

# Fuentes del financiamiento para los partidos políticos en México

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2005. Fecha de aprobación: 18 de noviembre de 2005.

Jesús López Serrano\*  
Javier López Serrano\*\*

## RESUMEN

*El Financiamiento público en nuestro país —desde los años treinta— se ha utilizado para los partidos como capacidades electorales de un instrumento eficaz y del triunfo. Pero tenemos que decir que este dinero público se ha utilizado no siempre de manera legal. La razón principal es que el gobierno ha dado inquisitivamente recursos siempre públicos a los partidos, porque uno de ellos (el PRI) en el pasado reciente estaba en el gobierno y controló todo el dinero que fue dado a los adversarios diplomáticos. Este ensayo intenta demostrar la historia y trascendencia de financiamiento público para los partidos políticos, además de encontrar aquí una cierta oferta para hacer mejor el reparto de este dinero público a los partidos.*

PALABRAS CLAVE: sistema político, sistema electoral, sistema de partidos, financiamiento público, legislación electoral.

## ABSTRACT

*Public financial in our country since the age of thirties has been used for parties like an effective instrument and win electoral competences. But we have to say these public money not always has been used of legal way. The main reason is the government has given always public resources inequitatively to parties, because one of them (the PRI) in the recent pass this party was in government and controlled all the money*

\* Doctor en Ciencias Políticas por la UNAM y candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la UAEM, profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y colaborador en el Colegio de México.

\*\* Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la UAEM y profesor de medio tiempo en esa institución.

*who was given to politic adversaries. This essay tries to show the history and transcendence of public financial for political parties, besides we may find here some proposal for making better this public money equitatively to political parties.*

KEY WORDS: political system, electoral system, system of parties, public financing, electoral legislation.

## INTRODUCCIÓN

En el México de hoy, el tema del financiamiento para los partidos políticos, debido a su complejidad y relevancia, ha interesado crecientemente a politólogos e intelectuales, además tiene un lugar muy importante en la agenda política como un asunto “relativamente joven” que suscita una densa problemática por los elementos que implican su análisis, es decir; el nexo entre el dinero y las contiendas electorales.

Cuando hablamos del financiamiento partidista en México, indudablemente lo relacionamos con cuestiones estrechamente vinculadas al fortalecimiento de instituciones y prácticas democráticas, las cuales aún están pendientes en nuestro país pero que son indispensable considerar para intentar proponer vías y alternativas de solución a los problemas hasta el momento presentados.

Bajo los esquemas de pluralidad y competitividad, en las últimas décadas, los partidos políticos como actores sociales han concedido una importancia sin igual al tema del financiamiento porque consiguen con él la solvencia de los cada vez más elevados gastos de promoción y estrategias para

la conquista de los votos y por ende, se amplían sus posibilidades y capacidades de penetración en la sociedad con la finalidad de colocarse en las preferencias electorales además de asegurar la permanencia de su registro legal como partidos políticos.

En el presente escrito referente a las fuentes del financiamiento para los partidos, en primera instancia se proponen algunas reflexiones que ayuden a ubicar la problemática que se presenta entre el dinero y la forma que tienen los partidos de hacer política. En este apartado, se retoman los elementos que fundamentan el surgimiento de las fuentes financieras permitidas en nuestras leyes electorales. En segundo lugar, se analiza el financiamiento público así como algunas de sus repercusiones entre los partidos políticos durante el tiempo de su evolución en México; también se hacen reflexiones en torno al financiamiento privado y sus consecuencias en la política.

Por último, se hace referencia a las prohibiciones existentes en México que tratan el tema de la recepción de aportaciones con tendencias a apuntalar extralegalmente el financiamiento público o privado; por ello es de capital importancia la necesidad de promover la creación y el ajuste de mecanismos mucho más eficaces para regular las fuentes del financiamiento de los partidos políticos en general.

## DINERO Y POLÍTICA

Los modelos de financiamiento para los partidos políticos en el mundo contemporáneo todavía están inconclusos, pues las es-

feras de la democracia exigen que cada vez más se transparenten los recursos de los cuales se allegan esas organizaciones políticas y por consiguiente se empiece a demostrar que los actuales procesos políticos son benéficos para los electores que los sufragan.

Ahora resulta interesante reflexionar, en torno a las formas de hacer política por parte de los partidos políticos, ya que son las únicas entidades legalmente reconocidas por los actuales regímenes políticos para acceder a los puestos de representación popular mediante el sufragio universal.

Desde el punto de vista institucional, los partidos políticos son organizaciones donde se puede expresar la sociedad; es decir, son los canales existentes para tratar de equilibrar las relaciones de poder en las que está inmersa la población y el propio régimen político; además, en las modernas democracias de participación popular, es la ciudadanía la principal legitimadora de esos regímenes aludidos por los politólogos.<sup>1</sup>

En la actualidad, el desarrollo de las formas de gobierno representativo se encuentra ligado a la emergencia de los partidos políticos y en gran medida a la puesta en marcha de las instituciones electorales<sup>2</sup> que particularmente en México, han refuncionalizado al sistema político gradualmente, mediante múltiples reformas a las diversas legislaciones electorales.

En México las distintas elecciones que se efectuaron por varias décadas, fueron creando desconfianza de la sociedad hacia el sistema de partidos que tradicionalmente había favorecido al denominado “partido

oficial”, pues las condiciones de equidad y equilibrio estaban ausentes (y aun dejan mucho que desear) propiciando grandes manifestaciones de inconformidad y cuestionamientos desde la oposición hacia el gobierno por sus preferencias en sentido del apoyo irrestricto al partido que había institucionalizado a la revolución; es decir el Partido Revolucionario Institucional, mismo que normalmente marcaba las pautas para diseñar las reformas graduales y controladas en la legislación electoral.

El sistema político mexicano requería para su refuncionalización crear e introducir nuevos mecanismos en las leyes, pero para que el sistema de partidos aparentara condiciones más democráticas en las contiendas electorales, también era imprescindible encontrar y acercarse a interlocutores políticos que como los partidos de oposición, fueran capaces de tener fuerza para conservarse y confeccionar sus propias formas de hacer política (era muy importante para el sistema político dotar de algunos elementos a los partidos opositores para que tuvieran determinada fuerza para sobrevivir sin poner en peligro la hegemonía del partido en el poder y al mismo tiempo, que los partidos opositores no fueran lo suficientemente débiles como para desaparecer). Desde esta época se comenzó a gestar el interesante y apasionado tema del financiamiento público, ya que en la competencia electoral, las condiciones en general de los partidos resultaban tan asimétricas que erosionaban cualquier principio equilibrante por lo menos en la regulación de las finanzas de los partidos.<sup>3</sup>

El tema de las fuentes del financiamiento para los partidos políticos mexicanos, lo podemos explorar a partir de dos grandes vertientes: 1) el financiamiento público; 2) el financiamiento privado. En términos generales, dichas formas de financiamiento son en nuestro país los lugares donde brotan los recursos para costear a los partidos del entorno político, como lo veremos a continuación.

Cuando nos referimos al financiamiento público para los partidos políticos en nuestro territorio, lo abordamos desde sus primeras manifestaciones; así como su evolución gradual y progresiva a partir de las reformas a las leyes electorales que desde 1963 le empiezan a otorgar la importancia debida a este tema, hasta arribar a 1977 cuando es aceptado y ampliado como financiamiento público indirecto, y es hasta 1986 en que apareció el financiamiento público directo y su regulación comenzó a hacerse muy compleja para su otorgamiento a través de mecanismos jurídicos.

Ahora bien, al momento de estudiar el financiamiento privado como fuente, nos percatamos de la grandes imprecisiones que existen por su falta de regulación detallada, lo que da cabida a que sus propias disposiciones genéricas y ambiguas sean rebasadas en la praxis política de los partidos, originando con ello irregularidades identificadas como actos de corrupción de los cuales, hasta ahora ningún partido político ha dejado de cometer.

#### **VARIACIONES EN TORNO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO**

Podríamos decir que el financiamiento público es el conjunto de recursos económicos que el sistema, mediante sus instituciones políticas (como lo era antes la Secretaría de Gobernación y ahora el Instituto Federal Electoral), otorga a las agrupaciones políticas y a los partidos políticos para ayudarlos a que como entidades de interés público (estos últimos) cumplan con sus objetivos de contribuir a la democratización del país promoviendo la participación política de la ciudadanía.

