contexto, constituye un acto de molestia. En términos financieros las auditorías a las empresas pueden convertirse en grandes estímulos para mejorar procedimientos, buscar nuevas economías y transparentar su relación con el fisco. Sin embargo, los partidos políticos no son empresas. El motivo de fiscalizar los gastos de los partidos políticos tiene que ver, en primer término con transparentar la competencia política. Se trata, nada más y nada menos, de dar certeza a la sociedad de que los procedimientos que utilizan los partidos políticos para obtener el voto se apegan a la ley. Pero en segundo término, fiscalizar a los partidos políticos también tiene que ver con la responsabilidad de demostrar a la sociedad que los recursos que se otorgan a los partidos son utilizados en su propio beneficio y no para cualquier otro fin”<sup>54</sup>.

La finalidad de la fiscalización consiste en otorgar a los partidos los incentivos necesarios para que mejoren su gestión y optimicen el empleo de sus recursos, para que trabajen con mayor eficiencia y eficacia, es decir que busquen maximizar sus resultados con el menor costo posible, y que realmente logren incidir en sus objetivos planteados. Detrás de estas mejoras de gestión subyace una razón de más peso que consiste en devolver a la ciudadanía la confianza en las autoridades electas. Permitiendo devolver a los partidos su papel como vínculos entre la sociedad y el gobierno, evitando la percepción de la contienda política

---

<sup>53</sup> Cordero, L., 1999.

<sup>54</sup> Sánchez, A., 1999.



como un juego ajeno a la sociedad, que sólo involucra los intereses personales de los integrantes de los partidos políticos, dando pie a la determinación de la sociedad de considerar la financiación pública de los partidos como innecesaria.

“Comprender esto, consecuentemente, implica que primero debemos reflexionar un minuto antes de normar mecánicamente el gasto electoral. Debemos apuntar al meollo del asunto: devolver a los ciudadanos la confianza en su sistema democrático. No se trata de prohibir y sancionar; se trata de mejorar nuestros sistemas electorales para que la gente pueda volver a confiar en ellos y en las personas que resultan elegidas en este marco”<sup>55</sup>.

Se debe enfatizar que “la transparencia en el uso de los recursos de los partidos políticos sólo podrá lograrse partiendo del diseño de un sistema sencillo, efectivo, realista pero de aplicación estricta, menos prohibitivo y más fiscalizador (las prohibiciones no han sido efectivas en ningún lugar del mundo), y asegurando un ejercicio de conciencia crítica, así como la participación de la sociedad civil en la fiscalización del uso de dichos recursos”<sup>56</sup>. Si no partimos de un diseño inteligible sobre el control y fiscalización de los partidos, existen altas posibilidades de que los organismos de control se vean rebasados por la complejidad del sistema, además de que se incentiva a los partidos a incurrir en prácticas ilícitas.

En lo referente a la necesidad de reconstruir una relación entre los ciudadanos y los políticos basada en la confianza, se recomienda aunar a las medidas legales necesarias, una serie de cuestiones extralegales que permitan el reestablecimiento paulatino de la

---

<sup>55</sup> Vivanco, P., 1999.

<sup>56</sup> Cordero, L., 1999.

credibilidad en las autoridades democráticas. Vivanco (1999) sugiere entre otras medidas que es necesario obligar a los partidos a utilizar un porcentaje predeterminado de la publicidad electoral en la promoción exclusiva de sus planes de gobierno; recomienda la creación de “un código de honor entre los actores electorales: partidos, candidatos, medios de comunicación, agencias, encuestadores, etc. para evitar la campaña sucia, el ataque y las ofertas demagógicas; considera que sería benéfico promover entre las agencias de publicidad y los medios de comunicación la entrega de premios a las mejores campañas, tanto por su diseño, como por su contenido, con el fin de promover la calidad y los mensajes positivos”<sup>57</sup>.

Estudiadas las condiciones del sistema de financiamiento de los partidos políticos en México, mediante el análisis de su régimen jurídico y una vez revisadas las ventajas y desventajas de los diferentes sistemas de financiamiento, y observadas las necesidades de control y fiscalización de los recursos de los partidos, se procederá a presentar algunas propuestas que se considera beneficiarían el sistema de financiamiento y por ende coadyuvarían al fortalecimiento de la democracia.

### **3.3 Propuestas de reforma**

“Al revisar el campo tan amplio e importante de cuestiones que obliga a abarcar el ocuparse con el tema del financiamiento de la política se comprueba la reiterada afirmación sobre su centralidad para la democracia. Al significar esto, además, la interrelación y dependencia de esta variable con otras también fundamentales del sistema político nos encontramos con que está sometida a transformaciones que apenas podríamos predecir y bien pudiera

---

<sup>57</sup> Vivanco, P., 1999.

sucedir que cualquier descripción realizada se haga obsoleta en poco tiempo. No obstante la misma importancia del asunto lo convierte en un objeto de política pública a pesar del riesgo de su pronta obsolescencia”<sup>58</sup>.

