

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.
EL CASO DE MÉXICO: CAUSAS Y CONSECUENCIAS**

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN ESTUDIOS
POLÍTICOS Y SOCIALES
PRESENTA**

TANIA MODESTA MARTÍNEZ CÁRDENAS

ABRIL DE 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Esta tesis fue elaborada gracias al apoyo de una beca recibida por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la que me dio la posibilidad de llevar a cabo la maestría en el programa de Estudios Políticos y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Asimismo, fue de valioso apoyo para la conclusión de este trabajo la amistad y las valiosas críticas de mi tutor, el Dr. Luis Javier Garrido Platas, quien al designarme como su ayudante me permitió obtener un apoyo económico a través del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Asimismo, esta tesis fue apoyada por la Dra. Judith Bokser Misses, quien como coordinadora del Programa de Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, respaldó mi postulación ante la Subdirección de Intercambio Académico de la Dirección de Estudios de Posgrado de la UNAM para que se me otorgara la beca que me permitió realizar una estancia de investigación en el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal en la Universidad de Salamanca, España. En la Subdirección de Intercambio Académico agradezco el apoyo del personal y directivos que facilitaron los trámites de mi estancia en la Universidad de Salamanca.

En España quiero ofrecer mi reconocimiento al Dr. Manuel Alcántara Sáez, director del Instituto que me albergó por cerca de un año, y a la Dra. Pilar Gangas, quien durante su curso de Partidos Políticos amablemente me apoyó con sus críticas en el rediseño de mi investigación de tesis.

En la Facultad de Ciencias Políticas quiero ofrecer mi reconocimiento al Dr. José María Calderón y al Dr. Jorge Bartolucci, quienes durante sus clases mostraron interés en mi tesis a través de sus críticas y recomendaciones. Asimismo, agradezco a mi amigo de muchos años, Guillermo Guajardo, que también es Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM y ha dado seguimiento a mi trabajo, alentándome incluso a publicar parte de lo que se expone en esta tesis. Sus irónicas críticas a mi trabajo, no sólo me han arrancado risas, sino afortunada y saludablemente, han quebrado mis certezas.

También quiero agradecer el empeño y atención que pusieron a la lectura de esta tesis mis sinodales, los Doctores Víctor Hugo Martínez y José Luis Velasco. Quiero dar un especial reconocimiento al Dr. Velasco quien ha otorgado generosamente tiempo para revisar redacciones posteriores, ayudando a acercarme de forma más rigurosa a algunos de los principales planteamientos de esta tesis.

Finalmente, agradezco a uno de los más connotados especialistas en el tema del financiamiento a los partidos políticos, Dr. Karl-Heinz Nassmacher de la Universidad de Oldenburg en Alemania quien, sin conocerme personalmente y sin tener ningún compromiso académico formal conmigo, siempre tuvo el generoso detalle de mantener una comunicación virtual a través de numerosos y largos correos para resolver inquietudes sobre el contenido de este trabajo (Para él la versión en inglés de estos agradecimientos).

Acknowledgements

I would like to thank one of the most renowned specialists on the issue of financing to political parties, Dr. Karl-Heinz Nassmacher of the University of Oldenburg in Germany, who without knowing me personally and not having any direct formal academic commitment, he always had the generous gesture of maintaining virtual communication through long and extensive e-mails to solve certain questions on the content of this work.

Esta tesis está dedicada a mi madre y abuela, Modesta Montaña Bustos, con el cariño, el amor y la gratitud de quien se sabe al cobijo de esta imponente mujer, refugio seguro en infinidad de tempestades

A Espartaco, mi hermano, con quien he compartido y aún comparto el naufragio de la vida

A Zamná, mi compañía, mi cómplice

A mi madre Macrina por tratar de estar aquí, aún estando allá

A mi padre, Jerónimo, en su recuerdo y como homenaje a su herencia más perenne, su valentía

A Pancho, a quien los avatares de la vida lo convirtieron de “medio”, en hermano completo

A Deni, por su comprensión

A mi tía y madre, Adoración Cárdenas, por su generosidad

Al sabio Rogelio, al creativo Heriberto y a la pequeña saltamontes “Lichita”, por traer alegría a mi vida... y a sus padres, Olivia y Enrique, por ser los “causantes” de estas alegrías

Al clan materno que siempre ha estado a mi lado

A esa parte de mi familia, la paterna, donde comenzó la bravura y el coraje: mi abuela Estefana, mis tías Teresa, Chabela y Basilisa, y míos tíos, primas y primos que allá en Oaxaca siguen haciendo crecer la esperanza

Esta tesis también está dedicada a los amigos de toda la vida: Sandra Rojas, Araceli Mondragón, Alejandro Varas, Jaime Gutiérrez, Elia Hernández, Lourdes Uranga, Brenda Villena Guillén y Natividad Cárdenas.

A los zapatistas, por compartir su utopía

ÍNDICE

Agradecimientos

Introducción 8

Capítulo 1

**Bases históricas y políticas del financiamiento público:
continuidad y cambios** 23

- a) Los partidos políticos: de organizaciones privadas a organismos ‘estatalizados’
- b) El Estado, los partidos y la sociedad en el México contemporáneo
- c) El patrocinio económico del PRI: una política estatal
- d) La formalización del subsidio como política estatal

Capítulo 2

**La influencia de la crisis y de la transformación
económicas en la política del financiamiento a los partidos** 60

- a) La política clientelar del PRI y su función distribuidora de la riqueza
- b) La crisis de 1982 y su impacto en la política clientelar
- c) La respuesta a la crisis y sus efectos en la política clientelar: ajuste económico, cambio estructural y ascenso de la tecnocracia
- d) Redefinición de la política clientelar y el financiamiento público

Capítulo 3

**La disolución de la cohesión de clase política priísta, la
rearticulación de una nueva en torno a los partidos
políticos y el papel del financiamiento público** 102

- a) Disolución de la cohesión de la clase política priísta: rupturas, divisiones y purgas internas
 - 1) La ruptura de la Corriente Democrática
 - 2) Las purgas políticas durante el periodo de Salinas

b) El papel del financiamiento público en la recomposición de la clase política en torno a un sistema plural de partidos

1) La promoción de la poliarquía como presupuesto teórico-político en la reestructuración de la nueva alianza política

2) La reestructuración de alianzas, la nueva clase política y el papel del financiamiento estatal a los partidos en la formación del nuevo consenso

3) Las reformas electorales, los cambios al interior del PRI y la relación de éste con el Estado

Capítulo 4

Las consecuencias del financiamiento público

135

a) El costo del financiamiento estatal a los partidos en México

1) El financiamiento público en el marco del presupuesto público

2) El costo del financiamiento público en México en comparación con otros países

3) El financiamiento público: una decisión antidemocrática y costosa

b) Los partidos ¿Entidades privadas o paraestatales?

1) El Estado y los partidos

c) Los partidos y la sociedad ¿crisis de la democracia representativa

1) Autonomización de la clase política con respecto a la sociedad

2) Crisis de representación política y fortalecimiento de los partidos

d) La cartelización de los partidos en México: cooperación y baja competitividad interpartidaria

Conclusiones

168

Anexo de datos y metodológico

177

Siglas

185

Bibliografía

187

Introducción

Este trabajo se propone analizar las causas históricas, políticas y económicas que propiciaron el actual modelo de financiamiento a los partidos políticos en México, así como algunas de sus principales consecuencias, las cuales forman parte del debate actual sobre la democratización del país.

En la mayor parte del mundo los partidos políticos se han convertido en el fenómeno más característico de la democracia representativa, por lo que el análisis sobre el financiamiento de sus actividades resulta consustancial al debate sobre la democracia. Aun cuando a primera vista el dinero pueda significar un problema contable, éste no puede interpretarse sólo como un aspecto técnico-financiero, debido a que los recursos no son una expresión abstracta y neutral, sino que se utilizan en el juego de poder. De esa manera, las causas que en México generaron al actual modelo de financiamiento tienen que ser analizadas a partir de las luchas políticas que lo impulsaron, tanto en la coyuntura política como en el largo plazo.

A nivel internacional, los primeros estudios sobre el financiamiento a los partidos políticos aparecen casi inmediatamente después a la consolidación de que estos organismos como organizaciones permanentes, a principios del siglo XX, cuando por el aumento de sus funciones dentro de los sistemas políticos —debido a su participación periódica en las elecciones— resultaba cada vez más costoso disolver su aparato orgánico-administrativo. Estos primeros estudios provinieron de autores estadounidenses, aunque a partir de la

década de los sesenta el interés se extendió a comunidades intelectuales de otras latitudes que, incluso, se acercaron al tema desde la perspectiva comparada.¹

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y debido a los temores de un retroceso autoritario en Europa las organizaciones partidarias pasaron a ser una parte central en las democracias occidentales y es cuando en algunas legislaciones europeas (Francia en 1946 y Alemania en 1959) e incluso en América Latina (Puerto Rico en 1957) se comenzó a formalizar por primera vez el financiamiento desde el Estado, por lo que el estudio del financiamiento a los partidos adquirió mayor importancia²

En México, la escasa vitalidad del subsistema de partidos luego de la Revolución de 1910, debido a la existencia de un sólo partido que no tenía competencia real por parte de otras organizaciones, se reflejó en la aridez académica que prevaleció durante largo tiempo sobre el tema de los partidos y su financiamiento. Sólo cuando éstos fueron reconocidos constitucionalmente y se les comenzó a otorgar recursos desde el Estado de manera formal en el marco de la reforma política de 1977, el tema sobre estas organizaciones ganó importancia aunque el aspecto de cómo se allegaban de dinero y otras prerrogativas no generó interés.

Al respecto, dos razones pudieron motivar esta indiferencia: por un lado, lo más importante de aquella reforma estuvo relacionado con la regulación de los mecanismos que ampliaban la representación política y el registro del hasta entonces proscrito Partido

¹ Pilar del Castillo Vera (1985) presenta una amplia bibliografía comparada sobre el tema en *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo XXI, pp. 1-7. Antes de la década de los sesenta la autora cita como libros pioneros sobre el financiamiento a los partidos y candidatos los libros de James K. Pollock: *Party campaign funds* (1926), Alfred A. Knopf, Nueva York y *Money and politics abroad* (1932), Books Fork Libraries Press Freeport, Nueva York, siendo este último un análisis comparado.

² Véase como un ejemplo del interés que despertó este tema, el trabajo de Arnold J. Heidenheimer (1963), “Comparative Party Finance. Notes on Practices and Towards a Theory”, en *Journal of Politics*, 25 (4), 790-811. Asimismo, Klaus Von Beyme (1995), *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Universidad,

Comunista Mexicano (PCM); por otro, la ley quedó redactada de forma muy ambigua, dejando duda sobre si los partidos recibirían algún tipo de subvención directa por parte del Estado para su sostenimiento permanente y, por supuesto, sin indicar algún mecanismo de fiscalización de recursos a estos organismos.³

También debido al autoritarismo del régimen priísta el acceso a la información sobre las finanzas de los partidos dificultó durante largo tiempo el acercamiento a esta problemática sobre la cual en su tiempo circularon trabajos periodísticos controvertidos⁴ y apenas existía una preocupación mínima sobre el aspecto de su regulación equitativa.⁵

Sin embargo, a medida que se suscitaron varios problemas de legitimidad política que afectaban al régimen autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), debido a que algunos partidos de la oposición comenzaron a cuestionar el poder del PRI, particularmente luego de la crisis económica de 1982, se le otorgó mayor importancia a los partidos dentro del sistema político formal, lo cual se reflejó con la reforma electoral de finales de 1986, que integró por primera vez y de forma expresa el financiamiento público, así como criterios de asignación del dinero.⁶ La legalización de recursos y la entrega de éstos a los partidos por parte del régimen no era una estrategia nueva, ya que con

Madrid, p. 175 y José Woldenberg (2002), *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, p. 290 destacan los casos pioneros en la implantación del subsidio estatal.

³ En una interpretación metaconstitucional de la ley, los partidos comenzaron a recibir recursos por parte del Estado con el argumento de que La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, en el Capítulo VI, Artículo 48, señalaba que los partidos deberán “contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular”.

⁴ Uno de los primeros especialistas sobre los partidos en México, Rafael Segovia, señala que el libro *La Grilla*, de Mario Guerra Leal (1980), Diana, México, tiene un importante valor ya que, a pesar de ser despreciado por su título, da cuenta de la manera en que se financiaban tanto los partidos pequeños como el PRI. Guerra Leal fue encarcelado por haber publicitado este tipo de prácticas.

⁵ Raúl Pérez Barbosa (1981), *El financiamiento de campañas políticas*, Ayesa, México.

⁶ Artículo 61 de Código Federal Electoral (junio de 1987), Talleres Gráficos de la Nación, 2ª Edición, México, p. 99.

anterioridad el régimen acostumbraba entregar dinero a organismos diferentes del PRI de forma extralegal con fines de cooptación política.

Desde entonces y sobre todo a partir del empuje de la coyuntura política-electoral de 1988, la información sobre las formas de aprovisionamiento público a los partidos se comenzaría a plubicitar (al menos el subsidio que la legislación electoral otorgaba a los partidos), lo que contribuiría a hacer este tema más susceptible de investigar.⁷ Así, a principios de los noventa el financiamiento de los partidos comenzó a merecer trabajos específicos⁸, hecho que estuvo ligado al dinamismo que adquirió la contienda electoral luego de los dudosos resultados de la elección de 1988 cuando la coalición del Frente Democrático Nacional (FDN) disputó la presidencia al PRI, por primera vez, desde que éste surgiera en 1929.⁹ Desde entonces los partidos diferentes al PRI denunciaron con mayor insistencia la desigualdad de los recursos con que enfrentaban la competencia electoral, demandando una regulación que favoreciera condiciones más equitativas.

Así, el tema del financiamiento no sólo se colocó en un primer plano de la agenda política, sino que también atrajo el debate académico. Anteriormente algunos especialistas en partidos políticos lo habían abordado pero sólo de manera adyacente, proporcionando

⁷ A pesar de que la reforma electoral de 1986 estableció por primera vez de manera expresa el financiamiento público a los partidos en el Código Federal Electoral, la autoridad electoral nunca publicó en el Diario Oficial a cuánto ascendió el monto del dinero otorgado a los partidos entre 1987 y 1988.

⁸ En 1993, Jorge Alcocer reunió en un libro pionero una serie de artículos relacionados con el tema del financiamiento a los partidos en México, los cuales fueron compilados a partir de un ciclo de conferencias impulsadas por el Instituto Federal Electoral (IFE), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la Fundación Ebert: *Dinero y partidos*, Nuevo Horizonte Editores-Fundación Friedrich Ebert-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, México, pp. 239. Ese mismo año el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM realizó un seminario; de la publicación de éste, cuatro estaban relacionados con el caso mexicano: John Bailey y Ramón García Cotarelo *et al.*, (1993), *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, UNAM, México, pp. 218.

⁹ Francisco Reveles (1995), “Los enfoques de análisis sobre los partidos políticos mexicanos”, en *Estudios Políticos*, núm. 9, nueva época, octubre-diciembre.

algunos datos sobre los mecanismos de aprovisionamiento de dinero por parte de los partidos, principalmente por parte del PRI.¹⁰

El estudio del financiamiento en México

Las reformas electorales de 1990, 1993, 1994 y 1996 relativas al tema del financiamiento a los partidos generaron diversos trabajos básicamente desde perspectivas jurídicas y/o politológicas. Dentro de este conjunto de reformas, la de 1996 constituyó el parteaguas en la visión que hasta entonces se había seguido en la mayoría de los estudios sobre el análisis del financiamiento a los partidos, ya que transformó de forma significativa la estructura de asignación de recursos públicos, los montos que les fueron otorgados a estos organismos y legalizó en la Constitución que el subsidio del Estado sería dominante por encima de las fuentes privadas de aprovisionamiento.

Anterior a la reforma electoral de 1996, los pocos trabajos publicados sobre el tema daban por naturalizada la existencia del subsidio estatal y señalaban que éste era necesario para la consolidación de los partidos¹¹ y centraban su preocupación en torno a la falta de equidad en la competencia interpartidaria y el uso extralegal de recursos públicos por parte del PRI, así como en la necesidad de legislar sobre la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos, presentando propuestas normativas al respecto.¹² Ciertamente hubo estudios optimistas como *Las finanzas de la política* (1995) de Miguel Alemán Velasco —miembro del otrora partido oficial— quien defendió que el subsidio del Estado a los partidos había

¹⁰ Véase Luis Javier Garrido (1982), *El partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI, México.

¹¹ José Woldenberg, “Sobre el financiamiento de los partidos políticos” en Jorge Alcocer (1993), *Dinero y partidos*, Nuevo Horizonte Editores-Fundación Friedrich Ebert-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, México, p. 192.

¹² Véanse Jorge Alcocer (1993), *Dinero y partidos*, Nuevo Horizonte Editores-Fundación Friedrich Ebert-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, México, pp. 239, y John Bailey y Ramón García Cotarelo *et. al.* (1993), *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, UNAM, México, pp. 218.

establecido “bases de igualdad de oportunidades” para estos organismos y que había “creado las condiciones mínimas para asegurar la autonomía e independencia de estas organizaciones políticas [respecto de los grandes intereses privados y de los poderes públicos], en cuanto a requisitos indispensables para mantener la estabilidad y garantizar la ampliación del Estado democrático”.¹³ No obstante, este mismo autor, en coincidencia con los trabajos publicados en la época, criticaba la falta de mecanismos de fiscalización de recursos.

Para argumentar sobre la falta de equidad y fiscalización, los autores de estos trabajos tendieron a contrastar la legislación mexicana sobre el financiamiento a los partidos con las leyes de otros países del mundo, principalmente con los de Europa, Estados Unidos, Canadá y ocasionalmente con algunos de América Latina (Costa Rica y Venezuela) y Japón.¹⁴

Basándose en las experiencias legales de otras naciones, en estos análisis se apoyaban una serie de medidas para el caso mexicano, sobre todo en cuanto a los aspectos de igualdad en la competencia interpartidaria y la fiscalización de los recursos.¹⁵ Varias de estas propuestas, particularmente en lo relativo a la distribución del subsidio público y a sus

¹³ Miguel Alemán Velasco (1995), *Las finanzas de la política*, Diana, México, pp. 315 y 318. Para Alemán, quien fuera secretario de finanzas del PRI entre 1992 y 1993, el subsidio estatal es un “correctivo” del financiamiento privado y éste, a su vez, es “correctivo del primero”, por lo que defiende un sistema mixto de financiamiento.

¹⁴ Jorge Alcocer (1993), *Dinero y partidos*, Nuevo Horizonte Editores-Fundación Friedrich Ebert-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, México, pp. 239; John Bailey y Ramón García Cotarelo *et al.* (1993), *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, UNAM, México, pp. 218. Incluso en *Las Finanzas...* Alemán describe las formas de aprovisionamiento de recursos por parte de varios partidos clandestinos alrededor del mundo.

¹⁵ Para el caso del libro *Aspectos jurídicos...* véanse Jaime F. Cárdenas, “Propuestas para la reforma a la legislación electoral en materia de financiamiento a los partidos políticos”; Manuel Barquín Álvarez, “Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México” y María de la Luz Mijangos Borja, “El control sobre el financiamiento a los partidos políticos”, y para el caso de *Dinero y política* véanse Germán Pérez Fernández del Castillo, “Financiamiento a los partidos políticos y condiciones de la competencia electoral”; José Woldenberg, “Sobre el financiamiento de los partidos políticos”; Manuel Barquín Álvarez, “Reflexiones sobre los medios de control y verificación del financiamiento”; Jaime F.

montos, se incorporaron a la reforma de 1996 aunque el tema de la fiscalización de los recursos, sobre todo durante las precampañas, ha continuado siendo un eje problemático hasta la actualidad.¹⁶

Con la reforma electoral de 1996, la visión que denunciaba la inequidad en la competencia partidaria se transformó, ya que los trabajos de análisis posteriores a esta nueva legislación se centraron en describir el cambio producido en la estructura de distribución de recursos y sus efectos positivos, particularmente a la luz de los resultados electorales para la renovación del congreso en 1997 y los de la elección presidencial de 2000. En efecto, en 1997 el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en la cámara de diputados y en 2000 el candidato del PAN a la presidencia de la República, Vicente Fox, fue el vencedor tras 71 años de gobierno del PRI. Entonces se argumentó que estos sucesos inauguraban un escenario de mayor competencia interpartidaria y que ello se debía, entre otros aspectos, a una estructura de competencia más equitativa, lo que incluyó el nuevo esquema de distribución de recursos públicos y el incremento de sus montos aprobados durante la reforma electoral de 1996.

Los trabajos producidos después de 1996 enfatizaron de forma encomiosa acerca de cómo la legislación del financiamiento a los partidos —en la que el dinero del Estado era dominante— había sido uno de los elementos que había contribuido a la construcción de un sistema de partidos plural y por tanto a la “transición a la democracia”, sobre todo porque muchos de los analistas que han sustentado estas tesis han caracterizado la transición en México únicamente a partir de la construcción de un sistema de partidos plural. De ahí que

Cárdenas, “El financiamiento privado y su contexto” y Alfredo Salgado Loyo, “El financiamiento público de los partidos políticos”.

¹⁶ Luis Alberto Cordero (1998), “La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica”, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 8, núm. 1, enero-abril, Guadalajara, Jalisco, México.

sus estudios se dirigieran a demostrar la manera en que la distribución más equitativa del financiamiento público y la predominancia de éste como fuente principal de aprovisionamiento de recursos creaba un ambiente equitativo en la competencia político-electoral dentro del sistema político, al mismo tiempo que lo democratizaban.¹⁷ No deja de ser importante que parte de estos análisis provinieran de quienes han participado de forma directa o indirecta en el diseño de las instituciones encargadas de organizar los procesos de elección en México.¹⁸

El análisis sobre las causas y consecuencias del financiamiento

A pesar de que la distribución de los recursos ha sido un elemento importante en la construcción de un sistema de partidos plural, tal como lo demuestran una serie de estudios, el tema continúa planteando una serie de problemas hasta ahora inexplorados por la academia. Entre estos ejes de análisis se encuentra la ausencia de la explicación da cuenta de las causas históricas, económicas y políticas del actual modelo de financiamiento, así como las principales consecuencias que se desprenden de tal esquema de recursos hacia los partidos políticos.

Asimismo, José Woldenberg, Alonso Lujambio y José Barragán han expresado las deficiencias en cuanto a la fiscalización de los recursos.

¹⁷ Morny de Swaan, Paola Martorelli y Juan Molinar Horcasitas, "Public financing of political parties and electoral expenditures in Mexico", en Mónica Serrano (ed.) (1998), *Governing Mexico: political parties and elections*, Institute of Latin American Studies, London, pp. 156-169; José Barragán (1997), "Democracia: financiamiento a partidos", *Crónica Legislativa*, Nueva Época, Año VI, núm. 14, abril-mayo; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político*, Ediciones Cal y Arena, México, pp. 491; "El modelo de financiación de los partidos políticos en México", en Pilar del Castillo y Daniel Zovatto (1998), *La financiación de la política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José Costa Rica, CX, 621 pp; Alonso Lujambio, "Dinero y democratización. El financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos en la transición mexicana a la democracia 1988-2000".

¹⁸ Son los casos de los ex consejeros electorales del IFE José Woldenberg, José Barragán, Alonso Lujambio (ex encargado de la comisión de fiscalización de los recursos a los partidos) y Jaime F. Cárdenas; así como de quien fuera asesor del ex consejero presidente José Woldenberg, Ricardo Becerra, y de quien fuera asesor jurídico del Consejo General del IFE, Pedro Salazar.

Contrario a las explicaciones que sustentan que el predominio del subsidio del Estado y su elevado monto tuvieron como finalidad evitar la introducción de dinero ilegal a las campañas, evitar la distorsión del principio democrático “un hombre-un voto” y facilitar la fiscalización de los recursos, en esta tesis se propone comprender cuáles fueron las causas de carácter histórico estructural y político-económico que propiciaron el actual modelo de financiamiento, alejándose de la visión jurídica y/o descriptiva de los análisis precedentes, así como de los estudios que demuestran únicamente el hecho de que ahora los recursos se distribuyen equitativamente.

El análisis de las fuentes que contribuyeron a construir el actual esquema de financiamiento a los partidos, así como el delineamiento de un programa de investigación futura acerca de las consecuencias de este esquema de asignación de recursos a los partidos políticos desde el Estado, es estimulado por el debate existente sobre los procesos de transición y consolidación democrática.

Al respecto, una de las interpretaciones más ampliamente difundidas en los medios de comunicación, entre los intelectuales y desde las instancias gubernamentales es que en México la democracia es verificable por la existencia de reglas claras sobre “quién está autorizado para decidir y cómo (bajo cuáles procedimientos) debe hacerlo”.¹⁹ Siguiendo esta postura, el modelo actual de financiamiento estructurado a lo largo de sucesivas reformas constituiría una de las piezas importantes de la transición a la democracia en

¹⁹ La cita corresponde a un texto de Pedro Salazar Ugarte, “Democracia: la transición incomprendida”, en *Nexos*, núm. 320, agosto de 2004, pp. 37, aunque esta idea también aparecen en José Woldenberg (2002), *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La Mecánica del cambio político en México*, Ediciones Cal y Arena, México y de los mismos autores (1997), *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México. Asimismo, está el trabajo del ex-consejero electoral Alonso Lujambio quien apunta a explicar la forma en que la política de financiamiento a los partidos políticos se ha democratizado, de tal manera que contribuyó a la “transición democrática que inició en México en 1988 y concluyó en el año 2000”. Ver el artículo sobre

México, siendo el elemento que ha permitido una competencia electoral en mayores condiciones de equidad, aspecto que habría sido difícil de lograr bajo el régimen autoritario del PRI.

En este sentido la perspectiva de análisis que explica la transición a la democracia por el cambio experimentado en las instituciones y reglas electorales que les han dado forma, ha sido cuestionada recientemente por diversos autores.²⁰ A partir de la experiencia de otros procesos de transición, diversos analistas han detectado que aunque en muchos países se ha instalado formalmente una institucionalidad democrática electoral en el sentido establecido por Robert Dahl en *La Poliarquía*²¹, por otro lado, esta misma institucionalidad coexiste con rasgos autoritarios provenientes del periodo anterior a la transición, dando lugar a “regímenes híbridos” o de un “pluralismo débil”.²²

Los críticos de la perspectiva que otorga preeminencia a las instituciones electorales señalan que este enfoque si bien capta un aspecto importante de la democratización, por otra parte ignora las formas culturales y estructurales de relacionamiento político de

México en Manuel Carrillo et al., (coords.) (2003), *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, IFE-Fondo de Cultura Económica, México.

²⁰ Thomas Carothers (2002), “The end of the transition paradigm”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 1; Francisco Panizza (2000), “Beyond ‘Delegative Democracy: Old Politics’ and ‘New Economics’ in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, pp. 737-763; Evelyne Huber y Michael Dion (2002), “Revolution or contribution? Rational choice approaches in the study of Latin American politics”, *Latin American Politics and Society*, vol. 44, núm. 3, p. 5. Steven Levitsky y Lucan A. Way (2002), “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, vol.13, núm. 2. Para el caso particular de México véase Todd A. Eisenstadt (2004), “Thinking outside the (Ballot) Box: Informal Electoral Institutions and Mexico’s Political Opening”, *Latin American Politics and Society*, núm. 45, vol. 1.

²¹ Robert Dahl, en su clásica obra *La Poliarquía* (cuya primera aparición data de 1971), estableció tres condiciones que son fundamentales para el desarrollo de ésta: 1) igualdad de oportunidades para formular las preferencias, 2) igualdad de oportunidades para expresarlas públicamente y 3) recibir un trato igual por parte del gobierno, lo que quiere decir que no debe haber discriminación por el contenido u origen de tales preferencias. Estas condiciones se pueden operativizar y hacer mensurables en términos prácticos mediante la evaluación de la existencia de los siguientes atributos mínimos que estableció Dahl: 1) libertad de asociación, 2) libertad de expresión, 3) sufragio universal, 4) autoridades públicas electas, 5) derecho a competir en busca de apoyo electoral, 6) información alternativa, 7) elecciones libres e imparciales e 8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. Robert Dahl (1989), *La poliarquía*, Tecnos, Madrid, pp. 14 y 15.

carácter autoritario y su persistencia en el tiempo al dar por sentado que los actores políticos harán a un lado sus intereses anteriores y actuarán de forma natural, automática y racional, de acuerdo con las reglas electorales democráticas.²³

De esta manera, los análisis que muestran la manera en que las reformas electorales en materia de financiamiento a los partidos se han democratizado contribuyendo a una competencia electoral interpartidaria más equitativa, resultan importantes pero limitados, pues han desdeñado la aproximación histórica, política y económica dentro de la cual se enmarca el actual modelo de financiamiento, y por tanto, han eludido algunos de los rasgos antidemocráticos relacionados con la formulación de este esquema como el uso discrecional y clientelar de los recursos públicos con fines de cooptación política, o bien para fines de carácter privado. Y es que la importante participación estatal en el actual esquema de financiamiento, así como el elevado costo del subsidio a los partidos formulado en 1996, encuentran su explicación en el tipo de Estado que surgió luego de la Revolución mexicana y las relaciones que éste mantuvo con la sociedad civil, en la crisis económica y en la coyuntura política inmediata.

Así, el primer capítulo explica cómo la primacía y el oneroso costo que asume el Estado en el sostenimiento de los partidos bajo la actual legislación están relacionados con un factor estructural en la forma que se ha construido el Estado mexicano moderno, el cual desde su surgimiento implantó una tradición política de carácter tutelar con respecto a la organización política y social. Esta política tutelar del Estado mexicano se desarrolló en distintos grados y niveles y tuvo fines de control y cooptación política. El Estado

²² Steven Levitsky y Lucan A. Way (2002), “The Rise of Competitive Authoritarianism”... *op. cit.* Thomas Carothers (2002), “The end...” *op. cit.*

²³ Thomas Carothers (2002), “The end *op. cit.*”; Evelyne Huber y Michael Dion (2002), “Revolution or contribution? Rational choice approaches in the study of Latin American politics”, *op. cit.*; Todd A.

posrevolucionario tuteló la esfera política al estructurar un sistema en que un partido, el PRI, guardó una relación orgánica con el Estado, lo que supuso el sostenimiento económico permanente de sus actividades, así como la manutención intermitente de los partidos que le simulaban competencia electoral con la finalidad de mantener la estabilidad política y la legitimidad electoral. Mediante el patronazgo político a través del otorgamiento de una serie de recompensas (monetarias y de puestos públicos y de elección) y a cambio de apoyo electoral, el partido del Estado pudo mantener su apoyo político y legitimidad electoral, aunque no su autonomía política. Así, el subsidio estatal actual estaría explicado como una continuidad de esa tradición tutelar del Estado, pero bajo renovados mecanismos y con características democráticas.

En el segundo capítulo se analiza la influencia de la crisis económica de 1982 en la manera en que gradualmente se fue estructurando el actual modelo de financiamiento a los partidos. Como respuesta a la crisis de la deuda de 1982 se replanteó el papel del Estado en la economía, lo que a su vez reformuló las relaciones con la sociedad. De ahí que desde el Estado se comenzaran a reorganizar estratégicamente los recursos que anteriormente se asignaban a la clase política priísta y a los partidos que le simulaban un juego electoral, pues las antiguas formas de patronazgo político no sólo comenzaron a resultar ineficaces políticamente, sino también costosas en el marco de las políticas de ajuste de la década de los ochenta del siglo XX. De ahí que el Estado impulsara la gradual y fluctuante disminución de las prerrogativas extralegales para el PRI y las reorganizara paulatina y estratégicamente en concordancia con los nuevos constreñimientos y escenarios de la economía pero en conjunción con una política democratizadora con fines de legitimidad

Eisenstadt (2004), "Thinking outside the (Ballot) Box: Informal Electoral Institutions and Mexico's Political Opening", *op. cit.*

frente a la sociedad. Así, los estreñimientos impuestos por la economía, como efecto de la crisis de 1982, llevaron al Estado a reorganizar y adaptar su papel en dirección hacia un proyecto de reforma neoliberal y de “transición política a la democracia”.

En el tercer capítulo se explica cómo el impulso de la “transición a la democracia”, planteada únicamente en términos de la construcción de un sistema de partidos plural, favoreció el apoyo de medidas que forzaran su construcción, entre las cuales se encontraban las del oneroso apoyo económico por parte del Estado. La formación de un sistema plural de partidos ha contribuido de forma paralela a la creación de una nueva clase política integrada por todos los miembros de los partidos legalmente reconocidos por el órgano federal electoral y, por ello, se han convertido en los beneficiarios económicos de las prerrogativas provenientes desde el Estado. Esta nueva clase política, en su carácter de pensionados del Estado, ha tendido a minimizar o suavizar sus resistencias y posturas opositoras frente al contexto económico vigente dentro del cual se condujo la “transición”, cuyo proceso no contempló negociación alguna en la esfera económica. La disminución de las resistencias ha resultado de mayor impacto para los organismos que en México se autodenominan de “izquierda”, cuya perspectiva antisistémica parece cancelarse no sólo debido a la falta de alternativas a nivel mundial, sino también a que ahora coparticipan del esquema de privilegios proveídos por el Estado.

Cuestionamientos abiertos para el futuro: alto costo, discrecionalidad y corrupción

Las instituciones y las reglas electorales en materia de financiamiento a los partidos han contribuido de manera determinante a crear condiciones de equidad en la competencia interpartidaria pero, al mismo tiempo, sus elevados costos con cargo al erario y su dominancia dentro del modelo de financiamiento han perfilado, aunado a otra serie de

factores institucionales y de cultura política, una serie de consecuencias, algunas problemáticas, que se describen en el capítulo 4 y que merecen un análisis futuro, a saber:

- 1) **Un sistema de partidos oneroso para la sociedad.** El elevado costo del financiamiento público a los partidos no ha mostrado evidencia de alejar los “males” que se planteó prevenir o erradicar, como el uso de los recursos públicos extralegales con fines electorales, la introducción de dinero ilegal a las campañas provenientes tanto de grupos ilícitos o de los grandes poderes privados, distorsionando el principio democrático “un hombre-un voto”, así como facilitar la fiscalización de los recursos a los partidos.
- 2) **La paraestatalización de los partidos.** La alta dependencia de los partidos con respecto al Estado y su débil relación con la sociedad lleva a plantear las interrogantes: ¿qué son hoy los partidos políticos?, ¿organismos paraestatales o asociaciones de carácter autónomo?
- 3) **La crisis de la democracia representativa.** El fortalecimiento de los partidos dentro del Estado mexicano —debido a que son las únicas instancias constitucionalmente reconocidas para canalizar la representación política y por su alta dependencia del erario— ha comenzado a producir, por otro lado, la gradual autonomización de estos organismos con respecto a la sociedad. Tanto el monopolio legal de la representación política como la asignación de recursos públicos a los partidos favorece la reproducción de éstos dentro del Estado, independientemente de la participación ciudadana en las elecciones o de la implantación real de tales organismos en la sociedad (ejemplo, los partidos cuasifamiliares), lo que ha comenzado a producir un

distanciamiento de los partidos frente a la sociedad, trayendo al centro del debate el tema de la “crisis de la democracia representativa”.

- 4) **La cartelización del sistema de partidos.** El financiamiento público, como elemento de consenso entre los partidos que traspasa cualquier ideología o proyecto político, lleva a estos organismos a actuar de forma unida y cooperante, a la manera de un cartel político, para su reproducción dentro del sistema político.

El programa de trabajo que se expone en el capítulo 4 surge del interés por llamar la atención acerca de la importancia del estudio del tema del financiamiento a los partidos en México, más allá de las interpretaciones que formalizaron el actual esquema, lo que resulta urgente frente a la desconfianza que la sociedad tiene con respecto a estos organismos.

La defensa del oneroso sistema de financiamiento a los partidos auspiciado por el Estado en un principio con el argumento de zanjar la desconfianza de la sociedad con respecto a los procesos electorales y, ahora, con la justificación de que el subsidio del Estado en cantidades elevadas no puede circunscribirse únicamente al periodo de la transición, sino que debe mantenerse durante el proceso de consolidación democrática²⁴, resulta cada vez más cuestionable.

La confianza de la sociedad no se ha restablecido aun cuando ahora exista una “alternancia del poder”. La falta de transparencia en cuanto al uso de los recursos que utilizan los partidos, sus nexos con los grandes grupos de poder y la ausencia de eficacia en el trabajo gubernamental por parte de esta onerosa clase política, mantienen viva la desconfianza hacia los partidos, hecho que además de representar una urgente respuesta política merece un continuo seguimiento académico.

²⁴ Armando Salinas representante del PAN ante el IFE, en *Reforma*, 9 de febrero de 2002, y José Woldenberg, *La jornada*, 19 de octubre de 2001.

Capítulo 1

BASES HISTÓRICAS Y POLÍTICAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO: CONTINUIDAD Y CAMBIOS

En este capítulo se explicará desde una perspectiva histórica por qué el actual modelo de financiamiento a los partidos en México ha convertido legalmente dominante al subsidio público sobre las fuentes de aprovisionamiento privadas y por qué pasó a ser legalmente costoso.

El *sistema de partido de Estado* que se estructuró al finalizar la Revolución Mexicana contempló el sostenimiento económico permanente de las actividades partidarias del PRI, implantándose una tradición de tutelaje tanto al partido del Estado como a los partidos que participaban en una simulación de la competencia político-electoral en beneficio del primero. La tutela estatal —fuera ésta monetaria, material o el equivalente a puestos públicos de representación— permitió al PRI ejercer el control y la cooptación política sobre la sociedad para obtener su respaldo electoral y, en último término, mantener la estabilidad del sistema político. De la misma manera, el apoyo económico intermitente a los partidos de la oposición tenía como finalidad que éstos simularan la competencia y disuadir la formación de una oposición real, competitiva y autónoma al Estado, que pudiera amenazar el sistema político vigente.

De esta forma el modelo actual de financiamiento, que privilegia un subsidio estatal costoso, sería un factor estructural y de continuidad de esas antiguas formas de cooptación

y control político, pero reconvertido en reglas democráticas, en el contexto político de la transformación desde un sistema de partido de Estado hacia uno multipartidista.

La tutela y cooptación del Estado de la organización política y social tendría como finalidad el control y la neutralización de elementos sociales o políticos que plantearan posiciones de ruptura al orden establecido.

a) Los partidos políticos: de organizaciones privadas a organismos ‘estatalizados’

Desde que el financiamiento estatal a los partidos fue introducido en las constituciones de muchos países de Europa occidental a partir de la segunda mitad del siglo XX¹, el significado de estos organismos se ha transformado, particularmente, donde el subsidio constituye un componente fundamental en los ingresos partidarios, como en el caso de México.

Los partidos surgieron en el siglo XIX como asociaciones privadas y en esa época nunca imaginaron su sostenimiento económico desde el Estado. En su inicio el financiamiento a los partidos era privado y su forma de recaudar dinero era más sencilla que en la actualidad, ya que estos organismos eran agrupaciones laxas, no permanentes que, por lo tanto, no requerían enormes cantidades de dinero porque sólo se erigían como comités de campaña para los períodos de elección. Asimismo, la carga financiera para estos comités de campaña era sostenible debido a la existencia del régimen de sufragio censitario, modalidad legal según la cual sólo poseían derechos políticos aquellos que pagaban impuestos al Estado, exclusión que propició que los candidatos no tuvieran que hacer

¹ Aunque hay antecedentes de que Puerto Rico pudo haber sido el primer país que introdujo la subvención a los partidos como política estatal en 1957, es Alemania que con su modelo hace escuela a partir de 1959. Klaus Von Beyme (1995) *La clase política en el Estado de partidos*, Editorial Alianza, Madrid, p. 175.

campañas para amplias poblaciones, como después ocurrió en las democracias de masas con la implementación del sufragio universal.²

En Europa los primeros partidos burgueses, liberales y conservadores nunca se plantearon la ayuda estatal porque no la requerían debido a la adscripción socioeconómica de sus integrantes; mientras que para los partidos obreros o socialistas —cuya aparición generalizada se dio con la implementación del sufragio universal— cualquier dinero proveniente del Estado habría sido comprendido como un intento de corrupción, además de considerar que las cuotas de sus afiliados y simpatizantes reforzaban su base social.³

Al haber surgido como organizaciones sociales independientes del Estado, la vida interna de los partidos estaba libre de la tutela estatal tanto en términos económicos como políticos; de ahí que las primeras tipologías los caractericen como entidades privadas y autosuficientes.⁴ Por esta razón, autores como Richard Katz, Peter Mair⁵ y Klaus Von Beyme⁶ han observado que la implementación del subsidio del Estado a partir de la segunda mitad del siglo XX en las democracias contemporáneas es un elemento novedoso que ha transformado el significado original de los partidos.

² Ramón García Cotarelo (1996) *Los partidos políticos*. Editorial Sistema, Colección Politeia, 1ª reimpresión, Madrid, particularmente véase el capítulo “La financiación de los partidos políticos”, pp. 189-191 y 226.

³ Klaus Von Beyme (1985), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, España, pp.253-254 y Ramón Cotarelo “El estatuto jurídico de los partidos políticos” en *Los partidos...op.cit.*, pp. 141-188.

⁴ Moisei, Ostrogorski, (1982) *Democracy and the organization of political parties*; Editado por Seymour Martin Lipset, New Brunswick, New Jersey: Transaction, 2 volúmenes. Roberto Michels (1996), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, 5ª reimpresión, Buenos Aires, 2 volúmenes y Maurice Duverger (1979), *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 6ª reimpresión, México, pp. 459.

⁵ Richard Katz y Peter Mair (1994) “Changing models of party organization and party democracy” en *How Parties Organize*, Londres: Sage, p.16.

⁶ Klaus Von Beyme (1995), *La clase política en el Estado de partidos*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, p.11.

De acuerdo con estos autores, el financiamiento público es un elemento que ha traído, como una de sus principales consecuencias, la gradual estatalización e institucionalización de los partidos políticos dentro de las estructuras del Estado.

En la actualidad, la mayoría de los países en el mundo otorgan subvenciones estatales a los partidos ya sea en menor o mayor grado. Al respecto, hay tres posturas, sustancialmente diferentes, que justifican y definen en qué grado debe ser otorgado el dinero a los partidos:

- 1) la concepción privatista de los partidos argumenta que éstos no tienen por qué funcionar con normas diferentes de otras asociaciones políticas y apoyarlos con dinero proveniente del Estado es considerado contrario a los fundamentos del Estado liberal, que se proclama antiintervencionista. Desde esta perspectiva, resulta además injusto que la totalidad de los contribuyentes subvencione la totalidad de los partidos, aún cuando no compartan sus posturas programáticas y políticas. Bajo esta concepción sólo se considera factible la intromisión estatal cuando –en acuerdo con la lógica del libre mercado- no hay condiciones de un *fair play*, afectándose con ello la igualdad de oportunidades en las relaciones de la competencia político-electoral. En Estados Unidos, por ejemplo, de tradición antiintervencionista, la legislación *antitrust* venía a regular aspectos de la intocable actividad privada económica en función de que es preciso garantizar la competencia equitativa. Bien puede decirse que las normas sobre costos de las campañas electorales en aquel país son una especie de legislación *antitrust* de la política. Por ello, países como Estados Unidos asignan dinero a su estructura de partidos aunque en un grado muy bajo.

- 2) la concepción estatalista-institucionalista bajo el Estado totalitario es casi inexistente en la actualidad en las sociedades occidentales, y es la que reconoció a los partidos, tanto *de facto* y/o *de jure*, como órganos del Estado, por lo que la carga financiera iba a cuenta del erario como lo que fue en los casos de los partidos comunista de la Unión Soviética y el nazi en Alemania.
- 3) la concepción estatalista bajo el Estado Benefactor y democrático define a los partidos como instancias intermedias entre el Estado y la sociedad y, por tanto, como bienes públicos. El Estado en tanto administrador de los bienes de la colectividad, tiene la obligación de asignar dinero a los partidos en grado muy elevado.⁷

b) El Estado, los partidos y la sociedad en el México contemporáneo

El que en la actualidad los partidos políticos en México sean altamente dependientes del dinero del Estado y que ello haya generado un grado de institucionalización dentro de sus estructuras no es un fenómeno que haya aparecido con el establecimiento del financiamiento público y su democratización a través de las reformas electorales de los últimos 30 años, sino que proviene del desarrollo que siguió el sistema de partidos y la construcción del Estado mexicano al término de la Revolución de 1910.

