



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y DE AMPARO

“EVOLUCIÓN, ALCANCES Y RETOS DEL FINANCIAMIENTO  
A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO”

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:  
RAFAEL CABALLERO HERNÁNDEZ

ASESOR:  
DR. LORENZO CORDOVA VIANELLO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2010



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

A mis padres, indudablemente, por su inmenso amor.  
A mi hermano, por su maravillosa compañía en el camino.  
Al Dr. Lorenzo Córdova Vianello, por su ejemplo.

Esta tesis se realizó gracias al apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico y de la Facultad de Economía de nuestra Universidad, en el marco del proyecto PAPIIT, “El financiamiento al sistema de partidos en las entidades federativas”, clave IN305907-2, cuyo responsable y corresponsable fueron el Dr. Ciro Murayama Rendón y el Dr. Lorenzo Córdova Vianello, respectivamente. Agradezco a dichas instituciones y a los responsables del proyecto por su gentil apoyo y confianza.

## Agradecimientos

Quiero agradecer, antes que nada, a las instituciones: a la Universidad Nacional Autónoma de México, mi *alma mater*, a su Facultad de Derecho y a su Instituto de Investigaciones Jurídicas, por el privilegio de pertenecer y por permitirme crecer como persona.

Agradezco a toda mi familia, por su siempre cariñosa presencia y sus amorosos consejos. A mi tía Reynita, por cargar mi mochila (también cargaba mis sueños); a mi tía Rosita, por fomentarme siempre el amor al estudio; a mis tías Margarita y Male, por su amor, fortaleza y alegría hacia la vida; a mi tío Samuel, por enseñarme a ver el Derecho como fuente de inspiración.

Quiero agradecer de manera muy especial al Dr. Pedro Salazar Ugarte y al Dr. Ciro Murayama Rendón, por su amistad, aliento y motivación, y por enseñarme que toda aventura comienza siempre con el primer paso. Asimismo, al Dr. Lorenzo Córdova Vianello le agradezco nuevamente su apoyo y paciencia en la asesoría de esta tesis.

Finalmente, quiero hacer un reconocimiento a las personas que han estado conmigo a lo largo de este proceso, y que me han enseñado a ver la vida con otros ojos. Así, esta tesis está dedicada también con amor a Karoly G. Molina, por su incondicional apoyo y cariñosa paciencia; y a mis amigos, en especial a Armando “el Pelitos”, David, Didier, Iván y Paul, por coincidir.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**TESIS**

**“Evolución, alcances y retos del financiamiento a los partidos políticos en México”**

**INTRODUCCIÓN**

**Capítulo 1. Partidos políticos, dinero y democracia**

1.1 La función de los partidos políticos en la democracia moderna	1
1.1.1 La democracia constitucional	3
1.1.2 Los partidos políticos como entidades de interés público	14
1.1.3 La financiación de la política	18
1.1.4 La corrupción política	22
1.2 Financiamiento y equidad en la competencia política	30
1.2.1 La equidad como valor de la democracia	31
1.2.2 Las condiciones de la competencia democrática	34
1.2.3 Sistemas de financiamiento a la política	35
1.2.3.1 Financiamiento público	38
1.2.3.2 Financiamiento privado	41
1.2.3.3 Sistemas mixtos	43
1.2.4 Límites y prohibiciones al financiamiento político	44
1.3 Rendición de cuentas y fiscalización	45
1.3.1 Importancia de la transparencia en la política	47
1.3.2 Transparencia y financiamiento político	48
1.3.3 Fiscalización del financiamiento político y la necesidad de un régimen de sanciones	51
1.4 Un triángulo problemático: política-dinero-medios	55

1.4.1	Medios y política	57
1.4.2	El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónica	60
1.4.3	Medios y elecciones	61

## **Capítulo 2. El financiamiento y la fiscalización electoral en México antes de 1996: las semillas de un modelo.**

2.1	La regulación del dinero en la política previo a 1977	63
2.2	La reforma electoral de 1977	67
2.3	1986/1987: el establecimiento de reglas de distribución del financiamiento público directo	73
2.4	La reforma de 1989/1990	77
2.5	1993: la regulación del financiamiento privado y el inicio de la fiscalización en México	80
2.6	La reforma de 1994	88
2.7	1977-1994. Un balance general	90

## **Capítulo 3. El financiamiento y la fiscalización en México bajo el régimen de la reforma de 1996.**

3.1	El modelo de la reforma de 1996 y su contexto	93
3.2	Normas sobre financiamiento	97
3.2.1	Financiamiento público	99
3.2.2	Financiamiento privado	102
3.2.3	Prohibición de ciertas fuentes de financiamiento	104
3.2.4	Límites a los gastos de campaña	105
3.2.5	El acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónica y el gasto en este rubro	106
3.3	Fiscalización y sanciones	108
3.3.1	Casos emblemáticos del problema de la fiscalización a la política en México	112
	a) El caso <i>Pemexgate</i>	112
	b) El caso <i>Amigos de Fox</i>	117
	c) El caso PSN	122
3.3.2	La actividad reglamentaria del IFE como una manera de subsanar lagunas	129

3.4 La Justicia Electoral	133
3.4.1 Criterios jurisdiccionales en materia de financiamiento y fiscalización de la justicia electoral	134
3.4.1.1 Criterios relevantes de la SCJN	134
3.4.1.2 Criterios relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	136
a) IFE como autoridad hacendaria para fines fiscales	138
b) <i>Culpa in vigilando</i>	142
c) <i>Ilícito complejo</i>	142

## **Capítulo 4. La reforma de 2007: una nueva vuelta de tuerca**

4.1 El contexto político y jurídico de 2006: urgencia y necesidad de una nueva reforma	145
4.2 Reformas al modelo de financiamiento	148
4.2.1 Financiamiento público	149
4.2.2 Financiamiento público indirecto	153
4.2.3 Financiamiento privado	154
4.2.4 Topes al gasto	157
4.3 El avance cualitativo: la prohibición de gasto en radio y televisión	158
4.4 Reformas al modelo de fiscalización (y sanciones)	162
4.5 Las elecciones de 2009: la reforma a prueba	177
4.6 Dilemas y retos futuros del financiamiento político en México	179
4.6.1 La financiación por parte de los grupos de poder económico ilegal y del crimen organizado	181
4.6.2 La financiación ilícita por parte de de los grandes grupos de poder económico	185

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

Ninguna complacencia hacia nuestra corte o hacia nuestra época me hará creer que ha cambiado tanto la naturaleza que la libertad pública no sea entre nosotros, como entre nuestros antecesores, molesta para algunas personas, ni que dejará de haber oportunidades de intentar, al menos, alguna modificación en perjuicio de nuestra Constitución. Estos intentos variarán naturalmente de forma, según los tiempos y las circunstancias. Porque aunque la ambición tiene siempre las mismas direcciones generales, no tiene en absoluto en todas las épocas los mismos medios ni los mismos objetos particulares.

Edmund Burke

El financiamiento de la política constituye, tal vez, la demanda central en las democracias modernas... saber cuánto reciben y quién financia a los partidos, por qué lo hacen y a qué intereses se deben, constituye un elemento de información clave para conformar la decisión política y definir el voto.

Giovanni Sartori

“Con dinero baila el perro”  
-Frase popular



## INTRODUCCIÓN

### I. *La democracia en México y América Latina*

En los últimos treinta años, México y los demás países latinoamericanos experimentaron un cambio político que trajo consigo una mayor y más compleja institucionalización de los sistemas electorales en clave democrática. No es casual que los países latinoamericanos se hayan inclinado a favor de la forma de gobierno democrática, pues viniendo de dictaduras y gobiernos autocráticos, vieron en la democracia una importante expansión de las libertades civiles y políticas de sus ciudadanos, y en los procesos electorales la vía privilegiada para la elección de las autoridades políticas. El elemento de legitimación política por excelencia de la democracia consiste en que los destinatarios de las decisiones políticas -es decir, los ciudadanos- participen de manera amplia, libre e informada en la creación de las mismas. Asimismo, el Estado de Derecho impide que dichas decisiones políticas transgredan los derechos fundamentales de las personas, proporcionándoles así una mejor calidad de vida.

Sin embargo, hacia el final de la primera década del siglo XXI, las democracias contemporáneas enfrentan nuevos problemas que han llevado a replantear la viabilidad del sistema<sup>1</sup>. Como señala Lorenzo Córdova, “se trata de fenómenos complejos que han erosionado en el imaginario colectivo la fuerza y los alcances que el impulso democrático llegó a tener en las últimas décadas del siglo XX. La demanda por lograr una mayor gobernabilidad de los sistemas políticos y la incapacidad para hacer frente y resolver los retos del desarrollo, son dos de las razones que han puesto en jaque la confianza en los procesos democráticos. Lo anterior se refleja en una paradoja a la que se enfrentan prácticamente todos los regímenes democráticos: por un lado la democracia es bien valorada en términos generales por la población pero, por el otro, sus instituciones fundamentales -parlamentos y partidos políticos- son considerados con recelo o incluso son mal vistos por la ciudadanía”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Se trata de un fenómeno paralelo que Norberto Bobbio ha definido como las «promesas incumplidas de la democracia» (cfr. Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, FCE, México, 2001, pp. 28 y ss.).

<sup>2</sup> Córdova, L., “Parlamento y partidos: los pilares del edificio democrático en crisis”, en *Nexos*, México, núm. 326, febrero de 2005, p. 31. Como señala el autor, esta tendencia se reproduce de manera muy similar tanto en México como el resto de América Latina. En este sentido, se pueden consultar diversas encuestas sobre cultura democrática, entre ellas: *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004; e *Informe-resumen Latinobarómetro*

Mucha de esta mala valoración o descontento se debe a los escándalos de corrupción, particularmente los que tienen que ver con el enriquecimiento ilícito y el mal manejo de las finanzas partidistas. Política-dinero-corrupción es un triángulo fácil de asociar. Por lo tanto, en el marco de un sistema democrático, y de la política abierta y de masas que éste supone, el tema del financiamiento adquiere un carácter nuclear y problemático, reviste, pues, una sección fundamental de la agenda político-electoral. Regular las finanzas de los partidos políticos es de capital importancia para el desarrollo de la forma de gobierno democrática y de los derechos políticos de los individuos.

Ahora bien, los primeros antecedentes de una regulación dirigida a limitar los gastos de las campañas y a exigir una rendición de cuentas a los partidos políticos se remontan a la Gran Bretaña de finales del siglo XIX. Asimismo, durante la primera mitad del siglo XX la expansión de este tipo de regulaciones se produjo de manera gradual sobretodo en algunas de las democracias más desarrolladas. Pero no fue sino a partir de la segunda posguerra mundial cuando el tema cobró mayor importancia y se produjo un giro importante al introducirse la financiación pública tanto a partidos como a candidatos. De esta forma, en las últimas dos décadas se han registrado los cambios más significativos en esta materia, producto de la Tercera Ola (1978-2008) y de los cambios en la economía mundial. Como advierte Latinobarómetro en su informe 2008: “En efecto, hay amplia evidencia de que el significado de la democracia en América Latina tiene un componente económico que no tuvieron otras democracias en otras partes del mundo cuando surgieron. Es un rasgo de la región que la caracteriza, ya que la región enfrenta de manera simultánea la consolidación de la democracia social, política y económica”.<sup>3</sup>

## II. *La importancia de un buen sistema de financiamiento político*

---

2008, Chile, 2008 (disponible en la página web: <http://www.latinobarometro.org/>). Éste último señala: “La democracia es atacada, criticada, insuficiente, imperfecta, no logra despegar de su punto de partida, pero todos quieren seguir siendo democráticos, y nadie se atreve a salirse de las reglas institucionales aceptadas por el mundo como las mínimas para ser calificada como democracia.” (p. 8).

<sup>3</sup> *Informe Latinobarómetro 2008*, Santiago de Chile, 2008, p. 7. Se considera que un factor esencial de este descontento hacia la democracia se debe en parte a los impactos de las crisis económicas. Parece evidente que la economía produce más castigo que recompensa en la democracia. En este caso la pregunta controvertida sobre si los latinoamericanos eligen la democracia o la economía ha mantenido sus respuestas a favor de la economía, a pesar del aumento en la creencia de que sin democracia no hay desarrollo.

El presente trabajo de investigación parte de la premisa fundamental de que -hoy más que nunca- el sistema de financiamiento político que se adopte en una democracia determina irremediablemente la calidad de la misma<sup>4</sup>. La importancia de un buen diseño tiene como finalidad garantizar la igualdad y autonomía de los individuos para decidir políticamente. Que los partidos políticos compitan con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) es lo que permite que exista y se reproduzca la democracia. De esta forma, la correcta instauración de un sistema de regulación del dinero en la política tiene como finalidad promover y salvaguardar los siguientes objetivos:

- 1) La equidad en las condiciones de la competencia político-electoral;
- 2) La independencia y autonomía de los partidos frente a grupos de poder económico legal o ilegal;
- 3) La transparencia en las finanzas de la contienda política;
- 4) La igualdad política de todos los ciudadanos; y
- 5) Limitar y controlar la corrupción en la política.

Se puede decir que se buscan dos objetivos principales: por un lado, que el dinero no controle al sistema, y por el otro, que el dinero no sea un factor de discriminación y/o desequilibrio del principio de igualdad democrática. En suma, se trata básicamente de la esencia misma de la democracia. Asimismo, la importancia de la equidad en la competencia política es que permite el ejercicio pleno de los derechos políticos de todos los ciudadanos, incluso cuando éstos no puedan apoyar económicamente a su partido o candidato. Los

---

<sup>4</sup> Leonardo Morlino, principal animador del actual debate teórico sobre la “calidad de la democracia”, considera que una democracia buena o de calidad es “aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Por lo tanto, una buena democracia es, ante todo, un régimen ampliamente legitimado y estable que satisface completamente a los ciudadanos (*calidad respecto al resultado*)... Además, los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de mayor libertad e igualdad (*calidad respecto al contenido*). Tercero, en una buena democracia los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si los dos valores anteriores se realizan a través del pleno respeto de las normas y de su aplicación eficiente, el llamado *rule of law*, así como la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (*calidad respecto al procedimiento*)”. (Morlino, L., “Spiegare la qualità democratica: quanto sono rilevanti le tradizioni autoritarie?”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año XXXV, No. 2, Bolonia, agosto 2005, p. 193; véase también, del mismo autor: “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero 2005, pp. 37-53).

objetivos son, por un lado, eliminar las barreras entre los ciudadanos por motivo de su condición económica y, por el otro, lograr una mayor calidad en el debate político.

### III. *Evolución del financiamiento político en México*

Los movimientos democratizadores de los años setenta del siglo pasado en América Latina reivindicaron frente a las dictaduras y los gobiernos autoritarios la causa de la honestidad en el manejo de los recursos públicos. Estas fuerzas políticas modernizadoras reaccionaron contra el carácter patrimonialista o semipatrimonialista de dichos gobiernos autocráticos, propugnando la estricta separación entre lo privado y lo público. En palabras de Humberto Njaim:

“En esta lucha ocupaba un papel fundamental la erradicación de la corrupción electoral mediante la implantación del sufragio universal y la creación de organismos electorales independientes. Esta causa, que obtuvo resultados más o menos exitosos en los diferentes países, estaba animada, sin embargo, de una cierta ingenuidad en cuanto que tácita o expresamente partía del supuesto de que con la implantación de la *democracia* el problema de la corrupción desaparecería o se transformaba en secundario. La corrupción afectaría eventualmente a los funcionarios mas no a los dirigentes políticos, templados en la batalla por llevar a las masas al protagonismo político que hasta entonces les había sido negado, dirigentes que actuarían como garantes y vigilantes de que no se volviera a la corrupción.”<sup>5</sup>

Sin embargo, hoy nos encontramos ante un panorama incierto debido a la incapacidad del sistema democrático para hacer frente a la corrupción ocasionada por la relación política-dinero. Cuando hablamos de democracia y tratamos de explicar los fenómenos que se producen en ella diariamente, es necesario hacer la comparación de lo que sucede actualmente en la realidad respecto de los modelos ideales, es decir teóricos, que entendemos como democracia. En el caso del financiamiento político, los efectos negativos que tiene en la práctica la democracia *real* nos disgustan más debido a la concepción ideal que nosotros tenemos de la misma. Lo anterior explica en parte la creciente desilusión con la democracia por motivo de la corrupción de sus principales actores y por la falta de desarrollo. Dicho de otra manera:

---

<sup>5</sup> Njaim, H., voz “Corrupción política”, en *Diccionario electoral*, IIDH-CAPEL, UNAM-III, TEPJF, IFE, México, 2003, pp. 280-281.

“La democracia ha tenido como efecto la búsqueda de caminos que desmantelen las desigualdades históricas desde el Estado, transformando al Estado en un ente revolucionario. Se invierte con ello la función clásica de los revolucionarios que estaban en los años 60 fuera del estado. Hoy están adentro con procesos constitucionales, refundacionales [...] Las crisis de gobernabilidad no han sido otra cosa que etapas de esa revolución institucional de desmantelamiento de desigualdades. Paradójicamente, los países donde mejoran más los indicadores sobre la democracia, son los más convulsionados por esa revolución institucional.”<sup>6</sup>

México no es ajeno a esta tendencia. Cuando hablamos de la evolución que sufrió la financiación de la política en nuestro país es necesario tener en cuenta el contexto político que caracterizó al incipiente sistema de partidos producto del “régimen político autoritario que se fue consolidando a partir de la Revolución Mexicana”, el cual convirtió al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en “un aparato funcional al poder presidencial que se ejercía de manera casi discrecional al convertir a los otros poderes (el Legislativo y el Judicial) en espacios en los que se reproducía y convalidaba la voluntad del presidente casi sin objeción.”<sup>7</sup> Debido a la falta de un verdadero sistema de partidos (cuya regulación a nivel constitucional se dio hasta la insuficiente pero fundamental reforma electoral de 1977), ocasionado en gran medida por la exclusión o la presencia marginal a la que se había relegado a los esporádicos partidos de oposición, es que este estudio se concentra principalmente en el periodo de tiempo que abarca de 1977 a 2009<sup>8</sup>,

---

<sup>6</sup> Informe Latinobarómetro 2008, p. 11.

<sup>7</sup> Córdova, L., “La reforma electoral y el cambio político en México” en Orozco, J. y D. Zovatto (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978- 2007*, III- UNAM-IDEA International, México, 2008, p. 655. El autor nos recuerda que dicho régimen político, denominado por Giovanni Sartori de *partido hegemónico*, se caracterizaba porque el PRI ocupaba prácticamente todos los espacios de gobierno tanto en el ámbito federal como en el ámbito local; además, el partido reconocía al titular del Ejecutivo en turno como su jefe nato.

<sup>8</sup> Aunque no existe unanimidad respecto a la fecha exacta del inicio de la etapa de la transición mexicana hacia la democracia, lo cierto es que la mayoría de los autores consideran como punto nodal del cambio político en México a la reforma electoral de 1977. Así pues, Alonso Lujambio considera que la transición democrática en México inició en 1988 y concluyó en el año 2000 (Cfr. Lujambio, A., “México” en Carrillo, M. et al. (Coords.), *Dinero y contienda político- electoral. Reto de la democracia*, FCE, México, 2003, p. 368), Carlos Sirvent también considera que la transición inició en 1988 (Cfr. “Entender a México sin la transición”, en Cadena, J. (Coord.), *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, UNAM, México, 2004, p.131); en cambio, otros autores como Ricardo Becerra, Ciro Murayama, Pedro Salazar, José Woldenberg y Lorenzo Córdova consideran como punto de partida a la reforma electoral de 1977. Éste último, por ejemplo, incluye la reforma electoral de 2007 dentro de la etapa de transición al considerarla como la reforma de la *calidad democrática*.

siendo estas últimas tres décadas las que se conocen como la etapa de la transición mexicana hacia la democracia.<sup>9</sup>

Este proceso de transición se ha dado de manera gradual y paulatina, y se ha articulado principalmente a través de siete reformas electorales federales, a saber: la de 1977, la de 1986, la de 1989-90, la de 1993, la de 1994, la de 1996 y, por último, la de 2007. Cabe señalar, como advierte Córdova, que “ninguna de las reformas electorales... significó un cambio que se haya traducido en una ruptura radical con el pasado o que constituyera un momento fundacional particular” se trata de “un proceso gradual en el que los cambios fueron presentándose parcialmente.”<sup>10</sup>

Ahora bien, respecto al tema que nos ocupa, se puede decir que el actual esquema mexicano de financiamiento político es producto de este proceso gradual y nace como respuesta a la coyuntura del momento, siempre con el objetivo de garantizar la equidad en las condiciones y en la calidad de la competencia democrática. De esta forma, como es común en el tema del dinero y la política, fueron generalmente los acontecimientos de carácter político (escándalos, irregularidades, denuncias tanto de los actores políticos como de la ciudadanía, exigencias de la oposición, etcétera) los que orillaron a las reformas -constitucionales y legales- que dieron forma a nuestro actual sistema de financiación política.<sup>11</sup> Sin embargo, es justo señalar que la falta de

---

<sup>9</sup> En este punto es preciso señalar que para tener un mapa completo del proceso de transición democrática mexicana del último cuarto del siglo XX -y en particular del papel que jugó la reforma electoral- son ampliamente recomendables los trabajos de: Becerra, R. et al, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3ª. ed., Ediciones Cal y Arena, México, 2005; Cadena, Jorge (Coord.), *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, UNAM, México, 2004; Elizondo, C. y Nacif, B. (Comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México, 2002; Lujambio, A., *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000; Merino, M., *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003; y Woldenberg, J., *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, 2002; en cuyos estudios me he basado para reconstruir los antecedentes políticos y jurídicos que dieron pauta a las reformas electorales en materia de financiamiento político. Sobre la evolución del régimen político mexicano se pueden consultar: Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 2002; Cordera, R. et al. (Coord.), *México: el reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*, Siglo XXI Editores, México, 1988; Molina, L. et al. (Coords.) *Funciones del derecho en las democracias incipientes. El caso de México*, Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2005; y Pereyra, C., *Sobre la democracia*, Ediciones Cal y Arena, México, 1990, entre otros.

<sup>10</sup> Op. cit., nota 7, p. 654.

<sup>11</sup> Cabe señalar que el tema del financiamiento no fue abordado en todas las reformas electorales, además, el grado de regulación de la materia varió de una a otra. Así por ejemplo, la reforma de 1977, la de 1986/7 y la de 1993 fueron particularmente relevantes para nuestro tema (ésta última fue la más importante antes de 1996); en cambio, la reforma de 1994 no

normas sobre financiamiento político se debía en parte a que en la primera etapa de la transición mexicana hacia la democracia –y en particular en el diseño de la normatividad electoral- el país se preocupó principalmente por inyectar credibilidad a la vía electoral, es decir, el primer punto de la agenda política de México transitaba en la imperante necesidad de organizar elecciones federales confiables, de mayor calidad y credibilidad. En este orden de ideas, los cuatro grandes ejes del cambio político en México fueron:

- a) Construcción de un sistema de partidos plural y competitivo
- b) Condiciones de apertura de la representación política para reflejar dicha pluralidad.
- c) Condiciones equitativas de la competencia política (fenomeno nuevo, 10 años)
- d) Existencia de una institucionalidad para procesar los conflictos electorales.

En efecto, las urgencias de la transición giraron en torno a los siguientes ejes: la creación de un sistema de partidos plural, el reflejo del mosaico ideológico nacional en los órganos de representación, la realización de elecciones ciertas y transparentes, y la equidad en la contienda político-electoral. En consecuencia, se puede asegurar que la relación entre el dinero y la política fue tomando mayor relevancia en tanto se fueron construyendo las instituciones básicas que debe tener cualquier sistema electoral que se presuma democrático. Cabe resaltar además que todos estos ejes son complementarios entre sí, se necesita la presencia de uno para la existencia y desarrollo del otro.

Ahora bien, en relación al financiamiento de los partidos políticos encontramos que antes de la reforma de 1977 sólo se otorgaron ciertas prerrogativas a estas entidades; a partir de dicha reforma (y en las subsecuentes de 1986/1987 y de 1990) se fue normando gradualmente y de manera muy puntual el financiamiento público. Fue hasta 1993 cuando se establecieron, por primera ocasión, límites y controles tanto al financiamiento público como al privado, y se introdujeron los primeros instrumentos de fiscalización. Durante las operaciones reformadoras de 1993 y 1994 se puso énfasis en extender las garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, impedir el uso de recursos y programas públicos a favor de cualquier partido, y una revisión del sistema de financiamiento. Con la reforma electoral de 1996, los partidos políticos pactaron un marco normativo que incluyó: un financiamiento público predominante frente al privado, la especificación de

---

representó cambio alguno en esta materia. Por otro lado, la reforma de 1996 se dirigió principalmente a regular las condiciones de la competencia política.

las fuentes legítimas para obtener financiamiento privado y los límites de esas donaciones, la exclusión de dinero de determinados orígenes, toques de gasto en las campañas de los partidos, y un régimen de amplia fiscalización a las finanzas de los partidos así como un régimen de sanciones. Además, se afinaron los mecanismos a través de los cuales los partidos pueden acceder a los medios de comunicación. Cabe resaltar que durante el periodo de vigencia de dicho régimen (1996-2007) se desarrolló una importantísima e intensa actividad reglamentaria del IFE y jurisprudencial del Tribunal Electoral que enriquecieron sustancialmente el marco legal y propiciaron una verdadera evolución del sistema de financiamiento político en nuestro país.

Por su parte, la última reforma de 2007/2008 afinó el modelo delineado previamente. Con importantísimas innovaciones que incluyen la inoponibilidad del secreto bancario y fiscal, y la prohibición de la compra de publicidad política en los medios de comunicación electrónica. Lamentablemente, en estos momentos existen riesgos de involución y tentaciones reaccionarias que pugnan por una contrarreforma, lo cual implicaría un grave retroceso en esta materia.

#### *IV. Estructura de la tesis*

El primer capítulo de la investigación es un estudio introductorio sobre los conceptos fundamentales del tema del financiamiento político. Se trata de las nociones básicas para entender la importancia del financiamiento político en el contexto de una democracia constitucional. Se toma como paradigma una democracia social que se sustente en los derechos fundamentales de las personas. En un primer plano se aborda la noción de partido político y su función dentro de un sistema democrático, a continuación se desarrolla la noción de financiamiento político dentro de sus diferentes tipos. Por último, se ofrece una conceptualización de la fiscalización del dinero partidista como instrumento de rendición de cuentas y como límite a la corrupción política.

En el segundo capítulo se analizan los antecedentes constitucionales y legales que acompañaron la evolución del financiamiento político en México. El estudio se desarrolla a través de un análisis de los regímenes de financiamiento político que estuvieron vigentes durante los últimos treinta años. El tercer capítulo se dedica al análisis del régimen de la reforma de 1996, el cual estuvo vigente por una década y desarrolló casi en su totalidad el sistema de financiamiento político que nos rige actualmente, pues la reforma de 2007/2008 no hizo más que pulir el anterior modelo, introduciendo, no obstante, importantísimas reformas que lo fortalecen y lo acercan más al modelo paradigmático. Dichas reformas se analizan en el último capítulo de la

tesis. Finalmente, dicho capítulo también aborda el complejo problema de la financiación ilícita por parte de los grandes grupos de poder económico legal o ilegal, uno de los retos más importantes para la democracia.

Para finalizar, resulta esperanzador que en el tema del financiamiento político no se han copiado modelos. Lo que refleja un creciente interés para reestructurar la democracia mexicana atendiendo sobretodo a nuestro muy particular contexto social, político y cultural. Al respecto, resulta particularmente interesante que en esta materia los países latinoamericanos se estén esforzando por encontrar modelos propios, volteando a ver cada vez menos a la democracia estadounidense. En este sentido, la actual crisis económica encuentra a una América Latina con un proceso fuerte de cambio institucional que implica muchos momentos ingobernables, pero con una decidida agenda democrática que consiste en incluir a las poblaciones excluidas del desarrollo y la democracia. Como bien indica Rolando Tamayo:

“Creo que no es difícil aceptar que algunos derechos se deriven directamente del significado de *democracia*. Probablemente, el ejemplo paradigmático del intento definicional lo constituye la libertad de expresión.

Aceptar la democracia equivale a aceptar la libertad de expresión. Al lado de la libertad de expresión se encuentran otros derechos y libertades que son inherentes a la democracia: libertad de reunión, derecho de voto. Sin embargo, la democracia (incluyendo la libertad de expresión, y los demás derechos que la identifican) exige como presupuesto necesario el *trato igual*. ¿Cómo puede haber debate público y deliberación si a algunos se les niega o limita la expresión? Por otro lado, ¿cómo podría operar la libertad de expresión o de reunión (y todos los derechos que definen a la democracia) si no existiera la garantía de que estos derechos pudieran ser ejercidos y asegurados de forma igualitaria para todos?”<sup>12</sup>

Por ello, hoy más que nunca es importante fomentar la igualdad democrática de los ciudadanos, evitando que cualquier factor de tipo económico o social pueda marginar todavía más a los individuos del proceso de cambio político. Se trata de la consolidación de la forma de gobierno democrática, pues los principios que sostienen a la democracia son una apuesta digna por la cual luchar.

---

<sup>12</sup> Tamayo, R., “Injusticia distributiva y acceso a la justicia. El caso de las democracias incipientes”, en Molina, Luis, F. Serrano, J. F. Ojesto (Coords.), *Funciones del derecho en las democracias incipientes. El caso de México*, Editorial Porrúa- Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2005, p. 344.

## Capítulo 1. Partidos políticos, dinero y democracia

### 1.1 La función de los partidos políticos en la democracia moderna

El desarrollo de la forma de gobierno democrática en los países occidentales a partir de la Segunda Guerra Mundial y, en particular, en los países del continente americano desde los años setenta del siglo XX<sup>1</sup>, trajo consigo una importante expansión de las libertades civiles y políticas de sus ciudadanos; asimismo, reafirmó el valor de los procesos electorales como la vía privilegiada para la elección de las autoridades políticas. En este sentido, el papel de los partidos políticos ha sido fundamental para el funcionamiento y evolución de la democracia, pues sin aquellos la existencia de esta última no sería posible.

Como sabemos, la democracia moderna es (por necesidad lógica) representativa. Debido a las dimensiones y a la complejidad de las sociedades modernas, el mecanismo de la representación es un “mal necesario” en todo diseño institucional que pretenda ser democrático.<sup>2</sup> De esta forma, los mecanismos de la *representación* y de la *regla de mayoría*, aunque constituyen restricciones para el ideal mismo de la autonomía, son indispensables para la adopción de las decisiones colectivas en una sociedad moderna, así como para su implementación.<sup>3</sup> Por lo tanto, los partidos políticos, al llevar a cabo la función de la representación, y en no pocos casos el monopolio de la misma, se convierten en entidades fundamentales para la democracia moderna.

La democracia, en una sociedad compleja y plural, sólo puede existir y producir resultados si los individuos se agrupan a partir de identificar sus afinidades políticas para impulsar proyectos comunes. Esto es así porque es

---

<sup>1</sup> Al respecto, consultar Huntington, S., *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, USA, 1991; y O'Donnell, G. et al. (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Argentina, 1988.

<sup>2</sup> “Ya lo advertía Hans Kelsen: ante la imposibilidad práctica de materializar el ideal teórico de la plena autonomía política de los individuos –esto es, el ideal que busca una situación en la que todos y cada uno de los individuos se gobierna a sí mismo, se autogobierna, sin verse sometido a ningún tipo de normas que se le imponen de manera heterónoma- tenemos que hacer cuentas con los institutos de la representación y de la regla de mayoría.” (Córdova, L. y P. Salazar, “Reflexiones sobre el régimen de partidos políticos en México: ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?” en Serrano M., F. (coord.), *Proceso electoral 2006*, Editorial Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2007, p. 172).

<sup>3</sup> Cfr., Kelsen, H., *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, Ediciones Coyoacán, México, 2005.

inevitable la existencia de intereses opuestos diversos que, siempre que se ajusten al marco de principios y reglas que dan sustento a la democracia, cuentan con el mismo grado de legitimidad. En efecto, si la democracia no es otra cosa que un conjunto de reglas de procedimiento (lo que no significa que carezca de valor<sup>4</sup>) para adoptar decisiones colectivas, esas reglas implican la creación de la figura de los partidos políticos...”ya que esta forma de gobierno sólo es posible cuando existe una competencia *libre* entre *grupos políticos organizados* que constituyan verdaderas opciones alternativas para los ciudadanos y que puedan, en los hechos, convertirse en mayorías gobernantes.”<sup>5</sup> Como señaló Hans Kelsen, “sólo por ilusión o hipocresía puede sostenerse que la democracia es posible sin partidos políticos”.<sup>6</sup>

Ahora bien, la modalidad de participación ciudadana que queda reservada a los partidos políticos en las democracias contemporáneas es, específicamente, la que se refiere a las contiendas electorales y, a través de las mismas, a la integración de la representación política. En efecto, la consolidación de la competencia electoral representa uno de los grandes retos para la estabilidad y funcionamiento de la democracia. El fortalecimiento de los partidos políticos y la correcta institucionalización de los sistemas electorales, que agreguen y representen adecuadamente las aspiraciones e intereses de la ciudadanía, constituyen una prioridad ineludible para las democracias del siglo XXI. No obstante, la organización y mantenimiento de un partido político y la participación en los procesos electorales son actividades que requieren grandes sumas de dinero, lo que en los hechos se traduce en un nexo problemático e inevitable entre dinero, partidos políticos y democracia.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Mientras que el concepto de *democracia formal* hace referencia al aspecto procedimental de la democracia, es decir, a las reglas o a las instituciones que componen el aspecto normativo; la *democracia sustancial* se refiere a las condiciones materiales que debe haber o que deben propiciarse dentro de una sociedad para ser considerada democrática. Así la democracia en su noción *formal*, se trata de una cuestión de formas (reglas –o normas- e instituciones), mientras que en su acepción *sustancial*, se trata, ante todo de una cuestión de contenidos.

<sup>5</sup> Córdova, L. y P. Salazar, op. cit., pp. 173-174.

<sup>6</sup> Kelsen, H., op. cit., p. 37.

<sup>7</sup> “Si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento que hay que solventar, y por ello es indispensable que sea el sistema democrático el que controle al dinero y no éste al sistema” (Griner, S. y D. Zovatto, “De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”, en el libro editado por los mismos autores *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA International, Costa Rica, 2004, p. 298).

### 1.1.1 La democracia constitucional

Un primer acercamiento a la relación entre dinero y política debe partir de la definición del sistema jurídico-político en el cual dicha relación se desenvuelve. En el caso mexicano dicho sistema es la democracia constitucional, a saber:

“La democracia constitucional es un modelo de organización político-jurídica en el que confluyen diversas tradiciones del pensamiento político moderno y que persigue en un solo momento dos objetivos analíticamente distintos: *limitar* el poder político y *distribuirlo* entre los ciudadanos. Detrás de esta doble finalidad reposan los derechos fundamentales –de libertad, políticos y sociales- de los individuos que integran la colectividad política.”<sup>8</sup>

Cuando hablamos de democracia constitucional nos referimos, más allá de una fórmula lingüística novedosa, a un modelo teórico (ficción racional) derivado de la observación empírica de las formas que han adoptado, a partir de la segunda mitad del siglo XX, los sistemas jurídico-políticos de diferentes países del mundo occidental.<sup>9</sup> Dichos sistemas son, por un lado, producto de la evolución histórica de modelos jurídico-políticos originarios, pero sobretodo, son el “fruto de *proyectos* para la fundación o refundación de la convivencia”<sup>10</sup> basados en el respeto de los derechos (civiles, políticos y sociales) fundamentales de los individuos.<sup>11</sup> Entonces democracia constitucional designa un entero sistema jurídico-político que

---

<sup>8</sup> Salazar, P., *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, FCE, IJ-UNAM, México, 2006, p. 45.

<sup>9</sup> “Sólo después de la Segunda Guerra Mundial el modelo democrático constitucional cobró forma en muchos países de Europa occidental y se delineó en los Estados Unidos (con múltiples particularidades) para, posteriormente y a finales del siglo XX, retomar bríos y difundirse (en la mayoría de los casos sólo formalmente) en algunos países de Europa del este, Latinoamérica y el sureste asiático.” (Salazar, P., voz “Democracia constitucional”, en Carbonell, M. (Coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, 2ª ed., UNAM- Editorial Porrúa, México, 2005, p. 628).

<sup>10</sup> Bovero, M., “Prefacio. Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución”, en Salazar, P. (2006), op. cit., p. 14.

<sup>11</sup> En palabras de Luigi Ferrajoli: “una concepción adecuada de democracia debe contener tanto una definición formal, como una dimensión sustancial, la primera referente a las reglas y procedimientos para tomar decisiones y la segunda tiene que ver con “el qué” de esas decisiones, lo que supone como un principio del Estado constitucional democrático de derecho un respeto irrestricto y una expansión de los derechos fundamentales”. (Ferrajoli, L., “Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero”, en *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, IFE, Conferencias magistrales, núm. 13, México, 2001, p. 15).

amalgama o sintetiza dos elementos, una forma de Estado y una forma de gobierno: justamente el *Estado constitucional* y la *forma de gobierno democrática*.<sup>12</sup>

Aunque la doctrina del constitucionalismo y la democracia como forma de gobierno son producto de diferentes tradiciones del pensamiento político y jurídico, y nacen y se desarrollan a través de diferentes acontecimientos históricos<sup>13</sup>, su evolución histórica corrió en paralelo, lo que implicó una gradual y progresiva compatibilidad.<sup>14</sup> Podemos decir que el constitucionalismo y la democracia lograron fundirse en un solo modelo porque ambas luchaban contra el mismo enemigo: los gobiernos autocráticos. Pero a decir verdad, se trata de una lucha común pero desde diferentes trincheras.

En este sentido, el constitucionalismo moderno (como forma de Estado<sup>15</sup>) nace de la doctrina del liberalismo político, entendida como la limitación del poder político contra los abusos de(los) gobernante(s), y durante su evolución se fue nutriendo de diversos principios que le han dado forma hasta configurar el constitucionalismo como lo conocemos actualmente (en un sentido contemporáneo: neoconstitucionalismo<sup>16</sup>). Por su parte, al

---

<sup>12</sup> Como señala Pedro Salazar: “El primer ideal, el constitucionalismo, se refiere al contenido de las decisiones (al *qué cosa* es legítimo o no es legítimo decidir); mientras que el segundo, la democracia, da cuenta de la forma con las que las decisiones son adoptadas (de *quién* y *cómo* está autorizado para adoptar decisiones legítimas)... [Por lo tanto] la democracia constitucional es quizá la forma de gobierno en la que los vínculos entre la política y el derecho son más estrechos: las normas jurídicas son producto de un poder político que, a su vez, deriva y se encuentra limitado por el derecho.” (Salazar, P., voz “Democracia constitucional”, op. cit., p. 628).

<sup>13</sup> “Por lo mismo, en el interior del modelo [democracia constitucional] que surge del matrimonio entre los dos *bloques conceptuales* [la democracia y la Constitución] conviven principios, ideas, aspiraciones políticas y paradigmas institucionales que tienen su origen en tradiciones diferentes mismas que frecuentemente entran en tensión.” (Ibidem).

<sup>14</sup> Esta gradual compatibilidad se desarrolló a través del fenómeno de la *historicidad del pensamiento político* (y también jurídico), el cual se refiere a la continua retroalimentación de ideas que surge cuando un pensador político describe la realidad que le tocó vivir y a la vez expresa su propio diagnóstico (valoración subjetiva) de la situación; entonces los subsiguientes pensadores retoman dichas teorías y las van adecuando a sus propias observaciones, lo que permite la síntesis de diferentes modelos jurídico-políticos (Cfr. Bobbio, N., *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*, 2ª ed., FCE, México, 2001).

<sup>15</sup> Desde el punto de vista teórico, el Estado liberal se fue gestando desde los albores de la modernidad con el pensamiento de Thomas Hobbes y principalmente con el de John Locke, pero no es sino hasta el siglo XVIII cuando se origina el constitucionalismo.

<sup>16</sup> Al respecto se puede consultar Carbonell, M. (Ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, 3ª ed., Editorial Trotta, Madrid, 2006.

hablar de democracia es necesario precisar el alcance y el uso que le damos a dicho concepto, pues el concepto de democracia no es unívoco y a lo largo del pensamiento político –sobre todo en el contemporáneo- ha tenido diversas acepciones y muy pocas han sido las definiciones que han tenido un relativo consenso, pero nunca un consenso absoluto.<sup>17</sup>

### *Constitucionalismo*

El constitucionalismo se concibe como una forma de estructuración del Estado basada en el pensamiento liberal del gobierno limitado, es decir la limitación del poder en virtud de la protección de los (derechos fundamentales de los) individuos contra eventuales abusos por parte de los gobernantes. En otras palabras: “la Constitución se inspira en la batalla contra el gobierno discrecional y evoca la idea de un pacto colectivo en el que los individuos, voluntariamente y por consenso fundan el Estado y cuya finalidad es limitar formalmente y, sobre todo, materialmente, al titular del poder político”.<sup>18</sup>

En efecto, el constitucionalismo se funda en un conjunto de libertades individuales: la libertad personal, de opinión, de asociación y de reunión; así como en el respeto al derecho de propiedad. Estas “cuatro grandes libertades de los modernos” (como las llama Bobbio) pertenecen a la llamada *libertad negativa*<sup>19</sup>, la cual establece que la libertad de los individuos será tan grande como amplia sea el área de no-interferencia (no restricción y no impedimento, de aquí su connotación “negativa”) por parte del poder político. Como se puede observar, lo que caracteriza al pensamiento liberal es la necesidad de limitar a la autoridad para impedir los abusos de poder, a través

---

<sup>17</sup> En este sentido, podemos encontrar las raíces de algunos de los elementos teóricos fundamentales de la democracia en el pensamiento clásico antiguo (a pesar de que grandes pensadores como Platón y, en cierta medida, Aristóteles fueron críticos de esta forma de gobierno), asimismo el ideal democrático reaparece con mayor o menor frecuencia en las etapas históricas subsiguientes; empero la doctrina es unánime al coincidir que la reaparición teórica de la democracia se da en la edad moderna con el *Contrato Social* (1762) de J.J. Rousseau. No obstante, la democracia moderna (que sólo surgirá hasta el siglo XX) no reproduce la teoría de Rousseau, retoma algunas de sus concepciones principales.

<sup>18</sup> Salazar, P., voz “Democracia constitucional”, op. cit., p. 630. De esta forma, los derechos individuales no sólo son fundamento del sistema constitucional sino que la garantía de los mismos es la finalidad última del constitucionalismo.

<sup>19</sup> También llamada libertad *liberal* o *política*, y que Benjamin Constant bautizó como la “libertad de los modernos” (Cfr. Constant., B., *De la libertad de los antiguos y de los modernos*, Partido Revolucionario Institucional, Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 8, México, 1988, p. 1-19).

de la expansión de los espacios de las libertades individuales, independientemente de quien sea el titular de dicho poder.

Asimismo, el constitucionalismo se nutre de diversas técnicas de limitación del poder, las cuales constituyen los pilares del mismo.<sup>20</sup> Estos pilares son: el principio de legalidad, los derechos fundamentales y la división de poderes<sup>21</sup>; y en un contexto más moderno, la supremacía, rigidez y control constitucionales. De esta forma, como señala Riccardo Guastini, la concepción política de la constitución admite las siguientes dos interpretaciones:

- a) La concepción (clásica), sugerida por el artículo 16 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789), según la cual la función de toda constitución es la organización, la distribución, y –en último análisis- la limitación del poder político, con el fin de proteger a los ciudadanos; y
- b) La concepción (moderna o mejor dicho contemporánea) según la cual la función de la constitución es organizar a la sociedad civil (y no sólo a los poderes públicos) y modelar las relaciones sociales (y no sólo las relaciones políticas entre el Estado y los ciudadanos).<sup>22</sup>

La primera concepción, señala Guastini, implica la idea de que las normas constitucionales «sustanciales» regulan solamente las relaciones verticales entre el Estado y los ciudadanos, y no las relaciones horizontales entre los ciudadanos; en cambio la concepción moderna implica la idea de que la constitución contiene un proyecto detallado de «sociedad justa»<sup>23</sup> (o *liberalismo social*, como señala Bobbio<sup>24</sup>). Esta es la razón por la cual la

---

<sup>20</sup> Desde el punto de vista de la historia de las instituciones, son documentos de referencia obligada para el estudio del constitucionalismo la *Carta Magna* (1215) y el *Bill of Rights* (1688) de Inglaterra; pero el verdadero parteaguas en la historia de la democracia constitucional fueron las declaraciones francesa y americana del siglo XVIII y las constituciones que las acompañaron: principalmente la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano” (1789) y las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795 y, respecto a los Estados Unidos, la “Declaración de Virginia” (1776), la Constitución federal de 1787, así como las enmiendas de 1791 que incorporaron el *Bill of Rights* a la Constitución federal.

<sup>21</sup> En este sentido, el artículo 16 de la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano” (1789) señala: “Toda la sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución.” El texto está disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>.

<sup>22</sup> Guastini, R., *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, IJ-UNAM, Mínima Trotta, Madrid, 2008, p. 48.

<sup>23</sup> Cfr. Ídem., p. 49.

<sup>24</sup> Cfr. Bobbio, N., “Tradición y herencia del liberalsocialismo”, en Fernández Santillán, J. (Comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política. Antología*, 2ª ed., FCE, México, 2004, pp.

concepción moderna hoy en día se encuentra bastante difundida en el pensamiento jurídico occidental. En efecto, la mayoría de las constituciones contemporáneas incluyen, junto a las normas sobre la organización política del Estado, principios generales y normas programáticas. A esta concepción de constitución se le sumó la forma de gobierno democrática.