### ***3.3.1. Incremento de la Proporción de Financiamiento Privado***

De acuerdo a la revisión que se efectuó sobre el régimen jurídico del sistema electoral en México, podemos asegurar que la legislación mexicana es bastante avanzada. A lo largo de los años, la necesidad de una democracia real permitió la paulatina construcción de un conjunto de leyes electorales cada vez más eficientes. Sin embargo, es necesario contemplar que no hablamos de una cuestión estática y que conforme avancemos hacia la consolidación de la democracia, las leyes electorales deben evolucionar paralelamente.

Dentro de esta evolución, un aspecto que debemos considerar es la alta proporción de financiamiento público que se entrega a los partidos políticos en México. Este alto grado de subvención pública fue necesaria en un momento histórico determinado para lograr el fortalecimiento del sistema de partidos, pero en la actualidad una vez que la competencia electoral se efectúa entre partidos fuertes y bien estructurados, el exceso de recursos públicos lleva al surgimiento de las patologías inherentes al financiamiento de origen público, la alta burocratización de los partidos políticos y su alejamiento de la sociedad, aspectos que se considera paradójicamente producen el debilitamiento del sistema de partidos.

---

<sup>58</sup> Njaim, H. 1998. “Financiamiento De La Política” Diccionario Electoral del CAPEL.

Se considera por tanto que respetando el esquema actual de financiamiento mixto que de acuerdo con la Constitución debe ser preponderantemente público para proteger el derecho de asociación y la autonomía de los partidos, se debe sin embargo, incrementar la proporción de financiamiento de origen privado que reciben los partidos, de manera que permita concientizar a los partidos de la importancia de acercarse a la ciudadanía, y saber que de su buen desempeño dependerá el apoyo del electorado.

Dadas las características del actual sistema de financiamiento no existen incentivos para que los partidos busquen recursos “legales” de origen privado. Una posibilidad para generar este incentivo es una técnica denominada *matching*, “en virtud de la cual un porcentaje de la ayuda este condicionado a que las fuerzas políticas recaben fondos por su propio esfuerzo prefiriendo aquellos dirigidos a obtener muchas pequeñas contribuciones, por sobre los concentrados en lograr pocas grandes contribuciones, incluso descartar el *matching* a estos últimos”<sup>59</sup>.

Como ejemplo de la propuesta anterior, podríamos considerar que una vez determinado por medio de la fórmula estipulada en el COFIPE el monto del financiamiento de los partidos, se procedería a proporcionar los recursos de la siguiente manera: se les otorgaría a los partidos el 50% de total estimado, para asegurar el cumplimiento del mandato constitucional que estipula que el dinero público debe prevalecer sobre los recursos de origen privado. Mientras que del 50% restante, el Estado proporcionaría hasta un 25% si el partido comprueba haber obtenido un monto equivalente de financiamiento privado, a través de contribuciones por las actividades promocionales, tales como conferencias,

---

<sup>59</sup> Njaim, H.1998.

espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, incluidas en el COPIFE bajo la denominación de “autofinanciamiento”.

Cabe advertir la posibilidad de que esta técnica lleve a la simulación y a la fraudulenta invención por parte de los partidos políticos de supuestas actividades de recaudación de fondos, permitiendo una libre entrada de dinero sucio a las finanzas de los partidos, así como comprometiendo la autonomía de los mismos, por la posibilidad que se abre a los donativos de montos elevados por parte de grupos de interés. Por lo anterior, resulta de vital importancia complementar este modelo de *Matching* con sistemas de control y fiscalización para supervisar que estas fuentes correspondan a las estipuladas, pero sobre todo sería recomendable la inclusión de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, para fomentar el papel activo de la ciudadanía en el control y fiscalización de estos recursos.

### **3.3.2. *Transparencia y Rendición de Cuentas***

La creación de una legislación electoral adecuada es uno de los elementos principales para la obtención de un sistema de financiamiento alejado de malos manejos, sin embargo el esquema no está completo sin la inclusión de uno de los aspectos vitales de las democracias modernas, la participación social que debe ser canalizada mediante la vigilancia de los ingresos y egresos de los partidos por parte de la ciudadanía, de organizaciones no gubernamentales y a través del trabajo de los medios de comunicación.

La publicidad y transparencia de las finanzas partidarias es condición fundamental para la democracia. Se debe recordar que detrás de la figura del financiamiento público se

encuentran las contribuciones de los ciudadanos, es decir que los partidos políticos son subvencionados con el dinero que se paga al Estado mediante impuestos, esto nos lleva a aludir al derecho que tienen las personas de saber como y en que se emplean los recursos que se otorgan a los partidos, al igual que el derecho que tienen de conocer sobre el empleo del resto del dinero público.