La dominancia del subsidio estatal y su alto costo implantados en las reformas electorales son una continuidad y herencia del *sistema de partido del Estado* que se desarrolló bajo el régimen autoritario del PRI a partir de 1929 al concluir la Revolución y

⁷ Ramón García Cotarelo (1996), “La financiación de los partidos políticos”, *Los partidos políticos*, Editorial Sistema (Colección Politeia), 1ª reimpresión, Madrid, p. 216-221.

cuyo actor clave para comprenderlo es el PNR-PRM-PRI⁸. La evolución de este organismo describe a un partido afianzado e institucionalizado *de facto* —aunque no *de jure*— dentro de las instancias estatales. El que el PRI fuera creado desde el Estado supuso que desde su nacimiento recibiera dinero y recursos materiales del erario de manera permanente y sistemática para el sostenimiento de sus actividades políticas.

El que desde su surgimiento el PRI recibiera dinero reflejó tanto la cercanía de este organismo con el Estado como un grado de institucionalización dentro de sus estructuras. Esa cercanía e institucionalización fue duramente criticada y fue observada como un elemento antidemocrático si se contrastaba con la experiencia de los partidos europeos en donde estos organismos aparecían separados del Estado.

La idea que ha admitido que los partidos han estado claramente separados del Estado ha sido un lugar común y convencional, ya que siempre ha existido una relación entre ambos aunque la cercanía o lejanía ha variado en cada periodo particular de la historia. Katz y Mair identifican cuatro etapas en el desarrollo de la historia de los partidos europeos, en que delimitan las fronteras entre el Estado, el partido y la sociedad civil, una de las cuales, la última, precisamente la del partido cartel, describe la institucionalización de los partidos dentro del Estado debido a, entre otras razones, que estos organismos reciben dinero del erario (Véase más adelante **Cuadro 1.1**)

Lo que Katz y Mair visualizan como la última etapa, es un desarrollo que en México ya estaba presente desde los años treinta, al menos en algunas de sus principales características, bajo el sistema de partido del Estado y que fue lo que en la actualidad

⁸ El PRI nació en 1929 como Partido Nacional Revolucionario; en 1938 se transformó en Partido de la Revolución Mexicana y en 1946 adquirió el nombre de Partido de la Revolución Institucionalizada.

propició la implementación y el privilegio que adquirió el financiamiento público sobre las fuentes privadas de aprovisionamiento.

Aunque la prensa, la opinión pública y la academia han utilizado indistintamente términos como partido del Estado⁹, partido único¹⁰, partido del gobierno¹¹ o partido hegemónico pragmático¹² para aludir a las transferencias o desviación de recursos que llevaban a cabo los diferentes funcionarios o dependencias públicas priistas en varios niveles, así como el uso clientelar de puestos públicos y de representación popular; en este trabajo se ha adoptado el de partido del Estado porque es el que mejor ayuda a comprender la subvención económica al PRI y a los partidos satélite que le rodearon.

La definición de partido único pone acento en las causas y consecuencias que tiene la prolongada permanencia de cuatro partidos en democracias establecidas (Israel, Italia, Suecia e Italia); el concepto de partido hegemónico coloca como eje primario de análisis la existencia de competencia/ no competencia electoral; mientras que la noción de partido en el gobierno, si bien es acertada en el sentido que explica la subordinación y el bajo grado de partidismo del PRI en el gobierno, en su tesis principal elude que esto se debió en gran

⁹ Pablo González Casanova (1993), *El Estado y los partidos políticos en México*, Ed. Era, 3a. reimpresión, México, p.189 y Luis Javier Garrido (1982), *El partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI, México. El concepto de partido del Estado puede resultar limitado en tanto no logra captar la dinámica de la liberalización en las instituciones político-electorales que siguió a la reforma política de 1977 y que culminó con la transición política de 2000 con la llegada al poder del Partido Acción Nacional (PAN). No obstante, lo valioso para este trabajo es que bajo esta definición se pone acento en la vinculación del Estado con el PRI.

¹⁰ T.J. Pempel (1991) *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, 1a. Ed. en español, Fondo de Cultura Económica, Prólogo de Rafael Segovia, México, 379-382.

¹¹ Jean Blondel, (1994), “Hacia un análisis sistemático de las relaciones gobierno-partido” en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, FCPS-UNAM, no. 156, abril-junio, pp. 31-46. Maria Amparo Casar, (2001) “Las relaciones partido-gobierno en México” en *Gobiernos y partidos en América Latina*, César Cansino (Coord.), 3a. reimpresión, Centro de Estudios de Política Comparada, México, pp. 47-116. Ambos autores toman como modelo de análisis la propuesta de R. S Katz (1986), “Party government: a rationalistic conception” en Castles F.G. y Wildenman (eds.), *Visions and Realities of Party Government*, Berlin, De Gruyter.

¹² Giovanni Sartori (1992), “Los sistemas no competitivos” en *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 257-286.

medida a que el régimen autoritario del PRI estaba asentado en el Estado, por lo que las fronteras PRI-gobierno-Estado no estuvieron claramente definidas.¹³

Si bien estas definiciones contienen características o rasgos que pueden ser asimilados a lo que significó el PRI¹⁴, ninguna enfatiza en la incorporación del PRI dentro de la estructura del Estado, por lo que su poder explicativo para comprender el patrocinio económico estatal del que era beneficiario este partido es insuficiente.

La noción de partido del Estado, en cambio, resalta como punto clave del análisis la relación orgánica que sostuvo el PRI con respecto al Estado a lo largo de los 71 años en que este organismo se mantuvo en el poder (después del Partido Comunista de la ex URSS que estuvo 72 años en el poder, el PRI ha sido el partido con la más prolongada permanencia en la historia de estos organismos en el mundo), nexa que posibilitó que desde su nacimiento obtuviera recursos económicos y prebendas gubernamentales de forma sistemática para asegurar tanto su subsistencia orgánico-administrativa, como su fuerza político-electoral a través de sus prácticas clientelares.

El *sistema de partido de Estado* estuvo referido a la interacción de un partido fuerte e institucionalizado *de facto* dentro de las estructuras del Estado, el PRI, con varios organismos partidarios minoritarios que no tuvieron posibilidades reales de acceder al poder por la vía electoral al menos hasta 1977 cuando se comenzó a liberalizar el régimen tras la reforma político-electoral de aquel año.

¹³ El grado de partidismo fue medido a partir de tres características a) qué tanto las principales decisiones gubernamentales eran tomadas por individuos elegidos mediante el voto del partido b) si las políticas se decidían al interior del PRI y c) si los altos funcionarios del gobierno eran reclutados a través del partido y si éstos a su vez eran responsables del partido frente a los ciudadanos en María Amparo Casar, (2001) “Las relaciones partido-gobierno en México”...*op. cit.*, pp. 47-116.

¹⁴ Resulta cierto que las tipologías son ideales en el sentido weberiano del término y que no necesariamente todos los partidos pueden ser asimilados totalmente y en un sentido último a una propuesta o esquema analítico.

La institucionalización *de facto* del PNR-PRM-PRI dentro de la estructura del Estado se debió, en primer lugar, a que este organismo fue creado “desde arriba” por la facción en el gobierno que encabezó el presidente Plutarco Elías Calles en 1929. Al término de la Revolución diversos grupos regionales se disputaron violentamente el control del Estado, lo que impidió tanto la estabilidad social, como el desarrollo de un grupo gobernante de consenso para la creación de una nueva vida institucional que permitiera la formulación de un nuevo proyecto económico.¹⁵ De ahí que las razones que motivaran la creación del PRI desde el grupo gobernante estuviesen relacionadas con la necesidad de establecer un espacio institucional para monopolizar y centralizar el poder político, así como también con el fin de tener una arena política para dirimir los conflictos latentes y construir desde allí un proyecto unificador que neutralizara las luchas facciosas existentes en las distintas regiones del México posrevolucionario.

Contrario a la experiencia del PRI, cuyo nacimiento y evolución fue altamente dependiente del Estado posrevolucionario, la mayoría de los partidos en el mundo surgieron en el seno de la sociedad civil y desde allí es donde trataron de influir en el Estado.¹⁶ En efecto, en una primera etapa, en el siglo XIX, los primeros partidos o comités de campaña europeos, si bien estuvieron altamente interpenetrados con el Estado, nunca operaron de manera institucionalizada dentro de su estructura debido a que, entre otros aspectos, financiaban sus campañas con recursos propios, ya que por una parte sólo tenían que hacerlo en tiempos de elecciones y, por otra, la existencia del sufragio censitario constreñía el derecho del voto a una minoría, lo que facilitó que no fuera necesario invertir grandes

¹⁵ Durante los años veinte los grupos obregonista y callista habían hecho prevalecer su legitimidad histórica, pero carecieron de una legitimidad electoral ante las fuerzas revolucionarias. Luis Javier Garrido (1982), *El partido de la revolución institucionalizada...*, *op. cit.*, pp. 51-61.

¹⁶ Al respecto véase Richard Katz y Peter Mair (1994) “Changing models of party organization and party democracy” en *How Parties Organize*, Londres: Sage, pp.9-14. Estos autores distinguen cuatro etapas que identifican la evolución de las fronteras entre los partidos, el Estado y la sociedad civil.

sumas de dinero durante los periodos electorales. En una segunda etapa, en la época del partido de masas durante la primera mitad del siglo XX, estos organismos ya instalados como estructuras permanentes, establecieron una separación mayor entre el Estado y los elementos relevantes de la sociedad civil. Bajo este modelo el partido permaneció anclado dentro de ciertos sectores de la sociedad civil, aun cuando penetró en el Estado mediante la participación de sus miembros en el parlamento y en oficinas ministeriales. Bajo este periodo el autofinanciamiento era un elemento positivo que resaltaba la autonomía e independencia frente al Estado.

Sin embargo, en una tercera etapa a partir de la década de los cincuenta, bajo el modelo de partido *catch all* o “atrápalo todo”, los partidos comenzaron a tener cierta penetración dentro de la estructura del Estado. Operaron como organismos empresariales ya que, por un lado, utilizaron su poder dentro del Estado para manipularlo en favor de su clientela electoral y, por otro, actuaron como agentes de la sociedad civil agregando sus demandas siempre y cuando ello les redituara beneficios. La posición de los partidos *catch all* sugiere que estos organismos podrían tener intereses distintos a los de su clientela en cualquier lado de la relación, ya sea siendo agentes del Estado o de la sociedad civil. Bajo este modelo, los partidos pierden o debilitan sus lazos con segmentos particulares de la sociedad y se espera que la sociedad civil, que es caracterizada como una consumidora de bienes público-políticos, trabaje cooperativamente con el partido que más responda a sus necesidades. La idea de partido *catch all* se ajusta a la concepción pluralista de la democracia.¹⁷

Sin embargo, en muchas democracias occidentales el partido *catch all* también comenzó a generar un nuevo modelo de desarrollo que ha evolucionado en el partido cartel,

¹⁷ *Ibid*, p. 14.

término económico que ha sido retomado por teóricos políticos para explicar la tendencia de los partidos a actuar de forma unida y cooperante debido a que comparten privilegios, como el financiamiento público y las retribuciones parlamentarias, lo que les asegura su supervivencia en la estructura del Estado, ello aun cuando compitan electoralmente.¹⁸

El modelo de partido “atrápalo todo” fue generando contradicciones tales como la disminución del tamaño y compromiso de las memberships en relación con electorado, así como el rápido incremento del costo de la actividad partidaria, por lo que los organismos partidarios tuvieron que mirar al Estado e introducir las subvenciones estatales. Este paulatino giro hacia el Estado se comenzó a dar a partir de la década de los setenta, lo que gradualmente ha contribuido a modelar el partido cartel el cual posee como una de sus principales características depender de fondos estatales para su subsistencia.¹⁹

CUADRO 1.1

	Partido de Elites, siglo XIX	Partido de Masas, 1880-1960	Partido atrápalo todo, 1945-	Partido Cartel, 1970-
Posición del partido entre la sociedad civil y el Estado	No existe una frontera clara y los elementos políticamente relevantes dentro de la sociedad civil.	El partido pertenece a la sociedad civil, inicialmente como representante de un segmento relevante de la sociedad civil.	Los partidos operan como corredores de bolsa entre la sociedad civil y el Estado.	Los partidos operan como agentes del Estado.

Fuente: Richard Katz y Peter Mair (1994) “Changing models of party organization and party democracy” en *How Parties Organize*, Londres: Sage, p. 18.

A diferencia de la experiencia europea en donde el subsidio del Estado fue un elemento que apareció en la segunda mitad del siglo XX — asegurando con ello su gradual incorporación al Estado— en México desde la década de 1930 el PRI comenzó a recibir

¹⁸ *Ibid*, pp. 9-14 y Klaus Von Beyme (1995), *La clase política... op. cit.* p. 32.

¹⁹ *Ibid*, pp. 14-16.

recursos económicos, materiales y políticos, situándose por ello también como un partido institucionalizado en la esfera estatal.

Además el depender económicamente, su carácter de partido de Estado se debió a que operó como un órgano o institución especializada en todas las tareas relacionadas con la lucha política para mantener el monopolio del poder o predominio del gobierno y como instrumento de control político e ideológico del Estado que se constituyó en el espacio político en cuyo interior se buscaron resolver los conflictos de clase (empresarios, obreros, campesinos, etcétera) existentes en la sociedad. De ahí que el mapa de poder organizativo al interior de éste se transformase según la correlación de fuerzas que se expresaba en el Estado.²⁰ El presidente, que al mismo tiempo era el jefe nato del PRI, no separaba su gobierno del Estado, lo que fue demostrable, entre otros aspectos, a través del uso lícito o ilícito, discrecional y sistemático del presupuesto, los recursos e infraestructura estatales.

Podría ser discutible el uso ilegal de recursos públicos por parte del PRI para la realización de sus campañas y su subsistencia permanente debido a la falta de documentos oficiales que demuestren de forma sistemática y puntual tal aseveración. Por obvias razones no se puede verificar documentalmente a partir del gasto presupuestal la sistematicidad de las ayudas que se le otorgaron al PRI. Ramón Beteta, Secretario de Hacienda durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), declaró en entrevista que la política mexicana era sutil en el ejercicio del presupuesto por lo que siempre existieron formas legítimas, aunque no éticas, de encubrir el uso de dinero público.²¹

²⁰ Pablo González Casanova (1993), *El Estado y los partidos políticos en México*, Ed. Era, 3a. reimpresión, México, p. 189.

²¹ James Wilkie (1978) *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social (1910-1976)*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 39-42.

A pesar de los vacíos documentales, hay elementos tangibles que permiten establecer que el uso del dinero y recursos públicos fue una práctica sistemática dado que autores que han estudiado el clientelismo político electoral han mostrado cómo el PRI regularmente condicionó la entrega de beneficios sociales del Estado a la lealtad político-electoral.²² Un ejemplo tangible en el país durante muchos años fue, por ejemplo, la distribución de la leche a través de Liconsa (Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V.). Asimismo, no por menos sistemáticas se pueden dejar de demeritar las denuncias desordenadas que sobre el uso de recursos ilegales los partidos de la oposición lograron hacer al PRI a partir de documentos oficiales escurridizos que lograron recabar. A continuación se mostrarán elementos que evidencian la entrega de recursos públicos, legales e ilegales, al PRI y que denotan que ello era una práctica regular del Estado.

c) El patrocinio económico del PRI: una política estatal

El ejercicio del gasto público es uno de los instrumentos más poderosos a disposición de cualquier Estado para influir no sólo en la economía y el desarrollo de la sociedad, sino también en el campo de la acción política. La forma en que se ejerce el gasto —el cual se integra con los ingresos provenientes de la sociedad que está sujeta a una carga impositiva por parte del Estado— expresa en términos monetarios los objetivos estatales.²³

El desarrollo del PNR fue una prioridad estatal desde su nacimiento por lo que durante su formación los seguidores de Plutarco Elías Calles estuvieron persuadidos de que la edificación de este organismo era una tarea del Estado. Sin encubrir los rasgos oficiales

²² Blanca Heredia (1992) *Clientelism en flow: democratización and interest intermediation in contemporary*, México, Documento de trabajo-División de Estudios Internacionales, CIDE, México y Luis Roniger (1990) *Hierarchy and trust in modern Mexican and Brazil*, Praeger, Nueva York., 236pp.

²³ José Ayala Espino (2001), *Economía del sector público mexicano*, Ed. Esfinge, México, pp. 141-142.

de este partido, el presidente Emilio Portes Gil —sucesor de Calles— apoyó con dinero del erario el establecimiento de sus primeros comités, así como la campaña presidencial de su primer candidato en 1929, Pascual Ortiz Rubio; asimismo, obligó a la burocracia estatal, tanto del nivel federal como del local, a entregar 7 días de su salario al partido, lo que ocasionó críticas por parte de la oposición por lo que se consideró necesario justificar dicho subsidio de manera legal.²⁴

El 24 de enero de 1930 el Comité Ejecutivo Nacional del PNR solicitó al presidente formalizar la entrega de recursos económicos, petición frente a la cual Portes Gil decretó al día siguiente, a través de la firma de un acuerdo, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dedujera siete días de sueldo por año —correspondientes a los 7 meses de 31 días, razón por la cual la oposición le llamó el “partido de los 31”— a todos los empleados públicos, quienes a partir de ese momento serían considerados miembros activos del nuevo partido. La resolución presidencial estableció que, en contrapartida, el PNR tenía la obligación de realizar actividades de tipo social y político organizadas en cuatro rubros: beneficencia, seguridad, fondo de reserva para las campañas electorales y acción social. Asimismo, el acuerdo ordenó que los ingresos más elevados se aplicaran al objetivo de organizar el partido conforme a las directrices que marcaban los estatutos, para lo cual se creó un depósito en el Banco Central.²⁵

El decreto del presidente generó numerosas críticas particularmente de los dirigentes de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), cuya organización obrera había aprovechado un financiamiento similar en la década de los veinte, del mismo modo que lo hicieron numerosos partidos semioficiales y de carácter local, los cuales

²⁴ Luis Javier Garrido (1982), *El partido de la revolución institucionalizada...op. cit.*, p. 112.

²⁵ *Idem*

también sustentaron su fuerza política y económica en los empleados públicos.²⁶ En efecto, en mayo 1918, siendo presidente Álvaro Obregón, el dirigente obrero Luis N. Morones anunció la creación de la CROM con la finalidad de contrarrestar la influencia de los grupos anarcosindicalistas de la época y en diciembre de 1919 conformó el órgano político de la CROM, el Partido Laborista Mexicano (PLM), como respuesta a la creación del Partido Comunista en ese mismo año. Tanto la CROM como el PLM crecieron al amparo de la ayuda oficial pues, mediante acuerdo presidencial, se descontaba una parte del salario a los empleados públicos pertenecientes a estas organizaciones para el financiamiento de sus actividades. Esta práctica se generalizó al iniciar 1920 ya que todos los partidos y clubes políticos que destacaban a nivel nacional y local habían tenido patrocinio oficial, con excepción del Partido Comunista Mexicano y el Partido Socialista de Yucatán.²⁷

Apoyándose en esta tradición autoritaria, se consideró que el PNR debía ser financiado por los burócratas. La diferencia entre el apoyo oficial llevado a cabo durante los veinte y el que se formuló a partir de los treinta al PNR radicó en que en el primer momento el país se encontraba en una guerra civil por lo que el diseño institucional estaba debilitado; en tanto que en el segundo momento estaban en construcción las instituciones del nuevo Estado, una de las cuales contempló la formación del PNR y el apoyo económico a este organismo como política estatal.

Portes Gil declararía años más tarde que había sido un signo positivo haber considerado miembros del PNR a todo el personal del gobierno, así como legalizar el apoyo económico,

²⁶ *Idem*

²⁷ *Ibid*, pp. 40-49 y 112.

pues argumentó que era el único mecanismo posible para sostener a un partido del gobierno.²⁸

En esta misma línea, el 22 de diciembre de 1933 la cámara de diputados estableció un financiamiento gubernamental para el Instituto de Estudios Sociales, Políticos Económicos (IESPE y hoy Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, IEPES) del PNR lo cual provocó críticas de la prensa.²⁹

Bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas (1936-1942) éste consideró que el PNR debía jugar un papel importante en la vida nacional por lo que conservó los privilegios para este organismo y el 25 de julio de 1935 le otorgó unos terrenos propiedad del Estado, un presupuesto de 500 mil pesos para la construcción de un edificio nuevo que estaría situado en la Plaza de la República (avenida Palacio Legislativo y Plaza de la República) y recursos para el mejoramiento de las instalaciones partidarias en las principales capitales estatales.³⁰

El 19 de octubre de 1937 empleados públicos exigieron al Congreso de la Unión la supresión de las cuotas que el gobierno federal les retenía de sus salarios para financiar al partido. Como respuesta el 18 de diciembre del mismo año Cárdenas ofreció abrogar el acuerdo que ordenaba a tales aportaciones señalando que era injusto que los empleados del Estado fueran los únicos que tuvieran tales compromisos económicos con el partido de ‘modo forzoso y obligatorio’, cuando ello debió haber sido una tarea compartida por todos los integrantes del partido. Asimismo, invitó a los gobiernos de los Estados a derogar esta obligación, hecho que evidenciaba que era una política extendida en todo el país.³¹

²⁸ *Ibid*, p. 113.

²⁹ *Ibid*, p. 158-164.

³⁰ *Ibid*, p. 190.

³¹ *Ibid*, 234 y 236.

Se creyó que a partir de 1938 (año en que el PNR se transformó en PRM) la nueva reorganización del partido en sectores posibilitaría su financiamiento a través de las aportaciones voluntarias, las cuales fueron instituidas en los estatutos del partido considerando que las organizaciones que formaban los sectores eran capaces, al menos parcialmente, de financiarlo.³² Cárdenas buscaba el PRM fuera realmente un partido popular. Sin embargo, ello no ocurrió así y el Estado continuó llevando la carga económica de la organización por medio de cuotas obligatorias a los burócratas, así como a través del uso de la infraestructura pública.³³ Por ejemplo, en 1960, cuando el general Alfonso Corona del Rosal asumió la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del que para entonces era ya el PRI, hizo uso de un avión DC-3 propiedad del Estado con el cual recorrió toda la república a lo largo de los seis años que estuvo al frente del partido.³⁴

Asimismo, el sistema de partido de Estado también supuso que en el juego político electoral el PRI interactuara con organismos partidarios de oposición, los cuales carecieron, por lo menos hasta 1988, de posibilidades reales para disputar y alcanzar el poder. Hasta 1977 una parte de estos partidos, particularmente el Partido Comunista (PC) y el Partido Acción Nacional (PAN) actuaron como oposición real, sosteniéndose a través de las cuotas de los militantes, de las donaciones de los simpatizantes, de la organización de rifas y fiestas, de la venta de la producción editorial partidaria y muy probablemente de

³² *Ibid*, pp. 233-237. Los dirigentes del PRM calculaban que tenían 4 millones 305 mil miembros: 2 millones 500 mil del sector campesino, un millón 250 mil del obrero, 500 mil del popular y 55 mil del militar. Miguel González Compeán (2000), *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 160.

³³ Luis Javier Garrido (1982), *El partido de la revolución institucionalizada...op. cit.*, pp. 256, 318 y 324.

³⁴ Miguel González Compeán, (2000), *El partido...op. cit.* p. 336.

asignaciones provenientes del Partido Comunista de la Unión Soviética para el caso del PC y el partido republicano de los Estados Unidos y la iglesia para el PAN.³⁵

En tanto, el resto de los partidos, como el PPS y el PARM, estuvieron subordinados en mayor o menor medida a los designios del partido oficial. Si bien es cierto que el PPS tuvo periodos de independencia frente al régimen del PRI y que también procuró de atraer recursos propios, en general, la periferia de estos organismos pequeños subordinados — cuya movilidad política fue mínima hasta finalmente desaparecer en el curso de las reformas de la década de los noventa— también formó parte de la maquinaria electoral que cooptó el gobierno a través de beneficios monetarios o mediante puestos públicos con la finalidad de ofrecer la apariencia de una competencia electoral.³⁶

Paralelo a la entrega ilegal de dinero, el régimen del PRI comenzó a aprobar el diseño de prerrogativas legales, las cuales mantenían el sistema del partido del Estado. Así, en 1963, siendo presidente del país Adolfo López Mateos, el PAN promovió legislar en materia de exención de impuesto para los partidos debido a la discrecionalidad con que se actuaba a favor del PRI en tal materia. Los panistas consideraban importante reglamentar los derechos y obligaciones fiscales de los partidos pues, si bien el artículo 18, fracción III

³⁵ Fue difundida la idea de que el PAN se financió con recursos que le otorgó el Partido Republicano de los Estados Unidos, la iglesia y los pequeños y medianos empresarios, mientras que se señaló que el PC recibió dinero de la Unión Soviética. Entrevistas a Marcela Lombardo Toledano y a Juan Campos, la primera hija del fundador del PPS, Vicente Lombardo Toledano y actual presidenta del PPS, partido sin registro; mientras que el segundo fue diputado federal por el PPS en la 52 y 54 legislaturas (de 1982 a 1985 y de 1988 a 1991) además de que fungió como representante por su partido en la reformas al Cofipe en 1994. Entrevistas realizadas en el Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales ‘Vicente Lombardo Toledano’ el 14 de junio de 2002. Asimismo, véase *La Nación* (órgano oficial del PAN), 21 de marzo de 1979, núm. 1524 en donde se relata que los Partidos Comunistas eran financiados desde la Unión Soviética.

³⁶ Para el caso del PARM véase *La Grilla*, de Mario Guerra Leal (1980), Ed. Diana, México, 389 pp.; así como los comentarios del ex dirigente e integrante del PAN, Bernardo Batiz (ahora integrante del PRD), quien en el órgano oficial del PAN acusó a PARM de ser un partido creado y financiado por el presidente Adolfo Ruiz Cortines. *La Nación* (órgano oficial del PAN), 7 de marzo y 4 de julio de 1979, núms. 1523 y 1535. En el caso del PPS si bien este organismo mantuvo cierta independencia por periodos, también existieron rumores acerca de su financiamiento desde el Estado. En entrevista al ex diputado del PPS Juan Campos no despejó la duda al respecto al declarar que ellos recibían dinero “hasta del diablo” siempre y cuando ello no comprometiera su independencia política. Entrevista realizada en el Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales ‘Vicente Lombardo Toledano’ el 14 de junio de 2002.

de la Ley sobre el Impuestos a la Renta vigente en ese año los eximía del ISR, este derecho sólo era efectivo —de acuerdo con la propia ley— según el criterio del Secretario de Hacienda, quien favoreció al PRI.³⁷ Por paradójico que pudiera resultar, en aquel momento el PRI sostuvo que no había nada que justificara que los partidos tuvieran algún privilegio por encima del resto de los ciudadanos o de otras organizaciones. Finalmente, en diciembre de 1963 se aprobó una ley que desgravó ciertos impuestos para todos los partidos en los siguientes términos:

"Artículo 44 bis. Los Partidos Políticos Nacionales legalmente registrados gozarán de la exención de los siguientes impuestos:

- a) Del timbre, que se cause en los contratos de arrendamiento, compra y venta y donación.
- b) Los relacionados con rifas o sorteos y festivales que tengan por objeto allegarse recursos para los fines de su Instituto.
- c) Sobre la renta que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra y venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas.
- d) El que se cause por la venta de los ingresos que editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma."³⁸

A pesar de esto, resulta claro que ello incidió nulamente en la reconversión de la inequidad económica en la competencia interpartidaria, hecho que se expresaba en el juego de poder político-electoral. Bajo esta misma tónica en enero de 1973, se aprobó en la Ley Federal Electoral una reglamentación relativa al uso gratuito y equitativo de franquicias

³⁷ El artículo 18, fracción III de la Ley sobre el Impuestos a la Renta vigente en ese año eximía del ISR a los partidos políticos sin embargo este derecho sólo era efectivo de acuerdo al criterio del Secretario de Hacienda. Véase *Diario de los debates* de la H. Cámara de Diputados, Legislatura XLV, año Legislativo III, Periodo Ordinario, 19 y 21 de diciembre de 1963, núms. 33 y 36.

³⁸ *Diario de los debates*, Legislatura XLV, año legislativo III, periodo ordinario, 21 de diciembre de 1963, diario núm. 33.

postales y telegráficas, así como espacios en la radio y la televisión del Estado durante las campañas electorales (artículo 39), la cual tampoco contribuyó a propiciar una igualdad en cuanto a la capacidad económica de los partidos y que quedó redactada de la siguiente manera:

Los partidos políticos gozarán de las siguientes prerrogativas:

I.- exención de impuestos:

1. Del timbre, en los contratos de arrendamiento, compra y donación

2.- Los relacionados con las rifas y sorteos que mediante autorización previa celebren y con festivales que tengan por objeto allegarse recursos para sus fines;

3.- Sobre la renta, en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra o donación para el ejercicio de sus funciones específicas; y

4.- El que cause por la venta de los impresos que editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.

II.- 1.- La producción de los programas de los partidos la realizará la Comisión de Radiodifusión, con cargo a la Comisión Federal Electoral, para lo cual este último organismo incluirá en su presupuesto de egresos la partida correspondiente a transmisiones por radio y televisión.

2.- La Comisión Federal Electoral, a solicitud de los partidos y atendiendo al interés general que representen, podrán autorizar la repetición de programas en una o varias entidades del país, y

3.- Corresponde a la Comisión Federal Electoral vigilar que las transmisiones de los partidos se mantengan dentro de lo dispuesto por esta ley y los demás ordenamientos legales, decidir en caso de cualquier inconformidad e imponer las sanciones correspondientes.³⁹

³⁹ *Diario de los debates* de la H. Cámara de Diputados, 26 de octubre de 1972, Legislatura XLVIII, año legislativo III, núm. diario 17.

Como en 1963, el avance en cuanto a la equidad partidaria quedaba anulado ya que, entre otros aspectos, el régimen mantenía un control estricto sobre los medios de comunicación comerciales a los que ningún partido de la oposición podía acceder comprando espacios porque, aunque tuvieran dinero, estaba vetada *de facto* la difusión de alternativas políticas. Además, el régimen reguló candados que aseguraban su monopolio del poder pues; por ejemplo, en la ley de 1973 quedó reglamentado que si las franquicias postales o telegráficas se utilizaban para fines distintos a los de las actividades políticas se perdería el registro partidario.⁴⁰ Dado que la autoridad electoral era el propio gobierno, esta disposición siempre fue susceptible de manejarse en beneficio del propio PRI. De ahí que, a pesar de la ampliación de las prerrogativas, los avances quedaran neutralizados debido a que el régimen estaba dotado de ciertos poderes fácticos que le permitían el control político.⁴¹

Con la reforma político-electoral de 1977, impulsada durante la presidencia de José López Portillo (1977-1982), hubo una apertura para la entrada al juego electoral de los partidos de la oposición real propiciándose que en los siguientes años éstos accedieran a la titularidad de algunos municipios, lo que puso al descubierto el usufructo que hacía el PRI del dinero y de los recursos públicos, ya sea para el sostenimiento de las actividades partidarias o con fines particulares. En 1979 el PAN relevó al PRI en la presidencia del ayuntamiento de Monclova en el estado nortero de Coahuila y a su llegada denunció con

⁴⁰ *Diario de los debates* de la H. Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 1972, Legislatura XLVIII, año legislativo III, núm. 22.

⁴¹ *Diario de los debates* del 26 de octubre de 1972, Legislatura XLVIII, año legislativo III, núm. 17.

documentación oficial que había sido utilizado dinero del ayuntamiento para la construcción de un edificio del PRI.⁴²

Entre 1977 y 1986 se otorgó un subsidio estatal a todos los partidos,⁴³ el cual tuvo una serie de vacíos que permitieron una alta discrecionalidad en el ejercicio de las prerrogativas políticas las cuales, según han admitido miembros importantes de algunos partidos, se acordaban en reuniones privadas entre la comisión federal electoral que era presidida por el secretario de gobernación y cada uno de los partidos en lo individual.⁴⁴ La LFOPPE (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales) también otorgó de forma permanente el acceso gratuito a franquicias postales y telegráficas, tiempos en la radio y la televisión del Estado, papel para la producción editorial de cada partido, impresión de sus publicaciones y distribución de éstas, así como los “medios” para sostener su propio cuerpo de redactores; mientras que para las campañas electorales asignó el derecho a un local en las cabeceras de los distritos uninominales para celebrar reuniones públicas tendientes a la obtención del voto y ayudó a los candidatos en la realización de sus recorridos electorales. De acuerdo con la propia ley electoral, la Comisión Federal Electoral establecería las partidas adecuadas para cubrir los gastos que se originaran en el cumplimiento de las disposiciones durante las campañas, lo que dejaba un espacio enorme

⁴² En *La Nación* (órgano oficial del PAN) del 4 de abril de 1979, núm. 1525 se exhiben documentos oficiales que confirman el desvío de dinero público para el PRI.

⁴³ Pablo Gómez en entrevista realizada el 9 de enero de 2002 confirmó que, como consecuencia de la reforma electoral de 1977, la Comisión Federal Electoral comenzó a entregar dinero a los partidos, cuyos montos fueron determinados en negociaciones particulares con los partidos. El dinero fue utilizado para cubrir los sueldos a los redactores de revistas o empleados del partido y para el alquiler de espacios públicos para la realización de asambleas o reuniones partidarias. Asimismo se entregaron vehículos y papel.

⁴⁴ Entrevistas a Juan Campos, diputado federal por el PPS en la 52 y 54 legislaturas (de 1982 a 1985 y de 1988 a 1991), quien además fungió como representante por su partido en la reformas al Cofipe en 1994. Entrevista realizada en el Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales ‘Vicente Lombardo Toledano’ el 14 de junio de 2002.

para el uso discrecional de los recursos públicos.⁴⁵ De ahí que el PAN sólo aceptara recibir el papel para la elaboración de las publicaciones que la ley exigía, el uso de servicios públicos para efectos político-electorales, como correos, telégrafos, televisión y radio. También aceptó fijar cartulinas para promover la participación ciudadana y hacer uso “indiscriminado de los auditorios del pueblo” y rechazó todo tipo de ayuda a candidatos en campaña, todo pago de sueldos a redactores de revistas o a empleados del partido, toda ayuda en vehículos a candidatos o ayudantes, ya sea en propiedad o alquilados y toda participación en efectivo por cualquier concepto.⁴⁶

El rechazo, por un lado, al dinero y la aceptación, por otra parte, de ciertas prerrogativas en especie fue una postura que el PAN mantuvo hasta finales de octubre de 1988 cuando este organismo aceptó recibir el financiamiento público el cual, para entonces, ya estaba regulado como efecto de la reforma de 1986-1987.⁴⁷

Las denuncias sobre el uso extralegal del dinero público por el régimen adquirieron mayor resonancia política durante y a partir del proceso presidencial de 1988, cuando se generó una movilización social y electoral de oposición nunca antes vista en el México posrevolucionario, ya que la coalición del Frente Democrático Nacional (integrada por un grupo escindido del PRI, la Corriente Democrática; el PARM, el PPS, el PFCRN y el PMS), encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la presidencia, tuvo la

⁴⁵ Artículos 48 y 49 de la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (enero de 1982), Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 4ª edición actualizada, México, pp. 55-60.

⁴⁶ Resolución del Comité Ejecutivo Nacional del PAN del 31 de marzo de 1979, véase *La Nación*, 2 de mayo de 1979, año XXXVIII, núm. 1527.

⁴⁷ El 29 y 30 de octubre de 1988 en sesión ordinaria del consejo general el PAN, bajo la presidencia de Luis H. Alvarez y el secretario general del partido, Abel Vicencio Tovar aceptaron el financiamiento público véase Abel Vicencio Tovar “Financiamiento público a los partidos. Pros y contras” en *La Nación* (órgano oficial del PAN), Año XLVII, 15 de noviembre de 1988, núm. 1767.

inédita votación de 25.65% contra 50.36% del PRI,⁴⁸ acontecimiento sorprendente en la historia electoral a pesar de toda la serie de irregularidades que se suscitaron durante la contienda.

Las denuncias contra el uso de recursos públicos por parte del PRI que afectaban las condiciones de equidad en la competencia interpartidaria comenzaron a ser más frecuentes. Los reclamos provenían principalmente de los partidos políticos que lograron representación en la cámara de diputados. Bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) varios diputados federales de la oposición denunciaron los altísimo recursos que el PRI utilizaba en las campañas electorales locales, así como el manejo electoral del principal programa de política social emprendido durante este gobierno, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con fines electorales.⁴⁹

El presidente Salinas comenzó promocionar el impulso de nuevas reformas electorales a los partidos, incluyendo las relativas al financiamiento, con el fin de otorgar una imagen democrática a su gobierno en el orden internacional y con ello facilitar la firma de acuerdos comerciales que contribuyeran a la inserción internacional de la economía mexicana. En julio de 1992 en un viaje a Europa Salinas declaró a la prensa internacional que en México se llevaría a cabo una reforma política que pondría techos al gasto electoral y haría más transparente el financiamiento de las campañas proselitistas, agregando que el PRI debía tener medios de financiamiento claramente separados del Estado.⁵⁰

⁴⁸ Silvia Gómez Tagle (1993), *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*, García y Valadés Editores, México, p. 197.

⁴⁹ Al respecto véase como ejemplo el debate legislativo sobre las campañas electorales que tuvo lugar en el 29 de julio de 1992, *Diario de debates*, Legislatura LV, año Legislativo I, Periodo de la Comisión Permanente, núm. 3. Asimismo, véase Denise Dresser (1991), *Neopopulist solutions to neoliberal problems. Mexico's National Solidarity Program*, Center for US-Mexican Studies. University of California, San Diego, 44 pp.

⁵⁰ Véase *La Jornada* y el debate legislativo del 29 de julio de 1992, *Diario de debates*, Legislatura LV, año Legislativo I, Periodo de la Comisión Permanente, núm. 3.

En 1993 el Congreso aprobó una serie de reformas electorales, incluyendo las relativas al financiamiento a los partidos, las cuales establecieron topes a los gastos de campaña y por primera vez se instaló una comisión fiscalizadora de recursos con facultades restringidas. Las nuevas reformas representaron mayores ingresos para los partidos de la oposición, especialmente durante los tiempos de campaña electoral (Véase datos en el Anexo 1), así como un mínimo mejoramiento en la distribución de los recursos, no obstante, el PRI continuó siendo favorecido por esta regulación.

De acuerdo con el dictamen que presentaron los consejeros ciudadanos del consejo general del IFE, en la campaña presidencial de 1994 del total de gastos erogados por los partidos políticos en aquel año⁵¹, cuya cantidad ascendió a 414,780,951 (nuevos pesos), el PRI concentró 78.28 por ciento del gasto electoral total (público y privado), equivalente a 324,681,340.

De acuerdo con los datos presentados en tal dictamen, el cual fue elaborado con base en las declaraciones que hicieron los propios partidos acerca de sus finanzas, la inequidad en la competencia electoral quedó patente, así como el carácter ventajoso con que el PRI se había enfrentado a la contienda de aquel año. La distancia que guardó el PRI en el uso de recursos en relación con los otros organismos fue inmensa, tal como se muestra en los **Cuadros 1.2 y 1.3**:

⁵¹ El proceso electoral de 1994 fue el primero en ser fiscalizado ya que en 1993 se creó la comisión de fiscalización de recursos. José Woldenberg (2002) señala en *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, p. 219 que esta comisión en 1994 apenas logró revisar 16% de los gastos declarados en cada uno de los 32 estados y en cada uno de los 300 distritos, en tanto que en 1998 ya verificó 80%, y sobre un volumen de gastos e ingresos mucho mayor.

CUADRO 1.2

Total de gastos erogados por los partidos políticos en el proceso electoral de 1994

Partido	Egresos (Nuevos pesos)	%
PAN	43,003, 758	10.37
PRI	324,681, 340	78.28
PRD	6,286,604	1.52
PPS	19,616,700	4.73
PFCRN	4,223,591	1.02
PARM	5,319,506	1.28
PDM	3,662,530	1.12
PT	4,637,703	1.12
PVEM	3,349,219	0.80
Total	414,780,951	100

Fuente: IFE (1995), *Memoria del Proceso Electoral Federal 1994*, IFE, México, p. 246.

CUADRO 1.3

Gasto ejercido por los partidos políticos durante el proceso electoral de 1994

Partido	% de gasto en la elección de diputados	% de gasto en la elección de senadores	% de gasto en la elección de la ARDF (Asamblea de Representantes del Distrito Federal)	% de gasto en la elección de presidente
PRI	81.24	77.25	77.73	71.40
PAN	4.07	5.14	6.0	17.80
PRD	4.02	6.26	6.53	6.05
PT	1.15	6.15	0.60	1.15
PDM	1.04	0.70	0.74	1.02
PPS	2.72	2.20	2.33	0.90
PFCRN	1.57	0.60	1.34	0.87
PVEM	1.42	0.53	1.55	0.56
PARM	2.77	1.18	3.18	0.24

Fuente: Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997), *La reforma electoral de 1996, una descripción general*, Fondo de Cultura de Económica, México p. 96.

En 1994 el PRI contó con una ventaja de 67.91 puntos porcentuales en términos totales en relación con el PAN, organismo que ocupaba el segundo lugar en concentración de recursos públicos y privados; en tanto que tenía una delantera de 76.76 puntos porcentuales con respecto al PRD, otro de los principales competidores y tercer lugar en concentración de recursos. La distancia del partido oficial en relación con el resto de los organismos partidarios (PT, PDM, PPS, PFCRN, PVEM y PARM) en cuanto a su tamaño de recursos, en general, superó 70 puntos porcentuales, lo que reflejaba las dificultades de los partidos para situarse en términos altamente competitivos en los procesos electorales, si por ello entendemos, en acuerdo con Giovanni Sartori, al estado concreto del juego electoral que se define conforme a los resultados electorales y según la distancia de votos que separe a los participantes del juego interpartidario.⁵²

Este fue un factor que contribuyó a favorecer en los resultados electorales de 1994 al candidato del PRI, organismo que obtuvo en las elecciones presidenciales 17, 338,299 votos equivalentes a 50.17% del total de los sufragios contra 9,224,697, 26.69%, del PAN y 5,904,151, 17.09%, del PRD, seguidos por el resto de los 6 partidos (PPS, PFCRN, PARM, PDM, PT, PVEM) que apenas obtuvieron 6.05% restante de los votos.⁵³

Dado que los informes estaban hechos con las declaraciones de los propios partidos no hay certeza acerca de que los recursos que el PRI contabilizó como privados fueran efectivamente privados y no provenientes del erario, tal como lo denunciaban diversos partidos de la oposición.

Por ejemplo, en 1994 Banca Unión, presidida entonces por Carlos Cabal Peniche, canalizó 45 millones de dólares para las campañas de Roberto Madrazo para la gubernatura

⁵² Giovanni Sartori (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, capítulo 7 “Los sistemas no competitivos”, Alianza Editorial, Madrid, p.257-259.

⁵³ IFE (1995), *Memoria del Proceso Electoral Federal 1994*, IFE, México, p. 375.

de Tabasco y de Ernesto Zedillo para la presidencia de la República. Este adeudo pasó a formar parte del rescate financiero llevado a cabo por el gobierno federal en 1995 luego de la crisis económica de ese año y fue absorbido por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), hoy Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). El 16 de julio de 2002, el movimiento de deudores El Barzón y el IPAB, con el aval de la Secretaría de Gobernación, abrieron la posibilidad de un acuerdo para que el PRI fuera obligado a rembolsar el dinero desviado. El arreglo establecía que los recursos recibidos ilegalmente serían descontados de las prerrogativas que recibe el PRI por parte del IFE. Hasta la fecha, no ha habido información sobre si ha operado tal pacto.⁵⁴ Asimismo, en 1994, el entonces director de la que fuera la aerolínea paraestatal, Aeroméxico, Gerardo de Prevoisin, desvió recursos para financiar la campaña presidencial del PRI por aproximadamente 26 millones 383 mil pesos. Durante el juicio penal que se le siguió, Prevoisin reveló que para no incurrir en violaciones a la ley electoral, él mismo firmaba los cheques y los enviaba a título personal hacia diversas cuentas.⁵⁵

El PRI transfería al erario la carga financiera de sus gastos electorales —sin importar que la reforma electoral de 1994 prohibiera, por primera vez, este tipo de financiamiento—⁵⁶ haciendo uso de sus poderes fácticos, afirmando con ello su condición de partido de Estado.