### *Democracia*

Por su parte, el sustantivo *democracia* se compone de dos palabras griegas: *dêmos* y *krátos*. En este caso, *krátos* quiere decir poder político, aquel que se le atribuye a determinado sujeto para establecer las decisiones públicas en una comunidad. Por otro lado, *dêmos* significa genéricamente “pueblo”<sup>25</sup>; ahora bien, si se toma la imagen de pueblo como conjunto, es decir como un cuerpo colectivo unitario, entonces nos referimos a la suma de todos los individuos como particulares, los cuales están colocados en la posición de ejercer un efectivo poder para decidir (y en este sentido, cuentan cada uno como uno solo).<sup>26</sup> En este orden de ideas, se entiende que la democracia es el poder que ejerce el pueblo para tomar las decisiones colectivas mediante la suma de las “libres decisiones individuales” de los ciudadanos.<sup>27</sup> No es casual

---

489-501.

<sup>25</sup> Es importante resaltar que esta palabra es bastante ambigua y tiene múltiples interpretaciones que responden principalmente a las preguntas: ¿quién es el pueblo? y ¿quién lo integra? Así, la concepción de *pueblo* en la democracia moderna se refiere a la suma del conjunto de *ciudadanos*. En este sentido, una explicación de cómo debe ser entendido el concepto pueblo dentro de la construcción lingüística “soberanía popular”, y en particular en el caso mexicano, la encontramos en Córdova, A., “Comentario al artículo 39”, en AA. VV., *Derechos del pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados- IFE-SCJN- Editorial Porrúa, México, 2005.

<sup>26</sup> En efecto, la decisión colectiva del pueblo (su poder político, *krátos*) puede ser solamente la suma de las decisiones individuales (Cfr. Bovero, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, pp. 15-17).

<sup>27</sup> Como se sabe, la democracia es una forma de gobierno que data de más de 2, 500 años, Bobbio señala que la discusión documentada más antigua sobre esta forma de gobierno fue descrita por Heródoto al referirse a la discusión entre unos príncipes persas sobre la mejor forma de gobierno (aunque cabe señalar que la forma de gobierno ahí descrita como democracia es sustancialmente diferente a la concepción que de ella tenemos actualmente) [Bobbio, N., *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 2006]. Así, la democracia es considerada una de las formas de gobierno clásicas, y por lo tanto será abordada por numerosos pensadores que irán aportando diferentes grados de precisión conceptual, así como diversos criterios para evaluarla. No es sino hasta el surgimiento del pensamiento contractualista cuando esta forma de gobierno adquiere una evaluación cualitativa diferente, al considerar a la sociedad como un contrato social entre individuos libres. Cabe resaltar que a partir de este momento la democracia moderna descansará en la figura de la soberanía popular.

que el considerado mayor teórico de la democracia del siglo XX, Hans Kelsen definiera a la democracia como aquella forma de gobierno en la que los destinatarios de las normas (decisiones) participan, de alguna manera (directa o indirectamente), en el proceso de creación de dichas normas (decisiones).

De esta forma, la libertad de la democracia coincide con el poder que existe sobre uno mismo, con el autogobierno, con la autonomía: se trata de una *libertad positiva* (y en este sentido significativamente distinta a la libertad del liberalismo<sup>28</sup>). En otras palabras, los individuos son más libres *positivamente* mientras más participan en la formación de las decisiones colectivas.<sup>29</sup> Esta libertad positiva coincide con el principio de la igualdad democrática, entendida como la igualdad en el derecho-poder a participar en la adopción de las decisiones que afectan a todos, y se expresa jurídicamente en los derechos políticos, los cuales constituyen derechos fundamentales para la democracia.

### *La fusión de los ideales democrático y constitucional*

Ahora bien, en algún punto de la historia la democracia como forma de gobierno y el constitucionalismo como forma de estructurar al Estado se fundieron, dando vida a la ficción jurídica que conocemos como democracia constitucional. Lo anterior no ha sido nada sencillo porque, como se ha visto, la sola idea de Constitución rígida como límite de forma y contenido a las decisiones colectivas es incompatible con el más puro ideal democrático que promueve que las decisiones sean adoptadas con el máximo consenso y el mínimo de imposición. De esta forma, “la tensión entre estos dos sistemas [democracia y Constitución] implica que la realización de cada uno, para permitir la realización del otro, tenga que ser *necesariamente parcial*... se trata de ideales que son irrealizables a plenitud porque son tiránicos: en su máxima expresión impiden el desarrollo del sistema complementario y, paradójicamente, terminan asfixiándose a sí mismos.”<sup>30</sup> A finales del siglo

---

<sup>28</sup> En efecto, la libertad positiva llevada a su extremo “abarca cualquier decisión sin contemplar limitación sustancial alguna. No importa el contenido de la decisión sino la “fuente” de la que emana: se tolera el absolutismo, el poder sin límites, si dicho poder es el de (todo) el pueblo.” [Salazar, P. (2005), op. cit., p. 631].

<sup>29</sup> En contraposición, Kelsen define a la autocracia como “aquella forma de gobierno en la que los destinatarios de las normas (decisiones) están excluidos del proceso de creación de dichas normas (decisiones)”. (Cfr. Kelsen, H., op. cit.).

<sup>30</sup> Salazar, P. (2005), op. cit., p. 630. Como señala Bobbio, “es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el

XVIII e inicios del XIX, la Revolución francesa confirmó fundado no sólo el temor a la “tiranía de la mayoría”<sup>31</sup>, sino los efectos perniciosos de la materialización del desequilibrio entre ambos sistemas.

Fueron los constituyentes norteamericanos quienes al reconocerle a la democracia un valor ambiguo<sup>32</sup> decidieron establecer una Constitución y después proclamar el *Bill of Rights*; de esta forma aseguraron los mecanismos necesarios para proteger las libertades fundamentales y los bienes materiales<sup>33</sup>, y fundieron los (hasta entonces incompatibles) ideales de la soberanía popular y del gobierno limitado. La virtud de la constitución norteamericana es que a través de una fórmula lingüística bastante afortunada “limita” la soberanía popular al establecer que fue el mismo pueblo el que “decidió limitarse”.<sup>34</sup>

Los constituyentes norteamericanos entendieron que la democracia sólo es posible cuando descansa en las libertades fundamentales, mismas que permiten que las deliberaciones de los ciudadanos se formen en una atmosfera de libertad como no impedimento. Por consecuencia, los derechos fundamentales (ideales del pensamiento constitucionalista) son *presupuestos* o *precondiciones* de la democracia.

Norberto Bobbio señala que los derechos fundamentales de libertad (civiles), políticos, así como los sociales<sup>35</sup>, son las precondiciones de la democracia: “Estos derechos, son el presupuesto necesario para el correcto funcionamiento de los mecanismos procedimentales que caracterizan a un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos

---

Estado democrático cuando caen, caen juntos.” (Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, 3ª ed., FCE, México, 2007, p. 27).

<sup>31</sup> Cfr. Tocqueville, A., *La democracia en América*, 2ª ed., FCE, México, 1984.

<sup>32</sup> La lección de la experiencia francesa fue clara: la libertad positiva, aunque promueve la igual dignidad de las personas y su autonomía, es una fuerza peligrosa en las manos de una mayoría pobre e ignorante; por lo tanto, antes de distribuir el poder (entre el pueblo), hay que limitarlo.

<sup>33</sup> En efecto, las decisiones de la mayoría fundadas en el principio del autogobierno, llevadas a un extremo pueden aplastar a los derechos fundamentales así como a los derechos de propiedad.

<sup>34</sup> Así, el “preamble” de la constitución norteamericana señala: “*We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common Defense, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.*” [las cursivas son mías] El texto está disponible en: <http://www.gpoaccess.gov/constitution/>.

<sup>35</sup> Así lo manifiesta Luigi Ferrajoli cuando señala que los derechos sociales son las condiciones mínimas para satisfacer las necesidades e intereses vitales de todos los individuos [véase Ferrajoli, L. (aut.), De Cabo, A. y G. Pisarello (Eds.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 3ª ed., Editorial Trotta, Madrid, 2007].

derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego.”<sup>36</sup> Asimismo, hay que señalar que los derechos fundamentales no sólo actúan como precondiciones de la democracia, sino que son el límite mismo del propio método democrático. Así, de acuerdo a las reflexiones anteriores, podemos elaborar el siguiente esquema:

- Derechos civiles= *libertad negativa*= precondiciones de la democracia
- Derechos políticos= *libertad positiva*= condiciones de la democracia
- Derechos sociales= condiciones mínimas para satisfacer las necesidades e intereses vitales de todos los individuos (precondiciones de la democracia)

Ahora bien, tradicionalmente la democracia ha sido entendida en base a un criterio *formal*.<sup>37</sup> Como ha señalado Bobbio “...por democracia se ha venido entendiendo, cada vez más, un método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas (es decir las decisiones vinculantes para toda la comunidad)...”<sup>38</sup>; de esta forma, una definición de «democracia formal» se refiere al conjunto de *reglas* y de *instituciones* que rigen a un sistema político y que sirven para tomar las decisiones colectivas con el máximo de consenso y con el mínimo de violencia. Asimismo, la noción formal de democracia elaborada por Norberto Bobbio se basa en la existencia de nueve reglas o *universales procedimentales*:

“En la teoría política contemporánea prevaeciente de los países con tradición democrático-liberal, las definiciones de democracia tienden a resolverse y a agotarse en un catálogo, más o menos amplio según los autores, de reglas del juego, o, como también han sido llamadas, de “universos de procedimiento”. Entre estas: 1) el máximo órgano político, al cual le está asignada la función legislativa, debe estar compuesto de miembros electos, directa o indirectamente, a través de elecciones de primer o de segundo grado, por el pueblo; 2) junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con representantes electos, como los órganos de la administración local o como el jefe de Estado (como ocurre en los sistemas republicanos); 3) los electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría

---

<sup>36</sup> Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 26.

<sup>37</sup> El criterio formal o procedimental de la democracia es el prevaeciente pero no el único; a éste criterio se le ha contrapuesto otro, el de democracia sustancial que, sin ser necesariamente contradictorio con aquél, parte de supuestos e incluye contenidos distintos.

<sup>38</sup> Bobbio, N., voz “Democracia”, en Bobbio, N., N. Matteucci y G. Pasquino., *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, 1983, p. 294.

de edad sin distinción de raza, de religión, de censo y, posiblemente, también de sexo; 4) el voto de todos los electores debe valer igual; 5) todos los electores deben ser libres para votar de acuerdo con su propia opinión creada de la manera más libremente posible, es decir, en base a la libre competencia política de grupos políticos que se disputan la formación de la representación política nacional; 6) deben ser libres también en el sentido de que deben tener ante sí alternativas reales (por lo que se excluye como democrática, la existencia de una lista única de candidatos); 7) tanto para las elecciones de los representantes, como para las decisiones del supremo órgano político, vale el principio de mayoría numérica, aunque también pueden establecerse distintas formas de mayoría...; 8) ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de las minorías, de manera particular el derecho de volverse, a paridad de condiciones, mayoría; 9) el órgano de gobierno debe gozar del voto de confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo quien, a su vez, debe ser elegido por el pueblo.”<sup>39</sup>

Entonces, los principios que subyacen a la *democracia formal* o procedimental son, por un lado la libertad entendida en su sentido positivo y, por el otro, la igualdad de todos los ciudadanos en cuanto a sus derechos políticos. En otras palabras, la democracia formal responde a las preguntas *¿quién decide?* y *¿cómo se decide?*, cuyas respuestas son respectivamente: el pueblo (que en las democracias es, necesariamente, el depositario de la soberanía) a través de sus representantes elegidos y a través de la regla de mayoría, expresada tanto en la elección de los representantes populares, como en las votaciones para decidir las “decisiones políticas colectivas”, como leyes, decretos, reglamentos, etc.<sup>40</sup>

La «democracia sustancial» por su parte, responde a las preguntas *¿cuáles condiciones?* y *¿cuáles contenidos debe tener la decisión colectiva?*, en este caso las respuestas dependen de cuál se quiere que sea el alcance de esa democracia sustancial, y que en última instancia dependen de una mayor o menor igualdad de condiciones (políticas, sociales y culturales). En efecto, la idea de democracia sustancial (también llamada material) se expresa a través de criterios de igualdad que cada régimen adopte, mismos que pueden ser ampliados o reducidos en cuanto a sus destinatarios (es decir, “¿igualdad de quién?”) o en cuanto al número (es decir, “¿igualdad en qué cosa?”). Así, una

---

<sup>39</sup> Esta última regla aplica sólo para los regímenes parlamentarios (Bobbio et al, *ibíd.*, p. 294-295).

<sup>40</sup> Si se desea profundizar en el tema de la democracia formal, sus reglas y/o instituciones, consultar: Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1988; y Dahl, R., *A preface to economic democracy*, University of California Press, Berkeley, 1985; y *La Poliarquía*, Tecnos, Madrid, 1997.

interpretación extrema de la democracia sustancial puede traducirse en la demanda de igualdad de *todas* las condiciones para *todos* los individuos.<sup>41</sup>

Por otra parte, retomando la idea de democracia formal, es importante señalar que el respeto de las reglas del juego es la premisa básica para que el juego se lleve a cabo. La supervivencia misma de la democracia reside en el presupuesto ético que la inspira: el del individuo racional, la persona moral en la que pensaba Kant, es decir, el sujeto capaz de discernir los resultados que acarrearán sus actos y que actúa en consecuencia. Sólo así puede entenderse y justificarse el respeto recíproco de los pactos como la base de la convivencia social pacífica. Lo que se quiere resaltar es que la democracia es muy exigente en el pedir respeto para las instituciones, porque precisamente en esto reposan todas las ventajas del método.<sup>42</sup>

En este orden de ideas, una democracia necesita de instituciones parlamentarias en las que la pluralidad política se represente y se recree de cara a la discusión y a la toma de las decisiones colectivas, asimismo necesita de un sistema de partidos que sirva de puente entre la ciudadanía y los órganos representativos de gobierno, de lo contrario acaba siendo una democracia disfuncional, desnaturalizada, o mejor dicho, una democracia de la apariencia.<sup>43</sup> Por lo tanto, como se ha venido señalando, la democracia moderna (representativa) se erige en la figura de la representación política y se sostiene, ahora más que nunca, a través de la participación ciudadana. Así lo han manifestado los países del continente americano en la “Carta Democrática Interamericana” (2001) aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se establece lo siguiente:

“Artículo 3.- Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de

---

<sup>41</sup> Como se señaló antes, existe una diferencia conceptual entre democracia formal y democracia sustancial. El mismo Bobbio señala que se ha denominado sustancial: “...porque hace referencia, prevalecientemente, a ciertos contenidos que son, a su vez, inspirados por ideales característicos del pensamiento tradicionalmente democrático, en primer lugar, el igualitarismo... la democracia formal es, sobretodo, un gobierno del pueblo, la democracia sustancial es, sobretodo, un gobierno para el pueblo... [la democracia sustancial] indica un determinado conjunto de fines, entre los cuales, principalmente, el de la igualdad no sólo jurídica sino también social e incluso económica, independientemente de la consideración de los medios adoptados para lograrlos...” (Bobbio, N. et al., op. cit., pp. 296- 297).

<sup>42</sup> Cfr. Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, op. cit., pp. 18-19.

<sup>43</sup> Cfr. Bovero, M., *Una gramática de la democracia*, op. cit.

partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.”

Lo anterior nos lleva a sostener que la democracia constitucional necesita de las instituciones de los *partidos políticos* para canalizar las decisiones de las mayorías: “Lo que se quiere subrayar es que la necesidad de agregar intereses plurales con la finalidad de canalizarlos pacíficamente en la lucha por el poder tiene que traducirse en la creación institucionalizada de organizaciones políticas que –aunque podríamos llamarlas de otra forma– se conocen como partidos políticos”.<sup>44</sup> No obstante, no todas las formas de participación ciudadana se agotan en las instancias de representación. En una verdadera democracia, junto a los partidos, deben existir otras formas de organización política y social que coexistan con los órganos políticos representativos y retroalimenten la vida democrática. En este contexto, algunos autores proponen avanzar hacia una forma más acabada de democracia: la “democracia deliberativa”<sup>45</sup>, que supone la multiplicación de los espacios de agregación social en los que se discuten los problemas políticos que se enfrentan y las eventuales soluciones para los mismos.

De todo lo anterior podemos concluir que la idea de democracia que se encuentra plasmada en nuestra Carta Magna coincide con aquella de la democracia constitucional, pues se basa en el principio de la soberanía popular y de la representación política<sup>46</sup>, establece un sistema de partidos y garantiza el respeto a los derechos fundamentales.<sup>47</sup> Asimismo adopta criterios axiológicos respecto a la concepción de democracia sustancial por parte del Estado mexicano “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” [artículo 3, fracción II, inciso a)].<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Córdova, L. y P. Salazar, op. cit., p. 174-175.

<sup>45</sup> Al respecto véase Nino, C.S., *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.

<sup>46</sup> Art. 39 Const.- “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

<sup>47</sup> Art. 40 Const.- “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

<sup>48</sup> Esta interpretación de democracia es meramente sustancial (material) e implica una ideología específica por parte del constituyente mexicano; pues la democracia es, ante todo, una forma de gobierno.

### 1.1.2 Los partidos políticos como entidades de interés público

La evolución histórica tanto teórica como fáctica de los partidos políticos ha ocasionado que existan muchas y variadas definiciones y clasificaciones de los mismos.<sup>49</sup> Diversas son las circunstancias que han orillado a esta numerosísima categorización de los partidos, sin embargo las causas principales parecen ser el tamaño, la evolución y la creciente complejidad de las sociedades modernas.<sup>50</sup> Asimismo, la historia del origen y desarrollo de los partidos políticos es tan amplia como importante es su estudio para todas las ramas de la ciencia política.<sup>51</sup>

Como su nombre lo indica, los *partidos* son una “parte” de un todo, que en este caso es el Estado en su concepción política-jurídica. En efecto, la finalidad de los partidos es dividir en partes a la sociedad -políticamente hablando- a través de la agregación de intereses diversos e incluso opuestos pero a la vez legítimos entre sí. Lo que convierte a la política en una actividad de “interesados políticos” (es decir interesados ideológicamente o en el *poder*). Una definición bastante acertada por su claridad es la propuesta por Max Weber:

“Llamamos partidos a las formas de “socialización” que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas).

[...] Los partidos pueden emplear toda clase de medios para el logro del poder. Allí donde el gobierno depende de una elección (formalmente) libre y las leyes se hacen por votación, son fundamentalmente organizaciones para el reclutamiento de votos electorales; y puesto que se trata de votaciones dentro de una dirección predeterminada son así partidos legales.”<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> En este sentido, consultar Panebianco, A., *Modelos de partidos*, Editorial Alianza, Madrid, 1990

<sup>50</sup> Cfr. Andrea Sánchez, F., *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 59.

<sup>51</sup> Véanse Duverger, M., *Los partidos políticos*, FCE, México, 1981; Martínez, M., *Introducción a los partidos políticos*, Editorial Ariel, Barcelona, 1996; y Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, entre otros.

<sup>52</sup> Weber, M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2ª ed., 17ª reimp., FCE, México, 2008, p. 229.

Independientemente de la concepción de partido político que se quiera adoptar, así como de su valoración positiva o negativa, la concepción que nos interesa en este trabajo es la que es compatible con la idea de democracia constitucional: aquella que vela por el interés público o bienestar social, es decir, una concepción garantista. Los partidos políticos son la columna vertebral de la democracia, pues son los canales a través de los cuales los ciudadanos pueden aspirar a convertirse en representantes populares, empero la concepción predominante considera a los partidos políticos como organizaciones públicas aunque no estatales. Así, el papel de los partidos políticos en las democracias representativas es el de fungir como intermediarios entre la representación política (encargada de la toma de las decisiones colectivas) y los ciudadanos, quienes se encuentran al principio del proceso de decisión democrática. En otras palabras, los partidos son el “puente” que deben cruzar los ciudadanos que aspiran a convertirse en representantes populares; y en una democracia deben existir puentes diferentes, distintas opciones partidistas, las cuales desembocan en el mismo lugar: los órganos de representación política. Así, los partidos políticos tienen la función específica de agregar y organizar intereses (diversos) políticamente legítimos y plurales que competirán entre ellos para integrar a las instituciones representativas.

No obstante, el acento de la orientación de los partidos, señala Weber, “puede inclinarse más hacia intereses personales o más hacia fines objetivos. Prácticamente pueden dirigirse, oficialmente o de hecho, de un modo exclusivo al logro del poder para el jefe y la ocupación de los puestos administrativos en beneficio de sus propios cuadros (partido de patronazgo); o pueden estar dirigidos predominantemente y de modo consciente por intereses de estamentos o clases (partidos estamentales y clasistas), por fines objetivos concretos o por principios abstractos (partidos ideológicos = concepciones del mundo). La conquista de los puestos administrativos a favor de sus miembros suele ser por lo menos un fin accesorio y los “programas” objetivos no es raro que sólo sean medio de reclutamiento para los que están fuera.”<sup>53</sup>

Ahora bien, la naturaleza jurídica de los partidos políticos depende del ordenamiento jurídico de cada país; por lo que los partidos pueden ser considerados “como personas jurídicas de derecho privado [en este caso son entidades privadas de base asociativa, responsables de la articulación y la agregación de intereses sociales –públicos- legitimatorios del poder, o bien, asociaciones civiles sujetas a los términos del Código Civil]; como asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica; como instituciones

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*

de derecho público pero no estatal o como entidades de interés público.”<sup>54</sup> En México, por disposición constitucional, los partidos políticos son considerados entidades de interés público.

“Art. 41, base I.- [...] Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. [...] Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”

De acuerdo a esta definición, la tarea de los partidos se circunscribe a una esfera concreta de la vida social: la política; entonces la finalidad de los partidos es, en primera instancia, promover la participación del pueblo en la democracia. Además, los partidos contribuyen a la integración de la representación nacional, o lo que es lo mismo, son centros de agregación de consensos de cara a la conformación de las instancias de decisión política. Asimismo, los partidos hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, pues en una sociedad plural y compleja como la mexicana, es necesario contar con organizaciones de ciudadanos que compitan pacíficamente por el poder político y que representen los diversos intereses en torno a los cuales aquellos convergen, se asocian y asumen reglas y estrategias comunes. Esas organizaciones de ciudadanos, que simpatizan con un ideario y con un conjunto de candidatos que aspiran a convertirse en gobernantes y/o legisladores, se llaman partidos políticos. Como señalan Griner y Zovatto:

“Los partidos prestan un servicio público esencial: el de seleccionar, reclutar y capacitar ciudadanos para que ejerzan cargos públicos, movilizar a los electores, participar y luego ganar o perder elecciones, así como conformar los gabinetes de gobierno y oposición. En un modelo ideal, los partidos agregan intereses, desarrollan alternativas de política y... constituyen el principal enlace entre la ciudadanía y el gobierno. El funcionamiento de los partidos tiene un impacto directo en la efectividad del resto del sistema político”.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Suárez Colín, P., *Transparencia y acceso a la información de los partidos políticos en México*, (Tesis de licenciatura), México, UNAM-Facultad de Derecho, 2008, p. 31.

<sup>55</sup> Griner, S. y D. Zovatto, op. cit., p. 298.

Entonces, la finalidad específica de los partidos –y que los distingue de las demás organizaciones sociales- es el objetivo que explica su existencia: la lucha organizada y pacífica por el poder político. Al respecto, encontramos que la conceptualización clásica indica que los partidos a diferencia de los grupos de presión no expresan ni promueven un interés particular (articulación de intereses) sino que asocian diferentes intereses de los grupos o clases que abarcan en una plataforma común (agregación de intereses). De esta forma, al ser entidades de interés público, los partidos políticos tienen la obligación de buscar satisfacer el bien común (interés social o beneficio colectivo) de la población. Por lo tanto, como ordenan los principios democráticos, el interés público debe imperar sobre cualquier interés privado o particular. Desgraciadamente hoy asistimos a un espectáculo que, lejos de ajustarse a las aspiraciones democráticas, encaja perfectamente con lo que ha descrito Max Weber:

“El partido está en manos de

- a) los dirigentes y de un estado mayor –al lado de los cuales
- b) aparecen los miembros activos, la mayor parte de las veces sólo como aclamantes y en ciertas circunstancias como instancias de control, de amonestación, de discusión o de reorganización en caso de transformaciones rápidas del partido, mientras que
- c) las masas no activamente asociadas (de electores y votantes) sólo son objetos de sollicitación en épocas de elección o votación (“simpatizantes”); y la opinión de los mismos sólo interesa como medio de orientación para el trabajo de reclutamiento del cuadro dirigente en los casos de lucha efectiva por el poder.

Regularmente permanecen *ocultos*

- d) los mecenas del partido.”<sup>56</sup>

A pesar del panorama desalentador (y principalmente a causa de ello) es necesario resaltar que la articulación y la gestión de las demandas e intereses ciudadanos no es monopolio de los partidos políticos; así como tampoco lo es la representación (entendida en sentido amplio) de dichas demandas e intereses. En este sentido, entidades asociativas como los sindicatos, las ONG’s, los movimientos populares, los frentes y otros grupos organizados de la sociedad civil son complementos indispensables para lograr una democracia de calidad.

### 1.1.3 La financiación de la política

---

<sup>56</sup> Weber, M., op. cit., p. 229.

Como bien lo expresa Humberto de la Calle, “la relación entre dinero y política es inmemorial, necesaria y conflictiva”.<sup>57</sup> Por ello, el establecimiento de un sistema de partidos en una democracia implica aceptar, nos guste o no, que estos necesitan dinero para financiar sus actividades permanentes, costear su operación y, muy particularmente, para ingresar y competir en la contienda electoral. Entendámonos, la estructuración de un régimen de financiamiento de los partidos y de las actividades políticas implicó que el Estado reconociera que la fuerza política del dinero amenazaba con controlar al gobierno mismo.

El fenómeno del financiamiento político se puede abordar tanto desde el punto de vista de la economía, sobretodo respecto a qué aspectos y perspectivas financieras generales son pertinentes de analizar y adoptar, pero su mayor importancia reviste un enfoque político. En efecto, “las preguntas sobre si existen realmente tales beneficios, sobre quién realmente se beneficia y, sobre todo, la *legitimidad* de tal beneficio constituyen su núcleo mismo y, sobre todo, el de la *política* democrática”.<sup>58</sup> No obstante, podemos empezar señalando lo que se entiende por financiamiento de la política en un sentido general:

“[El financiamiento de la política se refiere] a las formas como las sociedades enfrentan la dificultad de lograr y aportar recursos para el funcionamiento mismo del *sistema político* y cómo los actores del sistema, a su vez, organizados o no organizados, resuelven, en su propio nivel, el problema de lograr dedicarse eficazmente a la *política*. (...) Se trata de la existencia de objetivos que se quieren lograr, de la constatación de que su logro es costoso y de la creación de incentivos para que surjan formas de enjugar tales costos.”<sup>59</sup>

Esta definición se refiere sobretodo a los costos que apareja todo sistema político, es decir, al financiamiento de los costos del sistema y de la clase política que lo sustenta. Podemos decir que se trata de una definición en sentido amplio, pues aplica para todos los sistemas políticos, sin que sean necesariamente democráticos. Ahora bien, en el marco de un sistema democrático, y de la política abierta y de masas que éste supone, el tema del financiamiento adquiere un carácter nuclear y problemático, reviste, pues, una

---

<sup>57</sup> De la Calle, H., “Financiamiento político: público, privado, mixto”, en Griner, S. et al., op. cit., p. 21.

<sup>58</sup> Njaim, H., voz “Financiamiento de la política” en *Diccionario electoral*, IIDH-CAPEL, IJ-UNAM, TEPJF, IFE, México, 2003, p. 553.

<sup>59</sup> Njaim, H., *ibíd.*, p. 552.

sección fundamental dentro de la teoría (y práctica) de la democracia. De esta forma, este tema se compone de dos aspectos principales: el *financiamiento de la democracia misma* y el *financiamiento de los actores de la democracia*. Este último es el que se aborda en este trabajo.

Respecto al financiamiento de la democracia en sí (es decir, al sistema), sólo me limitaré a señalar que a partir de la evolución de las sociedades políticas actuales, aún en los Estados más pequeños, la realización de procesos electorales entraña costos considerables; dichos costos se incrementan porque, con motivo del progreso democrático y la descentralización política, hay cada vez más elecciones y se hacen cada vez con mayor frecuencia.<sup>60</sup> Además, la introducción de mecanismos de democracia directa (tales como el plebiscito y los referendos) representa un costo adicional. Asimismo una democracia deliberativa (o más participativa) incrementa aún más los costos, pues la participación entendida en su sentido más amplio envuelve un costo educativo.<sup>61</sup> Ahora bien, junto al incremento cuantitativo de procesos electorales, señala Humberto Njaim, se desarrollan progresos tecnológicos que no obstante representan nuevos retos:

“Ya existen hoy importantes inversiones dedicadas a lo que podríamos llamar la industrialización del *voto* lo cual constituye un factor nada despreciable de aumento de los costos. Pero este hecho tecnológico-económico, cuya presión sería relativamente simple de manejar, se convierte en un coadyuvante explosivo al aumento de la carga financiera cuando se combina con la desconfianza y deslegitimación de un *sistema político*, en general, y de un sistema de *administración electoral*, en especial”.<sup>62</sup>

Así, erróneamente se intenta reemplazar la credibilidad perdida por la supuesta seguridad brindada por la tecnología.<sup>63</sup> En consecuencia, siendo que

---

<sup>60</sup> Esto se debe, entre otras razones, a que cada vez mayor número de autoridades son elegidas por el método democrático, asimismo, hay más elecciones porque se acortan los períodos de muchas de dichas autoridades.

<sup>61</sup> Es importante resaltar que la desconfianza en los representantes y en la democracia representativa son un importante factor generador de costos.

<sup>62</sup> Njaim, H., op. cit., p. 554. Dichos progresos tecnológicos son, entre otros, el registro de electores, la seguridad en la credencial de elector, el voto en el extranjero, los mecanismos de escrutinio de lo votado, la fiscalización de los partidos, la transmisión telemática de los resultados, etc.

<sup>63</sup> No olvidemos que una de las principales polémicas de la elección presidencial de 2006 en México se refirió a la manipulación ilegal de (algoritmos en los) programas computacionales del IFE por parte de la empresa de software propiedad del cuñado del ahora presidente Felipe Calderón, Diego Hildebrando Zavala. [Consultar la ponencia de Bolívar Huerta: *Algoritmo computacional ¿Por qué el PREP no es aleatorio?*, presentada durante el Seminario sobre el

dicha situación es más común en países políticamente inestables, y por consiguiente más pobres, “nos encontramos con la paradójica situación de que la democracia se vuelve más costosa donde menos debería serlo y el incremento de los costos democráticos se convierte en un factor de crisis y un argumento importante de quienes adversan el sistema”.<sup>64</sup> Por lo tanto, el aspecto relativo a los costos del sistema democrático reviste en un asunto de fundamental importancia respecto a la contabilidad y estadística del Estado, así como para la salud del sistema político *per se*.

El financiamiento de los actores de la democracia, por otra parte, suscita una gran polémica, pues son viejas las discusiones sobre el carácter productivo y la justificación del trabajo de los políticos, a quienes se les ha llegado a considerar *parásitos* del sistema. En el caso de México, y se puede decir que en general, los cuestionamientos a la democracia son en el fondo también cuestionamientos a la existencia misma de una clase política.<sup>65</sup> Entonces, ¿quién está detrás de la elite política?, ¿quién dirige y financia a la clase gobernante? Esta vieja polémica pareció disiparse mediante un consenso en la doctrina respecto de la necesidad y conveniencia del financiamiento público de los partidos políticos; no obstante, la llama se enciende cada vez que se discuten los alcances y la conveniencia de un mayor financiamiento privado por parte de los agentes de la política.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos: a) si la actuación de los actores políticos (entiéndase los partidos) debe considerarse un bien público que – desgraciadamente- no se producirá espontáneamente en las magnitudes requeridas y que necesitará para ello de algún tipo de aliciente complementario, como lo es el financiamiento público y; b) si los beneficios obtenidos mediante el financiamiento privado contribuyen al detrimento del interés común o si constituyen un mal menor que hay que asumir so pena de restringir excesivamente la libre participación democrática si se lo prohíbe y que, más bien, debe de regularse antes de suprimirlo completamente.

Lo cierto es que ambos sistemas (financiamiento público y privado), así como el sistema mixto, presentan cada uno ventajas y desventajas que se analizarán más adelante. Por ahora, para una mayor claridad, basta señalar

---

desempeño del PREP, IFE, noviembre de 2006; y la nota de Verónica Espinosa: *Hildebrando SA de CV: las nuevas mañas* (Proceso, núm. 1692, 5 de abril de 2009)].

<sup>64</sup> Njaim, H., op. cit., p. 555.

<sup>65</sup> Cfr. Mosca, G., *La clase política*, 3ª ed., Editori Laterza, Italia, 1975; y Salazar, P., “La improbable consolidación de la democracia constitucional en América latina. La cultura política de las élites en México”, en Garzón Valdés, E. et al. (Comps.), *Democracia y cultura política*, Fundación Canaria Mapfre Guanarteme, Gran Canaria, 2009, pp. 41-93.

que el «financiamiento de la política» se puede sintetizar de la siguiente manera:

1. Costos de la democracia
  - a) Costos de las *elecciones*.
  - b) Aumento de costos de las elecciones por aumento de su frecuencia o por surgimiento de nuevos tipos de elecciones.
  - c) Costos de la participación.
  - d) Costos de funcionamiento de los *organismos electorales*.
  - e) Costos de la aplicación de nuevas tecnologías electorales
2. Costos de las *campañas electorales*
3. Costos del funcionamiento de las *organizaciones políticas* (en este caso partidos políticos)
4. Para cualquier tipo de sistema (público, privado o mixto): costos necesarios para que el sistema de control sea efectivo [costos de la fiscalización, por ejemplo]<sup>66</sup>

Finalmente, y por no dejar pasar, cabe resaltar que la principal crítica al financiamiento político radica en el hecho de que hoy en día, como se puede apreciar fácilmente, los partidos representan a sus propios intereses, convirtiéndose así en simples y vulgares maquinarias electorales cuyo papel supuestamente público se subordina al objetivo fundamental de ganar *votos* y sólo sirve de fachada para justificar el tan deseado financiamiento público.<sup>67</sup> No obstante, a pesar de esta realidad, debemos tener cuidado en no caer en una interpretación fatalista, por un lado, ni en una concepción de los partidos quizá excesivamente idealizada, por el otro; puesto que en la política, como en cualquier otro campo de la actividad humana, no existen valores absolutos.

#### 1.1.4 La corrupción política

“El poder corrompe, el poder absoluto corrompe absolutamente”  
Lord Acton

“Y a la vez, cuando el pueblo gobierna, es imposible que no se origine la corrupción en la esfera pública; la corrupción no genera enemistades, sino sólidas amistades entre los malvados: los que actúan contra el bien común lo hacen conspirando”  
Heródoto<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Cfr. Njaim, H., op. cit., p. 568.

<sup>67</sup> Como lo demuestra el tristemente célebre caso del Partido de la Sociedad Nacionalista en nuestro país.

<sup>68</sup> Heródoto, *Historias*, II (citado en Bobbio, N., *La teoría de las formas de gobierno en la*

La imagen pública de los partidos se ve cada vez más deteriorada por la mancha de la corrupción; éste mal forma parte de un pernicioso fenómeno de carácter global que ha afectado tanto a regímenes democráticos incipientes como a (todas las) democracias consolidadas.<sup>69</sup> Se trata pues de un fenómeno complejo, controversial y preocupante; pues está en juego la pérdida de la confianza ciudadana en la democracia ante los escándalos de corrupción de los partidos. En este sentido, la cuestión del dinero en la política también ha generado mucha hostilidad hacia los partidos y los políticos.<sup>70</sup>

Lo cierto es que ha surgido un descontento con respecto a los partidos políticos que produce un impacto en las actitudes hacia la democracia en su conjunto. Una de las razones más importantes se debe a la intromisión excesiva del dinero en la política (presiones de los poderes económicos, donaciones ilícitas, dinero sucio, compra de votos o crecimiento incesante de las campañas en los medios de comunicación); si bien no debe establecerse una relación directa, la financiación se ha convertido en muchas ocasiones en fuente de corrupción.

Un primer acercamiento al tema exige una definición mínima de corrupción para después abordar la idea de corrupción política en concreto. Según Jorge Malem, existen innumerables definiciones de corrupción, las cuales pueden ser agrupadas en tres grandes modelos:

“El primero de ellos pone el acento en los deberes del funcionario público y en la singularización de la función pública. El segundo, en aspectos concernientes a la demanda, la oferta y el intercambio de acciones corruptas, nociones éstas que deberían ser interpretadas a la luz de la moderna teoría

---

*historia del pensamiento político*, op. cit., p.17).

<sup>69</sup> En efecto, la corrupción política no es específica de la dictadura o la democracia, del subdesarrollo o del desarrollo, del neoliberalismo o del socialismo, de la pobreza o de la riqueza sino que hay que estudiar las modalidades cómo se presenta en cada situación particular.

<sup>70</sup> No son pocos los casos de corrupción ligados a la política y el dinero, por ejemplo “la polémica sobre las fuentes externas de financiamiento que afectó al Presidente Clinton; los escándalos en Francia con respecto a empleos ficticios; los fondos secretos de la CDU manejados por el Canciller Helmut Kohl, así como las dificultades que enfrentó el Primer Ministro británico Tony Blair, que lo obligó a aceptar la renuncia de uno de sus ministros y a establecer la comisión presidida por Lord Neill dirigida a reformar el sistema de financiamiento, etc.” (Griner et al., op. cit., p. 300). Mención aparte merece el caso conocido como *Watergate*, que ocasionó la renuncia del presidente estadounidense Richard Nixon en los años 70 y que suscitó un renovado interés en el estudio de la corrupción y la relación política-dinero.

económica. Finalmente, el tercer modelo define a la corrupción atendiendo al interés público.”<sup>71</sup>

La corrupción de los partidos políticos y, en específico, aquella noción de corrupción que se refiere al financiamiento de los mismos, es la que atenta en primerísimo lugar contra el interés público (pero no sólo). A reserva de volver más adelante respecto a este tema, conviene señalar que son actos de corrupción, entonces, “aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza”.<sup>72</sup>

La *corrupción política*, señala Malem, “consiste en la violación de un deber posicional de carácter político, en el incumplimiento de una función de ese mismo tenor o bien se realiza atendiendo a intereses políticos. En este caso, no se pone el acento en el personaje, sino en la acción, en su motivación y en la regla violada.”<sup>73</sup> Ahora bien, al hablar de corrupción política es necesario establecer una premisa fundamental: la compra de la voluntad política por quienes detentan el poder económico y la búsqueda de medios financieros para alcanzar, mantener o acrecentar el poder político no es un dato nuevo; ha sido siempre una constante histórica. No obstante, en las últimas tres décadas el efecto nocivo y distorsionador del dinero sobre el proceso político se ha manifestado de manera más preocupante.<sup>74</sup>

Es necesario establecer ciertas precisiones conceptuales para entender el contexto de la corrupción en el financiamiento político: a) en un sentido clásico corrupción significa el abuso autoritario de poder<sup>75</sup>, b) el tipo de *abuso*

---

<sup>71</sup> Malem Seña, J., *La corrupción; aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2002, p. 22.

<sup>72</sup> *Ibíd.*, p. 35.

<sup>73</sup> *Ibíd.*, p. 91.

<sup>74</sup> Durante la década de 1970 diversos eventos de la política interna de los Estados Unidos sobre la utilización del soborno por grandes y pequeñas compañías estadounidenses para obtener contratos en el exterior desataron una importante discusión sobre el papel del dinero en la política. Más adelante, en 1974, el caso *Watergate* produce un nuevo debate sobre la corrupción en el financiamiento político. En 1977 el gobierno estadounidense promulga la *Federal Corrupt Practices Act*. En 1992 se produce en Italia un importante suceso conocido como la *Tangentopoli* italiana; una investigación iniciada por los fiscales de Milán para desenmascarar a dirigentes políticos y empresariales y que a la larga conduce a la caída del establecimiento dominante de la mafia en ese país.

El caso italiano fue el más agudo y prototípico pero no un fenómeno aislado. Al mismo tiempo, se producen acontecimientos que guardan un sorprendente paralelismo en latitudes tan lejanas como Corea del Sur y México, por ejemplo.

<sup>75</sup> Este abuso de poder puede conducir incluso a su ejercicio tiránico. Como señala Augusto

*del poder* que se relaciona con el financiamiento público es el que consiste en “el enriquecimiento ilegal o ilegítimo de los políticos o, en general, de las autoridades (corrupción personal) o el favorecimiento ilegal o ilegítimo a las causas u organizaciones a las que están integrados aunque no se beneficien personalmente (corrupción oficial), gracias a los cargos que desempeñan o sus conexiones con quienes los tienen”.<sup>76</sup> En efecto, en la corrupción pública o *política* participan tanto agentes del estado como los particulares, y se puede tratar de enriquecimiento ilícito o de tráfico de influencias.

Asimismo, la distinción entre corrupción *personal* y *oficial* tiene gran importancia para el tema del financiamiento político ya que los políticos alegan muchas veces que sus infracciones estuvieron dirigidas a beneficiar a su partido y no a ellos personalmente (lo que en última instancia sigue siendo un acto de corrupción). Sin embargo, la condición de honestidad o deshonestidad no se agota en los textos legales por más que estos traten de abarcarla, por consiguiente, el concepto de corrupción siempre tendrá un mayor alcance que las definiciones jurídicas.<sup>77</sup> No olvidemos que la corrupción es un importante medio de influencia política a la que los actores políticos casi nunca están dispuestos a renunciar completamente.

Además, la corrupción no sólo es política en cuanto que en ella están envueltos políticos sino también porque, a partir de los reclamos ciudadanos, los políticos se ven obligados a producir políticas y normas contra ella, las cuales crean fuertes restricciones al actuar político. Sin embargo, lo más triste (y preocupante) es que la mayoría de los casos de corrupción -por ejemplo en

---

Hernández, “la palabra corrupción deriva del latín *corruptus*, que significa descomposición, podredumbre o desintegración. Modernamente y en un sentido muy general, la corrupción se puede definir como el uso ilegítimo del poder del Estado -establecido para satisfacer el interés general o bien común- con la finalidad de obtener un beneficio o provecho personal o de favorecer o perjudicar a terceros”. (Hernández, A., voz “Corrupción electoral” en *Diccionario electoral*, op. cit., p. 272). Por su parte, Federico Reyes Heróles señala que la palabra corromper “proviene del latín *corrumpere* y supone alterar la forma de alguna cosa; pero la segunda acepción es la más interesante: echar a perder, depravar, dañar, pudrir”. (Reyes H., F., *Corrupción: de los ángeles a los índices*, Cuadernos de transparencia, núm. 1, IFAI, México, 2007, p. 8).

<sup>76</sup> Njaim, H., voz “Corrupción política” en *Diccionario electoral*, op. cit., p. 278.

<sup>77</sup> En efecto, “la cantidad y la calidad de los medios utilizables para hacer corrupción electoral sólo están limitados por la imaginación (infortunadamente muy prolífica en este campo), la audacia y la disponibilidad de recursos económicos, humanos y técnicos. El tráfico de influencias, el soborno, las amenazas, la violencia, el prevaricato, la falsedad documental, la omisión o retardo e el ejercicio de las funciones públicas y aún la manipulación criminal de computadoras (riesgo que traen consigo los progresos de la vida moderna), forman parte del repertorio de conductas que se estudian como corrupción electoral.” (Hernández, A., voz “Corrupción electoral”, op. cit., p. 275).

América Latina- suelen venir acompañados de una grave impunidad. Desde este punto de vista, los casos de corrupción deberían de conducir a una legislación más adecuada considerando el contexto político de cada país.<sup>78</sup> En la actualidad, producto de experiencias tanto locales como internacionales, se ha desarrollado un concepto de la corrupción que no se limita a la burocracia y a las sociedades en desarrollo sino que es utilizado con un alcance universal y como un fenómeno esencial para entender el desempeño y la calidad de los sistemas políticos.

Ahora bien, en el caso del financiamiento político, las razones por las cuales los partidos necesitan fondos económicos cada vez más elevados son, entre otras:

- Un incremento notable de los gastos electorales debido al aumento de los costes de la propaganda electoral en los medios de comunicación.
- El crecimiento incesante de las campañas electorales por motivo del incremento de los cargos de elección popular.
- La necesidad de contar con opiniones expertas que contribuyan a una toma de decisión política técnicamente aceptable.
- La disminución de las diversas aportaciones personales o la falta de una militancia constante de los afiliados o seguidores que hace imprescindible la existencia de un funcionariado que respalde la actividad del aparato partidista.

Esto ocasiona que ante la demanda de mayores recursos económicos, y también por la ambición de poder, se produzca el fenómeno de la oferta, que regularmente proviene de los grandes grupos de poder económico (en muchos casos ilícitos). Lo anterior trae aparejado, entre otras manifestaciones de la corrupción política, las siguientes:

- La recepción de contribuciones que contravienen las regulaciones existentes;
- El uso de dinero derivado de actividades corruptas para fines partidarios o electorales;
- El uso indebido de recursos del Estado con fines político-partidarios o proselitismo, incluyendo el desvío de servicios y tiempo de los funcionarios públicos;

---

<sup>78</sup> Cfr. Nohlen, D., *Derecho y política en su contexto*, SCJN, UNAM-III, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008; y del mismo autor: *Sistemas electorales en su contexto*, SCJN, UNAM-III, BUAP, México, 2008. En este sentido, cabe advertir que son varios los autores que han identificado a las experiencias de corrupción como las “parteras” de futuras reformas.