Por lo que toca al financiamiento público para los partidos en la legislación electoral mexicana, uno de los primeros indicios que nos son referidos para su análisis, es la primera Ley Federal Electoral de 1946 que prohibía a las organizaciones denominadas partidos políticos nacionales, recibir ayuda financiera de cualquier agrupación o partido del extranjero.

Por vez primera como estructura legal, hablamos al financiamiento público dentro de las leyes electorales en 1963, con un capítulo al que se le denominó “exenciones fiscales para los partidos”, que consistían en algunos apoyos para conservar esas organizaciones y consecuentemente las condiciones electorales no se presentaran como demasiado obvias y desequilibradas en las diversas contiendas para los partidos políticos de oposición.

Para 1973 empezó a desarrollarse gradual y progresivamente este financiamiento público; ya que ahora el primer capítulo de

financiamiento ya citado, se tradujo como prerrogativas que ampliaron la perspectiva de este tipo de financiamiento público, donde se aludía concretamente a las franquicias postales y telegráficas y al acceso a los medios masivos en los periodos de campañas electorales.<sup>4</sup>

Es a finales de 1977 cuando en México se constitucionalizaron los partidos políticos; se hizo permanente el derecho de las exenciones fiscales; se amplió todavía más el capítulo de las prerrogativas; además, fue hasta entonces que se adicionó el artículo 41 en materia constitucional y se definió a los partidos como entidades de interés público,<sup>5</sup> para que de tal modo apareciera en adelante el financiamiento público (indirecto) como cuestión prioritaria para el sistema electoral y adquiriera ante todo, una importancia incomparable en la regulación de los procesos electorales en relación con la institucionalización partidista en las iniciativas de la legislación, destinadas a regir las contiendas electorales.

Hasta este momento hemos mencionado dentro de las fuentes de financiamiento en general, al financiamiento público en sus primeras manifestaciones, a partir de las exenciones fiscales (1963) y de las prerrogativas para los partidos políticos (1973–1977); a esta forma de financiar a esas “entidades de interés público”, como las define la Carta Magna, le denominaremos Financiamiento Público Indirecto.

Durante la vigencia de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), entre otras normas, se establecía como requisito que para la ob-

tención del financiamiento público (indirecto), los partidos tuvieran una determinada fuerza electoral y contaran con un registro legal condicionado o definitivo para hacerse acreedores a un mínimo de elementos que esa ley reglamentaria les garantizaba para realizar sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular.

El financiamiento público en especie (es decir en flujos de dinero), se empezó a otorgar a los partidos políticos de acuerdo a las leyes en materia electoral hasta 1987, no sin antes haberse efectuado enormes debates al interior de la Cámara de Diputados, pues hubo algunos partidos (como el Partido Acción Nacional) que cuestionaban este tipo de financiamiento, porque decían que en adelante, esta forma de financiar a los partidos políticos los haría dependientes exclusivamente de los recursos del erario. A este tipo de distribución de recursos se le denominará Financiamiento Público Directo tal y como lo estudiaremos posteriormente.

El Código Federal Electoral (1986) que vino a sustituir a la LFOPPE, establecía los mecanismos para la entrega del financiamiento público directo mediante la fórmula ligada a las elecciones de diputados federales de mayoría relativa. Este criterio jurídico para el otorgamiento de esos recursos a los partidos políticos, tenía como base el número de candidatos registrados, se multiplicaba por el costo de una campaña para diputado y así resultaba la cantidad total que se debía distribuir entre todos los partidos; es decir, mitad votos y la otra mitad por las curules obtenidas en la Cámara de Diputados.<sup>6</sup>

El financiamiento público directo se llevaba a cabo cada tres años y se otorgaba a partir del año siguiente inmediato a las elecciones en proporción al 20% el primer año, 30% el segundo y 50% en el tercero. Los montos de financiamiento del segundo y tercer año podían aumentar si lo estimaba conveniente la Comisión Federal Electoral (Alcocer, 1993: 158), como se enuncia a continuación.

#### **EVOLUCIÓN GRADUAL Y DETERMINANTE DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO E INDIRECTO EN LA LEY**

Vale la pena mencionar en este apartado *grosso modo* que existieron algunas disputas en torno a la repartición y entrega del financiamiento por parte de los partidos debido a que no llegaban a un acuerdo para la reglamentación del financiamiento público directo y hasta indirecto, es decir al que se entregaría en numerario y en especie.

De acuerdo con los antecedentes históricos los partidos no poseían financiamiento público antes de que éste se reglamentara; y en el mejor de los casos cuando el gobierno les entregaba partidas secretas, eran de forma muy discrecional por sus comportamientos electorales (como ocurrió con los casos del PARM o del PPS). Pero una vez que se comienza a legislar en torno al financiamiento público en algunas de las leyes electorales ya citadas, no dejaron de presentarse posiciones encontradas de los mismos partidos, referentes al financiamiento público, tal fue el caso cuando se presentó la iniciativa del artículo 41 constitucional la cual fue bien acogida por

la mayoría de los partidos, en 1977, excepto por el Partido Acción Nacional (PAN), quien a pesar de que le resultó plausible y positivo el acceso permanente de los partidos a los medios masivos, no aprobaba que se pretendiera entregar financiamiento público en numerario o en especie; por ese motivo, pidieron en la discusión que se suprimiera el párrafo donde se señalaba que durante los procesos electorales los partidos políticos contarían equitativamente, con un mínimo de elementos para sus actividades dirigidas a la obtención del voto.

Los diputados panistas sostenían distintos argumentos para eliminar ese párrafo que observaban como impreciso. Señalaban que en el caso de tratarse de recursos propios era justificable, lo que no ocurría en el caso de provenir de terceros o del gobierno; pues comentaban que en caso de tratarse del sistema o de otras fuentes más o menos inconfesables, tendrían que sostener y con razón, que sería el camino hacia la pérdida de la independencia y la dignidad de los partidos; porque decían también, era incongruente aceptar recursos de un sistema político al que se combate, así sean destinados mediante el mismo gobierno. Según sus propios razonamientos, con esa reforma lo que se pretendía era concretamente institucionalizar lo que había sido una práctica común; que el sistema subsidiara al Partido Revolucionario Institucional y a quienes le hacían el rejuergo electoral.<sup>7</sup>

Durante todo aquel debate, el PAN insistía en la falta de garantías respecto a la equidad de los partidos que la ley postulaba, pues aducían lo siguiente: es ilegítimo que

los partidos obtengan recursos ilícitos, pero también es lícito que el gobierno otorgue garantías para que los partidos políticos puedan desarrollar su participación cívica y política. En ese sentido, la bancada panista sí estaba de acuerdo a lo que establecía el artículo 48 de la LFOPPE referente al derecho de los partidos al acceso en forma permanente a la radio y la televisión. En lo que no convergían, era en la disposición de los medios adecuados para sus tareas editoriales, pues la consideraban como un subsidio materializado que creían ilegítimo porque ningún partido (según lo percibían) debía recibir subsidios para mantener sus órganos electorales, de ahí que el subsidio material no lo concebían congruente con la línea vertical e independiente de cualquier partido político.<sup>8</sup>

Existieron también posiciones que justificaban el financiamiento público en su parte de prerrogativas, pues básicamente la diputación priísta afirmaba que como los partidos políticos son entidades de interés público, no son sumas de intereses privados con la cortedad del interés personal; son los canales institucionalizados de la expresión política de la sociedad; de ahí que a la ciudadanía le interese que sus órganos de expresión política además de sus canales y cauces por los cuales habrá de transcurrir esa formación de instituciones democráticas, tengan una vida garantizada por la sociedad, esa es la verdadera razón por la cual el gobierno, como la organización política por la sociedad, tenga que velar porque los órganos de expresión y formación de su voluntad política, que son los partidos políticos, posean los ele-

mentos materiales suficientes para poder trabajar.<sup>9</sup>

Karl Deucht en su obra *Política y gobierno* comenta que frente al encarecimiento de los costos para las campañas políticas y electorales, sería posible aplicar como remedio el financiamiento público de los gastos de campaña en proporción al número de votos obtenidos en la elección anterior o al número de firmas auténticas que apoyen las peticiones de nominación de un nuevo gobierno,<sup>10</sup> esa es la situación de la ley electoral de 1960 de la República Federal Alemana, cuyos resultados fueron una mayor independencia de los partidos políticos en relación con las fuentes de apoyo financiero privado, y puede muy bien conducir a oportunidades más amplias y diversas de participación política.