Así, a pesar de que la estructura de distribución de dinero seguía favoreciendo al PRI, ello no era un acicate para que este organismo abandonara el uso ilegal de recursos públicos, hecho que también se posibilitaba por los vacíos existentes en la legislación relativa a la fiscalización. Hasta 1996 el uso de recursos públicos por parte del PRI con

⁵⁴ *La Jornada*, 17 de julio de 2002.

⁵⁵ *El Financiero*, 30 de agosto de 2001.

⁵⁶ Artículo 49 del Cofipe, numeral 2, inciso b.

fines electorales continuó siendo tema de disputa política y expresión de la tutela estatal. Las sucesivas reformas electorales dadas desde finales de la década de los setenta tuvieron por efecto, primero, legalizar el financiamiento público, dando con ello continuidad a un Estado tutelar y, segundo, incrementar sus montos.

d) La formalización del subsidio como política estatal

¿Por qué Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) decidió impulsar una reforma electoral en 1996 que declarara dominante el financiamiento público sobre las fuentes de privadas y por qué lo convirtió en un subsidio costoso?

La gradual deslegitimación política-electoral que el PRI venía experimentado desde la década de los ochenta, principalmente a partir de 1988 cuando la presidencia de la república le fue seriamente disputada, le planteó al régimen desde distintos y amplios sectores de la sociedad su democratización. El desafío para los gobernantes priistas fue crear nuevas alianzas y consensos políticos que permitieran gobernar en un ambiente de estabilidad para poder garantizar la continuidad de su hegemonía.

El planteamiento de nuevas alianzas llevó, entre otros aspectos, a la incorporación de nuevas reglas electorales que ofrecieran tanto al interior de México como al exterior una visión de democratización. Salinas, por ejemplo, llevó a cabo una serie de reglas electorales que favorecieron su alianza con el PAN, limitando la incorporación de otros partidos en la competencia electoral.

Bajo el gobierno de Zedillo las reglas electorales fueron de mayor envergadura afectando el sistema de partido de Estado e incorporando otras fuerzas políticas opositoras más allá del PAN, tal como quedó demostrado con los resultados electorales de 1997

cuando por primera vez en la historia el PRI perdió la mayoría en el congreso federal y la distribución de las curules fue multipartidista.

A través del PRI, Zedillo llevó al congreso una iniciativa de nuevas reformas entre ellas las relativas al financiamiento público a los partidos, las cuales formalmente pretendían disuadir el uso de dinero público de forma extralegal. Al respecto Zedillo expresó en un viaje a Singapur, luego de ser aprobada la ley de financiamiento a los partidos, que su postura referente a la dominancia del subsidio público “suficiente” fue impulsada para que las organizaciones políticas “no estuvieran tentadas a hacer trampa o a recibir dinero bajo la mesa”.⁵⁷

Esta legislación tuvo dos consecuencias: por una parte, si bien dispuso de una estructura de distribución de recursos públicos más equitativa, socavándose con ello la posición privilegiada del PRI en la competencia electoral,⁵⁸ por otro lado, los montos establecidos resultaban elevados al representar un significativo aumento con respecto a las cantidades que anteriormente otorgaba el Estado a los partidos.

Uno de los elementos que cada vez resultaban más ilegítimos y cuestionados del sistema de partidos de Estado en el contexto de exigencias de democratización del sistema político mexicano era el subsidio que el PRI recibía de forma ilegal por parte del Estado. Así la aprobación del elevado financiamiento público tuvo el efecto de legalizar parte de los recursos del erario que el PRI utilizaba de forma ilegal, pero con el argumento

⁵⁷ “Zedillo: legítimo utilizar mi mayoría” *La Jornada*, 28 de noviembre de 1996.

⁵⁸ “El PRI, ‘gran perdedor’ de los cambios sobre financiamiento a partidos, afirman Oñate y su secretario de Administración y Finanzas”, *La Jornada*, 22 de noviembre de 1996.

democrático de salvaguardar la democracia de los “flujos de dinero ilegales y corruptores de posible supeditación de la acción política de los partidos a intereses oligárquicos”.⁵⁹

La reforma de Zedillo, a pesar de haber generado críticas por parte de los militantes del PRI debido a la nueva estructura de asignación de dinero, tuvo el efecto positivo de convertir en legales parte de los recursos públicos que el partido oficial utilizaba de manera constante, otorgando legitimidad democrática tanto al PRI como al propio al régimen político.

La transformación de los mecanismos autoritarios que sostenían al PRI y su reconversión en elementos democráticos se tornó aún más urgente a partir de la coyuntura de 1994, cuando se suscitó la insurrección indígena de Chiapas, el asesinato del candidato del PRI a la presidencia Luis Donaldo Colosio, así como la crisis económica. Esto condujo a la planeación de una estructura más equitativa de distribución de los recursos públicos, así como a la propuesta de introducción de elevados montos de dinero con el fin de propiciar la construcción de un sistema de partidos plural y competitivo que, a su vez, ofreciera certidumbre y estabilidad políticas al proyecto económico vigente.

Las disposiciones legales de democratizar los recursos e incrementarlos sustantivamente, además de otros cambios incorporados a la reforma electoral de 1996, comenzaron a socavar de forma definitiva el sistema de partido del Estado, lo que —como ya se mencionó—transformó en primer lugar el congreso y posteriormente posibilitó el relevo del poder presidencial que se dio en 2000.

⁵⁹ Véanse las declaraciones del entonces secretario de gobernación Emilio Chuayffet a propósito de la aprobación de la reforma electoral de 1996 en *La Jornada* “Chuayffet: válida, la reforma electoral”, 21 de noviembre de 1996.

En efecto, en 1997 de forma inédita, la oposición obtuvo la mayoría absoluta en la cámara baja al lograr 52.4% de los escaños contra 47.6% del PRI, mientras que en la cámara alta alcanzó 59.4% contra 40.6% del PRI. Este escenario mejoró en la cámara de diputados en 2000, pues la oposición obtuvo 57.8% contra 42.2% del PRI, en tanto que en el senado, aunque se retrocedió, se superó al PRI en el número de curules con 53.12% contra 46.88%. El signo más relevante de estos resultados se encuentra en que el presidente tiene que negociar la aprobación de leyes con una cámara de oposición, acontecimiento inédito hasta antes de 1997.⁶⁰

De esta manera la reforma de 1996 que impulsó Zedillo tuvo como resultado la completa anulación del sistema de partido de Estado y con ello el debilitamiento del PRI. La fuerza y profundidad de las reformas de 1996 en el impulso de una poliarquía en los términos que lo plantea Dahl⁶¹ ha sido reconocida no sólo en México, sino también a nivel internacional.⁶²

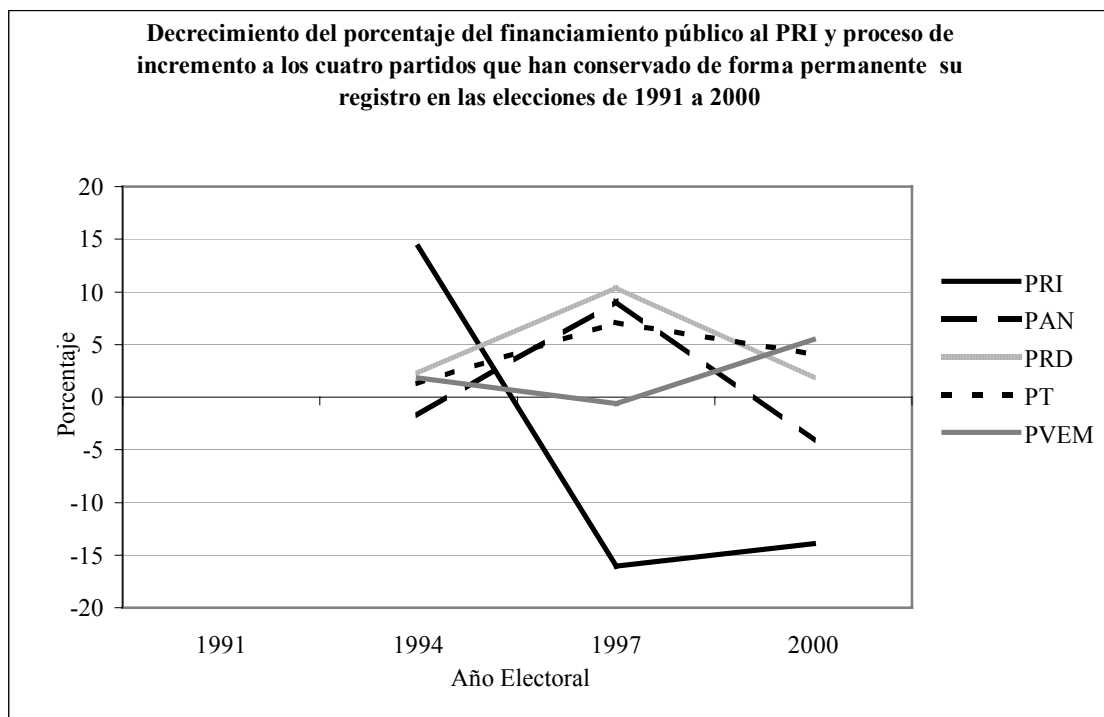
Frente a este escenario la interrogante que emerge es si el presidente Zedillo provocó la muerte de su propio partido pues, entre otros aspectos, la estructura de distribución del financiamiento público surgida de la reforma de 1996 redujo significativamente el porcentaje de recursos tradicionalmente asignados al PRI en relación con los años anteriores, tal como se muestra en la **Gráfica 1.1**:

⁶⁰ José Woldenberg (2002) *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, pp. 104 y 105.

⁶¹ Robert Dahl (1989). *La poliarquía*, Tecnos, Madrid. Capítulo 1.

⁶² Véase al ex consejero presidente electoral de 1996 a 2002 José Woldenberg (2002) quien en *La construcción...op. cit.* p. 59 expone que, particularmente la reforma de 1996, diseñó reglas que abrieron la posibilidad real para los partidos opositores de “conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados”. Asimismo véase el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002* que publicó la ONU en agosto de ese año, el cual elogió la reforma de 1996 en el apartado “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”, y señala que ésta fue central en el proceso electoral de 2000, ya que dispuso de los elementos institucionales para poner fin al mandato de más de 70 años del PRI.

GRÁFICA 1.1



Elaboración propia con base en datos del Diario Oficial de la Federación contenidos en el Anexo 1

Si de 1991 a 1994 el PRI había registrado un incremento en sus ingresos provenientes del Estado, 14.28%, en el lapso de 1994 a 1997 se observó un retroceso de 16.02%, tendencia que continuó a la baja en 2000 al retroceder 13.91% en el monto de los recursos. En tanto, los partidos de la oposición, particularmente aquellos que mantuvieron su registro de forma consecutiva entre 1991 y 2000, PAN, PRD, PT y PEVM, observaron de forma general un incremento porcentual en sus finanzas, a pesar de los ligeros retrocesos que experimentaron en algunos de estos años electorales tanto el PAN como el PVEM como se observa en el siguiente **Cuadro 1.4:**

CUADRO 1.4

Partido/Año	1994	1997	2000
PAN	-1.71	9.19	-4.06
PRD	2.25	10.45	1.81
PT	1.28	7.14	4.1
PVEM	1.84	-0.63	5.5

Elaboración propia con base en datos del *Diario Oficial* de la Federación que están en el Anexo 1

La nueva estructura de otorgamiento de dinero resultó más equitativa; por lo tanto, fue desventajosa para el PRI y favoreció a los partidos opositores. Es por ello que muchos integrantes del PRI, particularmente los sectores más conservadores, observaron las medidas electorales zedillistas como aceleradoras en la pérdida del poder en el congreso y en la presidencia.

Sin embargo, las modificaciones a la estructura distributiva de ninguna forma implicaron una reducción de los recursos en términos netos. A pesar de la drástica caída que tuvo el PRI en cuanto al porcentaje total del financiamiento, el monto de recursos que recibió en 1997 fue significativamente mayor que en los años electorales precedentes. En efecto, mientras el PRI recibió 16,002,849.13 dólares en 1991 y 23,350,626.35 dólares en 1994, es decir 1.4 veces más, en 1997 le fueron otorgados casi cinco veces más en recursos públicos en relación con 1994, 112,925,652.81 dólares; en tanto que en 2000 se le asignaron cuatro veces más, 96,959,397.71 con respecto a 1994.

A partir de estos datos no se puede sostener la idea de que Zedillo buscaba enterrar al PRI. Los datos demuestran que la propuesta de Zedillo de favorecer la construcción de un sistema plural de partidos forzaría al PRI a ser más competitivo, pero al mismo tiempo la evidencia apunta a que el presidente no buscaba una transición abrupta para el organismo al cual pertenecía, de tal modo que el cambio lo estructuró sobre la base

de ciertas prerrogativas y reglas electorales que garantizaban su viabilidad política. A diferencia de lo que ocurrió en los ex países comunistas de Europa del Este donde los partidos únicos incluso se pulverizaron de la escena política, Zedillo dispuso de los elementos necesarios para la continuidad de este partido, despojándolo de su imagen antidemocrática. La generosidad con la cual fueron aprobados estos recursos hace insostenible la versión de que el presidente buscó darle “el tiro de gracia a su propio partido”; por el contrario, dispuso medidas legales, como la del elevado subsidio estatal, para asegurar su continuidad.

Si bien las reformas de Zedillo no vulneraron la existencia del PRI, éstas sí le quitaron su estatus de partido del Estado, debido a lo cual este organismo ha experimentado problemas financieros, tales como el descenso de su burocracia político-administrativa.⁶³

A pesar de la implantación de la reforma de 1996, el uso ilegal de recursos públicos por parte del PRI continuó mientras éste estuvo en el poder, lo cual se dio en cantidades escandalosas. En efecto, durante la elección presidencial de 2000, el PRI transfirió recursos de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex) a la campaña de su candidato a la presidencia, Francisco Labastida Ochoa, un monto que ascendió a 1,100 millones de pesos, tal como se documentó en las investigaciones que hizo la fiscalía encargada de los delitos electorales.⁶⁴ Este hecho evidenció la voracidad con la que solía servirse este organismo del presupuesto público pero también que las reglas no son capaces de transformar una cultura y tradición políticas y que los costos políticos y legales que eventualmente podrían venir de ello no representaron ningún freno a tal acción. De lo cual se desprende que a pesar de que

⁶³ Véase *El Universal*, de los días 4, 8 y 26 de julio de 2002 y del 30 de abril de 2004 en donde se resaltan algunos de los problemas financieros que se han registrado en el PRI.

⁶⁴ Véase *Milenio* (diario mexicano de circulación nacional) del 12 de marzo de 2003 en donde se informó que le fue impuesta una multa al PRI tras comprobársele la utilización de mil cien millones de pesos para la campaña presidencial de 2000 de Francisco Labastida Ochoa provenientes del organismo paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex), utilizando como intermediario al sindicato de este organismo petrolero.

las leyes electorales han buscado modificar y limitar las prácticas del uso ilegal de recursos públicos, éstas no han desaparecido y que sus dimensiones siguen siendo preocupantes pues, por ejemplo, en el caso Pemex, la cifra introducida ilegalmente por el PRI fue mayor al monto de dinero legal que recibió del Estado en 2000 y representó la tercera parte del total del financiamiento estatal.

La reforma a la política tutelar del Estado posrevolucionario llevada por Zedillo se adaptó a los nuevos impulsos democratizadores, lo que implicó la pérdida de la mayoría en el congreso y de la presidencia de la república. El que el PRI haya sido concebido desde su creación como un órgano institucionalizado dentro de la estructura estatal supuso el sostenimiento económico permanente de su burocracia, de sus instalaciones y de sus campañas político-electorales tendientes conseguir el voto de los ciudadanos. En el proceso de cambio de un sistema de partido del Estado en un contexto autoritario a uno multipartidista, el Estado no abandonó su función de ser el principal proveedor de los recursos económicos, sino que se reformó y actualizó para conservar la atribución que le permite la tutela económica a los partidos.

La desarticulación del PRI como partido del Estado no trajo aparejada su desintitucionalización; por el contrario, esta característica que ha sido actualizada y adaptada al nuevo escenario del sistema plural de partidos, ha contribuido a apoyar la tendencia a la institucionalización del resto de los partidos dentro del Estado. Lo que da cuenta que el cambio político en México se ha construido, al menos en cuanto al aspecto de la política tutelar del Estado, sobre la base de la reestructuración de los mecanismos de legitimidad política que mantuvieron el sistema del partido del Estado.

Las razones que motivaron la tutela económica del Estado hacia el PRI durante su régimen de dominio autoritario estuvieron marcadas en su nacimiento por la impronta de la

progresiva centralización y monopolización del poder político con la finalidad de neutralizar el conflicto político latente en el México posrevolucionario mediante la cooptación. En la actualidad el proceso de transformación hacia un sistema plural de partidos, el financiamiento público también ha tenido como razón amortiguar el proceso de cambio entre la clase política sin crear rupturas en el sistema político y mantener la estabilidad. Aun cuando este nuevo esquema de rentas políticas proveído desde el Estado ha favorecido a los partidos políticos distintos del PRI, éste también contribuyó a amortiguar el cambio del otrora partido oficial que ahora tiene que enfrentar una situación de competencia política.

Capítulo 2

La influencia de la crisis y de la transformación económicas en la política del financiamiento a los partidos

Durante la reforma constitucional y electoral de 1996 se formuló la reglamentación más importante en materia de financiamiento a los partidos políticos en México la cual, además de buscar una estructura normativa equitativa para la competencia interpartidaria, contenía dos aspectos relevantes que transformaron el significado de estas organizaciones en el país: por una parte, se estableció que constitucionalmente el financiamiento proveniente del Estado sería dominante sobre el privado¹ y, por otra, se aprobó un elevado subsidio público.

Los argumentos políticos-formales que sostuvieron la primacía del financiamiento público sobre el privado y su oneroso costo fueron que éste favorecería la competencia electoral equitativa, facilitaría la fiscalización y transparencia de los recursos y disuadiría a los partidos de generar compromisos con los grupos de interés a través del dinero (ya sea con las grandes corporaciones o con asociaciones ilícitas como las que se dedican al narcotráfico).

Más allá de los argumentos formales arriba enunciados, en este capítulo se discuten las razones económicas que propiciaron la formulación de este modelo de financiamiento. Dado que las regulaciones sobre financiamiento a los partidos en cualquier parte del mundo son el resultado de un proceso político y que el apoyo a los partidos y sus campañas desde

¹Artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (febrero de 2000), IFE, 4ª Edición, México, 181 pp. y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) artículo 49 (noviembre de 1996), IFE, 1ª. Reimpresión, México, pp. 45-46.

el Estado está determinado por decisiones políticas, el modelo actual debe ser observado como una respuesta específica a los problemas de una forma previa de recaudación de fondos y estrategias de gasto usadas por los partidos y sus candidatos. El modelo de financiamiento en México estructurado a partir de 1996 tiene que ser analizado como el resultado de luchas de poder, tradiciones políticas de largo plazo y factores de coyuntura que influyeron en la formulación de este particular modelo de financiamiento.²

Por ello, en este capítulo se buscará entender las causas económicas que favorecieron el proceso de reforma electoral de 1996, la cual, si bien puede ser explicada debido a la crisis económica de 1994 como el evento contextual inmediato, también encuentra su comprensión a partir de los efectos negativos que se desencadenaron luego de la crisis de la deuda 1982, así como en el proceso de transformación de la política económica proteccionista hacia una de libre mercado.

El proceso de ajuste y la transformación económica iniciados en 1982 socavaron las bases materiales que habían permitido al PRI operar su estrategia clientelar sobre la que se asentó, en gran medida, su legitimidad electoral. El proceso de ajuste limitó, por un lado, los recursos susceptibles de ser distribuidos entre la clase política priísta como consecuencia de los problemas económicos. Por otra parte, la transformación económica emprendida desde 1985 requirió de una reestructuración del Estado en función de una visión tecnocrática neoliberal que consistió en 1) la limitación de papel del Estado como organizador del mercado al mismo tiempo que fortaleció su intervención en otras áreas (por ejemplo, adquirió mayores facultades fiscales) y 2) el ascenso de la tecnocracia en la

² Karl Heinz Nassmacher (2001), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden: Nomos, p. 10.

conducción de la economía y el alejamiento de la clase política tradicional en el manejo de las finanzas públicas que comenzaron a estar menos sometidas a sus designios.

De este modo, la legalización y la subsecuente democratización de las políticas de financiamiento hacia los partidos implementadas desde los ochenta y hasta culminar con el esquema aprobado en 1996 facilitaron la autonomización de la corriente tecnócrata frente a la clase política tradicional en el manejo y conducción del cambio hacia una economía liberal y reorientar y actualizar los antiguos mecanismos de distribución de renta entre la clase política mediante el financiamiento público para proveer legitimidad política al régimen y simultáneamente neutralizar una eventual oposición de los organismos partidarios diferentes del PRI ante el proceso de ajuste y transformación hacia una economía liberalizada.

La creciente independencia que fue adquiriendo la tecnocracia con respecto a la clase política estuvo favorecida por medidas legales en la esfera económica-financiera como la de otorgar constitucionalmente la autonomía al Banco de México (junio de 1993), prohibiéndose a este organismo financiero la obligación de obedecer a cualquier autoridad pública, cualquiera que sea ésta, en la solicitud de préstamos.³

a) La política clientelar del PRI y su función distribuidora de la riqueza

En América Latina el desarrollo político ha estado estrechamente vinculado al proceso económico y en México el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México 1997. Asimismo, véase Guillermo Ortiz Mena (1994) *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México y Fernando Clavijo (Comp.) (2000), *Reformas económicas en México 1982-1999*, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 92, Fondo de Cultura Económicas, México

aplicado entre las décadas de los cuarenta y de los setenta explica el largo periodo de legitimidad que mantuvo estable la capacidad de gobierno del régimen del PRI.

El modelo ISI promovido por el Estado posrevolucionario permitió el crecimiento económico, el ascenso y la movilidad social que experimentó México, lo cual a su vez le retribuyó apoyo electoral y social al régimen del PRI.

Durante ese periodo, el ascenso social además de ser explicado por el crecimiento económico y el modelo de desarrollo estatista, también puede comprenderse como consecuencia de la política clientelar llevada a cabo por el régimen del PRI que, además de ser utilizada para atraer la lealtad política y electoral de amplios sectores de la sociedad para proveerle de legitimidad democrática, también fue un medio a través del cual el régimen cumplió una función distribuidora y organizadora del ingreso y la riqueza⁴.

La bonanza económica y la ampliación del Estado posibilitaron el crecimiento de la burocracia estatal tanto dentro de las secretarías como en las empresas paraestatales que fue creando el régimen, lo que sirvió como base material para operar la política clientelar. Por ejemplo, entre 1920 y 1982 el Estado le confirió una gran importancia a la formación de empresas paraestatales, particularmente durante las décadas de los cuarenta y los setenta, lo que a su vez se tradujo en empleos susceptibles de ser negociados con la sociedad para mantener la legitimidad política-electoral del régimen del PRI. Así, durante el decenio de los cuarenta se crearon 108 empresas paraestatales justo cuando el modelo de ISI tomaba coherencia como política pública; mientras que el otro periodo de auge de la formación de empresas paraestatales se dio en los setenta cuando el *boom* petrolero del periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982) permitió una gran captación de recursos

⁴ Denise Dresser, (1996) “Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México” en *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook, Juan Molinar Horcasitas (Eds.) Ed. Cal y Arena, México, pp. 215-217.

económicos posibilitando la formación de más de 300 de estos organismos (véase **Cuadro 2.1**).

La creación de puestos burocráticos fue la base material para que el partido del Estado distribuyera puestos en oficinas gubernamentales y en empresas paraestatales con el fin de movilizar a su clientela política, situación que influyó positivamente en el cambio de la estructura social al ensanchar a la clase media mexicana.

CUADRO 2.1
Sector paraestatal en México, 1920-1982

Periodo	Entidades paraestatales (a)	Incremento neto en unidades
1920-1934	15	15
1935-1940	36	21
1941-1954	144	108
1955-1962	206	62
1963-1970	272	66
1971-1975	504	232
1976-1982	1 155	651

(a)Número acumulado al final del periodo. Fuente: Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Tomado de José Ayala Espino (2001), *Economía del sector público mexicano*, Ed. Esfinge, México, p. 95.

Dado los fines de control y monopolio político que persiguió la distribución de recursos económicos y materiales a través del partido del Estado, la cooptación operó bajo una determinada lógica y racionalidad política. El régimen organizó a distintos sectores de la sociedad y le otorgó a cada uno su cuota de poder.

En el ámbito empresarial, por ejemplo, los integrantes de la Concamin (Confederación de Cámaras Industriales), Concanaco (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio), la Canacindra (Cámara Nacional de la Industria y la

Transformación) y la Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana), desarrollaron una serie de capacidades para resultar favorecidos con concesiones y exenciones en la aplicación de la ley, así como para asegurar un acceso privilegiado a la toma de decisiones en el interior del gobierno y en el diseño de políticas públicas, esto en intercambio, por ejemplo, de apoyo económico a las campañas electorales del PRI.⁵

En el ámbito político-social, a través del partido del Estado el régimen desarrolló una estructura corporativa centralizada y jerarquizada, mediante la cual grupos sociales estratégicos se incorporaron al partido en función de su adscripción socioeconómica u ocupacional y se aglutinaron en tres sectores: el campesino, el obrero y el popular.⁶

La distribución de los puestos de elección popular, cargos públicos y dinero estuvo dada en proporción a la importancia de los sectores en el seno del régimen, cuyo propósito final era crear un equilibrio de fuerzas. Por ejemplo, en relación con el número de nominaciones para los cargos al congreso federal cada sector recibía por seguro cierto número de plazas de diputados federal. Los gobernadores, por su parte recibían algunas plazas tasadas según la importancia de su relación con el presidente. El número de nominaciones que recibía cada sector era básicamente estable, pero la identidad de cada uno de los candidatos de los sectores o grupos se negociaba cuidadosamente con el presidente de la república, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI y un aliado de confianza del presidente. Cada sector tenía un tipo de organización interna diferente, lo que se reflejaba en el tipo de miembros propuestos para diputados federales:

⁵ En 1993 importantes empresarios, en presencia del entonces presidente Carlos Salinas, se reunieron en la casa del ex secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, donde se comprometieron a entregar 640 millones de dólares para la campaña presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León en 1994. *El Economista*, 12 de marzo de 1993, p. 37.

⁶ Blanca Heredia “Estructura política y reforma económica: el caso de México” en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (Comp.) (2002) *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México, pp. 178-179.

quienes pertenecían al sector obrero eran, de hecho, líderes sindicales, mientras que quienes pertenecían al sector campesino surgían con mucha mayor facilidad de la burocracia agraria que de las organizaciones campesinas. Un gran porcentaje de los diputados identificados con el sector popular era en realidad aliado de otros grupos del partido, como los de los gobernadores o secretarios de Estado.

Los líderes de los sectores jugaban un importante papel en la asignación de puestos a cargos de elección y fueron los intermediarios entre la sociedad y la burocracia gobernante, particularmente durante los periodos de elecciones cuando trataban de asegurar la disciplina y la lealtad de los líderes de las organizaciones sociales. Estos líderes o agentes intermediarios eran caciques tradicionales de las zonas rurales marginadas, dirigentes de grupos ejidales, líderes sindicales o de organizaciones populares y gremiales con influencia local, regional o nacional.⁷

Además de los puestos públicos y cargos de representación política, la estructura burocrático-administrativa y política del PRI, de cuyo tamaño no hay estudios que informen sobre datos precisos⁸, también constituyó una importante fuente de empleo y subsistencia económica para su afiliados y simpatizantes.

Asimismo, los partidos llamados “satélite”, tales como el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido del Frente

⁷ Guadalupe Pacheco Méndez (2000), “La crisis del voto corporativo en 1988” en *Caleidoscopio electoral, elecciones en México, 1979-1997*, Instituto Federal Electoral-UAM-FCE, México, pp. 76-78, 198. Véase también Joy Langston “Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la cámara de diputados” en *México*, CIDE-FCE, México, pp. 387-430. Langston ofrece una visión general sobre la forma de asignación de candidaturas antes de 1988 y después de este año cuando se comienza a hacer más competitiva la lucha electoral. Hace un seguimiento empírico de cómo fueron asignadas las nominaciones de acuerdo a la estructura corporativa.

⁸ Aunque no hay seguimiento sobre el tamaño burocrático del PRI, declaraciones en prensa en 1996 establecían que hasta aquel año empleaba a 1 117 personas. En 2002 al anunciar la reducción de su planta laboral, miembros de este partido sostuvieron que el partido llegó a tener 99 niveles jerárquicos y 500 niveles salariales entre el personal de apoyo que incluía meseros, chóferes y secretarías. Véase *El Universal*, 4, 8 y 26 de julio de 2002.

Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) también fueron participes de la estructura de privilegios que operó el régimen del PRI para hacer viable su maquinaria electoral. Dada la importancia que estos partidos tenían en el entramado electoral, en distintos momentos políticos recibieron recursos públicos por parte del régimen con cierta regularidad, ya sea con el fin de buscar la adhesión de sus partidos a los candidatos oficialistas o para simular una competencia electoral.⁹

La participación de la estructura de privilegios produjo la formación de una clase política la cual, dado su ascenso dentro de la estructura económica, actuó de forma cohesionada en torno al dominio del régimen del PRI, lo que contribuyó a la generación y reproducción de relaciones de autoridad existentes.¹⁰ Se hace referencia a una clase política priista para aludir a todas aquellas personas que fueron participes de forma sistemática de la estructura de privilegios (puestos de representación política o en oficinas gubernamentales o dinero) que proveyó el régimen del PRI, sin importar el papel secundario o periférico que hayan desempeñado en la toma de decisiones.¹¹

Así, los líderes y miembros de las organizaciones empresariales de los distintos sectores del PRI e integrantes y representantes de algunos partidos de la oposición conformaron la clase política que fue beneficiaria de las relaciones clientelares del sistema de partido del Estado, la cual contribuyó al ascenso dentro de la estructura social y

⁹ A pesar de ser despreciado por su título, en el libro *La Grilla* Mario Guerra Leal (1980), Ed. Diana, México, 389 pp., ofrece su testimonio sobre la manera en que el régimen priista cooptaba a disidentes a través del dinero y financiaba partidos opositores para simular una competencia electoral. Estando en prisión por un ajuste de cuentas políticas por parte del régimen, Guerra Leal –quien fuera ex dirigente y ex secretario particular de uno de los fundadores del PARM, General Juan Barragán– describe cómo le fueron entregados tanto a él como a su partido recursos públicos de forma sistemática.

¹⁰ Blanca Heredia “Estructura política y reforma económica,...”, *op. cit.* p.180.

¹¹ Klaus Von Beyme (1995), *La clase política en el Estado de partidos*, Ed. Alianza Universidad, Madrid. Aunque Von Beyme utiliza el concepto de clase política para interpretar el tema del financiamiento público y las prerrogativas parlamentarias dentro de sistemas multipartidistas, en este trabajo se considera que este concepto resulta parcialmente útil para explicar el papel que jugó el subsidio económico y material que el PRI obtuvo desde el Estado durante su dominio autoritario, pp. 31-32.

económica de numerosas personas, lo que a su vez aseguró el funcionamiento del aparato electoral y en general a la estabilidad del sistema político.

b) La crisis de 1982 y su impacto en la política clientelar

La crisis económica de 1982 dañó de manera profunda la función distribuidora de la riqueza que hasta ese momento había realizado el partido del Estado a través de su política clientelar y que había permitido la ampliación de la clase media mexicana. Al quedar constreñido el presupuesto público, la base material sobre la cual se asentó la política clientelar disminuyó notablemente generándose una disputa por los recursos escasos al interior de la clase gobernante.

Entre 1970 y 1982 el gobierno contó con un crédito externo sin precedentes y con los ingresos extraordinarios derivados de la exportación de petróleo, lo que creó una amplia base financiera a partir de la cual se implementó una estrategia de recuperación y de política económica basada en el crecimiento acelerado de la presencia del Estado en esta área.

El aumento significativo del gasto y la proliferación de oficinas gubernamentales en 1976 permitieron —además de la incorporación de fuerzas de oposición que se llevó a cabo por la vía de la liberalización parcial del juego electoral mediante la reforma constitucional y electoral de 1977— integrar al sistema político a una gran cantidad de dirigentes inconformes y a una enorme cantidad de liderazgos emergentes, llevando a cabo un masivo proceso de cooptación por el mecanismo de la expansión del sector público.¹² En efecto, hacia 1970 existían 272 empresas paraestatales, número que se incrementó en 232 entre

¹² Blanca Heredia “Estructura política y reforma económica,...”, *op. cit.* pp. 186-187 y 189.

1971-1975 y en 651 entre 1976-1982, lapso este último en que se crearon la mayor cantidad de empresas paraestatales desde 1920. (Véase el **Cuadro 2.1**)

Sin embargo, esta política clientelar resultó afectada a partir de la crisis de la deuda de 1982 cuando vino una pérdida de captación de divisas a consecuencia de la caída de los precios del petróleo generando una baja de 13% de la recaudación total del sector público; asimismo se desató un enorme déficit fiscal y comercial, una inflación acelerada, una caída de la inversión pública y privada, así como una salida masiva de capitales, dificultades que tuvieron como origen la manera en que fue conducida la política económica entre 1970 y 1982.¹³

La enorme dependencia que la economía generó con respecto a los préstamos externos y los ingresos petroleros colocó al país en una situación vulnerable frente a los cambios que se presentaron en la economía internacional. En 1982 al dispararse las tasas de interés internacionales y al deteriorarse los términos de intercambio comercial, estalló una crisis de enormes proporciones caracterizada por una tasa de crecimiento negativa, una inflación cercana a 100%, una devaluación de 466% y un incremento de la deuda pública externa del orden de los 6 mil millones de dólares. Hacia finales del año, la deuda externa total se ubicó en 84 000 millones de dólares (89.9% del PNB) y su servicio absorbió 43.6% del valor total de las exportaciones. Asimismo, las finanzas públicas también experimentaron una situación crítica debido a que el déficit público global se disparó al pasar de 6.5% del PNB en 1980 a 15.6% en 1982.

Este clima llevó a otra crisis en 1986 la cual, combinada con la inflación acelerada (más de 100%) y la producción en descenso (-3.8%), influyó en una seria desestabilización

¹³ José Ayala Espino (2001), *Economía del sector público mexicano*, Ed. Esfinge, México, p. 121.

que se profundizó en octubre de 1987 al suscitarse una crisis bursátil que provocó una salida masiva de capitales.¹⁴

La crisis de 1982 puso fin al proyecto que había visto en la expansión del Estado la clave para desarrollar la viabilidad política y económica del régimen y abrió una nueva era en la política económica que impactó de manera negativa y de forma gradual en la política clientelar del PRI. Un indicador de que la base clientelar del PRI declinó fue la aparición de una creciente competitividad electoral desde mediados de los años ochenta en la que, por una parte el PRI experimentó una baja en sus votaciones y, por otro lado, el Partido Acción Nacional comenzó a tener presencia electoral en algunos municipios norteños como Chihuahua, Ciudad Juárez y Durango, de la misma manera que en las elecciones presidenciales de 1988 el Frente Democrático Nacional obtuvo un importante número de curules federales para la coalición.

A partir de entonces las respuestas ofrecidas a la crisis comenzaron a reducir el caudal de recursos y cuotas de poder susceptibles de ser distribuidos entre las facciones y grupos que integraban la clase política priísta. Si hasta entonces la reproducción y el consenso entre la clase política priísta habían dependido en gran medida de la manera en que fueron organizadas y distribuidas las prebendas, la merma de la base material que desde entonces comenzó a experimentar el clientelismo político-electoral como efecto de la crisis rompió paulatinamente con uno de los principales elementos en torno al cual se había articulado el alto grado de cohesión entre la tradicional clase política, lo que a su vez se comenzó a traducir en pérdidas electorales para el partido oficial.¹⁵

¹⁴ Blanca Heredia “Estructura política y reforma económica...”, *op. cit.*, pp. 186-187 y 189 y José Ayala Espino (2001), *Economía...op. cit.*, p. 121.

¹⁵ Denise Dresser explica cómo frente a la reducción de la base material priísta como efecto de la crisis el gobierno optó entre otras cosas por redefinir la política clientelar a través de políticas sociales dirigidas

c) La respuesta a la crisis y sus efectos en la política clientelar: ajuste económico, cambio estructural y ascenso de la tecnocracia

Frente al deterioro de la capacidad de gestión económica del gobierno en 1982, la administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) y su equipo de tecnócratas ofrecieron como respuestas un periodo de ajuste económico y la sustitución gradual del modelo económico estatista y proteccionista por uno de corte neoliberal.

Entre diciembre de 1982 y 1986 la recuperación de la estabilidad macroeconómica constituyó el eje de la política económica, lo cual supuso la contracción del presupuesto y de la moneda; mientras que a partir de 1987 se establecieron medidas para fijar un crecimiento duradero dentro de una visión más liberal de la economía. El proceso de cambio estructural incluyó la transición paulatina del proteccionismo a la apertura comercial, la privatización de empresas públicas, la desregulación de las transacciones económicas y la introducción de un amplio conjunto de reformas tendientes a garantizar la permanencia de los cambios realizados.¹⁶

La crisis y el ajuste económicos, el proceso de cambio de modelo de desarrollo y el ascenso de un grupo de tecnócratas con orientaciones antiestatistas afectaron de forma sustancial la política clientelar del PRI debido a: 1) la contracción del gasto público como efecto de la crisis y el ajuste 2) la reducción del tamaño del sector público como efecto del cambio estructural ya que este proceso implicó la disminución del aparato burocrático tanto

estratégicamente con base en criterios electorales y facciosos. Respecto a estos señalamientos véanse (1996), “Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México” en *Las dimensiones políticas...op. cit* y (1991) “Neopopulist solutions to neoliberal problems. Mexico’s National Solidarity Program” Center for US-Mexican Studies. University of California, San Diego, 44pp. Sectores empresariales y políticos se volcaron hacia opciones partidistas distintas, principalmente hacia el PAN. En entrevista el 14 de agosto de 2002, María Elena Álvarez de Vicencio, diputada federal por el Partido Acción Nacional (PAN) en la 59 legislatura y viuda del ex dirigente nacional del PAN, Abel Vicencio Tovar, señaló que la crisis económica de 1982 atrajo la adhesión de algunos empresarios importantes a su partido debido al descontento generado por la política económica del PRI.

¹⁶ José Ayala Espino (2001), *Economía..., op. cit.* p. 121-122.

en las oficinas ministeriales como en las empresas paraestatales, lo que produjo una menor existencia de puestos públicos susceptibles de ser intercambiados por apoyo electoral; 3) que la toma de la dirección de la economía por este equipo de tecnócratas, conformado por servidores de las instituciones financieras públicas, alejaron a los políticos tradicionales de la participación directa en la actividad económica, con lo cual se redujo el margen de discrecionalidad que los políticos solían tener en el manejo de los recursos estatales.

Entre 1982 y 1990 el gasto público disminuyó 9.70% como porcentaje del Producto Interno Bruto, lo que significó que las oficinas y agencias gubernamentales tuvieron menos recursos disponibles para distribuir entre la clase política. No es casual que para compensar las pérdidas sufridas por esta clase en lo relativo a sus rentas ilegítimas provenientes del Estado, la reforma electoral impulsada por Miguel de la Madrid durante 1986 contemplara el incremento de cien asientos parlamentarios en el congreso e incorporara por primera vez en esta regulación de forma explícita el financiamiento público a los partidos políticos. La idea era que los recursos que eran obtenidos ilegalmente pudieran sustituirse en algún grado y de forma legal ya sea mediante la obtención de una curul o a través de los ingresos legales que pudiera alcanzar el partido mediante el financiamiento público.

Con respecto a la disminución del aparato burocrático del Estado, éste recortó su tamaño no sólo como efecto de las restricciones presupuestarias, sino también como consecuencia tanto del proceso de desincorporación y de privatización como de la modernización de la administración pública.

Tal como se observa en el **Cuadro 2.2**, entre 1983 y 1992 se desincorporaron 932 empresas públicas, proceso que en términos numéricos experimentó su mayor auge durante el periodo de Miguel de la Madrid (743) en comparación con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (189). Sin embargo, fue bajo los dos primeros años de la administración del

segundo que se vendieron las empresas más importantes como Teléfonos de México, elemento que impactó en la disponibilidad de potenciales empleos públicos para ser distribuidos entre la clientela política del PRI.¹⁷

CUADRO 2.2
Evolución del proceso de desincorporación de empresas públicas
Número de empresas públicas, 1982-1992

Año	Total	Descenso neto en unidades
1982	1 155	
1983	1 074	81
1984	1 049	25
1985	941	108
1986	737	204
1987	617	120
1988	412	205
1989	379	33
1990	280	99
1991	239	41
1992	223	16

Fuente: Banco de México, *The mexican economy*, México, 1991 y OCDE, Estudios Económicos de México, 1991/1992. Tomado de José Ayala Espino (2001), *Economía del sector público mexicano*, Ed. Esfinge, México, p.122.

Asimismo, la política de “simplificación administrativa” ha sido interpretada como equivalente a la disminución del empleo público por lo que, como se indica en el **Cuadro 2.3**, entre 1981 y 1996 éste cayó poco más de la mitad en el nivel central, 53.43%, aunque en el caso del sector paraestatal éste se incrementó 12.50%.¹⁸

¹⁷ *Ibid*, p. 123.

¹⁸ *Ibid*, p. 99. De acuerdo con la OCDE el sector público en México medido por su nivel de empleo es relativamente pequeño en relación con los países pertenecientes a dicha organización.

CUADRO 2.3
Evolución del sector público

Años	Sector central (gobierno federal)	Sector paraestatal (Empresas públicas)	Total de servidores públicos	Población	Empleados por cada cien mil habitantes
1981	1 646 268	625 359	2 271 627	68 163 974	33
1992	1 511 532	731 901	2 243 433	85 076 840	26
1996	879 636	714 642	1 594 278	93 181 633	17

Fuente: Tercer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal 1 de septiembre de 1997, p. 50. Tomado de José Ayala Espino (2001), *Economía del sector público mexicano*, Ed. Esfinge, México, p. 99.

Asimismo, este cuadro indica que como porcentaje de la población total el número de empleos públicos cayó de 33 por cada cien mil habitantes en 1981 a 17 en 1996. La contracción de la participación del sector público en actividades económicas ha sido visible en rubros como el de comunicaciones y transportes y servicios financieros, mientras que en los sectores estratégicos ha mantenido una tendencia constante.¹⁹

Esta baja en los recursos y puestos públicos como efecto del ajuste y el cambio estructural debilitó el sistema de lealtades del partido del Estado, la disciplina y la unidad de la clase política, fenómenos que aunados a la disputa por definir el modelo económico vulneraron el principio de autoridad del régimen presidencial del PRI y dañaron su legitimidad electoral lo que se reflejó con la candidatura de Carlos Salinas de Gortari, quien en 1988 enfrentó la que fue la primera elección presidencial más disputada en la historia posrevolucionaria de México.

Por último, el ascenso de la tecnocracia neoliberal también es un elemento que explica por qué los recursos públicos se tornaron más restringidos para la clase política priista y por tanto menos susceptibles de ser asignados con fines político-electorales. Los

¹⁹ José Ayala Espino (2001), *Economía..., op. cit.* p. 96-99

tecnócratas que se erigieron como grupo hegemónico²⁰ —integrado principalmente por economistas formados en universidades de los Estados Unidos que habían colaborado en las instituciones financieras públicas del país y puestos gubernamentales de primera línea—²¹ llevaron a cabo una serie de reformas que permitieron acrecentar la autonomía en la dirección de la economía de las instituciones públicas de carácter financiero con respecto a la clase política. Tradicionalmente la elite conductora de la economía ha tenido un cierto margen de maniobra en el manejo de la formación de las instituciones financieras, situación que se acrecentó durante el periodo de cambio estructural.²² Así, por ejemplo, en junio de 1993 Salinas logró que se modificara el artículo 28 de la Constitución con la finalidad de otorgar una mayor autonomía al Banco Central.²³ En su parte más sustancial el artículo 28 dice: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. *Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento*” (cursivas de la autora).