- Cohecho anticipado: la aceptación de dinero de personas o empresas a cambio de promesas y/o favores ilícitos en caso de acceder a puestos públicos;
- Cohecho: pagos a funcionarios por parte de contratistas del Estado en retribución por favores recibidos;
- La aceptación de contribuciones de fuentes cuestionables;
- Participación y favorecimiento de negocios ilícitos (tóxicos, armas, juego, prostitución, etc.) y;
- Utilización de dinero con fines prohibidos, como por ejemplo la “compra de votos”.<sup>79</sup>

La corrupción en el financiamiento político adquiere mayor relevancia cuando se consideran los montos de las cantidades involucradas, las cuales en algunos casos llegan a ser estratosféricas. Lo anterior se vuelve aún más grave cuando se trata de dinero público, es decir, del dinero de todos; entonces se convierte en un problema que afecta a toda la sociedad y del cual todos nos sentimos con derecho a opinar. En América Latina los casos de financiamiento público ilícito, a través de cuentas confidenciales o partidas encubiertas, han generado “numerosas crisis que colocaron en situaciones límite a varios presidentes, entre otros, a Fernando Collor de Mello en Brasil, a Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Jamil Mahuad en Ecuador, a Arnoldo Alemán en Nicaragua y a Alfonso Portillo en Guatemala. Paralelamente, el dinero proveniente del crimen organizado y de actividades ilícitas, como el narcotráfico, ha tenido en un buen número de países, un peso relevante en el financiamiento de las campañas, como lo fue el caso de la de Ernesto Samper en Colombia”.<sup>80</sup> Asimismo, en México podemos mencionar los casos del Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el de “Pemexgate”, éste último significó la sanción más alta impuesta a un partido político (el PRI) en la historia de las democracias contemporáneas (mil millones de pesos mexicanos).

Enfrentar la corrupción política es una empresa muy complicada porque se trata de situaciones en las cuales están en juego no sólo simples operaciones comerciales, sino también auténticas luchas de poder.<sup>81</sup> Esto

---

<sup>79</sup> Griner, S. et al., op. cit., p. 299-300.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p. 301.

<sup>81</sup> En este sentido, queda claro que las naciones industrializadas han jugado un papel esencial en mantener los usos corruptores en las naciones pobres. Asimismo, con el desarrollo de la era global y de las políticas económicas neoliberales, las empresas transnacionales y los grandes grupos de poder económico tienen gran responsabilidad al seguir promoviendo prácticas corruptas (Cfr. Werner, K. y H. Weiss, *El libro negro de las marcas. El lado oscuro de las empresas globales*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2003).

conduce a que dentro del Estado se actué en medio de una atmosfera de alto grado de cinismo así como de hipocresía, pues las más de las veces los mismos actos de corrupción benefician no sólo al reducido círculo de los actores involucrados, sino a toda una clase política. Después de todo, ¿a qué político le conviene que se le asocie a la lucha anti-corrupción cuando la mayoría son corruptos?

Por ello, en la lucha contra la corrupción en la política predomina la postura de que ésta debe ser perseguida y reprimida a pesar de los costos que ello conlleve.<sup>82</sup> El mensaje del Estado y de la sociedad es claro: el cinismo político debe replegarse vergonzosamente. Además, y esto muy importante, se deben elevar los patrones de moralidad pública, es decir, se debe fomentar una ética política.

Por otro lado, parece ser que la mejor opción es un tratamiento no penal del tema.<sup>83</sup> Además de las leyes, normas y aparatos burocráticos encargados de prevenir y sancionar la corrupción, se necesita una ciudadanía convencida y combativa a favor de un estado de derecho.<sup>84</sup> Asimismo, el capital social —es decir, el tejido social de cada país— juega un papel protagónico para explicar los factores que confluyen en la corrupción; de este modo, hay sociedades en las cuales los individuos se organizan para obtener determinados fines y hay otras en las cuales esto no ocurre. Desde este punto de vista, la confianza interpersonal (entre los ciudadanos) está estrechamente vinculada con la democracia, con el respeto a la ley y con el asociacionismo.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Como bien ha señalado Francisco Laporta: “nadie niega que la enfermedad es algo que se da y se dará, en un grado u otro, en todas las sociedades; pero a nadie se le ha ocurrido tampoco pensar que esto sea un argumento para que debamos aceptarla o dejar de luchar contra ella”. [Laporta, F., “La corrupción política: introducción general”, en Laporta, F. y S. Álvarez (Comps.), *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997. Citado en Córdova., L y C. Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Ediciones Cal y Arena, México, 2006, p. 17].

<sup>83</sup> La doctrina es unánime al señalar que tratar los problemas de corrupción exclusivamente como cuestiones de índole penal o criminal delata una gran miopía.

<sup>84</sup> Como señala Reyes Heróles, “no es casual que sea en aquellos países con mayor arraigo ciudadano en el estado de derecho, es decir aquellos países con una vida institucional de mayor fortaleza donde aparecen los índices más altos de bienestar.” (Reyes H., F., op. cit., p. 23). Por lo tanto, es necesario que los ciudadanos comprendan que la vida a través del imperio de las leyes implica que por principio debemos acatar la norma, que ha sido producto de un pacto social, y no obedecer únicamente las leyes que nos parezcan “justas y razonables” (que además es una valoración subjetiva del individuo); pues en teoría un sistema democrático establece los mecanismos legales para modificar las leyes.

<sup>85</sup> En base a diversos estudios, Reyes Heróles señala “que sólo un tres o cuatro por ciento de la población en México participa en organizaciones ciudadanas [...] Este es el contexto en el cual la corrupción ha encontrado muy pocas resistencias.” (ibíd., p. 20) Resulta entonces obvio que

Ahora bien, el desarrollo de las libertades y su debida institucionalización<sup>86</sup> son aspectos claves para disminuir las tasas de corrupción. Las leyes de acceso a la información pública son un buen ejemplo de mecanismos que limitan el desarrollo del problema. Asimismo, si se aprovecha adecuadamente, el fenómeno de la globalización contribuye a la multiplicación de *ciudadanos vigías* y de observadores internacionales; lo que permite una comparación sistemática internacional de todo tipo de indicadores, y hace más efectiva la lucha contra este pernicioso mal. De ello depende que los partidos políticos salgan bien librados.

Cada vez se escuchan más fuerte las voces que sostienen que es posible una democracia sin partidos políticos; esas voces sostienen que al defender la necesaria existencia de los partidos políticos le estamos dando la espalda a otras formas de organización política<sup>87</sup>, y estamos fomentando, en los hechos, un sistema partidocrático en el que los partidos se apoderan de la vida política y monopolizan el poder de tomar las decisiones colectivas. Al respecto, antes de caer en estos lugares comunes es importante considerar que nuestra democracia es bastante joven y se encuentra todavía en proceso de consolidación. Esto implica aceptar que los partidos políticos son indispensables si queremos vivir en democracia pero no son suficientes por sí solos para construir un sistema democrático robusto y, por lo mismo, explicar la necesidad de su existencia no equivale a rendirnos ante sus tentaciones monopolizadoras ni a dejar de exigir una mayor calidad de la democracia. En el caso mexicano la pregunta es: ¿debemos conformarnos con la actual calidad de nuestra democracia y de nuestra clase política? Yo pienso que no.

Por todo lo anterior tiene sentido afirmar que el futuro de los partidos políticos está entrelazado con el futuro de la democracia: si los primeros desaparecen, desaparecerá ésta última. En cambio, si los partidos se consolidan y cumplen con la finalidad que tienen a su cargo, se consolidará la democracia.

## 1.2 *Financiamiento y equidad en la competencia política*

---

la participación social es una pieza central para el desarrollo democrático.

<sup>86</sup> Aquí resulta importante subrayar el avance positivo de la llamada “judicialización de la política”; que en México se ha traducido en la creación de instituciones garantes de las libertades de los individuos respecto del actuar político, así como en el establecimiento de medios de impugnación y de garantías procesales.

<sup>87</sup> En este punto quiero resaltar (además) que toda asociación –llámese ONG, asociación civil, agrupación política, candidatura independiente, frente, movimiento, etc.- con fines políticos o miras a ocupar un cargo de elección popular es, en los hechos, un *partido político*. Esto es así porque en última estancia está actuando como una entidad agregadora de intereses políticos.

*Económicamente, el financiamiento del partido es una cuestión central para determinar la dirección material de la conducta del partido y cómo se reparte su influencia; es decir, si proviene de contribuciones pequeñas de las masas, de un mecenazgo ideológico, de compra (directa o indirecta) interesada o de imposiciones sobre las probabilidades proporcionadas por el partido o sobre los enemigos sometidos –toda esta problemática en sus particularidades pertenece a la sociología del estado.*

Max Weber

La contienda electoral, por naturaleza, lleva implícitas grandes sumas de dinero dirigidas a posicionar entre la ciudadanía a partidos políticos y candidatos, divulgar programas y proyectos<sup>88</sup>, y lograr el voto ciudadano. Este hecho inevitable implica el riesgo de que la capacidad financiera de cada competidor pueda ser el factor determinante del resultado electoral (y, de hecho, en la mayoría de los casos lo es). Por ello, lo que se trata de evitar es que el triunfo electoral quede supeditado a la cuantía de los recursos económicos. Sin embargo, como advierte Juan Linz, lo anterior conlleva importantes tensiones y paradojas:

“Los ciudadanos y los políticos son reacios a admitir que la política democrática en una sociedad de masas es muy cara, y... los ciudadanos tienen sentimientos contradictorios. La gente está menos dispuesta a hacerse miembro, dar dinero y prestar servicios a sus partidos. Pero también se queja de cómo los partidos financian sus actividades, tanto legal como ilegalmente. Una vez más encontramos una ambivalencia básica. Los partidos y sus actividades son considerados necesarios, pero el votante no está dispuesto a mantenerlos, y al mismo tiempo no le gustan las formas alternativas de financiarlos, especialmente aquellas que implican fondos «privados» (que podrían crear vínculos con los grupos de interés y llevar a prácticas corruptas) o la financiación pública a través de sus impuestos”.<sup>89</sup>

Lo cierto es que los partidos necesitan financiarse de una u otra forma. En este contexto, a efecto de asegurar ciertas condiciones de equidad entre los competidores, además de la regulación del financiamiento privado, se han considerado no sólo convenientes sino necesarias las aportaciones económicas

---

<sup>88</sup> Que en el panorama mexicano se da, desgraciadamente, con muy poca frecuencia.

<sup>89</sup> Linz, J., “Conclusiones: los partidos políticos en la política democrática. Problemas y paradojas” en Montero, J., R. Gunther y J. Linz (Ed.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Editorial Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2007, p. 295.

del Estado para partidos y candidatos.<sup>90</sup> Asimismo, para fortalecer la igualdad económica de los participantes, se han establecido limitaciones sobre los recursos, así como contribuciones públicas de tipo indirecto. Además, todo sistema de financiamiento conlleva necesariamente un control contable de todo ingreso y egreso financiero, y un régimen de sanciones.

La importancia de la equidad en la competencia política es, en última instancia, el goce y ejercicio pleno de los derechos políticos y de la igualdad democrática de (todos) los ciudadanos. Los objetivos son, por un lado, eliminar las barreras (discriminación) entre los ciudadanos por motivo de su condición económica y, por el otro, lograr una mayor calidad en el debate político. Por estas razones, las democracias contemporáneas buscan alcanzar la mayor equidad posible entre los partidos políticos en los procesos electorales, una mayor transparencia en el origen y manejo de sus recursos, y una comprensión y participación más amplia de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.

### 1.2.1 La equidad como valor de la democracia

Cuando se habla de equidad en la contienda electoral, ésta no debe ser interpretada como igualdad.<sup>91</sup> La equidad como premisa democrática debe entenderse como la materialización de un principio de justicia, el cual se

---

<sup>90</sup> En México, el financiamiento del Estado se otorga exclusivamente a los partidos políticos, quienes a su vez lo distribuyen entre sus candidatos.

<sup>91</sup> En efecto, aplicación justa de la ley no significa, sin más, una aplicación igual de la misma. Pretender una aplicación igual de la ley puede convertirse, paradójicamente, en un elemento que acentúa las desigualdades, en lugar de repararlas o matizarlas. No obstante, esta confusión (que más bien es una precisión conceptual) entre equidad e igualdad es bastante común, lo que no quiere decir que se trate de una concepción distinta de equidad; puesto que algunos autores asocian la noción de igualdad respecto a la idea de *justicia conmutativa* (que, como veremos más adelante, es la idea que inspira a la equidad). Tal es el caso de Ronald Dworkin, quien al comentar un estatuto promulgado en 1974 por el Congreso de los Estados Unidos que limitaba el monto de las aportaciones privadas, señala: “el propósito del estatuto era *igualitario*: una persona rica con permiso para gastar cuanto él o ella quiera en la política, tendría un mayor impacto en el proceso político que una persona pobre” [las cursivas son mías]. En este sentido, Dworkin señala que “cualquiera que abrace a la libertad o a la igualdad como idea normativa debe tener una opinión sobre la forma en que la gente debería ser libre y los casos o aspectos en que las personas deberían ser tratadas del mismo modo”, y propone construir una concepción de libertad en la que ésta nunca esté en conflicto con la igualdad: “la libertad y la igualdad no son virtudes independientes sino aspectos de una misma virtud de asociación, de tal forma que cuando declaramos nuestra fe en la libertad estamos señalando también de qué manera concebimos la igualdad.” (Dworkin, R., “Un conflicto famoso”, en *Revista del Centro de Investigaciones del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.*, año VIII, núm. 15, Puebla, 2004, pp. 52-54).

traduce en un criterio de aplicación justa de la ley al caso concreto (en donde justicia equivale a la consideración de las particularidades del caso). Se trata entonces de una actitud que debe inspirar el razonamiento del juzgador al resolver un asunto sometido a su juicio; resolver con equidad significa precisamente atender a las diferencias y tomarlas en consideración al momento de emitir su resolución.<sup>92</sup>

Entonces, la equidad se consiste más que mera y llana legalidad, en un principio de justicia<sup>93</sup>; sin embargo la idea de justicia ha sufrido diferentes interpretaciones a lo largo de la historia del pensamiento jurídico y político<sup>94</sup>, las cuales se pueden resumir en tres grupos de significados:

- a) El primero gira en torno a la idea de justicia tal como fue planteada por Ulpiano, es decir, que justo es *Dar a cada quién lo suyo*; máxima que se identifica con la idea de igualdad. Justicia, en este caso, significa, pues, igualdad.
- b) Una segunda concepción, sumamente difundida, es la que identifica a la justicia con lo dispuesto por la ley. Justo es, entonces, lo legal.
- c) Un último significado, de matriz aristotélica (al igual que el punto anterior), concibe a la justicia como tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, idea que se conoce como «justicia conmutativa».<sup>95</sup>

El sentido de justicia que corresponde a la idea de equidad es el tercero, la justicia conmutativa. Así, tratar equitativamente significa tratar igual a los iguales y de manera distinta a quienes son distintos.<sup>96</sup> Como lo expresó la Corte Constitucional italiana:

“La obligación del legislador de tratar de modo igual a los ciudadanos no excluye... que pueda dictar normas diversas para regular situaciones distintas, adecuando la regulación jurídica a los diferentes aspectos de la vida social (...)

---

<sup>92</sup> No hacerlo dará como resultado una sentencia igualitaria, pero que no podrá ser considerada, de ninguna manera, como una sentencia equitativa.

<sup>93</sup> Al respecto, cfr. Quiñones Tinoco, S., *La equidad en la contienda electoral. Ensayo de interpretación de disposiciones relacionadas con la equidad, contenidas en el Código Electoral para el Estado de Durango*, Serie Doctrina Jurídica Estatal, núm. 2, UNAM-III, México, 2002, pp. 25-39.

<sup>94</sup> En efecto, el de la justicia es un tema recurrente (clásico, podríamos decir) dentro de la filosofía política, y ha sido abordado por grandes pensadores sin lograr establecer con precisión un significado unívoco. Al respecto, consultar Kelsen, H., *¿Qué es la justicia?*, 4ª ed., Fontamara, México, 1994.

<sup>95</sup> Córdova, L., *Equidad en la contienda electoral* (mimeo).

<sup>96</sup> Si partiéramos de una idea igualitaria de justicia llegaríamos al extremo de que carecería de sentido la misma competencia electoral.

Pues la diversidad de estas dos hipótesis [o situaciones distintas] es, en realidad, una diferencia meramente aparente, que no impide su sustancial identidad, por lo cual, exige una concordante solución del problema de su constitucionalidad.

[Lo que nos sirve para afirmar que] a situaciones diferentes no se les puede imponer una regulación legislativa idéntica... [Por lo tanto] el principio de igualdad se viola cuando el legislador sujeta a una misma regulación situaciones que él mismo considera y declara distintas.”<sup>97</sup>

Este es precisamente el criterio que recoge el legislador mexicano para definir y normar la contienda electoral. De esta forma, de acuerdo a nuestra legislación federal, el trato diferenciado a los partidos políticos depende de su presencia y arraigo entre la base ciudadana. En México, el criterio de justicia, es decir el punto de partida que nos permite determinar si dos partidos deben ser considerados iguales o distintos en materia de condiciones y prerrogativas para la competición electoral es, entonces, el voto de los ciudadanos. Por lo tanto, son los ciudadanos quienes, manifestando sus preferencias a través del sufragio, determinan el trato que recibirá cada partido en la competencia electoral<sup>98</sup>.

Finalmente, es muy importante subrayar que “la concepción de los partidos como entidades desiguales que, en tal medida, y de acuerdo con la idea de justicia como equidad, merecen tener un trato desigual, se limita únicamente a la esfera de las condiciones de la competencia, es decir en las prerrogativas que reciben los partidos para contender. En todo lo demás son iguales; de no ser así, se estaría rompiendo el criterio esencial de legalidad que implica, precisamente, la igualdad ante la ley.”<sup>99</sup>

### 1.2.2 Las condiciones de la competencia democrática

Como se señaló antes, el principio que subyace a la contienda político-electoral es el de la equidad, pues como ha señalado Giovanni Sartori, “más que ningún otro factor... es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia”. En este sentido, un sistema electoral democrático es aquél que permite reflejar en

---

<sup>97</sup> Groppi, T. y C. Meoli (Eds.), *Las grandes decisiones de la Corte Constitucional italiana*, SCJN, México, 2008.

<sup>98</sup> Asimismo, la prohibición de compra de publicidad política en los medios de comunicación electrónica constituye una importante medida para salvaguardar la igualdad democrática de los mexicanos.

<sup>99</sup> Córdova, L., *Equidad en la contienda electoral*, op. cit.

los órganos representativos la efectiva composición política del conjunto de ciudadanos. De esta forma, cuando hablamos de las condiciones de la competencia democrática nos referimos a las medidas que contempla un determinado sistema electoral para que todos los partidos que participan en una elección tengan posibilidades reales de triunfo, reconociendo, a la vez, las diferencias entre ellos.

En México, la Constitución ordena que la competencia político-electoral deba conducirse bajo condiciones equitativas entre todos los partidos. Por lo tanto, el criterio recogido en el artículo 41 constitucional, con base en el cual los partidos al tener una presencia electoral distinta merecen condiciones distintas de competencia, tiene un límite. Esto se conoce como el principio de proporcionalidad.<sup>100</sup> Si bien es cierto que un trato equitativo para los partidos políticos supone el reconocimiento de diferencias entre los mismos, dichas diferencias no deben traducirse en condiciones tan desiguales, y permanentes, que condenen al sistema de partidos a estar conformado por eternos ganadores y eternos perdedores.

Una efectiva regulación de la contienda política implica el establecimiento de límites que generen la posibilidad real de competir, es decir, que la competencia entre los partidos se desarrolle dentro de márgenes que impliquen reales posibilidades de contender por el voto ciudadano. Lo anterior no es sencillo, pues se trata de encontrar un justo medio entre dos extremos: por un lado, sería *injusto* igualar a todos los partidos en todo (que dispongan de los mismos recursos, sin distinciones), sin tomar en cuenta su diverso peso electoral; y por otro lado, de nada serviría tratar de manera tan desigual a los partidos políticos, de manera tal que, en los hechos, se condene a algunos contendientes a la derrota incluso antes de iniciar la contienda. Ahora bien, el sistema electoral mexicano busca diferenciar y no perpetuar esas diferencias al infinito. Es por ello que en el caso mexicano, donde las diferencias entre los partidos se determinan en base al distinto arraigo de cada uno entre el electorado, las condiciones en las que los partidos políticos contienden por el voto ciudadano cambian cada tres años dependiendo de un criterio: la votación obtenida por cada uno de ellos.

Finalmente, es importante subrayar que la equidad en la contienda política no se limita a la distribución equitativa de los recursos, sino que también debe regular la proyección que recibe cada partido político dentro de

---

<sup>100</sup> La base II del artículo 41 constitucional señala que el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos se distribuye en un 30% igualitario y el 70% restante en proporción al porcentaje de votos que hayan obtenido en la última elección de diputados.

los medios de difusión, especialmente en los medios de comunicación electrónica. De esta forma, un sistema electoral adecuado también debe poner énfasis en regular y prohibir la editorialización (en los noticieros, programas, etc.) a favor o en contra de determinado partido o candidato. Lo anterior supone limitar el poder ideológico -o “cultural” si se quiere- que pueden ejercer aquellos que detentan el poder económico o quienes son dueños de los medios de información, es decir, los poderes fácticos. No olvidemos que el gran reto actual es reivindicar el papel del Estado respecto a estos poderes *de facto*.

### 1.2.3 Sistemas de financiamiento a la política

Cuando hacemos referencia al financiamiento electoral, simplemente describimos el sistema de obtención de subvenciones públicas o privadas<sup>101</sup>, que van dirigidas a sufragar los gastos producidos por los partidos políticos, en sus actividades permanentes o en sus campañas electorales. De esta forma, cuando el financiamiento de dichos gastos corre por cuenta del Estado se dice que el financiamiento es público; en cambio, el financiamiento privado es el que proviene del patrimonio de los particulares -afiliados a los partidos o terceros. Finalmente, cuando concurren ambos tipos de financiamiento de manera simultánea, estamos en presencia de un sistema de financiamiento mixto.

Ahora bien, el financiamiento de los partidos políticos debe sujetarse a determinados principios, entre los que sobresalen:

- a) La publicidad en la contabilidad y en el origen de los fondos; lo que permite el conocimiento, la claridad y la transparencia de dichos fondos y su repercusión en las precampañas, donde también se desplaza la competencia electoral.
- b) La austeridad en los gastos; se refiere a una importante y sonora demanda de la sociedad para que el proceso electoral no se convierta en un derroche irresponsable de dinero. Por ello, es necesario la implementación de campañas racionales de plazos cortos, con igualdad de oportunidades entre los contendientes y limitando la compra de publicidad en los medios de comunicación electrónica.
- c) Los mecanismos de control eficientes; deben ser internos y externos para dar garantía a la sociedad de que las actividades políticas se realizan equilibradamente entre un gasto razonable y un marco de legalidad, ambos

---

<sup>101</sup> Cabe recordar, aunque ya lo sabemos, que el financiamiento puede ser en dinero o en especie.

- fácilmente comprobables. Los fondos privados son lícitos cuando los intereses perseguidos son legítimos y se realizan de modo transparente.
- d) Los derechos de los afiliados a conocer los gastos e ingresos de su partido y los mecanismos apropiados que garanticen el acceso a la información.
  - e) La legalidad del ingreso y del gasto de los fondos provenientes del Estado; pues todos tenemos derecho a saber del uso y destino de esos fondos, en razón del presupuesto aprobado (topes de gastos) y de los criterios previstos en la ley como actividad electoral susceptible de sufragarse con esos fondos (gastos ordinarios o de campaña).
  - f) El respeto a la igualdad y a la proporcionalidad del financiamiento entre las distintas fuerzas que participan en el proceso. Por lo tanto, los partidos nuevos tienen igual derecho al financiamiento que los viejos sólo que de una manera proporcional. Asimismo, en algunas legislaciones, se abre la posibilidad de financiar a organizaciones no partidistas.<sup>102</sup>

A pesar de que los principios antes mencionados deben encontrarse en cualquier sistema de financiamiento político que se jacte de ser democrático, el financiamiento electoral no puede ser analizado a partir de modelos subjetivos e ideales (lo que implica que no existe un modelo único y absoluto), sino que es necesario realizar un análisis riguroso de los elementos fácticos y particulares de cada sistema electoral y político, así como su relación con el entorno social, económico y cultural, descubriendo las deficiencias que provocan la desviación patológica del financiamiento y sus consecuencias negativas para el sistema democrático.<sup>103</sup>

Por ello, la primera decisión estratégica que debe tomar un país es la que se refiere al modelo que se va a adoptar, es decir, la visión global del sistema, al que después se le habrá de afinar con ulteriores detalles. Para Karl-Heinz Nassmacher existen generalmente cuatro grandes modelos que se aplican a la materia:

---

<sup>102</sup> Cfr. Muñoz, H., voz “Financiamiento de los partidos políticos” en *Diccionario electoral*, op. cit., pp. 571-572.

<sup>103</sup> El trabajo de Dieter Nohlen en este campo es prolífico, se pueden consultar sus trabajos: *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, UNAM-III, TEPJF, México, 2003; y *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, UNAM, Editorial Porrúa, México, 2006. Por su parte, Zovatto considera que la consecuencia más negativa para el sistema democrático en el ámbito de la financiación política es la corrupción; entendiéndola a ésta como el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho (Zovatto, D., “América Latina”, en Carillo, M. et al. (Coords), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, FCE, México, 2003, pp. 38 y ss.).

1. La *Opción Sueca*, basada en la autonomía de los partidos y la confianza en la madurez de los votantes. Los partidos se conciben como asociaciones voluntarias cuyas actividades se desarrollan en un marco de privacidad. Además, se considera a cada votante libre de decidir, por lo tanto, ni la influencia del dinero ni la publicidad habrán de impedir el ejercicio racional de su albedrío. En una versión más moderada, al menos se considera que las presiones de uno u otro lado se equilibran, salvaguardando de todos modos el espacio adecuado para la toma de decisiones.<sup>104</sup>
2. La *Opción Alemana*, basada en la transparencia. Parte de la idea de que aunque existe el riesgo de que el financiamiento privado puede supeditar la toma de decisiones, ello se corrige si el elector conoce a cabalidad las fuentes de financiamiento. el mecanismo por excelencia es la rendición de informes públicos que incluyan un balance de ingresos y gastos.
3. La *Opción basada en el Activismo de ciertas Agencias Públicas* se fundamenta en la percepción de que ninguna de las anteriores es perfecta. Se trata de crear organismos estatales para supervisar la actuación de los beneficiarios de donaciones, verificar los informes e implementar normas específicas sobre campañas. Los Estados Unidos adoptaron este modelo a partir del escándalo de Watergate en 1974.
4. La *Opción por la Regulación Diversificada*, basada en la extensión del campo regulatorio pero con expectativas más modestas. Canadá expidió una legislación basada en este principio en 1974 conocida como la Ley Canadiense de Elecciones; la cual incluye aspectos que van desde la limitación del costo de las campañas, la regulación del acceso a los medios de comunicación, la exigencia de informes, hasta la creación de una Agencia encargada de supervisar la aplicación de la ley.<sup>105</sup>

De esta forma, la correcta instauración de un sistema de regulación del dinero en la política tiene como finalidad “promover y salvaguardar los siguientes objetivos: 1) equidad en la competencia, 2) la independencia y autonomía de los partidos frente a grupos de poder económico legal o ilegal, y 3) la transparencia en las finanzas de la contienda política.”<sup>106</sup> Asimismo, la importancia de un buen diseño es en última instancia la libertad y autonomía

---

<sup>104</sup> Como señala De la Calle, “se habla de la Opción Sueca por cuanto en este país varios intentos de regulación estatal han fracasado, mientras que han tenido éxito acuerdos voluntarios entre partidos para buscar transparencia en el origen y uso de recursos.” (De la Calle, H., op. cit., p. 34).

<sup>105</sup> Cfr. Nassmacher, K.H., “Introduction: Political parties, Funding and Democracy”, en International IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA, Sweden, 2003, pp. 1-19.

<sup>106</sup> Córdova, L. y C. Murayama (2006), op. cit., p. 19.

de los individuos para decidir políticamente. Se trata básicamente de la esencia misma de la democracia.

Por fortuna, esta problemática ha empezado a conciliar la atención de legisladores, autoridades electorales y organismos internacionales, quienes han tratado de diseñar y proponer dispositivos que garanticen una mayor transparencia en cuanto al origen, manejo y aplicación de los recursos, públicos o privados, que se encuentran a disposición de los partidos políticos y candidatos.<sup>107</sup> El actual desafío es el tratamiento integral del tema, asegurando la existencia de un marco legal efectivo y logrando la participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil pero sobretodo de la sociedad en su conjunto en una apuesta colectiva por la democracia.

### 1.2.3.1 Financiamiento público

El fortalecimiento democrático de los países latinoamericanos ha estado caracterizado por diversos esquemas de financiamiento electoral, sin embargo, podríamos clasificarlos –acorde a las legislaciones electorales- en tan sólo tres categorías relevantes: público, privado y mixto. Así pues, el financiamiento público es un esquema sistematizado de aportaciones –en dinero o en especie- que el Estado otorga a los candidatos o a los partidos políticos, ya sea en forma proporcional o en forma igualitaria, para el sostenimiento de las actividades permanentes y/o de campaña del organismo político.

Los partidos políticos, a pesar de que no poseen todos los rasgos distintivos de los poderes públicos, ni son órganos del Estado, adquieren relevancia constitucional al ejercer funciones de carácter público (ello los sitúa en una zona intermedia entre lo público y lo privado). El cambio de la percepción de los partidos políticos<sup>108</sup>, como entidades de interés público, abrió la posibilidad de la financiación pública con carácter general de los mismos. Entonces, “la cuestión no es ya si el Estado debe sostener

---

<sup>107</sup> Estos esquemas tienen características particulares en los países iberoamericanos; estas particularidades se dan en aspectos como: objeto del financiamiento, criterios para la asignación de fondos, prohibiciones legales, calendario de desembolsos, y aplicación de la ley.

<sup>108</sup> Para el pensamiento político contemporáneo, los partidos políticos son uno de los pilares sobre los que se erigen los sistemas democráticos. Esto es así debido a que la lucha histórica por el sufragio universal en el siglo XX trajo consigo el reforzamiento de los partidos y le fue atribuyendo a estos un papel cada vez más determinante en el proceso de desarrollo democrático.

económicamente a los partidos, sino en qué medida y bajo qué condiciones debe hacerlo”<sup>109</sup>.

En efecto, la financiación pública de los partidos políticos tiene como objeto dos aspectos: la financiación de los gastos estrictamente electorales, y la que se refiere a los gastos derivados del funcionamiento ordinario o corriente. Asimismo, es importante distinguir también entre la financiación pública directa y la financiación pública indirecta.<sup>110</sup> Como señala Humberto de la Calle, “la expresión *financiamiento público* se dice en relación con el empleo de fondos públicos en beneficio de los partidos y las campañas. Este puede hacerse de manera directa, transfiriendo a unos u otros dinero del presupuesto nacional, o de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales, o como incentivo para las donaciones privadas.”<sup>111</sup> Como por ejemplo, las franquicias postales, el acceso gratuito a los medios de comunicación (públicos y/o privados), la utilización de espacios públicos para sus reuniones, o las exenciones fiscales.

De esta forma, hay países donde existe una abundante y detallada regulación del financiamiento público indirecto (tal es el caso de México); también existe un segundo grupo de países en los que sin llegar al detalle, se conceden varias de las subvenciones mencionadas las cuales producen un efecto importante en la vida política; finalmente hay países en donde sólo se aplica uno o dos de los rubros arriba mencionados.

Otra decisión muy importante se refiere a los criterios que se habrán de adoptar para distribuir el financiamiento público; pues hay que tener en cuenta que un sistema basado exclusivamente en el número de votos o de escaños, aunque aparentemente más democrático, tiende a generar ventajas a favor de los partidos ya establecidos y con mayor arraigo electoral. Asimismo, un esquema rígidamente igualitario en cuanto no recoge los resultados de las decisiones populares, termina también generando distorsiones. Entonces, parece ser que el mejor modelo es el que consigue un equilibrio entre una distribución en parte igualitaria y en parte proporcional a la fuerza electoral.

---

<sup>109</sup> Malem, J., op. cit., p. 96.

<sup>110</sup> El financiamiento público se puede subdividir en financiamiento público directo (entrega de dinero, bonos o préstamos); financiamiento público indirecto (facilidades de servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, etc.); y por último, en financiamiento público mixto que contempla los dos anteriores (Cfr. Zovatto, D., “América Latina”, en Carrillo, M. et al (Coords), op. cit., p. 56).

<sup>111</sup> De la Calle, H., op. cit., p. 23. Otros elementos que abarca el financiamiento público indirecto son: transporte, publicaciones, capacitación y campañas de promoción del voto.

Ahora bien, con respecto al papel histórico que ha venido jugando la financiación pública, se puede decir, como señalan algunos, que “la necesaria consolidación de un sistema de partidos plural en momentos de transición política justifica el uso de este instrumento de intervención [financiamiento público]... El financiamiento privado y su regulación es, en realidad, insignificante. Ello demuestra el papel relevante y casi único del Estado en este modelo”.<sup>112</sup> Al respecto, Owen Fiss nos dice que “para que sea verdaderamente efectivo, un sistema de financiamiento público debe excluir cualquier fuente de financiamiento no público de todos los gastos que realicen los candidatos, los partidos políticos, y cualquier otro patrocinador bien intencionado, sin importar el grado de independencia con el que esté actuando”.<sup>113</sup>

Lo anterior explica porque la financiación de actividades políticas con fondos públicos es, a la vez, cronológicamente posterior y conceptualmente más elaborada. En este sentido, las finalidades u objetivos centrales que le sirven de fundamento al financiamiento público son:

1. La financiación pública procura dotar de un mínimo de recursos a todas las organizaciones políticas, una especie de mínimo común denominador que mitigue los privilegios que se derivan un financiamiento privado exclusivo. En este sentido, el financiamiento público actúa como un factor promotor de la equidad en el acceso y uso de los recursos.
2. Contribuye a brindar una mayor autonomía a las fuerzas políticas respecto de los intereses particulares de los donantes. Así, por un lado, se trata de frenar el impacto plutocrático que proviene de la incidencia de los grandes donantes en el diseño de las políticas públicas, y por el otro, se procura alejar la presencia de dineros indebidos en las campañas políticas. Desde esta perspectiva, el financiamiento público obra como un factor que aminora los riesgos de la corrupción; esto es, como un elemento que propicia la transparencia en la política.
3. En algunos países, incluido México, ha surgido un propósito nuevo: usar el financiamiento público como palanca de determinados procesos tendientes a una mayor democratización tanto de los partidos como de la sociedad. De esta forma, se destinan recursos a la educación, investigación socioeconómica, actividades editoriales, desenvolvimiento institucional y capacitación política.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Morales, R. y J. F. Prud' homme, “Los fondos de la política”, en *Voz y Voto*, núm. 2, abril 1993.

<sup>113</sup> Fiss, O., “Política y dinero”, en *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, ITAM, No. 8, Abril, México, 1998, p. 127.

<sup>114</sup> Cfr. De la Calle, H., op. cit. pp. 27-28.

Las ventajas del financiamiento público quedan claras; no obstante, una vez alcanzado el nivel deseado de consolidación democrática surge un nuevo debate en torno a la manera de alentar la participación de los ciudadanos en el proceso electoral y la incompatibilidad de un sistema democrático liberal con un modo de financiamiento que depende (casi) por completo del Estado. En México, desde la perspectiva de la equidad, la existencia de un subsidio estatal ha favorecido la creación de nuevas fuerzas y el mantenimiento de voces independientes en la política; sin embargo, en cuanto a la autonomía, todavía el dinero de las campañas sigue teniendo influencia en la formulación de las políticas públicas, algo que más bien tiende a ser un mal planetario. No obstante se ha ganado terreno en la publicidad y transparencia de los recursos, y se han afinado bastante los mecanismos de fiscalización.

### 1.2.3.2 Financiamiento privado

El financiamiento privado, por su parte, se caracteriza por aportaciones, en dinero o en especie, que realizan personas físicas o morales – no pertenecientes al Estado- en forma anónima o pública para las subrogaciones ordinarias y/o de campañas que realizan los candidatos o partidos políticos.<sup>115</sup> El financiamiento privado, por razones lógicas, es mucho más antiguo que el financiamiento público; esto es así porque desde que existe la política como actividad ha sido necesaria la financiación de la misma. Veamos la opinión de Weber al respecto:

“Las finanzas de los partidos constituyen para la investigación, por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes. Parece probable que en algunos casos “se compra” lo que se llama una “máquina”. Por lo demás, hay que elegir entre que los *candidatos* carguen con la parte leonina de los gastos electorales (sistema inglés) – resultado: plutocracia de los candidatos- o el empleo de la *machine* –resultado: dependencia de los candidatos de la *burocracia* del partido. Con una u otra forma ha ocurrido así desde que los partidos existieron como organizaciones *duraderas*, tanto en la Italia del XIV como en la Alemania actual [estas notas de Weber se publicaron de manera póstuma en 1922]. Estas cosas no debieran ocultarse con frases. El financiamiento de un partido tiene ciertamente límites

---

<sup>115</sup> Al respecto Zovatto identifica cinco modalidades principales de financiamiento privado: a) membrecía de afiliados; b) donaciones individuales; c) donaciones de grupos de intereses e instituciones económicas; d) créditos; y, e) actividades del partido que generen algún tipo de utilidad. (Zovatto, D., op. cit., pp. 65 y 66).

en su poder: en definitiva sólo puede hacer aparecer como medio de enganche a lo que ya tiene “mercado”. Pero como ocurre actualmente con la empresa capitalista en relación con el consumo, el poder de la *oferta* (especialmente en los partidos radicales de derecha o izquierda, da lo mismo) ha aumentado considerablemente por la sugestión de los medios de reclamo.”<sup>116</sup>

Este tipo de financiamiento surge de manera natural como una simple necesidad de partidos y candidatos, y como una forma de participación de los seguidores; por lo tanto, “la regla general es absoluta: en todos los países se permite en la ley (y se presenta en la realidad) la financiación de carácter privado”.<sup>117</sup> Entonces, la justificación teórica del financiamiento privado se sostiene en la idea de que la tarea de recaudación de recursos les permite a los partidos afinar sus puentes de contacto con la sociedad y que es derecho de los ciudadanos dar su respaldo a un partido no sólo a través del voto, sino de aportaciones.

El problema hoy en día radica en identificar quiénes son los que aportan dinero a los partidos y bajo qué condiciones (y por supuesto lo que esperan a cambio de dicha aportación). Si bien es cierto que muchas veces los simpatizantes de los partidos aportan recursos de manera “socialmente interesada” -en el sentido de que comulgan con la plataforma política de los partidos y se atienen a las reglas del juego democrático-, es común que muchos *mecenas* sólo busquen comprar partidos y candidatos para beneficiar sus causas personales, en detrimento del interés público.

De todo lo anterior podemos concluir que el financiamiento privado es necesario para fortalecer a democracia y para incentivar la participación del pueblo, sin embargo es sumamente importante que dichas aportaciones se desarrollen en un marco de legalidad y transparencia. De igual forma, para no acabar alterando por la vía privada las metas de equidad, transparencia y autonomía de los partidos, un sistema de financiamiento efectivo debe establecer límites a los montos y modalidades por las que es legítimo recibir dinero de particulares. De esta forma todos podemos saber porqué y cuáles son los intereses que defiende cada partido.

### 1.2.3.3 Sistemas mixtos

---

<sup>116</sup> Weber, M., op. cit., pp. 231-232. En efecto, no faltan aquellos que aprovechan las debilidades del sistema democrático para *ofertarse* a través de banderas que distan mucho de los principios democráticos; o quienes aprovechando su poderío económico *alquilan* políticos para defender sus intereses. Asimismo, hoy en día existen también quienes aprovechando dichas debilidades atacan al propio sistema.

<sup>117</sup> De la Calle, H., op. cit., p. 29

El modelo de financiamiento mixto conjuga en forma proporcional los dos modelos anteriores; es decir, los gastos ordinarios y/o de campaña son sufragados en proporción por el Estado y por los particulares. Depende de cada país escoger las modalidades de este tipo de financiamiento, así como su inclinación hacia un modelo mayoritariamente público o privado. En la mayoría de los países latinoamericanos la tendencia se inclina hacia la financiación mixta, asimismo, en México tenemos un sistema de financiamiento mixto con preeminencia a lo público.

El financiamiento mixto nace para contrarrestar los efectos degenerativos de los sistemas exclusivamente públicos o privados. Así, un exceso en la financiación pública puede producir una virtual conversión de los partidos en oficinas públicas enteramente dependientes del Estado; de igual forma genera el llamado “aprendizaje patológico” que se traduce en la debilitación de las actividades dirigidas a mantener viva la llama de las donaciones, con una posible secuela en el debilitamiento de la participación. Por otro lado, una financiación exclusivamente privada elimina o debilita las ventajas inherentes al financiamiento público, tales como la transparencia, equidad y autonomía de las fuerzas políticas.<sup>118</sup>

#### 1.2.4 Límites y prohibiciones al financiamiento político.

Las disposiciones que establecen un techo en las contribuciones se sustentan sobre la base de que la limitación de aportaciones es una manera apropiada de prevenir actos de corrupción, o bien, el surgimiento de la misma. Otros principios muy importantes que inspiran la creación de límites y prohibiciones al dinero en la política son los de equidad, transparencia y autonomía de los partidos políticos.

Cuando se habla del control en el financiamiento político, la primera cuestión consiste en identificar si dicho sistema prevé la existencia de *topes de gastos* y/o límites a los montos de los aportes privados. Estas medidas pretenden evitar que por la vía de una erogación excesiva puedan alterarse las condiciones de la competencia electoral. Así, encontramos países que no

---

<sup>118</sup> En este sentido, son dos figuras las que se utilizan con mayor efectividad para mitigar estos efectos nocivos. Por un lado, los llamados *matching funds*, un sistema que obliga al Estado a fijar todo o parte del financiamiento público en función del éxito de los partidos y candidatos para obtener donaciones privadas. Por otro lado, *los créditos o descuentos tributarios a favor de los donantes*, puesto que a la vez que preservan las fuentes privadas, alejan el acento plutocrático de la financiación privada.

establecen ningún tipo de límite para la financiación privada y otros que sí.<sup>119</sup> Asimismo, en los últimos años hemos presenciado un aumento en los costos de las campañas electorales, lo que ha ocasionado que en varios países se establezcan *topes de gastos de campaña*, los cuales intentan regular los disparadores del gasto (el más importante: el costo de la publicidad en la televisión). Ahora bien, el establecimiento de un tope máximo de gasto suele revestir dos modalidades básicas que no son incompatibles: 1) un límite general al costo de las campañas<sup>120</sup> y, 2) un tope específico para el valor de cada donación o aporte. Pero en general, se estima que la implantación exclusiva de la primera modalidad -límite global- es insuficiente. En México, la legislación recoge ambas modalidades.

Una segunda cuestión se refiere a la prohibición de cierto tipo de donaciones. De esta forma, los países establecen restricciones expresas al ingreso a la contienda política de recursos provenientes de fuentes que pudieran significar desvío ilegal de recursos públicos para favorecer a partidos o candidatos, injerencias externas en asuntos de política nacional, aportaciones que fueran en contra del principio que da fundamento al Estado laico o aquellas que pudiesen dar lugar al tráfico de influencias.

### *1.3 Rendición de cuentas y fiscalización*

But what is government itself but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: You must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself. A dependence on the people is no doubt the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions.

The Federalist No. 51: James Madison<sup>121</sup>

La rendición de cuentas, a pesar de no contar con una definición estable y con fronteras conceptuales borrosas, se entiende como la

---

<sup>119</sup> En Latinoamérica, siete países no establecen límites a los montos de las aportaciones privadas, a saber: El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

<sup>120</sup> Excluyendo la financiación pública, si la hubiere.

<sup>121</sup> Hamilton, A., Madison, J. and J. Jay, *The federalist papers*, Bantam Classic, New York, 2003, p. 316.

preocupación incesante por establecer controles y contrapesos respecto a la supervisión y restricción del poder. La discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas se origina a partir del término anglosajón *accountability*, que implica, no obstante de su imprecisa traducción, tanto la exigencia como la rendición de cuentas voluntaria por parte de los que detentan el poder político.

En la teoría democrática moderna, señala Andreas Schedler, “la noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).”<sup>122</sup> Podemos decir que la rendición de cuentas se entiende como la obligación de todos los políticos y servidores públicos de explicar, justificar y responder por sus actos al pueblo, que es el último depositario de la soberanía en una democracia. Así, una definición integral de rendición de cuentas debe contener los siguientes elementos:

- a) La existencia de una relación entre dos partes, una con el derecho de exigir cuentas y otra con la obligación de rendirlas, ya sea por su calidad de representante popular o bien, en virtud de una delegación de autoridad.
- b) El deber y obligación del sujeto obligado de informar, explicar, justificar y responder (*responsabilidad = answerability*) por sus acciones y/o decisiones.
- c) La capacidad de imponer sanciones a los sujetos obligados por un eventual incumplimiento de sus deberes y responsabilidades.

Los tres pilares que sostienen a la rendición de cuentas –información, justificación y castigo– la convierten en un mecanismo multifacético. Para Sergio López Ayllón y David Arellano la primera dimensión de la rendición de cuentas incluye el derecho de acceso a la información y la transparencia:

“La primera dimensión de la rendición de cuentas se refiere a lo que Schedler denomina “*responsabilidad*” (*answerability*), pero que nosotros preferimos llamar transparencia, misma que tiene dos vertientes: información y justificación. La primera es el derecho (del supervisor) de recibir información y, consecuentemente, la obligación (del supervisado) de entregarla. Esta

---

<sup>122</sup> La rendición de cuentas, entonces, se compone de tres aspectos: información, justificación y castigo. En palabras del mismo autor: “la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.” (Schedler, A., *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia, núm. 3, IFAI, México, 2008, pp. 12-13).

vertiente se construye jurídicamente a través del “derecho de acceso a la información” [...] Además de este derecho, se encuentran también los mecanismos de información institucionales que permiten que las agencias gubernamentales informen de sus acciones y decisiones aún cuando no haya una solicitud específica de información, lo que algunos llaman transparencia”.<sup>123</sup>

Ahora bien, respecto a su carácter sancionatorio, la rendición de cuentas también contempla elementos de coacción y castigo que pretenden domesticar el ejercicio del poder, como por ejemplo: la vigilancia, la auditoría, la fiscalización y penalización. Esta faceta de la rendición de cuentas se sustenta en la idea de que los sujetos obligados no sólo deben rendir cuentas, sino que también deben asumir las consecuencias de sus actos.<sup>124</sup> Entonces, el pueblo no sólo cuestiona, sino que también castiga el comportamiento impropio de servidores públicos.