Sin embargo el Partido Acción Nacional insistía en que lo inmoral del tipo de financiamiento propuesto radicaba, no en aceptarlo, sino en cómo se usaba. Por tanto, los acuerdos a los que habían llegado dentro de ese partido sostenían principalmente cinco posturas que enseguida exponemos:

- 1) El partido rechaza toda ayuda a candidatos en campaña.
- 2) El partido está en contra de todo pago de sueldos a redactores de revistas o empleados del partido.
- 3) El partido rechaza toda ayuda en vehículos a candidatos o ayudantes, ya sea en propiedad o alquilados.
- 4) El partido rechaza toda participación en efectivo y por cualquier concepto.

5) Los acuerdos a los que se lleguen con la aprobación de la ley en cuanto al financiamiento público son institucionales y serán respetados por los panistas, pero Acción Nacional, aseveraban, se reserva el derecho de modificar esa decisión, siempre que el gobierno pretendiera aprovechar el cumplimiento de una función pública para restarle autonomía.<sup>11</sup>

Las prerrogativas que fueron ampliadas en 1977 con todo y las inconveniencias y observaciones que les marcaban partidos como el PAN, fueron aceptadas por la mayoría de los partidos políticos que contaban con registro como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los nuevos partidos registrados de ese entonces, Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Demócrata Mexicano (PDM) y Partido Comunista Mexicano (PCM). Para el PARM y PPS el financiamiento público fue uno de los factores que en un futuro les permitió cierto grado de independencia del gobierno; en tanto para los nuevos partidos ya citados, fue un apoyo decisivo en su consolidación y funcionamiento regular.

Una de las grandes reticencias que enfrentaron desde el gobierno respecto a algunos partidos como el PAN, era que ese partido, agudamente había hecho una observación que consistía en que para esa época no había un mecanismo claro de asignación de las prerrogativas, lo que en los hechos significaba que cada partido tendría que ges-

tionarlas ante el presidente de la Comisión Federal Electoral, o sea, el secretario de la Comisión, quien decidía discrecionalmente, cuántas prerrogativas otorgar a cada partido político; por lo que ante tal situación la LFOPPE incluyó algunas medidas para su asignación. En complemento a las prerrogativas de los partidos en radio y televisión, esas organizaciones tenían derecho a una serie de recursos económicos para el sostenimiento de un cuerpo técnico que efectuará el ejercicio de las prerrogativas ya señaladas en materia de publicaciones (LFOPPE, 1979: Artículos 48 y 49).

Las instituciones facultadas para determinar las modalidades, formas y requisitos para el ejercicio de las prerrogativas fue conferido por la LFOPPE en la Comisión Federal Electoral, integrada por un comisionado del Poder Ejecutivo que era el propio Secretario de Gobernación, asimismo por dos comisionados del poder Legislativo (uno por cada Cámara), un comisionado por cada partido político nacional, un notario público y un secretario técnico. Esa forma de integración de la Comisión Federal Electoral, otorgaba el control al gobierno y al PRI, que contaba con mayoría de integrantes en el máximo organismo electoral. El registro de nuevos partidos entre 1981 y 1985 complicó la situación para el partido en el gobierno, quien fue obligado a realizar continuas maniobras políticas para preservar su mayoría y mantener la apariencia de imparcialidad del Secretario de Gobernación en su carácter de presidente de la CFE (Comisión Federal Electoral) (LFOPPE, 1979: Artículos 33 y 78).

Tenemos que señalar que el hecho de constitucionalizar a los partidos, se ha comentado de varias maneras, no sólo fue por ser una necesidad que nacía de la realidad electoral del país, sino también por tener que promover a un sistema pluripartidista capaz de conferir legitimidad al sistema y dar cauces institucionales a la lucha política. No obstante, el reconocimiento constitucional no asegura por sí mismo el afianzamiento de un sistema de partidos y por ello se pensó en que quizá si se dotaba a los partidos de un mínimo de recursos, fortalecerían sus posibilidades de acción, podrían permanecer en el escenario político y por ende estimular la participación de la ciudadanía en la vida política. Fue así como se estableció un sistema de prerrogativas que incluía el financiamiento público que ampliaba el sistema de subsidios preexistente, al adicionarles recursos en numeraria destinados a servicios editoriales y propaganda impresa, así como préstamo de locales y acceso permanente a la radio y la televisión.

Podemos destacar que el subsidio público en distintos países democráticos tiene otras finalidades, como las de prevenir conductas antinacionales o compromisos indeseables al interés común. En el caso de México, más que un elemento preventivo, el financiamiento público se dio como resultado de una estrategia de apertura política sin riesgos para el partido en el gobierno en aquella época.

El modelo del financiamiento adoptado en esos años tenía un gran inconveniente: al no estar reglamentado por un mecanismo claro para la determinación y distribución

de las prerrogativas, se propició el establecimiento de relaciones poco transparentes entre los partidos y la Secretaría de Gobernación; pues para todo fin práctico ésta era la dependencia del gobierno federal encargada de otorgar las prerrogativas en forma discrecional en esas fechas.

El financiamiento público que otorgó el gobierno a los partidos políticos nacionales, fue básicamente para costear sus campañas, sin embargo, existe una evidencia disponible que indicaba que tratándose de los partidos opositores (con la excepción del PAN hasta 1987), fueron inclinándose por convertir las prerrogativas recibidas del gobierno en numerario, en su principal fuente de recursos, lo cual redujo su esfuerzo por obtener otras vías de financiamiento, es decir, sí se fueron haciendo dependientes del dinero que se les entregaba para enfrentar las diversas contiendas electorales.

Hasta ese entonces, el financiamiento público todavía se había manifestado en el acrecentamiento continuo de las prerrogativas para los partidos políticos. Este tipo de financiamiento es el que se le conoce como indirecto puesto que aunque se les entrega tiempo a esas organizaciones en la radio y televisión, se les ayudaba discrecionalmente por parte de la Secretaría de Gobernación para imprimir sus órganos informativos, carteles, folletos, etc., esto no significaba que en numerario se les entregasen demasiadas sumas de modo discrecional por esa dependencia federal, pero ahí encontramos un indicio de lo que posterior a 1986 se le conoció como financiamiento directo.

Para los años ochenta la vida política en México se caracterizaba por la presencia de una oposición, que a pesar de haber ganado algunos espacios en la Cámara de Diputados y también en diversos municipios, aun encontraba truncadas sus expectativas de crecimiento electoral por cuantiosas irregularidades en los comicios. Si bien es cierto que las elecciones federales de 1982 arrojaron saldos favorables para el PRI, esto no se repitió para las elecciones de 1983 en Chihuahua y Durango en donde Acción Nacional obtuvo importantes triunfos en el plano electoral.

En ese contexto, los partidos de oposición dejaron atrás sus divergencias ideológicas y se unieron en una idea central: democratizar la vida política nacional y en particular la del Distrito Federal, lo que demandaba modificar las reglas del juego electoral. El gobierno coincidió con los requerimientos de los demás partidos políticos, normalmente opositores, para dar lugar a una nueva reforma a la Ley Electoral aprobada en 1986.

Aquella reforma estableció entre otros cambios: el aumento de diputados de representación proporcional de 100 a 200, la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Electoral; se creó una ley que sustituiría a la LFOPPE denominada Código Federal Electoral, en la que se introdujeron modificaciones como la eliminación del registro condicionado, cambios en la integración y atribuciones de los órganos electorales y la reforma al sistema de financiamiento público para los partidos políticos.

Sobre todo se recuerda aquella reforma legal porque en el aspecto del financiamiento público se empezaron a entregar flujos de dinero constante para los partidos políticos en su modalidad de financiamiento público directo y las reglas para su otorgamiento en adelante se tornarían complejas en términos jurídicos, como se describe en los siguientes párrafos.