El grupo tecnócrata hegemónico propuso reformas que dieron una autonomía parcial a las instituciones financieras públicas, de tal modo que los futuros gobiernos tuvieran limitaciones jurídicas para transformar o redirigir las bases institucionales sobre las cuales se venía desarrollando la política económica neoliberal adoptada desde los años

²⁰ Véase Roderic Ai Camp (1997), “Tecnocracia a la mexicana, antecedentes de la democracia” en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 30, pp. 155-175. El autor de este artículo argumenta que a menudo se tiende a identificar a la tecnocracia como un grupo homogéneo y a *priori* como neoliberal, cuando dentro de éste se han desarrollado distintas orientaciones económicas.

²¹ John Markoff y Verónica Montecinos (1994) “El irresistible ascenso de los economistas” en *Desarrollo Económico*, volumen 34, núm. 133, abril-junio, pp. 3-29. Aunque este último artículo se centra de manera específica en el caso chileno, ofrece un análisis general de cómo en el mundo fue una tendencia generalizada el ascenso de una tecnocracia integrada principalmente por economistas.

²² Blanca Heredia “Estructura política y reforma económica,..., *op. cit.*, p.192.

²³ José Ayala Espino (2001), *Economía...*, *op. cit.* pp.62 y 63.

ochenta. La inminencia de un proceso de transición política a la democracia y el temor a políticas populistas han conducido a profundizar la autonomización de las principales instituciones económicas para atar de manos, hasta donde sea posible, a los gobiernos sucesores e impedir cualquier cambio institucional que modifique la dirección de la economía y, al mismo tiempo forzar a un compromiso y disciplina de largo plazo en cuanto a los objetivos de estabilidad macroeconómica dictados por los organismos internacionales. En efecto, los regímenes de De la Madrid (1982-1988), Salinas (1988-1994) y Zedillo (1994-2000) buscaron dejar asentadas sus preferencias políticas a través de una estructura institucional que les permitiera, aún dejando las oficinas de gobierno, mantener *de facto* su poder e influencia sobre ciertas esferas.²⁴ Esto ha significado la permanencia de una actitud despótica que ha caracterizado a las elites económicas mexicanas en turno, las cuales han llevado a cabo una serie de acciones en la esfera de la economía sin realizar negociaciones rutinarias con grupos de la sociedad civil.²⁵

No obstante, los gobiernos de la transición mexicana han sido muy cuidadosos en el diseño de las reglas que aumentaron la autonomía de las instituciones financieras públicas, de tal modo que la nueva institucionalidad limitara en un grado la independencia de estas instituciones en decisiones que pudieran amenazar el poder de los grupos hegemónicos.²⁶

²⁴ Para un análisis sobre particular las características que adquirió la reforma que dio autonomía al Banco de México, véase Delia M. Boylan (2001) "Democratization and institutional change in México" en *Comparative Political Studies*, febrero, volumen 34, núm. 1, pp. 3-12. La autora señala que, de acuerdo a otras experiencias en otros países en desarrollo, existe una correlación entre el grado de autonomía de los bancos centrales y la inminencia de una transición a la democracia. Entre más inminente aparezca un proceso de transición, las posibilidades de que surjan reformas que favorezcan una mayor autonomía de los bancos centrales son mayores, ya que los impulsores de ésta parten de la premisa de que, abandonada su estancia en el poder, eventualmente serán beneficiados por la institucionalidad que promovieron y a la cual le dejaron candados.

²⁵ Carlos Elizondo Mayer Sierra (1997) "Tres trampas sobre los orígenes de la crisis económica mexicana de 1994" en *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, enero-marzo, p. 956.

²⁶ Delia M. Boylan (2001) "Democratization and institutional change...", *op. cit.*

Así, el estallido de la crisis y el fin del modelo desarrollista trajeron como consecuencia una baja sustancial de los recursos públicos con fines clientelares, lo que fue compensado, entre otras cosas, con la política de financiamiento público a los partidos, particularmente la estructurada durante la reforma electoral de 1996. No está de más señalar que, aunque no hay datos sobre el fenómeno de la corrupción en la década de los ochenta, analistas señalan que fue altamente probable que en este periodo de crisis, ajuste y cambio estructural haya aumentado el usufructo privado de la autoridad pública, lo que funcionó como mecanismo de compensación de rentas políticas.²⁷

d) Redefinición de la política clientelar y el financiamiento público

Durante los noventa, la transición desde un Estado asistencial a una economía liberalizada planteó un proceso de readaptación y transformación radical en lo relativo a la política clientelar del PRI debido a que los recursos estatales estuvieron cada vez más constreñidos, lo que implicó el cambio de la estructura de privilegios. En el curso de esta transformación, el Estado no perdió su función como proveedor de recursos públicos, sino que la adaptó al nuevo escenario económico y político de transformación desde un sistema de partido de Estado a uno multipartidista.

En este periodo de cambio económico coexistieron tanto las viejas prácticas clientelares como los mecanismos renovados de cooptación política. Así, el régimen continuó lucrando políticamente tanto con los puestos políticos y de representación política, como con el dinero público, pero adecuándose 1) a las restricciones materiales que la clase política comenzó a tener como efecto de la crisis y ajuste económico y 2) a las limitaciones institucionales que el grupo tecnócrata hegemónico impuso en la esfera económica como

²⁷ Blanca Heredia “Estructura política y reforma económica,..., *op. cit.*, p. 197.

consecuencia del cambio estructural, que fueron alejando a la clase política del manejo directo de esta área.

El que se restringieran los recursos, llevó a desarrollar políticas clientelares y de cooptación cada vez más selectivas, ordenadas y estratégicas, de acuerdo a criterios electorales. Así, por ejemplo, la política social del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que llevó a cabo Salinas y que fue operado directamente desde la presidencia, fue un esquema de distribución de rentas más limitado, riesgoso e inseguro políticamente, ya que estaba basado en un intercambio de carácter estratégico —de acuerdo al calendario electoral—, de corto plazo con vínculos difusos y múltiples. La capacidad variable para ofrecer beneficios y prebendas resultó ser una estrategia excluyente, hecho que situó al régimen en una posición frágil, ya que la lealtad de los sectores favorecidos por el Pronasol resultó ser menos segura que el de las elites sectoriales tradicionales.²⁸

Paralelo a las nuevas formas de cooptación política, la situación de inseguridad política de este escenario forzó gradualmente al régimen del PRI a generar habilidades electorales más competitivas para el partido oficial al mismo tiempo que nuevas reglas electorales que atemperaran en descontento de la oposición política que pervivía por la situación económica como por los fraudes electorales locales y federales. En efecto, en 1986 cuando el entonces presidente Miguel de la Madrid envió una iniciativa de ley electoral que estableció, entre otros aspectos, criterios de asignación de recursos públicos, se señaló en la exposición de motivos que para “promover la más amplia participación popular en las elecciones” y asumir la responsabilidad en conjunto con la sociedad y los

²⁸ Blanca Heredia “Estructura política y reforma económica,...”, *op. cit.*, pp. 211, y 215-217 y Denise Dresser (1991), “Neopopulist solutions to neoliberal problems...op. cit. Roderic Ai Camp (1997) “Tecnocracia a la mexicana, antecedentes de la democracia” en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 30, pp. 155-175 y John Markoff y Verónica Montecinos (1994) “El irresistible ascenso de los economistas” en *Desarrollo Económico*, volumen 34, núm. 133, abril-junio, pp. 3-29.

partidos en “la legalidad y limpieza de los comicios”, eran “precisos cambios cualitativos en la vida política”.²⁹

Este contexto, llevó a trabajar, en el plano electoral, entre otros aspectos, por el mejoramiento del esquema de retribuciones parlamentarias, y por un modelo de financiamiento público a los partidos políticos. A finales de 1986 Miguel de la Madrid argumentó en su iniciativa de ley electoral que los partidos requerían un “mayor apoyo del Estado a efecto de que puedan realizar con mejores recursos su elevada función, de contribuir a la integración de la voluntad nacional” y agregaba que “el financiamiento que se propone se basa en los principios de equidad y de justicia, toda vez que busca distribuir los recursos entre los partidos de manera proporcional a su fuerza política”.³⁰

Respecto a las retribuciones parlamentarias, por ejemplo, éstas se han venido incrementando gradualmente desde entonces registrándose un incremento real de 187% entre 1991 y 2003³¹, mientras que por su parte el financiamiento público a los partidos también ha venido presentando aumentos notables, llegando a 700% más que en 1989 con respecto a lo que los partidos recibieron en 2000 (Véase **Gráfica 2.5**).

En el plano de la relación con los grupos económicos, Salinas destruyó y construyó nuevas alianzas privilegiando a algunos de ellos y excluyendo a otros de manera definitiva. En contrapartida, los grupos económicos que no resultaron beneficiados por este nuevo consenso crearon un espacio de independencia y capacidad de negociación frente al

²⁹ *Diario de debates*, Legislatura LIII, Año Legislativo II, Periodo Ordinario, 4 de noviembre de 1986, núm. 23.

³⁰ *Idem*

³¹ Mientras en 1991 un diputado percibía 1,955.16 dólares para 2003 sus percepciones alcanzaron 5,615.02 dólares, lo que representó un aumento de 187.18%. Fuentes donde se verificaron los salarios: www.diputados.gob.mx e IFE, *Memorias del proceso electoral federal de 1991. Compendio* (1993), IFE, México, p. 213. Para el cálculo real de los salarios en dólares se utilizó el tipo de cambio promedio anual proveído por el Banco de México para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera liquidadas en México al día siguiente.

régimen del PRI, lo que colocó a éste en una posición de vulnerabilidad. Justamente, el que las prebendas y las cuotas de poder hubieran sido distribuidas de manera desigual limitó la capacidad de resistencia colectiva de los grupos sobre los cuales recayó el ajuste, aunque al mismo tiempo esto generó la posibilidad de tomar distancia frente al régimen.³²

La gradual democratización de las retribuciones parlamentarias y las políticas de asignación de dinero público a través de la regulación de un modelo de financiamiento a los partidos, tuvo el efecto de atemperar y compensar las pérdidas que la clase política había experimentado como consecuencia de la crisis, ajuste y transformación económica.

En efecto, entre 1986 y 1996 se realizaron cinco reformas electorales de las cuales la última fue la más significativa al traer un cambio fundamental en materia de subsidio estatal no sólo porque su asignación se hizo más equitativa, sino también porque se estableció jurídicamente que las fuentes provenientes del Estado serían dominantes sobre las privadas y porque se elevó el costo de éste en proporciones que lo sitúan como uno de los más onerosos del mundo.

Aunque la introducción del financiamiento público y su reconocimiento en la Constitución datan de 1977 (artículo 41), es hasta la reforma electoral de 1986 cuando se establecieron criterios de asignación de dinero público a los partidos, creando, por una parte, una mayor certidumbre entre la oposición acerca de los recursos que vendrían del Estado y, por otra una mayor legitimidad acerca del uso del dinero del erario tanto por el PRI como por la oposición, alejándose aquella visión de compra de voluntades tanto de la clase política opositora como de los miembros del partido oficial.

³² Blanca Heredia “Estructura política y reforma económica...*op.cit.*, pp. 190, 196, 202 y 218. Asimismo, para la destrucción y construcción de nuevas alianzas durante el salinato véase el capítulo 3 de esta tesis en los apartados referentes a las purgas políticas que se llevaron a cabo en este sexenio, así como el relativo a la rearticulación de alianzas que planteó Salinas, particularmente, la que se realizó con la oposición partidista en que se privilegió la relación con el PAN.

Las reformas que promulgaron el otorgamiento de dinero público a los partidos llevadas a cabo durante las administraciones de De la Madrid, Salinas y Zedillo contribuyeron a hacer políticamente viable la profundización del cambio económico. El reconocimiento de los partidos en la Constitución en 1977, el que actualmente monopoliza la representación política, el que reciban financiamiento público en elevadas cantidades, entre otras prerrogativas, han sido elementos que en su conjunto han suavizado la postura de los partidos opositores, en mayor o menor grado, frente al cambio económico ejercido por la tecnocracia instalada desde los ochenta bajo el régimen priísta. Hay partidos que históricamente se identificaron en contra de las políticas estatistas, como el PAN, mientras que otros organismos, se proclamaban a favor de la intervención del Estado en mayor o menor nivel, por lo que el distanciamiento o aproximación a las políticas de liberalización implementadas desde el régimen priísta han sido variables, lo que no impide afirmar que en su conjunto han acercado su visión sobre la economía a las políticas neoliberales con el fin de no desalentar las inversiones de capital privado extranjero o nacional. Mientras el PAN ha visto cristalizadas algunas de sus principios económicos programáticos, por otro lado, los partidos que anteriormente consideraban importante el papel del Estado, ahora se han hecho más cercanos a las políticas neoliberales utilizando argumentos de la socialdemocracia europea, ignorando que aquella adquirió relevancia electoral sólo cuando abandonó por completo sus reivindicaciones de carácter económico. En efecto, luego de la segunda guerra mundial las sociedades europeas fueron cada vez más mesocráticas en términos económicos y sociales (aumento colectivo de la renta, del consumo, de la educación y la movilidad social), despojando por ello a la izquierda comunista, socialista y

socialdemocracia de sus principales banderas y debilitado la fuerza explosiva social y política de la desigual situación de clase.³³

Así, la gradual institucionalización de los partidos políticos dentro del Estado, lo que ha incluido el financiamiento público, contribuiría a la formación de una nueva clase política que ya no estaría integrada únicamente por priístas, sino que incorporaría a los partidos opositores como nuevos aliados, lo cual contribuiría a la eliminación gradual del sistema de partido del Estado y a la formación de un sistema de partidos políticos plural. Por tanto los priísta, bajo este nuevo sistema de pensiones, dejarían de tener el monopolio del uso del dinero público para sus actividades político partidarias.

Este nuevo esquema de rentas que posibilitó la formación de un sistema de partidos plural al ofrecer mayores recursos a los partidos de la oposición para difundir y promover sus programas políticos durante la competencia electoral, también contribuyó al reestablecimiento de la autoridad presidencial y a la estabilidad política, elementos que han facilitado que el modelo económico pueda fluir con menores dificultades.

En 1977 se introdujeron las reformas electorales tanto en la Constitución como en la legislación secundaria que sirvieron como argumento para que el Estado comenzara a otorgar dinero a los partidos. En efecto, se incorporó como un elemento novedoso el subsidio del Estado que se justificó declarándolos (artículo 41 de la Constitución) “entidades de interés público” y en la cual se legisló que, por esa razón, contarían en forma

³³ Wolfgang Merkel (1994) *Entre la modernidad y el posmaterialismo: la socialdemocracia europea a finales del siglo XX*, Alianza, Madrid, pp. 16. Merkel señala que los conflictos y las banderas socialdemócratas han tomado nuevas banderas y problemáticas llamadas demandas posmaterialistas, como la pertenencia étnica (trabajadores extranjeros), la raza, el sexo o la edad.

equitativa con “un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”³⁴.

Esta reforma, que reconoció en la Constitución por primera vez a los partidos políticos y que amplió la representación política para la oposición, fue una respuesta para diluir o persuadir la radicalización a la que habían recurrido algunos sectores sociales frente al autoritarismo del régimen priísta, particularmente luego de que el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) hubiera llevado a cabo la matanza de estudiantes en Tlatelolco en 1968. A diferencia de las subsecuentes reformas, la de 1977 fue llevada a cabo en un contexto de auge económico debido a los ingresos extraordinarios que se generaron como producto de los altos precios del petróleo, factor que permitió un incremento en el gasto y sector públicos posibilitando un proceso masivo de cooptación de líderes disidentes mediante su incorporación a la burocracia política. Durante el tiempo que tuvo vigencia esta ley, es decir, hasta 1987, la entrega del dinero público a los partidos fue discrecional dada la ambigüedad con que fue redactada, pues no explicaba criterios legales para la asignación del subsidio.

Las futuras modificaciones político-electorales en materia de dinero, si bien también fueron una respuesta a los grandes déficits de legitimidad que venía experimentando el régimen priísta, éstas, a diferencia de la reforma electoral de 1977 en materia de financiamiento, estarían limitadas y constreñidas por la crisis de la deuda de 1982 y las políticas de ajuste y cambios económico.

³⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (enero de 1982), Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 3ª edición actualizada, México, pp. 63-64. Asimismo véase el artículo 48, capítulo VI de la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (enero de 1982), Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 4ª edición actualizada, México, que en su inciso tercero dice que los partidos tendrán derecho a “contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular”, p. 55.

La reforma de financiamiento público a los partidos promulgada a principios de 1987, a diferencia de la impulsada en 1977, fue elaborada en medio de las consecuencias económicas negativas producidas por la crisis de 1982.

La crisis de legitimidad política que vino, como consecuencia tanto de los problemas electorales locales como del mal manejo de la economía, llevó al régimen a plantear nuevas formas de inserción de la oposición a la vida institucional, de tal modo que se pudieran atemperar las presiones sociales. De ahí que Miguel de la Madrid planteara una serie de reformas electorales, incluyendo una nueva política de financiamiento.

Esta nueva normatividad de Código Federal Electoral que por primera vez y de forma explícita señaló que los partidos tendrían derecho al financiamiento público, además de establecer criterios para su distribución; sin embargo, no se implementó en el contexto de dispendio que había caracterizado al régimen político durante la década de los 70, sino en medio de una de las peores crisis económicas de la historia contemporánea. De ahí que el ordenamiento de asignación de dinero a los partidos de la oposición tuviera el efecto de ordenar los recursos estratégicamente, transparentarlos y al mismo tiempo lograr una mayor legitimidad política, al dar un tinte democrático al subsidio proveído por el Estado.

Los partidos recibirían 50% del total del monto del financiamiento público de acuerdo “al número de votos válidos obtenidos en la última elección para diputados federales de mayoría relativa”, mientras que la mitad restante sería asignada conforme al número de curules ganados por cualquiera de los dos sistemas. El monto total del financiamiento público sería calculado con base a un estudio de la Comisión Federal Electoral, la cual determinaría un costo mínimo de una campaña (CMC) para diputado, monto que a su vez sería multiplicado por el número total de candidatos a ocupar una curul

de mayoría relativa (300, de acuerdo con el Código Federal Electoral de 1987) y la cantidad resultante se dividiría en dos partes para asignarse conforme se señaló anteriormente.³⁵

Estas medidas aunque ayudaron a ordenar y transparentar parcialmente las rentas políticas, en el ámbito de la competencia electoral no resultaron un acicate positivo para socavar significativamente el sistema de partido del Estado y, por tanto, propiciar una competencia electoral más equitativa. A la par que parecía abrirse una oportunidad de una mayor equidad para los partidos de la oposición en la competencia interpartidaria, se dejaban vacíos legales que imposibilitaban la formación de un sistema plural de partidos ya que el PRI continuaba recibiendo dinero público de forma extralegal, a lo que se agregaba que no había ninguna regulación para la introducción del dinero privado y tampoco se planteó un sistema de fiscalización de recursos, si bien se señalaba que los partidos políticos tenían la obligación de justificar anualmente el financiamiento público ante la CFE (inciso VIII). Asimismo, dado que el sistema electoral estaba diseñado para sobrerrepresentar al partido oficial –dado que aquel año se estableció la “cláusula de gobernabilidad”, la cual garantizaba la mayoría absoluta en la cámara de diputados a aquel partido con mayor votación nacional– esta propuesta de asignación de dinero público lo favoreció³⁶, hecho que a su vez, le ayudaba a ganar un mayor subsidio estatal.

Si bien se legisló que esta ley comenzaría a operar a partir de 1987, no existe documento oficial que señale las cantidades distribuidas a los partidos por lo menos hasta 1989, año a partir del cual se comenzaron a publicitar a través del Diario Oficial. A pesar

³⁵ Véase Artículo 61, Libro Segundo, Título Quinto del *Código Federal Electoral* (junio de 1987), Talleres Gráficos de la Nación, 2ª Edición, México, pp. 99-101.

³⁶ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997), *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, 1ª Ed. México, pp. 203 y 204. La reforma electoral de 1987 duplicó el número de diputados de representación proporcional a 200, lo que aumentó a 500 el total de curules en el parlamento. A diferencia de la reforma política de 1977 que creó los diputados de representación proporcional (100) exclusivamente para incorporar a las fuerzas opositoras y minoritarias en el congreso, la reforma de 1987 sí permitió que el PRI pudiera disputar curules de representación proporcional.

de este vacío, no hay duda de que los partidos recibieron dinero del Estado durante el proceso electoral de 1988 (con la excepción del PAN), ya que fue un aspecto difundido en tribuna en las discusiones parlamentarias, lo que significa que en un principio existió discrecionalidad en la asignación del subsidio del Estado.³⁷

El ajuste y el proceso de reestructuración económicos limitaron de forma significativa el espectro de beneficiados del PRI y socavaron la autoridad política de este partido. Para atemperar estas consecuencias negativas, se produjo esta reforma, la que constituyó un mecanismo legal de asignación de dinero a la clase política, aceptación que pareció aún más legítima en tanto había sido producto de una consulta que el gobierno había hecho a los partidos que poseían representación política, con la excepción del PAN que se rehusó, por lo menos hasta finales de 1988, a aceptar cualquier dinero proveniente del Estado. El argumento del PAN para aceptar el dinero fue, de acuerdo con declaraciones del presidente de este partido en 1988, Luis H. Álvarez, que este organismo no quería “depender de grupos”, “así como jamás aceptar apoyos a cambio de que el partido siga una línea determinada”.³⁸

La política de financiamiento público implantada en 1987 benefició al PRI en la medida que se justificaron legalmente parte de los recursos del erario que utilizaba y al mismo tiempo se comenzaron a limitar y orientar de forma estratégica para quienes entonces el sistema político comenzó a situar a nivel institucional como los principales actores de la escena política: los partidos.

³⁷ En el debate legislativo en la cámara de diputados durante la sesión en que se calificó el proceso electoral de 1988, un diputado del PAN que tomó la tribuna, Noé Aguilar Tinajero, señaló, sin ser este comentario parte del discurso central, que aquel año los partidos habían recibido por primera vez el financiamiento público, con excepción del PAN. Este comentario no fue refutado. *Diario de debates*, núm. 10, Legislatura LIV, año legislativo I, Periodo Ordinario, 9 de septiembre de 1988.

³⁸ Véase entrevista a Luis H. Álvarez por Ricardo Alemán Alemán “Alianza de toda la oposición, prevé Luis H. Álvarez, en *La Jornada*, 8 de noviembre de 1988, contraportada y p. 10.

Para los partidos de oposición el apoyo económico estatal vino a significar un acicate para enfrentarse al PRI con menores desventajas en las elecciones, lo que evitó su radicalización en buena parte porque el financiamiento público pasó a ser un elemento que coadyuvó al repliegue político radical a medida que, paralelamente, los comenzó a institucionalizar dentro de las estructuras del Estado.

La crisis financiera de 1987, justo previo a las elecciones presidenciales del siguiente año, confirmó que los recursos ya no podían ser utilizados de forma desordenada, sino que tenían que asignarse legalmente; de forma estratégica mediante la formación de un sistema de partidos plural; y de manera ordenada, frente a la escasez presupuestal. Esto contribuiría a un cambio económico sin rupturas políticas.

La reforma electoral de 1989-1990 en materia de financiamiento público reforzó esta tendencia, por lo que en 1991 se incrementaron los montos 165.17% en términos reales en relación con los asignados en 1990 y en 367.22% en comparación con 1989, año en que es consignado por primera vez en documentos oficiales la cantidad total asignada a los partidos, así como su distribución (véase adelante **Gráfica 2.1 de Distribución de dinero público**)

A pesar de los cambios, el esquema de distribución del subsidio continuó favoreciendo el sistema de partido del Estado, lo que, no obstante, benefició con más recursos a los partidos opositores dado el incremento de su monto. Para justificar el aumento del financiamiento estatal se crearon nuevos rubros para ser retribuidos económicamente. Así, la reforma de 1989-1990 reguló en el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) cuatro rubros de financiamiento público: a) por actividad electoral, que se otorgaba con base en el número de votos obtenidos b) por actividades generales, que equivalía a 10% del financiamiento público

total trianual y se asignaba equitativamente; c) por subrogación del Estado, que consistía en entregar a los partidos 50% de los ingresos netos que por concepto de dietas hubieran obtenido sus diputados y senadores en el año anterior y d) por actividades específicas, que consistió en reembolsarles a los partidos hasta 50% anual de los gastos comprobados que hubieran efectuado por actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales.³⁹

Aunque esta reforma contenía como un aspecto positivo la creación del Instituto Federal Electoral como órgano autónomo del gobierno, marcando con esto el comienzo de una mayor certidumbre e imparcialidad en el uso de recursos públicos con fines partidistas, este aspecto resultaba contrarrestado por otras nuevas reglas que debilitaban la competencia electoral equitativa. En efecto, el incremento de rubros y por tanto de dinero público para los partidos benefició mayormente al PRI, organismo que resultó favorecido debido a las características que tenían los criterios de asignación de subsidio. El rubro de *subrogación del Estado*, por ejemplo, le otorgó una amplia ventaja a este partido, debido a que estaba sobrerrepresentado⁴⁰ en el parlamento, lo que le produjo mayores ingresos monetarios desde el Estado.

A esto hay que agregar que el régimen mantuvo el otorgamiento discrecional y extralegal de recursos estatales al PRI con fines electorales, según las denuncias que los partidos hacían en el parlamento en 1992.⁴¹ Aunque estos abusos del dinero público no

³⁹ Instituto Federal Electoral, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 1991, pp. 41-54.

⁴⁰ Al respecto véase el análisis sobre la evolución de la integración de la representación política en el sistema electoral mexicano en Michel Balinski y Victoriano Ramírez “Los sistemas electorales de 1989-1990 y 1994 para la elección de diputados en México: análisis y crítica” en *Estudios Sociológicos*, vol. XV, núm. 43, enero-abril, 1997, pp.140-141.

⁴¹ Durante 1992 los legisladores de la oposición hicieron una serie de denuncias en torno al dispendio electoral que realiza el PRI durante las campañas locales. Al respecto véanse los *Diario de debates*, de la LV Legislatura, números 3 y 7, respectivamente, del 29 de julio de 1992 y del 26 de agosto de ese mismo año.

pueden ser confirmados con documentos oficiales dada las características de las denuncias, éstas parecen tener algún sustento en la medida que Salinas mostraba interés por difundir entre la comunidad internacional que el sistema político se estaba modernizando y democratizando, de ahí que expresara ante la prensa europea en una gira de mediados de 1992 que tenía el propósito de crear leyes que contribuyeran transparentar el uso de los recursos político-electorales.⁴² Con esto Salinas buscaba ofrecer certidumbre a los mercados internacionales, ya que en aquel momento se estaba cabildeando en el congreso norteamericano la firma de un eventual Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

De ahí que Salinas continuara durante su gobierno la tendencia que preveía incrementar los montos del subsidio a los partidos, al mismo tiempo que colocaba candados para disminuir la posibilidad del uso extralegal de los recursos públicos por parte del PRI. Esto siguió garantizado no sólo por el establecimiento de medidas político-electorales que ordenaron el sistema de repartición de rentas políticas, sino porque la clase política tradicional estuvo más alejada del manejo de las finanzas públicas a través de las medidas institucionales que se produjeron en la esfera de la economía.

La reforma electoral de 1993 además de mantener la estructura de asignación de los recursos públicos planteada en la de 1990, agregó el rubro “de desarrollo político” el cual fue otorgado únicamente a los partidos políticos que ganaban entre 1 y 5% del total de la votación nacional emitida en la elección previa de diputados de mayoría o aquellos que obtenían su registro con posterioridad a la última elección federal. Este rubro se hizo para

⁴² Durante una gira por Europa, Salinas señaló al diario de Barcelona *La Vanguardia* que el PRI tenía que “cambiar su estructura interna, el perfil de sus candidatos y la forma de sus campañas” y agregó que el partido tenía que tener medios de financiamiento “claramente separados del Estado”. Al respecto véase *La Jornada*, 20 de julio de 1992.

favorecer a los partidos pequeños o que recién habían obtenido el registro electoral, ya que la ley buscaba animar la pluralidad política en la competencia electoral.

Asimismo, por primera vez se elaboraron precisiones legales en relación con el financiamiento privado ya que además del subsidio público se legislaron como modalidades de financiamiento partidista: el proveniente de la militancia; de los simpatizantes; del autofinanciamiento y de rendimientos financiero, fondos y fideicomisos.

También se prohibió cualquier financiamiento en dinero o en especie procedente de los poderes públicos en cualquier nivel; de organismos, partidos personas físicas o morales extranjeras; de personas que vivan o trabajen en el extranjero; de ministros de culto y de empresas mercantiles. Como rasgo novedoso, se acordó que los partidos tendrían la obligación de establecer estatutariamente un órgano responsable de la administración patrimonial y recursos financieros de cada partido, así como presentar informes de sus ingresos y gastos tanto anualmente como de sus campañas electorales ante una comisión que el consejo general del IFE conformaría para la fiscalización de los recursos.

Finalmente, en otro de los avances más importantes, se fijaron topes a los gastos de campaña para diputados, senadores y presidente, límites que determinarían el Consejo General del IFE (para la campaña presidencial), los Consejos Locales (para el caso de las campañas para senador) y los Consejos Distritales (para los diputados). Sin embargo, no se establecieron límites a los gastos ordinarios de los partidos.

Tanto en la reforma de 1993 como en la de 1994, el tema del financiamiento político adquirió mayor profundidad en la ley ya que, por primera vez, se incorporaron reglas relativas a la introducción del dinero privado a los partidos. Por otra parte, estas dos reformas continuaron en la misma dirección que las anteriores, es decir, incrementaron el uso de dinero público regulado con fines electorales. Los cambios a la política de

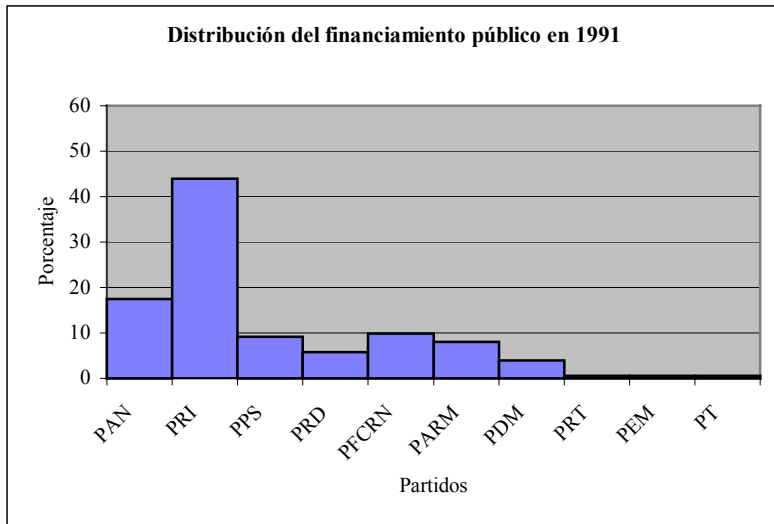
financiamiento público durante la reforma de 1993 se reflejaron en el proceso electoral de 1994 y una de sus consecuencias fue el incremento pequeño de 2.78% que se registró entre ambos años. Entre 1991 y 1992 hubo un retroceso porcentual en términos reales de -23.38, mientras que en 1993 esa tendencia negativa se contrarrestó al suscitarse un incremento de 39.81 por ciento, lo que significó que no sólo se recuperó lo perdido, sino que se logró un ligero 15% adicional. El que en 1991 los partidos obtuvieran una mayor cantidad de dinero en relación con 1992 se debió a que se llevaron a cabo las elecciones intermedias para renovar el congreso federal.

Para 1995 la política de financiamiento público a los partidos resultó afectada en términos reales (no nominales) en 34.60%, lo que se explica por la crisis económica de finales de 1994 cuando importantes rubros del presupuesto como el de educación y salud también registraron reducciones en términos reales⁴³, así como también porque en aquel año no se llevaron a cabo elecciones federales. En tanto en 1996 el subsidio del estado a los partidos avanzaría en términos reales 45.62%, recuperando con ello los puntos porcentuales perdidos durante la crisis.

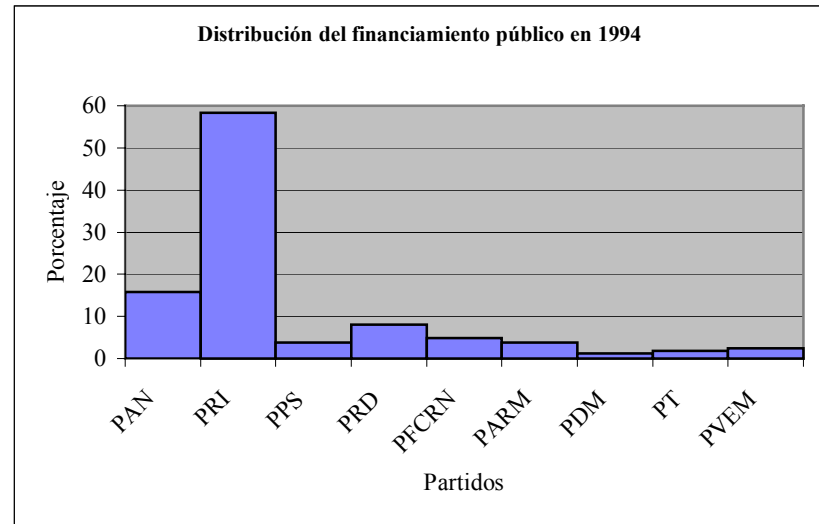
Hasta ese momento las reformas provocaron que los partidos tuvieran, en general, una mayor disponibilidad de recursos, lo que no evitó que el PRI mantuviera la ventaja monetaria al contar con la mayor parte del dinero que el Estado otorgaba a los partidos a lo que se sumaba el dinero que continuaba recibiendo de forma extralegal (véanse de **Gráficas de distribución de dinero público 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4**)

⁴³Los datos referentes al gasto neto ejercido en educación y salud públicas por el gobierno federal se encuentran en *Ingreso y el gasto público en México*, INEGI, 2001, p.84.

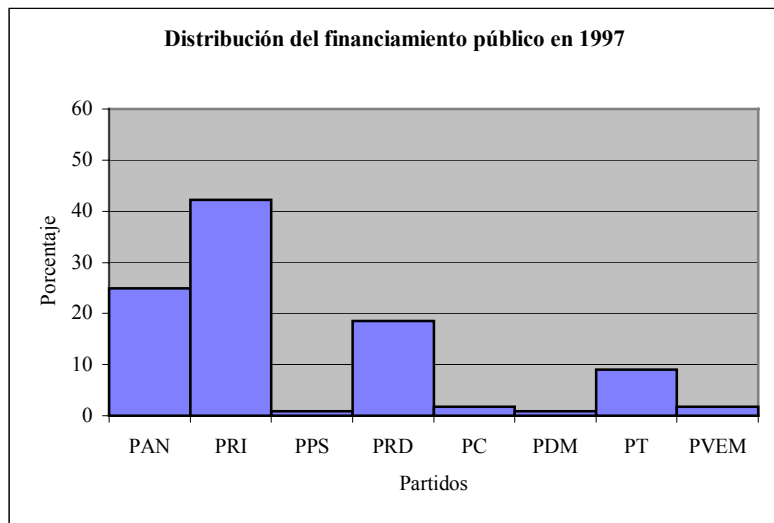
GRÁFICA 2.1



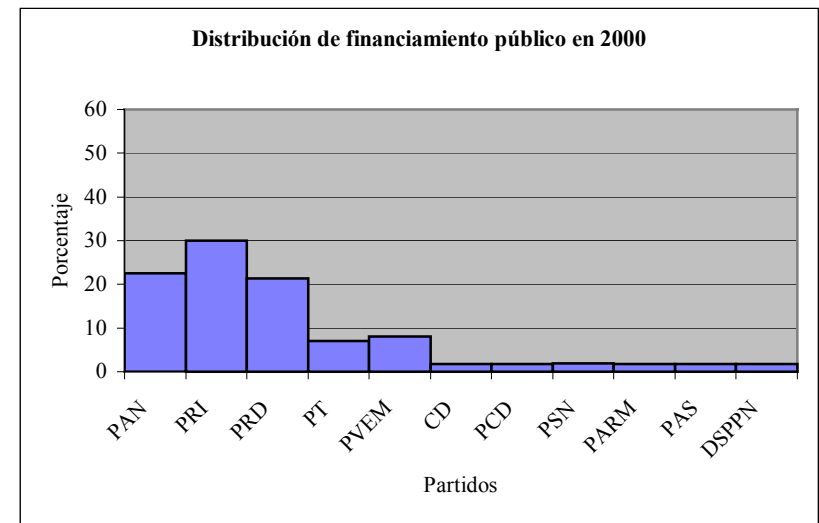
GRÁFICA 2.2



GRÁFICA 2.3



GRÁFICA 2.4



La entrega de dinero a los partidos estaba acorde con la nueva correlación de fuerzas y estaba relacionada con la incorporación al juego electoral de otras alternativas políticas, particularmente la del PAN. En efecto, a pesar del descontento de la tradicional clase política, Salinas estableció alianzas fuera del sistema de partido del Estado constituido por el binomio gobierno-partido oficial, al llevar a cabo un proceso de ampliación gradual y selectiva de la competencia electoral, cuyo pivote clave fue la alianza con el PAN.⁴⁴

Los acuerdos hechos entre la dirigencia del PAN y funcionarios gubernamentales de primer nivel estuvieron caracterizados por una postura subordinada, principalmente en torno al tema económico, de ahí que la cooperación entre una de las principales corrientes de este partido y el régimen priista favoreciera a la estabilización económica y la continuidad exitosa del proyecto económico neoliberal.

Sin embargo, la gran transformación en esta materia vendría con la reforma a la ley secundaria y a la Constitución en 1996, la cual comprobó ser la más profunda en materia de subsidio estatal al declararlo dominante sobre las fuentes de aprovisionamiento privado y al elevar su monto de forma significativa hasta convertirlo en uno de los más costosos del mundo.

El contexto que precedió a esta transformación institucional, tuvo que ver, en gran medida y principalmente con factores económicos de la misma forma en que se produjeron las reformas electorales que se dieron a partir de 1986-1987. La causa económica inmediata que propició esta reforma estuvo relacionada con la crisis de finales de 1994 a lo cual estuvo añadido un contexto político negativo como el alzamiento armado en Chiapas el 1º de enero de 1994 del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los asesinatos del

⁴⁴ Todd A. Eisenstadt "Thinking outside...*op. cit.*

candidato a la presidencia por el partido oficial, Luis Donald Colosio, y del secretario general de este organismo, José Francisco Ruiz Massieu.

La crisis y el momento político difícil aceleró el proceso de separar al partido del Estado, el cual Zedillo había anunciado aún antes de iniciar su sexenio cuando, por ejemplo, siendo presidente electo en un discurso el 4 de agosto de 1994 dijo en la sede del PRI: “...los priístas no queremos un Estado que se apropie del partido, ni un partido que se apropie del Estado”.⁴⁵ La separación entre el partido y el Estado incluía el tema de los recursos públicos, de ahí que el régimen impulsara una nueva normatividad de financiamiento público, la cual seguiría ordenando la asignación de recursos de forma estratégica y al mismo tiempo transparentaría y legalizaría lo que de forma extra legal utilizaba el PRI.

Durante la administración de Salinas (1988-1994), se había logrado estabilizar (en gran medida a lo avanzado por De la Madrid) la economía al bajar la inflación anual de 160% en 1987 a alrededor de 7% antes de la devaluación de diciembre de 1994; asimismo hubo un crecimiento de 3.3% en 1989 y 4.4% en 1990 y aunque disminuyó a 3.6% en 1991, 2.6% en 1992 y 0.6% en 1993, en 1994 volvió a crecer para ubicarse en 3.5%. Aunque la tasa de crecimiento fue modesta y menor que en otros países que también pusieron en marcha un programa de reforma, la mejoría con respecto al sexenio anterior fue evidente”.⁴⁶ Asimismo, Salinas logró fortalecer el carácter autónomo de la tecnocracia neoliberal en su manejo de la política macroeconómica, lo cual siguió estando favorecido por la continuidad en la política de alianzas que el régimen inició bajo el gobierno de

⁴⁵ *La Jornada* 3 de agosto de 1994.

⁴⁶ Carlos Elizondo Mayer Sierra (1997) “Tres trampas sobre los orígenes de la crisis económica mexicana de 1994” en *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, enero-marzo, pp. 953-969.

Miguel de la Madrid y que fue situando a los partidos como los principales actores de este cambio.

Así, la autoridad presidencial y la fortaleza del régimen priista parecía reestablecida tras la crisis de 1982 y el proceso electoral de 1988. El proyecto económico neoliberal parecía fluir con facilidad; sin embargo, la crisis económica de diciembre de 1994, pocos meses después de que Ernesto Zedillo Ponce de León tomara posesión del cargo de presidente, afectó nuevamente las finanzas públicas y, por tanto, la política clientelar del PRI.

Esta nueva crisis económica vino como consecuencia de un tipo de cambio sobrevaluado y un alto déficit en la cuenta corriente financiado con instrumentos de corto plazo,⁴⁷ lo que se expresó en una depreciación del dólar de más de 100%, aunque luego se estabilizó en alrededor de 70%, y mediante la quiebra del sistema financiero bancario mexicano. La debilidad económica que en ese momento experimentó el país también se debió a que los inversionistas privados internacionales sacaron sus capitales, hecho que no era un asunto menor dado que entre 1990 y 1993 México había recibido más recursos extranjeros (52,800 millones de dólares) que cualquier otro país del mundo desarrollado.

De acuerdo con economistas, si bien México tenía una mayor capacidad para enfrentar la crisis, los efectos negativos no fueron menores al grado de que durante 1995 hubo un crecimiento negativo de 6.9% y la inflación alcanzó 57%. Para enfrentar esta crisis, a principios de 1995 el gobierno solicitó varias líneas de crédito, entre otros, al FMI; sin embargo, el panorama económico y sus consecuencias sociales, así como los problemas políticos afectaban la estabilidad, lo que fue observado como riesgoso por los grandes inversionistas internacionales y por las instituciones crediticias. De ahí que algunas

⁴⁷ *Idem*

calificadoras recomendaran implementar reformas políticas con la finalidad de mantener la estabilidad para, de ese modo, crear confianza entre los capitales.

Así, el 10 enero de 1995, dos días antes de que el presidente Bill Clinton liberara un crédito para México de 20 mil millones de dólares⁴⁸, Zedillo, en su afán de enviar mensajes de confianza a los capitales internacionales, convocó a la realización de un pacto político al que únicamente fueron invitados los partidos⁴⁹, con cuales días más tarde se firmaron los “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional” que sirvieron como base para las negociaciones de las que eventualmente emanaría lo que el propio presidente había anunciado como una reforma electoral definitiva a nivel federal en el marco de la llamada Reforma del Estado y entre cuyos aspectos se encontraba el tema del financiamiento público a los partidos.⁵⁰

Estos acuerdos sentarían el precedente de lo que eventualmente sería la reforma electoral de 1996, la cual ha sido elogiada por organismos internacionales como la ONU, como la más profunda de todas las legislaciones electorales recientes en México, pues señala que ésta fue central para propiciar el cambio político de 2000 al generar los cambios institucionales que pusieron fin al mandato de más de 70 años del PRI.⁵¹

Esta importante reforma contendría como uno de sus elementos más relevantes el declarar constitucionalmente dominante el financiamiento público a los partidos sobre las

⁴⁸ El 12 de enero de 1995, Estados Unidos liberó un préstamo de 20 mil millones de dólares para México al mismo tiempo que el entonces presidente estadounidense, Bill Clinton, declaró que México era un país que estaba en el “interés económico y estratégico de los Estados Unidos” por lo que para éste era muy importante “la prosperidad y estabilidad de México”. Entre 1995 y 1996 el gobierno se dedicó a tratar de recomponer la economía y el escenario político. *El Financiero*, 7 y 13 de enero de 1995.

⁴⁹ *El Financiero*, 11 de enero de 1995, p. 41.

⁵⁰ Véase *La Jornada*, 18 de enero de 1995, “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional”, 17 de enero de 1995, firmado por Carlos Castillo Peraza, presidente del Comité Ejecutivo del PAN; María de los Angeles Moreno Uriegas, presidenta del CEN del PRI; Porfirio Muñoz Ledo, presidente del PRD; Alberto Anaya Gutiérrez, coordinador del CEN del PT; y como testigo de honor, Ernesto Zedillo Ponce de León, presidente de México.