En materia de financiamiento político no cabe duda que, para que las reglas formales sean efectivas, estas deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo y de sanción, ambos mecanismos son esenciales para ayudar a la norma a través del establecimiento paralelo de “estructuras disuasivas” de la corrupción y del delito. Por ello, en las últimas décadas se han venido afinando diversos instrumentos de fiscalización que contribuyen a la rendición de cuentas y la transparencia del dinero en la política.

### 1.3.1 Importancia de la transparencia en la política.

Las democracias contemporáneas no pueden existir sin la figura de la rendición de cuentas, pues sin ésta, no existe un verdadero Estado de derecho. Históricamente, la lucha por la publicidad del poder político en contra de los *arcana imperii* o secretos de Estado<sup>125</sup> representa una de las victorias más

---

<sup>123</sup> López Ayllón, S. y D. Arellano, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, UNAM-IIIJ, CIDE, IFAI, México, 2008, p. 13 (citado en Suarez Colín, P., op. cit., p. 113).

<sup>124</sup> Como advierte Schedler: “Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder”. (Schedler, A., op. cit., p. 16).

<sup>125</sup> “*Arcana* (proveniente de una raíz indo-europea: *arek*) significa secreto, algo que se retiene o que se guarda. Pero *arcana imperii* no se refiere sólo a secretos del imperio o del Estado, sino a verdades que poseen un sentido casi sagrado, ritual, es decir, a misterios insondables de la política”. (Rodríguez Z., J., *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de transparencia, IFAI, México, 2007, p. 15)

importantes del constitucionalismo.<sup>126</sup> En un principio, durante el Medioevo, se consideraba al Estado como un sujeto autónomo capaz de perseguir intereses “legítimos” de acuerdo a lo que le dictaba su propia racionalidad, es decir actuaba a través de una *razón de Estado*. La razón de Estado es la convicción de la supremacía de las razones del poder sobre cualesquiera otras, en esta lógica, los intereses particulares de los individuos sólo tienen sentido si se alinean con los del propio Estado. No fue sino hasta el surgimiento del pensamiento liberal cuando se cuestionó la prioridad de las razones de los individuos respecto de una razón de Estado, en este sentido, “el liberalismo introduce la novedad de que no existen verdades de Estado, ni por ello, secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos”.<sup>127</sup>

La importancia de la transparencia y la publicidad es que -además de potenciar los derechos políticos de los ciudadanos- sirven para limitar el poder, para prevenir, controlar y corregir el abuso del mismo. Es obvio que “la opinión pública influye en la política, tiende a controlarla, a señalarle prioridades, a criticarla o a aplaudir sus actos”.<sup>128</sup> En las sociedades abiertas contemporáneas la esfera pública es el espacio propio de deliberación social, por lo tanto –señala Jesús Rodríguez-, “la obligación de publicidad no vale sólo para los funcionarios del Estado, sino que también supone obligaciones para los políticos, los actores de la opinión pública y todos los que pretenden incursionar en el ámbito que denominamos esfera pública de la razón”.<sup>129</sup>

Lo anterior nos lleva a establecer una distinción formal respecto a cómo opera la rendición de cuentas: de manera vertical u horizontal. La rendición de cuentas horizontal es la que se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico (por ejemplo, la división de poderes), en cambio, la rendición de cuentas vertical se desarrolla entre desiguales, en una relación de supra-subordinación. En este caso, el pueblo soberano es el “superior” que exige cuentas y tiene la capacidad de sancionar, y los políticos son los “inferiores” que tienen la obligación de transparentar sus actos.

---

<sup>126</sup> En efecto, históricamente ha existido una relación constante entre los regímenes autoritarios y la censura informativa.

<sup>127</sup> Rodríguez Z., J., *ibíd.*, p. 31. Como sostiene el autor: “Una sociedad justa sólo se puede construir si se garantiza un terreno de debate y diálogo políticos en el que los argumentos usados no se refieran a cuestiones conflictivas e irresolubles como creencias religiosas, morales o filosóficas, sino a cuestiones propiamente políticas... la verdad sobre las cuestiones sociales sólo puede ser el resultado de un diálogo racional.”

<sup>128</sup> *Ibíd.*, p. 29.

<sup>129</sup> *Ibíd.*, pp. 42-43.

Finalmente, no omito subrayar que hacia el final de la primera década del siglo XXI, los mayores secretos políticos están relacionados con los numerosos pactos y protecciones del poder político y los poderes económicos; por lo tanto, es importante reconocer que la rendición de cuentas plantea obligaciones para el Estado que no se limitan al logro irrenunciable de la transparencia informativa gubernamental, sino que es indispensable reconocer que el poder de la información (y sobretodo de la desinformación) hoy día está depositado también en espacios privados, los cuales hay que regular.

### 1.3.2 Transparencia y financiamiento político

Como se ha venido señalando, existen diversos mecanismos para combatir los efectos dañinos del dinero en la política, entre los que destacan: 1) el financiamiento público y acceso gratuito o subvencionado por el Estado a radio y televisión; 2) fijar límites a las contribuciones privadas; 3) prohibir aportaciones de determinadas empresas o entidades; 4) establecer topes de gastos de campaña; 5) reducir los periodos de campaña (porque tiempos más reducidos necesariamente conllevan menos gastos), y 6) la difusión pública de las finanzas de los partidos. De este modo, señala Jacqueline Peschard, la transparencia del dinero es la condición necesaria para que los demás procedimientos tengan resultados positivos, asimismo, la publicidad en el manejo de los recursos partidistas le permite al ciudadano evaluar mejor el desempeño de los mismos y normar su criterio a la hora de votar.<sup>130</sup> Así, según Delia Ferreira, la transparencia del financiamiento de la política produce los siguientes beneficios:

- a) Mejora la calidad de la información del elector/ciudadano.
- b) Facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés.
- c) Genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo.
- d) Permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento.
- e) Pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno.

---

<sup>130</sup> “Al ventilar las malas prácticas, no sólo se ejerce presión sobre los partidos, porque la opinión pública es muy sensible al tema del dinero en la política, sino sobre los propios donantes que ven deteriorado su buen nombre al quedar asociados a esas prácticas de intento de compra de influencias.” (Cfr. Peschard, J., *Transparencia y Partidos Políticos*, Cuadernos de Transparencia, IFAI, México, 2008, p. 32 y ss.).

- f) Genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos.
- g) Brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.<sup>131</sup>

Transparentar el dinero en la política no es una empresa fácil, reglamentarla es sólo un primer paso, se requiere además de instancias facultadas para supervisar la trayectoria del dinero en los partidos, para investigar posibles desvíos y para imponer sanciones administrativas y/o penales a los infractores; y más aún, se requiere de una sociedad civil capaz de demandar y dar seguimiento a estas tareas. Eso sin olvidar que, en sociedades donde no están garantizados ni los derechos fundamentales ni el disenso político, la exigencia de transparentar aportes puede poner en riesgo a ciudadanos y políticos en su vida privada. En efecto, la transparencia como interés público puede chocar con el interés privado a la reserva de las decisiones económicas o políticas de cada persona. Pero como sostiene Ferreira, “el conflicto entre el interés público por la transparencia y el derecho a la reserva de los movimientos y actividades económicas requerirá probablemente soluciones diversas en distintos contextos jurídicos, sociales y culturales”.<sup>132</sup>

Otro aspecto importante es que la información sea divulgada y puesta a disposición del público en general. La divulgación es la primera etapa pues el siguiente paso es garantizar el acceso a fuentes alternativas de información.<sup>133</sup> Es fundamental que exista una pluralidad de medios de información para que la información sea en efecto plural. Pero hay que tener cuidado, pues un exceso de información puede producir efectos contrarios a los deseados, así, respecto a la transparencia gubernamental, es importante que el órgano de control evite que se produzca un volumen de información tal que dificulte, o haga totalmente imposible, tanto la tarea de auditoría y control como la difusión de la información.

En México, en materia de transparencia y rendición de cuentas del financiamiento político, se han registrado avances que en menos de quince años implicaron ir de la opacidad absoluta al criterio de máxima publicidad. Puede decirse que desde el año 2002 (cuando se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental) el IFE genera un superávit de información respecto a la demanda. Sin embargo, en la

---

<sup>131</sup> Ferreira Rubio, D., “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”, en Griner, S. et al., op. cit., pp. 79-80.

<sup>132</sup> *Ibíd.*, p. 81.

<sup>133</sup> El Estado debe garantizar la difusión de información proveniente de ONGs, asociaciones civiles, grupos culturales, académicos, prensa independiente, etc.

practica la rendición de cuentas “está lejos de ser territorio conquistado y perduran riesgos de involución y simulación”.<sup>134</sup> En primer lugar, la Carta Magna no considera a los partidos como sujetos obligados directos en materia de transparencia y acceso a la información, sino que son sujetos obligados indirectos regulados por la Ley. Además, a pesar de que el Cofipe dedica un capítulo completo y bien instrumentado sobre la transparencia de los partidos políticos, y de que el IFE ya expidió los reglamentos correspondientes, la obligación de los partidos de transparentar su información a través de internet permanece en la opacidad. Por ejemplo, la obligación de dar a conocer el tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos de los partidos, y la de dar a conocer los montos de financiamiento público que reciben los partidos de sus órganos nacionales, estatales y municipales, permanecen en el casi total incumplimiento.<sup>135</sup> Esto demuestra que no basta tener buenas normas si los actores políticos no están conscientes de la conveniencia de su cumplimiento.

### 1.3.3 Fiscalización del financiamiento político y la necesidad de un régimen de sanciones.

Antes se mencionó que dos elementos constitutivos de la rendición de cuentas son la justificación y la sanción. Todo sistema de financiación política, para que sea efectivo, debe contemplar instrumentos de fiscalización y establecer un régimen de sanciones. En el tema que nos ocupa, la justificación se materializa en los ejercicios de fiscalización, que son entendidos como instrumentos para la transparencia. De este modo, los parámetros para su regulación deben considerar aspectos como la relevancia de la información, la oportunidad de su presentación, la uniformidad de los datos aportados y la facilidad de acceso a la información.

En este campo, el instrumento por excelencia consiste en la exigencia de presentación –por parte de partidos y/o candidatos- de balances y estados contables de formato uniforme prefijado. La ventaja de estos balances-tipo es que uniforman la información y facilitan la tarea de auditoría de los órganos de control. Así, la determinación precisa de los datos que deben constar en los informes financieros de los partidos depende de cada país: la mayoría se inclina por una regulación más detallada, lo cual no constituye por sí sola una garantía contra la ilegalidad y la corrupción. En este sentido, se necesita además un órgano de control eficiente, el cual debe contar con al menos tres

---

<sup>134</sup> Murayama, C., “Partidos sin transparencia”, en *Nexos*, núm. 379, julio de 2009, p. 50.

<sup>135</sup> Cfr. *ibíd.*, pp. 50-54.

características claves para ser funcional, a saber: independencia, competencia y capacidad.

Otra cuestión central consiste en determinar quién debe rendir cuentas, si los partidos o los candidatos (o ambos), esto dependerá del tipo de sistema político-electoral. No obstante, la obligación de rendir cuentas y de divulgar la información debe abarcar a todos los actores relevantes en el proceso de financiamiento, es decir: partidos, candidatos, organismos públicos que distribuyen o administran los aportes estatales, los medios – en cuanto a las tarifas a aplicar y la publicidad contratada- y, también, a las fundaciones políticas u organizaciones no gubernamentales que recaudan o canalizan fondos para los partidos y candidatos. Esto permitirá que los recursos que se manejan por cuerda separada –por ejemplo: comités de campaña, fundaciones, “sociedades de amigos”, etc.- no escapen de los ejercicios de fiscalización y la conviertan al final del día inoperante. En algunos países -incluido México- los partidos deben contar con un órgano interno encargado de rendir cuentas sobre su financiación. Asimismo, un buen ejercicio de fiscalización incluye tanto al financiamiento ordinario como al de campaña.

Por otra parte, cabe resaltar que la fiscalización del financiamiento político sólo se logra si se investiga en todas las etapas e instancias del proceso electoral. En general, respecto al llamado financiamiento ordinario o permanente, los países del continente americano realizan estos ejercicios de manera anual o mensual; de igual forma, respecto al financiamiento de campaña, la mayoría de los países exige una rendición de cuentas posterior a la realización de los comicios. Se considera que la fiscalización *a posteriori* es insuficiente, pues la mejor opción es exigir rendiciones de cuentas –aunque sean parciales- con anterioridad a la elección, ya que generan la posibilidad de que el público cuente al momento de decidir su voto con información detallada del financiamiento, aun cuando ésta sea provisoria o incompleta.<sup>136</sup>

Finalmente, la manera como se difunde la información puede ser a través de medios tradicionales –facilitación de expedientes y obtención de copias-, a través de la prensa o de internet. La mejor opción es aquella que incluye todas las anteriores. De igual forma, la información debe ser fácilmente digerible por parte de la sociedad, por ello no basta que la difusión sea exhaustiva sino que también es conveniente que se presente de manera agregada, resumida y esquematizada.

---

<sup>136</sup> Como señala Delia Ferreira: “La información brindada con posterioridad a la realización de la elección, sin perjuicio de su utilidad para valorar posibles conflictos de interés, no contribuye a la existencia de un voto informado por parte de los electores”. (Ferreira, D., op. cit., p. 90)

## *Régimen de sanciones*

Seamos realistas: ahí donde no se prevén sanciones los partidos y los candidatos no cumplen con las obligaciones de transparencia. Por ello, en países como el nuestro la coercibilidad de las normas que regulan el régimen de financiamiento político es una característica fundamental. Se considera que un régimen efectivo de controles y vigilancia se compone de una autoridad fuerte y de procedimientos claros y sencillos. Además, un buen régimen sancionatorio debe respetar y garantizar el principio de legalidad al mismo tiempo que adaptarse a las particularidades del sistema político-electoral.<sup>137</sup> Félix Ulloa nos brinda una conceptualización del tema:

“La aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político, demanda de un sistema de normas jurídicas que determinen de manera precisa, el objeto y ámbito de la ley, la entidad (o entidades) encargada de aplicarlas y hacerlas cumplir, los sujetos de esa normatividad, las sanciones o penalidades derivadas de su incumplimiento, así como los procesos jurisdiccionales y los procedimientos administrativos necesarios para su aplicación y cumplimiento”.<sup>138</sup>

Una primera cuestión se refiere a la naturaleza de los órganos encargados de sancionar, pues no todos los países asignan a los órganos jurisdiccionales (Poder Judicial) esta función; en un gran número de países se la delegan a los organismos electorales cuya naturaleza y funciones son principalmente de carácter administrativo. No obstante, en algunos países dicha función la pueden compartir, simultánea o complementariamente, con los organismos contralores y el Ministerio Público. Todas estas particularidades dependerán del régimen sancionatorio que desee adoptar cada país. En el caso de México, un organismo electoral de carácter administrativo (IFE) conoce en primera instancia, y un organismo especializado del Poder Judicial de la Federación conoce en apelación (TEPJF); también interviene por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

---

<sup>137</sup> Así, comentando la situación actual en América Latina, Félix Ulloa declara: “No podemos ignorar nuestra realidad llena de prácticas evasoras y fraudulentas, que no permite una legislación más liberal, menos represiva, propia de aquellas sociedades que viven en un estado de derecho, lo cual deberá ser –y de hecho es– nuestra meta”. (Ulloa, F., “Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones”, en Griner et al, op. cit., p. 112).

<sup>138</sup> *Ibíd.*

Un segundo aspecto tiene que ver con el respeto al principio de legalidad y el de reserva de ley por parte de la autoridad electoral encargada de aplicar las sanciones por responsabilidad civil y administrativa (las sanciones penales pertenecen a otra categoría, pues prácticamente son impuestas por órganos no electorales). La preexistencia, especificación y determinación legal, aseguran que la conducta del juzgador se sujete a su letra y espíritu, eliminando en la mayor medida posible la discrecionalidad. No olvidemos que en algunos casos la autoridad electoral es al mismo tiempo juez y parte.<sup>139</sup> Ahora bien, entre las sanciones aplicables en los diversos sistemas electorales encontramos las siguientes categorías:

- Sanciones pecuniarias:
  - a) Suspensión de financiamientos futuros
  - b) Retención de financiamiento futuro
  - c) Multas
  - d) Multa agravada
  
- Sanciones administrativas
  - a) Suspensión y pérdida de derechos políticos
  - b) Pérdida del cargo electivo
  - c) Suspensión de registro y/o interdicción a participar en elecciones a los partidos políticos
  - d) Cancelación del registro del partido político
  
- Sanciones penales:
  - a) La prisión
  - b) La prisión agravada

Otro asunto total en este tema es el que tiene que ver con la correcta institución de los procedimientos judiciales y administrativos. Una buena legislación se puede volver inaplicable o deficientemente aplicable si la dimensión procesal de su *corpus* no está bien diseñada. Los procesos deben buscar la simplificación, tanto en los plazos como en la intervención de las partes procesales. Asimismo, la autoridad electoral (sea de naturaleza judicial o administrativa) es la pieza clave para el éxito de esta función, se debe garantizar por lo menos: su independencia respecto a las partes procesales, la dotación de los recursos técnicos para cumplir su misión, la capacitación permanente de su personal y una auditoría constante. Además, parece conveniente que a la par de las normas se establezca la solución alternativa de

---

<sup>139</sup> Cfr. Ulloa, F., op. cit., pp. 112-115.

conflictos cuando las infracciones son menores. Finalmente, concuerdo con Félix Ulloa en que un buen modelo de régimen sancionatorio debe incluir las siguientes características:

1. Objetivos y campo de aplicación de la ley
  - a) Establecimiento de límites en el gasto electoral y en las contribuciones privadas.
  - b) Obligatoriedad de reportes periódicos (rendición de cuentas) y su accesibilidad al público (divulgación).
  - c) Regulación del financiamiento público
  - d) Política de estímulos para promover el cumplimiento voluntario de las normas
2. Creación del ente encargado de aplicarla
  - a) Independencia política y financiera de los partidos políticos y de otros órganos del Estado.
  - b) Idoneidad de los miembros para la función: que evite el clientelismo partidista y asegure un buen desempeño profesional que genere confianza, y
  - c) Dotación de recursos necesarios tanto humanos como financieros y técnicos, que le permitan al órgano cumplir con su función.
3. Definición de su jurisdicción y competencia
4. Establecer claramente los derechos y obligaciones de los sujetos de la ley.
5. Establecimiento de mecanismos de monitoreo, vigilancia y control
6. Agentes del Organismo Electoral y sus atribuciones (capacidad técnica y respaldo institucional)
7. Coordinación entre agencias nacionales e internacionales
8. Establecimiento de los mecanismos de quejas y denuncias
9. Diferenciación entre procesos y procedimientos
10. Estipulación clara del estatus de las partes procesales
11. Solución alternativa de conflictos
12. Establecer con antelación plazos y sanciones
13. Prescripción de los ilícitos
14. Disposiciones generales (señalar claramente el papel de los organismos auxiliares del Estado, de los partidos políticos, de las ONGs especializadas, de las instancias internacionales, así como de las asociaciones de ciudadanos)<sup>140</sup>

#### *1.4 Un triángulo problemático: política-dinero-medios*

Probablemente el elemento que tiene mayor impacto en la realidad y en el eficaz desarrollo de la vida pública es el derecho a la utilización de los

---

<sup>140</sup> Cfr. Ulloa, F., op. cit., pp. 122-126.

medios de comunicación electrónica.<sup>141</sup> De dichos medios, el de mayor impacto es la televisión, pues en ella se decide buena parte de la lucha política. La correcta regulación de los medios, así como su funcionamiento efectivo, son factores esenciales para que el sistema sea equitativo, abierto, tolerante, participativo y respetuoso del disenso. Por eso, cuando hablamos del papel que deben desempeñar los medios de comunicación en una democracia, resulta básico cuestionarse si éstos actúan de una manera que respalde los valores democráticos. Se trata de mejorar la calidad de la democracia a través de la conquista de los siguientes objetivos:

1. La independencia de los medios de comunicación respecto al gobierno; la composición pluralista de dichos medios y su no-subordinación a gobiernos extranjeros o empresas multinacionales.
2. La efectiva representación en los medios de las diferentes opiniones, así como su accesibilidad para los diferentes sectores de la sociedad.
3. La eficacia de los medios y otros organismos independientes para investigar al gobierno y a las corporaciones poderosas.
4. La protección de los periodistas contra leyes restrictivas del derecho a la información, acoso e intimidación.
5. La protección de los ciudadanos respecto a la intromisión y la intimidación de los medios.<sup>142</sup>

De esta forma, resulta imprescindible averiguar cuán independientes son los medios del gobierno, qué tanta pluralidad existe en la propiedad de los medios de comunicación y en qué medida están libres de subordinación a gobiernos extranjeros o empresas multinacionales. Otro aspecto neurálgico se refiere al acceso de los ciudadanos al Internet y otros medios modernos de comunicación.

Por lo que respecta al derecho, es importante desarrollar una legislación que permita una composición pluralista en la propiedad de dichos medios, misma que incluya una regulación adecuada respecto a la llamada *cross-ownership* (que desemboca en prácticas monopólicas) y la independencia editorial. Asimismo, son necesarias leyes que promuevan la libertad de expresión y el derecho a la información responsable respecto a la difamación y otras prácticas antidemocráticas, y el derecho de réplica. En este sentido es necesario regular todo tipo de transmisiones, ya sean públicas o privadas; ello conlleva, no obstante, un dilema, pues se corre el riesgo de

---

<sup>141</sup> Cfr. Sartori, G., *El homo videns. La sociedad teledirigida*, 2ª ed., Taurus, Madrid, 2005.

<sup>142</sup> Cfr. International IDEA, *Assessing the quality of democracy. A practical guide*, Sweden, 2008, pp. 207-216.

implantar una regulación que resulta intrusiva y, por ello, indebidamente lesiva de la libertad de opinión que debe caracterizar el funcionamiento de dichos medios. Por otro lado, es importante determinar qué tan efectivo es el cumplimiento de la legislación y si existe coercitividad; examinar los convenios entre los medios y el gobierno, así como la tolerancia del mismo cuando aquellos lo critican. En suma, se trata de esclarecer la relación real entre el gobierno y los medios.

Los indicadores negativos para el desarrollo de la democracia se pueden constatar si existe concentración en la propiedad de los medios de comunicación, o bien, si los propietarios de los mismos son extranjeros, partidos políticos o el gobierno<sup>143</sup>; si existe manipulación o dominio, o bien, intimidación u obstrucción de la labor de los medios y de los comunicadores. Desde la perspectiva del financiamiento político, el peligro más grave para la democracia es el condicionamiento de la presencia de las diferentes opciones políticas por motivo de su capacidad económica; en este orden de ideas, los medios pueden actuar como factor disruptivo de la equidad en la contienda política cuando generan en sus espacios una oferta desproporcional de las diferentes opciones políticas, privilegiando a aquellas que tienen mayor riqueza.

A pesar de ser un tema que permite un desarrollo amplio y complejo, lo importante es, en todo caso, dejar claro que existe una relación directa fundamental entre medios de comunicación profesionales, responsables y éticos, y el desarrollo del sistema democrático. El tema puede abordarse desde diferentes ángulos: desde la relación medios-política, la relación medios-dinero-elecciones y la relación medios-democracia (esta última la de mayores alcances), por mencionar las más importantes para el tema del financiamiento.

#### 1.4.1 Medios y política

Una democracia constitucional supone una sociedad abierta y deliberativa, y una política de masas.<sup>144</sup> La difusión del quehacer político necesita de los medios de comunicación electrónica (televisión, radio, internet) para llegar a los rincones más lejanos, y para dar a conocer a toda la

---

<sup>143</sup> Un aspecto fundamental es comprobar qué tan efectivos son los medios de comunicación y otros organismos independientes en investigar al gobierno y otras corporaciones poderosas. Se debe examinar la incidencia de reportajes que exponen la mala práctica o causan deshonra justificada de las autoridades o de las corporaciones; así como el grado de dependencia de la información de los medios cuando se lleva a través de canales de gobierno o de determinadas corporaciones.

<sup>144</sup> Véase la obra de Karl Popper: *The open society and its enemies*, Routledge, London, 1996.

sociedad las diferentes alternativas políticas disponibles. En un estadio ideal, los medios de comunicación libres y responsable juegan un papel esencial en el desarrollo de la transparencia en la acción política: sirven para encauzar las exigencias y demandas ciudadanas; para darle pluralidad al debate político; como medio de control y difusión de prácticas corruptas y violaciones a derechos fundamentales; y como factor determinante de la libertad de expresión. Los medios de comunicación electrónica son protagonistas del juego democrático. En algunos casos, como en México, han servido como palanca de desarrollo del sistema democrático y como contrapeso de prácticas autoritarias<sup>145</sup>; se puede decir que gran parte de los procesos de transición democrática corren a través del valiente papel de informadores y comunicadores.<sup>146</sup> Pero como dijimos al principio, esto sucede sólo en “un estadio ideal”. Por el contrario, medios de comunicación antidemocráticos producen efectos radicalmente opuestos al desarrollo de la democracia.

Hay que hacernos cargo de algo: la política y la democracia necesitan de los medios de comunicación para su eficaz desarrollo, no pueden prescindir de ellos. Por eso resulta una condición indispensable que el Estado regule, controle y sancione la mala conducta de los mismos; pero esto debe hacerse bajo una estricta supervisión ciudadana y con controles que eviten una intromisión indebida del poder político. La calidad del debate público, la libertad de expresión responsable, la promoción de políticas públicas y el desarrollo de diferentes opciones partidistas dependen de ello.<sup>147</sup> No obstante, en muchos casos, los dueños de las grandes empresas de comunicación son renuentes a mantener una independencia entre su papel como informadores y la cosa pública. Lo mismo sucede respecto a sus intereses políticos particulares y la visión mercantilista en el manejo de sus consorcios mediáticos. Esto es natural, pues históricamente aquellos que detentan el poder económico e ideológico siempre buscan controlar también el poder

---

<sup>145</sup> Cfr. Becerra, R. et al., *La mecánica del cambio político en México*, op. cit.

<sup>146</sup> En una democracia de calidad, es indispensable que los periodistas no tengan como obstáculo leyes restrictivas del derecho a la información, y que se encuentren libres de hostigamiento e intimidación. Se deben eliminar las leyes que limitan significativamente la libertad periodística; asimismo, es fundamental proteger a los periodistas del hostigamiento, la intimidación y la obstrucción de su labor informativa, incluyendo muerte o lesiones.

De igual modo, los individuos deben estar protegidos contra cualquier tipo de intromisión y acoso por parte de los medios. En este sentido, se deben establecer leyes que protejan la privacidad de las personas así como códigos de conducta de los medios; estas leyes deben implantar procedimientos de queja por motivo de prácticas antidemocráticas de los medios.

<sup>147</sup> Sobre este tema es ampliamente recomendable la obra de Raúl Trejo: *Poderes Salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, Ediciones Cal y Arena, México 2004.

político. Lo grave es el papel que (ha adoptado y) habrá de adoptar el Estado al respecto.

La sociedad mexicana ha olvidado, debido a un exacerbado consumismo, los principios que definen aquello por lo que han luchado los partidarios de la democracia de todos los tiempos y lugares, esto es: la independencia de la cosa pública respecto a los poderes privados y el control popular sobre la toma de decisiones públicas, eliminando el monopolio de la élite sobre la toma de dichas decisiones y los beneficios que ello conlleva. Idealmente, la oferta política no debe agotarse en mera mercadotecnia, sino que se deben proponer políticas públicas y sociales serias que fomenten el desarrollo y disminuyan la creciente desigualdad económica así como la preocupante marginalidad de minorías y grupos vulnerables de la sociedad. Este fenómeno parece responder, al menos, a dos grandes causas: por un lado, la falta de una adecuada legislación sobre los medios de comunicación, que se configure en clave social y garantista; y por el otro, la incapacidad de los actores políticos para hacer frente a la importante influencia social y económica que ejercen los medios de comunicación sobre una sociedad que está apenas aprendiendo a vivir en democracia. Ahí donde no se han encarado estos desafíos, se presta para que medios de comunicación poco éticos condicionen los espacios en radio y televisión a políticos y autoridades débiles.

Otro aspecto fundamental se refiere a cuán representativos son los medios de diferentes opiniones y qué tan accesibles son para los diferentes sectores de la sociedad. En este punto se necesitan leyes y procedimientos que regulen de manera puntual la transmisión de las políticas públicas; que establezcan estándares de calidad para la labor informativa, así como procedimientos de queja. En democracias en desarrollo es imperante la distribución dentro de la población de diferentes tipos de medios de comunicación, tales como la Internet. Igual de importante resulta un alto rango y una amplia variedad de programas, publicaciones, etc., relacionados especialmente con asuntos públicos.

En contraposición, resultan especialmente dañinos para la democracia los incidentes de censura oficial y no oficial en los medios. Se deben eliminar los prejuicios significativos y la distorsión de las noticias en la presentación de asuntos actuales. Otro peligro para la democracia es la representación desproporcional de grupos sociales entre los profesionales de los medios; se deben superar los obstáculos que impiden el ejercicio igualitario de los

derechos ciudadanos (tales como los de género, etnia, religión, idioma, clase, riqueza, etc.).<sup>148</sup>

#### 1.4.2 El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónica

Sin duda, el aspecto más determinante para la subsistencia de los partidos políticos es su difusión en los medios de comunicación. Entendámonos: actualmente ningún partido político puede existir si no tiene acceso a la radio y la televisión. Esto es así porque la televisión es el ágora moderna del debate político. Los partidos necesitan darse a conocer, dar a conocer su plataforma política y a sus candidatos. Se necesita, también, de debates públicos entre candidatos para que la mayor parte de la población los pueda conocer. En esta lógica, todos los países permiten el acceso a la radio y televisión, ya sea de manera gratuita o subvencionada, o bien, a través de la compra de publicidad.

En México, el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónica significó el crecimiento de la democracia y la consolidación del sistema de partidos. Sin embargo, con el avance del tiempo, esta evolución se estancó y empezó a producir efectos distorsionadores. Es evidente la influencia que ejercen los medios (a través de la editorialización de las noticias) en la sociedad<sup>149</sup>; conscientes de su poder mediático, algunos han venido chantajeando a políticos, funcionarios y autoridades. El encarecimiento de las campañas políticas es otro factor que ha contribuido a esta delicada situación. Por ello resulta indispensable el establecimiento de una nueva ley de medios de comunicación, donde se especifique claramente las responsabilidades de los mismos, así como las sanciones a las que pueden ser acreedores por su incumplimiento.

A pesar de que el tema de los medios en la democracia no es un problema parroquial sino global, en México el Instituto Federal Electoral cuenta con normas, estructuras y prácticas adecuadas para corregir este problema; el IFE es capaz de ejercer funciones efectivas de control, pues los instrumentos legales están sobre la mesa: la reforma electoral de 2007/2008 es

---

<sup>148</sup> Cfr. IDEA Internacional, *Evaluar la calidad de la democracia. Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional*, Suecia, 2009, p. 11.

<sup>149</sup> Como bien señala Juan Rial: “Los expertos en medios son analistas simbólicos que manipulan emociones, sentimientos y manejan argumentos racionales a los efectos de convencer a la audiencia de su “producto”, en este caso un partido, un candidato o serie de candidatos.” (Rial, J., “Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación”, en Griner et al., op. cit., p. 72).

la prueba. El problema es que políticos y autoridades sean valientes y tengan la voluntad de aplicar la ley.

### 1.4.3 Medios y elecciones

El principal problema en relación con los medios se refiere al modo en que éstos inciden sobre los procesos electorales, ya sea definiendo la agenda del debate electoral o imprimiendo su propia racionalidad a los mensajes y discursos electorales. Ante esta disyuntiva, se proponen dos salidas: una autorregulación por parte de los actores del proceso (dueños o concesionarios de medios, periodistas, agentes publicitarios, creadores, encuestadores, analistas y comentaristas, asesores y políticos) que los haga responsables por sus dichos y acciones de propaganda. Y dos: aprobar leyes que controlen y aseguren la equidad en la competencia, como por ejemplo: el derecho de réplica.

En efecto, hay quien piensa que las campañas negativas son parte del arsenal de lucha política; al menos que suframos una involución, me parece que la edad de los derechos puede conciliar los diversos intereses y eliminar la concepción bélica-fatalista de Carl Schmitt de amigo-enemigo.<sup>150</sup> Además, depende de los grados de cultura política cuánto se acepte o no la propaganda negativa, pues se corre el riesgo de que se incursione en la vida privada de los candidatos, lo cual no tiene nada que ver con la cosa pública. Como señala acertadamente Juan Rial: “este modelo sólo es aplicable en sociedades con muchos años de cultura democrática que haga factible estos acuerdos”<sup>151</sup>, y admitámoslo, México no es el caso.

El otro aspecto neurálgico del binomio medios-elecciones, se refiere a la limitación del costo de la política. En este sentido, se necesitan esquemas que eliminen las prácticas de “pago de favores” y el gasto excesivo en medios. Nuevamente, me uno a la opinión de Rial:

“Parecería que en tiempos de predominio de la anti política, debería apuntarse, por parte de los miembros de la clase política, a un esquema de transparencia fuerte, que sólo puede darlo el uso exclusivo en forma gratuita del espectro radio magnético, prohibiendo o limitando y controlando

---

<sup>150</sup> Sobre la contraposición entre derecho y poder, y de la adopción de una u otra ideología en las formas de gobierno, consultar Córdova, L., *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, FCE, México, 2009.

<sup>151</sup> Rial, J., op. cit. p. 72.

adecuadamente todo tipo de contrato privado para difundir propaganda partidaria.”<sup>152</sup>

Si bien ningún estudio ha comprobado que la compra de publicidad en radio y televisión, o el acceso gratuito a los mismos a través de los tiempos del Estado, tenga una incidencia sustancial y que cambie el resultado electoral, sí parece claro que tomar estas medidas favorece la tolerancia dentro del sistema y atenúa las prácticas de corrupción. En este tema, resulta muy importante el ejercicio de monitoreo del uso de los medios en la publicidad indirecta en programas y noticiarios, tema que no se ha encarado y que irremediablemente necesita de una sociedad civil alerta y participativa y de la mano fuerte del Estado.

Con la reforma de 2007/2008, las condiciones están dadas para rectificar el camino y replantear el significado de la contienda político-electoral<sup>153</sup>, es decir, que el éxito de una campaña política no dependa de la omnipresencia de partidos y candidatos en los medios electrónicos ni de propaganda política superflua y/o populista. Asimismo, la prohibición de la compra de propaganda política en los medios parece ser la mejor opción para limitar las degeneraciones que produce el dinero y para controlar la influencia política de las grandes empresas mediáticas. Recordemos que el papel de los medios de comunicación en una democracia es informar de manera veraz y oportuna a la sociedad, en este caso, brindar una cobertura objetiva a los actos proselitistas y de campaña.

---

<sup>152</sup> *Ibíd.*, p. 73.

<sup>153</sup> Cfr. Córdova, L., “Las razones y el sentido de la Reforma Electoral de 2007-2008” en Córdova, L. y P. Salazar, *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, TEPIF, México, 2008.

## Capítulo 2. El financiamiento y la fiscalización electoral en México antes de 1996: las semillas de un modelo

Es verdaderamente raro que los hombres se equivoquen en sus sentimientos respecto a la mala dirección pública; tan raro como que acierten en sus especulaciones acerca de las causas de la misma. He observado constantemente que la generalidad del pueblo está atrasada en su política en cincuenta años por lo menos [...] Por ese motivo los hombres son sensatos con una poca reflexión y buenos con un poco de abnegación por lo que hace a los asuntos de todas las épocas menos la suya. Somos jueces muy incorruptibles y moderadamente ilustrados de los acontecimientos de épocas pasadas, en que las pasiones no engañan y en que toda la serie de circunstancias desde la causa trivial hasta el acontecimiento trágico son colocados ante nuestros ojos en series ordenadas.

Edmund Burke<sup>154</sup>

### 2.1 La regulación del dinero en la política previo a 1977

Si partimos del año 1917, en que se promulga la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos en nuestro país tiene como primer antecedente a la Ley Electoral del 6 de febrero del mismo año<sup>155</sup>, cuya regulación sobre la materia es bastante exigua<sup>156</sup> (Capítulo VI, artículos 60 y

---

<sup>154</sup> Burke, E., *El descontento político* (fragmento de *Textos políticos*), Serie fondo 2000, FCE, México, 1997, pp. 12-13.

<sup>155</sup> Tomo como referencia el año 1917 porque es cuando se constituye el actual régimen constitucional mexicano, sin embargo, como veremos más adelante, en el texto original de 1917 no existe la noción de *partido político*, la cual es introducida en la Carta Magna hasta 1963. De esta forma, el texto original del artículo 41 constitucional -ese que actualmente configura nuestro actual sistema de partidos- únicamente señalaba lo siguiente: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

Es por ello que al hablar del primer antecedente de la regulación de los partidos políticos en México no hago referencia inmediata a la Constitución de 1917 (la versión original de la constitución mexicana de 1917 está disponible en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a saber:

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/legmexfe.htm>).

<sup>156</sup> Mientras que el artículo 60 de la Ley Electoral señalaba que “los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales de que habla esta ley, la intervención que ella misma les otorga, sin más condición, por ahora que no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse

61)... “sin que se señalara la naturaleza jurídica de los partidos políticos, los requisitos para su constitución, sus derechos y obligaciones.”<sup>157</sup> Por supuesto, la noción de *prerrogativa* no está contemplada en dicha ley.

Posteriormente, la Ley para la Elección de Poderes Federales (2 de julio de 1918) tampoco significó un gran adelanto en materia de regulación de los partidos políticos (Capítulo X, artículos 106 a 108); estableciendo únicamente los requisitos para la constitución de los partidos (art. 106), los requisitos para llevar a cabo una candidatura independiente y el reconocimiento de los mismos derechos que los candidatos de los partidos (art. 107), y el derecho de los candidatos a vigilar los actos electorales correspondientes a su elección (art. 108).<sup>158</sup>

La Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946 representa un notable adelanto en la configuración de un sistema de partidos, determinándose por primera vez en el ámbito legislativo la naturaleza jurídica de los partidos políticos<sup>159</sup>; así pues, el artículo 22 señala: “Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política.”<sup>160</sup> Asimismo, el Capítulo III *De los partidos políticos* (artículos 22 a 39) -a diferencia de los escasos tres artículos que componían el apartado sobre partidos políticos en la ley anterior- establece un listado de reglas que abarcan desde los requisitos para la constitución de los partidos, los requisitos que deben cumplir los estatutos de los mismos, un sistema de sanciones para sus miembros, la obligación de cada partido de establecer sus órganos fundamentales, la obligación de obtener su registro ante la Secretaría de Gobernación (artículo 27) y los supuestos para la pérdida o la cancelación del registro, entre otras.<sup>161</sup> Por otra parte, únicamente podían participar en las elecciones los partidos políticos legalmente constituidos en Partidos

---

exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia”; el artículo 61 se limitaba a mencionar que los partidos políticos tenían derecho a nombrar representantes, registrados ante la autoridad municipal correspondiente, para intervenir en las casillas electorales o en las operaciones de la Junta Computadora; además se menciona la figura de los candidatos independientes, quienes gozaban de los mismos derechos (véase García O., A., *Legislación electoral mexicana. 1812- 1977*, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 2ª ed., aumentada, México, 1978, p. 268).

<sup>157</sup> Orozco H., J. y C. Vargas, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México” en Zovatto, D. (Coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IJ- International IDEA, México, 2006, p. 581.

<sup>158</sup> Cfr. García, A., op. cit., pp. 298- 299.

<sup>159</sup> Cfr. Orozco H., J. et al., op. cit., p. 581.

<sup>160</sup> García, A., op. cit., p. 335.

<sup>161</sup> Cfr. ibíd., pp. 335- 338.

Nacionales, por lo que quedó eliminada la figura de las candidaturas independientes.<sup>162</sup>

La Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, al abordar el tema de los partidos (Capítulo III, artículos 27 a 44) recoge en gran medida el texto de la ley de 1946, sin mencionar el establecimiento de algún tipo de prerrogativa para estas asociaciones políticas. Por lo tanto, su aportación es nula para el tema que nos ocupa.

Ahora bien, 1963 es un año muy importante porque con la reforma al artículo 54 constitucional del 20 de junio se introduce la figura de los *diputados de partido*, incorporándose por primera vez en la ley fundamental la noción de partido político.<sup>163</sup> Pero también en el ámbito legislativo se presenta una reforma fundamental para el tema del financiamiento político, ya que con la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal (28 de diciembre de 1963) se da “el establecimiento de exenciones impositivas en beneficio de los partidos políticos nacionales, dando origen al financiamiento público indirecto.”<sup>164</sup> A continuación se transcribe de manera literal el texto publicado en dicha reforma:

“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- venta y donación;
- b) Los relacionados con rifas o sorteos y festivales que tengan por objeto allegarse recursos para fines de su instituto;
- c) Sobre la renta, que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra- venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas;
- d) El que se 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.”

---

<sup>162</sup> Cfr. Orozco H., J. et al., op. cit., p. 582.

<sup>163</sup> *Ibíd.*, p. 586. Como señala Alonso Lujambio, “el aspecto central de aquella reforma fue la introducción de un componente de representación proporcional al sistema electoral para elegir a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Desde entonces, la Cámara de Diputados mexicana cuenta con un sistema electoral mixto. Aquella reforma supuso sin duda una ruptura con el pasado e inauguró un proceso, ciertamente lento pero a la postre muy relevante, que fue haciendo más y más *incluyente* al régimen postrevolucionario mexicano.” (Lujambio, A., “México” en Carrillo, M. et al. (Coords.), *Dinero y contienda político- electoral. Reto de la democracia*, FCE, México, 2003, p. 369).

<sup>164</sup> Orozco H., J. et al., op. cit., p. 582.

En efecto, como señala Lujambio, “la reforma electoral de 1962/1963 incluyó la primera normatividad en la era postrevolucionaria en materia no de financiamiento público directo, sino de prerrogativas estatales”, sin embargo, con la incorporación de estas exenciones impositivas en el ámbito legal se inicia la configuración de un financiamiento estatal de la política, ya que su intención fue la de reducir las obligaciones fiscales de los partidos “y con ello fortalecer su capacidad económica.”<sup>165</sup>

Posteriormente, con la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 observamos una evolución más detallada hacia un sistema de partidos y, por ende, en materia de financiamiento político. En efecto, el Título segundo *De los Partidos Políticos Nacionales* (artículos 17 a 40), compuesto por 7 capítulos<sup>166</sup>, desarrolla en el artículo 39 el capítulo dedicado a las prerrogativas que gozarían los partidos políticos, las cuales estaban divididas en tres rubros: a) exención de impuestos, b) franquicias postales y telegráficas, y c) acceso a la radio y televisión durante los periodos de campaña electoral.

Con respecto a las exenciones impositivas en beneficio de los partidos, la ley establecía las mismas que la reforma de 1963, a saber: del timbre; los relacionados con las rifas, sorteos y festivales; sobre la renta; y el causado por la venta de impresos, equipos y medios audiovisuales. Por lo que se refiere al acceso a la radio y televisión, los partidos que hubieren registrado candidatos podían disponer del tiempo oficial que le correspondía al Estado en dichos medios, mismo que les sería asignado a través de la autoridad electoral. De esta forma, cada partido político podía disponer hasta de diez minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional. Los partidos debían solicitar el tiempo de emisión que les correspondía ante la autoridad electoral, que se encargaría de acordar los canales, estaciones y horarios de las transmisiones, mismas que debían versar en torno a las tesis ideológicas y programas de acción de los partidos. Asimismo, la autoridad electoral era la encargada de vigilar las transmisiones y, en su caso, sancionar las violaciones a la ley.<sup>167</sup>

De esta forma, podemos observar que en la etapa previa a 1977 la regulación del financiamiento político es embrionaria: para empezar, es muy ilustrativo el hecho de que la noción de *partido político* se incorporó en la

---

<sup>165</sup> Lujambio, A., op. cit., p. 370.

<sup>166</sup> Los capítulos son: Capítulo I *Concepto y Fundamentos*, Capítulo II *Constitución*, Capítulo III *Del Registro*, Capítulo IV *Derechos y Obligaciones*, Capítulo V *Prerrogativas*, y Capítulo VI *De la Propaganda Electoral*.

<sup>167</sup> Cfr. García, A., op. cit., pp. 458- 460.

Carta Magna hasta 1963, es por ello que la regulación partidista se da principalmente en la ley, siendo que en esta etapa fundacional la legislación se encargó básicamente de configurar los elementos básicos de las organizaciones partidistas. Ahora bien, en estos primeros sesenta años la regulación del dinero en la política es prácticamente inexistente, sólo hacia los últimos catorce años se empiezan a configurar las bases de un financiamiento estatal, estableciendo en la ley prerrogativas para los partidos (1963) a través del financiamiento público indirecto (exenciones impositivas), y diez años después se otorga a los partidos el acceso a franquicias postales y telegráficas y a los medios electrónicos de comunicación (1973); sin embargo, hasta antes de 1977 el Estado jamás otorgó a las partidos políticos ningún tipo de apoyo económico.