Para comprender el financiamiento durante las leyes electorales de 1989-1990, 1993 y de 1994, se tendrán que analizar las normas relativas al financiamiento público; sus consecuencias políticas y aun su acción fiscalizadora para hacer valer en los hechos dicha legislación.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se creó en 1990 y no introdujo disposición alguna referente al financiamiento privado, ni a la fiscalización de la totalidad de los recursos de los partidos políticos. En torno al financiamiento público el cambio más importante fue un reparto novedoso del 90% de los recursos que se distribuirían en proporción a los votos obtenidos por cada uno de los partidos que superaran el 1.5%; y el 10% se distribuirían de acuerdo al artículo 49 párrafo I del COFIPE de manera igualitaria; con esto se pretendía efectuar elecciones más equitativas en lo económico.<sup>12</sup>

Para 1990 existieron dos figuras que se referían al financiamiento público: A los partidos políticos se les entregaría anualmente el equivalente al 50% del ingreso anual neto de sus diputados y senadores, al tiempo que el Instituto Federal Electoral regre-

saría a los partidos políticos un reembolso del 50% de sus gastos realizados para financiar las llamadas “actividades específicas” como son: la educación, la capacitación, investigación y sus ediciones. Cabe aclarar que el resto de las prerrogativas no cambiaron esencialmente respecto a la Ley Electoral de 1987. Sin embargo desde esa fecha se ajustaron las reglas para contratar espacios en los medios electrónicos, como son la radio y la televisión, gracias a las cuales se determinaron las tarifas que regirían a cada contratación, mismas que no podrían ser superiores a las tarifas de la publicidad comercial.

La ley electoral resultado de la reforma de 1993 prohibió la realización de aportaciones o donativos para los partidos políticos en dinero o en especie, a todos los potenciales donantes en el país en los niveles federal estatal y municipal, a las empresas de carácter mercantil, a quien radique o trabaje en el extranjero, a ministros o iglesias de cualquier religión o secta y a partidos y personas físicas o morales extranjeras; de acuerdo con el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).<sup>13</sup>

En 1993 se continuó manteniendo la fórmula del 90% proporcional y del 10% igualitario en la distribución del financiamiento público. Desde entonces se obligó a los partidos a rendir cuentas, haciéndolos que éstos nombraran internamente un órgano de finanzas para que entregaran informes anuales de sus ingresos públicos y privados incluyendo sus gastos totales, como lo muestra el artículo 49A del COFIPE. También obligaba a los partidos a presentar un

informe de campaña cada tres años en la cual esas organizaciones debían probar el apego irrestricto a los topes de gastos de campaña (artículo 182A del COFIPE).<sup>14</sup>

Se estableció desde ese momento que anualmente se crearía una comisión de consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE) según el artículo 49B para auditar, dictaminar y recibir informes; para aprobar disposiciones reglamentarias que fueran observadas por los partidos en su contabilidad y en la presentación de sus informes. Esa misma comisión se encargaría de dictaminar y analizar las quejas que se presentarían contra de los partidos que hubieran contravenido las diversas disposiciones a esta legislación electoral.

Se acordó en esa ley que sería un derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir sus mensajes electorales en los tiempos de campaña; con esto se pretendía evitar que los simpatizantes de candidatos y partidos compraran tiempos directamente en esos medios de comunicación.

Desde 1994 el financiamiento privado ha recibido un fuerte deterioro, aun cuando la ley electoral de un año anterior estableció la obligación de los partidos de reportar ese financiamiento, para el mismo año, el PRI concentró el 79% del financiamiento privado, frente al 78% del gasto electoral total.<sup>15</sup> Claramente se puede intuir que el cuantioso financiamiento público ha hecho dependientes a los partidos políticos de los recursos que se les entrega desde el gobierno y a partir de entonces, ese tipo de financiamiento se volvió dominante. En

materia de recursos financieros para los partidos, sustancialmente no cambió el financiamiento público para esas organizaciones desde 1993, salvo algunos hechos que hiladamente se sucedieron, como los ya comentados.

Es pertinente mencionar en este momento que los criterios políticos y sus justificaciones mediante los mecanismos jurídicos, con el tiempo fueron variando en lo que respecta a la asignación de financiamiento para los partidos políticos entre una y otra reforma electoral; es decir, para 1990, 1993, 1994 y 1996. Cabe aclarar también que el financiamiento público para el gobierno y su ejercicio de control hacia los partidos de oposición, requirió cada vez de leyes más complejas por un lado, y del aumento constante del financiamiento público en general por el otro, para de ese modo garantizar los recursos del erario en cantidades suficientes para el partido político que se encontraba al frente de las esferas del gobierno.

En un principio para el diseño de la entrega de financiamiento público para los partidos políticos, se tomaba como base únicamente, a la Cámara de Diputados y las curules que cada partido poseyera en su interior. Posteriormente fue incluida para la entrega de financiamiento la Cámara de Senadores y las curules que se obtuvieran de ella; es más, se idearon las propuestas para que existieran las senadurías de representación proporcional.<sup>16</sup>

Debemos mencionar también que desde que se abrieron las arcas del financiamiento público para los partidos políticos en nues-

tro país, mediante las prerrogativas, hasta la entrega de grandes cantidades en dinero corriente en 1986, con su correspondiente ley electoral, la lógica que se ha establecido dentro del sistema electoral y de partidos mexicano, es el constante aumento de recursos financieros para los partidos en cada aprobación de las subsecuentes reformas legales hasta 1996, que es la última reforma que se ha aprobado y que continúa en plena vigencia.

En el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el tipo de financiamiento propuesto es el que se describe a continuación:<sup>17</sup>

- a) El financiamiento público será el predominante de cualquier otro tipo (es el financiamiento que hasta aquí hemos analizado).
- b) El financiamiento de simpatizantes. (financiamiento privado en una de sus modalidades).
- c) El autofinanciamiento.
- d) El financiamiento por rendimientos financieros fondos y fideicomisos.

Es relevante resaltar la evolución del financiamiento público indirecto en la legislación electoral mexicana, así como del financiamiento público de tipo directo, que se otorga en su modalidad de especie reglamentado desde 1986 hasta la fecha, según los criterios jurídicos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).<sup>18</sup>

### **ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO AL FINANCIAMIENTO PRIVADO**

El financiamiento privado es el cúmulo de recursos económicos con los que puede contar un partido político dentro de los límites que marca la ley reglamentaria en esa materia, y para tal efecto estará compuesto por el dinero que pueda recabar con algunos de sus simpatizantes, que sin ser sus miembros obligadamente, están facultados para contribuir con sus aportaciones al sostenimiento de esas organizaciones políticas.

El financiamiento que no provenga de las arcas públicas, dice el COFIPE, tendrá las modalidades siguientes.

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

utilitaria, así como cualquier otra que realicen para reunir fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.

- 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 señalado y además éste tipo de financiamiento estará regulado por la propia ley reglamentaria.

Prácticamente hoy en todo el mundo, el financiamiento privado es concebido como un recurso legítimo que posee la virtud de ayudar a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con sus representados. Puede el financiamiento privado estimular a los partidos políticos para que lleven a cabo la representación del electorado de mejor manera; y en todo el tiempo los ciudadanos podrían retirarles no solamente las aportaciones económicas que les otorguen, sino en dado caso, hasta su sufragio.

Los partidos políticos que no únicamente se atengan a los recursos que del erario reciban, están autorizados para buscar y propiciar los canales adecuados y lícitos que contribuyan a satisfacer sus necesidades de poseer más dinero además del suministrado por el gobierno para garantizar con ello que esas organizaciones se hagan más eficientes en la utilización de su presupuesto. No obstante, el modelo del financiamiento privado plantea riesgos que todo el tiempo el sistema de financiamiento público ha tratado de evitar o contrarrestar; es decir; por

todas las vías se intenta prevenir que los recursos privados desequilibren las condiciones de competencia y también se procura que no haya ingerencia de determinados grupos de interés, capaces de influenciar y determinar los rumbos de la política desde las organizaciones denominadas partidos.

En muchos países, se ha pretendido hacer una combinación del financiamiento público con el privado para proteger el equilibrio de las democracias; y en ese punto, las legislaciones electorales actuales han tenido que regular las principales fuentes de financiamiento privado, así como los montos que una persona física o moral pueda aportar. Hasta hoy, conocemos tres caminos para que los partidos se hagan de recursos: a) Las cuotas de sus afiliados, b) las donaciones y c) los créditos de entidades financieras.