La publicidad respecto del financiamiento de los partidos favorece los sistemas de control y fiscalización, además de fortalecer la relación entre los partidos y el electorado, ya que al hacer más transparente la utilización del dinero en la política se establecen con claridad las reglas del juego democrático, permitiendo por una lado evitar o disminuir los posibles actos de corrupción, y por otro lado equilibrar la competencia electoral. A pesar de estas ventajas la transparencia encuentra algunos argumentos en contra, entre ellos que afecta un principio universal de cualquier democracia que es el secreto del voto al hacer público su lista de donantes, ya que se considera que aquellos ciudadanos que aporten fondos a un partido votaran por él. Se cree también, que los inconvenientes que ocasiona la publicidad pueden disminuir las aportaciones privadas y finalmente, el principal problema que se plantea es la posibilidad que se brindaría para que el Estado pudiera intervenir en los aspectos internos de los partidos, invadiendo su carácter de entidades privadas.

La relación existente entre el sistema de financiamiento de los partidos políticos y la definición de su naturaleza jurídica, juega un papel importante en el desarrollo de un sistema de transparencia y rendición de cuentas. Si bien, los partidos son entidades de carácter privado el origen de sus recursos es público, por tanto, los ciudadanos poseen legítimo derecho de exigir el conocimiento del empleo de “su dinero”, el problema consiste

en evitar que la transparencia se convirtiera en un instrumento de presión por parte del partido en el gobierno hacia el resto de los partidos, una posible solución es la delegación de esta función a un organismo autónomo o a una organización de la sociedad civil.

#### 3.3.2.1 Organización de la Sociedad Civil.

En lo que respecta a la participación de una organización de la sociedad civil como el ente regulador de las cuestiones relacionadas con la transparencia, revisaremos el caso del “Modelo de Monitoreo de Poder Ciudadano” estudiado por Gruenberg<sup>60</sup>. Este modelo surgió durante las últimas elecciones en Argentina, su principal postulado es que sólo un alto nivel de participación ciudadana en el control de las actividades políticas, funcionará como incentivo suficiente para lograr que los partidos políticos se apeguen a las normas electorales correspondientes.

En el caso de Argentina se buscaba contrarrestar la falta de control por parte de un organismo oficial, esto difiere con el particular de México ya que en el país se cuenta con el IFE como organismo oficial de control hacia los partidos. A pesar de lo anterior, en ambos casos la existencia de un organismo de control efectivo desde la sociedad civil hacia los partidos resultaría beneficiosa para favorecer el incremento de la transparencia y la posibilidad de generar acción colectiva mediante la provisión de la información obtenida, buscando un mayor involucramiento de la sociedad en el control del financiamiento partidista.

---

<sup>60</sup> Gruenberg, C., 2003.

Los analistas del modelo consideran que su principal beneficio consiste en permitir una comparación entre los ingresos y egresos declarados de los partidos contra los efectuados realmente, aún cuando tenga el inconveniente de que no permite por sí mismo, detectar el origen de los fondos. El siguiente cuadro muestra las principales capacidades del modelo de Poder Ciudadano:

**Formas de Corrupción en el Financiamiento a la Política y Capacidad del Modelo para Detectarlas<sup>61</sup>.**

| Formas de Corrupción en el Financiamiento de la Política                    | Capacidad del Modelo para Detectar esta Forma de Corrupción | Componentes del Modelo que Detectan esta Forma de Corrupción.  |
|---|---|--|
| Fraude electoral  | No  | -  |
| Compra de votos   | No  | -  |
| Financiamiento de las campañas por crimen organizado                        | Si  | Mientras estos fondos sean usados para financiar el gasto en publicidad, se detectará en el cruce de información.                                      |
| Abuso de recursos administrativos   | Si  | Mientras el abuso consista en el uso de fondos públicos para financiar el gasto en publicidad, el modelo los detectará cuando se cruce la información. |
| Soborno a candidatos de la oposición  | No  | -  |
| Contribuciones ofrecidas a cambio de contratos gubernamentales              | Si  | Mientras esas contribuciones sean destinadas a financiar el gasto en publicidad, se detectará en el cruce de información.                              |
| Gasto de los partidos políticos disfrazado como gasto ordinario de gobierno | Si  | Cuando implica la compra de publicidad para el partido, el modelo lo   |

<sup>61</sup> *Ibidem*.



|  |    |  |
|--|----|--|
|  |    | detecta al cruzar información.   |
| Distribución injusta de tiempo en televisión | Si | El monitoreo puede controlar la distribución de los espacios en los medios de comunicación.                      |
| Lavado de dinero en las campañas.            | Si | Siempre y cuando estos fondos sean usados para financiar publicidad. El modelo lo detecta al cruzar información. |

El eje rector del modelo es la creación de acción colectiva, mediante la producción de información sobre las finanzas de los partidos políticos. El supuesto sobre el que se basa es que la posibilidad de un comportamiento inadecuado por parte de los partidos políticos, puede ser evitada mediante la amenaza potencial del descrédito o pérdida de sus bases electorales. Ya que ante la transparencia de sus finanzas y siendo obligados a rendir cuentas, se logrará la producción de información pública, confiable y oportuna que promueva el debate social sobre la materia, generando un círculo virtuoso ya que este debate llevará a la exigencia de mayor transparencia.