## 2.2 La reforma electoral de 1977

La primera de las reformas electorales de la etapa de la transición a la democracia en México<sup>168</sup> nace de un contexto muy particular. En primer lugar, el presidente electo en 1976, José López Portillo, se presentó como único candidato a la presidencia postulado tanto por el PRI como por los otros dos partidos de “oposición”<sup>169</sup>; lo anterior evidenció el carácter cerrado del sistema que, gracias a las facultades inatacables de la Secretaría de Gobernación para conceder el registro a nuevos partidos, impedía la

---

<sup>168</sup> En este punto es preciso señalar que para tener un mapa completo del proceso de transición democrática mexicana del último cuarto del siglo XX -y en particular del papel que jugó la reforma electoral- son ampliamente recomendables los trabajos de: Becerra, R. et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3ª. ed., Ediciones Cal y Arena, México, 2005; Cadena, Jorge (Coord.), *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, UNAM, México, 2004; Elizondo, C. y Nacif, B. (Comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México, 2002; Lujambio, A., *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000; Merino, M., *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003; y Woldenberg, J., *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, 2002; en cuyos estudios me he basado para reconstruir los antecedentes políticos y jurídicos que dieron pauta a las reformas electorales en materia de financiamiento político.

<sup>169</sup> En este sentido, resulta emblemático que desde 1958 y hasta 1982 los otros dos partidos opositores, considerados *partidos satélites* del PRI, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), hubieran postulado invariablemente en las elecciones presidenciales al mismo candidato que el PRI. Cabe señalar que el Partido Acción Nacional (PAN) decidió no participar en la elección presidencial de 1976, producto de una creciente actitud “abstencionista”, lo cual ocasionó una severa crisis de legitimidad al régimen político postrevolucionario (véase Loeza, S., *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, FCE, México, 1999).

proliferación de nuevas opciones políticas.<sup>170</sup> En segundo lugar, la falta de cauces legales e institucionales abría la posibilidad para estallidos sociales, mismos que se evidenciaron a través de diversas luchas sindicales, movilizaciones y protestas públicas y del surgimiento de varios grupos guerrilleros urbanos y rurales<sup>171</sup>, producto de la radicalización de la izquierda posterior a la matanza de estudiantes en Tlaltelolco en 1968.<sup>172</sup> Así bien, como lo explica Lorenzo Córdova: “el que prevalecía en México antes de 1977, en síntesis, era un régimen compacto y vertical, articulado en torno a la figura presidencial, que por su hermetismo resultaba refractario a la incorporación al mundo institucional de posturas políticas e ideológicas divergentes.”<sup>173</sup>

Así, con el sistema político agotado, y ante el fantasma de la violencia social, se hizo evidente la necesidad de un cambio en el diseño institucional del país que permitiera que esas minorías marginadas pudieran contar con una presencia significativa en los órganos de representación política.<sup>174</sup> Las

---

<sup>170</sup> Desde la ley electoral de 1946 la Secretaría de Gobernación tenía la atribución exclusiva y discrecional (arbitraria) de otorgar el registro a los partidos políticos; lo que ocasionó, en los hechos, que el sistema se cerrara para la creación de nuevas fuerzas políticas. De esta forma, de los pocos partidos que contaban con registro, sólo el PAN podía considerarse una verdadera oposición. En cambio, el Partido Comunista Mexicano estuvo marginado de la competencia electoral hasta 1978.

<sup>171</sup> Tal es el caso de las guerrillas de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez (que proliferaron durante los años 70 en la Sierra Madre del Sur, en particular en el estado de Guerrero) y de la Liga Comunista 23 de septiembre. Al respecto, pueden consultarse: Bellingeri, M., *Del agrarismo armado a la guerra de los pobres: ensayos de guerrilla rural en el México contemporáneo, 1940-1974*, Casa Juan Pablos- Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, 2003; Mayo, B., *La guerrilla de Genaro y Lucio: análisis y resultados*, Diógenes, México, 1980; y Oikión S., V. y M. E. García (Eds.), *Movimientos armados en México. Siglo XX*, Ciesas, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2006; entre otros.

<sup>172</sup> Sobre el movimiento estudiantil de 1968 y el genocidio perpetrado por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz pueden consultarse, entre otros: González, S. y M. Sánchez (Coords.), *Diálogos sobre el 68*, IIB-UNAM, DGAPA, México, 2003; Lombardo, V., *Todos contra México. Escritos en torno al conflicto de 68*, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, México, 1998; Revueltas, J., *México 68: Juventud y Revolución*, Era, México, 1984; Taibo, P. I., *68*, Editorial Planeta, México, 1991; y Zermeño García, S., *México, una democracia utópica: el movimiento estudiantil del 68*, Siglo XXI, México, 1978. Así como los documentales: “1968” de Carlos Bolado (2008) y “El Grito” de Leobardo López Aretche (blanco y negro, CUEC, 120 min., 1968).

<sup>173</sup> Cfr. Córdova, L., “La reforma electoral y el cambio político en México” en Orozco, J. y D. Zovatto (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978- 2007*, op. cit., p. 656.

<sup>174</sup> Al respecto, Pereyra advertía que: “Hace ya mucho tiempo que en México no se da la experiencia de una verdadera alianza entre clases populares y Estado, pues los gérmenes de tal alianza tuvieron un rápido desarrollo bajo la forma de subordinación corporativa. A ello se debe la presencia de dos tradiciones nefastas en la política

razones que dieron origen a la reforma política de ese año fueron expuestas de manera clara por Jesús Reyes Heróles (que en ese momento se desempeñaba como secretario de Gobernación, y quien es reconocido como el actor intelectual de dicha reforma) en un famoso discurso pronunciado en Chilpancingo, Guerrero el 1º de abril de 1977.<sup>175</sup> En este sentido, Carlos Pereyra señalaba: “la reforma política resulta, entonces, la otra vía decidida por la burocracia gobernante para consolidar el entorpecido funcionamiento del sistema político mexicano. Ampliar los hasta ahora reducidos márgenes de la democracia autoritaria permitirá institucionalizar el conflicto social y dar espacio legal a la acción de las corrientes políticas opositoras. La reforma puede devolverle al proceso electoral parte de su significado como fuente de legitimidad del Estado; además, legaliza la presencia de los partidos en el debate

---

mexicana: a) la creencia, muy difundida entre los partidarios del nacionalismo revolucionario oficial, de que toda lucha por la democratización y la independencia de los organismos sociales, equivale a la ruptura definitiva con el Estado y debe ser combatido; b) el convencimiento, característico de la izquierda elemental, de que toda alianza es por principio la máscara del sometimiento o una vía a la claudicación y que, en consecuencia, sólo el enfrentamiento directo con el Estado garantiza la independencia y el desarrollo de una línea propia. Más allá de esas posiciones que de manera sistemática han conducido al oportunismo o al aislamiento, la dinámica histórica del país le plantea a la clase obrera y a los demás sectores sociales oprimidos la tarea de avanzar, durante una prolongada etapa donde lo central será la acumulación de fuerzas, la construcción de organismos democráticos e independientes.” (Pereyra, C., “Notas sobre Estado y sociedad en México”, en *Nexos*, México, 1979, disponible en:

<http://historico.nexos.com.mx/articuloEspecial.php?id=301>).

<sup>175</sup> En dicho discurso, Reyes Heróles advertía: “Ciertamente que existen fuerzas rezagantes en el Estado, que medran del atraso, que se nutren de la falta de comunicación, del subdesarrollo y de la miseria (...) El país se enfrenta a una situación económica difícil (...) Partiendo de esta situación, hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno... Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades; supondría ignorarlas y desdeñarlas. El sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está afuera en el cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas... Es la prédica de un autoritarismo sin freno ni barreras.” En este contexto, señalaba que el objetivo que buscaba la reforma era “ensanchar las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional... introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley, es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades de progreso social.” Asimismo, lanzaba una advertencia: “La intolerancia sería el camino seguro para volver al México bronco y violento.” (*Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, t.I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII).

político e ideológico nacional y ratifica el terreno conquistado por los partidos de izquierda en su esfuerzo de organización popular.”<sup>176</sup>

Entre las virtudes que tuvo la reforma política de 1977 encontramos: la incorporación del mecanismo de elección proporcional para elegir a una parte de los integrantes de la Cámara de Diputados, con lo que se inaugura un sistema de elección mixto; también se estableció la posibilidad de que agrupaciones de ciudadanos obtuvieran su registro como partidos políticos a través del llamado “registro condicionado”, sin tener que satisfacer requisitos adicionales; por otro lado, se inauguró el acceso permanente al financiamiento público y a espacios estatales en los medios de comunicación; finalmente, se estableció la posibilidad directa para que los partidos políticos nacionales pudieran participar en las elecciones estatales y municipales.<sup>177</sup>

Ahora bien, respecto al tema que ocupa a este trabajo, podemos decir que con esta reforma se inaugura formalmente el financiamiento público a los partidos políticos; esto es así porque aunque las leyes que estuvieron vigentes en nuestro país previeron un sistema de prerrogativas de los institutos políticos, lo cierto es que hasta hace tres décadas no existía un sistema de financiamiento propiamente dicho, es decir existía el financiamiento público indirecto más no directo (apoyo en dinero). En primer lugar, el recién reformado artículo 41 constitucional<sup>178</sup> estableció en sus párrafos segundo y tercero la naturaleza jurídica de los partidos políticos, así como la finalidad que buscan para el sistema democrático, a saber:

“Artículo 41.-...

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”

---

<sup>176</sup> Pereyra, C., op. cit.

<sup>177</sup> Cfr. Becerra, R. et al., *La mecánica del cambio político en México*, op.cit., pp. 77- 151. Asimismo, Lujambio considera que la contribución central de la Reforma política de 1977 fue el registro del Partido Comunista Mexicano, “lo que permitió completar el espectro ideológico de las opciones electorales para la ciudadanía, y preparó el terreno que permitió un corrimiento hacia el centro de dicha fuerza política... con su transformación en 1990 en el Partido de la Revolución Democrática (PRD)” (Lujambio, A., op. cit., p. 372).

<sup>178</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial el día 6 de diciembre de 1977, formato pdf, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc086.pdf>.

Asimismo, el párrafo quinto del mismo artículo señalaba que: “En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.” En esta tesitura, la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (30 de diciembre de 1977) incluyó nuevamente un apartado (Capítulo VI) dedicado a las prerrogativas de los partidos políticos, el cual comprendía los artículos 48 y 49, éste último dividido en cuatro secciones. Así pues, el artículo 48 rezaba lo siguiente:

“Artículo 48. Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

- I. Tener acceso en forma permanente a la radio y a la televisión;
- II. Disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales;
- III. Contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular;
- IV. Gozar de exención de impuestos y derechos, y
- V. Disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.”

Ahora bien, como advierte Lujambio, la fracción tercera de este artículo “no desarrolló ni detalló el nuevo precepto constitucional... la norma no dice qué deberá entenderse por ‘equidad’, no especifica el monto total que se distribuirá, ni la fórmula con que se determinarán los recursos que cada partido recibirá, ni el calendario de ministraciones, no se diga la manera en que los partidos políticos rendirán cuentas sobre el uso que darán a esos recursos.”<sup>179</sup> El mismo autor señala que este primer mecanismo de financiamiento público de la política fue “esencialmente discrecional”, sirviendo de fundamento legal para que la Secretaría de Gobernación empezara a suministrar recursos en efectivo a los partidos políticos. En esta tesitura cabe resaltar que no se conocen los montos de financiamiento recibidos por los partidos, ya que éstos no tuvieron la obligación de rendir cuentas de la utilización de dichos recursos estatales.

Por otro lado, el nuevo artículo 41 constitucional, en su cuarto párrafo ordenaba: “Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.” Del mismo modo, el artículo 49 de la ley<sup>180</sup> estableció las bases para el ejercicio de dichas prerrogativas: primero, el

---

<sup>179</sup> Lujambio, A., op. cit., p. 373.

<sup>180</sup> Este artículo estableció que la Comisión Federal Electoral era la encargada de determinar las

acceso a los tiempos del Estado sería permanente, con incrementos en periodos electorales (ya no estaría constreñido a las campañas electorales federales); además se estableció que cada partido determinaría libremente el contenido de las transmisiones.<sup>181</sup>

Para completar el panorama de prerrogativas que arrojó la reforma de 1977, basta decir que se conservaron las exenciones impositivas de 1963, al tiempo que se incorporó una nueva: la de recibir papel para sus publicaciones, así como un número mínimo de carteles y folletos durante las campañas electorales. Asimismo, los partidos seguirían gozando de franquicias postales y telegráficas.

De esta manera, la reforma de 1977 trajo consigo el inicio formal del financiamiento público directo cuando en la Constitución se especificó que los partidos políticos son *entidades de interés público* y por ende contarían con un respaldo estatal “para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.” De allí se derivaron una serie de derechos y de obligaciones definidas en la legislación, pero en cuanto a derechos financieros, no se precisaban los mecanismos o criterios de asignación, lo que abría un gran espacio a la discrecionalidad –cuando no arbitrariedad- por parte de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, es importante recalcar el carácter fundacional de esta reforma, la cual inauguró un proceso (gradual) de democraticidad del sistema electoral mexicano. Debido al carácter desencadenante de la reforma de 1977, a partir de este momento el tema del financiamiento político empezará a regularse cada vez con mayor precisión.

### *2.3 1986/1987: el establecimiento de reglas de distribución del financiamiento público directo*

La segunda gran reforma electoral de la transición democrática mexicana se dio, a nivel constitucional, en 1986, y en el ámbito legal en 1987.<sup>182</sup> Dicha reforma representa un gran avance en la legislación al

---

modalidades, formas y requisitos para el ejercicio de las prerrogativas contenidas en el artículo 48; se encontraba dividido en cuatro secciones: a) Radio y Televisión, b) Publicaciones, c) Campañas Electorales y Propaganda, y d) Impuestos y Derechos. (*Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, Gaceta Informativa de la CFE, 4ª ed., aumentada, México, 1982, pp. 55- 60).

<sup>181</sup> Sin embargo, no se especificó los tiempos con que contarían los partidos ni en periodos ordinarios ni en periodos electorales. Ello se dejó a la discreción de la autoridad electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación. (Cfr. Lujambio, A., op. cit., p. 373).

<sup>182</sup> A pesar de que esta reforma representó un importante adelanto al reglamentar con mayor precisión las prerrogativas de los partidos políticos, dicho avance se reflejó principalmente en la legislación, ya que el artículo 41 constitucional no fue reformado.

establecer una fórmula para calcular el monto total del financiamiento de los partidos políticos, un mecanismo de distribución de los recursos entre los partidos y una calendarización de las ministraciones. De esta forma, el nuevo Código Federal Electoral (12 de febrero de 1987) dedica en el texto del artículo 61 un capítulo exclusivo sobre financiamiento público:

“Artículo 61.- Los partidos políticos en complemento de los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

I. La Comisión Federal Electoral determinará con base en los estudios que realice, el costo mínimo de una campaña electoral para diputado. Esta cantidad será multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados en los términos de este Código para cada elección. El monto que resulte de la anterior operación se dividirá por mitades: una mitad será distribuida de acuerdo al número de votos válidos que cada partido político hubiese obtenido en la última elección para diputados federales de mayoría relativa y la otra mitad será distribuida de acuerdo a los diputados federales que hubiesen obtenido en la misma elección, por cualesquiera de los dos sistemas;

II. La cantidad que se distribuya según los votos, se dividirá entre la votación efectiva para determinar el importe unitario por voto. A cada partido se le asignará esa cantidad tantas veces como votos haya alcanzado

III. La cantidad que se distribuya según las curules, se dividirá entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para determinar el importe unitario por cada curul. A cada partido se le asignará esa cantidad tantas veces como curules haya tenido;”

Asimismo, de acuerdo a la fracción V del mismo artículo, los partidos recibirían el monto de su financiamiento en tres anualidades, durante los tres años siguientes a la elección. La primera por el 20% del total, la segunda por el 30% y la última por el 50%. Además, los partidos que no obtuvieran el 1.5% de la votación nacional no tenían derecho a este financiamiento, no obstante que sus candidatos hubiesen obtenido curules en la elección de diputados de mayoría relativa (fracción VI).

Sin embargo, la Comisión Federal Electoral (que se componía por 31 miembros de los cuales la mayoría, es decir 16 representantes, eran del PRI) tenía en sus manos dos importantes ámbitos de definición, por lo cual, dada

las circunstancias, se encontraban abiertos a la discrecionalidad.<sup>183</sup> Por un lado, la mitad del financiamiento se distribuiría de acuerdo con un mecanismo de estricta proporcionalidad, pero la otra mitad se distribuiría en función al número de diputaciones federales que hubiese obtenido cada partido *por cualquiera de los dos sistemas*; por lo tanto el PRI podía decidir si la otra mitad se distribuiría en función del sistema de mayoría o en función de la distribución de escaños de representación proporcional. Por otro lado, la Comisión también podía definir, respecto del monto total a distribuir, “los incrementos que considerara necesarios” en la segunda y tercera anualidades del ciclo trianual de financiamiento, sin que se estableciera criterio legal alguno para determinar dichos incrementos.

Pero lo más grave fue que se perdió la transparencia de la fórmula porque el *Diario Oficial de la Federación* jamás publicó acuerdo alguno de la autoridad electoral en el que se determinara el financiamiento público correspondientes a 1987 y 1988 (es decir, en los primeros dos años de la aplicación de la norma), en otras palabras, la virtud de la norma (la transparencia y certeza de la fórmula) se vio “obnubilada por un hecho: el financiamiento *público* no fue del conocimiento *público*”.<sup>184</sup>

Ahora bien, en materia de acceso a los medios masivos de comunicación, los partidos contarían con quince minutos mensuales y la duración de las transmisiones se incrementaría en periodos electorales; además se estableció la existencia de un programa conjunto de los partidos

---

<sup>183</sup> Así pues, el artículo 165 del Código Federal Electoral señalaba: “La Comisión Federal Electoral ...se integra con los siguientes miembros:

- I. Un comisionado del Poder Ejecutivo Federal, que será el Secretario de Gobernación, quien fungirá como Presidente;
- II. Dos comisionados del Poder Legislativo, que serán un Diputado y un Senador, designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso; y
- III. Comisionados de los partidos políticos nacionales con registro en los términos siguientes:
  - a) Un comisionado por cada partido político nacional registrado que tenga hasta 3% de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior, para diputados de mayoría relativa;
  - b) Un comisionado adicional para los partidos que hubieren obtenido más del 3% y hasta el 6% de la votación nacional a la que se refiere el inciso anterior;
  - c) Cada partido que hubiere obtenido más del 6% de la votación nacional efectiva, tendrá derecho a tantos comisionados en total, como veces contenga su porcentaje el 3% de la votación referida;
  - d) Ningún partido tendrá derecho a acreditar más de 16 comisionados; y
  - e) Los partidos políticos que tengan más de un comisionado, podrán designar a un representante común para que actúe ante la Comisión.”

En esta tesitura, la fórmula de integración de la CFE beneficiaba al PRI, quien obtenía siempre la aplastante mayoría de la votación.

<sup>184</sup> Lujambio. A., op. cit., p.377.

dos veces al mes bajo la coordinación de la Comisión de Radiodifusión de la propia autoridad electoral (artículo 57). Empero, como señalan Becerra y compañía, “la fórmula no logró que la presencia de los partidos dejara de ser marginal en la televisión y la radio, además de que no se consideraron previsiones para elevar el nivel de la infraestructura con la que venían trabajando.”<sup>185</sup>

Finalmente, cabe resaltar un elemento muy importante incluido en el código de 1987. Y es que la fracción VII del artículo 61 señalaba que: “Los partidos políticos justificarán anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público.” Lo anterior es muy relevante porque simboliza el inicio de un ejercicio de rendición de cuentas, a pesar de su extremadamente precaria redacción. Pero también se puede advertir que no se trata de un ejercicio de fiscalización en estricto sentido, pues la ley no establecía que la autoridad revisaría el informe y su documentación soporte para determinar el buen uso de los recursos públicos, mucho menos que se encargaría de imponer sanciones por conductas indebidas. En este contexto de falta de transparencia en los mecanismos de financiamiento público y sin procesos de fiscalización alguna de los recursos de los partidos, México arribó a las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988.<sup>186</sup>

En conclusión, lo más importante de la operación reformadora de 1986/1987 es que por primera vez se estableció en la ley la fórmula para calcular el monto de financiamiento público de los partidos políticos y el mecanismo para su distribución; así como la obligación (imperfecta) de los partidos de justificar el empleo de los recursos asignados.<sup>187</sup> El establecimiento de dichas reglas de distribución representó un avance muy importante, sobretodo si se considera el alto grado de discrecionalidad que existía en la asignación de los recursos estatales desde 1977; y aunque el PRI seguía contando con la gran mayoría de dichos recursos, lo cierto es que la

---

<sup>185</sup> Becerra, R. et al., op. cit., p. 197.

<sup>186</sup> Sobre la polémica que desató la elección presidencial de 1988 se pueden consultar, entre otros: Arredondo, P. et al., *Así se calló el sistema: comunicación y elecciones en 1988*, Universidad de Guadalajara, México, 1991; Cordera, R., R. Trejo y J. Vega (Coords.), *México: el reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*, Siglo XXI editores, México, 1988; y González Graf, J. (Comp.), *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, Diana, México, 1989.

<sup>187</sup> Se afirma que se trataba de una obligación imperfecta por el hecho de que no existían procedimientos para la entrega de los informes de los partidos ni se establecieron sanciones por el incumplimiento de dicha obligación; en este sentido, cabe resaltar que no quedó registro alguno del cumplimiento por parte de los partidos de la obligación de entregar los informes. Así pues, como veremos más adelante, este aspecto de rendición de cuentas de los partidos políticos no será regulado sino hasta 1993, cuando se inició la fiscalización de los recursos partidistas.

regulación del financiamiento público contribuyó a mejorar el sistema de partidos en México.<sup>188</sup> Así pues, las reglas establecidas en 1987 fueron las que se utilizaron en la polémica elección presidencial de 1988, cuya experiencia evidenció la anomia (austeridad) del sistema electoral mexicano y acentuó el reclamo democrático de la sociedad, propiciando así una nueva reforma.<sup>189</sup>

## 2.4 La reforma de 1989/1990

Producto de la reforma electoral de 1989-1990, que modificó de manera muy importante al artículo 41 constitucional<sup>190</sup>, fue que surgió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual constituye la base normativa secundaria que reguló esta materia –con varias modificaciones- hasta 2008 cuando, como producto de la reforma legal de ese año se expidió un nuevo Cofipe.<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> Como señalan Jean François Prud'homme y Rodrigo Morales: “En la práctica, los efectos de un sistema de control positivo vía financiamiento público han sido favorables a la consolidación de sistemas de partidos más competitivos, incluso en los casos en que las modalidades adoptadas han tendido a favorecer a las formaciones políticas establecidas y a castigar a las fuerzas políticas emergentes.” Esto es así porque “las modalidades adoptadas reflejan el resultado de negociaciones realizadas básicamente entre el Estado y los partidos”; sin embargo, lo anterior supone el reconocimiento del consenso -traducido en el ámbito legislativo- como vía privilegiada para equilibrar la competencia política. (Morales, R. y J. F. Prud'homme, “Los fondos de la política”, en *Voz y Voto*, núm. 2, abril 1993, p. 19).

<sup>189</sup> Las elecciones de 1988 evidenciaron las grandes fallas del sistema electoral; así, para gran parte de la opinión pública nacional el candidato de izquierda del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, fue víctima de un fraude electoral, tratándose así de una elección amañada. La desconfianza e incertidumbre que produjo dicha elección propiciaron los grandes cambios contenidos en la reforma de 1990 (entre ellos, la creación de un órgano autónomo encargado de llevar a cabo las elecciones). A partir de este momento –y como veremos más adelante- cada reforma será producto del proceso electoral que la antecedió (propiciando así un adecuamiento de la norma a la realidad en virtud de una mayor democraticidad), de esta forma, las elecciones de 1991 traerán como consecuencia las reformas de 1993 y 1994, y la elección de 1994 las reformas de 1996.

<sup>190</sup> La reforma al artículo 41 (publicada en el Diario Oficial el 6 de abril de 1990) adicionó seis nuevos párrafos a los seis ya existentes. Los primeros tres párrafos (7,8 y 9) se refirieron a la creación, naturaleza, patrimonio, estructura, organización y competencia del Instituto Federal Electoral (IFE); los dos siguientes (10 y 11) se refirieron a la justicia electoral, en particular a la creación, estructura, función y competencia del Tribunal Electoral; finalmente, el último párrafo (12) estableció los requisitos para integrar los órganos superiores de estos novedosos órganos, es decir, para ser Consejero Magistrado en el caso del IFE, y Magistrado en el caso del Tribunal Electoral. La reforma se puede consultar en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc118.pdf>

<sup>191</sup> La reforma legal de 2008 fue producto de la reforma constitucional de 2007, ésta última

Con la legislación electoral de 1990 se ampliaron sustancialmente las prerrogativas partidistas, especialmente en lo relativo al régimen de financiamiento público y al acceso a los medios electrónicos de comunicación social. En primer lugar, se estableció un régimen diferenciado de derechos y prerrogativas para las organizaciones partidistas según el tipo de registro legal que hubieren obtenido; denominando convencionalmente “partido político nacional” al que tuviera registro definitivo, y sólo “partido político” al que tuviera registro condicionado.<sup>192</sup> En segundo lugar, respecto a la materia fiscal, se adicionó –además de las ya existentes- la exención del impuesto por los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie.<sup>193</sup>

Respecto a la fórmula para determinar el financiamiento público, se estableció –como en el pasado- “el costo mínimo de una campaña para diputado” y se multiplicó por el número de candidatos registrados en la elección anterior (no se contaron las listas plurinominales); asimismo, se estableció un costo mínimo de campaña para senador y se realizó la misma operación. Las cantidades resultantes se dividieron entre los partidos según su número de votos válidos en la elección de diputados de mayoría relativa, y según sus votos válidos en la elección de senadores, respectivamente.<sup>194</sup> Ahora bien, se estableció “una forma de reparto novedosa: 90% de los recursos se distribuirían en proporción a los votos obtenidos por cada uno de

---

reforma introdujo cambios importantes en el sistema electoral mexicano.

<sup>192</sup> Con la reforma de 1989/1990 se volvió a introducir el registro condicionado al resultado de la elección (1.5% de los votos) para que un partido pudiera participar en comicios federales (ya que dicho expediente se había clausurado a raíz de las reformas de 1986). De esta forma, los partidos políticos con registro condicionado disfrutaban del régimen fiscal y de las franquicias postales y telegráficas establecidas en la ley; tenían acceso a la radio y televisión pero sin que se les incrementaran los tiempos durante los procesos electorales; y recibían el 50% del financiamiento público señalado para cada partido político nacional por concepto de sus actividades generales.

<sup>193</sup> Al respecto, Arturo Núñez advirtió que, cuando este Código estableció que los partidos políticos nacionales estaban exentos del impuesto que se generara *por los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie*, se trató “de la única referencia que se hace en la legislación mexicana al financiamiento privado de las organizaciones partidistas” (Núñez, A., *El nuevo sistema electoral mexicano*, FCE, México, 1991, p. 91). Por lo tanto, podemos considerar que fue la primera vez que se hizo mención en la ley, aunque de manera muy lejana, al financiamiento privado.

<sup>194</sup> Antes el monto del financiamiento se dividía por mitades, según los votos para diputados y según el número de diputados. Véase Woldenberg, J., *La reforma electoral 1989- 1990*, Cuaderno núm. 5, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1990, pp. 51-64.

los partidos que superaran el umbral de 1.5%, y 10% se distribuiría de manera igualitaria (artículo 49, párrafo primero).<sup>195</sup>

Pero además se estableció un financiamiento adicional: “A cada partido político se le otorgará anualmente, una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario” (artículo 49). Además, se determinó una cantidad adicional para apoyar actividades generales de los partidos y otra para actividades específicas (educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, tareas editoriales).<sup>196</sup>

Por lo que se refiere a los medios electrónicos de comunicación social (radio y televisión): se determinó que cada partido disfrutaría de 15 minutos mensuales<sup>197</sup> en cada uno de dichos medios con carga al tiempo oficial del Estado, asimismo se estableció un programa conjunto que se transmitiría en radio y televisión dos veces al mes. En periodos electorales las transmisiones se incrementarían para cada partido político nacional, en proporción directa a la fuerza electoral obtenida en los últimos comicios. Además el IFE contaría con una Comisión de Radiodifusión que le ayudaría en lo relativo al trámite de esta prerrogativa. Por otro lado, respecto a la compra de publicidad y propaganda político-electoral, el IFE estaba autorizado a solicitar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención con el propósito de que los concesionarios de radio y televisión proporcionaran a los partidos, tarifas equivalentes a las de la publicidad comercial.<sup>198</sup>

Un balance de la reforma electoral de 1989/1990 nos muestra que los partidos estuvieron más preocupados por corregir otras áreas del entramado electoral que por el tema del financiamiento y la fiscalización. Aún así, las prerrogativas de los mismos se ampliaron en relación al financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación. De esta forma, posiblemente el cambio más relevante fue la fórmula de repartición del financiamiento (90% de manera proporcional y 10% de forma igualitaria); en

---

<sup>195</sup> “El cambio no fue espectacular, pero iba en la dirección correcta, es decir, contribuía a hacer más equitativas las contiendas electorales.” (Lujambio, A., op. cit., p. 378).

<sup>196</sup> Cfr. Woldenberg, J., op. cit., pp. 53-54.

<sup>197</sup> Los partidos disfrutarían de su tiempo mensual en dos programas semanales. El IFE establecería las fechas, los canales, las estaciones y los horarios para las transmisiones, debiéndoles dar debida difusión y preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión.

<sup>198</sup> Cfr. Núñez, A., op. cit., p. 54. Cabe destacar que este mecanismo -para garantizar que durante los procesos electorales las tarifas para la contratación de propaganda política no sean superiores a las que se cobran por publicidad comercial- será adoptado en prácticamente todas las legislaciones subsecuentes.

este sentido, como señala Núñez, “la legislación surgida en 1990 adoptó cuatro criterios para el otorgamiento del financiamiento público: 1) por actividad electoral, vinculado al número de votos que obtuviera cada partido en las elecciones de diputados y senadores; 2) por actividades generales de los propios partidos como entidades de interés público, equivalente al 10% del financiamiento por actividad electoral y cuya cantidad se distribuiría por partes iguales; 3) por subrogación que hiciera el Estado de las contribuciones que los legisladores aportarían para el sostenimiento de sus respectivos partidos, cantidad que correspondería al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas recibieran diputados y senadores, y 4) por actividades específicas, en cuyo caso se cubriría hasta el 50% de los gastos comprobados por cada partido.”<sup>199</sup>

Por otra parte, a partir de 1990 se establecieron reglas para la contratación de espacios en los medios electrónicos (radio y televisión) y se determinó esencialmente que las tarifas para dicha contratación no podrían ser superiores a las de la publicidad comercial.

### *2.5 1993: la regulación del financiamiento privado y el inicio de la fiscalización en México*

Como hemos señalado anteriormente, las normas que regulaban las finanzas de los partidos políticos habían sido pocas e insuficientes y se limitaban a las modalidades que tenía el financiamiento público –hasta antes de 1993 no existían normas que regularan el financiamiento privado–, además, no se contemplaban instrumentos de rendición de cuentas para los partidos políticos. Si bien desde la reforma electoral de 1989-1990 se incorporaron normas relacionadas con las fuentes de ingreso de recursos a los partidos políticos, la legislación no contemplaba reglas relacionadas con la erogación de esos recursos y tampoco otorgaba atribuciones a la autoridad electoral que le permitieran conocer el origen, monto y destino seguro del dinero partidista.<sup>200</sup>

Lo anterior resultaba en una importante omisión ya que no podemos negar que el hecho de que los partidos políticos cuenten con un catálogo de *prerrogativas* les debería generar la obligación de rendir cuentas sobre el

---

<sup>199</sup> Núñez, A., *La reforma electoral de 1989- 1990*, FCE, México, 1993, pp. 53-54.

<sup>200</sup> En este punto, resulta muy importante resaltar que durante las décadas de los setenta y ochenta el principal objetivo de la transición fue crear un sistema de partidos plural, así como garantizar los principios de legalidad y certeza en los procesos electorales; obviamente el tema de las condiciones de la competencia pasaba a segundo plano, puesto que sin lo primero no se podría hablar de una verdadera contienda electoral.

monto, origen y aplicación de dichos recursos, además de que los coloca en la posibilidad de ser sancionados por la autoridad en caso de que incurran en alguna violación o incumplimiento a la normatividad.

Resulta importante señalar el contexto político que motivó que el tema del control de las finanzas de los partidos políticos pasara a primer plano en la agenda electoral.<sup>201</sup> Así pues, durante el periodo que abarca de 1988 a 1994 se denunciaron numerosas irregularidades, como transferencias de recursos y ayuda en especie que diferentes funcionarios o dependencias públicas ponían a disposición del partido en el poder, este tipo de fenómenos daban vida a lo que comúnmente se denominaba “partido de Estado”.<sup>202</sup> Además, se cuestionaba la transparencia y la magnitud de las aportaciones privadas de grupos empresariales para las campañas electorales del PRI. Era evidente que a través de dichas prácticas se ponía en duda la independencia de los gobiernos respecto de los intereses de los grupos de poder económico.

Un acontecimiento relatado por Becerra, Salazar y Woldenberg ilustra claramente el clima político que señalaba anteriormente:

“En esta tesitura destaca un episodio que tuvo lugar en casa del exsecretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena, en marzo de 1993, y en la que un grupo de importantes empresarios mexicanos, en presencia del Presidente de la República, se habría comprometido a donar al PRI una suma en millones de pesos y aún en millones de dólares. Ese evento fue comentado por un diario de circulación nacional [El Economista, 12 de marzo de 1993], y muy pronto se volvió un hito en la discusión electoral, desencadenando una impugnación pública incisiva y frontal acerca de la relación entre el dinero y la política. De pronto, un hecho se hizo evidente: para 1993 no existía un solo artículo de ley que regulara nada acerca del financiamiento privado de los partidos, ni nada que los obligara a rendir cuentas ante las autoridades electorales.”<sup>203</sup>

Lo anterior evidenció la importancia que existe en la relación entre dinero y política, reconociendo en ella una pieza fundamental para mejorar la calidad de cualquier sistema democrático.<sup>204</sup> De este modo, lo más importante

---

<sup>201</sup> La elección presidencial de 1988 fue una clara muestra de la falta de limpieza y legalidad en la organización de los comicios, empero el país reconoció que la única vía pacífica transitable hacia la democracia era la electoral. De ahí que los esfuerzos se hayan concentrado en crear normas que legitimaran dicha vía y se haya ignorado momentáneamente la relación entre el dinero y la política, como sucedió con la reforma de 1989/1990.

<sup>202</sup> Cfr. Becerra, R. et al., p. 286.

<sup>203</sup> *Ibíd.*, p. 287.

<sup>204</sup> En efecto, “la notoria ausencia de criterios de regulación del financiamiento privado ha dado lugar a más de un escándalo político; esas fisuras en el dispositivo legal han evidenciado una debilidad del modelo centrado exclusivamente en el financiamiento público.” (Morales, R. y J.

de la reforma electoral de 1993 fue que puso en primer plano el tema de la revisión de las finanzas partidistas, de los ingresos y los gastos, del control del dinero tanto público como privado; pero también impuso límites a los gastos de campaña e intentó garantizar la equidad en el acceso a los medios de comunicación. Al final, el cambio legislativo fue amplio y abarcó ocho artículos constitucionales y 170 disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>205</sup>

Con lo que respecta a las reformas a nivel constitucional, aunque las modificaciones resultaron incipientes, fue hasta este momento cuando la Constitución indujo obligaciones en el manejo de los recursos de los partidos políticos, no sólo de los provenientes del erario público, sino del financiamiento en general.<sup>206</sup> Por otro lado, respecto a las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), a partir de 1993 se contemplaron los siguientes rubros para el financiamiento político: público, privado (compuesto por el financiamiento de la militancia y por el de simpatizantes), autofinanciamiento y por rendimientos financieros.<sup>207</sup> Además, con la reforma de 1993 se introdujeron los primeros instrumentos de control contable y se incorporaron a la legislación electoral disposiciones que regulaban tanto al financiamiento privado, como los mecanismos de transparencia, supervisión y sanción sobre los recursos partidistas, así como los límites a los gastos en las campañas electorales.<sup>208</sup>

### *Financiamiento público y financiamiento privado*

Con la reforma de 1993 se establecieron cinco modalidades de financiamiento público, a saber: a) por actividad electoral, b) por actividades

---

F. Prud' homme, op. cit., p. 19).

<sup>205</sup> Cabe señalar que por primera vez en la historia de las reformas electorales, la agenda de la oposición (en este caso el PAN y el PRD) fue el eje que orilló al gobierno a ampliar el horizonte de la discusión; en este contexto de negociación la Cámara baja del Congreso de la Unión decidió constituir una comisión plural encargada de elaborar el proyecto de reforma y, aunque el PRD se deslindó al final, los demás partidos que integraron dicha comisión lograron un consenso bastante aceptable que se vio reflejado en la ley (Cfr. Becerra, R. et al., op. cit., p. 290 y ss.).

<sup>206</sup> De este modo, el artículo 41 (publicado el 2 de septiembre de 1993) estableció: "La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales."

<sup>207</sup> Vale la pena subrayar que dichas modalidades se encuentran vigentes hasta el día de hoy.

<sup>208</sup> Cfr. Córdova, L., "Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, tomo LVI, núm. 245, México, enero-junio de 2006, p. 37.

generales, c) por subrogación, d) por actividades específicas, y e) para el desarrollo de los partidos políticos.

De esta forma, para calcular el financiamiento por actividad electoral se determinó el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una para senador, cada una de estas cantidades se multiplicó, respectivamente, por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos a senadores. La cifra total obtenida por diputados se dividió entre la votación nacional emitida, determinándose así el valor unitario por voto; el cual se multiplicó a su vez por el número de votos válidos que obtuvo cada partido en la elección de diputados por mayoría relativa. La misma operación se realizó para calcular el monto por senadores. Asimismo, los partidos recibirían el monto de su financiamiento en los tres años siguientes a la elección: en el primero por el 20% del total; en el segundo por el 30%, y en el último por el 50%.

Por otro lado, el financiamiento ordinario para todos los partidos equivalía al 10% de la cantidad resultante de multiplicar los costos mínimos de diputados y senadores por sus respectivos candidatos, y se distribuía anualmente por partes iguales.<sup>209</sup> Asimismo, a cada partido se le otorgaba anualmente una cantidad equivalente al 50% del ingreso neto que por concepto de dietas hubieren percibido sus legisladores. Respecto al financiamiento por actividades específicas, la autoridad no podía acordar apoyos en cantidad mayor al 50% anual de los gastos comprobados por dichas actividades.

Ahora bien, como consecuencia de la reforma de 1993 el financiamiento que no proviene del erario público tendría cuatro modalidades: 1) financiamiento de la militancia (que contemplaba las “aportaciones de las organizaciones sociales” de los partidos), 2) de simpatizantes, 3) autofinanciamiento, y 4) por rendimientos financieros.<sup>210</sup>

### *Las fuentes prohibidas y los límites a las aportaciones*

A partir de 1993, se estableció que habría fuentes de financiamiento prohibidas en todo tiempo y en cualquier modalidad; estas fuentes no podrían hacer aportaciones ni por sí mismas, ni por interpósita persona. De esta forma,

---

<sup>209</sup> El 5% de la cantidad que resultaba por dicha operación se distribuía –anualmente y de manera igualitaria- para el desarrollo de los partidos políticos (artículo 49, numeral 7 del COFIPE). Asimismo, hay que señalar que la reforma de 1993 mantuvo la fórmula de 90% proporcional y 10% igualitario en la distribución del financiamiento público.

<sup>210</sup> Estas modalidades de financiamiento privado son las que se contemplan actualmente.

se establecieron “restricciones expresas al ingreso a la contienda política de recursos provenientes de fuentes que pudieran significar desvío ilegal de recursos públicos para favorecer a partidos o candidatos, injerencias externas en asuntos de política nacional, aportaciones que fueran en contra del principio que da fundamento al Estado laico o aquellas que pudiesen dar lugar al tráfico de influencias”.<sup>211</sup> En efecto, quedó prohibido el financiamiento proveniente de los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros y personas que vivan o trabajen fuera del país, de ministros de culto y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales y de las empresas mercantiles.<sup>212</sup>

Por otro lado, la ley impuso límites a las aportaciones privadas, estableciendo que por año: las aportaciones individuales no podían ser superiores al 1% del monto total del financiamiento público y al 5% en el caso de personas morales (artículo 49), asimismo el monto equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos podía ser anónimo. Las sanciones a los partidos que violaran estas disposiciones las impondría el Tribunal Federal Electoral y quedaban precisadas en la legislación: iban desde una multa económica hasta la pérdida del registro como partido político nacional.<sup>213</sup>

Pero no sólo el tema de la transparencia en el origen del financiamiento a los partidos necesitaba una adecuación en la legislación electoral, otros dos aspectos eran de suma importancia y debían ser abordados por la reforma electoral, a saber: poner límites a los gastos de campaña y garantizar la equidad en los espacios y tiempos en medios de comunicación. Respecto a los gastos de los partidos, la reforma de 1993 introdujo la figura de los *topes de gasto de campaña*, que significaba establecer un límite a las erogaciones de los partidos políticos durante las campañas electorales de los mismos, de esta forma, la superación de dichos topes constituía un ilícito.<sup>214</sup>

### *El acceso a los medios de comunicación masiva en la contienda política*

---

<sup>211</sup> Córdova., L y C. Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, op. cit., p. 28.

<sup>212</sup> En este punto, resulta importante resaltar que las fuentes ilícitas establecidas en el artículo 49, numeral 2 del COFIPE de 1993 coinciden con las prohibiciones actuales.

<sup>213</sup> El IFE era el encargado de determinar el ilícito y hacer ese hecho del conocimiento del Tribunal Federal Electoral, es decir, la autoridad administrativa indagaba y otra distinta, la jurisdiccional (TRIFE), imponía las penas.

<sup>214</sup> Los topes eran determinados, en el caso de la elección para Presidente, por el Consejo General del IFE; en el caso de las elecciones de senadores, por las Juntas Locales Ejecutivas de cada Estado; y, en el caso de las elecciones de diputados, por las Juntas Distritales Ejecutivas de cada Distrito.

El acceso desigual a los medios electrónicos y la *editorialización* por parte de los noticieros de las actividades de los partidos políticos en campaña constituían otro tema rezagado y recurrente de la agenda electoral. Se necesitaba revisar por lo menos tres grandes apartados: a) La utilización, por parte de los partidos, del tiempo público en radio y televisión<sup>215</sup>; b) La compra de publicidad, y c) El comportamiento de los medios de cara a los actores políticos (*editorialización* y cobertura noticiosa).

Con la reforma se estableció que sólo los partidos podrían contratar tiempo en radio y televisión para hacer campaña y que el IFE, a través de la Secretaría de Comunicaciones, se encargaría de solicitar a los concesionarios y permisionarios de estos medios que le entregaran un catálogo de horarios y tarifas mismo que, a su vez, sería puesto a disposición de los partidos. Fuera de estos tiempos no se podría contratar publicidad.

Así pues, el IFE integraría dicho catálogo y los partidos -con la mediación del propio instituto, sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo- podrían acceder a la publicidad. La medida intentaba evitar que algún concesionario negara la venta de publicidad a un partido determinado y también buscaba modular la presencia de los propios partidos en la radio y la televisión para evitar una gran desigualdad; además se pretendía evitar que los simpatizantes compraran *spots* directamente en los medios, volviendo inservibles los dispositivos relacionados con los límites a las aportaciones privadas y a los toques de gasto de campaña.

Con respecto al comportamiento de los medios en materia de cobertura política, la ley se limitó a crear un cierto contexto de exigencia hacia los medios. Según el COFIPE, el IFE *sugeriría* a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, los "*lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos*". Este primer sistema de monitoreo de los medios de comunicación electrónica fue bastante pobre, pues se trata de un tema que efectivamente produce un desequilibrio en la balanza de la competencia política. Así pues, durante la campaña electoral de 1994 la autoridad electoral se dedicó a la tarea de acotar los enormes desequilibrios en la cobertura de los

---

<sup>215</sup> Si bien desde 1977 los partidos tenían acceso reglamentado a la radio y la televisión, los alcances de la legislación seguían siendo muy limitados. La reforma de 1993 no propició cambios respecto a la repartición de tiempos oficiales en los medios de comunicación, más bien el litigio se centró en los otros dos terrenos: la desigualdad de recursos para la compra de publicidad y la parcialidad flagrante de los noticieros para brindar una cobertura objetiva a los actos proselitistas y de campaña.

medios hacia las diferentes campañas políticas mediante la adopción de acuerdos reglamentarios.<sup>216</sup>

### *El inicio de la fiscalización*

La reforma de 1993 inauguró una verdadera rendición de cuentas por parte de los partidos políticos. Así pues, se estableció que los partidos políticos estaban obligados a tener un órgano interno de finanzas y a entregar a la autoridad electoral *informes anuales*, en los que debían reportar el origen, monto y destino de todos sus recursos (públicos y privados); así como *informes de campaña* (cada tres años), en los que, de manera adicional, debían reportarse todos los ingresos y egresos realizados durante cada una de las distintas campañas en específico (Presidentes, Senadores y Diputados).

Para llevar a cabo esta primera tarea de fiscalización, la autoridad electoral tenía la atribución-deber de revisar, a través de una Comisión del Consejo General específica (artículo 49-B), dichos informes.<sup>217</sup> Sin embargo, en este momento el IFE aún no contaba con atribuciones para realizar compulsas o actuaciones adicionales. Aunque ahora nos parezca ingenuo, los partidos tenían la obligación de reportar al IFE todos sus ingresos y egresos, pero la tarea revisora del IFE estaba únicamente limitada a lo que los propios partidos le reportaban.<sup>218</sup>

### *Balance*

Finalmente, la discusión de 1993 acababa de reconocer que el tema del financiamiento y de la fiscalización -del dinero público y privado de los partidos políticos- debería ocupar el primer plano de la agenda electoral<sup>219</sup>;

---

<sup>216</sup> Cfr. Becerra et al., op. cit., pp. 299-301.