⁵¹ *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, particularmente el apartado “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”. Disponible en internet

fuentes de dinero privado e impulsar un elevado monto de recursos para estos organismos.⁵²

La reglamentación en materia de financiamiento público tuvo como principales objetivos otorgar recursos suficientes a través de fórmulas claramente determinadas que posibilitaran un reparto más equitativo para que éste sea un factor de competitividad.

Así, bajo esta reforma se redujeron los rubros de financiamiento público a tres modalidades: 1) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de cuyo monto total se asignará 30% de forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el congreso, en tanto que 70% se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido; 2) Para gastos de campaña se otorga a cada partido, durante el año de la elección, un monto adicional equivalente al recibido por concepto de financiamiento ordinario y 3) Para actividades específicas que abarca gastos por actividades de educación y capacitación política; investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos. El Consejo General puede autorizar apoyos para este rubro hasta por 75% de los gastos anuales comprobados.⁵³

Lo más importante de estas modificaciones no estaba, como es de notar, en la nueva clasificación, sino en las proporciones monetarias que alcanzó el monto del financiamiento público, la manera de distribuir los recursos y en que éste se convirtió en una fuente dominante sobre el dinero de origen privado.

⁵² Con el acuerdo de todos los partidos el 26 de julio de 1996 se aprobó la reforma constitucional que convirtió en dominante el financiamiento público sobre las fuentes privadas de aprovisionamiento. Véase *New York Times* del 27 de Julio de 1996. El 14 de noviembre de ese año durante el proceso de reforma electoral fue aprobado en la cámara de diputados el proyecto que elevó en más de 600 por ciento el financiamiento público a los partidos, reglamentación que fue ratificada en el senado el 20 de noviembre: véanse el periódico de circulación nacional *La Jornada* del 15 y 21 de noviembre de 1996. Los montos elevados de subsidio estatal generaron una ruptura del consenso entre los partidos con el cual se había conducido la reforma constitucional y electoral. Para aprobar los altos montos de financiamiento público Zedillo utilizó su mayoría en el congreso. Véase *La Jornada* del 28 de noviembre en donde Zedillo declaró en un viaje a Singapur que fue legítimo usar su mayoría para aprobar el elevado subsidio estatal.

⁵³ IFE, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (noviembre de 1996), IFE, México, pp. 45-50.

El que se declarara dominante el subsidio del Estado planteó que la ley estableciera límites al financiamiento privado tanto en tiempos ordinarios como durante las campañas políticas. Para los tiempos de campaña los toques (a los gastos operativos y de propaganda en las vías públicas, en prensa, radio y televisión) se acuerdan cada elección de forma diferenciada tanto para presidente como para diputados y senadores conforme lo que indique el Consejo General de IFE con base en el artículo 182-A fracción 4 de la ley federal electoral. En tanto que para los tiempos ordinarios se señaló en el Cofipe (artículo 49, fracción II, inciso b, 1) que “cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos”⁵⁴

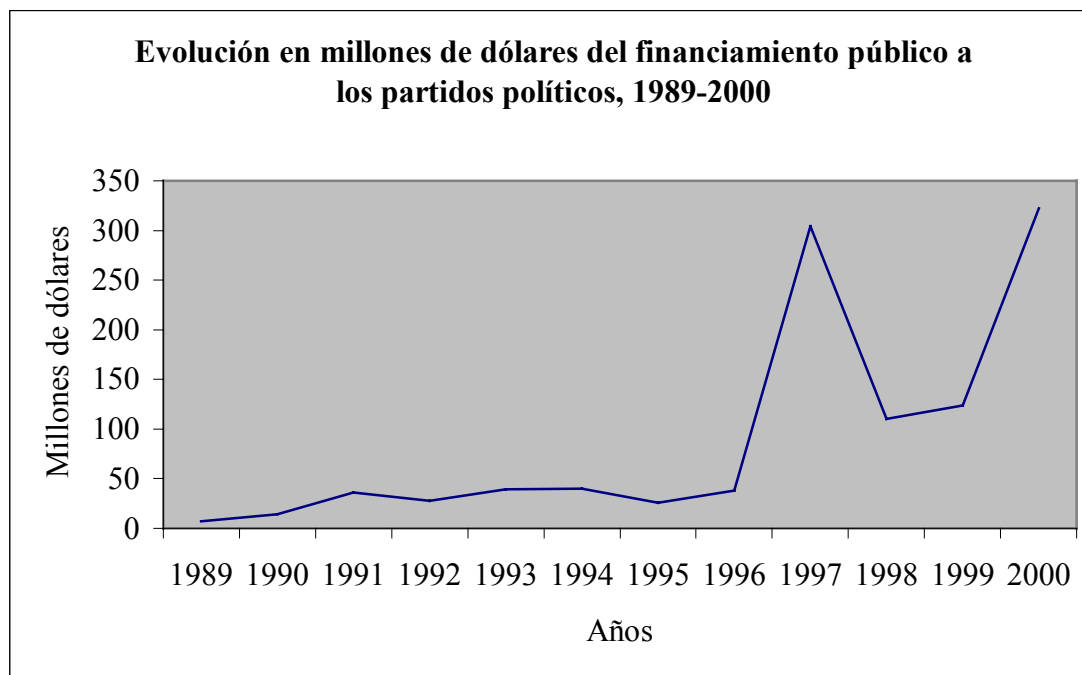
Como efecto de la reforma de 1996 se registró un incremento porcentual en términos reales de 660% durante el año electoral de 1997 con respecto al de 1994 (Al respecto véase **Gráfica 2.5** de evolución de financiamiento público).

Al mismo tiempo el nuevo esquema de distribución de los recursos del Estado, que tan sólo valoró el número de votos obtenidos por cada partido en la elección como un criterio de asignación, resultó más equitativo en relación con los años anteriores, lo que se evidenció en los procesos electorales de 1997 y 2000 cuando el PRI logró 42% y 30% respectivamente en contraste con 1991 y 1994 cuando el PRI concentró 44% y 58% de los ingresos provenientes del Estado. Sin duda, el que el PRI hubiera perdido la mayoría en el congreso en el proceso federal electoral de 1997 fue la evidencia de que las condiciones de la competencia electoral mejoraron, tales como una justa distribución del financiamiento

⁵⁴ *Ibid*, p. 47.

público. A lo que se suman los resultados del proceso electoral de 2000 cuando finalmente el PRI tuvo que dejar la presidencia al candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox.

GRÁFICA 2.5



Elaboración propia con base en datos del Diario Oficial de la Federación que están contenidos en el Anexo 1

La reforma electoral de 1996 volvió a crear certidumbre entre los capitales internacionales, a pesar de que el único aspecto que no logró un acuerdo unánime y generó una ruptura en el consenso que habían alcanzado el PRI y el resto de los partidos fue justamente el relativo al monto del financiamiento público.

A pesar de que la inflación se mantuvo elevada durante 1996, la aprobación de la reforma sumado al crecimiento económico del PIB a finales de ese mismo año del orden de

6.2% y de 7.3% en 1997⁵⁵ fueron elementos que los capitales observaron como signos de estabilidad política y económica.

Las crisis económicas registradas durante los ochenta y noventa, así como el cambio económico fueron momentos que contribuyeron con distinto peso a la actualización del esquema de privilegios para la clase política mexicana. El ajuste, la estabilización y la liberalización económicas desgastaron la política clientelar del régimen⁵⁶, cuya función distribuidora había permitido salvaguardar su predominio electoral y por ello su legitimidad social, así como la reproducción de la tradicional clase política desarrollada a la sombra del sistema del partido del Estado.

La vulnerabilidad económica en la que se encontró el país alejó la injerencia directa de los políticos tradicionales en la dirección economía, lo que llevó a replantear la posición del Estado en tanto proveedor de recursos públicos. El que la conducción de la economía hubiera quedado en manos de la tecnocracia hizo que tanto los recursos con fines electorales como los usados para la reproducción de la clase política fueran utilizados de forma más moderada, ordenada y democratizada. Ello ha permitido a la tecnocracia tener un mayor margen de autonomía para aplicar tanto las políticas de ajuste como de transformación económica. Los partidos han contribuido a ser canales de control y garantes de la estabilidad social en medio del cambio económico.

El costoso financiamiento público a los partidos aprobado en aquel año no sólo tuvo como fin legitimar y garantizar para el futuro gran parte de los recursos que el PRI venía haciendo uso con antelación en tanto partido del Estado. El alto subsidio a los partidos

⁵⁵ José Ayala Espino (2001), *Economía del sector público...op.cit*, p. 125.

⁵⁶ El desgaste de la política clientelar también estuvo favorecido porque en la reforma de 1996 se incorporó por primera vez en la Constitución una referencia a los derechos políticos que menciona la libertad de los ciudadanos a afiliarse individualmente a los partidos contra la práctica tradicional de llevarla a cabo a través de organizaciones con todos sus miembros. Véase artículo 35, *Constitución Política de los Estados Unidos...op. cit*.

puede analizarse como un mecanismo que sirvió para “ablandar” a la nueva clase política, constituida por las elites de los partidos, durante el proceso de cambio económico y político que venía experimentando México desde los años ochenta. En el proceso de cambio de un *sistema de partido del Estado* a uno multipartidista el financiamiento público ha cumplido la función de amortiguar la transformación hacia uno neoliberal sin crear rupturas.

Así, el régimen priísta fue exitoso en términos generales ya que puso de manifiesto que fue capaz de llevar a cabo cambios estructurales sin violentar el camino de la estabilidad política ni la continuidad del cambio de un modelo económico a otro. Además pudo asegurar y abandonar el poder de forma ordenada, lo que se debió, entre otros factores a la democratización del financiamiento público. Una gran cantidad de países en desarrollo ha emprendido reformas económicas similares pero en medio de rupturas en las formas de gobierno. En cambio en México, las transformaciones —aunque con momentos de violencia política— han sido canalizadas en el interior de las instituciones existentes y, a diferencia de otros países, el proceso de crisis, ajuste y reconversión económica se ha llevado a cabo sin riesgo de quiebra del régimen.

El modelo de financiamiento aprobado en 1996 se debió tanto a los problemas suscitados en la conducción de la economía, como al proceso de reestructuración y limitación gradual del papel del Estado en esta área desde la mitad de los años ochenta.

Capítulo 3

La disolución de la cohesión de clase política priísta, la rearticulación de una nueva en torno a los partidos políticos y el papel del financiamiento público

Hasta 1982 la clase política priísta había mantenido un alto grado de cohesión a pesar de las divergencias que existían en su interior, lo cual había contribuido a la hegemonía del PRI desde la posrevolución. Uno de los aspectos que posibilitó la unión y cooperación entre esta clase política fue que ésta era partícipe de forma sistemática de la estructura de privilegios proveídos por el régimen del PRI a través de su política clientelar. Como organización corporativa, hasta principios de los ochenta el PRI había operado como una “coalicción distributiva” de bienes materiales, recursos económicos y puestos de poder público; sin embargo, la crisis y los cambios estructurales en la economía experimentados desde la década de los ochenta redujeron los recursos susceptibles de ser repartidos entre la clase política priísta, lo que gradualmente diluyó su cohesión y debilitó su hegemonía.¹ De ahí que la clase política priísta comenzara a experimentar divisiones, rupturas y purgas internas, las que, paralelamente, condujeron a la pérdida de legitimidad del sistema de partido de Estado.

¹ Denise Dresser, (1996) “Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México” en *Las dimensiones políticas...op. cit.*, pp. 215-217.

La crisis de 1982 impidió al sector tecnócrata que se erigió como hegemónico dentro del régimen continuar manteniendo la cohesión de la clase política priísta en los términos habituales pues, por un lado, los problemas económicos habían limitado el uso clientelar de los recursos públicos y, por otro, la reestructuración de la economía exigía un manejo autónomo de las finanzas con respecto a la clase política tradicional que anteriormente había tenido una importante intervención en éstas.

Esta tecnocracia hegemónica requirió articular un nuevo consenso que le permitiera tener una base de apoyo político y que ésta, a su vez, le ayudara a crear un respaldo social con el fin de reestablecer la legitimidad del régimen y, sobre todo, a conservar la estabilidad del sistema político que requería la reactivación económica. La construcción del nuevo consenso incluyó a ciertos grupos tradicionales, pero también, de forma inédita, comenzó a integrar a los partidos opositores como los principales actores de la nueva alianza, conformándose una nueva clase política.

El inicio de la formación del nuevo consenso impulsado por la tecnocracia neoliberal fue debilitando de forma progresiva el sistema de partido de Estado y, paralelamente, contribuyó a la gradual construcción de un sistema plural de partidos. La cimentación de la nueva alianza requirió tanto reformas al sistema político-electoral como al interior del PRI de tal modo que las nuevas regulaciones permitieran una competencia interpartidaria real.

Entre las reformas electorales, las regulaciones al financiamiento público a los partidos y el mejoramiento de las retribuciones parlamentarias² fueron elementos

² Si bien no hay estudios sistemáticos dedicados al análisis de las retribuciones parlamentarias, éstas mejoraron significativamente. Mientras en 1991 un diputado percibió 1,955.16 dólares mensuales, en 2003 sus percepciones alcanzaron 5,615.02 dólares, lo que sentó un aumento de 187.18%. Fuentes donde se verificaron los salarios: www.diputados.gob.mx e IFE, *Memorias del proceso electoral federal de 1991*.

importantes en esta transición hacia una sistema multipartidista, al forzar y al mismo tiempo amortiguar el cambio político.

La incorporación de un costoso subsidio estatal desde 1996, que se convirtió en dominante sobre otras fuentes de recaudación de recursos partidarios, ayudó a reforzar “desde arriba” la creación del sistema plural de partidos e hizo que esta transición, dada a partir de los cambios en la conformación del congreso en 1997 y con el relevo del PRI de la presidencia en 2000, se produjera sin un quiebre del régimen.

En este capítulo se explicará el papel que tuvo el financiamiento público en la construcción de un nuevo consenso político centrado en los partidos políticos. En el primer apartado se analizará el proceso de disolución de la cohesión de la clase política priísta; mientras que en el segundo y tercero se explicará el proceso de reformas tanto del sistema político-electoral como del PRI, el cual estuvo destinado a impulsar la formalización de una nueva alianza y clase política que estuviera integrada por los partidos y en donde la aprobación de un elevado financiamiento público tuvo el papel estratégico de facilitar y reforzar la creación de un sistema plural y competitivo de partidos, que posibilitara la alternancia en la presidencia.

Compendio (1993), IFE, México, p. 213. Para el cálculo de los salarios en dólares se utilizó el tipo de cambio promedio anual proveído por el Banco de México para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera liquidadas en México al día siguiente. En entrevista el 14 de agosto de 2002 María Elena Álvarez de Vicencio, diputada federal por el PAN en la 59 Legislatura, señaló que en la década de los 70 las retribuciones parlamentarias no eran tan onerosas como en la actualidad, por lo que no se exigía a los diputados de su partido cuotas elevadas para el financiamiento de éste.

a) Disolución de la cohesión de la clase política priísta: rupturas, divisiones y purgas internas

Hasta antes de la crisis de 1982 hubo sucesos políticos que pusieron en duda la legitimidad del sistema del partido del Estado, tales como el movimiento estudiantil de 1968 o la emergencia de movimientos guerrilleros campesinos y urbanos durante las décadas de los 60 y 70. Sin embargo, estos acontecimientos no pusieron en riesgo la unidad de la clase política ni la continuidad del régimen del PRI.

La crisis de 1982 fue uno de los eventos que comenzaron a incubar el ocaso del régimen del PRI.³ Entre otros aspectos, como ya se explicó, la política clientelar del PRI que hacía participes a sus miembros y simpatizantes de prebendas y privilegios económicos permitió operar el apoyo y movilización electoral en su favor y, en cuanto este esquema falló, la cohesión de la clase política priísta experimentó un proceso similar, lo que afectó el respaldo de la base social y política sobre los cuales se asentó el dominio del PRI.

Siguiendo a Klaus Von Beyme, en este trabajo se alude a la clase política para referirse a aquellos miembros de los partidos que son participes de forma sistemática de privilegios (formales o informales), lo que incluye el subsidio público. A diferencia del concepto de elite política, cuyo interés está enfocado en un grupo como centro de poder (la investigación politológica acerca de la elite no tiene unanimidad respecto a dónde hay que buscar este centro de poder, si en el gobierno, en el parlamento, etcétera, por lo que a ello dedica gran parte de sus análisis) y donde los políticos “segundones” no desempeñan ningún papel dada la fuerte jerarquización de la elite, para el politólogo alemán lo que

³ Miguel de la Madrid en entrevista con el periódico de circulación nacional *Reforma* del 8 de marzo de 2004 expresó, a propósito de la publicación de su libro de memorias *Cambio de Rumbo*, que la causa fundamental del declive electoral del PRI a partir de 1988 se debió a las severas medidas de política económica que implementó en su sexenio para controlar la crisis.

caracteriza y da lugar a la formación de una determinada clase política es que designa a todas aquellas personas que participan de forma sistemática de la estructura de privilegios proveídos a través del ejercicio del gobierno, del trabajo en parlamento o en la administración pública dentro de un determinado régimen, sin importar si éstas tienen una participación periférica en la toma de decisiones.⁴

El concepto de clase política ayuda a comprender cómo la estructura de privilegios que obtuvo el PRI, en tanto partido de Estado y a través de la política clientelar, fue uno de los elementos, entre otros más (como razones en torno al proyecto económico, ideológicas, el clima internacional), lo que permitió la formación de una clase que contribuyó a mantener durante largo tiempo la cohesión y la unión de sus integrantes. Este mismo concepto contribuye a entender cómo se produjo la disolución de la unidad del PRI, luego de que la estructura de privilegios quedara dañada a partir de 1982 y cómo ésta se tuvo que refuncionalizar a través del financiamiento público permitiendo la formación de una nueva clase integrada por miembros de los partidos políticos de la oposición que anteriormente habían estado excluidos.

1) La ruptura de la Corriente Democrática

Al arribar Miguel de la Madrid a la presidencia de la república (1982-1988) tuvo, entre otras tareas, los retos de revertir la crisis económica mediante la propuesta de una nueva alternativa en esta esfera, así como elaborar una nueva estrategia política acorde con los cambios económicos con el fin de revertir las pérdidas electorales que el PRI experimentó

⁴ Klaus Von Beyme (1995) en *La clase política en el Estado de partidos*, pp.31-32. Aunque Von Beyme en su concepto de clase política no se refiere al sistema de partido de Estado, ni a los procesos de transición política, su definición resulta útil para este análisis en la medida que alude al sistema de privilegios estatales del cual son partícipes los miembros de los partidos.

desde el primer año de aquel sexenio y contrarrestar el respaldo que el PAN empezó a obtener en la votaciones, particularmente a nivel municipal.⁵

En 1982 el PRI había mostrado un retroceso electoral de 19.41 puntos porcentuales al obtener 68.43% de los sufragios, contra 87.84% de los votos que alcanzó en 1976⁶. Sin que esto implicara un cambio significativo en la competencia interpartidaria —las reglas electorales, así como los poderes fácticos no lo permitían—, desde entonces las elecciones comenzaron a ser uno de los indicadores efectivos del ánimo político de la sociedad.

La interrogante que emergió fue la de cómo reformular una nueva estrategia política que 1) revirtiera los resultados electores negativos para el partido oficial 2) que no provocara inestabilidad política tanto entre la clase política gobernante como a nivel social y 3) que se adecuara al escenario de crisis y de reestructuración económica.

Desde el sexenio de José López Portillo el grupo tecnócrata cercano a las tesis neoliberales⁷ propuso cambios en la economía, los cuales comenzaron a ser llevados a cabo bajo la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) en el contexto de la crisis económica. Los cambios venidos con la crisis y la reestructuración económicas afectaron los antiguos mecanismos clientelares sobre los cuales se había sostenido, en gran medida, la

⁵ Soledad Loaeza (1999) destaca que durante el primer año del sexenio de De la Madrid los resultados en los comicios para la renovación de ayuntamientos, gubernaturas y congresos locales no presentaron ninguna novedad ya que el PRI ganó 98% de los cargos. Sin embargo, la analista destaca que posteriormente la votación relativa del partido oficial disminuyó considerablemente en favor del PAN, destacándose los triunfos de este partido en la capital de Chihuahua, donde Luis H. Álvarez fue elegido presidente municipal; del mismo modo que Francisco Barrio y Rodolfo Elizondo en los municipios de Ciudad Juárez y Durango, respectivamente. Véase *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición, México, p. 366-367.

⁶ Silvia Gómez Tagle (1993), *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*, García y Valadés Editores, México, p. 197.

⁷ Para una breve revisión sobre los orígenes y desarrollo de la tecnocracia mexicana, véase Roderic Ai Camp (1997) “Tecnocracia a la mexicana...”, *op. cit.*

cohesión de la clase gobernante y la legitimidad del régimen autoritario del partido del Estado.⁸

La crisis causó exclusión entre la clase política al limitar los recursos, los cuales comenzaron a entrar en disputa. Frente a este panorama, De la Madrid aplicó un programa de ajuste (1982-1985) a través del cual no tuvo más seguir restringiendo los recursos con fines clientelares, acción que si bien en un principio fue seguida con disciplina por la clase política, paralelamente, fue observada con sospecha y recelo. Siguiendo el imperativo de modificar las formas tradicionales del clientelismo político, De la Madrid optó como solución inmediata por incorporar modificaciones relativas al proceso interno de selección de candidatos en el PRI, con el argumento formal de que estos cambios ayudarían a la elección de los aspirantes que tuvieran mayores capacidades competitivas. De esa manera, el sentimiento de exclusión entre la tradicional clase política disminuiría al observar que éste venía como efecto de las escasas habilidades competitivas. Por ello, en 1984, previo a los comicios de 1985, los comités estatales del partido expidieron 14 convocatorias llamando a las bases de militantes a participar en el proceso interno de selección de candidatos a ocupar puesto de elección popular. Ese mismo año en la XII Asamblea Nacional De la Madrid llamó a reorganizar al partido “hasta las más pequeñas unidades de acción política...” y se puso en marcha el Programa de Promoción del Voto, así como la estrategia que vinculaba la estructura territorial del partido con los sectores, todo esto con el fin de enfatizar en la unidad partidista en torno a su proyecto económico.⁹

No obstante, estos cambios fueron evaluados como insuficientes por algunos sectores del PRI quienes miraban que, por ejemplo, no planteaban la democratización de

⁸ Miguel González Compeán (2000), *El partido ...op. cit.*, pp. 500 y 502.

⁹ *Ibid*, pp. 534-538.

los procesos de selección interna en todos los niveles, lo que incluía el puesto de la presidencia, por lo que prevaleció el descontento y con ello el comienzo de la desunión y del indisciplinamiento.

En efecto, entre octubre de 1985 y diciembre de 1987 se gestó y desarrolló al interior del partido oficial un pequeño grupo que conduciría a una de las divisiones más importantes que habría experimentado este organismo desde su nacimiento, la cual estaba encabezada por prominentes priístas que en ese momento habían tenido o poseído cargos importantes en la burocracia gubernamental, como Rodolfo González Guevara, Porfirio Muñoz Ledo, Cuauhtémoc Cárdenas e Ifigenia Martínez, entre otros.¹⁰

Este grupo que se autodenominó como la “Corriente Democrática” diagnosticó que la situación de crisis política y económica en el país no sólo se debían a la equivocada política económica, sino también a la falta de democracia al interior del PRI. Esta corriente argumentó que las circunstancias económicas que experimentaba el país la obligaban a “actuar políticamente con objeto de contribuir a la democratización de los procesos electorales del PRI”, y a partir de ahí influir en el diseño de un nuevo proyecto económico. Buscaban desarrollar la formación de un movimiento popular, pues evaluaban que éste daría fuerza a las instituciones para resistir a las presiones extranjeras que estaban detrás del nuevo plan económico. Además, advertían sobre el riesgo de una pérdida de votos de no democratizarse el PRI,¹¹ así como serios conflictos de credibilidad política, dado que entre

¹⁰ Para un análisis detallado de la formación y desarrollo de la Corriente Democrática del PRI véase Luis Javier Garrido (1993), *La ruptura. La corriente democrática del PRI*, Ed. Grijalbo, México, así como Miguel González Compeán (2000) *El partido....op. cit.* p. 505.

¹¹ Luis Javier Garrido (1993), *La ruptura. La corriente democrática del PRI*, Ed. Grijalbo, México.

1984 y 1985 habían sido separados de sus cargos los gobernadores de Yucatán, Guanajuato y Chihuahua.¹²

Esta corriente no buscaba una ruptura con el partido, tal como ellos mismos lo señalaron al autoevaluarse como un movimiento dentro de los sectores oficiales que trataba de “minar la estructura de poder en México (que actuaba) a favor de una corriente derechista, antiestatista y extranjerizante”, aliada con la administración Reagan...”. No obstante, dadas las críticas que esta corriente emitía, así como la fuerza que estaba cobrando entre importantes sectores priistas, algunos de sus primeros integrantes la abandonaron al vislumbrar que la exigencia de democratización interna abría la posibilidad de una fractura dentro de la clase política.¹³

El enfrentamiento entre la Corriente Democrática y la dirigencia del PRI, el cual se hizo público en 1987, disparó otras expresiones disidentes en pro de la democratización interna. Así, por ejemplo, se formó la agrupación regional Movimiento de Renovación Democrática, que aglutinó a 2 mil miembros e importantes líderes michoacanos que se adhirieron a las demandas de democratización de la Corriente Democrática; del Frente Juvenil Revolucionario (FJR) surgió una fracción denominada Juventud Progresista dirigida por Alejandro Rojas Díaz Durán (secretario de coordinación) y Ramiro de la Rosa (Secretario de Divulgación Ideológica) y entre 1989 y 1991 el ex impulsor de la Corriente Democrática y posteriormente desertor de ésta, Rodolfo González Guevara, formó la Corriente Crítica dentro del PRI pero, ante lo infructuoso de transformar el partido desde el interior, renunció a éste.¹⁴

¹² Miguel González Compeán (2000) *El partido...op. cit.* pp. 523,525 y 528.

¹³ Luis Javier Garrido (1993), *La ruptura. La corriente democrática del PRI*, op. cit, pp. 14, 15, 24, 25 y 49.

¹⁴ *Ibid*, pp. 55, 82-83 y 197.

Estas disputas y desacuerdos internos plantearon a De la Madrid la tarea de disciplinar a la clase política priísta con el fin de ofrecer certidumbre y estabilidad política a los capitales nacionales e internacionales en torno al nuevo proyecto económico. De ahí que el movimiento interno generado al interior del partido con la exigencia de democracia por parte de la Corriente Democrática resultaba inconveniente porque además de comenzar a crear la división intrapartidaria, ésta se hacía en medio de una importante movilización de reforma universitaria, en vísperas de la sucesión electoral de 1988 y en un momento de vulnerabilidad económica y de prueba sobre la viabilidad del proyecto propuesto por la tecnocracia dirigente. Por ello, como una manera de afirmar su autoridad y contra todas las voces disidentes pro democráticas, en 1987 De la Madrid decidió la selección del candidato a la presidencia del PRI, aunque simuló un proceso de selección democrática entre varios candidatos.¹⁵

La debilidad organizativa de las fuerzas disidentes del partido para encauzar un proceso de selección interno democrático facilitó la imposición del candidato del presidente, lo que permitió al PRI asegurar la continuidad en el poder del grupo tecnocrático afín al proyecto neoliberal. Este hecho consumó la separación de la Corriente Democrática del partido, hecho que acrecentó la de por sí cuestionada cohesión del PRI, ya que ni siquiera quienes se disciplinaron en torno al presidente, como los sectores obreros,

¹⁵ De la Madrid hizo aparecer que hubo cierta democratización interna en la selección del candidato cuando en agosto de 1987 anunció que seis destacados priístas participaban en la competencia por la precandidatura a la presidencia de la República: Ramón Aguirre, jefe del Departamento del Distrito Federal; Alfredo del Mazo, secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Sergio García Ramírez, procurador General de la República; Miguel González Avelar, secretario de Educación Pública; Manuel Bartlett, secretario de Gobernación, y Carlos Salinas de Gortari, secretario de Programación y Presupuesto. Soledad Loaeza (1999) *El Partido Acción Nacional...:op. cit.* p. 402.

quedaron conformes con la designación de Carlos Salinas de Gortari como candidato a la presidencia en el proceso electoral de 1988.¹⁶

La ruptura en el bloque oficialista también impactó en los partidos paraestatales por lo que el PPS, el PARM e incluso el PST (luego Partido Cardenista de Reconstrucción Nacional), aprovecharon la coyuntura para salirse de la disciplina dictada desde la clase política hegemónica en busca de mejores oportunidades políticas en una actitud claramente arribista de sus dirigentes.¹⁷

2) Las purgas políticas durante el periodo de Salinas

El escenario de división en el bloque oficialista durante el gobierno de De la Madrid, continuó durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari quien, al tomar el poder, emprendió varias purgas políticas contra aquellos que al interior de su partido mostraron tanto desdén hacia su candidatura, como aversión a los cambios políticos y económicos que él trató de producir, lo que condujo a un mayor debilitamiento de la unidad de la clase política priísta.

Al iniciar su gobierno una de las primeras facturas que Salinas cobró fue la que llevó a cabo a principios de enero de 1989 cuando apresó a los líderes del poderoso sindicato de Petróleos Mexicanos (Pemex), Joaquín Hernández Galicia, la *Quina*, y Salvador Barragán Camacho, quienes habían mostrado animadversión a su candidatura a la presidencia e incluso —existía el rumor— habían apoyado económicamente la campaña de quien en 1988 fuera su principal contrincante, Cuauhtémoc Cárdenas. La *Quina* fue acusado de introducción, acopio y posesión ilegal de armas de fuego, las cuales, de acuerdo

¹⁶ Miguel González Compeán (2000), *El partido...op. cit.*, pp. 552-554.

¹⁷ Luis Javier Garrido, *La ruptura...op. cit.* p.187.

con la Procuraduría General de la República, iban a ser utilizadas para causar inestabilidad política en el país.¹⁸ El mismo 10 de enero, también fue detenido Sergio Bolaños, presidente del Grupo Empresarial Serbo, al cual pertenecían importantes empresas relacionadas con la perforación de pozos y con la transportación marítima de petróleo. Aunque Bolaños fue inicialmente enjuiciado de evasión fiscal por 3,500 millones de pesos, cantidad que se incrementó con el paso de los días, también fue acusado de ser el prestanombres de los líderes del Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (SRTPRM).¹⁹

Otra purga política ampliamente difundida en la prensa, fue el que se aplicó en marzo de 1989 contra el líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Carlos Jongitud Barrios, quien violentó la disciplina en torno a los acuerdos de control de precios y salarios contenidos en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), al movilizar a los maestros en busca de un aumento salarial. El encarcelamiento de Jongitud Barrios, quien también había sido gobernador de San Luis Potosí y fue reemplazado por Elba Esther Gordillo, sirvió para dar una imagen de lucha contra la corrupción.²⁰

Pero sin duda los acontecimientos políticos que mostraron la profundidad de los desacuerdos internos en el PRI y su culminación trágica fueron los asesinatos políticos suscitados en 1994 de quien fuera al momento de su muerte el candidato a la presidencia

¹⁸ Rafael Loyola Díaz, “La liquidación del feudo petrolero en la política moderna, México, 1989”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 6, núm. 2, verano de 1990, pp. 263-297 y Miguel González Compeán (2000) p. 552-554.

¹⁹ Miguel González Compeán (2000), *El partido...*, op. cit. 552-554

²⁰ *Ibid*, pp. 555-557.

por el PRI, Luis Donaldo Colosio, y del diputado federal electo, secretario general del PRI y ex gobernador de Guerrero, José Francisco Ruiz Massieu.²¹

La designación de Colosio como postulante del PRI a la presidencia bajo el tradicional método del “dedazo” pareció altamente vacilante y dudosa antes y después del anuncio de su candidatura (28 de noviembre de 1993), ya que se habló desde el poder sobre la posibilidad de que el entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís fuera el candidato alterno. La incertidumbre y los rumores sólo fueron apagados cuando Colosio se registró como candidato ante el IFE el 4 de marzo de 1994.²² La declaración de Colosio dos días más tarde durante el acto de celebración del LXV aniversario del partido, en el sentido de que el PRI requería cambios tales como la autonomía con respecto al presidente, fue calificado como una ruptura o distanciamiento con el ejecutivo. Al mismo tiempo, este hecho hizo que su campaña repuntara, lo que también estuvo favorecido por la declaración de Camacho Solís del 22 de marzo en la que éste descartaba cualquier posibilidad de buscar la presidencia. Un día más tarde Colosio fue asesinado, confirmándose la disputa interna en que se debatía la clase gobernante.²³

Aunque días después Ernesto Zedillo fue postulado como candidato del PRI a la presidencia, el clima de violencia política afectó el ambiente preelectoral, lo que se acentuó cuando el secretario de gobernación y presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Jorge Carpizo, presentó la renuncia a su cargo el 24 de junio, apenas dos meses

²¹ *Ibid*, p. 632.

²² Esta alternativa se observaba como viable legalmente ya que Camacho, en tanto comisionado, se encontraba fuera de la restricción constitucional que se aplicaba a los servidores públicos, que debían separarse por lo menos seis meses antes de sus cargos. Salinas lo había designado representante del gobierno federal ante el EZLN en las pláticas de paz luego del levantamiento armado de este grupo el primero de enero de 1994. Camacho Solís, en tanto comisionado para la paz en el conflicto de Chiapas, que en aquel momento estaba en la mira internacional, tuvo una amplia cobertura periodística frente a la deslucida figura de Colosio, por lo que la opinión pública interpretó que las posibilidades de éste como candidato a la presidencia no estaban cerradas.

²³ *La Jornada*, 25 de junio de 1994.

antes de las elecciones, argumentando desacuerdos con facciones al interior del gobierno. Aunque fue rechazada la dimisión de Carpizo por el presidente Salinas, su simple anuncio, aumentó el clima de incertidumbre y volatilidad política en vísperas de las elecciones del 21 de agosto.²⁴ Finalmente, el proceso electoral se llevó a cabo con el amplio triunfo del candidato del PRI, quien obtuvo, 50.17% de la votación válida frente a 26.69% de Diego Fernández de Cevallos del PAN y 17.09% de Cuauhtémoc Cárdenas.²⁵

La aparente tranquilidad que generó el contundente triunfo del PRI, se enturbió con el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu a finales de septiembre de ese mismo año.²⁶ Las primeras pesquisas acerca del crimen señalaron como autores intelectuales a Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex presidente que actualmente está encarcelado, y al diputado priísta del sector agrario, Manuel Muñoz Rocha, quien misteriosamente fue desaparecido y de quien hasta la fecha no se sabe nada.

Este acontecimiento evidenció la disputa latente al interior de la clase política, confirmándose una vez más cuando el Subprocurador General de la República, Mario Ruiz Massieu, al encabezar las primeras investigaciones judiciales sobre el asesinato de su hermano José Francisco, acusó en noviembre de ese año a miembros del PRI de obstruir las averiguaciones. Particularmente, incriminó al presidente del partido, Ignacio Pichardo Pagaza, a la secretaria general sustituta de su hermano, María de los Ángeles Moreno y al Procurador General de la República, Humberto Benitez. Poco antes de que concluyera el sexenio, Ruiz Massieu presentó su renuncia y salió rumbo a los Estados Unidos donde, al

²⁴ Miguel González Compeán (2000), *El partido...op. cit.*, pp.630-632.

²⁵ IFE (1995), *Memoria del proceso electoral federal de 1994*, México, IFE, p. 375.

²⁶ José Francisco Ruiz Massieu fue asesinado el 28 de septiembre de 1994 cuando salía del hotel Casablanca de una reunión privada con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), cuyas oficinas todavía se encuentran junto al hotel, en la calle de La Fragua, en la ciudad de México. Véase *La Jornada* del 29 de septiembre de 1994.

arribar, fue acusado de lavado de dinero y vínculos con el narcotráfico²⁷. Meses más tarde, se suicidaría estando en prisión domiciliaria en aquel país.

Estas divisiones y purgas políticas evidenciaron la disolución de la cohesión de la clase política tradicional. Frente a la exclusión contra aquellos que no se ciñeron a los cambios y aceptaron la nueva recomposición de alianzas que estaba impulsando Salinas con los otros partidos, principalmente con el PAN²⁸, la purga fue el mecanismo para ajustar el proceso de transición económica y política. Cuando las discrepancias no pudieron ser solucionadas a través de los mecanismos renovados de cooptación política, como por ejemplo, el financiamiento público, Salinas forzó los acuerdos y alianzas sobre la base de la coacción y la violencia al interior del bloque gobernante.

Durante el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León, las purgas al interior del bloque gobernante no fueron un mecanismo importante para la formación de acuerdos políticos, aunque ciertamente como hecho relevante y en una regla no escrita de la tradición política priísta, éste llevó a la cárcel a Raúl Salinas de Gortari, hermano de su antecesor en la presidencia por los cargos de autor intelectual en el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, corrupción, enriquecimiento ilícito, entre otros delitos.

²⁷ Miguel González Compeán (2000), *El partido...op. cit.*, p. 633.

²⁸ Soledad Loaeza (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición, México. Véase particularmente el capítulo “La oposición institucionalizada (1988).”

b) El papel del financiamiento público en la recomposición de la clase política en torno a un sistema plural de partidos

1) La promoción de la poliarquía como presupuesto teórico-político en la reestructuración de la nueva alianza política

La gradual disolución de la unidad de la clase política priísta desde mediados de los ochenta y durante los noventa, como efecto del periodo de ajuste económico y cambio estructural llevó al grupo tecnócrata hegemónico a replantear las formas tradicionales de acción y de relacionamiento político con el fin de contrarrestar el déficit de legitimidad que enfrentaba el régimen.

Una de las respuestas a este reto ha sido la construcción de una nueva alianza o clase política en torno a los partidos en donde, elementos como el financiamiento público, han contribuido a facilitar, e incluso forzar, la creación de un sistema de partidos plural que sustituyera al Partido del Estado, el cual resultaba cada vez más ineficiente como medio para conseguir la legitimidad proveniente del voto popular. La formación de un sistema plural de partidos contribuiría a hacer perdurar la estabilidad del sistema político y facilitar la continuidad de los cambios económicos.

Una de las razones por las cuales los partidos políticos fueron situados como los principales actores del cambio se debieron a la influencia que privaba en el contexto internacional acerca de la difusión de la democracia en los países autoritarios, promoción que colocaba en el centro del cambio político a los partidos.²⁹ Influidos por el ambiente de democratización que circulaba en América Latina y otras regiones del mundo, en México el

²⁹ Alan Rouquié y Stephen Suffern (1997) "Los militares en la política latinoamericana desde 1930" en *Historia de América Latina. Política y Sociedad desde 1930*, vol. 12, Cambridge University Press-Crítica, Barcelona, pp. 281-337 y William I. Robinson (1996), "From 'straight power concepts' to 'persuasion' in US foreign policy" en *Promoting polyarchy: globalisation. US intervention and hegemony*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 45-56.

sector tecnócrata que se erigió como hegemónico inició un proceso de apertura política bajo las tesis de la democracia que circulaban en el momento en otras latitudes y que, tal como lo expresaba Robert Dahl en la poliarquía o Giovanni Sartori, tuvieron como objetivo central la formación gradual de un sistema de partidos plural.³⁰

Con base en los presupuestos de la poliarquía³¹ fueron formuladas las teorías de la transición, las cuales además de ser altamente influyentes en la academia de América Latina, también han apuntalado y han sido referentes centrales en el diseño de las instituciones político-electorales a lo largo de los procesos de democratización que se llevaron a cabo en la región desde la década de los ochenta.³²

³⁰ Robert Dahl, en su clásica obra de *La poliarquía* (cuya primera aparición data de 1971), estableció tres condiciones que son fundamentales para su desarrollo: 1) Igualdad de oportunidades para formular las preferencias 2) Igualdad de oportunidades para expresarlas públicamente y 3) Recibir un trato igual por parte del gobierno, lo que quiere decir que no debe haber discriminación por el contenido u origen de tales preferencias. Estas condiciones de la poliarquía se pueden operativizar y hacer mensurables en términos prácticos mediante la evaluación de la existencia de los siguientes atributos mínimos que estableció Dahl: 1) libertad de asociación, 2) libertad de expresión, 3) sufragio universal, 4) autoridades públicas electas 5) derecho a competir en busca de apoyo electoral 6) información alternativa, 7) elecciones libres e imparciales y 8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. Robert Dahl (1989). *La poliarquía*, Tecnos, Madrid, pp. 14 y 15. En tanto Sartori describe a la democracia como el procedimiento “que genera una poliarquía abierta, cuya competición en el mercado electoral atribuye poder al pueblo e impone específicamente la capacidad de respuesta (*responsiveness*) de los elegidos frente a los electores...”. Giovanni Sartori (1992), *Elementos de Teoría Política*. Alianza Universidad, Madrid, p. 43. Asimismo, para un repaso sobre las distintas dimensiones a través de las cuales pueden ser interpretados los sistemas de partidos, véase Stefano Bartolini, “Partidos y sistemas de partidos” en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (Eds.) (1988), *Manual de Ciencia política*, Alianza, Madrid, p. 226.

³¹ Los antecedentes de la poliarquía y de la teoría de la transición se ubican en las teorías de la modernización, de la cultura política y de las políticas del desarrollo surgidas durante el periodo de la posguerra contenidas en la corriente del estructural funcionalismo del sociólogo Talcott Parsons y el científico político David Easton.

³² El calendario del reestablecimiento de gobiernos electos en América Latina luego de las dictaduras militares fue el siguiente: en 1979 en Ecuador subió al poder el civil Jaime Roldós Aguilera; 1980 en Perú ascendió Fernando Belaúnde Terry; en 1982 en Honduras, Roberto Suazo Córdova y en Bolivia, Hernán Siles Zuazo; en 1983 en Argentina llegó al poder Raúl Alfonsín; en 1984 José Napoleón Duarte tomó el gobierno en El Salvador; en 1985 en Uruguay, Julio María Sanguinetti y en Brasil, José Sarney son electos presidentes; 1986 Vinicio Cerezo Arévalo tomó el gobierno en Guatemala; en 1989, en Paraguay, Alfredo Stroessner después de 34 años en el poder es sustituido primero mediante un golpe militar y luego a través de elecciones por el General Andrés Rodríguez; también en 1989 en Panamá asumió el gobierno Guillermo Endara luego de la invasión a Panamá por los Estados Unidos quienes expulsaron al general Manuel Antonio Noriega del poder; en 1989 en Chile hay un plebiscito acerca de la continuidad de la dictadura, en el cual Pinochet es derrotado y un año después en elecciones Patricio Aylwin venció electoralmente al dictador; en 1989 fue derrocado el régimen dictatorial de Jean Claude Duvalier y, después de que por un tiempo el gobierno estuvo ocupado por el ejército, en 1991 llegó al poder el sacerdote Jean Bertrand Aristide. Alain Rouquié y Stephen

En América Latina la promoción de la democracia ha significado el impulso de la poliarquía. Todos los países que experimentaron en su historia regímenes autoritarios y/o militares en la región sustentaron sus procesos en las tesis de esta corriente de pensamiento político, cuya principal meta fue el restablecimiento de las instituciones electorales y la colocación de los partidos como actores centrales de este cambio. México, aunque con sus propias especificidades, también ha sido explicado y ha llevado a cabo su proceso de cambio político de manera general en esta dirección.³³ La razón particular que llevó a México a retomar la propuesta de la poliarquía se debió a que el proceso de reestructuración económica había sido altamente costoso para el régimen del PRI, tanto en términos políticos y sociales, y los teóricos de la transición aseguraban, de forma implícita, que la creación de un sistema de partidos plural permitiría canalizar la divergencia y el conflicto político sin rupturas mediante su institucionalización dentro del sistema³⁴ y, de esa manera, disuadir cualquier reacción desde la clase gobernante o fuera de ella que pudiera poner en duda el proyecto de cambio económico.

De acuerdo con William I. Robinson, las teorías de las políticas del desarrollo y de la modernización —ambas antecedentes teóricos de la poliarquía—, tienen como principio prescriptivo contribuir a la creación de instituciones que tengan la capacidad política de

Suffern “Los militares en la política latinoamericana desde 1930” en *Historia de América Latina* (Ed. Leslie Bethell) (1997), Cambridge University Press-Crítica, volumen 12, Barcelona, p. 319.

³³ Al respecto véase Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández “La lógica del cambio político en México” en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (Comp.) (2002), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México, pp. 7-38. En este artículo se interpreta el proceso mexicano conforme a las ideas del trabajo de Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter.