El foco principal del modelo de Poder Ciudadano se centra en el control de los gastos de los partidos. Se considera, que ante la inexistencia de un método eficaz que permita fiscalizar los ingresos no declarados e incluso ilícitos de los partidos, la mejor opción al respecto es el cuidadoso seguimiento de los gastos efectuados, ya que a diferencia de los ingresos, resulta más sencilla la tarea de seguir el rastro de la erogaciones realizadas, principalmente en lo que respecta a los medios de comunicación, que normalmente resultan los conceptos en los que se centra la mayor parte del gasto. Se considera que la rigurosa revisión del gasto de los

partidos por parte de Poder Ciudadano, al ser contrastada con la presentada por fuentes oficiales, permitirá ejercer mayor presión hacia la emisión de información fidedigna.

El modelo de Poder Ciudadano busca generar una estrategia eficiente para influir sobre la forma como actúan los partidos políticos, y así poder controlar las transferencias que se realizan fuera de sus balances contables durante las campañas. Para poder atacar todos estos síntomas, característicos de cualquier país latinoamericano, el modelo se estructura en tres partes<sup>62</sup>:

1. La primera consiste en firmar un Acuerdo de Transparencia con los partidos y candidatos que participen en las elecciones, por el cual se comprometen a informar a la sociedad civil sobre sus gastos. El Acuerdo de Transparencia es un pacto por el cual las partes firmantes acuerdan “cumplir con las reglas del juego”. En nuestro ejemplo específico, los partidos políticos dieron a Poder Ciudadano el acceso de sus gastos de campaña, permitiendo que un tercero ajeno a la contienda electoral y al Estado los monitoree. Al mismo tiempo, los aspectos más relevantes de esta información fueron publicados, y la información en su totalidad fue puesta a disponibilidad de la prensa y de los ciudadanos interesados.
2. La segunda consiste en un monitoreo independiente del gasto en publicidad de los partidos y candidatos. Poder Ciudadano ha realizado un monitoreo independiente desde 1997. Para las elecciones legislativas de ese año poder ciudadano contrato dos compañías del sector privado para medir la cantidad de tiempo que los partidos y candidatos estaban gastando en radio y televisión, como también la cantidad de

---

<sup>62</sup> Ibídem.

publicidad impresa en periódicos y en la vía pública. Al mismo tiempo obtuvo los precios oficiales para el espacio y tiempos de publicidad en los diferentes medios de comunicación. Teniendo estos dos datos, Poder Ciudadano pudo determinar la cantidad que se estaba gastando en las campañas.

3. El tercer componente del modelo es el cruce de la información provista por el monitoreo independiente de la compañía especializada, con aquel recibido de los candidatos. Con estos números, un informe es elaborado y luego diseminado. En suma, el modelo de Poder Ciudadano, o Acción Colectiva, es igual a la suma del acuerdo de transparencia, el monitoreo y el cruce de información.

En el caso de México el trabajo de una organización de esta índole, sería facilitado por la existencia del IFE, ya que algunos aspectos como la realización de los monitoreos es efectuada regularmente por el Instituto, Por otro lado, el IFE proporciona la ventaja de complementar el modelo de Poder Ciudadano, mediante la vigilancia por parte del Instituto de las formas de corrupción que no son detectadas como el fraude electoral y la compra de votos. La creación de una organización de control por parte de la sociedad civil que funcione paralelamente con el IFE, resultaría un ejercicio interesante, sin embargo, se presentan algunos inconvenientes como los referentes a la obtención de financiación para la operación de este organismo, aunado a la posibilidad de que la duplicidad de funciones con el IFE, derive en que los partidos se vean afectados por responder a las demandas de información de ambas organizaciones.

#### 3.3.2.2 Organismo Constitucional Autónomo

Un elemento imprescindible en el desarrollo de la democracia es dar paso definitivo hacia la transparencia mediante la divulgación pública de la información relativa a las finanzas de los partidos políticos, ya que este medio es el instrumento más eficaz de control del financiamiento partidario, a través de la vigilancia constante de la sociedad y de los medios de comunicación sobre la actividad de los partidos. Se considera que este mecanismo obliga a los partidos a mejorar su gestión y apearse más a las reglas del juego, ya que al estar conscientes de que sus acciones serán del dominio público, tenderán a mejorar por la presión de sus bases electorales, pero sobre todo al estar más vulnerables ante la crítica de la oposición y de los medios de comunicación, la necesidad de transparencia es un asunto indiscutible, pero como previamente se mencionó el debate consiste en determinar el tipo de organización más adecuado para estos fines.

En lo que respecta a la delegación a un ente autónomo de las facultades para la supervisión de los aspectos relacionados con la transparencia de los partidos, consideramos que en este punto la naturaleza de los partidos políticos juega un papel definitivo, ya que la contradicción inherente a su definición genera ambigüedad respecto a sus obligaciones y derechos.