En la legislación electoral mexicana, las aportaciones de los militantes de los partidos políticos pueden ser obligatorias o voluntarias aunque se establecen límites a las cuotas por los miembros de los partidos. Tradicionalmente las cuotas de los afiliados han sido una fuente de financiamiento privado, sin embargo, en ningún lugar del orbe pueden representar su principal vía para allegarse de recursos en cuanto a esas aportaciones.

En lo que atañe a las relaciones se han planteado enormes controversias, puesto que una primera necesidad a que se han enfrentado los diversos gobiernos, es tratar de distinguir entre donaciones de personas físicas y morales. Acerca de las restriccio-

nes para la aportación de agrupaciones mercantiles y organizaciones sociales como sindicatos, (principalmente) ligas de profesionistas, agrupaciones de colonos, etcétera se debe establecer que esas contribuciones sean aceptadas individualmente por los miembros de la agrupación. Independientemente de quienes puedan hacer las donaciones, hay un consenso ampliado que es recogido por distintas legislaciones y consiste en que los donativos sean nominativos a partir de ciertos montos; por ejemplo, que se hagan públicos tanto el nombre del donante como la cantidad entregada al partido; con dichos actos quedarían prohibidas las donaciones anónimas o dado el caso, quedarían limitadas a montos de muy baja cuantía.

Por razones de transparencia tanto el electorado como los contendientes políticos, tienen derecho a saber quien financia a cada candidato y partido. Actualmente hay la intención explícita de evitar que la política sea cercada por actos delictivos, por tráfico de influencias o por dinero obtenido ilegalmente en las actividades del crimen organizado, como suele suceder en países como México.

Existen algunas controversias en las legislaciones electorales acerca de si debe darse publicidad a las donaciones; puesto que todos aquellos electores que contribuyan con fuertes cantidades para la manutención de un partido, normalmente otorgan su sufragio a favor de dicha organización; y con esto se estaría violando el secreto del voto.

En lo que sí coinciden muchas legislaciones actuales, es en la regulación de los to-

pes que pueden alcanzar las donaciones, sin embargo, no hay uniformidad de criterios en los distintos sistemas electorales sobre los montos de los recursos del financiamiento privado, mismo que es importante mantenga una estrecha correlación con el financiamiento público para equilibrar ambas fuentes de financiamiento.

Una tercera forma para dotar de financiamiento privado a los partidos, son los créditos de entidades financieras que actualmente dan lugar a distintas posiciones y hasta encontradas en las diversas legislaciones electorales. Una de las ventajas de esta posibilidad es que cuando los partidos políticos cuenten con reservas de dinero (por ejemplo en países donde se otorga anualmente el financiamiento para actividades electorales) puedan aprovechar esas ventajas que son generadas por los recursos públicos para su utilización en sus presupuestos anuales de actividades que vayan más allá de lo presupuestado, pero que estén encaminadas a fortalecer a los propios partidos.

En nuestra legislación electoral, hay prohibiciones como el que los partidos no deben recibir financiamiento del sector público hacia esas organizaciones, pero en el supuesto de que dependencias de ese sector otorgasen recursos, ya se encuentran tipificados como delitos electorales en el Código Penal; también quedan negadas las donaciones extranjeras para impedir ingerencias externas en los asuntos políticos nacionales; de igual forma son vedadas las aportaciones de entidades religiosas para evitar la confusión entre la política y la fe.

Hasta aquí queda planteado el tema del financiamiento privado, como la segunda gran vertiente de las fuentes del financiamiento para los partidos mexicanos. Cabe aclarar que con este breve análisis no quedan excluidas las posibilidades de otras reflexiones por la enorme trascendencia con que se ha revestido el tema del otorgamiento de los recursos públicos o privados para los partidos, ya que todavía hay aspectos no agotados en la investigación del financiamiento, como las prohibiciones de otras fuentes para allegarse de recursos.

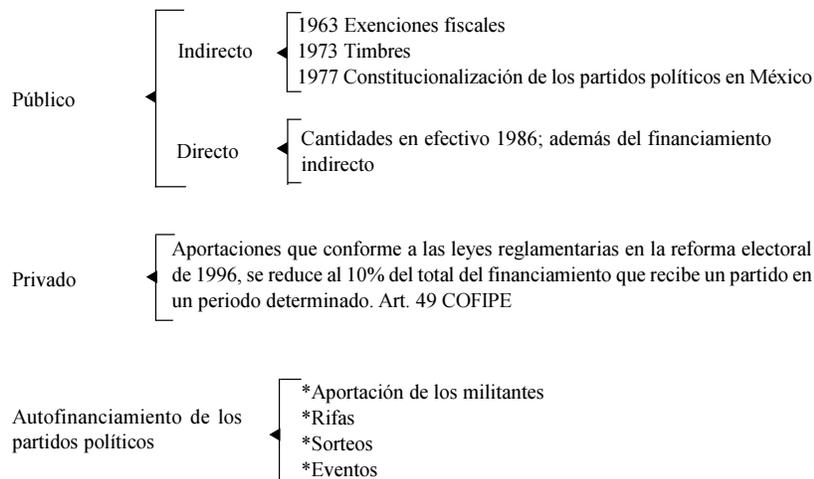
Los asuntos relacionados con el financiamiento privado y su falta de precisión jurídica, los caracteriza como temas delicados porque dan lugar a diversas interpretaciones por parte de los partidos políticos, quienes violan flagrantemente esas disposiciones (cuando existen). Por lo aquí expuesto, urge para nuestro sistema electoral y de partidos que las leyes electorales en la materia de financiamiento privado (y público), se ajusten con mayor detalle para eliminar los vacíos legales que normalmente se convierten en actos de corrupción y para los cuales las leyes vigentes y positivas, en su mayoría, todavía no poseen los castigos ejemplares para quienes han violentado con sus actos las disposiciones que determinan el rumbo de este importantísimo tema.

En el caso mexicano el financiamiento privado si bien es cierto que se empezó a tomar en cuenta a partir de la Ley Electoral de 1993, para 1996 se precisó más y se modificó y adicionó el artículo 49, en el que se configuraron cuatro modalidades de

financiamiento que no provienen del erario y que como hemos dicho, pueden ser por militancia, por simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimiento financiero; asimismo se adicionaron los artículos 49-A, que se refiere a los informes anuales y de campaña que deben rendir los partidos; el artículo 49-B en el que se precisa la forma de cómo se debe integrar la comisión de consejeros y el artículo 49-C en el que se dispone que el referido cuerpo colegiado deberá proponer al Consejo General del IFE los lineamientos y formatos que deben utilizar los partidos políticos al presentar sus informes.

De 1994 a 1998 se han publicado en el *Diario Oficial de la Federación* comunicados del Secretario Técnico de la Comisión de Consejeros del Consejo General, en los tres primeros años, y del Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización en los dos últimos de los cuales, se han dado a conocer los montos máximos de aportaciones que podrán recibir los partidos políticos de personas físicas, morales, así como de personas no identificadas en los respectivos años. Dichos acuerdos han sido publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de marzo de 1994, el 19 de abril de 1995, el 30 de abril de 1996, el 4 de febrero de 1997 y el 11 de febrero de 1998 respectivamente.

#### FUENTES DEL FINANCIAMIENTO EN MÉXICO PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS



## CONCLUSIONES

La cuestión del financiamiento de los partidos políticos es una situación que desde hace años se ha venido ajustando en las distintas reformas electorales y que aún falta un largo trecho por afinar;<sup>19</sup> es decir, que se tendrán que revisar cuestiones inconclusas referentes a la utilización y transparencia de todo tipo de financiamiento, ya sea público o privado. En la legislación electoral mexicana, de varias formas se ha entrado en este controvertido y delicado tema, pues en algunas ocasiones, en lo concerniente a ajustar los mecanismos legales, se han intentado abrir algunos candados que los sujetan para llegar al fondo del asunto, pero desafortunadamente, se han cerrado muchos otros que cancelan las propuestas de avances sustanciales respecto a las cuestiones financieras de los partidos en el mejor de los casos y en circunstancias no muy óptimas, no se tienen reglas o son muy poco claras como en el caso de financiamiento privado.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformado en 1996, estableció que el grueso del financiamiento partidista es de origen público y que sólo el 10% del monto total otorgado a los partidos podrá ser de origen privado.<sup>20</sup>

También estipuló que los partidos que conforme a la ley obtengan su registro condicionado, recibirán por partes iguales lo correspondiente a un monto aprobado especialmente para este caso (30%).