³⁴ Véase José Woldenberg (2002), *La construcción de la democracia*, particularmente el apartado “Seis tesis sobre la transición a la democracia”, pp. 21-33. Se destacan las apreciaciones de Woldenberg porque a lo largo de todo el proceso de reforma ha sido participante, ya sea como representante de algún partido o como funcionario electoral, en la formulación de las leyes electorales que impulsan las tesis de la poliarquía.

mantener el orden.³⁵ Robinson señala que en la posguerra una corriente dentro la sociología y de la ciencia política asumió como problema teórico primario la formulación de una propuesta que fuera capaz de asegurar la estabilidad del orden social.³⁶ Una de las respuestas a esta problemática fue la de la democracia entendida en términos de poliarquía que propuso Dahl y que más tarde también formularía Sartori.

Dahl y Sartori confluyen en la tesis principal sobre su comprensión en torno a la democracia al coincidir en entenderla como el procedimiento para la selección de una elite representativa. Para estos autores la democracia contemporánea es por definición *representativa*, calificativo que explica el presupuesto pluralista subyacente en su propuesta teórica según la cual las elites electas responderán a los intereses generales de las mayorías a través de las dos dimensiones de la poliarquía: la de la capacidad de respuesta política inmediata (o *responsiveness*) y de la “integración política”. Desde esta perspectiva analítica, la democracia se sitúa y está conformada por las instituciones representativas (el parlamento, los puestos elección popular, así como la institución presidencial) y los *partidos políticos* son los *actores clave* de la realización de ésta, ya que a través de estos organismos se concreta la formación de la representación política. Es por ello que estos autores sitúan su análisis en las *instituciones electorales* y en la realización de elecciones libres en un ambiente de equidad. Se ha promovido que a través de las instituciones

³⁵ William I. Robinson (1996), “From ‘straight power concepts’ to ‘persuasion’ in US foreign policy” en *Promoting polyarchy: globalisation. US intervention and hegemony*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 45 y 47.

³⁶ Giovanni Sartori señala que una de las precondiciones de la democracia es “la política como paz, no la política como guerra, teorizada por Carl Schmitt. Ver el capítulo de “Democracia” (1992), *Elementos de Teoría Política*. Alianza Universidad, Madrid, p. 58.

electorales es posible canalizar las demandas de los ciudadanos a través de la representación política y con disuadir al mínimo cualquier inestabilidad social.³⁷

Las metas de la “estabilidad” y el “orden” que se propone la poliarquía involucran una serie de presupuestos implícitos que conduce a la interrogante ¿Qué orden se busca preservar?

Tal cuestionamiento ha sido minimizado e incluso eludido por los estudiosos de la transición (aunque ciertamente el propio Guillermo O’Donnell ha revalorado en años recientes este aspecto³⁸) con el argumento de que la propuesta teórica de la poliarquía y su impulso concreto en América Latina se inscribe sólo en la esfera de lo “político”, manteniéndose neutral con respecto al desarrollo económico. Un orden social involucra ganadores y perdedores lo que quiere decir que los gobiernos e instituciones políticas creadas bajo la premisa de la poliarquía no fueron diseñados sólo por un asunto de interés público, sino en oposición a otro u otros proyectos políticos o incluso a la redefinición o actualización del mismo. De ahí que se advierta los fines de búsqueda de la estabilidad y el mantenimiento del orden no sean neutrales,³⁹ tal como se observa en el caso concreto de América Latina y México, donde los procesos de transiciones a la democracia en términos de poliarquía han resultado acomodaticios al desarrollo del modelo neoliberal.

³⁷ Veáanse el capítulo de “Democracia” de Giovanni Sartori (1992), *Elementos de Teoría Política*. Alianza Universidad, Madrid, pp. 33 y 39 y William I. Robinson (1996), “From ‘straight power concepts’...*op. cit.* p. 49.

³⁸ Guillermo O’Donnell (1997) “Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas” en *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires, pp. 331-353.

³⁹ *Idem*

2) La reestructuración de alianzas, la nueva clase política y el papel del financiamiento estatal a los partidos en la formación del nuevo consenso

En América Latina el análisis de los procesos de transición política han estado influenciados por Dahl y Sartori, así como por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter,⁴⁰ realizaron acerca de las transiciones a la democracia y cuyo planteamiento situó a los partidos políticos como los principales actores de este cambio, que también tuvo como fin implícito la construcción de un modelo democrático que fuera capaz de absorber el disenso y el conflicto de un amplio sistema social, incurriendo en el presupuesto de que la política es una esfera independiente del orden económico.

En la región el significado teórico de poliarquía ha tenido en su práctica-social concreta la instalación del andamiaje electoral y como trasfondo económico la implantación del modelo neoliberal. De ahí que México, con sus propias particularidades, también se haya ocupado con insistencia en la formalización del sistema de partidos plural y la implementación de reglas que regulen su competencia equitativa. Las leyes electorales, particularmente las que se refieren al financiamiento a los partidos, se inscriben dentro de este debate y transformación política y económica.

El que el grupo tecnócrata hegemónico instalado desde mediados de los ochenta buscara en México el manejo autónomo de la esfera económica, de tal modo que estuviera menos expuesta al tradicional dispendio clientelar por parte de la clase política, le planteó el reto paralelo de delimitar un espacio para ésta. Como se describió en el anterior apartado, tanto el gradual alejamiento de la esfera económica como la paulatina limitación de los

⁴⁰ Guillermo O' Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.) (1989), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, supervisión de la traducción: Oscar Oszlak, Paidós, Buenos Aires.

recursos públicos con fines clientelares condujeron a la pérdida de cohesión de la clase política desde mediados de la década de los ochenta y durante los noventa.

Para enfrentar esta crisis de unidad, las administraciones de De la Madrid, Salinas y Zedillo sustituyeron el partido del Estado por uno plural, lo que se realizó mediante la aplicación combinada de medidas autoritarias y de reforma democrática-electoral. Dada la relación orgánica que existía entre el PRI y el Estado, la construcción de un sistema de partidos plural, se llevó a cabo en dos niveles, por una parte, al interior del partido se ejercieron purgas, consultas y reformas en el proceso de selección de candidatos, mientras que hacia fuera del binomio PRI-gobierno, se implementaron una serie de reformas que fueron institucionalizando a los partidos políticos opositores dentro del sistema político.

3) Las reformas electorales, los cambios al interior del PRI y la relación de éste con el Estado

La transición hacia un sistema plural de partidos no fue un proceso lineal y progresivo, sino que experimentó avances y retrocesos, aceleraciones y desaceleraciones. Las oscilaciones de este proceso dependieron de los cambios e interacciones que se dieron tanto en el nivel del sistema político, como en el cambio de reglas al interior del PRI. A diferencia de lo que ocurrió en América Latina, la formación de un sistema plural de partidos implicó, dada la relación orgánica del PRI con el Estado, la separación de éstas entidades, aspecto en el cual se centraron las reformas.

Quienes en México han tomado como referencia las reformas electorales para interpretar la transición hacia un sistema plural de partidos, ubican el comienzo de este

proceso a partir de la reforma política de 1977⁴¹, impulsada por el entonces secretario de gobernación, Jesús Reyes Heróles pues, como ya se indicó, a partir de ese año los partidos fueron reconocidos en la Constitución. No obstante, hay quienes incluso han señalado como punto de arranque de esta transición las reformas electorales de finales de 1962 cuando se introdujo la figura de los “diputados de partido”.⁴²

Desde finales de los setenta y hasta los noventa se produjeron seis periodos de reformas electorales que asentaron un cambio de largo plazo en el sistema de partidos. Mientras que entre la primera y la segunda legislación transcurrieron diez años, a partir de 1987 la implementación de reformas tuvo una distancia no mayor de tres años, lo que da cuenta del interés por conformar un sistema plural de partidos desde finales de los ochenta, cuyos primeros frutos sustanciales fueron el triunfo de una mayoría opositora al PRI en el congreso federal en 1997 y el relevo de este partido en la presidencia en 2000.

La característica común de estas reformas es que todas, sin excepción, fueron impulsadas “desde arriba”, si bien contaron total o parcialmente con el consenso de los partidos de la oposición. El control autoritario que los distintos presidentes priístas de México ejercieron sobre su partido y el apoyo que tuvieron en el congreso fue crucial para llevar a cabo todas las reformas.⁴³

Sin embargo, fue a partir de la reforma electoral de 1986 cuando los partidos diferentes del PRI comenzaron a intervenir en las discusiones sobre los cambios a las reglas

⁴¹ Véase José Woldenberg (2002), *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, pp. 22-24.

⁴² La cláusula referida a los “diputados de partido” estuvo relacionada con la asignación de curules a los organismos partidarios según la cual, al obtener 2.5% de la votación nacional, tendrían cinco legisladores y uno más por cada medio punto porcentual adicional de votación hasta llegar a un límite de 20 diputados. Esta reforma amplió la representación política en el congreso para los partidos diferentes del PRI.

⁴³ Un ejemplo del papel jugado por la mayoría priísta en el Congreso fue cuando se aprobaron los altísimos montos al financiamiento público durante la reforma electoral de 1996. Véase *La Jornada* del 28 de noviembre en donde Zedillo declaró en un viaje a Singapur que fue legítimo usar su mayoría para aprobar el elevado subsidio estatal.

electorales ya que, por primera vez, fueron convocados para tomar parte en los debates sobre su formulación mediante su intervención en los Foros de Consulta Popular que se realizaron entre junio y julio de aquel año. Asimismo la oposición también fue convocada en el Distrito Federal a los Foros sobre Renovación Política y Participación Ciudadana, de donde surgió, por ejemplo, la iniciativa presidencial que creó en abril de 1987 la Asamblea de Representantes, la cual, si bien no tenía facultad para legislar, fue un espacio institucional a través del cual los representantes de los partidos podían proponer normatividades y reglamentos (como aprobar los nombramientos presidenciales de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. y ofrecer propuestas para el presupuesto de egresos).⁴⁴

El interés por incluir a los partidos de la oposición a mediados de la década de los ochenta estaba dado por la necesidad urgente de pactar una nueva alianza frente a la profundidad del descalabro económico que estaba trayendo divisiones dentro de la clase política priísta, lo que podría producir inestabilidad social. Una manera inicial para prevenir una eventual crisis política y social, así como para reconstruir la capacidad de gobierno por parte del régimen fue la búsqueda por establecer nuevos consensos con partidos políticos distintos al PRI.

Bajo los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, estos presidentes expresaban que era necesario establecer nuevas bases para la competencia política y, a diferencia de Zedillo, nunca expresaron pública y explícitamente la posibilidad de una “transición política”, tema de debate político en América Latina. De la Madrid y Salinas

⁴⁴ Véase en el *Diario de debates* la iniciativa de ley de modificaciones al Código Federal Electoral presentada por el presidente en el congreso federal el 4 de noviembre de 1986, la cual recoge algunas de las ideas presentadas por los partidos y otros organismos de la sociedad civil. Legislatura LIII, Año legislativo II, periodo ordinario, diario núm. 23. y Miguel González Compeán (2000), *El partido...*, op. cit., pp. 521-522.

impulsaron reformas electorales con la finalidad de hacer frente tanto a la crisis y a la reestructuración económica, como a eventuales crisis políticas y sociales.

Es por ello que, aunque De la Madrid y Salinas apoyaron reglas que permitieron un mayor juego electoral para los partidos opositores, al mismo tiempo reforzaron aspectos e idearon nuevos que dañaban la equidad interpartidaria y que, por ello, restringían su capacidad de competencia y fortalecían al partido del Estado. Asimismo, al interior del PRI, si bien plantearon reglas para una selección más democrática de los candidatos a los puestos de elección popular (de tal modo que tuvieran mayor capacidad de competencia), éstas fueron limitadísimas ya que “el dedazo” del presidente y los principales líderes fue la norma predominante. Asimismo, la relación orgánica entre el partido y el Estado no fue cuestionada hasta el sexenio del Ernesto Zedillo.

La dificultad que había para democratizar las reglas electorales a nivel del sistema político se reflejó, por ejemplo, durante el gobierno de De la Madrid en la materia del financiamiento público a los partidos cuando, en un avance, se establecieron, por vez primera, criterios de asignación de dinero, pero la estructura de distribución de recursos públicos continuó favoreciendo al PRI, lo que mostró que el régimen no trató de crear una estructura de competencia equitativa, sino buscar la alianza y cooperación de los partidos mediante el otorgamiento de ciertos privilegios para hacer frente a la pérdida de cohesión de la clase política priísta, favorecer la estabilidad y evitar la radicalización de la organización social.

La administración salinista, dados los cuestionados resultados electorales de la contienda presidencial de 1988, buscó remontar el déficit de autoridad presidencial a través de la producción de mayorías electorales creíbles para su partido. De la misma forma que

su antecesor, elaboró mecanismos legales que permitieron un cierto juego de apertura para la oposición y, por otra parte, también la limitaron.

Su administración se caracterizó por el desarrollo de una estrategia de alianza selectiva que favoreció al PAN, mientras que las limitaciones a la competencia electoral fueron pagadas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el cual emergió como una oposición competitiva luego de las elecciones de 1988.

A pesar de que el PAN era un partido que se había fortalecido, tanto por su trabajo político como por su capacidad de capitalizar el descontento de las clases medias y de los pequeños y medianos empresarios regionales, luego de la crisis y durante el salinato, este organismo adquirió un papel relevante a nivel electoral, al reconocérsele varios triunfos electorales a nivel local, hecho que en otro tiempo hubiera sido impensable. Esto se explica por los acuerdos (mejor conocidos como las *concertaciones*) surgidos entre la dirigencia del PAN y el gobierno a cambio de apoyo y subordinación a las políticas impulsadas por el presidente. La cesión de espacios de representación política a nivel local a través de negociaciones extrainstitucionales privaría al PAN de convertirse momentáneamente en alternativa a nivel nacional.⁴⁵ No obstante, la alianza con el PAN incrementó la dependencia del gobierno con respecto a este partido, cuya lealtad era insegura y/o volátil.⁴⁶

El PRD, por su parte, experimentó reprimendas violentas en su lucha por el reconocimiento de triunfos electorales, las cuales recayeron sobre su base social cuyo saldo ascendió cientos de muertos.⁴⁷ No obstante, de forma paralela, sus sucesivas dirigencias se incorporaron a la nueva clase política al obtener cargos públicos y puestos de elección

⁴⁵ Soledad Loaeza (1999) *El Partido Acción Nacional...:op. cit.* y Blanca Heredia (2002) “Estructura política y reforma económica...op. cit., p. 213.

⁴⁶ Soledad Loaeza (1999) *El Partido Acción Nacional...:op. cit.*

⁴⁷ Partido de la Revolución Democrática (1994), *En defensa de los derechos humanos: un sexenio de violencia política*, Grupo Parlamentario del PRD, México.

popular, siendo partícipes del mejoramiento del financiamiento público y de las retribuciones parlamentarias.

La estrategia salinista logró su propósito político de poner al día la organización del PRI para continuar dominando el escenario electoral, lo que se reflejó en los avances significativos tanto en el proceso de renovación del congreso federal en 1991, como en las elecciones presidenciales de 1994, ello a pesar de los sucesos de inestabilidad política acontecidos este último año como el surgimiento de la rebelión armada indígena del EZLN en Chiapas; los asesinatos tanto del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, como del dirigente priísta y ex gobernador del estado de Guerrero, Francisco Ruiz Massieu.

Además de que los triunfos electorales de la oposición estuvieron relacionados con el reconocimiento del gobierno salinista, el éxito del PRI estuvo favorecido por la tres reformas electorales que llevó a cabo (en 1990, 1993 y 1994), mediante las cuales se estructuró un sistema de reglas que, aunque en un sentido fueron más equitativas (como la creación de un órgano federal electoral autónomo), también contenían importantes elementos que reforzaban el control monopólico del gobierno sobre los procesos de elección.

Por ejemplo, en el punto de las reglas de asignación de dinero público prevaleció como criterio central para el otorgamiento de dinero a los partidos el número de curules que obtenían los partidos. Dado que el PRI estaba sobrerrepresentado en el congreso por las normas electorales,⁴⁸ este partido obtuvo durante la administración de Salinas fuertes

⁴⁸ Michel Balinski y Victoriano Ramírez “Los sistemas electorales de 1989-1990 y 1994...*op. cit.*, pp.140-141 y Miguel González Compeán (2000) *El Partido...op. cit.* , p. 518.

cantidades de recursos que propiciaron un desbalance en la competencia interpartidaria. (Véanse Gráficas en el capítulo 2).

Por lo que se refiere a las reformas al interior del PRI, tanto las administraciones de De la Madrid y Salinas mantuvieron vigente la tendencia a la discrecionalidad del presidente y de los principales líderes del partido para designar candidatos a puestos de elección popular, aunque comenzaron a favorecer la implantación de algunos mecanismos democráticos. De la Madrid buscó contrarrestar los ecos de descontento de la Corriente Democrática y en 1984 en 14 estados se realizaron procesos internos de selección de candidatos en preparación para los procesos electorales de 1985.⁴⁹

Asimismo, en las conclusiones de la XII Asamblea Nacional, el PRI reconoció la necesidad de la apertura democrática y puso en marcha el Programa de Promoción del Voto y dispuso de reglas que contribuyeron a una mayor vinculación de la estructura territorial del partido con los sectores corporativos a fin de encontrar candidatos más competitivos.⁵⁰

Salinas, por su parte y a diferencia de su antecesor, planteó el primer intento serio de cambio de estatutos desde 1964, cuando Carlos Madrazo se encontraba al frente de este organismo.⁵¹ Salinas atribuyó el desastre electoral con el que llegó al poder a la falla de los sectores corporativos, pues éstos no lograron un desempeño electoral exitoso, proporcional al número de candidaturas asignadas.⁵² Por ello durante la XIV Asamblea Nacional del PRI en septiembre de 1990, con Luis Donald Colosio a cargo de la presidencia del partido, se

⁴⁹ Miguel González Compeán (2000), *El partido...* op. cit. pp. 500 y 502.

⁵⁰ Soledad Loaeza (1999) *El Partido Acción Nacional...* op. cit. y Miguel González Compeán (2000), *El partido...* op. cit., pp. 534 y 535

⁵¹ Joy Langston (1996) "Why rulers matter: The formal rules of candidate selection and leadership in the PRI, 1978-1996" Documentos de Trabajo del CIDE, División de Estudios Políticos, núm. 58, p. 10.

⁵² El proceso electoral de 1988 el sector obrero ganó 33% del total de las candidaturas distritales que le fueron asignadas por el partido (21%); el sector popular ganó casi la mitad del total de distritos otorgados (62%); mientras que el sector campesino, cuyos distritos eran en su mayoría rurales y en los cuales tradicionalmente ganaba el PRI, lograron 57% de las candidaturas. Joy Langston (1996) "Why rulers matter..." op. cit. p. 13.

establecieron normas que otorgaron mayor relevancia a la estructura territorial que a la corporativa, lo que significó un mayor apoyo para promover la afiliación individual, así como a los políticos locales por encima de los representantes de los sectores obrero, campesino y popular. A pesar de que con la reducción de la función representativa de la estructura corporativa Salinas buscó transformar la distribución de las nominaciones de candidatos a diputados federales y no democratizar su proceso de selección, pues continuó manteniendo un control férreo sobre su designación para sostener a gente de su confianza,⁵³ las medidas en torno a esta tendencia democratizaron en algunos aspectos al PRI que requería candidatos cada vez más competitivos. Estas medidas, no obstante, incrementaron la desunión y el descontento entre la vieja clase política corporativa a la cual se le restó peso político o simplemente se le excluyó.

Aunque durante el periodo de Zedillo tampoco se llevaron a cabo reformas radicales de democratización interna del PRI, se establecieron importantes transformaciones cuyo resultado fue un giro completo en la relación orgánica del PRI con el Estado y su posición dentro del sistema de partidos. Asimismo, se realizó una reforma electoral (en 1996), la cual ha sido considerada la más profunda en todo el engranaje del cambio político al dejar asentadas las bases institucionales para el nuevo consenso político constituido en torno a los partidos.

A diferencia de las administraciones anteriores, Zedillo no vaciló en sus objetivos de propiciar un sistema de partidos competitivo, expresándolo claramente en la prensa, lo

⁵³ Joy Langston, “Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la cámara de diputados” en Carlos Elizondo Mayer- Serra y Benito Nacif Hernández (Comps) (2002) *Lecturas del cambio...op. cit.*, pp. 388 y 410-412.

que le acarreó animadversión entre los miembros del PRI.⁵⁴ Al respecto, el 4 de marzo de 1998 con motivo del LXVI aniversario del PRI afirmó:

Para que el PRI siga jugando un papel fundamental en esa transformación, es preciso que reconozcamos las desventajas, debilidades y fallas que los ciudadanos nos atribuyen, muchas veces con razón y a veces sin ella [...]. Una de las críticas más persistentes contra el PRI es la insuficiente democracia y la débil competencia política que por muchos años privaron en México...⁵⁵

No es que Zedillo buscara eliminar a su partido de la contienda electoral, sino que trató de ubicarlo en un contexto de modernización política.⁵⁶ La profundidad con la que Zedillo llevó a cabo esta reforma se debió a que él enfrentó una coyuntura especialmente difícil, tanto por la crisis económica, como por las divisiones en la clase política y la inestabilidad social por la emergencia de grupos guerrilleros tanto en Chiapas como en Guerrero.

Zedillo trató de aprovechar la oportunidad abierta por el escenario de crisis política y económica, así como por la alta legitimidad electoral que tenía al arribar a la presidencia (obtuvo 17 millones de votos) para impulsar sus reformas, lo que además era una exigencia de los capitales internacionales. La ayuda económica del exterior estaba condicionada a transformaciones políticas profundas debido a la inestabilidad política, por lo que Riordan

⁵⁴ Zedillo rechazó la insidia de quienes a partir de una actitud de “respeto republicano” a los partidos y del compromiso de gobernar para todos los mexicanos, “me adjudican una separación respecto de mi partido”. *La jornada*, 5 de marzo de 1998.

⁵⁵ Miguel González Compeán (2000), *El partido...op. cit.*, p. 660 y *La Jornada*, 5 de marzo de 1998.

⁵⁶ Aún después de la alternancia en la presidencia en 2000, hay integrantes del PRI que reprochado a Zedillo la política hacia el PRI que siguió durante su sexenio, calificándolo de traidor. En 2002 un grupo de priistas encabezados por el gobernador de Chihuahua, Patricio Martínez, dijo que el expresidente nunca quiso al tricolor e hizo todo lo posible para entregar el poder y desquiciar a esa fuerza política. Al respecto, Martínez declaró “En muchas acciones y en muchas ocasiones, ahora en retrospectiva, nos queda claro que Zedillo actuó de una manera traidora, de una manera camuflada de priísmo, pero estuvo buscando hundir al PRI.” *Reforma* 13 de noviembre de 2002.

Roett, principal analista sobre los mercados de capital del Chase Manhattan Bank, declaró que necesitaban “ver al presidente de México hacerse cargo [del país], pues de lo contrario tendremos que cuestionar el sostenimiento del régimen”, y claramente sugirió que un buen comienzo sería la resolución inmediata de Chiapas, “si no se puede mediante el diálogo, entonces que se haga por la fuerza”.⁵⁷ Asimismo, en relación con los asesinatos políticos cometidos durante 1994, Dan Wilson, analista del First Chicago Bank, consideró que México continuaba siendo un sistema autoritario y señaló que la resolución creíble de los asesinatos políticos de 1994 contribuiría a restaurar la confianza en Zedillo.⁵⁸

La crisis política y económica facilitó la autonomía y concentración de poder del ejecutivo al darle un sentido de urgencia a la promoción de reformas. Además del control que el ejecutivo mantuvo en el congreso, así como la disciplina que guardó el PRI, la persuasión y la construcción de una coalición para la reforma electoral influenciaron el éxito de las transformaciones zedillistas.

Al interior del PRI, Zedillo propició, en una forma claramente presidencialista, que tanto los líderes del partido como los aspirantes a la presidencia establecieran alianzas estratégicas con los gobernadores para apoyar candidatos; alentó los liderazgos estatales y ordenó que se privilegiaran otros mecanismos de selección de candidatos como el que tuvieran experiencia. Siguió reduciendo el poder representativo de los sectores y favoreció la introducción de elecciones primarias para las nominaciones de candidatos a

⁵⁷ *El Financiero*, jueves 12 de enero de 1995, pp. 4 y 46

⁵⁸ *Idem*

gobernadores; sin embargo, su influencia en la designación de candidatos continuó siendo dominante.⁵⁹

Así, los resultados de estos cambios se reflejaron con el triunfo electoral inédito de la oposición en 1997 y en la elección presidencial de 2000, lo que consolidó la alianza multipartidista. Así, gradualmente, los partidos se situaron en el centro del cambio político en México, básicamente, porque su institucionalización otorgaba legitimidad política a la transformación económica tal como había ocurrido en la mayoría de los países de América Latina.

¿Cómo entró en este escenario de transición, la reforma electoral de 1996 y, particularmente, el papel del financiamiento público y su gradual incremento?

La introducción de reformas sobre el financiamiento público facilitó tanto la construcción de un sistema plural de partidos en sustitución del partido del Estado como la integración de una nueva clase política. El subsidio del Estado en las condiciones legales que propuso la reforma de 1996 ha sido un elemento que ha servido para sobornar a la clase política, especialmente a la proveniente de la izquierda, la cual se le ha despojado de su carácter reactivo frente al modelo económico hegemónico, lo que también ha ocurrido por la crisis de las ideologías.⁶⁰

⁵⁹ Joy Langston, “Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la cámara de diputados” en Carlos Elizondo Mayer- Serra y Benito Nacif Hernández (Comps) (2002) *Lecturas del cambio...op. cit.*, pp. 390-391.

⁶⁰ Desde la década de los sesenta Otto Kirchheimer en su artículo “El camino hacia el partido de todo el mundo” (en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds) (1980) en *Teoría y Sociología Críticas de los partidos Políticos*, Editorial Anagrama, Barcelona, pp. 328-347) detectó la tendencia de los partidos a reducir su bagaje ideológico con lo que más tarde ha coincidido Angelo Panebianco en su *Modelos de partido* (capítulo “Los partidos y la democracia: transformaciones y crisis”, op. cit.). Autores como Klaus Von Beyme (La clase política...op. cit., pp. 102-107), Richard Katz y Peter Mair (en “Changing models..op.cit) han señalado que la *cooperación* de la clase política ha estado favorecida, de manera fundamental, por la marcada inclinación de los partidos a la desideologización, pues la propaganda y mensajes políticos de estos organismos están dirigidos a tratar temas generales que son compartidos por amplios sectores del electorado, produciendo con ello un electorado más plural pero menos leal a las organizaciones partidarias.

Ante los signos de inestabilidad política y económica, como los que enfrentó el gobierno del presidente Zedillo, este paquete de “rentas políticas” impulsado en 1996 ha tenido el efecto de evitar quiebres políticos tanto al interior del PRI como por parte de los antiguos partidos opositores al régimen.

Sin que se niegue lo significativo de quienes desde abajo y de forma genuina han respaldado la defensa de las libertades democráticas, este “blindaje político” ha sido un mecanismo de cooptación, con ropaje democrático, que ha ayudado a la *conservación* del PRI, la *cooperación* del resto de los partidos en la *salvaguarda de la estabilidad del sistema político* frente a cualquier expresión antisistema.

Capítulo 4

Las consecuencias del financiamiento público

En este capítulo se buscarán delinear algunas de las principales consecuencias del actual modelo de financiamiento público a los partidos políticos asignado desde 1996, particularmente se tratará de evaluar 1) el costo de los partidos políticos nacionales en México; 2) se discutirá el significado de los partidos políticos en la actualidad para lo cual se revisará la tendencia de estos organismos a insertarse gradualmente dentro de las estructuras del Estado, 3) así como la relación que guardan con la sociedad civil y los problemas que enfrenta esta relación en cuanto a la capacidad de representación política de los partidos; y por último, 4) se reflexionará sobre la tendencia a la conformación de una clase, la cual actúa de forma unida y cohesionada, a la manera de los carteles económicos del siglo XIX, debido al financiamiento público, elemento de unión que contribuye a su reproducción dentro del Estado. Ello ha traído como defecto que se reproduzcan algunos partidos políticos que ni siquiera son competitivos y, hasta cierto punto, tampoco intentan serlo, pues lo que les importa es garantizar un mínimo de la votación para mantener el registro legal como partido y con ello obtener las prerrogativas.

a) El costo del financiamiento estatal a los partidos en México

El costo del financiamiento estatal a los partidos en México ha sido un punto de tensión desde que éste alcanzó las proporciones que tiene en la actualidad, luego de que tras la reforma electoral de 1996 se elevara más de 600 por ciento en relación con 1995,

alcanzando con ello entre 1989-2000 un incremento porcentual acumulado de 4,040.57% en pesos constantes.

Desde que los partidos discutieron los montos del Costo Mínimo de Campaña¹ durante la reforma electoral de aquel año, éste fue uno de los dos puntos de disenso² en el congreso entre los partidos opositores y la bancada oficial del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, quien recurrió al mecanismo dudosamente democrático del “mayoriteo” para aprobar las cantidades que su propuesta legislativa ordenaba.³

Desde entonces hubo dos posiciones al respecto. Por un lado se ha argumentado que un elevado financiamiento evita que los partidos sean rehenes de grupos o individuos poderosos económicamente y que facilita la fiscalización de los recursos⁴; mientras que, por otra parte, se ha señalado que es inmoral que un país tan pobre como México asigne a los partidos cantidades como las propuestas en la reforma electoral de 1996, aun cuando esta postura coincida en que debe mantenerse el financiamiento público para evitar que los grandes poderes controlen la democracia.⁵ En favor de las enormes cantidades de financiamiento público aprobadas en noviembre de 1996 Zedillo argumentó:

¹ El Costo Mínimo de Campaña (CMC) contiene una relación de los rubros que son considerados necesarios para llevar a cabo una campaña electoral y a cuánto asciende el costo de éstos. En el caso de México se hace una diferenciación del CMC para diputado, para senador y para presidente. Artículo 49, numeral 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Respecto a los aspectos que contempla el CMC hay un debate, así el 11 de enero de 2002 en *Reforma* el consejero electoral Jaime Cárdenas señalaba que los rubros tomados en cuenta para definir el CMC resultan de una concepción añeja de las campañas políticas, ya que se considera costear mítines, entrega de volantes, cuando en la actualidad las campañas se realizan principalmente en los medios de comunicación.

² El otro punto de desacuerdo durante ese año de reforma fue el relativo a la realización de coaliciones electorales.

³ Véase la nota periodística de *La Jornada* 28 de noviembre de 1996 “Zedillo: legítimo usar mi mayoría”. Asimismo véase Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997) *La Reforma electoral de 1996. Una descripción general*, FCE, México.

⁴ *La Jornada* 16 de noviembre de 1996.

⁵ Durante la reforma de 1996 el PRI apoyó la primera postura, mientras que la segunda correspondió, de manera general, al PAN y al PRD. Para la primera postura véase *La Jornada* del 5, 6, 7, 8 y 14 de noviembre de 1996. Para la segunda argumentación véase “Sin prerrogativas habría partidos de ricos: PRD” en *Reforma*, 8 de enero de 2002.

“Si queremos no solamente preservar el enorme valor histórico que ha tenido en las democracias el sistema de partidos, sino asegurarnos que ese sistema se fortalezca hacia futuro, y yo creo que es algo muy importante, y que las democracias no estén en manos de intereses particulares que pueden ser legítimos, pero al fin y al cabo intereses muy particulares de ciertos sectores, o peor aún, si no queremos que las democracias sean corrompidas por intereses criminales, incluso del crimen organizado, en la generalidad de nuestras democracias vamos a tener que dar un paso muy importante para que existan sistemas de financiamiento y de gasto de los partidos políticos suficientes, que pueda ser transparente y, por lo menos para el caso de México, predominantemente público, cuya distribución de esos recursos se base en las reglas convencionales, que reconocen la fuerza de cada fuerza política, de cada partido, pero además introducen mecanismos para apoyar a los partidos más débiles.”⁶

¿Hasta qué punto estos criterios son válidos? ¿Sobre qué bases empíricas se construyó la postura oficial? ¿Están sobrefinanciados los partidos? ¿Cuál debía ser el costo de la política?

1) El financiamiento público en el marco del presupuesto público

Las justificaciones oficiales para apoyar el actual modelo de financiamiento en México no parecen haber surgido de ningún análisis serio, sino más bien han provenido de lo que en otros países se ha argumentado, particularmente de Alemania, nación precursora de esta tendencia y donde el financiamiento estatal ha sido altamente privilegiado.⁷

⁶ *La Jornada*, 16 de noviembre de 1996.

⁷ Al respecto hay un debate acerca de qué país fue precursor en la implantación del financiamiento público, Klaus Von Beyme en *La clase política...* op. cit. p. 175 señala que fue Puerto Rico en 1957, aunque señala que Alemania fue la nación que realmente hizo escuela con este modelo a partir de 1959. José Woldenberg,

A pesar de que hasta la actualidad el subsidio estatal ha sido un tema polémico, las valoraciones sobre su poco o elevado costo se han hecho sobre bases muy difusas y poco sistemáticas. Además de las explicaciones vertidas inicialmente por la postura oficial, más recientemente se ha defendido que es necesario invertir mucho dinero en los partidos y la organización de los procesos electorales dado que durante mucho tiempo la desconfianza sobre su limpieza fue grande y que si el costo resulta elevado es porque se han tenido que establecer “candados contra el fraude”.⁸ Se ha argumentado que es necesario que el financiamiento público “garantice un nivel de recursos suficientes” para una competencia equitativa “sobre todo en periodos de instauración democrática”. Asimismo, se ha dicho que la conveniencia de mantener un financiamiento elevado “no se agota en los meros momentos de que se activa la vida democrática”, sino que, a fin de consolidarla, debe extenderse más allá del proceso de transición.⁹

Se ha difundido que el presupuesto del IFE (lo que incluye el subsidio estatal a los partidos) no afecta las finanzas públicas, pues éste representa una mínima parte del presupuesto de egresos¹⁰. El que parezca que con la asignación actual a los partidos no exista una afectación a las finanzas públicas resulta una visión errónea si no se analiza su evolución en relación con los demás rubros del presupuesto y en términos comparados con modelos de subsidio desarrollados en otros países.

por su parte, indica en *La construcción...op. cit.* p. 290 que Francia fue el país que en forma pionera estableció en 1946 el principio de reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional. Sin embargo, México ha estado muy influenciado por el modelo español, el cual, a su vez, ha tomado como paradigma el modelo de financiamiento alemán.

⁸ Véanse las declaraciones de Armando Salinas representante del PAN ante el IFE en *Reforma* el 9 de febrero de 2002 y las de José Woldenberg en *La Jornada* 19 de octubre de 2001.

⁹ José Woldenberg (2002), *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, p. 294.

¹⁰ José Woldenberg, ex consejero presidente del órgano federal electoral señaló que, por ejemplo, en 2001 el Congreso de la Unión había asignado apenas 0.3 por ciento del presupuesto de egresos, por lo cual la salud de las finanzas públicas no dependía de la asignación al IFE. Véase *La Jornada* 19 de octubre de 2001.

El financiamiento público, efectivamente, no representa más que una mínima proporción del gasto programado si se compara con el rubro más costoso, el de educación. Entre 1998 y 1999, el ramo educativo concentró 31.7% de los recursos del gasto programado (debido a que es la dependencia que más gasta en salarios y remuneraciones), mientras que el subsidio a los partidos entre 1994 y 2000 (sin incluir los gastos operativos del IFE tanto para sus actividades electorales como ordinarias) ha obtenido en promedio menos de medio punto porcentual, tal como se observa en el **Cuadro 4.1**, a pesar del incremento que éste experimentó de 1996 a 1997 como efecto de la reforma electoral de ese periodo. De este modo se puede decir que el costo de los partidos con cargo al presupuesto del Estado, efectivamente, no ocupa una proporción significativa dentro del presupuesto programado.

CUADRO 4.1

Participación de los partidos políticos en el gasto programado*				
(porcentaje)				
1994	Aumento 1994-1997	1997	Aumento 1997-2000	2000
0,081	427.16%	0,427	2.81%	0,439

Fuente: IFE. El gasto programado de acuerdo con José Ayala Espino (2001), *Economía del sector público mexicano*, Ed. Esfinge, México, p. 155, abarca las asignaciones con efectos directos en la actividad económica y social y de generación de empleos y excluye el servicio de la deuda.

Lo que sí se puede afirmar a partir de este mismo cuadro es que el financiamiento público a los partidos se ha tornado en un elemento de gran importancia en el presupuesto programado a lo largo de los años. El gasto público, en tanto indicador de los objetivos del Estado, refleja que estas organizaciones se han convertido en una de las prioridades

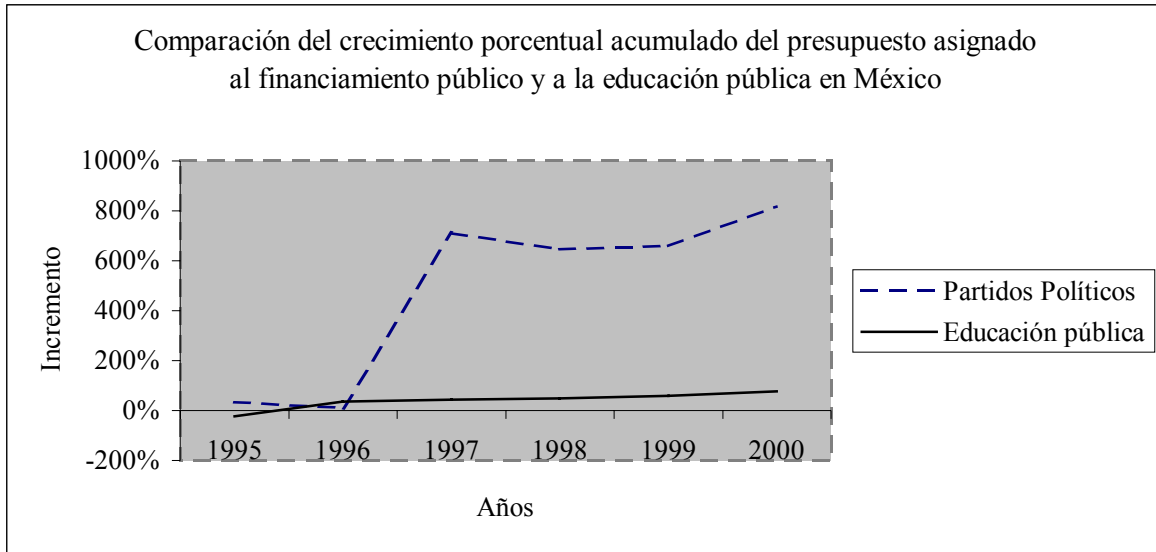
estatales desde 1977 y hasta la actualidad, así como también expresa que se les está otorgando un poder importante dentro de la sociedad.¹¹

Esta relevancia resalta a partir del proceso federal electoral de 1997 cuando la participación de los partidos en el gasto programado alcanzó 0.427% en contraste con el 0.081% utilizado para las elecciones federales de 1994, lo que representó un incremento de 427%, porcentaje que se mantuvo casi estable hasta el 2000 al registrarse un ligero aumento de 2.81%, variabilidad que se ha debido a la participación electoral de un mayor número de partidos, particularmente durante el proceso de la sucesión presidencial de 2000, cuando se registraron once organismos en la competencia electoral contra ocho participantes en la contienda de renovación del congreso federal en 1997.

La importancia que ha alcanzado el financiamiento público dentro de los objetivos del Estado a lo largo de los años se refuerza más al contrastar su evolución con el desarrollo que ha seguido la asignación monetaria en el rubro de Educación Pública, al cual se le otorga el mayor gasto dentro del presupuesto programado. Tal como se indica en el **Gráfica 4.1** mientras el financiamiento público se ha incrementado 704.95% en términos acumulados en pesos constantes entre 1994 y 2000, el presupuesto destinado a educación pública ha aumentado de forma acumulada 28.18% en pesos constantes en el mismo periodo.

¹¹ Para entender brevemente lo que expresa el presupuesto público véase el cuadro "¿Qué expresa el presupuesto público?" en José Ayala Espino (2001), *Economía del sector público mexicano*, Ed. Esfinge, México, p. 169.

GRÁFICA 4.1



Fuentes: Diario Oficial de la Federación e *Ingreso y el gasto público en México*, INEGI, 2001, p.84. Para los datos absolutos véase el Anexo 3

El crecimiento del subsidio a los partidos como proporción al gasto programado ha tenido un aumento porcentual mayor que el del gasto educativo, sin embargo hay que tener en cuenta que incrementar cada punto porcentual en el gasto educativo tiene un mayor impacto en el erario que aumentarlo en el gasto del financiamiento público, dado que el gasto dedicado a Educación es el más caro de todo el presupuesto programado.

Así que este dato no es un indicador confiable acerca de qué tan caro o barato resulta ser el subsidio a los partidos, no obstante lo que sí demuestra la evolución comparada del gasto en educación pública y del financiamiento a los partidos es que mientras éste ha cobrado una relevancia dentro de los objetivos del Estado, por otra parte, rubros centrales como la educación no han sido colocados por la clase política como aspectos estratégicos para el desarrollo, la cual ha favorecido la política de financiamiento estatal a los partidos en los últimos años. Desdeñar el aspecto educativo, no es un aspecto

menor, pues analistas como el Nobel del economía Joseph Stiglitz¹² han estudiado que este es un aspecto central para el desarrollo integral de América Latina y ha sido pospuesto por la mayoría de los países de la región.

Si bien la democratización de México ha sido en las últimas décadas un aspecto central del desarrollo y la estabilidad política del país, la educación está, de menos, en el mismo rango de importancia, lo que significa que el presupuesto a los partidos se ha encarecido por encima de problemas que son tan prioritarios para el país como la misma democracia.

La educación, además de que se plantea como un elemento urgente para la movilidad social, también es la base para el desarrollo de una cultura cívico-ciudadana, por lo que resulta sumamente inconsistente la defensa del crecimiento del financiamiento público a los partidos, si por otro lado se ignoran otros elementos que sin duda favorecerán el desarrollo de una cultura democrática. El sostenimiento de las actividades ordinarias y de campaña no son los únicos elementos para formar y consolidar una cultura democrática, sino que son necesarias la creación de herramientas intelectuales con el fin de comprender, asimilar y practicar los valores ciudadanos y ello es posible, principalmente, a través del impulso a la educación.

¹² Joseph E. Stiglitz (2003) señalaba recientemente en una crítica a las directrices que marcó el Consenso de Washington para América Latina durante los ochenta que en su agenda descartó como punto central del desarrollo el tema de la educación, aspecto que recientemente el Banco Mundial ha recalado como uno de los puntos centrales a considerar dentro de una reforma integral para el desarrollo, ya que constituye “el elemento más importante de la movilización social”. No obstante, señala Stiglitz, el aumento del gasto en este rubro se ha convertido en un aspecto que tanto la izquierda como la derecha, han prestado escasa atención, particularmente en lo relativo a la asignación del gasto y al contenido de la educación”. Véase “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la Cepal*, Agosto, núm. 80.

2) El costo del financiamiento público en México en comparación con otros países

Aún cuando el costo de los partidos políticos haya destacado por su importante crecimiento en los últimos años y que ocupe una proporción pequeña dentro del gasto público programado, ello no es suficiente para definir en una justa dimensión qué tan barato o caro es el sistema de partidos en México. De ahí que resulte importante analizarlo en relación con el dinero que otros Estados destinan a estos organismos. Aunque los análisis acerca de los costos de los partidos en términos comparados (tanto por sus fuentes de aprovisionamiento privadas como públicas) no han sido abundantes, las contribuciones de autores como Arnold J. Heidenheimer y Karl-Heinz Nassmacher¹³ son muy valiosas pues han hecho el intento de idear una metodología para valorar comparativamente el costo de las democracias de Europa, Estados Unidos y Canadá.