Como ya hemos mencionado el carácter eminentemente público de los partidos, los hace sujetos del derecho a obtener financiamiento público directo e indirecto, sin embargo, a pesar de la naturaleza pública de sus actividades como vínculo entre la sociedad y el gobierno, la importancia de su papel en el juego democrático obliga a brindarles un amplio margen para autodeterminarse en lo que respecta a su organización y desempeño. “La afiliación y proselitismo partidarios, sus idearios, planes, y proyectos no deben, por

definición, salvo en los regímenes totalitarios o de partido único, ser objeto de excesiva regulación y vigilancia. Esta contradicción obliga a buscar la justa medida entre la función pública que demanda regulación y la libertad del actuar político que exige la más amplia libertad”<sup>63</sup>.

El control social es un instrumento fundamental para el adecuado manejo de las relaciones entre la sociedad y los políticos. Sin embargo para que se de este control se debe asegurar la provisión de la información necesaria para que los ciudadanos puedan ejercer este derecho. “Pero el control social solo trae consigo beneficios en caso de estar basado en sólidos mecanismos institucionales. Por lo tanto la reforma gerencial del Estado debe crear instituciones que incentiven a la población para controlar el poder público”<sup>64</sup>. Uno de estas instituciones es el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su artículo 33, es una es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Si bien, el IFAI tiene facultades para vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y resolver sobre negativas de acceso a la información, esta Ley aplica únicamente a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia y la Procuraduría General de la República. Sin embargo, dentro de esta misma Ley, en su artículo 1º se establece la inclusión de los Órganos Constitucionales Autónomos, como es

---

<sup>63</sup> Zelaya, R. M., 1999.

<sup>64</sup> CLAD, 1998.

el caso del IFE, quien ha establecido sus propios mecanismos de acceso a la información en el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La propuesta planteada al respecto, es la inserción de los partidos políticos dentro las organizaciones que deben respetar las obligaciones estipuladas en este Reglamento, quedando sujetos entre otros requisitos a publicar en sus respectivas páginas de Internet la información de carácter obligatorio, entre la que podemos mencionar: su estructura orgánica y facultades, su directorio, las remuneraciones mensuales de sus empleados, sus programas y políticas generales, todo lo relativo a sus gastos y a sus ingresos, el índice de expedientes clasificados como reservados de acuerdo a la Ley, su marco normativo, los mecanismos de participación, etc.

Analizaremos la factibilidad jurídica de esta sugerencia, apoyándonos en un análisis presentado por Juan Molinar Horcasitas (1999), quien indica que la ley que rige a los partidos políticos es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que se deriva de la ordenanza del artículo 41 Constitucional donde se declara a los partidos como entidades de interés público. Según se determina en el artículo 1º del COPIFE las disposiciones en el expresas son de orden público y de observancia general.

Aún cuando el COPIFE establece el orden público de sus disposiciones, y una de ellas es la obligación de los partidos de presentar a la Comisión de Fiscalización la información sobre los movimientos de sus finanzas, según lo establecido en el artículo 49-A Párrafo 1., existe cierta confusión sobre el momento en que la información presentada se convierte en información del dominio público, ya que no debemos olvidar que los partidos son asociaciones privadas. Hay quien asegura bajo el supuesto de que estos documentos al ser

de una entidad privada, son por tanto propiedad privada y solo pueden ser requeridos por la autoridad competente en la materia, que esta información es pública hasta el momento en que finaliza el proceso de dictaminación, y hacerlo público durante el proceso violaría el artículo 14 Constitucional en el que se protege el derecho a la privacidad de las personas, de los papeles y de la familia.

Considerando a los partidos como asociaciones privadas quedarían regidas por “el libro primero, título segundo del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, relativo a las “personas morales”. Lo anterior se encuentra en el artículo 25, fracción V, del mismo ordenamiento, que dice: “son personas morales las asociaciones en las que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos por la ley”.

El artículo 28 del mismo ordenamiento señala que “las personas morales se regirán por las *leyes correspondientes*, por su estructura constitutiva y por sus estatutos”. Lo anterior fundamenta plenamente que es el artículo 41 constitucional el que determina la naturaleza de los partidos como entidades de *interés público*, por lo cual el derecho a la privacidad se encuentra subordinado en este caso al carácter eminentemente público que tienen los informes y los gastos de los partidos políticos y agrupaciones políticas<sup>65</sup>.

De acuerdo a lo expresado en la argumentación anterior, se puede considerar que existe una justificación jurídica para que se pueda establecer en el COPIFE como ley secundaria del artículo 41 Constitucional, la obligación de los partidos políticos de sujetarse a los lineamiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,

---

<sup>65</sup> Molinar Horcacas, J., 1999.

mediante su incorporación a través del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que no afectaría el principio de no intervención del Estado en las cuestiones internas de los partidos ya que tanto el IFAI como el IFE son organismos autónomos ciudadanizados.

### ***3.2.3 Propuestas Complementarias***

Aunado a las propuestas anteriores es necesario introducir algunas reformas que ayuden a fortalecer el actual sistema de fiscalización y control, temas que resultarían de gran interés para estudios posteriores entre ellos mencionaremos los siguientes:

- La necesidad de disminuir la influencia del dinero en las campañas electorales mediante el acortamiento de los periodos de las campañas y la homologación del calendario electoral.
- La introducción de un sistema de aportaciones privadas deducibles de impuestos, en las que el ciudadano al presentar su declaración anual de impuestos como personas física, pueda donar un monto al partido de su preferencia.
- Ampliar las facultades del IFE en materia de fiscalización mediante la concesión de las siguientes atribuciones que resultan necesarias para el cabal cumplimiento de sus funciones:
  1. Establecimiento de la obligación de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público de coadyuvar a la fiscalización de los partidos políticos facilitando la información necesaria sobre las empresas que le facturen a los partidos.