Desde el tiempo en que fue creado el Instituto Federal Electoral (IFE), ha poseído una

serie de inconsistencias y contradicciones que no lo han dejado funcionar adecuadamente y que además no le han permitido ser un instrumento en su totalidad viable para fortalecer las cuestiones referentes a la democracia. Uno de los problemas fundamentales que todavía conlleva como pesada carga, consiste en que aunque el IFE pueda fiscalizar de manera regular los fondos que él mismo (como canal autorizado) otorga a los partidos (es decir financiamiento público), no posee los elementos legales adecuados para supervisar los de origen privado que regularmente, son el subterfugio que utilizan los partidos para introducir más de ese tipo de financiamiento del que permite la ley.<sup>21</sup>

Se tendrían que otorgar más facultades de fiscalización al Instituto Federal Electoral y legislar con mayor exactitud al financiamiento privado para intentar evitar esa cadena de irregularidades que se suscitan en los tiempos pre y postelectorales. Sin embargo insistimos en que debe ser una institución mayormente democrática, que esté fuera del alcance e influencia de los partidos políticos para la designación de sus consejeros electorales, ya que la mayor parte de ellos por sus trayectorias en esas organizaciones y fuera de ellas, dejan mucho que desear y vulneran la frágil credibilidad que todavía le dispensan a ese Instituto muchos mexicanos.

Respecto a las precampañas electorales para elegir candidatos de los partidos como sus abanderados, no fue regulado en la última Reforma Electoral, y eso ha generado que se contravengan disposiciones establecidas por el mismo COFIPE en el

sentido de evitar el financiamiento privado con el fin de no fomentar favores políticos de los gobiernos, que estén encaminados a servir intereses particulares.

Los fondos económicos que han penetrado a los partidos políticos durante las precampañas electorales para la presidencia, han sido y por supuesto son ilícitos. Las precampañas electorales en México, durante 1999, carecieron de regulación legal, al grado que los partidos aprovecharon todas las oportunidades para disponer de recursos para las precampañas, incluso contraviniendo las disposiciones del COFIPE en materia de campañas electorales. Son ilustrativos en ese aspecto los escándalos que surgieron en relación con el PAN por los “Amigos de Fox” y el “Pemexgate” del sindicato petrolero que apoyó a Labastida Ochoa en 2000. Cabe mencionar que en ambos casos se violentaron las disposiciones reglamentarias establecidas en el COFIPE, en los límites que se disponen para el financiamiento público y privado. En los tiempos de precampaña se han aprovechado las ambigüedades, la falta de precisión legal y las generalidades que por supuesto tienen sus consecuencias en los tiempos electorales que si están reglamentados.

De ese modo los partidos recurrieron a enormes sumas de dinero de origen particular e incluso de fuentes explícitamente prohibidas por la ley, como ahora se tiene conocimiento de los casos de Tabasco con Roberto Madrazo en 1994 o en el Distrito Federal con Cárdenas en 1997; ambos desde sus puestos utilizaron dinero de sus respectivas entidades para autopromoverse como candidatos, de manera indirecta.

Vicente Fox, ex gobernador guanajuatense, no utilizó para su precampaña recursos del gobierno porque ya no estaba al frente no obstante, organizó un grupo para recaudar fondos financieros privados de diversa índole. Realmente su precampaña y campaña fueron extensas en términos mercadológicos pero sin las regulaciones que proscriben las leyes en el caso de las campañas. Por lo antes expuesto, hace falta más vigilancia a los recursos financieros utilizados por los partidos y en este particular se deberá ajustar mucho más la legislación electoral, como se ha observado.

Ahora algunos partidos políticos en nuestro país, como el PRI, el PAN, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) fueron sancionados por el IFE al haberseles comprobado irregularidades en sus respectivos manejos de su financiamiento. El Partido de la Revolución Democrática en últimos tiempos se ha visto envuelto en grandes escándalos de corrupción por los videos exhibidos en los medios, en los que algunos de sus dirigentes o miembros directamente implicados reciben grandes cantidades de dinero para financiar campañas de otros compañeros de partido. Es menester mencionar que hace falta una regulación formal con mucho más profundidad que la actualmente contenida en el COFIPE para llegar al fondo del asunto, ya que las reglas viciadas que por mucho tiempo sostuvieron a los gobiernos autoritarios, ahora ya no son funcionales para los tiempos políticos que estamos viviendo en México.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Han sido diversos los politólogos y teóricos que en este aspecto han hablado de la participación política en las distintas realidades en donde la democracia es un elemento que sin duda debe estar fundada en la legitimidad que le brinde la población (Lapalombara, 1996: 399).
- <sup>2</sup> Cuando se habla de crisis política por parte de la ingobernabilidad, resultan favorables los cambios que tengan a bien atender los males del propio sistema, desde el punto de vista de este autor (Alcántara, 1994: 69).
- <sup>3</sup> Desde el nacimiento del IFE en 1990, una de sus principales preocupaciones, fue la de establecer reglas claras para apoyar y coadyuvar en la organización de las elecciones y velar por ajustar el régimen electoral y de partidos mexicano (IFE, 1993b: 17; Alcocer y Morales, 1994: 80).
- <sup>4</sup> En este referente son estudiadas desde su gestación las primeras manifestaciones en el otorgamiento de dinero del erario para los partidos políticos y sus formas y criterios jurídicos para ser entregado empezaron a cambiar entre una y otra legislación electoral (Barquín, 1993: 164).
- <sup>5</sup> En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, anteriormente a 1977, el referente jurídico para los partidos políticos, se podía inferir de su artículo núm. 8 el cual permitía como organizaciones políticas tener el derecho de manifestación, pero en algún otro artículo constitucional concretamente no se encontraba una referencia directa a los partidos sino que se infería de algún artículo constitucional como el mencionado. Sin embargo, con la reforma política de aquel año, se adicionó el artículo 41 y se dieron las bases para la organización de los partidos a nivel constitucional y a nivel reglamentario a través de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).
- <sup>6</sup> Manuel Barquín Álvarez (1993: 19-43) propone el análisis de los mecanismos jurídicos, mediante los cuales se han entregado los recursos para los partidos políticos mexicanos en diferentes tiempos en las leyes electorales. Claramente podemos notar que dichos criterios legales en el país han variado y pareciera que se han hecho mucho más complejos desde que aparecieron las reglas para el otorgamiento de esos recursos del erario. Ahora bien, desde el punto de vista del análisis político, el reparto de dinero como financiamiento público para los partidos políticos se diseñaba desde el gobierno para aumentar los recursos del erario para un partido que cada vez se estaba haciendo más dependiente de ese tipo de financiamiento; dicha organización era el Partido Revolucionario Institucional que como partido en el gobierno y con mayoría en el Congreso de la Unión, simplemente aprobaba por su ventaja en cantidad de legisladores a los demás partidos, para allegarse de más cantidades económicas, respaldadas en los criterios o normas jurídicas de los que hacía mención el autor citado en un principio.
- <sup>7</sup> En esas acaloradas discusiones Gonzalo Altamirano Dimas diputado panista advertía sobre los riesgos y peligros que corrían partidos independientes como el PAN, si era aprobada la ley tal como estaba propuesta (Diario de Debates, 20/10/1977: 38-39).
- <sup>8</sup> En esa fecha los del PAN sostenían que existían dos razones que los motivaban a tratar de eliminar los párrafos antes mencionados; la primera razón era de orden política al considerar que las prerrogativas impugnadas atentaban contra la independencia de los

partidos políticos y la credibilidad de los electores en ellos; la otra razón era de índole económica al estimar que en un país con grandes carencias, no se debía otorgar este tipo de subsidios, ya que al final de cuentas quien los paga es el pueblo de México (Diario de Debates, 21/12/1977: 7).