En América Latina no hay una evaluación comparada al respecto, si bien politólogos como Daniel Zovatto y algunos organismos internacionales como Washington Office on Latin America (WOLA)¹⁴ han hecho referencias aisladas y poco rigurosas respecto al costo de los partidos en México al considerarlo como el modelo de financiamiento público a los partidos más oneroso de la región, tanto en su costo general como para el Estado, incluso por encima de los Estados Unidos. Zovatto señala que —de acuerdo a datos

¹³ Véanse Arnold J. Heidenheimer (1963). Comparative Party Finance. Notes on Practices and Towards a Theory, in: *Journal of Politics*, 25(4), 790-811 y Nassmacher, Karl-Heinz: Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe. The Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany. In: Alexander, Herbert E.(1989) (Ed.): *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 236-267. Nassmacher, Karl-Heinz: The Costs of Party Democracy in Canada: Preliminary Findings for a Federal System. In: *Corruption and Reform*, 4 (1989) 4, pp. 217-243. Nassmacher, Karl-Heinz: Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies en: Gunlicks, Arthur (ed.): *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder CO: Westview 1993, pp. 233-267. Nassmacher, Karl-Heinz: Citizens' Cash in Canada and the United States en: Alexander, Herbert E. Shiratori, Rei (eds.): *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Boulder CO: Westview Press, 1994, pp. 145-158. Karl Heinz Nassmacher (2001), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos, Baden-Baden.

¹⁴ Washington Office on Latin America (WOLA), “Campaign Finance: Setting Limits in 2000”, en Boletín, número 3, abril de 2000. <http://www.wola.org/mexbulletin3.html>

obtenidos por el área internacional del IFE— el gasto total neto de los partidos políticos en las elecciones generales de 2000 en México ascendió a 322,536.024 dólares, mientras que el gasto total neto de los partidos en las elecciones generales de 2000 en Estados Unidos, según la Federal Electoral Comisión, fue de 1,348,963.864 dólares, lo que lleva a determinar que el gasto por elector en México fue de 0.189 dólares, mientras que en Estados Unidos fue de 0.152 dólares. Asimismo, señala que “mientras este monto representa 0.0004% de la paridad del poder adquisitivo (PPPS measure) norteamericano, en México representa 0.002% de la paridad del poder adquisitivo, lo que implica que la relación gasto por elector/paridad del poder adquisitivo en México fue cinco veces más alta que en los Estados Unidos.”¹⁵

Por su parte WOLA señala que el Estado mexicano invierte 17 dólares por votante registrado (80%) de los 20 que se gastan en total durante una campaña electoral, mientras que en el resto de América Latina las campañas le cuestan al Estado entre 5 y 15 dólares.

Aunque ni Zovatto ni WOLA indican la metodología por la cual llegaron a estos resultados presentan elementos que sustentan la afirmación de que México tiene uno de los sistemas de financiamiento estatal más costosos de la región.

Para reforzar estas afirmaciones en este apartado se presenta un cuadro en el que se evalúa de forma tentativa el costo de los partidos políticos mexicanos¹⁶ en relación con 13

¹⁵ Daniel Zovatto (2003) “América Latina, perspectivas regionales comparadas” en *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 45. Para los propósitos de la paridad del poder adquisitivo el autor realiza los siguientes cálculos: 1. México GNI per capita (Purchasing Power Parity, PPP) 2000=\$8,790; 2 Estados Unidos GNI per capita (Purchasing Power Parity, PPP) 2000=\$34,100). Asimismo, este mismo artículo fue publicado en “Dinero y política en América Latina: una visión comparada” en Manuel Alcántara (Ed.) (2002) *Política en América Latina. I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca

¹⁶ Véase Anexo 2.

democracias occidentales consolidadas con la metodología de Karl-Heinz Nassmacher.¹⁷

Alemania, Australia, Austria, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Israel, Japón, Países Bajos, Suecia y Suiza.

CUADRO 4.2
LOS PARTIDOS MEXICANOS EN COMPARACIÓN CON 13 DEMOCRACIAS
OCCIDENTALES (Costo en horas-trabajo anual por elector)

País	Índice de gasto político (Index of Political Spending) de Karl-Heinz Nassmacher Costo promedio en horas/ trabajo anual (público y privado) por votante en los 90 (listado en el padrón), incluyendo todos los gastos en todos los niveles del sistema político ¹⁸	Porcentaje del costo total del subsidio estatal	Costo del subsidio promedio en horas/trabajo	Lugar que ocupa por niveles de subsidio estatal	Lugar que ocupa el ingreso del subsidio público en los partidos
Italia	2.76	4	0.11	9	12
Austria	2.08	68	1.41	2	2
Israel	2.01	56	1.12	4	4
Suecia	1.33	65	0.86	3	3
Japón	1.17	47	0.54	5	7
Alemania	0.54	54	0.29	6	6
Estados Unidos	0.31	3	0.0093	12	13
Francia	0.36	56	0.20	7	5
Suiza	0.45	0	0	15	15
México	1.22	85-89	1.03-1.08	1	1
Inglaterra	0.42	2	0.0084	14	14
España	0.50	43	0.21	8	8
Canadá	0.35	6	0.021	13	11
Australia	0.25	12	0.03	10	10
Países Bajos	0.20	16	0.032	11	9

La construcción del dato sobre México fue elaborada con base en la metodología del Dr. Karl-Heinz Nassmacher. Al respecto véase Anexo 2.

¹⁷ Karl Heinz Nassmacher (2001), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden: Nomos, p.183.

¹⁸ En el caso de México no se incluye el gasto total durante los 90, sino únicamente el ciclo electoral 1995-2000. Asimismo, no se incluye el gasto que en el nivel local ejercen los partidos políticos, rubro que sí está incluido en el análisis que elabora Nassmacher para el resto de los países occidentales con que se compara a México. Esto es un aspecto importante, ya que las todas las legislaciones en el nivel local también establecen que debe prevalecer el dinero público sobre el privado como principal fuente de aprovisionamiento. Asimismo, aunque el gasto que ejercen las Agrupaciones Políticas Nacionales podría considerarse un gasto político desde el Estado, éste no se incluye debido a que sólo se han considerado el gasto a los organismos que están registrados como partidos.

De acuerdo con el **Cuadro 4.2**, durante la década de los noventa el Estado mexicano fue el que más fuertemente subsidió a sus partidos. En promedio el financiamiento público contribuyó entre 85-89% al gasto total de partidos mexicanos. En Austria la contribución del Estado fue de 68%, mientras que Suecia alcanzó 65%, en Israel y Francia 56% y en Alemania 54%. En el resto de los países observados por Nassmacher, los Estados asignaron menos de 50% del gasto a los partidos (Japón, 47%; España, 43%; Países Bajos, 16%; Australia, 12%; Canadá, 6%; Italia, 4%; Estados Unidos, 3%; Inglaterra, 2%.) con excepción de Suiza, cuyo Estado no contempla ningún subsidio a estos organismos.

Aunque Italia es el país que más dinero tanto público como privado ha gastado en los partidos políticos a lo largo de los 90, la mayor carga financiera ha recaído sobre las fuentes privadas (96%), mientras que en el otro extremo se encuentra México, donde la mayor parte del gasto político lo han costeado los contribuyentes mexicanos.

Países como Suecia (65%), Francia (56%) y Alemania (54%) que han costeado más de la mitad de los gastos totales de los partidos absorben no sólo un menor porcentaje de subsidio estatal que México, sino que invierten menor número de horas-trabajo para sufragar el gasto anual de sus partidos. Mientras durante los 90 en México un elector inscrito tiene que invertir entre 1.03-1.08 horas/trabajo; por otro lado, Suecia, ha invertido una proporción de 0.86 horas/trabajo, Francia 0.20 horas/trabajo y Alemania 0.29.

Hay quienes podrían argumentar que el macrofinanciamiento existente en México es un fenómeno reciente dado a partir de la reforma de 1996 y que éste fue implementado con el fin específico de favorecer la transición mexicana al dotar a los partidos de los elementos materiales y económicos que los hicieran competitivos y que, por ello, la comparación con estas democracias occidentales consolidadas no es pertinente. Sin

embargo, experiencias en otros países con “transiciones exitosas” y consolidadas como España no han otorgado cantidades semejantes a la mexicana. En efecto, España desde su transición hasta la actualidad ha conservado niveles similares de asignación de dinero a los partidos¹⁹, cuyos montos y gastos son menores a los que se asignan al caso mexicano, tal como se observa en el **Cuadro 4.2**. Asimismo, aunque no existe una revisión comparada sobre el costo de los partidos en América Latina cabe señalar que, por ejemplo, Chile cuya transición ha sido considerada por expertos como “exitosa”, durante su periodo de cambio político en 1988 no contemplaba ningún tipo de financiamiento desde el Estado, sino únicamente con un financiamiento indirecto. Sin embargo, en América Latina también se encuentra Perú, cuya transición ha tenido regresiones autoritarias y sus partidos no contaron con ayuda alguna en esa coyuntura, sino únicamente con prerrogativas en especie.²⁰

Como se puede observar aunque el dinero ha dotado a los partidos de los recursos materiales y monetarios para hacerlos competitivos, no es un elemento que garantice o no una “transición exitosa”, por lo que hay otros elementos más allá del financiamiento público que contribuyen a la formación de un sistema plural de partidos, entonces se justifica un elevado financiamiento público para México?

En el caso de México este costo carece de una valoración tanto desde el punto de vista social e incluso del desarrollo democrático, ya que por una parte en los costos parecen no haberse considerado las características socioeconómicas del país cuyos ingresos son menores a los de los países europeos y, por otra parte, —como ya se estableció— con bajos

¹⁹ Francisco Javier Jiménez Ruiz “La financiación de los partidos políticos en países occidentales y el debate actual en España” en Manuel Alcántara (Ed.) (2002) *Política en América Latina. I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

²⁰ Al respecto véase Daniel Zovatto “Dinero y política en América Latina: una visión comparada” en Manuel Alcántara (Ed.) (2002) *Política en América Latina. I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca

niveles educativos difícilmente se pueden desarrollar niveles de cultura política deseables para una mayor participación. José Woldenberg declaró con motivo de la presentación de un informe de UNICEF²¹ que la precariedad en que se desarrollaba la niñez en México ponía en riesgo el democracia, dada la falta de condiciones económicas elementales para el desarrollo de este sector.

Asimismo, el que Zovatto exprese que el costo de los partidos políticos con cargo al erario representa una carga mayor para el ciudadano mexicano, el cual posee una menor capacidad de compra que su contraparte en Estados Unidos, denota una falta de visión social por parte de quienes implementaron el financiamiento en 1996, al descuidar las características socioeconómicas del país. La falta de una perspectiva social en la asignación de dinero a los partidos también se reafirma al comparar ingreso per capita de México con el de las trece democracias arriba evaluadas, cuyo ingreso per capita es por lo menos tres veces mayor.

Por ejemplo, los países cuyos modelos de financiamiento privilegian el subsidio proveniente del Estado en un porcentaje mayor a 50% tales como Austria, Israel, Suecia, Alemania, y Francia tuvieron en 1999 ingresos per capita de 25,089, 18,440, 22,636, 23,742 y 22,897 dólares, respectivamente contra 8,297 de México.

De ahí que sea sostenible argumentar que el financiamiento a los partidos políticos en México es uno de los más elevados en comparación con Europa y, contrario a lo que se ha buscado propiciar —la consolidación de la democracia en un proceso de transición—, este alto costo de la política es lo que parece socavar entre la opinión pública y la sociedad la credibilidad de estos organismos como “entidades de interés público”. En efecto, los medios se han encargado de difundir que la clase política partidista sólo busca favorecer sus

²¹ Véase página de la UNICEF del 9 de diciembre de 2004.

fines privados con el dinero y los puestos públicos, lo que ha suscitado desconfianza entre la sociedad.²²

Al respecto, no hay estudios que registren el atractivo que representan las motivaciones financieras en la formación y participación dentro de un partido político, ni tampoco existen diagnósticos sobre el origen y evolución de la pertenencia socioeconómica de la clase política de los partidos. Sin embargo, resulta plausible sostener que en muchos casos detrás de la política partidista existe una motivación económica dadas las desigualdades sociales existentes en el país, las cuales no se han atemperado en los años recientes, sino que se han acrecentado.²³ A diferencia de lo que ocurre en países desarrollados económicamente como Alemania, donde la estructura social es más homogénea, las motivaciones financieras de los políticos para intervenir en los partidos es menor, pues en otros ámbitos les sería posible tener ingresos incluso mayores y con una vida más descansada.²⁴ En México, en cambio, resulta atractivo formar un partido político y vivir de la estructura de privilegios que le es inherente, a pesar del escarnio político que suele venir como efecto de los escándalos políticos de corrupción.

Aunque no hay encuestas disponibles acerca de la aceptabilidad del financiamiento público a los partidos y demás prerrogativas por parte de los ciudadanos, es altamente

²² Al respecto se podrían citar las cabezas de diarios nacionales en donde se denuncia el uso del dinero público para fines privados: *Reforma* el 12 de agosto de 2001 señalaba en primera plana “Hacen de partido ‘negocio’ familiar”; en *El Financiero* el 20 de agosto de 2001 aparecían las notas “Minipartidos, empresas familiares; otros 52 piden registro ante el IFE” y “El negocio de la democracia: partidos familiares”; el 22 de agosto de 2001 en *La Jornada* venía la nota “Dejan militantes las filas de Democracia Social; el PSN no es negocio familiar: Gustavo Riojas”; asimismo el 29 de enero de 2002 la consejera federal electoral declaró a *La Jornada* que era preocupante que “se confunda el derecho de asociación con un negocio”; en *El Universal* el 11 de abril de 2002, se hacía alusión a los diputados de los partidos que con sus familias asistían a una reunión en Marruecos haciendo un dispendio de los recursos públicos, véase “Con familia y en medio de lujos, viaje de senadores”. Asimismo véase Rocío Villalvazo (2003) *Partidos políticos ¿negocio o vocación?*, Publicaciones Citem, México; este libro reúne una serie de información periodística cuya finalidad es denunciar el alto costo de los partidos y cómo el dinero público sirve para fines de particulares.

²³ Joseph E. Stiglitz (2003) “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la Cepal*, agosto, núm. 80.

²⁴ Klaus Von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 134-135.

probable que éste sería rechazado dada la imagen de corrupción que han tenido estos organismos a través de los medios de comunicación.²⁵

De ahí que sea muy probable que los partidos nunca pondrían el tema del financiamiento público a referéndum —de existir esta figura jurídica en México— pues sus privilegios, seguramente, serían rechazados por la ciudadanía y su sobrevivencia como clase política estaría amenazada, a menos que sean capaces de desarrollar estrategias efectivas de recaudación de recursos privados.

3) El financiamiento público: una decisión antidemocrática y costosa

La aplicación del presupuesto público no sólo es una decisión económica es, sobre todo, una decisión política que está influida por el ambiente social. La distribución del presupuesto expresa qué grupos políticos y sociales son influyentes, así como sus intereses. Así, se ha observado que los partidos políticos han cobrado un papel preponderante y que su clase política que vive del presupuesto público se ha convertido en un actor influyente que, se espera, tratará de mantener y preservar sus intereses.

Sin embargo, dado que el costo del financiamiento público ha sido un aspecto que no fue decidido por consenso de todos los partidos y mucho menos con el acuerdo de la sociedad, se puede decir que esta medida tiene una dudosa legitimidad y, por tanto, su costo ha sido una asignación antidemocrática y fuera de balance en relación con las que se otorgan a rubros como la educación.

Asimismo, este costo ha sido determinado en una proporción que no considera el desarrollo económico del país. El elevado costo del financiamiento público no es lo que

²⁵ Al respecto véanse las encuestas que realiza el Latinobarómetro y el Programa de las Naciones Unidas en 2004 sobre la percepción de la gente.

hace que la competencia sea más equitativa, sino la forma de su distribución. Se argumenta que son necesarios “recursos suficientes” para llevar a cabo las campañas y que hoy los costos en los medios de comunicación son elevados. Sí, los medios de comunicación han sido los grandes favorecidos durante las campañas electorales en México, dado que a este rubro han asignado regularmente 50% de los gastos totales destinados a las campañas políticas. Sin embargo, algunas voces dentro de los partidos han expresado que para evitar el crecimiento del costo de las campañas políticas, estos organismos podrían difundir sus plataformas y promover sus candidatos a través del canal oficial del Estado. Asimismo, para abaratar los costos de la política se ha señalado incluso desde el propio congreso que se abrevien los tiempos de las campañas y se sincronicen las fechas de elección en los Estados y a nivel federal. Hoy los partidos políticos están permanentemente en campaña política,²⁶ ya sea a nivel local o federal, de ahí que la separación legal de asignación de dinero para tiempos ordinarios, como para tiempos electorales, es una ficción jurídica, de la misma manera que la separación que hacen quienes hablan de los tiempos de precampaña y campaña política.

Por ello, lo que se argumenta en este trabajo es que es más importante salvaguardar formas igualitarias de acceso a recursos (de ahí que las atribuciones del órgano fiscalizador sean fundamentales)²⁷ para propiciar una competencia electoral equitativa, que un costoso sistema de apoyo a los partidos.

²⁶ En el congreso se ha deslizado la propuesta de sincronizar los procesos electorales con el fin de abaratar los costos en el gasto político. Al respecto, se ha señalado que este proceso de aprobarse tomaría de menos unos diez años pues se requiere que esta medida se apruebe en los congresos locales.

²⁷ La intervención fiscalizadora del Estado abre nuevos problemas, pues si bien la rendición de cuentas se incrementa cuando los partidos reciben fondos del Estado, en el caso del financiamiento privado se puede entender como una medida pública que interfiere en un ámbito de la libertad privada. Al respecto, García Cotarelo señala que “los partidos representan intereses y los intereses poseen unas dimensiones económicas diferentes. Las diversas formas de financiación acarrear consecuencias distintas en los distintos partidos...El problema es el de la exacta dimensión de esa esfera privada y la posibilidad o conciencia de exponerla por

Así, debido a la forma en que se ha construido el actual modelo de financiamiento público, es pertinente, incluso, regresar a una interrogante seminal en este debate ¿Debe o no asignarse dinero público a los partidos? En tal caso, ¿Qué monto de dinero debe estar disponible para estos organismos en tanto “actores colectivos”? ¿Qué rubros se deben evaluar para un diagnóstico sobre el costo de los partidos? ¿Qué límites deben existir a tales costos? ¿Deben los partidos depender de más fondos privados? ¿Deben obtener más dinero del Estado? ¿Debe ser la inflación o el incremento del PIB el criterio para determinar los incrementos al financiamiento público? ¿Cuánto gastan otros países en sus partidos? Valdría la pena investigar ¿Qué base empírica hay para decir que el financiamiento público en las proporciones actuales ha evitado la entrada de dinero proveniente del narcotráfico o de los grandes empresarios? ¿Qué base empírica hay para decir que la introducción de dinero público ha logrado una mayor transparencia de los recursos políticos de los partidos? Responder a estos cuestionamientos implica aproximarse y averiguar los gastos de los partidos, evaluar sus estrategias de recaudación de fondos y todas las formas indirectas de apoyo, así como los mecanismos de control de los fondos políticos. Tal información podría proveer una buena base de discusión sobre los aspectos específicos de las regulaciones del financiamiento de la política y sus impactos.

entero a la luz pública. En principio, puede pensarse que la exigencia estatal de rendición de cuentas irá en detrimento de la confidencialidad de las operaciones financieras de los partidos, que no hay por qué respetar; sin embargo, en el caso de las personas particulares no sólo es un aspecto que el Estado está obligado a respetar, sino a proteger. Se podría argumentar que el respeto a la intimidad no alcanza a las operaciones financieras de los particulares con los partidos, pero éste es un asunto delicado, nada evidente por sí mismo en uno u otro sentido. Ramón García Cotarelo (1996), *Los partidos políticos...op. cit.* p. 222.

b) Los partidos ¿Entidades privadas o paraestatales?

Luego de la Revolución y hasta 1977 los partidos en México estuvieron confinados a la esfera de lo privado, pues la Constitución no hacía referencia a su carácter jurídico²⁸. A partir de la reforma política de Jesús Reyes Heróles estos organismos fueron reconocidos en la Constitución, lo que apoyó jurídicamente la aceptación del subsidio estatal a los partidos.²⁹ La exposición de motivos de la iniciativa presidencial que justificó el reconocimiento de los partidos en la Constitución y su subvención argumentaba que estos organismos además de entidades de “interés público” eran cuerpos intermedios entre el Estado y la sociedad ya que, por un lado, están “imbricados en la estructura del Estado”, en tanto contribuyen a la “formación del poder público” y, por otro, coadyuvan a promover la participación del pueblo y a integrar la representación nacional desde la sociedad para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principios e ideas que postulan mediante el voto.³⁰

Tanto el reconocimiento jurídico, como la asignación y dominancia del financiamiento público a estas organizaciones son garantías constitucionales que han obligado a la intervención del Estado en la vida interna y política de estos organismos como

²⁸ Antes de 1977, la palabra “partido” había aparecido dos veces en la legislación secundaria, primero en la ley electoral de 1918 y después en 1962, durante el gobierno de Adolfo López Mateos cuando se incorporó la figura de los llamados “diputados de partido” en la legislación electoral. José Valenzuela Georgette (1992), *Legislación electoral mexicana, 1812-1921. Cambios y continuidades*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, pp. 11 y 34.

²⁹ La idea inicial de un apoyo estatal a los partidos políticos en Europa surgió cuando éstos fueron reconocidos en la Constitución y ello se dio luego de la segunda guerra mundial. En la posguerra las organizaciones partidistas adquirieron mayor influencia en las naciones occidentales dentro de las instituciones del Estado al tomar parte en la elaboración de las constituciones de sus países, situación que empujó al debate sobre su regulación jurídica y con ello la interrogante sobre su financiamiento desde el Estado, siendo Alemania donde por primera vez en 1959 se formuló esta discusión. La asunción de un mayor número de funciones dentro del sistema y con ello el proceso de institucionalización de los partidos hizo posible la discusión primero sobre su regulación constitucional y luego sobre su subvención estatal. Al respecto véase Klaus Von Beyme (1985), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, España, pp.253-254 y Ramón Cotarelo “El estatuto jurídico de los partidos políticos” en *Los partidos...op.cit.*, pp. 141-188.

³⁰ Véase la exposición de motivos enviada al congreso por el presidente José López Portillo *Diario de los debates*, 6 de octubre de 1977, Legislatura, Tomo II, no. 14, pp. 3-5.

en el aspecto de sus estatutos, en la vigilancia de sus gastos y de sus ingresos, entre otros puntos³¹, lo que ha creado una contradicción o, mejor dicho, se ha experimentado una transformación de lo que hasta hace algunas décadas había sido formalmente el significado de los partidos (con la excepción del PRI), es decir, organizaciones privadas, con fuentes de aprovisionamiento propias, que están obligadas a mantener libertad e independencia con respecto al Estado.³²

De hecho, este es el enfoque jurídico que en la actualidad prevalece en los países de tradición liberal anglosajona, donde se ha considerado que los partidos son organismos privados, por lo que regularlos resulta una intromisión del Estado en la vida privada de los ciudadanos. Además esta perspectiva argumenta que los partidos no tienen por qué ser tratados de forma privilegiada en relación con otros grupos y sólo ha admitido la intervención estatal cuando ésta trata de posibilitar condiciones para un *fair play* de la competencia leal y de la igualdad de oportunidades, tal como se desarrolla la economía de mercado. En Estados Unidos, por ejemplo, esta concepción es la que justifica la regulación legislativa de ciertos aspectos de los partidos, por lo que las normas sobre costos de las campañas electorales son una forma de legislación *antitrust* de la política.³³

Bajo este panorama emergen las siguientes interrogantes ¿Qué significado tienen los partidos políticos en México en la actualidad? ¿Son organizaciones públicas o privadas?

³¹ Véase las obligaciones de los partidos señaladas en el artículo 38 del Cofipe pp. 31-33. Asimismo, recuérdese que entre febrero y marzo de 2004 el Partido Verde Ecologista de México presentó la modificación de sus estatutos como respuesta a una exigencia del órgano federal electoral para que éstos contuvieran reglamentaciones democráticas al interior de la organización.

³² Klaus Von Beyme (1995), *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, pp.169, 175-176. Asimismo, véase capítulo 2 de esta tesis en que Richard Katz y Peter Mair (1994) “Changing models of...op. cit. señalan que esta separación entre el Estado y la sociedad nunca ha existido del todo.

³³ Ramón Cotarelo (1996) *Los partidos...op. cit.* p. 144. En los países con una concepción romana del derecho, pero con una menor tradición democrática, por el contrario, ha existido el interés por regular a los partidos debido a que se considera que las experiencias autoritarias de abuso del poder (por ejemplo es frecuente el uso patrimonialista del Estado por grupos o sectores) sólo podrán ser contrarrestadas con la existencia de una normatividad.

¿Son organizaciones paraestatales? Más allá de *status* jurídico de los partidos, ¿Qué consecuencias concretas han expresado que sean catalogados como “cuerpos intermedios entre el Estado y la sociedad”? Para interpretar cuáles son los efectos en la vida práctico-política el que los partidos sean considerados como “cuerpos intermedios entre el Estado y la sociedad es importante analizar hasta qué punto los partidos han penetrado en el Estado y cuál es la relación o el grado de anclaje que guardan con la sociedad.

1) El Estado y los partidos

Hoy en el medio político y académico se discute sobre la crisis de los partidos. Sin embargo, autores como Richard Katz y Peter Mair han destacado que la evidencia empírica demuestra que la serie de prerrogativas que los partidos han adquirido en muchos sistemas políticos no apuntan a un estado de crisis de estos organismos, sino por el contrario lo que estos datos muestran es su gradual consolidación dentro de la estructura del Estado. Estos autores observan que a menudo cuando se ha hablado de *crisis de los partidos* ha prevalecido una óptica según la cual los partidos han sido leídos sobre la base de su relación con la sociedad civil, la cual, si se vislumbra a la luz de lo que fue el modelo de partido de masas, es decir, una organización amplia de militantes de base comprometidos con una ideología claramente definida³⁴, ha sido socavada, tal como lo demuestra Klaus Von Beyme³⁵ para el caso Europa.

³⁴ Los partidos han abandonado la estrategia que los colocaba como instrumentos de representación de una clase social para adoptar políticas que recogen los intereses de diversos sectores sociales que no siempre coinciden (situación que se ha producido en sociedades industriales avanzadas como consecuencia de una disminución importante de las divisiones económicas, sociales e ideológicas).

³⁵ El descenso en las adscripciones partidarias en Europa se ha debido, entre otros factores, *a)* a un creciente proceso de desideologización que a su vez ha producido apatía; *b)* a la pérdida de credibilidad de la población respecto a las cuestiones políticas, lo que incluye a los partidos; *c)* a una mayor movilidad social y espacial de la población, como efecto de los procesos de integración regional y la migración que tiende a dificultar la formación de un lazo estrecho con el partido local, lo cual repercute en algunos casos en la no renovación de

Precisamente, Klaus Von Beyme ha referido que una de las razones que paulatinamente ha propiciado la penetración de los partidos en el Estado o la *partitocracia* en Europa se debe al debilitamiento de la estrecha unión entre los dirigentes y dirigidos existente en la época de las grandes ideologías. En esto coinciden Katz y Mair quienes argumentan que el tamaño y los compromisos de las membresías no se ha mantenido de la misma manera que el electorado, ni tampoco el incremento del costo de la actividad partidaria (la cual se ha encarecido como consecuencia del uso de los medios privados de comunicación, así como el empleo de gente altamente especializada), de ahí que los partidos hayan dirigido su mirada hacia el Estado, giro que ha resultado fácil dado su papel de gobernantes y elaboradores de leyes.³⁶

Para garantizar la necesidad de los partidos como instancias para conjuntar y canalizar la pluralidad de la sociedad, la clase política ha llevado a cabo una serie de acciones legales para compensar la erosionada capacidad organizativa de los partidos a través de una paulatina colonización del Estado.

En un principio, cuando los partidos fueron reconocidos en las constituciones, el Estado sólo tenía la función de alentar un sistema representativo en el que se reclutaran a las elites para que éstas se encargaran de transmitir la voluntad del partido a las instituciones públicas. Ahora, el Estado interfiere activa y directamente, en términos económicos mediante el financiamiento, para apoyar la movilización del electorado, lo que

la afiliación después de un cambio de lugar; *d*) a la tendencia de la población a preferir formas laxas de compromiso institucional o incluso a desplazar sus formas de intervención política partidaria hacia una acción y un compromiso dentro de los nuevos movimientos sociales o alternativos. Al respecto, véase Klaus Von Beyme (1995), *La clase política...op. cit.* pp. 47-49.

³⁶ Klaus Von Beyme (1995) *La clase política...op. cit.* y Richard Katz y Peter Mair, "Changing models of...op. cit. p. 14.

refleja tanto el afianzamiento de los partidos dentro del Estado, como la dependencia de estos organismos con respecto a éste.³⁷

En México, la tendencia activa y directa del Estado para apoyar la movilización del electorado ha sido muy clara tanto en términos formales como reales. En la actualidad el que constitucionalmente estos organismos monopolicen *de jure* y *de facto* (hay que recordar que en México no existen las candidaturas independientes) la representación política y posean una serie de privilegios para su supervivencia, como el elevado financiamiento público, refleja el afianzamiento de estas organizaciones dentro de la estructura del Estado. Si bien no es posible hablar de colonización del Estado por los partidos o del Estado de partidos en el sentido y grado en que Klaus Von Beyme lo hace para el caso alemán (donde toda la administración pública en los distintos niveles, así como los medios de comunicación se han partidizado de manera explícita), pues se carecen de estudios y datos al respecto, sí se puede asegurar que en México los partidos iniciaron su paulatina inserción dentro las estructuras estatales desde 1977 y que este es una tendencia que se ha consolidado con los años y como ejemplo de ello está justamente la reforma electoral de 1996, cuando fue declarado constitucionalmente dominante el subsidio del Estado por encima de las fuentes privadas. La importancia adquirida por los partidos dentro de la esfera estatal en los años recientes se ha inscrito dentro de toda la ola política que en América Latina apeló durante la década de los ochenta y noventa a la democracia en términos de poliarquía, lo que llevó a México a forzar la colocación de los partidos como los principales actores y únicas instancias para canalizar la representación política.

³⁷ Klaus Von Beyme, *La clase política...op. cit.*, p. 46.

c) Los partidos y la sociedad ¿crisis de la democracia representativa

Richard Katz y Peter Mair, como ya se mencionó, han señalado que cuando se ha hablado de crisis de los partidos varios autores en realidad se han referido al desgaste o debilitamiento que ha venido experimentando la relación de estos organismos con la sociedad civil.

En el caso de México, interrogarse hasta que punto los partidos permanecen anclados a la sociedad civil, es decir, definir cuál es el grado de su carácter representativo resulta complicado, pues no hay estudios específicos que indiquen cómo medir de forma integral esta característica, aunque ciertamente existen análisis acerca de la participación electoral, la cual si bien no es de las más relevantes en América Latina (de acuerdo con International Democracy for Electoral Assistance, Uruguay presenta el índice más elevado incluso en el mundo con más de 90%) presenta porcentajes promedio similares a los del resto de la región e incluso mayores que en Estados Unidos, es decir, entre 50 y 60%.³⁸

No obstante, el propio análisis del tema del financiamiento público provee algunas pistas que permiten señalar, a manera de hipótesis, que el principio de la democracia representativa que defiende la premisa “un hombre un voto” se vulnera de forma importante en México.³⁹

Los escándalos de corrupción que se han suscitado, por ejemplo, a partir del proceso electoral de 2000 (los casos Pemexgate, Amigos de Fox o Ahumada) han introducido la duda de si el generoso subsidio público aprobado en 1996 realmente ha evitado que los grupos económicos y de poder en México sean los que con su dinero orienten las políticas

³⁸ International Idea, *Voter Turnout from 1945 to 1997: A global report on political participation*, Estocolmo. Véase www.idea.org

³⁹ Hay que recordar que en el informe de *Desarrollo Humano 2001* la ONU denunciaba que el principal problema que atañe a las democracias en el mundo contemporáneo es la relación de los partidos con los grandes grupos económicos de poder,

económicas y sociales del país. La manera en que Vicente Fox integró llevó a cabo su campaña y la forma en que posteriormente integró su gabinete, han dejado indicios claros de los compromisos del actual presidente.⁴⁰

Al respecto, habría que mantener un seguimiento en el largo plazo acerca de cuáles han sido las formas en que los principales partidos han conducido sus decisiones políticas y a quiénes han favorecido con éstas desde el parlamento.

1)Autonomización de la clase política con respecto a la sociedad

Otra tendencia que se vislumbra del modelo actual modelo de financiamiento a los partidos es que ha facilitado la *autonomización* de la clase política con respecto a la sociedad que representa. Al mismo tiempo que se verifica la dependencia económica de los partidos con respecto al Estado, se advierte que el financiamiento público ha contribuido a que la clase política de estas organizaciones se independice o guarde una mayor distancia con respecto al electorado y la sociedad en general.⁴¹

Esta autonomía con respecto al electorado está facilitada por las normas que hacen que los partidos monopolicen la representación política, posean un permanente y elevado subsidio estatal para su subsistencia, ya que propician que estos organismos tengan garantizada su reproducción dentro de la estructura del Estado, independientemente de los niveles de participación electoral.

⁴⁰ Versiones de prensa señalan que veintidós acaudalados empresarios de la ciudad de Monterrey, Nuevo León, dieron 6 millones de dólares para la fiesta de toma de posesión de Fox. La recaudación se hizo en una cena organizada por el magnate cervecero Eugenio Garza Lagüera. Además de estos nexos, como presidente electo, Fox invitó a su gira por Sudamérica a Adrián Sada González, presidente del Grupo Vitro y responsable de la megaquiebra de Banco Serfin, que costó al país miles de millones de pesos. Justamente, Ernesto Martens Rebolledo, primer Secretario de Energía durante el sexenio foxista, trabajó 17 años en el emporio de Grupo Vitro. *La Jornada*, 18 de noviembre de 2000.

⁴¹ Klaus von Beyme (1995), *La clase política...op. cit.*, p. 60

La autonomía que están adquiriendo los partidos debido a todas las normas legales que los favorecen como las instancias únicas de representación política, así como a todas las leyes sobre retribuciones parlamentarias y financiamiento público, han consolidado una serie de poderes para estos organismos los cuales, a su vez, han contribuido a favorecer la creación de mecanismos autocráticos por parte de la clase política. Robert Michels⁴² al estudiar la tendencia a la formación de oligarquías al interior de los partidos a principios del siglo XX señalaba que los líderes de los partidos tratan de introducir reglas que prolonguen de forma indefinida su carácter de dirigencia. Dado su poder de líderes, tratan de propiciar una serie de elementos que estabilicen su carácter de grupo dirigente de manera permanente.

Este mismo interés por estabilizarse y reproducirse como la clase política al interior del partido, también ha operado en el mismo sentido a nivel del sistema de partidos y en ello el subsidio público ha jugado un papel fundamental. De ahí que, a reserva de futuros análisis sobre la circulación de la clase política mexicana y la manera en que en ello influye la política de financiamiento estatal, se percibe que esta clase –que anteriormente estaba integrada únicamente por el PRI- se estabilizará y tratará de generar nuevos poderes que prolonguen su estadía (ahora en el congreso, varios diputados y senadores están proponiendo la reelección en sus cargos con el argumento de que ello ayudará a profesionalizar el sistema parlamentario)⁴³. Por ello es muy probable que la clase política trate de preservar tanto el actual modelo de financiamiento como de retribuciones parlamentarias a los partidos, así como sus costos.

⁴² Robert Michels (1996) *Los partidos políticos 1. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, 5ª. Reimpresión, Buenos Aires. Particularmente véase “Tendencias autocráticas de los líderes” en la segunda parte del primer volumen.

⁴³ En los casos de prolongada permanencia en un cargo es cada vez más frecuente que los miembros de la clase política confundan la política de decisiones y la política ritual. Klaus von Beyme (1995), *La clase política...op. cit.*, p. 85

2) Crisis de representación política y fortalecimiento de los partidos

Regresando a la interrogante acerca de qué son hoy los partidos en México, se podría decir que se perfila una tendencia a la estatalización de los partidos que se ha consolidado, sobre todo, como consecuencia de la gradual implementación de un modelo de financiamiento predominantemente público a estas organizaciones. En la actualidad, lo que prevalece es el carácter estatalista de los partidos como en los tiempos de la existencia del partido del Estado, sólo que ahora en un contexto de pluralidad política-partidaria

Sin embargo, lo que queda en duda, es el carácter representativo de los partidos y su relación con la sociedad y con ello el surgimiento de una democracia más vacua, donde la participación es superficial y la eficacia de las tareas gubernamentales es débil. En espera de futuros análisis, a manera de hipótesis se plantean dos posibles escenarios: Primero, que los partidos podrían llegar a ser *organizaciones paraestatales*, si por ello entendemos que son organismos que cooperan con los fines del Estado, por delegación de éste, pero sin formar parte de la administración pública.⁴⁴ Segundo, que los partidos tenderán, a pesar del elevado financiamiento que reciben, a reeditar a los partidos elitistas u oligárquicos, como en el siglo XIX, los cuales se identificarán de forma más directa y cercana con los fines o los intereses de ciertos grupos privados (ya sean empresariales o ilícitos como el narcotráfico) que con los de la sociedad.

d) La cartelización de los partidos en México: cooperación y baja competitividad interpartidaria

Otra de las consecuencias que se ha abierto como efecto del actual modelo de financiamiento a los partidos es la tendencia de la clase política a actuar en forma

⁴⁴ José Ayala Espino (2001), *Economía del sector público...op. cit.* pp. 78 y 82.

cooperante debido al subsidio estatal. La idea de preservar el financiamiento público se ha convertido en un elemento de consenso entre la clase política de los partidos, lo que la conduce a cerrar filas en torno a la defensa de esta y otras prerrogativas, dejando en segundo plano las diferencias político-programáticas.

Uno de los elementos que ha facilitado la cooperación de la clase política es el vacío ideológico que se ha experimentado al fin de la guerra fría, pues mientras en el pasado este era un elemento de división y confrontación política, actualmente el pragmatismo que guía el accionar de los partidos facilita la unión y cooperación en torno a un factor que permite su reproducción dentro del sistema político. El interés por conservar las prerrogativas como el subsidio estatal, es un interés común de los políticos como “clase” que traspasa las barreras de los partidos. Así, los conflictos entre gobierno y oposición (mientras esta última no busque transformar profundamente la república) son tratados de forma pragmática pues parecen prevalecer los intereses comunes de las organizaciones partidistas.⁴⁵ El PRD es uno de los casos más claros al respecto, ya que este organismo ahora que ocupa una serie de puestos tanto en las instancias de representación política como de la administración pública ha caído en una especie de soberbia institucional creyendo que por provenir de una base del movimiento social lo comprenden perfectamente. Este partido incluso ha tratado de domesticar y cooptar el mundo asociativo al más viejo estilo priista y más que un organismo reivindicativo, se ha convertido en un gestor y colaborador del actual modelo económico.

En México no hay estudios detallados sobre el carácter ideológico/desideologización de los partidos. Sin embargo, el financiamiento estatal sí parece que se ha convertido en un factor de unión de los partidos reconocidos legalmente,

⁴⁵ Klaus Von Beyme (1995), *La clase política...op. cit.*, p. 34.

lo que, probablemente aunado a la desideologización, ha conducido a que por lo menos entre las opciones políticas registradas ninguna busque reorganizar la república.

El financiamiento público como factor de unión entre los partidos ha favorecido la formación de un *cartel* político, lo que ha tenido como consecuencia una competitividad limitada en el sistema de partidos. Se habla de cartelización de los partidos porque se hace un paralelismo con los carteles económicos del siglo XIX, los cuales eran organizaciones de comercialización integradas por varias empresas que se unían para vender sus productos de una forma organizada y conjunta ya que, de otro modo, venderían en competencia entre sí. El sindicato u oficina central fijaba los precios de venta y las cuotas de producción para las empresas miembro y, de ese modo, dejaban de competir abiertamente en el precio.⁴⁶ En México la cartelización de los partidos además de que ha propiciado la cooperación entre éstos, también ha tenido como efecto una competitividad⁴⁷ limitada en el sistema de partidos.⁴⁸

En México las diferencias relativas a los recursos materiales y financieros entre los partidos ganadores y perdedores se han reducido dramáticamente en comparación con las desigualdades que existían en el periodo del sistema de partido del Estado (véanse gráficas

⁴⁶ Arthur Seldon (1986) *Diccionario de Economía*, Barcelona, p. 98.

⁴⁷ Para Sartori la *competencia* existe cuando hay una disputa real por los puestos de elección, lo que demuestra que las normas funcionan plenamente, pero los resultados son los que evidencian hasta qué punto es *competitivo* un sistema dado, en el sentido de acercarse a una distribución casi igual de fuerzas entre los partidos principales. Sartori señala que la *competencia* incluye la *competitividad* como algo potencial. A la inversa, apunta que la *competitividad presupone la competencia* (como estructura) y es algo que se debe medir en los resultados. De este modo la competitividad es una de las propiedades o atributos de la competencia. Señala que la existencia o no de la competitividad e incluso la *subcompetitividad* están contenidas dentro de la competencia. Por ejemplo, un candidato puede no tener oposición ya sea porque no vale la pena oponerse a él o debido al desinterés por disputarle el puesto. No obstante, en un posterior proceso de elección el partido dominante continuará estando expuesto a las normas de la competencia y esto significa en la práctica siempre puede surgir un oponente y que una circunscripción o un distrito que en un momento se encuentra seguro puede pasar a estar representado por un oponente si se le descuida. En el otro extremo, la competencia es competitiva cuando dos o más partidos consiguen resultados aproximados y ganan por escasos márgenes.

⁴⁸ Richard Katz y Peter Mair, "Changing models of...*op. cit.* p. 17.

2.1, 2.2, 2.3 y 2.4 en el segundo capítulo). Sin embargo, la competitividad interpartidaria ha sido limitada o débil si por esta entendemos, tal como Sartori argumenta, la posibilidad real que tienen los partidos políticos de ganar el poder más que con la proliferación de unidades partidistas. En México, analistas políticos⁴⁹ han detectado una competitividad entre tres partidos a pesar de que numéricamente los organismos que interactúan en la competencia electoral ha sido grande.⁵⁰

Guadalupe Pacheco Méndez proporciona datos en los que muestra que en 1997, cuando interactuaron ocho partidos, la diferencia entre la votación relativa del PRI frente a la de su principal opositor se modificó poco en el nivel de competitividad con respecto al escenario electoral anterior (1994). La autora concluye que, tras el proceso electoral de 1997, el PRI continuó siendo el único partido cuyo electorado tiene una presencia distribuida homogéneamente a lo largo del país en relación con dos de sus principales contrincantes, el PAN y el PRD, aunque sus datos revelan que el PAN aumentó su presencia nacional.⁵¹

En 2000 la disputa real solo se dio entre dos partidos, el PRI y el PAN, tal como se observa en el siguiente **Cuadro 4.3:**

⁴⁹ Al respecto véanse Pablo Javier Becerra Chávez “Las elecciones federales del año 2000: la hora de la alternancia” pp. 305-321 y Ricardo Espinoza Toledo y Yolanda Meyenberg “Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos” pp. 349-361, ambos textos están contenidos en Meyenberg Leycegui, Yolanda (Coord.) (2001), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, Flacso, UNAM-IIS, UAM-I, México.

⁵⁰ Para un repaso sobre las distintas dimensiones a través de las cuales pueden ser interpretados los sistemas de partidos véase, Stefano Bartolini, “Partidos y sistema de partidos”, en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (eds) (1988) *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid, p. 226.

⁵¹ Guadalupe Pacheco Méndez (2000), *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*, IFE-FCE-UAM, México, pp. 406-409 y 415.

CUADRO 4.3
Competitividad en la elección presidencial de 2000

Fox	Labastida	Diferencia
42.52	36.1	6.42%
Fox	Cárdenas	
42.52	16.64	25.88%
Labastida	Cárdenas	
36.1	16.64	19.46

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IFE

Mientras que la distancia porcentual entre el PAN y el PRI fue pequeña, entre el PAN y su segundo contrincante más fuerte, el PRD fue de casi 26 punto porcentuales. Asimismo, la distancia que separó tanto al PRI como al PRD fueron tan amplias, lo que se hace deducir que sólo dos fuerzas disputaron la presidencia. Esta aseveración se evidencia también a nivel de estados. Vicente Fox venció en 20 entidades, Labastida en 11 y Cárdenas sólo en 1 (Michoacán), mientras que el resto de los ocho contendientes no obtuvieron ninguna entidad. Asimismo, de los 300 distritos electorales, el actual presidente Fox ganó en 177, Labastida 111 y Cárdenas 12,⁵² en tanto que el resto de los competidores no obtuvieron ningún distrito electoral y si ahora tienen representación política en el Congreso ha sido por la vía plurinominal, de ahí la diversidad política en las cámaras de diputados y senadores. En donde se ha presentado una mayor diversificación del poder en el nivel de la representación política en los congresos locales y en los municipios.