<sup>217</sup> Dicha Comisión podía proponerle al Consejo General la aprobación de disposiciones reglamentarias respecto a la contabilidad y presentación de los informes de los partidos; también tenía la atribución de analizar y dictaminar las quejas que se presentaran en contra de partidos que presuntamente contravinieran las normas. Además, en relación a los informes de campaña, la Comisión tenía que revisar el cabal cumplimiento de los partidos respecto a los toques de gasto de campaña (artículo 182-A).

<sup>218</sup> Como señala Córdova, “se trataba pues de facultades sumamente acotadas dado que no había modo de comprobar siquiera que los partidos hubieran cumplido con su obligación de reportar *todos* sus ingresos o gastos.” (Córdova, L., op. cit., p. 39).

<sup>219</sup> Antes de la reforma, el Instituto Federal Electoral organizó un foro de discusión para que “con base en la participación de distinguidos especialistas en la materia, se recogieran opiniones y propuestas destinadas a sumarse... a los trabajos de las Cámaras de Diputados y Senadores relacionados con las posibles reformas y adiciones al marco jurídico de los procesos

hasta antes de dicha fecha lo único que aparecía regulado eran las formas de determinar y suministrar el financiamiento público.<sup>220</sup> En este sentido, con la reforma de 1993 se reguló por primera ocasión el financiamiento privado; se determinó la forma y montos de dichas aportaciones y se estableció la prohibición de diversas fuentes de financiación. Además, se regularon los límites de los gastos que podían erogar los partidos y sus candidatos en cada campaña electoral, precisándose cuáles gastos eran sujetos a dicho régimen y las reglas para calcular los costos y determinar los topes correspondientes a cada elección (según fuera de diputado, senador o Presidente de la República).<sup>221</sup>

Por otro lado, por primera vez en nuestra historia se diseñó una cierta fiscalización a los recursos financieros de los partidos: la existencia de informes anuales y de campaña presentados por los partidos, supervisados por el IFE y cuyo eventual incumplimiento podría ser sancionado por el Tribunal Federal Electoral.

Más allá del contenido de las nuevas reglas, su sola incorporación a la Constitución y a la legislación electoral fue fundamental. Pero, ¿por qué era tan importante incorporar a la ley medidas que regularan las finanzas de los partidos políticos? Lorenzo Córdova y Ciro Murayama nos explican la importancia que juega un buen sistema de financiación política para las democracias constitucionales:

“Al asumir que el dinero gravita sobre las contiendas electorales y que contribuye a definir el perfil del sistema político y la calidad de la democracia,

---

electorales federales”. De esta forma, en dicho *Foro para la Reforma Electoral* se abordó como uno de los temas principales el relativo al régimen de partidos y las condiciones de la competencia. Sobre este tema, resultan particularmente interesantes las ponencias presentadas en las audiencias públicas del 26 de marzo y del 2 de abril de 1993, donde se recogen las opiniones de: Jesús Rodríguez, Leonardo Valdés, María de la Luz Mijangos, Arturo Sánchez, José Woldenberg, Jaime Cárdenas, Elias Huerta, Rodrigo Morales, Fátima Hernández, Raúl Trejo, Julio Faesler y Luis J. Molina Piñero (Cfr. IFE, *Foro para la Reforma Electoral. Memoria 1993*, IFE, México, 1993, pp. 1-118).

<sup>220</sup> “La necesaria consolidación de un sistema de partidos plural en momentos de transición política justifica el uso de este instrumento de intervención [financiamiento público]... El financiamiento privado y su regulación es, en realidad, insignificante (...) Ello demuestra el papel relevante y casi único del Estado en este modelo. [...] No obstante, una vez alcanzado el nivel deseado de consolidación democrática... surge un nuevo debate en torno a la manera de alentar la participación de los ciudadanos en el proceso y la incompatibilidad de un sistema democrático liberal con un modo de financiamiento que depende casi por completo del Estado.” (Morales, R. y J. F. Prud’ homme, op. cit., p. 19).

<sup>221</sup> Cfr. Núñez, A., “La reforma político-electoral de 1993 en México”, en *Boletín Electoral Latinoamericano*, IIDH-CAPEL, julio-diciembre de 1993, pp. 99-100.

prácticamente todos los países democráticos se han abocado a definir normas para favorecer la transparencia y la legalidad en el origen de los recursos que van a la política, así como a garantizar la independencia de los propios partidos políticos frente a grupos de poder económico o, peor aún, delincuenciales. Se busca así inducir una competencia política civilizada y democrática, donde no prive la ley del más fuerte o del más rico.”<sup>222</sup>

Desgraciadamente la realidad rebasó los alcances de la reforma de 1993. Por ejemplo: las contribuciones anónimas, que podían llegar hasta el 10% del total del financiamiento público a todos los partidos, constituían a todas luces un *hoyo negro* a las posibilidades fiscalizadoras de la autoridad electoral. Asimismo, “los montos que contemplaba la legislación para las contribuciones de las personas físicas y morales resultaron muy elevados, porque 100 personas físicas podrían de hecho contribuir con la misma cantidad de recursos públicos destinada a todos los partidos, lo mismo podía suceder con 20 personas morales.”<sup>223</sup>

No obstante, podemos calificar de histórica la reforma electoral de 1993 ya que reconoció la importancia que tiene para la competencia política - esa que a la vez determina la calidad de la democracia de un país- la relación entre el dinero y la política. Como consecuencia, la equidad en las condiciones de la competencia entre los partidos políticos será el tema que orientará el debate electoral después de 1994.

## 2.6 La reforma de 1994

La operación de reforma electoral que se llevó a cabo durante 1994 estuvo enmarcada por circunstancias muy delicadas que crearon un ambiente político bastante particular. Además de las exigencias de la oposición y de diversos actores políticos, fue un clima hostil y el fantasma de la violencia lo que determinó la urgencia del consenso entre los partidos políticos.<sup>224</sup> La violencia, el levantamiento en armas de un sector rezagado de la población y la masiva preocupación que desataron impusieron un gran reto al país, el cuestionamiento político era claro y muy fuerte: la vía electoral debía demostrar su pertinencia y viabilidad.

---

<sup>222</sup> Córdova, L. y C. Murayama (2006), op. cit., p. 17.

<sup>223</sup> Becerra, R. et al., op. cit., pp. 297-298.

<sup>224</sup> Fueron, sobretodo, dos hechos violentos los que sirvieron como acicate para que los partidos políticos realizaran otra ronda de reforma electoral: el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas el primero de enero de 1994, y el cobarde asesinato de Luis Donaldo Colosio -candidato del PRI a la presidencia- el 23 de marzo de 1994.

La reforma de 1993 fue un gran paso en el diseño de un sistema electoral más equitativo, sin embargo para finales de 1993 las críticas al sistema electoral, sobre todo a los insuficientes mecanismos de escrutinio y transparencia, no habían cesado. El sentido de una nueva reforma sería inyectar credibilidad al proceso electoral otorgando nuevos candados y la seguridad de la imparcialidad.<sup>225</sup>

Respecto al tema que nos ocupa, con la reforma de 1994 sólo se hizo una modificación a las normas de financiamiento y fiscalización, y fue que, partir de entonces, “los topes de gastos de campaña de las elecciones de senadores serían determinados por cada uno de los 32 Consejos Locales del Instituto, en lugar de las Juntas Locales Ejecutivas, y los topes de gasto de campaña de las elecciones de diputados se fijarían por cada uno de los 300 Consejos Distritales, y no por las Juntas Distritales Ejecutivas; es decir, por los órganos ciudadanizados del IFE y no por sus órganos ejecutivos.”<sup>226</sup>

El avance significativo se reflejó en materia de financiamiento indirecto, en específico: el acceso a los medios de comunicación electrónica. De esta forma, se produjo un acuerdo que otorgó 180% de tiempo adicional para los programas proselitistas en radio y televisión de cada uno de los partidos políticos (180% adicional al que se les había otorgado en 1991), además de que en la recta final el IFE convino con la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión difundir 116 mensajes radiofónicos diarios más a cada partido distribuidos conforme a su fuerza electoral.<sup>227</sup>

La reforma electoral de 1994 representó un esfuerzo admirable por parte de las fuerzas políticas del país; en primer lugar porque - en una época hostil y difícil- supieron privilegiar el consenso y el resultado fue la primera

---

<sup>225</sup> Afortunadamente la clase política supo salir avante y llevó a buen puerto el proceso de reforma; fue tal la intensidad del momento que por primera vez se llegó a un acuerdo que incluyó a todas las fuerzas políticas y sus candidatos. Asimismo, la reforma de 1993 no había logrado más que evidenciar la necesidad de pulir las normas respecto a las condiciones de la competencia, sobretodo en relación a los medios de comunicación.

<sup>226</sup> Córdova, L., op. cit., p. 39. Sin embargo, los topes de campaña establecidos por la propia autoridad para el proceso electoral de 1994 resultaron ser demasiado altos: “922 millones de pesos era la cantidad que un partido podía erogar en todas sus campañas; pero resultó que la suma de todos los gastos de campaña, para todo tipo de elección y entre todos los partidos, apenas alcanzó la suma de 414.7 millones de pesos... los topes resultaron ser exagerados, poco realistas y, al final, inoperantes.” (Becerra, R., et al., op. cit., p. 351).

<sup>227</sup> Además de las reformas legales, también se establecieron medidas complementarias, a saber: el Consejo General del IFE y el gobierno federal decidieron suspender 20 días antes de la jornada electoral la publicidad relacionada con varios programas gubernamentales, se incrementaron los tiempos en televisión y radio para todos los partidos políticos, y se acordó la transmisión televisiva directa de los actos de cierre de campaña (Cfr. *ibíd.*, pp. 338-349).

reforma electoral aprobada por todos los partidos políticos; y en segundo lugar porque se implementaron mecanismos que hicieron extensivas las garantías de certeza y equidad de nuestro sistema electoral, tales como la credencial para votar con fotografía y los monitoreos a los medios de comunicación.

En este orden de ideas, se puede asegurar que la apuesta de las reformas de 1993 y 1994 (es decir, su principal objetivo) fue la elección de 1994, la cual representaba la puesta en marcha de las nuevas normas y la eventual democratización del sistema político mexicano. La siguiente cita de Carlos Monsiváis nos ayuda a contextualizar el ambiente y las expectativas de la sociedad mexicana en las vísperas de la elección presidencial de 1994:

“El sentimiento y el pensamiento democráticos han ido construyéndose gracias a la experiencia del 68, las aportaciones históricas del Partido Acción Nacional y de las universidades públicas, la experiencia del 88, la resistencia del Partido de la Revolución Democrática, la actitud de muchos funcionarios convencidos de la imposibilidad de seguir por la vía del autoritarismo, el trabajo persistente de algunas publicaciones, la expansión de una nueva cultura cívica, la internacionalización del país, la paulatina consolidación de las regiones. Quizá lo avanzado no sea tan extraordinario en sí mismo, pero si se le compara con 1988 es un paso trascendental, el fruto del conocimiento y del hartazgo ante la demagogia, el paternalismo, los saqueos y las devastaciones a nombre del desarrollo. Esta es una de las conclusiones: si el presidencialismo prosigue, la sociedad no tiene mucho caso.”

Y más adelante...

“Se deposita el sentido de la democracia ya existente en la sociedad civil. Creo que sí, que se ha casi sacralizado el término, idealizado sin tomar en cuenta su realidad estricta, y sus debilidades, contradicciones, grados diversos y con frecuencia opuestos de madurez. Con todo, existe, y en sus versiones confiables está fuera del alcance de las manipulaciones del gobierno y de los extremismos de izquierda y derecha. Si a veces su entendimiento de la vida democrática es ingenuo o elemental, lo determinante es su inteligencia básica y el deseo genuino de cambio. Y por eso resulta irreversible la transición a la democracia: porque ya ha empezado desde abajo y desde hace tiempo.”<sup>228</sup>

## 2.7 1977-1994. *Un balance general*

---

<sup>228</sup> Monsiváis, C., “En la agonía del presidencialismo”, en *Nexos*, núm. 200, agosto de 1994, p. 49.

La primera etapa de la transición mexicana hacia la democracia en materia de financiamiento político abarca de 1977<sup>229</sup> a 1996 y comprende cinco reformas electorales; pero sólo hacia el final de esta primera etapa el sistema mexicano de financiación política encuentra un diseño relativamente aceptable que incluye una fiscalización de los recursos partidistas (1993). Sin embargo, sería injusto dejar de lado el hecho de que un verdadero proceso de transición implica una cirugía al entramado electoral en su conjunto, y no podría concentrarse en determinadas aéreas (como el financiamiento) sin antes haber atendido las principales urgencias. Así pues, como señala Murayama:

“De la apertura política que permitió la participación en la arena institucional de la pluralidad política real, en especial de la izquierda (1977); pasando por las reformas dirigidas a mejorar la representación política en el Congreso (1986); por la creación de garantías legales y operativas para el respeto al voto (1990-1991); por las modificaciones normativas para asegurar la credibilidad de la autoridad electoral (1993-1994)... se trata, en su conjunto, de cambios que desembocaron en dos objetivos mayores y complementarios: la existencia de un auténtico sistema de partidos y una institucionalidad que garantizara el sufragio efectivo.”<sup>230</sup>

En efecto, las urgencias de la transición giraron en torno a los siguientes ejes: la creación de un sistema de partidos plural (atendido sobretudo en las reformas de 1977 y 1990); el reflejo del mosaico ideológico nacional en los órganos de representación (en la Cámara de Diputados en primera instancia: 1977 y 1986/1987, y en la Cámara de Senadores en 1993); la realización de elecciones ciertas y transparentes (1990, 1993 y 1994); y la equidad en la contienda político-electoral (1993). En consecuencia, se puede asegurar que la relación entre el dinero y la política fue tomando mayor relevancia en tanto se fueron construyendo las instituciones que debe tener cualquier sistema electoral que se presuma democrático.

Ahora bien, en relación al financiamiento de los partidos políticos en México, encontramos que antes de la reforma de 1977 sólo se otorgaron ciertas prerrogativas a estas entidades; a partir de dicha reforma (y en las subsecuentes de 1986/1987 y de 1990) se fue normando gradualmente y de

---

<sup>229</sup> Si bien es cierto que a partir del año de 1963 se establece un incipiente régimen de prerrogativas a los partidos políticos, el momento más relevante se dio en 1977 cuando culminó el proceso de regulación jurídica de los mismos con su constitucionalización.

<sup>230</sup> Murayama, C., “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano” en Córdova, L. y P. Salazar (Coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, op. cit., p. 26.

manera muy puntual el financiamiento público.<sup>231</sup> Fue hasta 1993 cuando se establecieron, por primera ocasión, límites y controles tanto al financiamiento público como al privado, y se introdujeron los primeros instrumentos de fiscalización.

El objetivo de las operaciones reformadoras de 1993 y 1994 fue garantizar una elección imparcial que representara efectivamente la voluntad del pueblo; de esta forma se puso énfasis en extender las garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, impedir el uso de recursos y programas públicos a favor de cualquier partido, y una revisión del sistema de financiamiento. Dichas reformas, a pesar de sus limitantes, tuvieron la enorme virtud de permitir conocer, por primera vez, gracias a la revisión de los Informes Anuales y de Campaña de los partidos, la dimensión de los recursos –públicos y privados- involucrados en las contiendas electorales.

---

<sup>231</sup> En 1977 se amplió de manera importante el acceso de los partidos a los medios de comunicación social en radio y televisión. En 1986 se instituyó (legalmente) el financiamiento público y en 1990 se ensanchó significativamente a través de cuatro modalidades: dos que distribuían los recursos en forma igualitaria, independientemente de la fuerza electoral de los partidos; y dos que los distribuían tomándola en cuenta (Cfr. Núñez, A., op. cit., p. 98; y Merino, M., *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003, pp. 128-130).

### Capítulo 3. El financiamiento y la fiscalización en México bajo el régimen de la reforma de 1996

#### 1.1 El modelo de la reforma de 1996 y su contexto

La elección presidencial del 21 de agosto de 1994 definitivamente fue un hito en la historia de la democracia en nuestro país. Dichas elecciones, además de que fueron las más concurridas de la historia hasta ese momento, representaron el inicio en México de una verdadera contienda política entre partidos políticos. No se exagera si se afirma que se trataron de unas elecciones *fundacionales*,<sup>232</sup> sobretodo si consideramos la enorme participación de la sociedad y el reconocimiento generalizado a la legalidad del proceso; lo cual se vio reflejado en la opinión de diversos analistas.<sup>233</sup>

En este sentido, unos días antes de la elección Mauricio Merino señalaba que: “Esta vez, los comicios están lejos de ser un trámite de legitimación. Lo que quiere decir que la contienda electoral que esperamos para el día 21 [de agosto de 1994] no será la más reñida del siglo, sino la primera: la historia de México no conoce ninguna sucesión presidencial que haya podido ser, a un tiempo, pacífica y democrática.”<sup>234</sup> Sin embargo, a pesar de las enormes expectativas que generaba la vía electoral para la democratización del país, los posibles escenarios previstos para después de la elección se presentaban poco claros y de difícil predicción: los fantasmas de

---

<sup>232</sup> En palabras de Octavio Paz: “Estamos ante un fenómeno que revela una mutación en la conciencia nacional y que, probablemente, señala el principio de un cambio de rumbo de la nación... [Las elecciones de 1994] no fueron una explosión partidaria sino un acto de reflexión silenciosa: una enorme y pacífica concurrencia esperando pacientemente su turno ante las urnas (...) Emerge, todavía entre brumas, un México desconocido: un México de ciudadanos.” (Paz, O., “Las elecciones de 1994: doble mandato”, en *Vuelta*, núm. 215, México, Octubre, 1994, pp.11-12)

<sup>233</sup> Para hacer un recorrido del proceso electoral de 1994 a través de la opinión de diversos analistas políticos, pueden consultarse, en general, los “Cuadernos de nexos” de mayo, junio, julio y agosto de 1994 (en *Nexos*, núms: 197, 198, 199 y 200, respectivamente). Asimismo, para una descripción de la negociación política que se presentó después de la elección, cfr. Becerra, R. et al, op. cit., pp. 365-423.

<sup>234</sup> Merino, M., “Un camino sembrado de dudas”, en *Nexos*, núm. 200, agosto de 1994, p. 50. Asimismo, una interpretación de las tendencias históricas que convergieron para que se dieran dichas elecciones la encontramos en Gilly, A., “Estas ruinas que vemos o una nueva república” (en *Nexos*, núm. 200, agosto de 1994, pp. 7- 23).

la ilegalidad y la violencia producían incertidumbre dentro de todas las esferas de la sociedad.<sup>235</sup>

Al final, las elecciones se llevaron a cabo en un marco de certeza y legalidad<sup>236</sup>, aún cuando gran parte de la sociedad civil (y del ámbito intelectual y académico) manifestó su desconcierto con la victoria de Ernesto Zedillo como Presidente de la República, al que consideraban un lamentable resultado.<sup>237</sup> Empero, la población en su inmensa mayoría reconocía la legitimidad del proceso.

---

<sup>235</sup> Para darse una idea de las expectativas que produjo la elección de 1994 puede consultarse la revista *Nexos*, núm. 200, agosto de 1994. Ahora bien, respecto de los escenarios previstos para después de la elección, Merino advertía que: “Ninguno está basado en las instituciones sino en personas, en circunstancias, en la coyuntura inmediata. Ninguno resuelve el problema final de la democracia: el de las reglas pactadas y respetadas por todos. Ninguno abandona la idea de los nombres, para comenzar a construir la democracia en las leyes, los procedimientos y las instituciones.” Sin embargo, más adelante reconocía que “no hace falta demasiado para construir los consensos que llevarían finalmente al gobierno de las instituciones plurales, a través del recuento fiel de los votos.” (Merino, M., op. cit., p.50). Ahora bien, resulta oportuno recordar que el clima político de 1994 se encontraba ensombrecido por la violencia suscitada con el levantamiento en armas del EZLN y el asesinato del candidato del PRI a la presidencia Luis Donaldo Colosio; así como por el fantasma del fraude electoral. Al respecto, Arnaldo Córdova señalaba: “El principio que resume nuestro proceso de democratización... [es que] sólo habrá democracia si, en los espacios de poder actualmente existentes, se da un lugar a la fuerzas políticas en las que se expresa nuestra diversidad y nuestra pluralidad. (...) Negarlo es negar la posibilidad misma de una auténtica democracia en nuestro país.” (Córdova, A., “Los escenarios de las elecciones”, en *Nexos*, núm. 200, Agosto, 1994).

<sup>236</sup> Producto de los resultados de dicha elección, el sistema político mexicano devino en “un sistema de partidos integrado por tres grandes formaciones, pero claramente dividido en dos áreas, en la mitad norte del país una competencia bipartidista PRI-PAN, y en la mitad sur un bipartidismo PRI-PRD; aunque en ese momento ya existían excepciones regionales” (Becerra, R. et al., op. cit., 368). Consultar además los “Cuadernos de nexos” de septiembre, octubre y noviembre de 1994 (en *Nexos*, núms: 201, 202 y 203, respectivamente).

<sup>237</sup> Cabe señalar que dicha postura de desconcierto entre varios analistas y académicos no debe confundirse con molestia o enojo hacia la ciudadanía, sin embargo para gran parte de la población las grandes asignaturas pendientes de la transición eran separar entonces al PRI del gobierno y del Estado, y a los gobiernos de las instituciones públicas. Así pues, la opinión de una parte de la sociedad respecto a los que votaron por el PRI fue: “pueblo rajón, amnésicos voluntarios, miopes, gente que perdió una oportunidad histórica.” (*La Jornada*, 22 y 23 de agosto de 1994). Sin justificar cualquier tipo de agresión, resultaba comprensible la molestia de un sector de la población con el gobierno por los resultados de la ineptitud y la prepotencia acumuladas durante medio siglo, además de la matanza de estudiantes en 1968 y el supuesto fraude electoral de 1988 (Cfr. Loaeza, S., “Me caí de la nube más alta”, en *Nexos*, núm. 200, agosto de 1994, pp. 11- 13). Sin embargo, como advirtió Luis Salazar, “la peculiar historia de nuestro régimen político ha posibilitado una excepcional combinación de autoritarismo hegemónico con procedimientos electorales sistemáticos que, progresivamente, han ido acotando al primero, lo que explica tanto la lentitud como las contradicciones de dicha

Es verdad que las elecciones de 1994 habían sido las más limpias de la historia, pero también hicieron más visible que nunca los defectos del sistema electoral mexicano; sobretodo la urgente necesidad de crear condiciones más equitativas a la competencia<sup>238</sup>, la urgencia de regular lo relativo a los medios de comunicación<sup>239</sup>, más recursos a los partidos y mucho mejores instrumentos para la revisión y fiscalización del dinero que se incorpora a la política.<sup>240</sup> La situación de las condiciones de la competencia política cambiaría de manera radical a partir de la experiencia del proceso que llevó a Zedillo a la presidencia.<sup>241</sup>

En este sentido, varias voces se pronunciaron respecto al determinante papel que jugó el dinero en el resultado de dichas elecciones, es decir, en contra de la falta de equidad en el proceso. Así por ejemplo, Arnaldo Córdova señaló que: “las elecciones fueron las más limpias que hemos tenido a lo largo de la historia; pero fueron tan ventajistas, tan inequitativas y tan injustas como lo han sido todas las que hemos tenido desde hace más de setenta años.”<sup>242</sup> Otros analistas también expresaron su inconformidad, Luis Salazar señaló la importancia de superar dicha inequidad que seguía afectando la credibilidad y legitimidad de los comicios; aseguraba que el resultado de las elecciones también fue producto “de una desigualdad en recursos materiales y humanos que se alimenta no de la voluntad popular sino de los vínculos clientelares

---

transición, así como sus diferencias frente a otros procesos democratizadores.” (Salazar, L., “Las elecciones y los mitos de la transición”, en *Nexos*, núm. 201, septiembre de 1994, p. 16).

<sup>238</sup> Cfr. Morales, R. y J. F. Prud'homme, op. cit., pp. 16-23; y Román, G., “Partidas y partidos”, en *Voz y Voto*, núm. 2, abril de 1993, pp. 24-27.

<sup>239</sup> Cfr. Covarrubias y Asociados, S.C., “Financiamiento y medios. Urge informar” (ibíd., pp. 28-31); Musacchio, H., “De la hoja parroquial al satélite” (ibíd., pp. 32-34); y Trejo, R., “Medios parciales, reglas insuficientes” (ibíd., pp. 35-37).

<sup>240</sup> Unos días antes de la elección Arnaldo Córdova advertía: “¿Dinero? Por supuesto. Ese es el problema... A pesar de los enormes avances que legal y políticamente hemos logrado en los últimos tiempos, (...) no hay igualdad ni equidad en la conducción del proceso electoral.” (Córdova, A., “Los escenarios de las elecciones”, op. cit.).

<sup>241</sup> El mismo Ernesto Zedillo, entrevistado en Inglaterra el 29 de enero de 1996, declaró: “[...] estoy dispuesto a fomentar nuevas reglas electorales, y ser equitativos tiene que ver con dos sentidos: uno, el financiamiento de los partidos políticos, el financiamiento de las campañas políticas y también el acceso a los medios... Yo diría que éstos son los dos temas básicos que quedan pendientes para alcanzar lo que yo he descrito como la reforma electoral definitiva.” (Citado en Becerra, R. et al., op. cit., p.373).

<sup>242</sup> Córdova, A., “Elecciones: una evaluación”, en *Nexos*, núm. 201, septiembre de 1994, p. 9. Es importante señalar que el autor reconoce que a pesar de la desigualdad en las condiciones de la competencia la victoria del PRI fue inobjetable. Sin embargo, como señalaba Octavio Paz, “Así constituido, desde arriba, el partido [PRI] ha dispuesto siempre, especialmente en periodos electorales, de cuantiosos recursos estatales. Nada de esto es democrático.” (Paz, O., op. cit., p. 10).

entre Estado, gobiernos, corporativismo obsoleto y partido *oficial*. (...) Que se sustenta no en una opinión pública informada de manera plural y objetiva, sino en las complicidades y contubernios con medios de comunicación estridentes y poco confiables.”<sup>243</sup> Asimismo, Merino ofreció una lectura de las elecciones basada en una clasificación de cinco posibles “votos distintos que se entrelazaron el 21 de agosto a favor del PRI”, de los cuales al tercero lo llamó el *voto de los medios masivos*, o, si se prefiere, de la inequidad: “el voto de los menos informados y menos politizados, que orientaron sus preferencias por las imágenes que veían en la televisión, escuchaban en la radio o, eventualmente, leían en la prensa. ¿Cuántos de esos votos se relacionan con los electores de menores ingresos, de menor formación, de menor interés en la cosa pública? ¿Cuántos de ellos vinieron de las colonias urbanas más pobres, del medio rural apartado y aislado? ¿Cuántos se hubieran modificado en condiciones de mayor equidad entre los diferentes mensajes políticos que se cruzaron en las campañas?”<sup>244</sup>

En efecto, una vez concluido el proceso electoral de 1994 y después de revisar los informes financieros que los partidos presentaron, las conclusiones no dejaban lugar a dudas: el aspecto más relevante, la deformación mayor en el sistema electoral mexicano residía en la *asimetría* de los recursos disponibles que prevaleció a lo largo de la campaña<sup>245</sup>; y aunque la incipiente revisión tuvo un alcance limitado, sin duda se trató de todo un salto cualitativo, pues quedó al descubierto una información hasta entonces desconocida, tales como: algunas de las fuentes de financiamiento privado, el tipo de gasto que realizan los partidos políticos, en qué rubro se gasta más, cuál es la magnitud de ese gasto, y sobre todo, el grado de disparidad de los recursos disponibles y efectivamente gastados por los partidos políticos. En

---

<sup>243</sup> Salazar, L., “Las elecciones y los mitos de la transición”, en *Nexos*, núm. 201, septiembre de 1994, p. 16.

<sup>244</sup> Merino, M., “¿Qué pasó con la transición?”, en *Nexos*, núm. 201, septiembre de 1994, p.18.

<sup>245</sup> Así, los resultados de la revisión que realizó la Comisión de Consejeros Ciudadanos encargada de fiscalizar los Informes de Campaña, mostraron la enorme asimetría en la distribución de los recursos erogados durante el proceso electoral de 1994 por los partidos contendientes: en las elecciones presidenciales el PRI dispuso del 71.4% del total del dinero gastado, el PAN 17.8%, el PRD 6.05%, el PT 1.15%, el PDM 1.02%, el PPS 0.9%, el PFCRN 0.87%, el PVEM el 0.56% y el PARM 0.24% (Cfr. Becerra, R. et. al, op.cit., pp. 371-372). Asimismo, “por lo que hace al total del dinero erogado en las campañas (no sólo la presidencial), señala Lorenzo Córdova, el resultado es aún más asimétrico: PRI, 78.28%; PAN, 10.37%; PRD, 4.73%; PPS, 1.52%; PFCRN, 1.02%; PARM, 1.28%; PDM, 1.12%; PT, 1.12% y, PVEM, 0.80% (*Memoria del proceso electoral federal de 1994*, IFE, México, 1995, p. 246).” [Córdova, L., “Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006”, op. cit., p. 40].

1994, por primera vez en la historia se pudo tener una idea del dinero involucrado en la lucha política, es decir: la magnitud de los ingresos y erogaciones de los partidos políticos.

Con lo que respecta a la fiscalización, el mismo informe reconoció limitaciones jurídicas y técnicas: el obstáculo principal era que la revisión sólo podía llevarse a cabo a partir de la palabra de los partidos, es decir, de la pura declaración de ingresos y gastos que los propios partidos auditados realizaban. Además, desde la perspectiva del gasto, la regulación de la figura de los *topes de gasto* resultaba oportuna pero, dada la fórmula legal para calcularlos, en la campaña de 1994 la novedosa medida no arrojó los resultados esperados. Dentro de este contexto, el tema del financiamiento y de la fiscalización tomaría un lugar absolutamente clave en la reforma por venir; podemos asegurar que la experiencia de 1994 fue el acicate que detonó la magna operación reformadora de 1996. El objetivo era claro, atacar el último de los problemas de los procesos electorales mexicanos: la inequidad en las condiciones de la competencia.

## 1.2 Normas sobre financiamiento

Con la reforma electoral de 1996 se concluyó el ciclo de reformas, iniciadas en 1977, que condujeron la transición mexicana hacia la democracia.<sup>246</sup> Dicha reforma se caracteriza particularmente por la extensión de su agenda<sup>247</sup>, sin embargo fue el tema de las condiciones de la competencia (es decir, del financiamiento a los partidos y el de su acceso a los medios electrónicos) el que con mayor claridad se colocó en el centro del debate. A lo largo de este capítulo se trata de explicar y documentar la importancia del financiamiento y de la fiscalización en el diseño mexicano de financiación política que surgió de la operación reformadora de 1996, y que estuvo vigente en nuestro país por más de una década hasta que fue sustancialmente modificado con la última reforma electoral de 2007.

---

<sup>246</sup> Es verdad que la reforma de 1996 permitió una verdadera transición democrática que se vio reflejada principalmente en la alternancia del Poder Ejecutivo en el año 2000. Sin embargo, en ningún momento se asegura que se trató de una reforma acabada o *definitiva*; en este sentido, es importante distinguir que cuando se afirma que con dicha se reforma se concluyó la transición democrática, no significa que se haya presentado una *consolidación* o *calidad democrática* en el régimen político mexicano. En particular, concuerdo con los autores que ven en la reforma electoral de 2007 un importantísimo esfuerzo para avanzar en la consolidación de la democracia en México.

<sup>247</sup> Véase Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J., *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, FCE, México, 1997, p. 93-94. El texto es ampliamente recomendable si se quiere tener un mapa general de la reforma electoral de 1996.

Podemos decir que una vez que México cumplió los dos grandes objetivos de su transición a la democracia –garantizar elecciones limpias, confiables y legales, y asegurar una autentica competencia electoral-, “su agenda política se desplazó hacia nuevos temas y comenzó a enfrentar con mayor claridad los problemas que aquejan a todo sistema democrático, entre ellos, los relativos al control de las finanzas de los actores políticos.”<sup>248</sup>

Lo anterior resulta fácilmente comprobable (y muy sintomático) cuando analizamos el nivel de desagregación que en este punto experimentó la normatividad electoral -producto de una gradual (pero intensa) especialización de los debates electorales-, y es que “con la reforma electoral de 1996, los partidos políticos pactaron un marco normativo, en la Constitución y en la ley, de las condiciones de la competencia que incluyó: un financiamiento público predominante frente al privado; la especificación de las fuentes legítimas para obtener financiamiento privado y los límites de esas donaciones; la exclusión de dinero de determinados orígenes (gobiernos, el extranjero, las iglesias, empresas mercantiles, mexicanos en el extranjero y donativos anónimos); topes a lo que los partidos pueden gastar en las campañas, y un régimen de amplia fiscalización a las finanzas de los partidos y las sanciones a que se hacen acreedores si violan la ley. Además, se afinaron los mecanismos a través de los cuales los partidos pueden acceder a los medios de comunicación.”<sup>249</sup>

Los objetivos que este nuevo marco normativo buscaba proteger y encarar eran principalmente los siguientes: 1) mantener la independencia y autonomía de los partidos frente a grupos facticos de poder (económico, social, institucional), legales o ilegales; 2) equidad en las condiciones de la competencia, y 3) la transparencia en las operaciones financieras de los partidos políticos, en tanto que estos son entidades de interés público.<sup>250</sup>

A continuación se ofrece un análisis pormenorizado del modelo mexicano de financiamiento a la política vigente entre 1997 y 2007.

### 1.2.1 Financiamiento público

Con la reforma electoral de 1996 se concluyó el ciclo de reformas en pos de un auténtico sistema de partidos, estableciéndose que el financiamiento público que reciben debe ser predominante sobre el privado para que puedan cumplir de manera adecuada con su función. Lo anterior es fundamental, ya

---

<sup>248</sup> Córdova, L. y C. Murayama (2006), op. cit., p. 19.

<sup>249</sup> *Ibidem*.

<sup>250</sup> Cfr. Woldenberg, J., *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, 2002.

que al establecer que los recursos públicos de los partidos políticos prevalecen sobre los de origen privado se tiene por objeto evitar que los partidos políticos se vuelvan rehenes de cualquier interés particular.

A partir de 1996 la fracción II del artículo 41 de la Constitución estableció que “la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”. El mismo artículo señalaba que “el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales...”, además en el inciso c) de la misma fracción II se contemplaba un rubro de financiamiento por actividades específicas. De esta forma, el financiamiento público se dividiría en las siguientes modalidades (artículo 49, numeral 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales):

- a) Financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes

Con la reforma de 1996 se estableció que los partidos políticos tendrían derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas que les otorgara la ley; además la reforma estableció una regla más equitativa: 70% del monto total se distribuiría de manera proporcional y 30% igualitario. En efecto, el artículo 41 constitucional estableció lo siguiente:

“Art. 41.-...

II. [...]

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;”

El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se determinaba anualmente a

partir de una serie de multiplicaciones que tenían como base la figura del costo mínimo de campaña. La figura del <<Costo Mínimo de Campaña>> (CMC) se refiere a “una canasta de bienes de los gastos en que incurren los partidos y candidatos en los distritos y en las entidades del país”, sin embargo “los costos no necesariamente implican la erogación mínima que debe hacer un partido en cada una de las campañas en que postule candidatos federales y son, en realidad, el multiplicador base que se utiliza para fijar posteriormente el financiamiento público de los partidos en su conjunto.”<sup>251</sup>

De esta forma, de acuerdo a la ley, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinaba anualmente los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de la República<sup>252</sup>, después se tomaba en cuenta el CMC de una campaña para diputado, se multiplicaba por el número de diputados a elegir (500) y por el número de partidos políticos nacionales con registro y representación en el Congreso de la Unión. Después, el CMC de una campaña para senador se multiplicaba por el total de senadores a elegir (128) y se multiplicaba por el número de partidos políticos nacionales representados en el Congreso. El tercer componente del financiamiento era el CMC de una campaña para Presidente de la República (que a su vez se desprendía de multiplicar el CMC para diputado por los 300 distritos electorales que conforman el territorio mexicano (es decir, por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa), dividirla entre el número de días que durara una campaña para diputado y multiplicarla por el número de días que durara una campaña para Presidente). Los resultados de cada uno de estos ejercicios se sumaban y de ahí resultaba la bolsa final del financiamiento para actividades ordinarias; de esta forma, la fórmula de cálculo para determinar el financiamiento público ordinario era la siguiente:

$$(\text{CMC diputados} \times 500 \times \text{número de partidos en el Congreso}) + (\text{CMC senador} \times 128 \times \text{número de partidos en el Congreso}) + \text{CMC Presidente}$$

El financiamiento público ordinario se distribuía en un 30% igualitario para los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, y el 70% restante se distribuía según el porcentaje de la votación nacional emitida que obtuviera cada partido –con representación en

---

<sup>251</sup> Woldenberg, J., *La reforma electoral 1989-1990*, op. cit., p. 23.

<sup>252</sup> En la determinación de dichos costos se tomaba como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, y se actualizaban mediante la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor que establecía el Banco de México (Artículo 49, numeral 7, fracción VI del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)

el Congreso- en la última elección de diputados.<sup>253</sup> Asimismo, cuando nuevos partidos entraban en la contienda, comenzaban a recibir cada uno el 2% del total del financiamiento por actividades ordinarias que tienen los partidos que ya cuentan con representación en el Congreso. Si después estos nuevos partidos, en una elección, obtenían por lo menos el 2% de los votos y colocaban representantes en el Congreso, entonces participaban en el reparto del 30 y 70% antes mencionado.<sup>254</sup>

b) Reglas para determinar el financiamiento de campaña

A partir de 1996, en años de elecciones federales los partidos recibirían para gastos de campaña un tanto idéntico al que recibían por actividades ordinarias, es decir, el monto se duplicaba.

“Art. 41.-...

II. (...) El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año;”

En el año de la elección, a cada partido se le otorgaría para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público ordinario que le

---

<sup>253</sup> Además, cada partido debía destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que recibiera, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación (art. 49, Núm. 7, Fr. VIII).

<sup>254</sup> Cfr. Córdova, L. y C. Murayama (2006), op. cit., p. 21. Como señalan los mismos autores, “Gracias a estas disposiciones... el financiamiento público total de que dispusieron los partidos se multiplica cinco veces en términos reales en 1997 –la primera elección después de la reforma- frente a lo que dispusieron en los comicios federales previos, los de 1994. Además, el reparto fue mucho más parejo: por ejemplo, para la elección presidencial de 1994, el PRI recibió el 53% del financiamiento público, al PAN el 16%, el PRD el 9%, y dos por ciento el Partido del Trabajo (PT) y el PVEM respectivamente, mientras que en la siguiente renovación de la Presidencia de la República, en el año 2000, la coalición liderada por el PRD obtuvo el 34% de los recursos públicos, la coalición del PAN y el Partido Verde recibió el 30% y otro 30% estuvo en manos del PRI. Es decir, gracias a la reforma electoral de 1996 se consiguió anular la enorme disparidad en el acceso a los recursos que había caracterizado al sistema político mexicano durante buena parte del siglo XX.”

correspondiera en ese año. Además, los partidos que obtuvieran su registro con fecha posterior a la última elección, se les otorgaba el 2% del monto total de financiamiento ordinario de todos los partidos, y en año electoral una cantidad adicional igual para gastos de campaña (art. 49, núm. 8 del COFIPE).

c) Otras partidas de financiamiento: actividades específicas<sup>255</sup>

La ley también contemplaba un financiamiento público por actividades específicas en virtud de que se consideraran a los partidos políticos como entidades de interés público, así pues “la educación y capacitación política, investigación socioeconómica política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto” (Artículo 49, numeral 7, inciso c). Sin embargo, no se podían acordar apoyos por cantidades mayores al 75% anual de los gastos comprobados que por actividades específicas hubieren erogado los partidos en el año anterior.

### 1.2.2 Financiamiento privado

Por lo que se refiere al financiamiento que no proviene del erario público, a partir de 1996 la ley contempla las siguientes modalidades:

1. Financiamiento de la militancia; conformado por las cuotas obligatorias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. Ahora bien, cada partido determina libremente los montos mínimos y máximos de las cuotas de sus afiliados, de las cuotas que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas, así como las aportaciones de sus organizaciones.<sup>256</sup>
2. Financiamiento de simpatizantes; se conforma por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con

---

<sup>255</sup> La Constitución señalaba: “Art. 41, Base II. [...] c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.”

<sup>256</sup> Además se estableció que el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido debía expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de las cuales debía conservar una copia para acreditar el monto ingresado (art. 49, núm. 11 del COFIPE).

residencia en el país, que no estén expresamente señaladas como fuentes prohibidas por la ley.<sup>257</sup>

3. Autofinanciamiento; se compone por los ingresos que los partidos obtienen de sus actividades promocionales tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos. Los partidos deben reportar los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos.
4. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Los partidos políticos pueden crear fondos y fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, dichos fondos y fideicomisos deben ser manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que cada partido considere conveniente, y deben destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político. Empero, la ley prohíbe que los partidos políticos adquieran acciones bursátiles.

#### *Montos permitidos (límites a la recaudación y límites a las aportaciones)*

El aumento del financiamiento público a los partidos políticos obligó a modificar el monto máximo de las aportaciones de los simpatizantes de 1% del monto total de dicho financiamiento en el caso de las personas físicas y 5% en caso de las personas morales, a 0.05% de ambas. En este sentido, ningún partido político podía recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público ordinario que correspondiera a todos los partidos.<sup>258</sup>

Por otro lado, de las aportaciones en dinero debían expedirse recibos foliados por los partidos políticos con los datos de identificación del aportante, salvo que se obtuvieran mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública (siempre y cuando no implicaran venta de bienes o artículos promocionales); además, las aportaciones en especie se realizarían a través de un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. Lo anterior significó un

---

<sup>257</sup> Asimismo, la ley señalaba: “Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del 25%. (art. 49.4 COFIPE).

<sup>258</sup> En 1997, ese 0.05% del total del financiamiento equivalió a \$515,875.41 pesos mexicanos (65, 177 dólares estadounidenses de ese año) y en el año 2000 a \$750, 228.06 pesos (78, 971 dólares estadounidenses en ese año) cifras todavía altas en perspectiva comparada. (Cfr. Lujambio, A., op. cit., p. 380).

cambio radical muy importante: la ley prohibió las aportaciones anónimas; es decir, se optó (correctamente) por la publicidad de donantes y donativos.<sup>259</sup>

### 1.2.3 Prohibición de ciertas fuentes de financiamiento

La reforma de 1996 ratificó las mismas fuentes prohibidas de financiamiento que estableció el legislador en 1993. Vale la pena subrayar que las prohibiciones de entonces coinciden con las prohibiciones actuales. Dichas fuentes ilícitas de financiamiento serían (art. 49.2 COFIPE):

“No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.”

De igual forma, y a partir de entonces, los partidos políticos no pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

### 1.2.4 Límites a los gastos de campaña

Otro cambio importante, también promotor de la equidad de la contienda, fue reducir significativamente los topes de gasto de campaña de los partidos.<sup>260</sup> De este modo, el Consejo General determinaría los topes de gastos de campaña, (artículo 182-A):

---

<sup>259</sup> Así, el artículo 49, numeral 3 del COFIPE señalaba: “Los partidos políticos tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.”

<sup>260</sup> En el artículo 41 de la Carta Magna se estableció lo siguiente: “La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus

- a) Para la elección de Presidente, el tope máximo de gastos de campaña sería la cantidad que resultara: de multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña (cmc) de diputado por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para Presidente.
- b) Para la elección de diputados se multiplicaba por 2.5, el costo mínimo de la campaña para diputados que se hubiere fijado para efectos del financiamiento.
- c) Para cada fórmula en la elección de senadores, el tope máximo para gastos de campaña se obtenía de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senadores, por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos a considerar sería mayor de veinte.

Así pues, “con base en la ley electoral de 1993, la suma de los topes de gasto de campaña en 1994 fue de 899 millones de pesos mexicanos corrientes (290 millones de dólares estadounidenses), mientras que en 2000 fue de 1, 118 millones de pesos mexicanos corrientes (117 millones de dólares estadounidenses).”<sup>261</sup> Esta reducción condujo en el año 2000 a un proceso más equitativo.<sup>262</sup>

### 1.2.5 El acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónica y el gasto en este rubro

1994 arrojó una experiencia muy valiosa: ya se contaba con los medios institucionales para hacer un seguimiento preciso y riguroso del comportamiento de los medios y del espacio que éstos le dan a la política, y que esos mismos instrumentos permitían corregir las deformaciones más evidentes registradas en los medios de comunicación masiva.<sup>263</sup>

---

simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

<sup>261</sup> Lujambio, A., op. cit., p. 380.

<sup>262</sup> Nuevamente, la ley establecía que: “Cada partido político deberá destinar el 50% de las erogaciones que realice para propaganda en radio y televisión en programas para la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos, así como para el análisis de los temas de interés nacional y su posición ante ellos (artículo 182-A).” Lo cual nunca ha sucedido.

<sup>263</sup> Para un análisis detallado del monitoreo de radio y televisión durante la elección de 1994 consultar Aguirre, P., R. Becerra, L. Córdova y J. Woldenberg, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1995, pp. 87-105.