2. Como opción a la propuesta anterior se puede estipular “que la Comisión de Fiscalización del IFE pueda requerir a cualquier empresa de carácter mercantil o persona física con actividades empresariales información relativa a su facturación con los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales”<sup>66</sup>.
3. Resulta imprescindible para efectos de fiscalización el retiro del secreto bancario, por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores respecto de las cuentas pertenecientes a los partidos. Así como, de los asociados a ellas a fin de facilitar la corroboración de la autoridad electoral de sus declaraciones patrimoniales.

“La realidad política de nuestro país nos conmina a “mantener una puerta abierta para la emergencia de nuevos partidos puesto que vivimos en un mundo político volátil y en el que si los mexicanos no se identifican con ninguno de los partidos otros deben tener la posibilidad de competir. Otra realidad del México actual, es que se ha hecho de los partidos políticos grandes negocios familiares. Lo cual no puede permitirse un país con 60 millones de pobres y que busca ser ampliamente democrático”<sup>67</sup>.

A este respecto, una opción que se considera favorable es que no se permita finiquitar la asociación, ni se otorgue la pérdida del registro como persona moral de los partidos que no hayan obtenido el 2% en las elecciones nacionales necesario para mantener su registro, hasta que concluya la dictaminación correspondiente a la fiscalización de sus recursos y que haya quedado claramente establecida la finalidad con la que se emplearon estos

---

<sup>66</sup> Woldenberg, J., 2002.

<sup>67</sup> Báez, M., 2002.

recursos y que se efectúe la devolución de los bienes que adquirieron mediante los recursos públicos, y en el caso que así corresponda y de ser necesario, hasta que se finquen responsabilidades a los dirigentes de los partidos y a los encargados de las finanzas de los mismos.

## **Conclusiones**

En materia electoral, la legislación mexicana presenta un gran avance en lo referente a los sistemas y fórmulas electorales, lo relativo a la extensión del sufragio y, lo concerniente a la prevención del fraude electoral. Sin embargo, hoy resulta de vital importancia incluir en la lista de reformas pendientes en materia electoral los temas de segunda generación; principalmente, a los relacionados con el financiamiento a los partidos políticos y la transparencia en el manejo de estos recursos.

El financiamiento público evita, en principio, que los partidos comprometan su independencia ante particulares a cambio de más recursos, permite el cabal cumplimiento del derecho de asociación política y de igualdad ante la ley, al tiempo que vigoriza el pluralismo. Sin embargo, una de las principales conclusiones de este trabajo es que el esquema más eficiente de financiamiento es el mixto, ya que permite contrarrestar los efectos negativos inherentes al sistema público puro.

En México, aunque el sistema es mixto, la proporción de financiamiento público sigue más elevada de lo que resultaría óptimo, tal que la mayoría de los partidos se encuentran alejados de la sociedad, pues al obtener un flujo considerable de recursos públicos no tienen necesidad de acercarse al electorado, ni para preguntar sus preferencias, ni para buscar

financiamiento. Esto, aunado al hecho de que los electores no son vistos como proveedores directos, tampoco se hace evidente la obligación de los partidos políticos de rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus gastos. El nivel y la proporción de financiamiento público en México, y la falta de reglas sobre la transparencia en el manejo de sus recursos, han propiciado otros efectos adversos como son la proliferación de partidos y la propensión a convertirlos en atractivos negocios.

El financiamiento público juega un papel muy importante dentro de la consolidación de la democracia mexicana. Sin embargo, su proporción debe reducirse para minimizar sus consecuencias desfavorables. El principal obstáculo para desarrollar esta propuesta es que los partidos no cuentan con incentivos para buscar recursos privados de forma lícita. Por ello es conveniente, la implementación de la técnica de *matching*, mediante la cual un porcentaje de los recursos públicos otorgados a los partidos este condicionado a la obtención de fondos por medio del autofinanciamiento.

El perjuicio que puede causar el empleo de esta técnica es la posibilidad de abrir la puerta al dinero ilícito y; por lo tanto, la urgencia de incrementar el control sobre el origen y uso de los recursos. Se debe considerar que la regulación sobre el sistema de financiamiento no debe basarse exclusivamente en aspectos normativos, ya que el hecho de crear un complejo conjunto de leyes prohibitivas no generará por sí mismo el control necesario. Es más, por el contrario, puede originar un incremento en las prácticas ilícitas que se pretende combatir, al tiempo que dificultará la tarea de fiscalización del IFE.