- <sup>9</sup> La bancada del Partido Revolucionario Institucional a toda costa defendía la propuesta del financiamiento, ya que asumían la responsabilidad de decir que todo mundo sabe que los partidos políticos no sólo son agrupaciones de individuos, sino que fundamentalmente son órganos a través de los cuales la sociedad canaliza su actividad política (Diario de Debates, 22/12/1977: 13).
- <sup>10</sup> Karl Deucht (1983, 11-57) expuso una serie de tesis en pro del establecimiento de recursos financieros para los partidos políticos, pues eran indispensables para desplegar la organización en todos los sentidos por parte de las organizaciones llamadas partidos políticos, que deberían tener una serie de prerrogativas, que les hiciera posible contener equitativamente representando a la sociedad para llegar al político en nombre de aquella.
- <sup>11</sup> En el órgano informativo del Partido Acción Nacional intitulado *La Nación* se contiene la versión completa de la declaración de ese partido en torno a la aprobación de la ley del financiamiento indirecto en su aspecto de las prerrogativas (*La Nación*, 1/03/1989: 4).
- <sup>12</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 49 referente al financiamiento público establecía que los partidos políticos nacionales, adicionalmente a los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independiente-

mente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código conforme a las disposiciones siguientes: por actividad electoral; por actividades generales como entidades de interés público; por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de los partidos; por actividades específicas como entidades de interés público (Ramos y Herrera, 1991).

- <sup>13</sup> El artículo 49 establece que no podrán realizar aportaciones o donativos los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: a) los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de los Estados y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley; b) las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; c) los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; d) los organismos internacionales de cualquier naturaleza; e) los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; f) las personas que vivan o trabajen en el extranjero; g) las empresas mexicanas de carácter mercantil (IFE, 1993a).
- <sup>14</sup> Artículo 182a: 1. Los gastos de campaña electoral que realizan los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección determinen el Consejo General y las Juntas Directivas correspondientes, en los términos de los artículos 82, 100 y 110 de este Código (IFE, 1993a).
- <sup>15</sup> Alonso Lujambio mediante una serie de gráficas en esta obra referente al caso de México, analiza de 1994 hasta 2000 los gastos

que se refieren a las elecciones de presidente, de senadores y de diputados, utilizando como fuente el dictamen que presentó la comisión de consejeros del Consejo General del IFE sobre los informes de gastos de campaña y de los partidos políticos en 1994 y que también fue publicada esta información en el *Diario Oficial de la Federación* el día 7 de febrero de 1994 (Carrillo, *et. al.*, 2003: 381-382).

<sup>16</sup> Desde el punto de vista jurídico esa propuesta fue una aberración, puesto que si las diputaciones de representación proporcional, responden a una lógica demográfica, las curules en la Cámara de Senadores no, porque los senadores representan a los Estados de la República sin importar su tamaño territorial o densidad demográfica; esa reforma electoral propuesta en 1993 primeramente y luego en 1996 más que una necesidad jurídica se instituyó en función de una necesidad política para dar representación a los partidos minoritarios en acuerdos políticos en el Congreso de la Unión.

<sup>17</sup> En el COFIPE reformado en 1996, el financiamiento público en el artículo 49 de ese ordenamiento establece las bases generales y específicas en cuanto a los criterios formales para la obtención y entrega de esos recursos para los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales con registro legal.

<sup>18</sup> En el COFIPE de 1996, capítulo II del Financiamiento de los partidos políticos, artículo 49 se establecen los criterios y disposiciones para entregarles los recursos a los partidos políticos nacionales con registro. El financiamiento público prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento.

<sup>19</sup> En muchos años lo relativo a este importantísimo tema, ha sido punto crucial

para el debate en las diferentes reformas legales y siempre han quedado muchos resquicios, ambigüedades y lagunas en lo relativo al financiamiento público, privado o de ambos ya que en tiempos anteriores, ni siquiera existían reglas de alguna especie para normar el otorgamiento de recursos económicos, ilegales, selectivos y preferenciales a todos los niveles de la política mexicana (Alcocer y Morales, 1993; López, 1999; Patiño, 1999; Alcocer, 1993).

<sup>20</sup> El artículo 49 del COFIPE establece los montos permitidos por dicha legislación para el financiamiento público y marca algunas cuestiones muy generales del financiamiento privado.

<sup>21</sup> Jaime Cárdenas Gracia (1996: 195-209) en sus diversos planteamientos, urge a que en este tema se afinen mucho más los elementos referentes al financiamiento privado, ya que al no encontrarse bien definidos, dan lugar a muchas interpretaciones para especular en ese entorno.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar C., Héctor (2001), *México la ceniza y la semilla*, México, Cal y Arena.
- Aguilar C., Héctor y Lorenzo Meyer (1990), *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena.
- Alcántara Saenz, Manuel (1994), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Alcocer, Jorge y Rodrigo Morales (coords.) (1994), *La organización de las elecciones problemas y proyectos de solución*, México, Porrúa.
- Alcocer, Jorge (1991), “La reforma no deseada” en *México la búsqueda de alternativas*,

- México, CEPNA-Facultad de Economía UNAM.
- \_\_\_\_\_ (1997), “El ciclo de las reformas electorales, 1978 – 1996” en *Diálogo y debate de cultura política*, núm. 1, CERE.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (1993), *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte-CEPNA.
- Alemán, Ricardo (2002), “Itinerario Político” en *El Universal*, 22 de octubre, México.
- Aragón, Loya Raúl (2000), *El Blindaje Financiero y la falta de propuesta de los candidatos presidenciales*, México, Ediciones del autor.
- Barquín Álvarez, Manuel (1993) *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.
- Basañez, Miguel (1981), *La lucha por la hegemonía en México*, México, Siglo XXI.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (1996), “La reforma electoral federal en México” en *Electoral*, México.
- \_\_\_\_\_ (1998), “La reforma electoral de 1996” en *Metapolítica*, vol. 2, núm. 7, México.
- Becerra Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- \_\_\_\_\_ (1997), *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, FCE.
- Bolívar Espinosa, Augusto (1999), “Aspectos de las políticas institucionales para el análisis político” en *Revista Sociológica*, año 14, núm. 39, México.
- Caballero, Alejandro (2000), “Camacho denuncia al alcance del gobierno acciones ilegítimas sin que se noten” en *Proceso*, núm. 1233, México.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Al fin que pagan los contribuyentes” en *Proceso*, núm. 1346, México.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Partido o mercancía” en *Proceso*, núm. 1382, México.
- Cambiaso, Jorge (1992), *México la apuesta del cambio. Se advierte una transformación en todos los aspectos de la vida del país. Y esta surgiendo un nuevo México*, México, Plaza y Valdés.
- Camou, Antonio (1992), “Once tesis sobre la transición mexicana, Gobernabilidad y democracia” en *Nexos*, núm. 170, México.
- Cansino, César (1995), *Construir la democracia, límites y perspectivas de la transición en México*, México, Miguel Ángel Porrúa – CIDE.
- \_\_\_\_\_ (2000), *La transición democrática en México: 1977-2000*, México, CEPCOM.
- Canto Chac, Manuel y Victor Durand Pont (coords.) (1990), *Política y gobierno en la transición mexicana*, México, UAM – Xochimilco.
- Cárdenas Gracia, Jaime (1996), *La transición constitucional en México*, capítulo 1, México, UNAM.
- Carrillo Manuel, et al. (coordinadores) (2003), *Dinero y contienda político – electoral*, México, IFE – FCE.
- \_\_\_\_\_ (coords.) (2003), *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE-IFE.
- Casar, María Amparo (1991) en *Nexos*, núm. 168, México.
- Castillo del, Pilar (1985), *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo XXI.
- Código Penal Federal* (2002), México, Editorial SISTA.