Algunos analistas podrían argumentar que la competitividad limitada se debe a que la democracia electoral mexicana es muy joven y que necesita madurar, por lo que es muy pronto para exigir una alta competitividad electoral y que el análisis de dos procesos electorales no significa que se establezca como una tendencia futura.

⁵² Pablo Javier Becerra Chávez "Las elecciones federales del año 2000...*op. cit.*, p. 307.

No obstante, es plausible la hipótesis que sugiere que el elevado financiamiento público ha propiciado que los partidos tiendan a privilegiar su lucha por la conservación de su registro electoral (en México los partidos existentes son aquellos que han sido reconocidos por el Estado ya sea porque han cumplido con los requisitos mínimos de afiliación que marca la ley o porque han obtenido el porcentaje mínimo electoral en las elecciones para conservar su registro)⁵³ más que su capacidad competitiva ya que para los partidos políticos mexicanos ganar o perder el registro se ha convertido en un asunto de supervivencia política, tal como ha ocurrido, por ejemplo, con los partidos familiares del verde ecologista y el partido de la sociedad nacionalista (que ya perdió su registro electoral), los cuales son altamente dependientes de los ingresos del Estado.

Aun cuando un partido legalmente reconocido languidezca electoralmente en la oposición eso no significa y tampoco implicará bajo las normas electorales actuales una negación para que acceder a las prerrogativas del Estado, si bien los montos del financiamiento estatal resulten menores en relación con los partidos que sí son competitivos. No es un asunto menor como partido tener pocos recursos estatales, pero de cualquier modo ello permite mantener un mínimo de prebendas para quienes integran la familia. Para subsistir económicamente el sistema de partidos mexicano no necesitan tener un alto grado de competitividad electoral, ni tampoco mostrar una participación electoral mínima, sólo basta obtener el mínimo de votación que señala la ley y con ello está garantizado su acceso a las subvenciones estatales.

⁵³ Para tener obtener el registro como partido político nacional, una organización debe mostrar una presencia de 3 mil afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior a 0.13% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate. Artículo 24 del Cofipe.

Esto es una de las razones que pueden conducir a que la actual competencia interpartidaria limitada y contenida se mantenga en el futuro bajo la misma tendencia, pues para los organismos partidarios seguirán compitiendo pero sobre la base de que comparten un interés mutuo, el de su supervivencia colectiva.⁵⁴

⁵⁴ How parties organize, pp. 15-19

Conclusiones

Con la construcción de nuevas instituciones electorales en México se crearon elevadas expectativas sobre lo que aquellas harían por la democratización, ya que se apostó que tales instituciones serían la clave generadora de otras reformas democráticas,¹ ignorándose los factores económicos, las tradiciones socioculturales y prácticas políticas heredadas del régimen priísta, las cuales no iban a desaparecer con la sola formulación de las leyes electorales como lo supusieron los teóricos de la “transición”.²

El cambio en las instituciones electorales ha sido un elemento importante para moldear nuevas prácticas políticas, pero los grupos, su cultura política y sus intereses estructurados a lo largo de décadas, así como el contexto económico son los factores que han movido el alcance de las reformas.³

El estudio de las causas históricas, políticas y económicas que dieron origen al actual modelo de financiamiento a los partidos políticos en México ha contribuido a comprender por qué en 1996 se promulgó el actual modelo de financiamiento desde una perspectiva que analiza los factores histórico económicos y los intereses particulares de las elites políticas, en un momento de transformación económica, distanciándose, por un lado, de los argumentos que sostienen que éste tuvo la finalidad de favorecer un ambiente de equidad en la competencia electoral, contribuyendo al proceso de democratización y transición a la democracia en México y; por otro lado, de las explicaciones que defienden el

¹ Thomas Carothers (2002), “The end...*op. cit.*”

² Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead Comps. (1989) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Barcelona. Véase particularmente capítulo 2 “Definición de algunos conceptos (y exposición de algunas premisas)” del volumen 4 *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*

³ Todd A. Eisenstadt (2004), “Thinking outside the (Ballot) Box...”, *op. cit.*

elevado costo del subsidio estatal a los partidos y su predominio por encima de los recursos privados con el fin de evitar la introducción de dinero ilegal a las campañas, de impedir compromisos con los grandes poderes privados o ilícitos y de facilitar la fiscalización de los recursos de los partidos.

En esta tesis se estudió la manera en que el rediseño electoral iniciado desde la mitad de los ochenta a través de un conjunto de reformas electorales (1987, 1990, 1993, 1994 y 1996) además de contribuir a crear mejores condiciones para la competencia electoral equitativa y al relevo del sistema de partido de Estado, ha confluído de forma acomodaticia con lo que Francisco Panizza ha llamado la “vieja política”.⁴ En efecto, si bien las instituciones y las reglas electorales como las relativas al actual modelo de financiamiento a los partidos se han formulado bajo el principio de equidad y con el fin de prevenir una serie de anomalías, por otra parte, este esquema costoso de asignación de rentas políticas, particularmente el promulgado en 1996, da continuidad a una serie de rasgos que sostuvieron al régimen autoritario del PRI.

La reforma de 1996 y particularmente las reglas relativas al financiamiento a los partidos han posibilitado la continuación de la práctica tutelar del Estado hacia la organización política partidaria, la cual, como en el pasado, ha afectado la autonomía de su clase política e imposibilitado un margen de acción independiente frente al proyecto estatal dominante.

En efecto, esta clase política mexicana no trata de contravenir al mismo Estado — que la alimenta— con alternativas diferentes a éste, lo que además se refuerza por la

⁴ Francisco Panizza (2000), “Beyond ‘Delegative democracy’: Old Politics’ and ‘New Economics’ in Latin America”, en *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, pp. 737-763.

tendencia creciente al pragmatismo político que ha rodeado a los partidos en todas partes del mundo y a la crisis de las ideologías, dando lugar a partidos “atrápalo todo”⁵.

Así, la consecuencia de mayor peso político que tuvo el dominio tan extenso del PRI estribó, para el tema que aquí se trata, en la capacidad del partido dominante para instaurar una tradición política de carácter asistencial-económica hacia el sistema de partido de Estado y hacia la organización social, restándole autonomía y trayéndole legitimidad política. El sistema de prebendas con fines clientelares impulsado por el régimen del PRI demostró ser ampliamente efectivo como mecanismo de legitimidad política a lo largo de 71 años en que este partido se mantuvo en el poder. Es por ello que ahora el financiamiento público transfigurado en un elemento democrático ha resultado efectivo como forma de legitimidad del Estado y al mismo tiempo ha generado el consenso más o menos general en torno a éste por parte de la clase política de los partidos. La limitación en la autonomía de la clase política —que no se presenta de manera uniforme, ya que hay partidos más dependientes que otros del dinero del Estado— impacta sobre la base social y electoral de cada uno de los partidos, debilitando la capacidad organizativa, participativa e independiente de la sociedad civil frente al Estado.

Por esta razón, el cambio estructurado desde un punto de vista de las instituciones electorales ha resultado insuficiente para la renovación democrática, ya que en buena medida el elevado financiamiento público ni ha alejado los males que pretendió evitar (lo

⁵ El partido “atrápalo todo” o “catch all” es una acuñación de Otto Kirchheimer contenida en “El camino hacia el partido de todo el mundo” en Kurt Lenk y Franz Neumann, (1980) (Eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona. El “partido atrápalo todo” designa, entre otros aspectos, el pragmatismo que domina en la política partidista con la finalidad de atraer el mayor número de votos posibles. En México el pragmatismo político ha sido evidente en las elecciones locales de los últimos años, lo que se observa por el hecho de que los partidos en algunas entidades locales participan como contrincantes, mientras que en otras lo hacen bajo alianzas, las cuales la mayor parte de las veces no se sustentan en acuerdos de programas de gobierno, sino con base en la repartición de cuotas de puestos públicos en el eventual nuevo gobierno.

que se ejemplifica con la introducción de dinero ilegal a las campañas por parte de los partidos más competitivos en México, tal como lo expresan los casos *Pemexgate*, *Amigos de Fox* y del empresario Carlos *Ahumada*) y continúa operando para una gran parte de la clase política perteneciente a los partidos como un mecanismo de recompensa, de ayuda para el ascenso social por encima de los lineamientos legales para los cuales el dinero fue establecido, es decir, la participación ciudadana.

Incluso, el otorgamiento de un elevado financiamiento estatal a los partidos ha abierto la interrogante sobre si éste crea partidos artificiales, pues el IFE ha dado registro a organismos que sociológicamente no son partidos, los cuales han sido denunciados como “partidos familiares”, cuyo interés principal ha sido el de utilizar el dinero del Estado para fines privados. En efecto, estos partidos no han mostrado representatividad en ninguna elección (léase el caso de desaparecido Partido de la Sociedad Nacionalista), cuya permanencia dependió de su alianza coyuntural con los partidos grandes y cuando esto no ocurrió perdieron su registro, aunque los recursos que les fueron entregados nunca los devolvieron a pesar de que se comprobó que fueron a parar al patrimonio personal y familiar de sus principales dirigentes.

Así, la falta de autonomía de los partidos con respecto al Estado⁶ ha limitado el cuestionamiento a éste en varios de sus aspectos problemáticos, particularmente en la esfera económica, lo que en suma ha estado vinculado a esta nueva política de financiamiento público, la cual por otra parte ha resultado más acomodaticia para el orden económico y político que el antiguo esquema de rentas políticas basada en el clientelismo.

⁶ Esta falta de autonomía también ha operado en un sentido que no ha resultado conveniente para los partidos debido a la intromisión legal que existe por parte del Estado en la regulación de su vida interna.

Desde la perspectiva económica, la crisis, el ajuste y la reestructuración económicas limitaron la capacidad de distribución de dinero y prebendas políticas en las dimensiones y niveles en que lo ejercía, debido a los constreñimientos económicos y a los cambios que se registraron en este ámbito, particularmente por el hecho de que la tecnocracia económica hegemónica incorporó desde los años ochenta algunos mecanismos que gradualmente le dieron un margen de maniobra en el uso de las finanzas nacionales con independencia de la clase política.

Así, la crisis limitó los recursos susceptibles de ser distribuidos entre la clase política, reorganizándose el uso del presupuesto e impactando en las antiguas formas de distribución de rentas políticas, las cuales comenzaron a ordenarse desde 1986-1987, cuando se incorporaron reglas de asignación de dinero a los partidos.

Ello coincidió con las presiones de democratización que dominaban en la escena política nacional e internacional, las cuales estaban centradas en la instalación de los partidos e instituciones electorales y exigencias de equidad en la competencia interpartidarias, lo que en el caso de México involucró, entre otros aspectos, la demanda de los sectores de la oposición por terminar con el uso extralegal del dinero público, así como con el usufructo de puestos de elección popular y de la administración pública por parte del partido oficial.

Los partidos de la oposición, con la excepción del PAN, demandaron como solución a esta problemática no desaparecer la prerrogativa del uso del dinero público, sino implantar un acceso equitativo de los recursos para todos los partidos. El PAN, por el contrario preveía en un principio que no debía existir el financiamiento público porque

restaba independencia a los partidos, postura que modificó posteriormente.⁷ El régimen optó en un principio por la legalización del financiamiento y gradualmente, con el consenso de los demás partidos, incrementó y asignó recursos de forma más equitativa, coincidiendo sobre todo con los partidos de la oposición al punto que la actual reforma tuvo como único punto de desacuerdo el costoso monto de los recursos.

La limitación de los recursos susceptibles de ser distribuidos ilegalmente entre la clientela del PRI y la gradual legalización de recursos a través del financiamiento a los demás partidos han sido procesos que se han empalmado, pero que al parecer el primero ha suplantado al segundo, al menos parcialmente, dando al mismo tiempo una imagen de modernización económica y democratización.

El orden en la asignación de las rentas políticas establecido en las leyes del financiamiento (y de las prerrogativas parlamentarias) ha sido un factor que ha contribuido a limitar el uso de los recursos públicos por parte de la clase política, la que se ha tenido que adaptar aunque sea parcialmente a las metas de la tecnocracia neoliberal en materia de endeudamiento y reformas económicas.

Así, el análisis de las reglas relativas al financiamiento público a los partidos demuestra que su actual diseño democrático logró subsumir e integrar, al menos en una parte, las rentas y prebendas económicas de la antigua clase política para la nueva encabezada por los dirigentes del actual sistema plural de partidos, aunque este proceso estuvo limitado por el contexto económico.

Ahora bien, los impulsores de la reforma desde el régimen no han sido prisioneros de la “vieja política” ni sus estrategias de cambio han estado desligadas del contexto

⁷ En 2004 el presidente Vicente Fox envió una iniciativa de ley al Congreso que pretende eliminar la dominancia del financiamiento público sobre el privado.

democratizador. Los procesos de reforma política y cambio económico estructural han sido resultado de la mezcla y lucha tanto de la “vieja política” como del impulso democratizador, la que se ha definido según la relación de fuerzas políticas de los actores existentes y su peso en determinadas coyunturas.

La política estatal de financiamiento y su elevado monto impulsados en 1996 tuvo el efecto de favorecer la alternancia en el poder, elemento importante que ha contribuido a redefinir de forma pacífica y estable los parámetros para un nuevo orden político y económico basado tanto en un sistema plural de partidos y una economía neoliberal. La “vieja política”, replanteada en términos democráticos y de forma más o menos consensuada, ha facilitado que no haya habido una vía de ruptura, posibilitando con ello la continuidad del proyecto neoliberal.

En efecto, el oneroso subsidio estatal no sólo fue resultado de la imposición autoritaria que “desde arriba” llevó a cabo el sector hegemónico de la tecnocracia al interior del régimen del PRI, sino también surgió como consecuencia del consenso entre éste y los dirigentes de los partidos opositores. A pesar de que éstos últimos no hayan aprobado los montos del subsidio estatal propuestos por el presidente de la República, Ernesto Zedillo, en la actualidad no han insistido de forma decisiva en la reducción de sus prebendas.

Asimismo, en este contexto de cambio de un sistema de partido de Estado a uno plural, el financiamiento público ha sido una solución para la supervivencia del PRI como opción política, pues ha ayudado a que este partido mantenga una serie de prerrogativas monetarias y materiales bajo un velo de legalidad. Aunque la reestructuración de los antiguos mecanismos de rentas políticas tuvo efectos negativos para el PRI, en el sentido en que se socavó su carácter de partido de Estado hasta su gradual desaparición, por otra parte esta reestructuración ha resultado ser la mejor respuesta para su permanencia y viabilidad

futura dentro del sistema político dentro del proceso de transformación política desde un sistema autoritario hacia un sistema plural de partidos, pues el financiamiento público se ha mantenido como uno de los elementos que le han permitido su sobrevivencia, a lo que también se suma el mejoramiento de las retribuciones parlamentarias y el hecho de que los partidos monopolicen la representación política.

En el escenario del cambio político si bien el modelo de financiamiento que hace prevalecer los recursos estatales ha conllevado atributos democráticos que posibilitaron la sustitución del régimen del PRI, éste no se ha desmantelado, sino que se ha actualizado del mismo modo que los efectos de compromiso que genera con el sistema político prevaleciente. El cambio político en México ha sido resultado de una convergencia entre las instituciones informales que sostuvieron al sistema de partido de Estado y de las instituciones electorales formales de carácter democrático.

Sobre la base teórico-política de la poliarquía y de la transición se generaron una serie de expectativas entre la sociedad, como la de desmantelar aquellos elementos que habían sostenido a los regímenes autoritarios. Sin embargo, la democracia en términos de poliarquía ha sido tanto deficiente como concepto normativo para guiar la democratización de México y América Latina, como poco esclarecedor para explicar e interpretar el proceso de cambio político, sus alcances y sus límites.

La idea de que el cambio político dependía de las instituciones electorales creó la percepción de que lo único que se requería para llegar a la democracia era la simple decisión de las elites políticas y su habilidad para resistir las acciones de las fuerzas antidemocráticas,⁸ descuidando los factores estructurales —como el que las instituciones

⁸ Hacia finales de los años sesenta prevaleció la idea determinista y nociva de que sólo podrían llegar a ser democráticos aquellos países con un estilo de vida de clase media o con una herencia de individualismo

electorales se han instalado sobre un Estado ineficiente y poco coherente— y de lucha de los actores políticos, dando como resultado una serie de limitaciones en el desarrollo y consolidación de la democracia.

Superar estas visiones resulta importante, sobre todo porque el modelo actual de financiamiento ha generado otras problemáticas relevantes como las de su elevado costo, aspecto que es necesario replantearse bajo otra perspectiva, especialmente en un país que no sólo tiene altos índices de pobreza, sino cuya sociedad ha perdido credibilidad en los partidos como canales de cambio.

Asimismo, el que la función de los partidos en la sociedad esté siendo cuestionada debido a la desconfianza que generan, tanto por la corrupción que los envuelve y su ineficacia en su accionar político, ha comenzado a perfilar un escenario en que la clase política de los partidos se convierte en una clase autorreferencial, con intereses autónomos respecto a sus representados, debido no sólo a sus rasgos estatalizantes como el que cuentan con financiamiento público para su reproducción como clase, sino que también monopolizan la representación política, estructurando una relación instrumental con la sociedad, la que sólo es necesaria en tiempos de elecciones. En efecto, a pesar de que los partidos en México han logrado institucionalizarse y fortalecerse dentro de la estructura del Estado, su función como representantes de la sociedad parece tender a una crisis.

Por ello si se pretende analizar el cambio político, es necesario superar las explicaciones formalistas que captan únicamente los patrones de desarrollo institucional y recurrir a marcos de trabajo que también integren el análisis de los factores estructurales e instituciones informales, así como en las luchas políticas de los actores y sus intereses.

protestante. Con la tercera ola, el panorama de la democracia “sin condiciones previas” se extrapoló señalándose que cualquier nación puede construirla.

ANEXO 1

ASIGNACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO DE 1989 A 2000

Partido	Montos totales del financiamiento público	Monto en Dólares	Porcentaje
	Financiamiento público en 1989		
1) PAN	3,686,516,940	1,498,584.12	19.23
2) PRI	9,913,785,484	4,029,994.09	51.73
3) PPS	1,643,948,144	668,271.60	8.57
4) PMS	798,148,680	324,450.68	4.1
5) PFCRN	1,796,179,760	730,154.37	9.37
6) PARM	1,323,920,992	538,179.26	6.90
Total	19,162,500,000	7,789,634.14	99.9
Financiamiento público en 1990			
1) PAN	7,404,369,273	2,635,006.85	19.23
2) PRI	19,911,838,145	7,086,063.39	51.73
3) PPS	3,301,869,848	1,175,042.65	8.57
4) PRD	1,603,081,625	570,491.68	4.16
5) PFCRN	3,607,627,047	1,283,853.04	9.37
6) PARM	2,659,095,312	946,297.26	6.90
Total	38,487,881,250	13,696,754.89	99.96
Financiamiento público en 1991			
1) PAN	19,161,305,578	6,365,882.25	17.49
2) PRI	48,168,575,890	16,002,849.13	43.97
3) PPS	9,991,952,206	3,319,585.45	9.12
4) PRD	6,387,442,498	2,122,073.91	5.83
5) PFCRN	10,756,138,534	3,573,467.95	9.81
6) PARM	8,850,819,274	2,940,471.51	8.07
7) PDM	4,350,455,482	1,445,334.04	3.97
8) PRT	627,343,750*	208,419.85	0.57
9) PEM	627,343,750*	208,419.85	0.57
10) PT	627,343,750*	208,419.85	0.57
Total	109,548,720,712	36,394,923.82	99.97
Financiamiento público en 1992			
1) PAN	14,218,434,328	4,601,435.05	16.50
2) PRI	44,394,896,486	14,367,280.41	51.52
3) PRD	9,312,583,559	3,013,781.08	10.80
4) PPS	5,142,179,153	1,664,135.64	5.96
5) PFCRN	7,833,769,678	2,535,200.54	9.09
6) PARM	5,254,687,476	1,700,546.10	6.09
(1)Pendiente	35,310,315	11,427.28	0.04
Total	86,156,550,686	27,882,378.86	100

	Financiamiento público en 1993		
1) PAN	20,272,401.04**	6,518,456.92	16.72
2) PRI	65,941,040.95**	21,202,907.05	54.38
3) PRD	12,767,844.65**	4,105,416.28	10.53
4) PPS	6,085,406.09**	1,956,722.21	5.01
5) PFCRN	9,981,495.63**	3,209,484.12	8.23
6) PARM	6,190,277.29**	1,990,442.85	5.10
Total	121,238,465.65	38,983,429.46	99.97
	Financiamiento público en 1994		
1) PAN***	24,855,733.17	6,324,614.03	15.78
2) PRI***	91,767,961.59	23,350,626.35	58.27
3) PRD***	12,725,682.78	3,238,087.22	8.08
4) PPS***	5,876,845.73	1,495,380.59	3.73
5) PFCRN***	7,742,792.12	1,970,176.11	4.91
6) PARM***	5,966,056.24	1,518,080.46	3.78
7) PDM****	1,815,825.40	462,042.08	1.15
8) PT****	2,922,286.46	743,584.34	1.85
9) PVEM****	3,797,331.40	966,242.08	2.41
Total	157,470,514.89	40,068,833.30	99.96
	Financiamiento público en 1995		
1) PAN	35,041,218.26	5,475,190.35	20.91
2) PRI	72,178,490.48	11,277,889.13	43.08
3) PRD	25,290,432.05	3,951,630.00	15.09
4) PT	13,673,835.91	2,136,536.86	8.16
5) PVEM	10,409,597.45	1,626,499.60	6.21
6) PFCRN	10,750,758.85	1,679,806.07	6.41
Pendiente (2)	193,102.32 (2)	30,172.23	0.11
Total	167,537,435.32	26,177,724.26	99.97
	Financiamiento público en 1996		
1) PAN	70,219,200.53	9,239,368.49	24.23
2) PRI	140,431,256.67	18,477,796.93	48.47
3) PRD	44,305,710.13	5,829,698.70	15.29
4) PT	15,131,804.16	1,991,026.86	5.22
5) PFCRN	9,604,558.33	1,263,757.67	3.31
6) PVEM	9,994,670.83	1,315,088.26	3.45
Total	289,687,200.65	38,116,736.92	99.97

	Financiamiento público en 1997		
1) PAN	527,248,111.07	66,740,267.22	24.97
2) PRI	892,112,657.27	112,925,652.81	42.25
3) PRD	391,336,040.46	49,536,207.65	18.53
4) PT	189,937,518.02	24,042,723.8	8.99
5) PPS	17,720,911.04	2,243,153.29	0.83
6) PC	37,824,779.29	4,787,946.74	1.79
7) PDM	17,720,911.04	2,243,153.29	0.83
8) PVEM	37,592,934.02	4,758,599.24	1.78
	2,111,493,862	267,277,704.05	99.97
	294,744,355.53*****	37,309,412.09	
Total	2,406,238,217.53	304,587,116.14	
	Financiamiento público en 1998		
1) PAN	252,014,358.21	27,693,885.51	25.06
2) PRI	341,623,709.24	37,541,066.94	33.97
3) PRD	245,256,700.24	26,951,285.74	24.38
4) PT	78,919,783.06	8,672,503.63	7.84
5) PVEM	87,789,208.21	9,647,165.73	8.72
Total	1,005,603,759.67	110,505,907.65	99.97
	Financiamiento público en 1999		
1) PAN	298,938,596.37	31,139,437.12	25.06
2) PRI	405,199,884.58	42,208,321.31	33.97
3) PRD	290,869,935.65	30,298,951.63	24.38
4) PT	93,618,824.01	9,751,960.83	7.84
5) PVEM	104,119,356.07	10,845,766.25	8.72
Total	1,192,746,596.70	124,244,437.15	99.97
	Financiamiento público en 2000		
1) PAN	692,713,249.19	72,917,184.12	22.60
2) PRI	921,114,278.25	96,959,397.71	30.06
3) PRD	656,852,500.87	69,142,368.51	21.43
4) PT	217,345,106.32	22,878,432.24	7.09
5) PVEM	247,243,235.31	26,025,603.71	8.06
6) CD	54,002,609.13	5,684,485.17	1.76
7) PCD	54,771,442.19	5,765,414.96	1.78
8) PSN	58,298,626.26	6,136,697.50	1.90
9) PARM	53,587,718.74	5,640,812.49	1.74
10) PAS	53,587,718.74	5,640,812.49	1.74
11) DSPPN	54,575,747.97	5,744,815.57	1.78
Total	3,064,092,232.97	322,536,024.52	99.94

Fuentes de los montos totales del financiamiento público: Para verificar los montos de 1989 a 1991 véase IFE (1993), *Memoria del Proceso Electoral de 1991. Compendio*, México, pp. 205-211.

*En la *Memoria del proceso...* se señalan dos cifras distintas respecto a los montos que se asignaron a los partidos que adquirieron el registro por primera vez en 1991, por una parte, se señala que se les otorgó 627,343, 750 pesos (p. 211) y, por otra, 684,375,000 pesos (p.60).

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXI, núm. 6, México, D.F. lunes 10 de febrero de 1992, pp. 7-8.

- 1) Se asignó al partido político del grupo parlamentario cuyo candidato resultó triunfador en las elecciones extraordinarias del V Distrito del Estado de Coahuila a partir de la fecha de la calificación de la elección.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXII, núm. 17, México, D.F. martes 26 de enero de 1993, pp. 2-4.

**A partir de 1993 el peso perdió tres ceros, por lo que en este cuadro se han hecho los ajustes respectivos. Para observar la variación real de los montos de un año a otro se hizo la conversión a dólares de Estados Unidos con base en el tipo de cambio promedio anual proveído tanto por el Banco de México como por el INEGI. Se utilizó como referencia el tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera liquidadas en México al día siguiente.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXXIV, núm. 11, México, D.F., lunes 17 de enero de 1994, pp. 2-3.

***Incluyen los rubros de financiamiento público por actividad electoral, por subrogación del Estado, por actividades específicas y para el desarrollo.

****A estos partidos sólo les otorgaron el monto del financiamiento público para actividades específicas y para el desarrollo.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXCVII, núm. 4, México, D.F., lunes 6 de febrero de 1995, pp. 3-10.

- 2) Se asignó a los partidos políticos pertenecientes a los candidatos triunfadores en las elecciones extraordinarias de los distritos IV del Estado de Puebla y XXII del Estado de Veracruz proporcionalmente a partir de la fecha de la calificación de su elección, así como a la fecha en que se hizo efectiva la asignación de curules de representación proporcional respectivas.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DIX, núm 5, México, D.F., jueves 8 de febrero de 1996, pp. 10-16.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXX, núm. 22, México, D.F., viernes 31 de enero de 1997, pp. 3-8. (El IFE otorgó recursos federales para las elecciones locales en el D.F., que no están incluidos en este recuadro)

*****José Woldenberg en su libro *La Contrucción...* (p. 324) señala que los partidos recibieron una cantidad adicional como efecto de la reforma de noviembre de 1996, la cual contemplaba en el artículo sexto transitorio que los partidos tendrían derecho a dos ministraciones mensuales retroactivas. De ahí que al monto total publicado en el *Diario Oficial* de 1997 se le agregue la cantidad de **294,744,355.53**. Debido a que no es suficientemente clara la manera en que se llegó este monto, aquí solo se cita la cantidad. De cualquier modo, las proporciones porcentuales que se establecen en este cuadro no resultan afectadas por esta asignación adicional de dinero.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXXXIII, núm.7, México, D.F., miércoles 11 de febrero de 1998, (segunda sección) pp. 52-54 (El IFE constituyó el fondo para otorgar financiamiento público para las agrupaciones políticas nacionales, equivalente a 20 millones 112, mil 075.19 pesos. Este aspecto no está incluido en el recuadro.)

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXLV, núm. 3, México, D.F., miércoles 3 de febrero de 1999, pp. 64-68

Diario Oficial de la Federación, Tomo DLVII, núm. 7, México, D.F. miércoles 9 de febrero de 2000, pp. 103-110. Asimismo véase *Memoria del proceso electoral federal 2000*, Tomo I, 1ª. Ed. México, 2001, pp 179-181.

ANEXO 2

Aplicando la metodología *Índice de gasto político* (Index of Political Spending) del Karl-Heinz Nassmacher al caso de México para compararlo con democracias occidentales consolidadas:

Años	Pesos	% que representa el gasto total basados en Lujambio ¹	Gasto Total aproximado en pesos	Tipo de año
1995	167,537,435.32	62	270,221,669.87	Ordinario
1996	289,687,200.65	90	321,874,667.38	Ordinario
1997	2,406,238,217.53	92	2,615,476,323.40	Electoral/congreso
1998	1,005,603,759.67	95	1,058,530,273.33	Ordinario
1999	1,192,746,596.70	85	1,403,231,290.23	Ordinario
2000	3,064,092,232.97	88	3,481,922,992.01	Electoral/congreso/ presidente
Total de un ciclo electoral federal	8,125,905,442.84	85.3/88.7	9,151,257,216.22	
Promedio anual 1995-2000	1,354,317,573.80		1,525,209,536.03	
Promedio de número de votantes registrados	1994=47,480,159 2000=58,782,737 promedio=53,131,448			
Promedio anual/promedio núm. Votantes registrados	1,354,317,573.80/53,1=31,448 25.48		1,525,209,536.03/53,131,448=28.70	

- a) Para comparar cuántas horas de trabajo invierte un mexicano en los partidos políticos en México con respecto a 13 democracias consolidadas se tomaron en consideración los gastos que en pesos corrientes ejercieron formalmente los partidos en el ciclo electoral y ordinario 1995-2000 a nivel federal. Se excluyen: los gastos federales a los partidos durante los ciclos electorales 1989-1994 y 2001-2005, el subsidio que a nivel local reciben estos organismos, las prerrogativas tales como la exención de impuestos, el servicio postal y telegráfico, así como ciertos tiempos que reciben los partidos sin costo alguno en la televisión del Estado. Asimismo, en el cuadro de arriba se exponen los datos porcentuales del financiamiento privado a partir de los estimados proveídos por el ex consejero electoral Alonso Lujambio a través de su artículo el financiamiento a los partidos políticos en México aparecido en el libro *Dinero y contienda político-electoral* (2003), p. 383. Cabe aclarar que en este libro de Lujambio no presenta datos absolutos, sino únicamente porcentuales.

¹ Alonso Lujambio *Dinero y contienda político-electoral* (2003), p. 383

El cálculo se hace en pesos corrientes y no en dólares porque la flotación de la tasa de intercambio está influida por el mercado internacional, aspecto que puede distorsionar el cómputo sobre el costo a los partidos en México bajo esta metodología.

- b) Para determinar el gasto total a los partidos durante un ciclo electoral completo, en este caso el que transcurre entre 1995-2000, se sumó el financiamiento público y privado a los partidos, tanto electoral como ordinario, monto que en su conjunto ascendió a **9,151,257,216.22 pesos**.
- c) Para determinar el gasto total de financiamiento público a los partidos durante el ciclo electoral 1995-2000, el cual ascendió a **8,125,905,442.84**, se sumó únicamente financiamiento público, tanto electoral como ordinario.
- d) Para determinar el gasto promedio anual de financiamiento a los partidos durante el ciclo 1995-2000, se dividió **9,151,257,216.22** pesos entre seis años, de lo que resultó 1,525,209,536.03.
- e) Asimismo para determinar el gasto promedio anual de financiamiento público a los partidos durante el ciclo 1995-2000 se dividió 8,125,905,442.84 entre seis años, de lo que resultó 1,354,317,573.80.
- f) Para determinar el costo anual de financiamiento a los partidos por votante, equivalente a 28.70 pesos, se dividió el gasto promedio anual del financiamiento público y privado a los partidos entre un número promedio de votantes. El promedio de número de votantes equivale a un promedio entre el número de electores en 1994 (47,480,159) y el registrado en 2000 (58,782,737) de acuerdo con el IFE= 53,131,448
- g) Para determinar el costo anual del subsidio del Estado a los partidos por votante, equivalente a 25.48, se dividió el gasto promedio anual de financiamiento público a los partidos entre el número promedio de los votantes registrados en 1994 (47,480,159) y en 2000 (58,782,737) con base en los datos que proporciona el IFE equivalentes a 53,131,448
- h) Posteriormente se dividió tanto 28.70 pesos como 25.48 pesos entre 23.52, esta última cifra equivale a la división del ingreso per cápita del PIB en 1999 la cual ascendió a 47,048 pesos entre 2000 horas (equivalente a 40 horas semanales de trabajo a lo largo de 50 semanas laborables durante un año). Los resultados fueron 1.22 y 1.08 respectivamente, lo que significa que cada mexicano deberá dedicar 1.22 horas de su trabajo para costear el total de gasto a los partidos o bien tendrá que dedicar y 1.08 horas anualmente para pagar el subsidio del Estado a los partidos. La razón por la cual se dividió el costo anual por votante entre 23.52 se debe a que Nassmacher, siguiendo la idea de Arnold Heidenheimer publicada en un trabajo en 1963 en el *Journal of Politics* desarrolló un indicador no monetario que definiera el gasto político y el autor utilizó el salario que un trabajador industrial

ganaba en una hora. Bajo la misma premisa, Nassmacher buscó un equivalente moderno mediante la división del ingreso per capita del PIB (el cual designa el ingreso promedio de cada mexicano y es un indicador usado en estudios comparados para determinar el nivel del desarrollo económico de México) entre las horas de trabajo de un habitante promedio (se evalúa que un trabajador labora 50 horas a la semana a lo largo de 50 semanas), para de este modo determinar un salario aproximado por hora. Las ventajas de este procedimiento son que se encuentra un valor constante para hacer análisis comparados sin requerir de un valor que esté sujeto a las tasas de intercambio (como el dólar), las cuales están flotando en el tiempo y por ello se hacen dependientes del comercio internacional o de la especulación de la moneda.

ANEXO 3

EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO CON RESPECTO AL RUBRO DE EDUCACIÓN PÚBLICA							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Pesos	Pesos	Pesos	Pesos	Pesos	Pesos	Pesos
	Dólares/cotización (3.93)	Dólares/cotización (6.4)	Dólares/cotización (7.6)	Dólares/cotización (7.9)	Dólares/cotización (9.1)	Dólares/cotización (9.6))	Dólares/cotización (9.5))
Financiamiento público a los partidos	157,470,514.89	167,537,435.32	289,687,200.65	2,406,238,217.53	1,005,603,759.67	1,192,746,596.70	3,064,092,232.97
	40,068,833.30	26,177,724.26 -34.66%	38,116,736.92 +45.60	304,587,116.14 +699.09	110,505,907.65 -63.71	124,244,437.15 +12.43	322,536,024.52 +159.59
Educación Pública	27,610,000,000.90	34,600,000,000.60	46,539,000,000.70	51,909,000,000.8	62,971,000,000	73,102,000,000.6	85,550,000,000.80
	7,025,445,292.85	5,406,250,000.09 -23.04	6,123,552,631.67 13.26%	6,570,759,493.77 7.30	6,919,890,109.89 5.31	7,614,791,666.72 10.04	9,005,263,157.97 18.26

*Entre la elección presidencial de 1994 y la de 2000 el costo de los partidos se incrementó 8.4 veces, mientras que el presupuesto asignado a educación pública se elevó 1.2 veces.

*El rubro de Educación Pública (de un total de 37) es el más elevado del gasto programable.

*Los datos referentes al gasto en educación pública se refieren al presupuesto neto ejercido por el gobierno federal según la clasificación administrativa: Fuente: *Ingreso y el gasto público en México*, INEGI, 2001, p.84.

SIGLAS

Canaco	Cámara Nacional de Comercio
CD	Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional
CFE	Código Federal Electoral
CFE	Comisión Federal Electoral
Cofipe	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
conasupo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
Concanaco	Confederación de cámaras nacionales de comercio
Coparmex	Confederación Obrero Patronal de México
CROM	Confederación Regional Obrera Mexicana
DSPPN	Democracia Social, Partido Político Nacional
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FDN	Frente Democrático Nacional
Fobaproa	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
IFE	Instituto Federal Electoral
IPAB	Instituto de Protección al Ahorro Bancario
ISI	Industrialización Sustitutiva de Importaciones
LFOPPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
Liconsa	Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PAS	Partido Alianza Social
PCD	Partido del Centro Democrático
PCUS	Partido Comunista de la Unión Soviética
PDM	Partido Demócrata Mexicano
PEM (PVEM)	Partido Ecologista Mexicano o Partido Verde Ecologista Mexicano
PECE	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico
Pemex	Petróleos Mexicanos
PFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional o Partido Cardenista (PC)
PGR	Procuraduría General de la República
PLM	Partido Laborista Mexicano
PMS	Partido Mexicano Socialista
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSN	Partido de la Sociedad Nacionalista

PST	Partido Socialista de los Trabajadores y posteriormente PFCRN o PC
PT	Partido del Trabajo
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SRTPRM	Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas de la Unión Soviética

Bibliografía

- AYALA ESPINO, José (2001), *Economía del sector público mexicano*, Editorial Esfinge, México.
- BARTOLINI, Stefano (1988), “Partidos y sistemas de partidos”, en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (eds.), *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997), *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BETHELL, Leslie (ed.) (1997), *Historia de América Latina*, volumen 12, Cambridge University Press-Crítica, Barcelona.
- CASAR, María Amparo (2001), “Las relaciones partido-gobierno en México”, en César Cansino (coord.), *Gobiernos y partidos en América Latina*, Centro de Estudios de Política Comparada, México.
- Código Federal Electoral* (junio de 1987), segunda edición, Talleres Gráficos de la Nación, México.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)* (1991) (noviembre de 1996) (septiembre de 1999), Instituto Federal Electoral, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (enero de 1982), tercera edición actualizada, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (febrero de 2000), cuarta edición, Instituto Federal Electoral, México.
- GARCÍA COTARELO, Ramón (1996), *Los partidos políticos*, Editorial Sistema (col. Politeia), Madrid.
- DAHL, Robert (1989), *La poliarquía*, Tecnos, Madrid.
- DRESSER, Denise (1996), “Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México”, en María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Cal y Arena, México.
- DUVERGER, Maurice (1979), *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

- GARRIDO, Luis Javier (1982), *El partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI, México.
- GARRIDO, Luis Javier (1993), *La ruptura. La corriente democrática del PRI*, Grijalbo, México.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia (1993), *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*, García y Valadés Editores, México.
- GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel (2000), *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto*, Fondo de Cultura Económica, México.
- GUERRA LEAL, Mario (1980), *La Grilla*, Editorial Diana, México.
- HEREDIA, Blanca (2002), “Estructura política y reforma económica: el caso de México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México.
- LANGSTON, Joy (1996), “Why rulers matter: The formal rules of candidate selection and leadership in the PRI, 1978-1996”, en *Documentos de trabajo del CIDE*, núm. 58, División de Estudios Políticos, CIDE, México.
- LENK, Kurt y Franz Neumann (eds.) (1980), *Teoría y Sociología Críticas de los partidos Políticos*, Anagrama, Barcelona,
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, y Benito Nacif Hernández (2002), “La lógica del cambio político en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (enero de 1982), cuarta edición actualizada, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE) (1993), *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1991. Compendio*, IFE, México.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE) (1995), *Memoria del Proceso Electoral Federal 1994*, IFE, México.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) (2001), *Ingreso y el gasto público en México*, INEGI, México.

- JIMÉNEZ RUIZ Francisco Javier “La financiación de los partidos políticos en países occidentales y el debate actual en España” en Manuel Alcántara (Ed.) (2002) *Política en América Latina. I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca
- KATZ, Richard, y Peter Mair (1994), “Changing models of party organization and party democracy”, en *How Parties Organize*, Sage, Londres.
- LOAEZA, Soledad (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MEYENBERG LEYCEGUI, Yolanda (Coord.) (2001), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, Flacso, UNAM-IIS, UAM-I, México.
- MICHELS, Roberto (1996), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires.
- NASSMACHER, Karl Heinz (2001), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos, Baden-Baden.
- O’DONNELL, Guillermo (1997), “Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas”, en Guillermo O’Donnell, *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
- OSTROGORSKI, Moisei (1982), *Democracy and the organization of political parties*, Anchor Books (editado y prologado por Seymour Martin Lipset), New Brunswick, New Jersey.
- PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe (2000), *Caleidoscopio electoral, elecciones en México, 1979-1997*, IFE-UAM-FCE, México.
- PANEBIANCO, Angelo (1993), *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid.
- PEMPEL, T.J. (1991), *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, Fondo de Cultura Económica (prólogo de Rafael Segovia), México.
- PÉREZ Barbosa Raúl (1981), *El financiamiento de campañas políticas*, Ayesa, México.
- PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (1994), *En defensa de los derechos humanos: un sexenio de violencia política*, Grupo Parlamentario del PRD, México.
- ROBINSON, William I. (1996), “From ‘straight power concepts’ to ‘persuasion’ in US foreign policy”, en William I. Robinson (comp.), *Promoting polyarchy: globalisation. US intervention and hegemony*, Cambridge University Press, Cambridge.

SARTORI, Giovanni (1992), “Democracia”, en Giovanni Sartori, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Universidad, Madrid,

SARTORI, Giovanni (1992), “Los sistemas no competitivos”, en Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid.

VON BEYME, Klaus (1985), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, Madrid.

VON BEYME, Klaus (1995), *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Universidad, Madrid.

WILKIE, James (1978), *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social (1910-1976)*, Fondo de Cultura Económica, México.

Woldenberg, José (2002), *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México.

Periódicos consultados

El Economista

El Financiero

La Jornada

Milenio

La Nación, órgano informativo del PAN

New York Times

Reforma

El Universal

Documentos

Diario de Debates

Diario Oficial de la Federación

Informe sobre Desarrollo Humano 2002

Revistas

AI CAMP, Roderic (1997), “Tecnocracia a la mexicana, antecedentes de la democracia”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 30, pp. 155-175, Madrid.

BALINSKI, Michel y Victoriano Ramírez, “Los sistemas electorales de 1989-1990 y 1994 para la elección de diputados en México: análisis y crítica”, *Estudios Sociológicos*, vol. XV, núm. 43, enero-abril, 1997, pp.140-141, El Colegio de México, México.

BLONDEL, Jean (1994), “Hacia un análisis sistemático de las relaciones gobierno-partido”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 156, abril-junio, pp. 31-46, FCPS-UNAM, México.

BOYLAN, Delia M. (2001), “Democratization and institutional change in México”, *Comparative Political Studies*, vol. 34, núm. 1, febrero, pp. 3-12.

DRESSER, Denisse “Neopopulist solutions to neoliberal problems. Mexico’s National Solidarity Program” Center for US-Mexican Studies. University of California, San Diego, 1991, 44 pp.

ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos (1997), “Tres trampas sobre los orígenes de la crisis económica mexicana de 1994”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, enero-marzo, p. 956, CIDE, México.

LOYOLA DÍAZ, Rafael (1990), “La liquidación del feudo petrolero en la política moderna, México, 1989”, *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, vol. 6, núm. 2, verano de 1990, University of San Diego, San Diego.

MARKOFF, John y Verónica Montecinos (1994), “El irresistible ascenso de los economistas”, *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 133, abril-junio, pp. 3-29.

STIGLITZ, Joseph (2003), “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 80, agosto, CEPAL, Santiago de Chile.

Entrevistas

ÁLVAREZ DE VICENCIO, María Elena (14 de agosto de 2002), diputada federal por el PAN en la 59 legislatura.

ALTAMIRANO DIMAS, Gonzalo (29 de julio de 2002), militante del PAN y ex diputado federal

LOMBARDO TOLEDANO, Marcela (14 de junio de 2002), hija de Vicente Lombardo Toledano --fundador del PPS-- y actual presidenta del PPS. Entrevista realizada en el Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales “Vicente Lombardo Toledano”.

CAMPOS, Juan (14 de junio de 2002), diputado federal por el PPS en la 52 y 54 legislaturas (de 1982 a 1985 y de 1988 a 1991), quien además fungió como representante de este partido en la reformas al Cofipe en 1994. Entrevista realizada en el Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales “Vicente Lombardo Toledano”.

Páginas electrónicas

www.diputados.gob.mx

www.idea.int.org