La transparencia en la obtención y en el uso de los recursos de los partidos políticos sólo podrá lograrse complementando la legislación electoral mediante la vigilancia de los

ingresos y egresos de los partidos por parte de la ciudadanía, de organizaciones no gubernamentales y a través del trabajo de los medios de comunicación. Sin lugar a dudas, la vigilancia de la sociedad civil es el medio más efectivo de control mediante la divulgación pública de la información sobre el financiamiento de los partidos

Las opciones propuestas son dos: por un lado, la creación de una organización de la sociedad civil como un ente regulador sobre cuestiones relacionadas con la transparencia. Por el otro, la obligación de los partidos políticos a sujetarse a los lineamientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mediante su incorporación a través del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Resultará difícil lograr el cambio de una cultura política discrecional hacia una más transparente. Sin embargo, es un paso necesario para devolver a la ciudadanía la confianza en los partidos políticos, así como para mejorar las condiciones de la competencia electoral, aspectos que permitirán un mayor fortalecimiento del sistema de partidos y nos facilitarán el camino hacia la consolidación de la democracia en México.

## Bibliografía

- Aguayo, S.; *“Las Seguridades de México y Estados Unidos en un Momento de Transición”*, Ed. Siglo XXI, México, 1997.
- Aragón, M., *“Democracia y Representación, Dimensione Subjetiva y Objetiva del Derechos de Sufragio”*, en *Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilador*, 1999.
- Báez, M. *“Propuestas para una Reforma Electoral”*; en: *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 2002.
- Barquín, M., *“Una Propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México”*; en: *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*, 1993.
- Becerra, R., Salazar, P., Woldenberg, J.; *“La Reforma Electoral de 1996, Una Descripción General”*; Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Blanco, R.; *“El Régimen Jurídico Regulador de la Financiación de los Partidos Políticos en España”*, en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, 1995.
- Bretón, J.; *“Análisis Crítico a la Publicidad política en México”*; en *Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilador*, 1999.
- Cárdenas, J. *“Propuestas para la Reforma a la Legislación Electoral en Materia de Financiamiento de Partidos Políticos”*. *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*, 1993.
- Carrillo, M.; *“El Modelo de Financiación de los Partidos Políticos en México”*; 4to. Coloquio de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (13, 14 y 15 de septiembre del 2001, Colegio José Hernández, San Salvador de Jujuy, Argentina), 2001.
- Carrillo, M., Lujambio, A., Navarro, C. y Zovatto, D.; *“Dinero y Contienda Político-Electoral, Reto de la Democracia”*; Ed. Fondo de Cultura Económica; México 2003.

- Castellanos, E.; *“Las Reformas de 1996”*; Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.; 1998.
- Chasqueti, D. y Piñeiro, R.; *“El Financiamiento de los Partidos Políticos en Uruguay”*; Documento Electrónico, 2002.
- CLAD, *“Una nueva Gestión Pública para América Latina”*; en *Reforma y Democracia* No. 13, 1998.
- Código Federal De Instituciones y Procedimientos Electorales y Otros Ordenamientos Electorales, Noviembre de 1996. Instituto Federal Electoral.
- Cordero, L., *“Fiscalización del Financiamiento de los Partidos”*; En: *Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilador*, 1999.
- Crespo, J. A., *“Institucionalización autoritaria y consolidación democrática: El caso de México”*, CIDE. DT DEP 47. 1996.
- Crespo, J. A.; *“Los Riesgos de las Sucesión Presidencial, actores e instituciones rumbo al 2000”*, Ed. Centro de Estudios de Política Comparada, México, 1998.
- Crespo, J. A.; *“Fronteras Democráticas en México: retos, peculiaridades y comparaciones”*; Ed, Océano, México, 1999.
- Crespo, J. A.; *“Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas”*; Ed. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.
- De Andrea, F., *“Partidos Políticos. Su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Del Castillo, A. y Zovatto, D.; *“La Financiación de la Política en Iberoamérica”*; Instituto Interamericano de Derechos Humanos Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998.
- Del Castillo Vera, P. *“La Financiación de los Partidos”*, en: *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*, 1993.
- Duverger, M., *“Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”*, 1962, citado en Woldenberg 1999.
- Fernández, M.; *“Partidos Políticos”*; Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.

[www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario)

- Fuentes, C.; “*El Espejo Enterrado*”; Ed. Fondo de Cultura Económica; México, 1992.
- Gruenberg, C.; “*Financiamiento Transparente de la Política: el Papel de la Sociedad Civil*”; en: *Dinero y Contienda Político Electoral*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Gunlicks, A.; “*Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*”; Westview Press, 1993.
- Hernández, A.; “*Corrupción Electoral*”; Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. [www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario).
- Hernández, A.; “*Fiscalización De Elecciones*”; Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. [www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario).
- Hernández, M.A.; “*Partidos Políticos Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas*”; Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, “*Glosario de Términos Político-Electorales*”. <http://www.iedf.org.mx>
- Instituto Federal Electoral. “*El Régimen Electoral Mexicano y las Elecciones Federales 2000*”.
- Instituto Federal Electoral; “*Las Reglas del Dinero*” Cuaderno de Trabajo Número 2, 2003.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas; “*Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*”; Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- Levush, R.; “*Financiamiento de Campañas Electorales en Países Extranjeros*”; Biblioteca Legislativa del Congreso de los Estados Unidos de Norte América, 1993
- Lombardi, G. “*El Financiamiento de los Partidos Políticos y la Equidad en la Competencia Electoral*”; En: *Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilador*, 1999.
- Magallanes, M.; “*Visión General de las Reformas, Financiamiento de los Partidos Clientelismo e Ideología*”; Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, 1988.