- Código Penal vigente en Códigos y Leyes de México* (1998), Porrúa.
- Cordera Campos Rafael, Francisco Gómez Ruiz, Alonso López Cruz, Alfredo Popoca García y José Luis Victoria Toscano (comp.) (1996), *Transición mexicana. Ciclo de mesas redondas. Memoria*, México, Secretaría de Asuntos Estudiantiles, UNAM.
- Cornelius Wayne, Judith Gentleman y P. Smith (1999), "Overview: The dynamics of political change in Mexico" en *Mexico's alternative political futures*, San Diego, Center for USA – Mexican Studies, University of California.
- Cornelius, Wayne (1986), *The political economy of Mexico under De la Madrid: The crisis depends 1985 and 1986*, St. Diego, La Jolla, Center for USA, Mexican studies, University of California.
- Correa, Guillermo y Álvaro Delgado (2000), "Serias dificultades para comprobar delitos e iniquidades" en *Proceso*, núm. 1233, México.
- Cosío Villegas, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, México, FCE.
- Crespo, José Antonio (1995), *Urnas de pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa Calpe – CIDE.
- \_\_\_\_\_ (2000), "La reforma electoral pendiente" en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 2, México, CIDE.
- Dahl, Robert (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, CONACULTA – Alianza Editorial.
- Deucht, Karl (1983), *Política y gobierno*, Madrid, Alianza Editorial.
- Diario de debates*, 13/07/1990, mimeo.
- Diario de Debates*, 20/10/1977, mimeo.
- Diario de Debates*, 21/12/1977, mimeo.
- Diario de Debates*, 22/12/1977, mimeo.
- Díaz Ordaz Gustavo (1969), *Decreto Presidencial*, mimeo.
- Dresser, Denise (2000), "Despertar en un país recobrado" en *Proceso*, núm. 1235, México.
- Echegollen, Guzmán Alfredo (2001), "El Congreso en la encrucijada, los nuevos consensos" en *Bucareli Ocho*, 16 de abril, México.
- El Universal*, 03/01/1995.
- Fernández C., Paulina (1998), *La transición difícil*, México, Ediciones La Jornada.
- Flores Velaso, Guillermo y Jorge Torres Castillo (1997), *20 compromisos por la democracia 17 de enero de 1994*, reeditado con el título *La reforma del Estado, agendas de la transición*, México, INFP-PRD.
- Garrido, Luis Javier (1988), *La ruptura*, México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2000), "El fin de un régimen. PRI: reconvertirse o morir" en *Proceso*, núm. 1235, México.
- Gil Ramírez, Juan Cristóbal (1999), *Constituciones rígidas vs. Constituciones flexibles en los Estados de la federación mexicana, 1857-1999*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- González Casanova, Pablo (1998), *Democracia en tiempos de crisis*, México, Ediciones La Jornada.
- Granados Chapa, Miguel Ángel (2002), "Todos los hombres (y mujeres) del Presidente" en *Proceso*, núm. 1384, México.
- Gutiérrez, E. (1990), *Testimonio de la crisis. Los saldos del sexenio 82-88*, México, Siglo XXI – UAM Iztapalapa.

- Herrera, Alejandro (2002), "El cambio que no llega. Saldo de dos años: una presidencia cansada" en *Vértigo*, México.
- Instituto Federal Electoral (2000), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE.
- \_\_\_\_\_ (1993a), *Cuadro Comparativo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las reformas de que fue objeto en septiembre de 1993*, México, IFE.
- \_\_\_\_\_ (1993b), *Foro para la reforma electoral*, México, IFE.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Foros para discutir la reforma político electoral*, relatoría, México, IFE.
- \_\_\_\_\_ (1996) *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales (COFIPE)*, México, IFE.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE.
- Kaplan, Marcos (1985), *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina contemporánea*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL.
- Knight, Alan (1992), "Mexico's elite settlement: Conjuncture and consequences" en *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Hingley, John y Gunther, Richard (eds.), Cambridge, University Press.
- La Jornada*, (1996), México, 14-19 de noviembre
- \_\_\_\_\_, (2002), México, 24 de octubre.
- La Nación*, (1989), "PAN" México.
- La Nación*, (1989), "PAN", 1 de marzo, México.
- Lapalombara, Joseph (1996), *Political Parties and political development*, New Jersey, Princeton and University Press.
- "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)" (1979), en *Leyes y Códigos de México*, México, Porrúa.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y su reglamento (1979), México, Porrúa.
- Ley Federal Electoral (1963), mimeo.
- Linz, J. José y Arturo Valenzuela (comp.) (1998), *La crisis del presidencialismo 2. El caso latinoamericano*, Madrid, Alianza Universidad.
- Linz, Juan (1989), "La transición a la democracia en España en perspectiva comparada" Trabajo inédito.
- \_\_\_\_\_ y Alfredo Stepan (1992), "Political identities and electoral sequences: Spain, the Soviet Union and Yugoslavia" en *Daedalus*, vol. 121, núm. 2.
- Loeza, Soledad (1994), "Political liberalization an uncertainly in Mexico" en *The politics or economic restructuring: State Society Relations and Regime Change in Mexico*, L. Cook, K. Middlebrook and J. Molinar (eds.), California, Center of US – Mexican Studies, UCSD.

- López Serrano, Jesús, (s/f) “Apuntes para una reforma electoral en el marco de la inconclusa transición política en México” en *Estudios Políticos*, en imprenta.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Fuentes del Financiamiento Público en México” en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 20, México, FCPys-UNAM.
- Lujambio, Alonso (1997), *Coloquio*, México, UAM-Instituto Federal Electoral-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración.
- \_\_\_\_\_ (2000), *El poder compartido*, México, Océano.
- Molina y Vedia (1994), *Sistemas autorreferentes*, México, UNAM.
- Molinar Horcasitas, Juan (1990), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- Morlino, Leonardo (1985), *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Nassif, Aziz y Molinar Horcasitas en Pablo González Casanova (1990), *Segundo Informe sobre la democracia en México 6 de julio*, México, Siglo XXI.
- Núñez, Arturo (1993), *La reforma electoral de 1989 – 1990*, México, FCE.
- Paramio, Ludolfo (2001), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI) (2002), “Origen y aplicación de recursos financieros” en *Consejo Político Nacional XLIII Sesión Ordinaria*, México, PRI.
- Pasquino, Gianfranco (1999), *La democracia exigente*, Argentina, FCE.
- Patiño Camarena, Javier (1999), *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Editorial Constitucionalista, 5ª edición.
- Pereyra, Carlos (1985), “Los efectos políticos de la crisis” en *México ante la crisis*, González Casanova, Pablo y Héctor, Aguilar Camín (eds.), México, Siglo XXI.
- Peschard, J. (1988), *El difícil tránsito hacia las elecciones como opción política*, México, UAM – Iztapalapa.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Quintero, Laura y Gonzalo Martre (1995), *El desafío*, México, Planeta.
- Ramos Espinosa, Ignacio y José Herrera Peña (1991), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado*, México, Secretaría de Gobernación.
- Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, ediciones Cal y Arena.
- Riding, Alan (2000), *¿Cambiará México ahora?*, México, Joaquín Mortiz Editores.
- Salinas de Gortari, Carlos (2000), *México. Un paso difícil a la modernidad*, España, Plaza y Janés.
- Sánchez Susarrey, Jaime (1988), “La escena política. El 6 de julio” en *Vuelta*, núm. 141, México.
- \_\_\_\_\_ (1991), “México: La transición democrática aquí y ahora” en *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (comp.), México, Miguel Ángel Porrúa.

- Sartori, Giovanni (1987), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.
- Schmitter, Phillippe y Guillermo O'Donnell (comp.) (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- Schwartz, Ramy y Marcos Wanless (1995), *Los mitos geniales de la modernización*, México, Planeta.
- Serrano Carreto, Mónica (1996), "La herencia del cambio gradual reglas e instituciones bajo Salinas" en *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 143-144, Colegio de México, México.
- Servitje, Lorenzo (2000), "La política social y económica para México 2000-2006" en *Este País*, núm. 109, México.
- Smith, P. (1998), "Sobre la democracia y la democratización en América Latina: Especulaciones y perspectivas" en *Foro Internacional*, núm. 113, Colegio de México, México.
- Sven Steinmo, K. y Thelen F. Longsthreth (comps.) (1992), *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Villa Aguilera (1987), *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM – Porrúa.
- Villarreal, René (1998), *Hacia una nueva economía de mercado: Institucional y participativa. El reencuentro del Mercado Institucional con el Estado Reformado y la Sociedad Participativa*, México, Ediciones Castillo.
- Weintraub, Sydney y Baer M. Delal (1992), "The interplay between economic and political opening: The sequence in Mexico" en *The Washington Quarterly*, vol. 15, núm. 2.
- Woldenberg, José (1991), "¿Del monopartidismo al pluripartidismo?" en *México, la búsqueda de alternativas*, México, CEPNA – Facultad de Economía UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2002), *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés.
- Zaid, Gabriel (1985), "Escenarios sobre el fin del PRI en la economía presidencial" en *Vuelta*, núm. 103, México.
- Zapata Linares, Luis (2002), "Política/opinión" en *La Jornada*, 16 de octubre, México.