Un aspecto muy importante es que, a propuesta del PRD, el Instituto Federal Electoral -con ayuda de organizaciones ciudadanas- acordó desplegar monitoreos sistemáticos que verificaran el comportamiento informativo de los principales noticiarios de televisión y radio durante la elección de 1994. Los resultados que éste monitoreo sistemático arrojó se convirtieron en un detonante prácticamente irrefutable de la necesidad de corregir la actuación de los medios, que dejada a su espontaneidad reflejaba y potenciaba la inequidad en la competencia de los candidatos.<sup>264</sup> En efecto, lo que antes sólo se sospechaba y suponía, ahora se revelaba y se discutía con precisión estadística: los medios de comunicación masiva no sólo eran vehículo de la pluralidad real, sino que por el contrario se habían vuelto factores desequilibrantes de la competencia, tanto en lo que toca a su trato parcial a la oposición como en lo relativo a la cantidad, tiempo y espacio que abrían para el partido en el gobierno.<sup>265</sup>

En consecuencia a lo antes señalado, la ley amplió significativamente los tiempos en radio y televisión pagados por el Estado<sup>266</sup>, cuya distribución siguió la fórmula del porcentaje de 70 y 30 del financiamiento público.

a) A través de tiempos oficiales.

Se estableció que los partidos accederían a los tiempos oficiales del Estado a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y de la Comisión de Radiodifusión del IFE. Ahora bien, del tiempo total que le correspondía al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de

---

<sup>264</sup> Para darnos una idea de la inequidad que revelaron dichos monitoreos, la empresa Delfos – que dio un seguimiento paralelo al del IFE- demostró que un solo partido, el PRI, concentraba más del 40% de la atención noticiosa. A causa de la difusión pública de los resultados de dichos monitoreos, los dueños de las dos grandes cadenas televisivas nacionales decidieron ceder tiempo -tres programas de 15 minutos en horarios preferentes- gratuitamente a todos los partidos contendientes (Cfr. Becerra, R. et al., *La mecánica del cambio político en México*, op. cit., pp. 338-340).

<sup>265</sup> Para ilustrar la relevancia e influencia de los medios de comunicación electrónica respecto a la configuración de la ideología política de la ciudadanía, basta señalar un dato: los tres principales candidatos a la presidencia en 1994 (Cuauhtémoc Cárdenas por el PRD, Diego Fernández por el PAN y Ernesto Zedillo por el PRI) acordaron realizar entre sí un debate televisado nacionalmente para confrontar ideas y proyectos, éste fue el programa más visto en la historia de la televisión mexicana hasta entonces con 40 millones de espectadores (Cfr. *Ibíd.*, p. 338).

<sup>266</sup> El texto constitucional señalaba lo siguiente: “Art. 41.- [...] II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social.”

televisión, cada partido disfrutaría de 15 minutos mensuales en cada uno de dichos medios; además los partidos tenían derecho a participar conjuntamente en un programa especial que sería transmitido por radio y televisión dos veces al mes. Asimismo, el COFIPE señaló que los partidos harían uso de su tiempo mensual en dos programas semanales, cuyo orden de presentación se determinaría mediante sorteos semestrales.<sup>267</sup>

#### a.1) Campañas

Durante las campañas electorales, los partidos tenían derecho a transmisiones adicionales. De este modo, en la elección para Presidente de la República el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos sería de 250 horas en radio y 200 en televisión; asimismo, en los procesos electorales en que sólo se renovara el Congreso, el tiempo de transmisión correspondería al 50% de los tiempos señalados.<sup>268</sup>

Ahora bien, de los tiempos señalados en el párrafo anterior, a cada partido sin representación en el Congreso le correspondería un 4% del total. Los partidos con representación gozarían del tiempo total en un 30% igualitario y un 70% proporcional.<sup>269</sup>

#### b) A través de compra de publicidad.

El artículo 48 del COFIPE estableció que, durante las campañas electorales, sería derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión. En este sentido, la Secretaría Ejecutiva del IFE les

---

<sup>267</sup> La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos determinaría las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones. En este sentido, los tiempos destinados a dichas transmisiones tendrían preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal, asimismo los concesionarios debían transmitirlos en horario de mayor audiencia (artículo 46).

<sup>268</sup> La ley señalaba: “Durante el tiempo de las campañas electorales [adicionalmente a los tiempos oficiales ordinarios] se adquirirán, por conducto del Instituto Federal Electoral para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos. En ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Los promocionales que no se utilicen durante el mes de que se trate, no podrán ser transmitidos con posterioridad [artículo 47 COFIPE].”

<sup>269</sup> Durante los procesos electorales, los partidos debían utilizar la mitad del tiempo que les correspondía para difundir el contenido de sus plataformas electorales (artículo 44 COFIPE). Pero eso nunca sucedió.

solicitaría a los concesionarios o permisionarios de radio y televisión un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes, disponibles para su contratación por los partidos políticos -las cuales no serían superiores a las de publicidad comercial. La Secretaría pondría a disposición de los partidos políticos dichos catálogos.<sup>270</sup>

La Comisión de Radiodifusión realizará monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, para informar al Consejo General. En ningún caso se permitía la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido o candidato por parte de terceros.

### *1.3 Fiscalización y sanciones*

Con la reforma de 1996 se fortalecieron de manera importante las capacidades y atribuciones fiscalizadoras de la autoridad electoral.<sup>271</sup> En primer lugar, se hizo permanente y no temporal la función de la Comisión de Consejeros encargada de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, otorgándole una serie de facultades que le permitían controlar de manera mucho más eficaz los recursos que ingresaban a las arcas partidistas (y a las de las Agrupaciones Políticas Nacionales); y en segundo lugar, con el fin de lograr una fiscalización exitosa, se construyó una estructura especializada permanente.<sup>272</sup>

#### a) Órgano fiscalizador

---

<sup>270</sup> El mismo artículo 48 estableció que los partidos políticos debían comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en los que tuvieran interés de contratar tiempos. Una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación, la misma Dirección Ejecutiva daba a conocer los tiempos, canales y estaciones para cada uno de los partidos políticos, con el objeto de que llevaran a cabo directamente la contratación respectiva. De igual manera, la propia Dirección comunicaba a cada uno de los concesionarios los tiempos y horarios que cada uno de los partidos políticos estaba autorizado a contratar con ellos.

<sup>271</sup> Dicha reforma estableció en el artículo 41 de la Constitución lo siguiente: “La ley fijará [...] los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten [los partidos] y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

<sup>272</sup> En este sentido, la Comisión podía contar con el personal técnico que autorizara el Consejo para el eficaz desempeño de sus funciones (artículo 49-B del COFIPE).

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas sería la encargada de revisar los informes de los partidos políticos y vigilar el manejo de los recursos de los mismos, para dicho fin contaría con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. A partir de entonces, la Comisión de Fiscalización contó con una serie de nuevos mecanismos entre los que vale la pena resaltar los siguientes:

- Elaborar reglamentos y lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de los partidos y para que los mismos lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria.
- Solicitar, en cualquier momento, informes detallados a los partidos respecto de sus ingresos y egresos.
- Ordenar la practica de auditorías (directamente o a través de terceros) a las finanzas de los partidos políticos; así como visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- Presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas.
- Informar al Consejo de las irregularidades en que incurrieron los partidos derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.
- Proporcionar a los partidos la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de estas obligaciones.

Además, la Comisión podía iniciar, de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera conocimiento o se presumiera la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

#### b) Instrumentos de fiscalización

Se determinó que los partidos debían presentar ante la Comisión los informes sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que recibieran por cualquier modalidad de financiamiento; los dos tipos de informes que se establecieron fueron:

- 1- Informes anuales; donde se reportarían los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos realizaron durante el año.
- 2- Informes de campaña; en los cuales se reportaría el origen de los recursos que se utilizaron para financiar los gastos de campaña, así como el monto y

destino de dichas erogaciones. Así pues, se estableció que los partidos debían presentar un informe por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido y el candidato realizaron en el ámbito territorial correspondiente.<sup>273</sup>

Además, la reforma “hizo coparticipe a los partidos políticos en las funciones de vigilancia en materia de financiamiento, atribuyéndoles la posibilidad de iniciar, a través de quejas o denuncias contra otros partidos políticos, un procedimiento administrativo desahogado ante la Comisión de Fiscalización la cual debería presentar su dictamen y proyecto de resolución al Consejo General del Instituto”.<sup>274</sup>

Cabe resaltar que, en el afán de propiciar una fiscalización exhaustiva, “el 13 de noviembre de 1991 el IFE suscribió un convenio con la PGR en el cual ambas dependencias se comprometieron a proporcionarse recíprocamente – dentro de los límites legales- el auxilio y la documentación necesarios para cumplir con sus respectivas funciones”.<sup>275</sup>

#### c) Tipo de sanciones previstas

El Consejo General se encargaría de determinar las sanciones a los partidos, mismas que debían ser confirmadas por el Tribunal Electoral. Respecto las sanciones a las que podían ser sujetos los partidos por incumplimiento a las normas sobre financiamiento, el artículo 269 establecía lo siguiente:

“Art. 269.-

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

---

<sup>273</sup> Respecto al procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos: la Comisión contaba con 60 días para revisar los informes anuales y con 120 días para revisar los informes de campaña; si durante la revisión la Comisión advertía errores u omisiones técnicas, notificaba al partido para que en un plazo de 10 días presentara las aclaraciones o rectificaciones pertinentes. Al vencimiento del plazo, la Comisión elaboraba un dictamen consolidado y un proyecto de resolución los cuales presentaba al Consejo General, quien procedía a imponer las sanciones correspondientes. Asimismo, los partidos podían impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución del Consejo (artículo 49-A del COFIPE).

<sup>274</sup> Córdova, L., “Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006”, op. cit., p. 41.

<sup>275</sup> *Ibíd.*, p. 42. El autor nos explica que dicho convenio “fue la base legal para que se entregara información y documentación en algunas quejas que desahogó el IFE en materia de fiscalización (por ejemplo, la copia de la averiguación previa que la PGR entregó al IFE relativa al caso “Pemexgate” en octubre de 2002).”

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- d) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;
- e) Con la negativa del registro de las candidaturas;
- f) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política;
- y
- g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.”<sup>276</sup>

El mismo artículo en su párrafo segundo establecía que dichas sanciones se podían imponer cuando los partidos o agrupaciones políticas:

- “c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código;
- d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;
- e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;
- f) Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código.”

Asimismo, a quien violara las disposiciones de este Código sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento privado, se le podía sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si se reincidía en la falta, el monto de la multa podía ser aumentado hasta en dos tantos más (artículo 272).<sup>277</sup>

Hasta aquí el análisis del régimen constitucional y legal (COFIPE) de financiamiento político que estuvo vigente de 1996 a 2007.

---

<sup>276</sup> Las sanciones previstas en los incisos d), f) y g) sólo se impondrían cuando el incumplimiento o infracción fuera grave o reiterada.

<sup>277</sup> El procedimiento para imponer las sanciones estaba previsto en el artículo 270 del COFIPE. Por otra parte, de acuerdo al artículo 268 de la misma ley, el IFE debía informar a la Secretaría de Gobernación de los casos en los que ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta realizaran aportaciones económicas a un partido político o candidato, o a alguna agrupación política.

### 1.3.1 Casos emblemáticos del problema de la fiscalización a la política en México<sup>278</sup>

#### a) El caso *Pemexgate*

En enero de 2002, el secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), Francisco Barrio, anunció que la lucha emprendida por el gobierno de Vicente Fox en contra de la corrupción arrojaría resultados significativos. Se refería a una denuncia que la Secodam presentó ante la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la Procuraduría General de la República (PGR), por un presunto desvío irregular de recursos públicos de Petróleos Mexicanos (Pemex) al Partido Revolucionario Institucional (PRI) a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) durante la campaña electoral del año 2000. La mayoría de dichos recursos habría sido destinada a financiar la campaña presidencial de Francisco Labastida Ochoa. De esta forma, la respuesta de los adversarios del PRI no se hizo esperar y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó el 23 de enero de 2002 una queja ante la autoridad electoral en contra del PRI por una violación a las normas que rigen el financiamiento de los partidos políticos. A partir de dicha queja, la Comisión de Fiscalización del IFE decidió integrar el expediente “Q-CFRPAP-01/02 PRD vs. PRI” e iniciar las indagatorias. En consecuencia, entre enero y noviembre de 2002, la Comisión de Fiscalización recabó los testimonios de las partes involucradas y solicitó información a las autoridades hacendarias y financieras del país (la Comisión Nacional Bancaria y la Secretaría de Hacienda), así como a diversas instituciones y autoridades<sup>279</sup> que pudiesen ayudar a desahogar la queja interpuesta por el PRD. Además, el IFE

---

<sup>278</sup> Para reconstruir el caso *Pemexgate* y el de *Amigos de Fox* me baso en el trabajo de Lorenzo Córdova y Ciro Murayama (2006), el cual representa la investigación más documentada de dichos tramas de financiamiento irregular. Asimismo, pueden consultarse el texto de Jaime Cárdenas: *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, UNAM-IIIJ, México, 2004; y las respectivas resoluciones del Consejo General del IFE.

<sup>279</sup> El IFE solicitó información a la Secretaría de Gobernación, a la Auditoría Superior de la Federación, a la Secretaría de la Contraloría, a la PGR, a los institutos electorales de las 32 entidades federativas, a la empresa Petróleos Mexicanos, al sindicato de Pemex, a la sección instructora de la Cámara de Diputados, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a los tribunales electorales estatales (Cfr. Córdova, L. y C. Murayama, “Transparencia y partidos políticos. Los casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox*” en Salazar, P. (Coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, IFAI-IIIJ-UNAM, 2ª ed., México, 2007, p. 277).

turnó a la PGR una copia íntegra de la denuncia recibida, en el marco de un convenio vigente entre ambas instituciones.<sup>280</sup>

Sin embargo, durante la investigación el IFE enfrentó la negativa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para entregarle la información que resultaba necesaria para poder constatar las transferencias financieras a las que hacía referencia la denuncia. El argumento fue la existencia de los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Ante la negativa de la CNBV de entregar la información, la investigación que realizó la PGR a través de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales fue fundamental para las pesquisas del IFE, quien solicitó copia certificada del expediente cuando se cerró la averiguación previa (055/FEPADE/2002). El expediente que la PGR entregó al IFE contenía las siguientes pruebas documentales:

- El 5 de junio de 2000 se firmó el Convenio Administrativo Sindical núm. 9399 entre la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, a través del cual la empresa concedió un préstamo al sindicato por seiscientos cuarenta millones de pesos (\$640, 000, 000.00).
- El 8 de junio, el secretario tesorero del STPRM, Luis Ricardo Aldana Prieto, dirigió un escrito autorizando a la Caja General del Banco Mercantil del Norte, S.A. para entregar a los señores Elpidio López López, Melitón Antonio Cázarez Castro, Alonso Vera López, Gerardo Trejo Mejía, Andrés Heredia Jiménez y Joel Hortiales Pacheco, diversas cantidades de dinero en efectivo a través de “traslado de valores”.
- En el expediente se localizaron 86 comprobantes de Servicio de Valores en Tránsito del Grupo Financiero Banorte con los cuales se entregaron en efectivo diversas cantidades de dinero que suman un total de 640 millones de pesos; de esa cantidad, 500 millones de pesos fueron retirados por las personas autorizadas por el Secretario Tesorero del Sindicato de PEMEX. El propio Luis Ricardo Aldana Prieto retiró personalmente la cantidad restante: 140 millones de pesos.
- El lugar en el que se realizaron todos los retiros fue la Caja General La Viga ubicada en la calle Ixnahualtongo 127-B, Colonia Lorenzo Bouturini.
- Además, se identificaron pruebas documentales de que Elpidio López, Joel Hortiales, Gerardo Trejo, Melitón Antonio Cázarez y Alonso Veraza,

---

<sup>280</sup> Como la materia de competencia del IFE es la normatividad electoral federal, cuando una queja sobre fiscalización puede implicar la presunción de faltas o ilícitos que deben ser investigados por otras autoridades en el ámbito de su competencia, el IFE da vista a las instancias correspondientes. Ese fue el caso de la denuncia que interpuso el PRD, en la cual había indicios de la comisión de un delito tipificado en el Código Penal: el desvío de recursos públicos a favor de un partido político (véase nota 275).

laboraban, al momento del cobro del dinero, en la Secretaría de Finanzas del PRI. Alonso Veraza López, por su parte, fungió como Coordinador General Administrativo de la Secretaría de Elecciones. No existió documentación que probara que Andrés Heredia Jiménez hubiera laborado en el partido.<sup>281</sup>

De esta forma, 140 millones fueron retirados por el Secretario Tesorero del sindicato y 500 millones fueron retirados, en parejas, por las seis personas autorizadas por el mismo tesorero Luis Aldana.<sup>282</sup> Del análisis de los hechos referidos y de la forma en la que ocurrieron, el IFE pudo inferir que los retiros realizados por los funcionarios del PRI no eran acciones aisladas, sino coordinadas y encaminadas a un mismo fin.

En este sentido, los 500 millones se retiraron de Banorte en cantidades homogéneas (siete millones de pesos en efectivo aproximadamente) y por parejas distintas, pero cada pareja estaba conformada, al menos, por un funcionario de la Secretaría de Finanzas o de la Secretaría de Elecciones del PRI. Además, los retiros se hicieron en un corto período de tiempo<sup>283</sup>, entre el 9 y el 20 de junio de 2000:

- El día 5 de junio de 2000 se firma el convenio entre PEMEX y el Sindicato mediante el cual se concede el préstamo por 640 millones de pesos.
- El 8 de junio PEMEX gira a nombre del Sindicato el cheque número 8648 por la misma cantidad y se deposita en la cuenta 559-02069-9 de Banorte, cuyo titular era el sindicato de PEMEX. Ese mismo día, el Secretario Tesorero del Sindicato de PEMEX, Luis Ricardo Aldana Prieto, dirigió un escrito a Banorte, en la que autoriza la entrega de dinero en efectivo de la cuenta del sindicato.
- Los retiros comenzaron el día siguiente, y la cantidad de \$500, 000,000 fue retirada los días 9, 12, 13, 14, 15, 16, 19 y 20 de junio por las parejas señaladas.
- Los sobrantes 140 millones fueron retirados por el Secretario Tesorero del

---

<sup>281</sup> Córdova, L. y C. Murayama (2007), op. cit., p. 279.

<sup>282</sup> Las parejas se integraron de la siguiente manera:

- Andrés Heredia Jiménez - Joel Hortiales Pacheco
- Elpidio López López - Joel Hortiales Pacheco
- Melitón Antonio Cázarez Castro - Andrés Heredia Jiménez
- Gerardo Trejo Mejía - Joel Hortiales Pacheco
- Andrés Heredia Jiménez – Alonso Veraza López

La distinta conformación de parejas permitió suponer que las personas que retiraron el dinero se conocían, formaban un grupo organizado y actuaron de manera coordinada.

<sup>283</sup> Desde el punto de vista temporal, los acontecimientos se desarrollaron en un lapso muy breve –once días naturales y 8 días hábiles-, de manera consecutiva, de tal suerte que se puede hablar de un proceso.

sindicato, Luis Aldana, los días 21, 22 y 23 de junio de 2000.<sup>284</sup>

Llamó la atención del IFE que funcionarios de un órgano de finanzas de un partido político recibieran sumas millonarias de dinero en efectivo por parte de un sindicato, en un breve lapso de tiempo y de manera evidentemente coordinada. Todo el proceso evidenció un mismo tiempo, mismo lugar, mismo tipo de acciones y personas vinculadas entre sí.<sup>285</sup>

Ahora bien, el IFE llegó a la convicción de que el dinero en efectivo retirado por ese grupo de personas, proveniente del Sindicato de PEMEX, ingresó al patrimonio del PRI en el momento mismo en que funcionarios de alto nivel, pertenecientes en su mayoría a la Secretaría de Administración y Finanzas, organizados y coordinados, realizaron los retiros correspondientes.<sup>286</sup>

De este modo, el IFE llegó a la conclusión de que el PRI había incurrido en una falta al haber recibido 500 millones de pesos sin haberlos notificado a la autoridad electoral, es decir, por haber simulado que no recibió recursos que sí ingresó, y en virtud de que los partidos están obligados a informar de todos los recursos que reciben. De esta forma, la sanción que se fijó siguió criterios de multa preestablecidos por el IFE y confirmados por el Tribunal Electoral: al no informar del ingreso de recursos se multó con una pena del doble del monto implicado: una sanción de mil millones de pesos al partido que dejó de reportar quinientos millones de ingresos. Asimismo, cuatro días después de la resolución del IFE, el 18 de marzo de 2003, el PRI interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral. El 13 de mayo de ese año, el Tribunal emitió la sentencia SUP-RAP-018/2003, en la que decidió confirmar

---

<sup>284</sup> “El IFE no perdió de vista que esos 140 millones de pesos fueron retirados por Ricardo Aldana Prieto en su calidad de Secretario Tesorero del Sindicato de PEMEX, pero al no constituir ningún hecho relacionado con la materia electoral, el IFE se abocó a la consideración de los otros 500 millones de pesos.” [Córdova, L. y C. Murayama (2007), op. cit., p. 280].

<sup>285</sup> En el expediente que entregó la PGR había otras pruebas, de carácter testimonial (y por lo tanto sin valor probatorio), que corroboraban las conclusiones del IFE. Se trataba de pruebas testimoniales que coincidían en afirmar que los recursos retirados de la cuenta del sindicato petrolero habían sido llevados en una camioneta modelo Grand Cherokee, negra y blindada, propiedad del candidato presidencial del PRI, a la sede nacional de ese partido, que esos recursos habían sido distribuidos entre una serie de funcionarios partidistas y que se habían destinado a sufragar gastos de la campaña presidencial [Cfr. Córdova, L. y C. Murayama (2006), op. cit., pp. 59-81].

<sup>286</sup> El IFE razonó que un partido político, como ente jurídico colectivo (persona moral), no puede realizar actuaciones si no es a través de los actos de personas determinadas que tienen algún vínculo con él. Todos los entes jurídicos colectivos o personas morales actúan a través de personas físicas concretas.

la resolución del IFE en todos sus términos, con lo que se consiguió aplicar justicia electoral.<sup>287</sup>

La trama conocida como *Pemexgate* representa uno de los casos más significativos de violación a las reglas para la equidad en la competencia política en México; además de que podemos considerarla histórica, en el sentido de que se trató de la sanción económica más alta impuesta a un partido político en la historia de las democracias modernas.

#### b) El caso *Amigos de Fox*

Próximo a finalizar las campañas electorales del año 2000, el entonces diputado del PRI Enrique Jackson, denunció en la tribuna de la Comisión Permanente (21 de junio) la existencia de una presunta red de financiamiento ilícito, proveniente del extranjero y de diversas empresas de carácter mercantil, a la campaña del candidato de la coalición Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada. Se trata del caso conocido como “Amigos de Fox”.

En la denuncia del PRI presentada ante el IFE el 23 de junio de 2000, se presumía la transferencia de fondos que provenían de cuatro fuentes diversas y que terminaron en la cuenta bancaria de una persona, Carlota Robinson, desde la que se hicieron transferencias a “Amigos de Fox, A.C.” y se liquidaban gastos de la campaña del candidato presidencial.

El IFE arrancó sus indagatorias y entre julio de 2000 y julio de 2001 hizo numerosas solicitudes de información a las más variadas autoridades federales y estatales.<sup>288</sup> Sin embargo, el IFE se topó con un serio obstáculo para solventar sus indagatorias: enfrentó las negativas de la CNBV y de la SHCP para proporcionar la información que se les solicitaba, quienes aducían los secretos bancario, fiduciario y fiscal. La autoridad electoral consideró que la vía más adecuada para lograr trascender dichos secretos era un pronunciamiento del Tribunal Electoral sobre el caso específico, en virtud de

---

<sup>287</sup> El IFE no encontró en su investigación elementos para probar fehacientemente cómo se habían gastado esos recursos, pero sí llegó a la convicción plena de que ese dinero ingresó de manera anómala, ilegal, al partido. Para consultar la sentencia, acceder al sitio web del Tribunal Electoral en la sección de ponencias del Magistrado Leonel Castillo González: SUP-RAP-018-2003-1.

Disponible en: <http://148.207.17.195/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

<sup>288</sup> Entre ellas: la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Hacienda, el IPAB y varios Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio del estado de Guanajuato, así como a particulares (entre ellos, representantes de empresas, de bancos en el extranjero y a medios que habían dado a conocer la noticia).

su carácter de intérprete de la Constitución en materia electoral.<sup>289</sup> De esta forma, el 9 de agosto del 2001 el Consejo General del IFE desechó las quejas y el 15 de agosto el PRI interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal.

Nueve meses después de que recibió el asunto (7 de mayo de 2002), el Tribunal Electoral decidió revocar la determinación del IFE de desechar la queja presentada por el PRI, ordenando la inmediata reanudación de la investigación. Además, el Tribunal reconoció que al IFE no le era aplicable el secreto bancario en sus funciones fiscalizadoras, y así possibilitaba que Hacienda y la CNBV entregaran la información que les fuera solicitada.<sup>290</sup>

No obstante, las investigaciones se volvieron a interrumpir ya que entre julio de 2002 y abril de 2003 varias personas físicas y morales que eran investigadas, interpusieron amparos en contra de que el IFE conociera sus operaciones financieras. El IFE concurrió a todos los Juicios de Amparo como tercero interesado para defender sus atribuciones y, en septiembre de 2002, pidió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se pronunciara, atrayendo los asuntos en el momento procesal oportuno, y determinara si el IFE podía considerarse una autoridad hacendaria y sortear así de manera definitiva la limitación del secreto bancario.

Entre diciembre del 2002 y febrero del 2003, todos los jueces de distrito ante quienes se habían solicitado los amparos le concedieron la razón al IFE. Pero ante la sentencia adversa, los quejosos apelaron las sentencias; el IFE concurrió una vez más en las segundas instancias.<sup>291</sup> Para marzo de 2003, el IFE le pidió a la Suprema Corte que se pronunciara, en definitiva, sobre las capacidades fiscalizadoras del Instituto e instó a la PGR a concluir sus propias averiguaciones sobre el caso “Amigos de Fox”.<sup>292</sup>

En contraste a la falta de cooperación de la PGR, uno de los casos en revisión llegó a la SCJN, la cual, en menos de un mes, resolvió el asunto. Fue

---

<sup>289</sup> Para que el Tribunal conociera el caso, resultaba necesario cerrar las investigaciones y esperar que algún partido impugnara esa resolución.

<sup>290</sup> “De inmediato, el IFE reinició las investigaciones y avanzó a conocer a detalle los movimientos de los actores involucrados en la denuncia. Se trató de información indispensable, pues la única manera de conocer la ruta que había seguido el dinero presuntamente ilícito pasaba por la reconstrucción de la red de transferencias de cuenta a cuenta y de banco a banco.” [Córdova, L. y C. Murayama (2007), op. cit., p. 284].

<sup>291</sup> Diez meses después de que el Tribunal Electoral autorizara al IFE para conocer las cuentas bancarias de los “Amigos de Fox”, la autoridad electoral seguía litigando, en instancias distintas del propio Poder Judicial, para poder acceder a la información que permitiera determinar la existencia de algún ilícito en el financiamiento de la campaña de Vicente Fox.

<sup>292</sup> A diferencia del caso Pemexgate, la PGR jamás aportaría elemento alguno a la investigación del IFE, lo que nos invita a reflexionar sobre la inviabilidad de que la PGR dependa del Poder Ejecutivo.

el caso de un amparo interpuesto por BBVA-Bancomer en su carácter de institución fiduciaria del “Fideicomiso Para el Desarrollo y la Democracia en México” constituido por Carlos Rojas Magnón.<sup>293</sup> Así pues, cuando la Corte iba a conocer la ponencia del ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, donde se confirmaba que el secreto bancario no podía ser una traba a las investigaciones del IFE, el fideicomiso de Carlos Rojas Magnón decidió desistirse de la demanda de amparo, dejando sin materia el caso. Igual suerte corrieron el resto de los amparos, que se desistieron también el 7 de abril, tal como lo anunciaba ese día el secretario de Gobernación, (el panista) Santiago Creel.<sup>294</sup> Entre la fecha en que se presentó el primer amparo y el día en que la SCJN emitió su sentencia pasaron 279 días, periodo en el cual se interrumpió la entrega de la información bancaria que el IFE había requerido. No fue sino hasta el 9 de abril de 2003 cuando finalmente comenzó a fluir sin interrupciones la información que el IFE venía solicitando.

Ya sin los obstáculos legales que enfrentó en el pasado y a partir de las pruebas documentales que reunió la Comisión de Fiscalización del IFE, se determinó la existencia de un esquema de financiamiento paralelo (es decir, ilegal) de la campaña presidencial de Vicente Fox. Ahora bien, fueron dos entidades principalmente las que llevarían a cabo la trama de financiamiento irregular: “Amigos de Vicente Fox” y el “Fideicomiso para el Desarrollo de la Democracia en México”. Desde su constitución estas entidades recaudaron y gastaron dinero promoviendo la imagen de Vicente Fox, sin embargo, siguieron operando en ese sentido aún después de que el mismo Fox se convirtió en el candidato presidencial del PAN (el 12 de septiembre de 1999) y más tarde del PVEM y de la Alianza por el Cambio, sin que éstos reportaran como propios los recursos que estaban siendo utilizados para financiar ilícitamente la campaña de manera paralela.<sup>295</sup>

---

<sup>293</sup> Al perder en primera instancia del amparo, que fue declarado sobreeséido, esa institución bancaria recurrió a la segunda instancia y solicitó que el caso fuera atraído por la Suprema Corte. Así ocurrió y durante el mes de marzo el máximo tribunal del país revisó el caso.

<sup>294</sup> *La Jornada*, 8 de abril de 2003, nota de Jesús Aranda.

<sup>295</sup> “El dictamen del IFE reconstruye el origen [de dichas] entidades (...) El 28 de enero de 1998 fue fundada la asociación civil “Amigos de Vicente Fox”; los únicos miembros de su junta directiva eran Lino Korrodi Cruz y Vicente Fox Quesada. La asociación se liquidó de inmediato, el 20 de febrero de 1998, pero vuelve a crearse el 18 de marzo, quedando Vicente Fox como presidente honorario. Cinco meses después, el 4 de agosto de 1998, se crea el “Fideicomiso para el Desarrollo de la Democracia en México”, teniendo como institución fiduciaria a Bancomer. Su comité técnico estaría integrado por Lino Korrodi y Carlos Rojas Magnón. El fideicomiso mencionado obtendría sus recursos, así lo dice el contrato correspondiente, de personas físicas y morales *simpatizantes de Vicente Fox Quesada*.” [Córdova, L. y C. Murayama (2007), op. cit., p. 290].

Al revisar la información del sistema financiero mexicano, la investigación de la Comisión de Fiscalización descubrió que la asociación civil “Amigos de Vicente Fox” -de la que se revisaron veinticinco cuentas en doce entidades federativas- y el “Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México” concentraron la mayor parte del financiamiento paralelo de la campaña presidencial de la coalición PAN-PVEM. En ambas confluyó el 90% del total de noventa y un millones de pesos (\$91, 227,572.23 M.N.) que detectó el IFE. En el caso de “Amigos de Vicente Fox” se trató de un monto de cuarenta y seis millones de pesos (\$46, 252,868.67 M.N.), y de treinta y seis millones (\$36, 000,577.20 M.N.) en el del Fideicomiso. El 9.9% restante (un total de \$8, 974,126.36 M.N.) comprende erogaciones realizadas por diversas personas físicas y morales, como la asociación civil “Éxito con Fox, A.C.” o el “Instituto Internacional de Finanzas de León, S.C.”, que pagaron directamente a proveedores de servicios prestados a la campaña de Vicente Fox.

Murayama y compañía nos relatan cómo funcionaba la red de financiamiento descubierta por la autoridad electoral:

1. Tres empresas, en las que Lino Korrodi era accionista mayoritario, transfirieron importantes sumas de dinero a las cuentas de Carlota y de Laura Robinson Kauachi. Se trató de las sociedades mercantiles ST & K de México, S.A. de C.V., que aportó \$765,657.90 pesos; K-Beta, S.A. de C.V., que transfirió \$9, 625,606.02 pesos, y Grupo Alta Tecnología en Impresos, S.A. de C.V., que depositó \$3,502,321.06 pesos.
2. Las cuentas de Carlota Robinson también sirvieron para concentrar los depósitos de algunas de las 291 personas físicas y morales de carácter no mercantil detectadas que alimentaron la red de financiamiento (el resto de los depósitos realizados por estas personas se hicieron directamente en las cuentas de la asociación civil “Amigos de Vicente Fox”). También aquí confluyeron depósitos en efectivo y otros que no pudieron ser identificados por el sistema financiero nacional -principalmente ingresos en efectivo a las cuentas bancarias-, así como de parte de los recursos que Laura Robinson Kauachi -hermana de Carlota-, había recibido en sus propias cuentas.
3. Los fondos que pasaron por las cuentas de Carlota Robinson fueron transferidos a las cuentas de “Amigos de Vicente Fox, A.C.”, al “Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México”, así como a “Éxito con Fox, A.C.” y otros actores que realizaron directamente gastos vinculados con la campaña. El papel preponderante que jugó Carlota Robinson -como su hermana Laura- fue de intermediaria para transferir una cantidad importante de recursos hacia el destino final: la campaña de Vicente Fox.
4. Por su parte Laura Robinson captó en sus cuentas, además de los referidos

recursos de las empresas de Korrodi (con excepción de ST & K de México, S.A. de C.V. que entregó fondos sólo a Carlota Robinson), dinero que le fue depositado por el Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República así como por otras fuentes no identificadas (entre otros dinero en efectivo). Estos recursos fueron canalizados, en su mayoría al Fideicomiso y, en parte, como se dijo, a las cuentas de su hermana Carlota.

5. Amigos de Vicente Fox, A.C. fue la entidad que más dinero concentró y la que más gastó. Las diversas fuentes de esos recursos fueron, además de Carlota Robinson, algunas de las 54 empresas de carácter mercantil (distintas a las de Korrodi) que intervinieron en la red, diversas personas físicas y morales no mercantiles, la aportación de once mil dólares que provinieron del extranjero, y una parte adicional cuyo origen no logró ser identificado por el sistema bancario.
6. El Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México recibió, además del financiamiento de las hermanas Robinson Kauachi, recursos de las demás 54 empresas mercantiles involucradas, de personas físicas y morales no mercantiles, así como de fuentes anónimas.
7. El resto del dinero gastado a favor de la campaña presidencial fue concentrado por “Éxito con Fox, S.A.” y otros actores menores cuyos recursos provinieron de Carlota Robinson, de otras personas físicas y morales y de otras fuentes no identificadas.
8. En total los recursos involucrados en esta red de financiamiento y erogados en diversos rubros de la campaña de Vicente Fox ascendieron, como ya se mencionó, a noventa y un millones de pesos.<sup>296</sup>

Las pesquisas revelaron un complicado esquema de transferencias y de intermediación que involucró a numerosos actores, empero se pudo identificar gran parte de los recursos involucrados. En el dictamen se distinguieron las “fuentes lícitas” de las “fuentes ilícitas”.<sup>297</sup> Las aportaciones

---

<sup>296</sup> Cfr. Córdova, L. y C. Murayama, “Financiamiento político ilegal: *Pemexgate* y *Amigos de Fox*”, en *Nexos*, núm. 340, México, abril de 2006.

<sup>297</sup> Dentro del rubro de “fuentes lícitas” se identificaron los recursos de 291 personas físicas y morales de carácter no mercantil que aportaron en conjunto 46 millones de pesos (\$46,463,670.83). La mayoría de estas aportaciones estaba dentro de los límites que marca la ley (el 0.05% del total de financiamiento público ordinario que reciben todos los partidos políticos, y que en el año 2000 significó \$750 mil pesos), pero trece personas (de las 291 involucradas) excedieron ese límite, lo que constituyó una trasgresión adicional a la ley electoral.

Por otra parte, el rubro “aportaciones ilícitas” del dictamen del IFE se dividió en cuatro apartados: a) aportaciones de empresas de carácter mercantil; b) aportaciones provenientes del extranjero; c) aportaciones del Poder Legislativo y, d) aportaciones de origen no identificado. En el primer caso, se detectaron aportaciones de 57 empresas por casi 18 millones de pesos (\$17,947,246); del extranjero se descubrió una aportación de 11 mil dólares de una persona que realizó una transferencia desde Pasadena, California; como aportaciones del Poder Legislativo

comprendidas en ambos rubros significan un financiamiento irregular porque, independientemente de que las fuentes fueran legales o no, se trató de recursos que no fueron reportados a la autoridad electoral. Pero además, la coalición Alianza por el Cambio incurrió también en otra violación: rebasó el tope de gastos de campaña para la elección presidencial del año 2000 (los 91 millones sumados a lo que la coalición sí había reportado como gasto, superaron el límite de ley en más de 18.3 millones de pesos).

Finalmente, el 10 de octubre de 2003 el Consejo General del IFE aprobó el dictamen de la Comisión de Fiscalización e impuso las respectivas sanciones al PAN (\$360, 971 039.40 M.N.) y al Partido Verde Ecologista de México (\$184, 198 610.05 M.N.), en total, la sanción de l caso “Amigos de Fox” ascendió a \$545, 169 649. 45 M.N. (quinientos cuarenta y cinco millones de pesos). Después, cuando ambos partidos recurrieron ante el Tribunal Electoral, éste confirmó en todos sus términos la investigación del IFE, aunque modificó las sanciones impuestas y el esquema de pagos que el IFE había determinado. Al final, la sanción fue de \$497, 853 517.51 M.N.(cuatrocientos noventa y siete millones de pesos).<sup>298</sup>

### c) El caso PSN

El caso del Partido de la Sociedad Nacionalista difiere de los dos anteriores porque no se trató de algún tipo de financiamiento ilegal, sino de un cínico fraude a la ley, cuando los dirigentes de éste partido utilizaron el financiamiento del erario para enriquecer su propio patrimonio. Este caso es muy importante porque se refiere a una cuestión muy sensible dentro de la sociedad, esto es, saber a dónde destinan los partidos políticos el dinero público.

El 2 de mayo de 2002, la Comisión de Fiscalización del IFE recibió un escrito anónimo<sup>299</sup> donde se denunciaban presuntas irregularidades en

---

se ubicaron dos transferencias de la cuenta del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado por 2 millones de pesos y, finalmente, las aportaciones de origen no identificado sumaron 26 millones de pesos, que fueron por lo general depósitos en efectivo a las cuentas involucradas en la trama.

<sup>298</sup> Lo que significó una disminución frente al monto original de cuarenta y siete millones de pesos en conjunto (\$47, 316 131.94 M.N.); sin embargo, las modalidades de pago resultaron más gravosas. [Cfr. Córdova y Murayama (2006), op. cit., pp. 207-214].

<sup>299</sup> La denuncia anónima puede consultarse en la resolución del Consejo General del IFE número CG69/2003, RESOLUCIÓN RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO OFICIOSO SOBRE EL ORIGEN Y LA APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y

contra del Partido de la Sociedad Nacionalista respecto a la aplicación de su financiamiento público. La denuncia señalaba que la familia Riojas Santana, misma que encabezaba los principales cargos de dirección del PSN, “han venido cometiendo desvíos de fondos pertenecientes a los fines para los cuales se creó el partido... esto les sirve para hacer mal uso de las prerrogativas que el partido tiene derecho a percibir”, puesto que, como se señalaba en el escrito, desviaba los recursos del financiamiento público destinándolos a sus propias empresas G.U.R.I.O.S., P.A.S.E. y D.I.S.C.<sup>300</sup>; lo cual “se venía cometiendo desde el inicio del partido.”

Ante los hechos narrados en el escrito anónimo, el 15 de mayo de 2002 la Comisión de Fiscalización determinó iniciar una investigación preliminar sobre presuntas irregularidades en materia de financiamiento del Partido de la Sociedad Nacionalista. Tres meses después (23 de agosto) se inició un procedimiento administrativo oficioso en contra de dicho partido político, con número de expediente P-CFRPAP-09/02 vs. PSN, al cual se agregaron los autos correspondientes a las investigaciones preliminares.<sup>301</sup>

De esta forma, durante el tiempo que transcurrió de mayo a diciembre de 2002 el IFE solicitó a diversas autoridades<sup>302</sup> información relacionada con las personas morales G.U.R.I.O.S., P.A.S.E. y D.I.S.C.; asimismo, el Instituto le solicitó al PSN presentar Informe Detallado respecto de los egresos correspondientes a los años 1999, 2000 y 2001.

El 10 de diciembre de 2002, el IFE recibió un segundo escrito anónimo, en el cual se denunciaba, entre otras cosas, lo siguiente:

*“NOSOTROS HEMOS DETECTADO TRANSFERENCIAS EN DÓLARES  
AL EXTRANJERO POR PARTE DE LOS INTEGRANTES DE LA FAMILIA*

---

PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (CG69/2003). Disponible en la página electrónica del IFE en la sección de Actas y Acuerdos, sesión ordinaria del 30 de abril de 2003, punto 8.6 del orden del día, respecto del expediente P-CFRPAPA 09/02 vs. PSN, pp. 4521-4523.

<sup>300</sup> Más adelante se supo que las empresas a las que hacía mención la denuncia eran: “Corporación de Servicios Integrados de Administración Guriros Imen, S.C.” (G.U.R.I.O.S.); “Desarrollo Integral de Servicios Corporativos, S.A. de C.V.” (D.I.S.C.); y “Profesionales en Asesoría y Servicios Especializados, S.A. de C.V.” (P.A.S.E.).

<sup>301</sup> Dentro del expediente de la investigaciones preliminares, se encontraba un documento en el que se contenía una lista de 597 nombres de personas que presuntamente resultaron beneficiarias de diversos montos pagados por el PSN por concepto de Reconocimientos por Actividades Políticas (REPAP’S), de las cuales una gran parte no laboraba en el partido, o bien no existían. Lo anterior también fue denunciado en el escrito anónimo, y al final también fue sancionado por la autoridad electoral.

<sup>302</sup> El IFE requirió información de las siguientes autoridades: Secretaría de Relaciones Exteriores, Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, SHCP, CNBV, Servicio de Administración Tributaria, IEDF, PGJDF y la PGR, entre otras.

*REAL, COMO EN EL PARTIDO SE LES DICE A LOS RIOJAS POR MAS DE 10'000,000.00 (DIEZ MILLONES DE DÓLARES) MISMOS QUE REALIZAN A UNAS CUANTAS CUENTAS A TRAVÉS DE UNA CASA DE CAMBIO, EN FORMA DIARIA Y CON MOVIMIENTOS DE MAS DE 200,000.00 USD Y QUE PARA HACERLO PIDEN HASTA LA PROTECCIÓN DE VEHÍCULOS BLINDADOS ESPECIALISTAS EN TRANSPORTE DE DINERO.*

*(...) TODAS LAS ANTERIORES SE REALIZAN POR CANTIDADES CERCANAS A LOS 50,000 (CINCUENTA MIL DÓLARES) MISMAS QUE FUERON EFECTUADAS DURANTE LOS MESES DE AGOSTO Y SEPTIEMBRE DEL PRESENTE AÑO Y EN TOTAL SUMAN LA CANTIDAD DE 10'000,000.00 USD (DIEZ MILLONES DE DÓLARES)»<sup>303</sup>*

Ahora bien, después de realizar las pesquisas necesarias, el 16 de enero de 2003 la autoridad emplazó al PSN, quien formuló contestación al emplazamiento el 4 de febrero de 2003. En sesión del 23 de abril de 2003, la Comisión de Fiscalización aprobó el Dictamen relativo al procedimiento oficioso P-CFRPAP 09/02 vs. PSN, en el que determinó declararlo fundado en relación con los hechos analizados. Los hechos que la autoridad pudo comprobar son los siguientes:

- El 27 de mayo de 1999 se constituyó la sociedad denominada “Desarrollo Integral en Servicios Corporativos, S.A. de C.V.” En la escritura se señala que el objeto social de la citada sociedad “es la adquisición, compra, venta, importación, arrendamiento, subarrendamiento, así como equipo para oficina de cómputo y los demás bienes necesarios para el desarrollo del objeto, etcétera”. Los accionistas eran: Gustavo Riojas Santana, con un total de 8 de 10 acciones y Humberto Riojas Simental, con un total de 2 de 10 acciones. El apoderado legal era el mismo Gustavo Riojas Santana.
- El 25 de junio de 1999 se constituyó la sociedad denominada “Corporación de Servicios Integrados de Administración Guriros Imen, S.C.”. En la escritura se señala que el objeto social de la citada sociedad es la prestación de servicios profesionales, técnicos y de cualquier otra especie; así como “la participación con personas físicas y morales en la organización de aspectos electorales”, en el manejo de personal. El capital social inicial fue de \$30,000.00 (treinta mil pesos 00/100 M.N.). Los accionistas eran: Gustavo Riojas Santana, con una participación de \$18,000.00 (dieciocho mil pesos 00/100 M.N.); Gustavo Humberto Riojas Simental, y Berta Alicia Simental García, ambos con una participación en el capital social de \$6,000.00 (seis mil pesos 00/100 M.N.), respectivamente. El apoderado legal era Gustavo Riojas Santana.

---

<sup>303</sup> *Ibíd.*, nota 299, pp. 4547- 4561. Cabe señalar que los escritos de denuncia fueron elaborados por trabajadores del PSN, como se explica en los mismos.

- Unos días después, el 30 de junio de 1999, el Consejo General del IFE otorgó el registro como partido político nacional al Partido de la Sociedad Nacionalista. A partir del mes de agosto de 1999 dicho partido tuvo acceso a las prerrogativas que de conformidad con la Constitución y el COFIPE le correspondían.
- El 11 de septiembre, se llevó a cabo la primera Asamblea Nacional Ordinaria del PSN, en la cual se determinaron delegados por el Comité Ejecutivo Nacional al Ing. Gustavo Riojas Santana, como Presidente; a la Ing. Bertha Alicia Simental García, como Secretaria General; y al Ing. Humberto Riojas Simental, como Secretario Juvenil.

Así pues, en base a las diligencias realizadas por la autoridad electoral<sup>304</sup>, quedó probado que tres dirigentes de alto nivel del PSN constituyeron las personas morales “Corporación de Servicios Integrados y de Administración Guriros Imen S.C.” y “Desarrollo Integral en Servicios Corporativos S.A. de C.V.”, en fecha muy cercana a aquella en que el partido obtuvo su registro como partido político nacional.