- Marín, F.; *“Financiamiento y Fiscalización de Recursos”*, En Administración Y Financiamiento De Las Elecciones En El Umbral Del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilador*, 1999.
- Mijangos, M. L.; *“El Control Sobre El Financiamiento a los Partidos Políticos”*; en: Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos, 1993.
- Molinar Horcacas, J.; *“Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del Sistema de Partidos y la Reforma Electoral en Materia de Regulación Financiera”*; En: Administración Y Financiamiento De Las Elecciones En El Umbral Del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilador*, 1999.
- Muñoz, H.; *“Financiamiento De Los Partidos Políticos”*; Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.  
[www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario)
- Muñoz, H.; *“Financiamiento De Los Procesos Electorales”*; Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.  
[www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario)
- Muñoz, H.; *“Propaganda Electoral”*; Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.  
[www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario)
- Muñoz, H.; *“Responsabilidad Y Rendición De Cuentas”*; Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.  
[www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario)
- Navas, X., *“La Financiación Electoral: Subvenciones y Gastos”*, en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Njaim, H.; *“Financiamiento De La Política”* Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.  
[www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario)
- Njaim, H.; *“Una Parte de la Historia. El Financiamiento de la Política (Partidos Políticos, Campañas Electorales y Otros Aspectos) en Venezuela”*; en: La Financiación de la Política en Iberoamérica, 1998.



- Nohlen, D.; “*Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos*”; Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico del Tribunal Federal Electoral, 1999.
- Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D.; “*Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*”; Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Pajares, E.; “*La Financiación de las Elecciones*”; Publicaciones del Congreso de los Diputados, España 1998.
- Palombara, J. La; “*Politics Within Nations*”, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1974.
- Pérez, G., Alvarado, A. y Sánchez, A.; “*La Voz de los Votos: un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994*”; Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1995.
- Peschard, J.; “*El financiamiento por actividades específicas en México. Significado y perspectiva*”. En *Administración Y Financiamiento De Las Elecciones En El Umbral Del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilador*, 1999.
- Orozco, J. *Compilador*. “*Administración Y Financiamiento De Las Elecciones En El Umbral Del Siglo XXI*”. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilador*, 1999.
- Raimundi, C. y Tilli, M.; “*Financiamiento De Los Partidos Políticos Y De Las Campañas Electorales*”; Cuaderno De Reforma Política N° 3. Instituto Federal Electoral, 2002.
- Ramírez, J.; “*Partidos Políticos y Financiamiento*”. En: Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos, 1993.
- Rovira Mas, J.; “*Consolidación De La Democracia*”; Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.  
[www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario)
- Salazar, L. y Woldenberg, J.; “*Principios y valores de la Democracia*”; Cuadernos de Divulgación de La Cultura Democrática No. 1; Instituto Federal Electoral.  
<http://Deceyec.ife.org.mx>
- Sánchez, A.; “*La Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos: La experiencia Mexicana en 1997*”; En *El Umbral Del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilador*, 1999.

- Sartori, G., *“La política. Lógica y Método de las Ciencias Sociales”*, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Sartori, G.; *“Parties and Party Systems”*, Cambridge University Press, 1977.
- Soldevilla, F.; *“Campaña Electoral”*; Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.  
[www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario)
- Ulloa, F.; *“El financiamiento de los partidos políticos en El Salvador”* En Administración Y Financiamiento De Las Elecciones En El Umbral Del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilador*, 1999.
- Valdés, L.; *“Sistemas Electorales y de Partidos”*; Cuadernos de Divulgación de La Cultura Democrática No. 7; Instituto Federal Electoral. <http://Deceyec.ife.org.mx>
- Vivanco, P.; *“Hacia el Control del Gasto Electoral”*, En: Administración Y Financiamiento De Las Elecciones El Umbral Del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilador*, 1999.
- Woldenberg, J.; *“El Financiamiento a la Política”*, en: Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas, 2002.
- Woldenberg, J.; *“La Institución Electoral Federal en México y el Proceso de Consolidación Democrática”*. En Administración Y Financiamiento De Las Elecciones En El Umbral Del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilado*, 1999.
- Woldenberg, J.; *“La Mecánica del Cambio Político en México, Elecciones Partidos y Reformas”*; Ed. Cal y Arena, México, 2000.
- Zaid, G.; *“Adiós al PRI”*, Ed. Océano, 1995.
- Zelaya, R. M.; *“Financiamiento de los Partidos Políticos”*; En Administración Y Financiamiento De Las Elecciones En El Umbral Del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II. Orozco Henríquez, J. Jesús *Compilador*, 1999.