Asimismo, una vez que el PSN obtuvo su registro, el IFE le otorgó los recursos necesarios para su funcionamiento.<sup>305</sup> Entonces dicho partido adquirió diversos bienes y servicios de las dos empresas antes citadas durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001. El monto total de lo facturado por esas empresas durante los tres ejercicios en los que el partido recibió financiamiento público ascendió en total a \$52, 935,025.00 (cincuenta y dos millones de pesos 00/100 M.N.). Por otro lado, una tercera empresa (P.A.S.E), con quien el PSN también realizó operaciones comerciales, aparentemente no existía.<sup>306</sup>

### *Las consideraciones de la autoridad*

---

<sup>304</sup> Cabe resaltar que, nuevamente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señaló que con fundamento en el artículo 69, párrafo primero del Código Fiscal de la Federación, el Servicio de Administración Tributaria se encontraba impedido legalmente para proporcionar la información y documentación solicitada por el IFE.

<sup>305</sup> Así, durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, dicho partido recibió por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes la cantidad de \$9'939,555.00 M.N. (nueve millones de pesos); \$26'793,859.37 M.N. (veintiséis millones de pesos); y \$98'192,354.46 M.N. (noventa y ocho millones de pesos), respectivamente.

<sup>306</sup> Por lo que respecta a la empresa denominada “Profesionales en Asesoría y Servicios Especializados S.A. de C.V.”, la autoridad no pudo determinar con certeza su existencia; es decir que la Comisión, aún cuando realizó diversas diligencias encaminadas a localizar a dicha empresa, no contó con elementos suficientes para determinar fehacientemente ni su existencia formal ni que la citada empresa fuera propiedad de altos funcionarios del PSN.

A partir del análisis de tales hechos, el IFE concluyó que el Partido de la Sociedad Nacionalista simuló la debida observancia de la ley<sup>307</sup>, al realizar operaciones comerciales con empresas mercantiles propiedad de altos dirigentes del propio partido. El hecho de que las empresas de las que dicho partido adquiría diversos bienes y servicios fueran propiedad de altos dirigentes del mismo configuró, en opinión de la Comisión de Fiscalización, un *claro e inequívoco fraude a la ley*. En otras palabras, el Partido de la Sociedad Nacionalista cometió un auténtico *abuso del Derecho*, es decir, utilizó como medio normas jurídicas para dar apariencia legal a ciertas conductas ilícitas que violentan los fines mismos de esas normas, esto es, los valores que tutelan.<sup>308</sup>

En efecto, la Comisión de Fiscalización concluyó que: “Es grave que un partido político, siendo una entidad de interés público, utilice recursos públicos para que sus líderes obtengan ganancias a través de empresas que son de su propiedad (...) Este tipo de irregularidades atentan contra los principios del Estado Democrático de Derecho, pues el partido político utiliza su patrimonio en beneficio de sus líderes, y ello implica necesariamente afectar el interés público.”

Ahora bien, respecto al análisis de la falta de resguardo de la información solicitada por la autoridad electoral al PSN (relacionada con el pago de reconocimientos en efectivo por actividades políticas), se acreditó que dicho partido también incumplió con la obligación de conservar la documentación soporte de sus egresos relacionados con el pago de reconocimientos en efectivo por actividades políticas, relativa a los ejercicios 2000 y 2001, durante un periodo de cinco años.<sup>309</sup>

### *Las sanciones*

---

<sup>307</sup> Como señala la resolución: “Una simulación es, por definición, una acción que tiene una apariencia contraria a la realidad que implica que el acto aparente es inexistente o que el acto aparente es en realidad otro acto (...) De lo anterior se desprende que una conducta puede no estar expresamente prohibida, lo cual significa que puede estar *prima facie* permitida, pero no permitida sin más, porque cabe la posibilidad de que esa conducta produzca un resultado contrario a otra u otras normas.”

<sup>308</sup> Al respecto, se puede consultar la nota de José Galán para *La Jornada* (27 de abril de 2003): “IFE, sin facultad para proceder contra el PSN: la dirigencia. Acusado de fraude por \$88 millones, no perderá registro”.

<http://www.jornada.unam.mx/2003/04/27/007n1pol.php?printver=1&fly=2>

<sup>309</sup> Lo anterior en relación a la lista de personas que recibieron pago por concepto de REPAP’S, de la cual se comprobó que muchas no trabajaban en el partido y otras tantas no existían.

En virtud de las consideraciones de la Comisión, el Consejo General llegó a la conclusión de que el Partido de la Sociedad Nacionalista infringió lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y o) del COFIPE<sup>310</sup>, por lo cual era acreedor a una sanción.

Para fijar la sanción el Consejo consideró que el monto facturado por las empresas mencionadas, durante los años 1999, 2000 y 2001, fue de \$52,935,025.00 M.N. (cincuenta y dos millones de pesos); por lo cual debía imponerse al PSN una sanción económica equivalente al 200% del monto implicado, es decir, la cantidad de \$105,870,050.00 M.N. (ciento cinco millones de pesos). Por otra parte, el Consejo General consideró que por la falta consistente en la omisión de resguardo de la información de los reconocimientos en efectivo por actividades políticas (REPAP'S), debía imponerse al PSN una sanción económica de \$34, 976,103.98 M.N. (treinta y cuatro millones de pesos).<sup>311</sup>

De esta forma, la autoridad electoral impuso al Partido de la Sociedad Nacionalista una sanción cuyo monto total fue de \$140, 846,153.98 (ciento cuarenta millones ochocientos cuarenta y seis mil ciento cincuenta y tres pesos 98/100 M.N.).<sup>312</sup>

Finalmente, no es ocioso señalar que dado que el PSN reportó que durante el ejercicio 2002 también adquirió de las empresas antes citadas diversos bienes y servicios por un total de \$23, 273,700.00 M.N., la Comisión de Fiscalización consideró que debía iniciarse un procedimiento oficioso a fin de determinar si durante el año 2002 dicho partido había incurrido en las mismas irregularidades. Así pues, el día 19 de junio de 2003 se inició otro procedimiento administrativo oficioso contra del PSN, integrándose el expediente número P-CFRPAP 21/03 vs. PSN.<sup>313</sup>

---

<sup>310</sup> “Artículo 38.- 1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) Conducir sus actividades dentro de los causes legales (...)

o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para sufragar los gastos de campaña, así como para la realización de sus actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código.”

<sup>311</sup> Cantidad que representaba el 100% del monto reportado como pago de reconocimientos en efectivo por actividades políticas (REPAP'S) durante los ejercicios 2000 y 2001.

<sup>312</sup> Cabe señalar que el TEPJF ratificó la resolución del IFE mediante sentencia del 26 de junio de 2003, con número de expediente SUP-RAP 034/2003, ponencia del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, disponible en: <http://vlex.com.mx/vid/29150019>.

<sup>313</sup> Así pues, en razón de la identidad en los hechos investigados, al expediente se integraron copia certificada de todas las constancias de autos del expediente P-CFRPAP 09/02 vs. PSN, relativas a las personas morales denominadas Corporación de Servicios Integrados de Administración Gurius Imen, S.C., y Desarrollo Integral en Servicios Corporativos, S.A. de

En este punto, es muy importante resaltar que el PSN perdió su registro en las elecciones de julio de 2003, lo cual no significó que se diera fin al procedimiento iniciado en su contra. En efecto, el 5 de agosto de 2003 la Comisión de Fiscalización solicitó copia certificada del Dictamen Consolidado respecto de la Revisión de los Informes Anuales correspondientes al Ejercicio de 2002, en lo relativo al PSN. Y en sesión del 13 de agosto, la Comisión acordó emplazar al Partido de la Sociedad Nacionalista, pero transcurrido el plazo el partido no dio contestación al emplazamiento.

El 28 de octubre se declaró cerrada la instrucción del procedimiento y el 15 de diciembre la Comisión de Fiscalización aprobó el Dictamen relativo al expediente P-CFRPAP 21/03 vs PSN, en el que determinó declararlo fundado. De la revisión de los Informes Anuales y de Campaña, el IFE comprobó que durante el ejercicio 2002, el PSN adquirió de la multicitada empresa diversos bienes y servicios por un total de veintitrés millones de pesos, los cuales representaban el 22.70% del financiamiento ordinario permanente del partido para el año 2002.<sup>314</sup>

Ahora bien, el IFE razonó que estos hechos ya habían sido de su conocimiento en el procedimiento P-CFRPAP 09/02 vs. PSN; sin embargo, los mismos hechos siguieron sucediéndose a lo largo del ejercicio 2002. Por lo tanto, era irrefutable que la falta dicho partido se extendió en el tiempo y debía ser sancionada. Dado lo anterior, el Consejo General impuso al Partido de la Sociedad Nacionalista una sanción económica equivalente al 250% del monto implicado antes señalado, es decir, la cantidad de \$58, 184,250.00 (cincuenta y ocho millones de pesos).

Ahora bien, la autoridad estaba consciente que si bien el infractor había perdido su registro como partido político (el 29 de agosto de 2003, mediante resolución emitida por la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral), lo cierto es que ello no implicaba que la asociación de ciudadanos que le dio origen necesariamente dejara de existir. Por lo cual era lógico sostener que “las organizaciones de ciudadanos que perdieron su registro como partidos políticos tienen la obligación de responder y afrontar las responsabilidades derivadas de la violación a normas electorales que tengan como consecuencia la imposición de una sanción”.

---

C.V.

<sup>314</sup> El financiamiento por actividades ordinarias permanentes otorgado al PSN durante el ejercicio 2002 ascendió a \$102, 512,817.72 M.N. La resolución del Consejo General esta disponible en:

<http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/resoluciones/2003/19DIC03/191203rp5-004.pdf>

Por lo tanto, ante la imposibilidad del Instituto Federal Electoral para cobrar las multas impuestas a los sujetos infractores (es decir, la familia Riojas Simental), éste notificó a la Tesorería de la Federación para que procediera al cobro en términos del artículo 272, párrafo 2, del COFIPE.<sup>315</sup> Sin embargo, al parecer Gustavo Riojas huyó a Canadá y la multa no ha sido (ni será) cubierta.<sup>316</sup>

### 1.3.2 La actividad reglamentaria del IFE como una manera de subsanar lagunas

Los primeros años de este nuevo siglo fueron de gran relevancia para el tema de la regulación de los recursos financieros de los partidos políticos, sobretodo en términos de la fiscalización. En efecto, independientemente de los escandalosos casos que conoció el Instituto Federal Electoral y que pusieron en primera plana el tema del control de los recursos partidistas, fueron la intensa actividad reglamentaria del IFE y jurisprudencial del Tribunal Electoral las que enriquecieron sustancialmente el marco legal y propiciaron una verdadera evolución del sistema de financiamiento político en México.

A partir del año 2000, los nuevos desafíos que presentó la fiscalización tuvieron que ser encauzados mediante una serie de disposiciones administrativas y contables que fueron establecidas en los reglamentos expedidos por el Consejo General del IFE y por los criterios y jurisprudencia que emitió la Sala Superior del Tribunal Electoral. En ese sentido tuvimos una intensa actividad de los órganos electorales para enfrentar las lagunas normativas que se derivaron del silencio y de la generalidad de las disposiciones contenidas en la ley.

En el presente apartado se enumeran las principales aportaciones del IFE al régimen de financiación política de 1996; y finalmente, en el siguiente apartado se analiza la aportación de la justicia electoral al mismo tema. De esta forma, las medidas más importantes que llevó a cabo el IFE fueron<sup>317</sup>:

---

<sup>315</sup> “Artículo 272.- [...] 2. Las multas que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por la autoridad competente, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación (...) De no resultar posible lo anterior, el Instituto Federal Electoral notificará a la Tesorería de la Federación para que se proceda a su cobro en términos de la normatividad aplicable.”

<sup>316</sup> Cfr. *El Universal*, nota de Arturo Zárate (23 de agosto de 2004), disponible en:

[http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=114823&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=114823&tabla=nacion)

<sup>317</sup> Cfr. Córdova, L., “Los desafíos de la fiscalización...”, op. cit., pp.50-56.

- I. El 18 de diciembre de 2002 el Consejo General modificó el entonces Reglamento de Fiscalización<sup>318</sup> e introdujo dos medidas novedosas: la primera fue la obligación de los partidos políticos de autorizar al IFE frente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que accediera libremente a sus cuentas siempre y cuando fundara y motivara esa solicitud de información; a pesar de ser revocada por el TEPJF, se trató de una medida que el IFE consideró necesaria para poder acceder a las cuentas bancarias de los partidos. La segunda medida fue que, por primera vez, se establecieron reglas para que los partidos reportaran los ingresos y egresos que realizaban en sus procesos internos de selección de candidatos y dirigencias. Gracias a esta medida se consideró que, desde el momento mismo de la expedición de la convocatoria respectiva, todos los recursos utilizados en las campañas de proselitismo internas debían ser considerados como propios de los partidos y, por ello, sujetarse a las normas sobre financiamiento. Además, esos ingresos y gastos debían reportarse en los Informes Anuales respectivos. En suma, se trató del primer intento por normar el periodo conocido como “precampañas”.
- II. El 31 de mayo de 2005 el Consejo General aprobó un Reglamento mediante el cual reguló el procedimiento de liquidación de partidos que pierden su registro legal<sup>319</sup>. Dicha norma establecía un periodo de “prevención” para los partidos en vías de perder su registro, que era el que mediaba entre el momento en que se tenía conocimiento de una causa legal que hiciera inminente la pérdida del registro y la declaratoria formal que en ese sentido emite la autoridad. En dicho periodo de prevención el partido estaba imposibilitado de realizar cualquier pago o enajenación de sus bienes. Además, se estableció un periodo formal de liquidación que iniciaba con la declaratoria de pérdida de registro. En dicho periodo los bienes debían hacerse líquidos (a través de su venta) conforme a lo establecido en las leyes mercantiles, saldando las cuentas con los acreedores y enajenando los bienes del partido. Conforme al

---

<sup>318</sup> El título completo de esa norma era *Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes*, mismo que fue modificado mediante acuerdo del Consejo General del IFE, el 10 de noviembre de 2005, para quedar como *Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales*.

<sup>319</sup> Dicha norma se llamó: *Reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el Instituto Federal Electoral*. Disponible en la dirección electrónica:

<http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/TRANSP/docs/consejogeneral/acuerdos/2005/31MAY05/CGe310505ap3.pdf>

Reglamento, una vez cubiertos los pasivos por el liquidador, y en caso de existir un saldo final positivo, éste debía ser entregado a quien tuviera derecho a recibirlo. Sin embargo, el Reglamento no especificaba el destino final de esos recursos, el cual seguía quedando a discreción de los propios partidos<sup>320</sup>.

- III. Asimismo, el mes de agosto de 2005, la Comisión de Fiscalización del IFE determinó, en concordancia con la obligación reglamentaria de informar de los recursos reunidos y erogados en las campañas internas (a la cual se hizo referencia anteriormente), exigir a los partidos políticos que los ingresos y gastos relativos a las precampañas presidenciales de ese año fueran reportados mediante informes especiales que el IFE revisó de manera paralela a los informes anuales del 2005. Dicha revisión ocurrió durante la primera fase de las campañas electorales (es decir en los primeros cuatro meses del año 2006).
- IV. El 10 de noviembre de 2005, el Consejo General modificó nuevamente el Reglamento de fiscalización. Los cambios fueron relevantes: a) La obligación de los partidos de autorizar expresamente mediante un oficio dirigido a la CNBV el acceso del IFE a todas sus cuentas bancarias.<sup>321</sup> b) Se estableció que los partidos políticos debían presentar a lo largo del año de la elección y en tres momentos diferentes<sup>322</sup> una serie de “Informes Especiales” de gastos de campaña (IEGAC) los cuales serían públicos y se integrarían a los Informes de Campaña. c) Por último, el IFE acordó exigir a los partidos políticos un reporte mucho más detallado respecto de los gastos en medios electrónicos de

---

<sup>320</sup> Si bien dicho Reglamento constituía una norma bastante acabada, “no fue el primer intento por regular esta materia. En efecto, de manera previa, el 22 de agosto de 2003, el mismo Consejo General había dado un primer paso al establecer la obligación de los partidos que habían perdido el registro por no haber alcanzado el 2% de la votación emitida en la elección de diputados de ese año (causal de pérdida de registro establecida por el artículo 66, párrafo 1, inciso c) del Cofipe) de informar bimestralmente al IFE, a través de un representante designado para el efecto, del proceso que cada uno de dichos partido había determinado para liquidar el patrimonio del partido. Se acordó además que los resultados de esos procesos serían reportados a la Tesorería de la Federación.” (Córdova, L. op. cit., p. 52). Con lo anterior, se trataba de subsanar una de las lagunas legales más importantes y más sensibles socialmente hablando (como lo demostró el caso del PSN), pues existía una absoluta omisión respecto al destino de los bienes y recursos de los partidos que dejan de tener existencia legal, lo cual era bastante grave si se piensa que desde 1996 el financiamiento público que reciben los partidos es predominante.

<sup>321</sup> En realidad se trató de la misma disposición que tres años atrás se había intentado establecer y que entonces había sido considerada como innecesaria por el Tribunal, pero que tuvo que ser replanteada frente a la reiterada negativa de la autoridad bancaria.

<sup>322</sup> Lo anterior significó que en la elección de 2006 los ciudadanos contaron, antes de emitir su voto, con información de los gastos que paulatinamente realizaron los partidos en el curso del proceso electoral.

comunicación, mismos que, como lo demostraban los ejercicios de fiscalización previos, concentraban alrededor del 55% del gasto realizado por los partidos durante las campañas electorales.

- V. Desde el año 2000 el IFE ha monitoreado a los medios electrónicos de comunicación para identificar los promocionales adquiridos por los partidos políticos<sup>323</sup> Para el proceso electoral de ese año, el monitoreo realizado por el IFE fue un ejercicio muestral en donde aleatoriamente se revisaban numerosas frecuencias radiales y televisivas. Para el proceso electoral siguiente, en el 2003, el monitoreo tuvo una cobertura total (24 horas al día) de las estaciones de transmisión nacional en las tres plazas principales (Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey), lo que permitió tener una panorámica más completa del conjunto de promocionales comprados por los partidos políticos. En el 2006, el Consejo General realizó un nuevo monitoreo de cobertura nacional, no sólo durante las campañas electorales sino desde el primer día de julio de 2005, es decir desde el periodo de precampañas. El IFE hizo públicos los resultados detallados de dicho monitoreo a través de su página de Internet.
- VI. El 19 de enero de 2006, el IFE suscribió un convenio con la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) mediante el cual los concesionarios de medios electrónicos en ella asociados, se comprometieron a entregar a la autoridad electoral la información detallada de todos los promocionales que hubieran adquirido los partidos políticos durante las campañas electorales federales. En efecto, el hecho de que el IFE recibiera esa información periódica y paulatinamente por los propios concesionarios aumentaba la certeza en torno a las contrataciones realizadas.

Finalmente, por lo que respecta a la actividad legislativa, el 14 de diciembre de 2005 la Cámara de Diputados aprobó reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, incluyendo explícitamente al IFE dentro de las excepciones a los secretos bancario y fiduciario<sup>324</sup>. Así, finalmente, el legislador incorporó expresamente en la ley una de las banderas por las que el IFE litigó con éxito en diversas instancias jurisdiccionales: la de poder acceder a las cuentas bancarias cuando ello fuera indispensable para cumplir con su tarea de fiscalización.

---

<sup>323</sup> Como se ha señalado, con la finalidad de poder constatar si la información que los partidos políticos presentaban en sus Informes de Campaña coincidía con lo realmente transmitido en radio y televisión.

<sup>324</sup> La reforma a los artículos 117 y 118 de la mencionada ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2005.

## 1.4 La Justicia Electoral

El proceso de transición democrática en nuestro país pasó por la construcción de instituciones electorales independientes, profesionales, sólidas y con facultades que permitieran inyectarle confianza y certidumbre a los comicios. Fruto de ese proceso de transición nace el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)<sup>325</sup>, cuyo papel resulta fundamental al ser la última instancia jurídica facultada para procesar las controversias tanto en las elecciones federales como, eventualmente, en las locales.

A partir de la reforma electoral de 1996, las controversias derivadas de las elecciones se tramitan y resuelven ante una instancia jurisdiccional con base en criterios y procedimientos jurídicos y a partir de las disposiciones constitucionales y legales propias del derecho electoral. Cuando el Tribunal se convirtió en la última instancia jurisdiccional de los procesos electorales locales y federales, la forma de dirimir los conflictos cambió radicalmente y se orientó en sentido democrático.<sup>326</sup>

### 1.4.1 Criterios jurisdiccionales en materia de financiamiento y fiscalización de la justicia electoral<sup>327</sup>

#### 1.4.1.1 Criterios relevantes de la SCJN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional y con motivo de las ejecutorias recaídas en las acciones de

---

<sup>325</sup> Un acercamiento a la evolución de la justicia electoral en México y el papel que juega el Tribunal Electoral en ese contexto, la encontramos en Woldenberg, J., “Orígenes, función y perspectivas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, TEPJF, México, 2003, pp. 345-367; véase también, Melgar, M., “Justicia Electoral”, UNAM-III, México, 2005.

<sup>326</sup> Cabe recordar que antes de la creación del Tribunal Electoral la calificación de las elecciones corría a cargo del Congreso de la Unión, lo que se denominaba “autocalificación”. Para una visión panorámica del estado de la justicia electoral y de los criterios que la misma ha desarrollado, véase Orozco H., J., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2006; así como Castillo, L., *Reflexiones temáticas sobre el derecho electoral*, TEPJF, México, 2006.

<sup>327</sup> Una de las mejores reconstrucciones de la tarea jurisprudencial de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral la ofrece Jesús Orozco en su trabajo: “Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico”, en *Cuestiones Constitucionales*, UNAM, México, núm. 13, julio-diciembre de 2005, pp. 151-203.

inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, ha establecido los siguientes criterios relevantes:

1. Para empezar, resulta importante señalar que con motivo del decreto 412 del Congreso de Yucatán, el cual determinaba una integración distinta a la establecida en una sentencia definitiva de la Sala Superior del TEPJF, la Suprema Corte estableció que conforme a los términos del artículo 99 constitucional, las resoluciones del Tribunal Electoral eran definitivas, inmodificables e inatacables también para ella.<sup>328</sup>
2. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2003, la Suprema Corte sostuvo que, dentro del sistema constitucional electoral, la precampaña electoral no se concibe como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales sino íntimamente relacionada con las campañas en sí, por lo que resulta válida su regulación legal con el fin de garantizar condiciones equitativas para la contienda electoral.
3. *Precampañas electorales*. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2003, el máximo tribunal sostuvo que la precampaña electoral no se concibe como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino íntimamente ligada con las campañas propiamente dichas, por lo que resultaba válida su regulación legal con el fin de garantizar condiciones equitativas para la contienda electoral. Asimismo, la Suprema Corte resolvió que la Ley Electoral de Quintana Roo no violaba la Constitución federal al establecer un tope a los gastos de precampaña y obligar a los partidos políticos a llevar una contabilización especial al respecto; además, de que salvaguardaba la Constitución con el establecimiento pormenorizado de regulación de los recursos y aportaciones que realizaban las personas a favor de los aspirantes a precandidatos.<sup>329</sup>

---

<sup>328</sup> El pleno de la SCJN aprobó en sesión privada (7 de abril de 2001) la tesis de jurisprudencia 61/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, 9ª. Época, t. XIII, abril de 2001, p.74.

<sup>329</sup> Cfr. Tesis de Jurisprudencia P./J. 69/2004 y P./J. 71/2004 publicadas bajo los rubros: “Precampañas electorales. El artículo 278 de la Ley Electoral de Quintana Roo, al establecer un límite a los gastos y obligar a los partidos políticos a llevar una contabilización especial al respecto, no interfiere con el sistema electoral federal” y “Precampañas electorales. El artículo 280 de la ley Electoral de Quintana Roo establece las modalidades para la obtención de su financiamiento, lo que genera certeza al electorado respecto de los recursos que se utilizan tanto en las precampañas como en las campañas electorales”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 9ª. Época, t. XX, septiembre de 2004, pp. 815 y 816.

Respecto de las así llamadas “precampañas electorales” y la anomia que existía en el sistema electoral mexicano pueden consultarse, entre otros: Andrea Sánchez, F.J., “Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda”, en Hernández, M. (Coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM-III, México, 2002; y Córdova. L., *Sobre la posibilidad de regular las precampañas*

4. Ahora bien , al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2004 y su acumulada 3/2004, la Corte sostuvo que el establecimiento legal de las reglas para la distribución del tiempo en los medios de comunicación propiedad del gobierno del Estado, tomando en consideración el porcentaje de la votación total válida que hubiesen obtenido los partidos políticos en la última elección ordinaria de diputados locales, contravenía el principio de equidad en materia electoral que tutela el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución federal, al colocar en desventaja a los partidos con menor grado de representatividad frente a aquellos que gozan de mayor arraigo en la sociedad. En este sentido, la Corte consideró que el acceso a los medios de comunicación oficiales por parte de los partidos políticos debe ser en un plano de igualdad para todos, es decir, sin tomar en consideración elementos subjetivos o particulares de cada partido.
5. En la resolución de la acción de inconstitucionalidad 5/99, la Corte consideró que el Código Electoral del Distrito Federal no contravenía la Constitución al impedir que un partido político participara en una elección extraordinaria, cuando éste fuera responsable de haberse excedido en el tope de gastos de campaña y que por ese motivo se hubiere anulado la elección ordinaria.<sup>330</sup>
6. Por otra parte, si bien que el artículo 105, fracción I, constitucional establecía que las controversias constitucionales son improcedentes en materia electoral<sup>331</sup>, el 1 de marzo de 2001, la Suprema Corte resolvió en el fondo una controversia constitucional –promovida por el procurador general de justicia del estado de Coahuila- en contra del acuerdo del pleno de la Cámara de Diputados de la nación para constituir una “Comisión especial encargada de vigilar que no se desvíen recursos federales en el proceso electoral del Estado de Coahuila”.<sup>332</sup> De esta forma, la Corte invalidó el acuerdo combatido, por considerar que el régimen y supervisión del ejercicio de los recursos federales, por parte de las autoridades estatales y municipales, recae en diversas autoridades que en la mayoría de los casos

---

*electorales. Comentario a la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2003, Documento de trabajo, UNAM-IIIJ, México, 2005.*

<sup>330</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª. Época, t. IX, marzo de 1999, p.469.

<sup>331</sup> La misma fracción fue reformada el 8 de diciembre de 2005 (D.O.F.), para quedar como sigue:

“Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá...:

I.- De las controversias constitucionales..., con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución (sic).”

<sup>332</sup> Como señala Orozco, “aún cuando a primera vista pudiera parecer que se trataba de una controversia improcedente, pues el acto combatido estaba relacionado con un proceso electoral constitucional local y, en consecuencia, involucraba materia electoral, lo cierto es que la *litis* se centró exclusivamente en dilucidar una cuestión meramente competencial, esto es, si la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión goza de competencia para vigilar el ejercicio de recursos federales en las entidades federativas, con independencia del ramo o materia en el que se apliquen dichos recursos...” (Orozco H., J., op. cit., pp. 170-171).

son de índole local, además de que las facultades constitucionales conferidas a la Cámara de Diputados tienen un alcance limitado.

#### 1.4.1.2 Criterios relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La historia de los criterios seguidos por el Tribunal Electoral a lo largo de su existencia, puede dividirse en dos etapas fundamentales: la primera (que va desde su creación hasta 1999), en la que prevaleció un carácter formalista y preeminentemente gramatical en sus resoluciones; y la segunda, que se caracterizó por una interpretación garantista de la ley, a través de los principios y postulados constitucionales y del estado democrático de derecho.

Esta mutación, que confirmó el carácter eminentemente garantista de este órgano y su compromiso con la protección de los derechos político-electorales fundamentales, permitió que los vacíos legales que gradualmente se iban poniendo en evidencia en las normas electorales pudieran ser subsanados mediante una interpretación conforme a los principios rectores en materia electoral establecidos en la constitución. Algunos efectos benéficos de esa postura son los siguientes:

- a) La posibilidad de revisar asuntos de la vida interna de los partidos políticos. El TEPJF consideró, a partir de 1999, que los partidos pueden efectivamente lesionar los derechos políticos de los ciudadanos, por lo que deben ser considerados como autoridades para efectos del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC), el cual resulta un medio idóneo para combatir los actos partidistas<sup>333</sup>. Lo anterior resulta un claro ejemplo de una actuación garantista inspirada en la efectiva protección de los derechos políticos que dan vida al sistema democrático.
- b) La vía del JDC es idónea para que los ciudadanos puedan impugnar ante el Tribunal la violación de derechos fundamentales (no necesariamente políticos) cuando estén vinculados con la materia electoral. Lo anterior es muy importante porque fomenta la transparencia y publicidad de las decisiones tomadas por una dirigencia partidista, así como por ejemplo la libertad de expresión, el derecho a la información, el de petición, el de reunión, de los cuales depende en última instancia el ejercicio pleno de los

---

<sup>333</sup> Así lo establece la Tesis de Jurisprudencia S3ELJ 03/2003, identificada bajo el rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, en *Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005. Jurisprudencia*, TEPJF, México, 2005, pp. 161-164.

- derechos políticos en específico<sup>334</sup>.
- c) Prohibición de realizar actos anticipados de campaña. En virtud del principio constitucional de la equidad en las contiendas electorales, el Tribunal determinó que todos los actos de proselitismo realizados previamente al inicio formal de las campañas electorales y fuera de los periodos de selección interna de candidatos de los partidos políticos, suponían una ventaja indebida y por lo tanto quedaban prohibidos y eran susceptibles de ser sancionados<sup>335</sup>.
  - d) Procedimiento de carácter preventivo para conocer de actos ilícitos durante las campañas electorales. Con motivo de las intensas “campañas negativas” que los partidos y coaliciones desataron durante el proceso electoral de 2006, el Tribunal reconoció la posibilidad de que el IFE iniciara procedimientos (análogos a las quejas establecidas por el COFIPE) que permitieran reencauzar de manera preventiva y expedita los actos de los partidos políticos dentro de los límites legales que vinculan a la propaganda política. Se trató de una decisión de gran relevancia pues dotó a la autoridad de atribuciones importantísimas para vigilar oportunamente la conducta de los partidos y sus candidatos durante las campañas.<sup>336</sup>

Ahora bien, cabe resaltar tres criterios que el Tribunal Electoral ha emitido al conocer de casos de fiscalización y que constituyen parámetros rectores en la materia. Dichos criterios son:

a) IFE como autoridad hacendaria para fines fiscales

Este criterio se refiere a que el IFE, como órgano fiscalizador de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, actúa como *autoridad hacendaria para fines fiscales* y, por lo tanto, le son inoponibles los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Como se ha señalado antes, se trata del criterio

---

<sup>334</sup> Cfr. Tesis de Jurisprudencia S3ELJ 36/2002, bajo el rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN, en *Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*. *Jurisprudencia*, op.cit., pp. 164-165.

<sup>335</sup> Cfr. Tesis relevante S3EL 016/2004, bajo el rubro ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. SE ENCUENTRAN PROHIBIDOS IMPLÍCITAMENTE, en *Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*. *Tesis relevantes*, TEPJF, México, 2005, pp. 327-328. Cabe señalar que con la reforma legal de 2008, las llamadas precampañas electorales quedaron reguladas en el COFIPE.

<sup>336</sup> La posibilidad de instaurar dicho procedimiento por parte del IFE de cara a actos que afecten el buen desarrollo del proceso electoral fue reconocido mediante la sentencia emitida el 3 de abril de 2006 al resolver el Recurso de Apelación con número de expediente SUP-RAP-17/2006.

que planteó el Tribunal Electoral al resolver en una primera instancia el caso “Amigos de Fox” (sentencia del 7 de mayo de 2002); sin embargo, el mismo Tribunal Electoral reconoció que el IFE podía utilizar ese criterio como un *precedente*, más no como un *principio de aplicación general*.<sup>337</sup>

Debido a esta limitante, en diciembre de 2002 el Consejo General del IFE “decidió incorporar al Reglamento que establece las reglas de la fiscalización electoral, una disposición que obligaba a los partidos políticos a otorgar al IFE una autorización por escrito para que éste pudiera tener acceso a su información bancaria cuando ello fuera necesario para realizar una fiscalización exhaustiva de sus finanzas.”<sup>338</sup> No obstante, al resolver dos recursos de apelación promovidos en contra del Reglamento mencionado, el TEPJF formó las siguientes jurisprudencias:

1. Tesis de Jurisprudencia Obligatoria J.01/2003:

**SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.**

La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de autoridades hacendarias federales y para fines fiscales, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino,

---

<sup>337</sup> Como se ha venido señalando, luego de que el Tribunal le reconoció al IFE el carácter de autoridad hacendaria para fines fiscales, la autoridad electoral intentó infructuosamente requerir información a la CNBV en casos distintos a aquél en el que se emitió dicha sentencia. Lo anterior debido a la así llamada “fórmula Otero” o principio de “relatividad de las resoluciones judiciales”.

<sup>338</sup> Córdova, L., “Los desafíos de la fiscalización...”, op. cit., p. 57. Sin embargo, dicha disposición fue revocada el 30 de enero de 2003 por el Tribunal Electoral por considerarla innecesaria dadas las “amplias facultades fiscalizadoras con que contaba el IFE”, mismas que se derivaban de su carácter de *autoridad hacendaria para fines fiscales*.

a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos.

*Sala Superior. S3ELJ 01/2003*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001. Partido Revolucionario Institucional. 7 de mayo de 2002. Unanimidad de votos.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001. Partido de la Revolución Democrática. 7 de mayo de 2002. Unanimidad de votos.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-046/2002. Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional. 30 de enero de 2003. Unanimidad de votos en el criterio.*

*TESIS DE JURISPRUDENCIA J.01/2003. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.*

2. Tesis de Jurisprudencia Obligatoria J.02/2003:

**SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.** La obligación de sigilo respecto de las operaciones fiduciarias establecida en el artículo 46, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Crédito (secreto fiduciario) es inoponible al Instituto Federal Electoral, en los casos en que realiza actividades de fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos y agrupaciones políticas. Para arribar a la anotada conclusión, se toma en cuenta que el secreto fiduciario constituye una especie del secreto bancario, referida limitativamente a dichas operaciones, pues su base también es una relación de confianza, en virtud de la cual un particular da a conocer a una institución de crédito su ámbito económico o patrimonial. Además, tal obligación de reserva se encuentra regulada por la propia ley que rige a tales instituciones crediticias, inmediatamente después de prever el secreto bancario en general. Por esta razón, las normas referidas al secreto bancario le son aplicables, en lo que no se rija por disposiciones especiales, que excluyan a aquéllas.

*Sala Superior. S3ELJ 02/2003*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001. Partido Revolucionario Institucional. 7 de mayo de 2002. Unanimidad de votos.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001. Partido de la Revolución Democrática. 7 de mayo de 2002. Unanimidad de votos.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-046/2002. Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional. 30 de enero de 2003. Unanimidad de votos en el criterio.*

*TESIS DE JURISPRUDENCIA J.02/2003. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.*

A pesar de las tesis de jurisprudencia anteriores, la CNBV siguió negando la información que el IFE le solicitó para poder sustanciar una serie de procedimientos administrativos, al considerar que la jurisprudencia del Tribunal Electoral no la obligaba a atender esos requerimientos y al hecho de que subsistía el impedimento planteado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal para todos aquellos asuntos diversos al caso “Amigos de Fox”.<sup>339</sup> Los

---

<sup>339</sup> Lo cual resultaba a todas luces un absurdo. Como advierte Córdova: “Si atendemos a lo dispuesto por el artículo 94 de la Constitución, que establece que la ley determinará los términos en los que la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación será obligatoria... y al criterio de que la jurisprudencia obliga sólo a los órganos jurisdiccionales en casos concretos, debemos concluir, *prima facie*, que la autoridad bancaria tiene razón en sostener que la

argumentos de la CNBV resultaban absurdos en el sentido de que sería imposible sostener que, en un caso, el IFE sí es autoridad hacendaria, pero que en otros materialmente idénticos no.

Así pues, antes de que se suprimiera el secreto bancario en diciembre de 2005, la jurisprudencia del Tribunal que establecía que las autoridades bancarias y fiscales no podían rehusarse a entregar la información que el IFE les solicitara en ejercicio de sus facultades para fiscalizar a los partidos políticos, constituyó una herramienta fundamental para que la autoridad electoral pudiera conocer sus operaciones financieras y determinar, en consecuencia, si se apegaban a la ley. Afortunadamente, la reforma de 2007-2008 se encargaría de resolver (para bien) este problema jurídico que resultó sumamente complejo para la autoridad fiscalizadora y que en muchos casos fomentó (paradójicamente) la protección legal de actos ilícitos.

#### b) *Culpa in vigilando*

Este criterio, emitido por el Tribunal Electoral al resolver el caso “Pemexgate”, señala que los partidos políticos son imputables por la conducta de sus miembros e, incluso, de personas relacionadas con sus actividades. De acuerdo a este criterio, los partidos son personas jurídicas que no actúan directamente sino que las infracciones a las normas electorales que les son atribuidas son cometidas o bien por resoluciones de sus órganos o bien por personas físicas (dirigentes, militantes, simpatizantes, empelados e incluso por personas ajenas a los propios partidos). Ahora bien, el argumento del Tribunal fue que los partidos políticos están obligados a vigilar que las conductas de sus militantes y simpatizantes se apeguen a la ley; por lo que, en ese sentido, actúan como garantes. Lo anterior en virtud de que el COFIPE (artículo 30, párrafo 1, inciso a) impuso a los partidos la obligación de “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.”

#### c) *Ilícito complejo*

---

jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral no la obliga”; sin embargo, una interpretación más garantista, claramente es que “la naturaleza de *autoridad hacendaria* del IFE no deriva ni de las sentencias ni de la jurisprudencia del Tribunal Electoral (éstas sólo *reconocen* su carácter), sino de la propia Constitución y de la ley electoral, normas de orden público y de *observancia general*. Suponer lo contrario, es negar la naturaleza misma de la función fiscalizadora de las finanzas de esas entidades de interés público, usufructuarias de dinero público, que son los partidos políticos.” (Córdova, L., *ibíd.*, p. 49).

El criterio del *Ilícito complejo* fue acuñado por el Tribunal al resolver en definitiva el caso “Amigos de Fox”. Establece la posibilidad de sancionar como una única irregularidad, un conjunto de conductas ilícitas que, si bien son diferentes entre sí y, por lo tanto son susceptibles de ser sancionadas individualmente, tienden a un mismo objetivo (mayor, y por ende más grave) que es contrario a la ley (como es el caso de constituir un financiamiento paralelo a las finanzas partidistas). Puesto que se entiende que un delito puede estar conformado de muchas conductas ilícitas diferentes pero concatenadas entre sí.



## Capítulo 4. La reforma de 2007: una nueva vuelta de tuerca

### 1.1 El contexto político y jurídico de 2006: urgencia y necesidad de una nueva reforma

La Reforma Electoral constitucional y legal de 2007-2008<sup>340</sup> representa una operación política sin precedente; su crucial importancia (y principal diferencia respecto de las anteriores reformas electorales) es que nace para rescatar la *cosa pública* de las fauces de los poderes privados, acotando el poder del dinero y de los medios de comunicación electrónica sobre la arena político-electoral. Se trata, sin duda, del proyecto más ambicioso dentro del proceso de renovación democrática que se ha denominado “Reforma del Estado”,<sup>341</sup> la cual persigue dos objetivos fundamentales: la consolidación de la democracia y la modernización del Estado mexicano en el albor del siglo XXI. La reciente reforma electoral persigue, por su lado, la recuperación de la arena electoral como un espacio común de divergencia de las fuerzas políticas.<sup>342</sup>

Hagamos una breve recapitulación. El 31 de agosto de 2007 el senador Beltrones a nombre propio y en representación de otros diputados y senadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y PT presentó el proyecto de iniciativa de reforma electoral ante la comisión permanente del Senado.<sup>343</sup> Más tarde, el 2 de septiembre de 2007 se designó un Grupo de trabajo que el 5

---

<sup>340</sup> La reforma consistió en un Decreto que reformó los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adicionó el artículo 134 y derogó el tercer párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (13 de noviembre de 2007). El tema del financiamiento y acceso a medios electrónicos de difusión abarca en sentido estricto, el artículo 41 constitucional y su reglamentación en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el D.O.F. el 14 de enero de 2008. Los artículos 116, 122, y 134 constitucionales también se relacionan de forma indirecta.

<sup>341</sup> Uno de los antecedentes de la reforma electoral lo encontramos en la Ley para la Reforma del Estado, planteada por el Senador Manlio Fabio Beltrones, del grupo parlamentario del PRI, en el apartado relativo a “Democracia y Sistema Electoral”. Con dicha ley se convocó a la instalación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), y con la aprobación de su reglamento, el 14 de mayo de 2007, se iniciaron las etapas del proceso de reforma del Estado (véase, *Ley para Reforma del Estado*, México, Congreso de la Unión, publicada el 13.IV.2007 en el D.O.F.).

<sup>342</sup> El estudio más acabado sobre la reforma electoral de 2007-2008 se encuentra en: Córdova, L. y P. Salazar (Coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2008.

<sup>343</sup> Cfr. Beltrones, M. F., *Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Electoral*, CENCA, México, 30 de agosto de 2007.

de septiembre presentó el Proyecto de Dictamen incluyendo la reforma al artículo 41 constitucional. El 10 de septiembre, las respectivas Comisiones presentaron el Dictamen con sus correcciones, estando presentes diputados de las Comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales. Finalmente, la Iniciativa fue aprobada en el Senado el 12 de septiembre de 2007 con 111 votos a favor, y fue turnada a la Cámara de Diputados, en donde al día siguiente se aprobó con 408 votos a favor, 33 en contra, y 9 abstenciones.<sup>344</sup>

Ahora bien, es necesario recordar que la reforma de 2007-2008 se encuentra inserta dentro de ese largo proceso de cambio político iniciado en 1977, mismo que se ha caracterizado por su carácter gradual y desencadenante, y que ha permitido encauzar la consolidación de la democracia en nuestro país. En este orden de ideas, la reforma de 2007-2008 es la última operación de esa evolución legal e institucional; ha sido motivada por las circunstancias y los nuevos desafíos que trajo consigo la evolución de la lucha política, y responde a las disyuntivas y a las necesidades –así como a los vacíos normativos- que desde 1996 se habían venido presentando.<sup>345</sup> En este sentido, se trata de la “séptima gran reforma electoral de la época de la transición a la democracia en México”, la cual busca “mejorar la calidad de la competencia democrática.”<sup>346</sup>

Para entender a cabalidad la reforma es necesario tener en consideración las razones que le dieron vida.<sup>347</sup> En este sentido, por lo que se refiere a las

---

<sup>344</sup> Después de la aprobación en el Congreso, el Dictamen fue turnado a los 31 congresos de los estados, donde a pesar de la presión de los radiodifusores y organismos empresariales como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Coparmex, fue aprobado por 30 legislaturas a favor (además de la opinión favorable de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y 1 en contra (Coahuila). La Reforma Constitucional en Materia Electoral fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. (Cfr. Hernández, J. *Reforma electoral y prohibición de la contratación de la publicidad electoral en México*, (Tesis de licenciatura), México, UNAM-FCPyS, 2008, pp. 136-138).

<sup>345</sup> La necesidad de una nueva reforma se había venido expresando desde hace tiempo en diversos foros ciudadanos y académicos, en este sentido, cfr. Córdova, L. y P. Salazar, *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, IJ-UNAM, International IDEA, México, 2007; que recoge los trabajos presentados en el Seminario del mismo nombre, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>346</sup> “Sólo analizando la reforma en su perspectiva histórica pueden entenderse a cabalidad las soluciones que en ella se proponen y la gran apuesta política que en ella se contiene. Analizarla aisladamente supone desnaturalizarla...y, así, diluir su significado más evidente [...] Cada reforma tiene por supuesto, una identidad y signos distintivos propios; pero también es cierto que el carácter gradual del proceso de transición ha provocado que las sucesivas reformas tiendan... a perfeccionar y complementar un modelo delineado previamente.” Córdova, L., “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, op. cit., pp. 49-50.

<sup>347</sup> Consultar: Astudillo, C. (Comp.), “Antes, durante y después de la reforma electoral: voces en los medios”, en *Folios*, núm. 8, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, noviembre-

condiciones de la competencia, entre los problemas que se presentaron en la última década sobresalen:

1. El encarecimiento de las campañas de los partidos; la expansión de la influencia de los medios de comunicación electrónica, y de los concesionarios de la radio y la televisión, sobre los procesos políticos de la nación;
2. La excesiva difusión de propaganda gubernamental de todos los niveles de gobierno;
3. La ilícita contratación de propaganda política por parte de agrupaciones sociales y organismos empresariales, así como el intenso despliegue de propaganda negativa.
4. La carencia de regulación de las precampañas;
5. La falta de precisión en los mecanismos de fiscalización de las finanzas de los partidos, y la ausencia de control sobre el patrimonio de los partidos políticos que perdían su registro; así como
6. La participación indebida de terceros –gobernantes o particulares- en las campañas electorales.<sup>348</sup>

Entonces, se puede decir que las razones principales que inspiraron esta reforma son:

- a) Las deficiencias legales, es decir, la necesidad de adecuar el marco normativo electoral a una realidad política sumamente diferente a la del siglo pasado;
- b) El papel disruptivo que jugaron los medios electrónicos de comunicación en la relación política-Estado; y
- c) Las exigencias derivadas del proceso electoral 2006, el cual cimbró, de manera incluso peligrosa, al sistema electoral en su conjunto.<sup>349</sup>

Respecto a la elección de 2006, el contexto inédito de una elección altamente competitiva<sup>350</sup>, con resultados sumamente apretados (Felipe Calderón

---

diciembre de 2007, pp. 39- 54.

<sup>348</sup> Cfr. Astudillo, C., “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en Córdova y Salazar (2008), op. cit., pp. 130- 131.

<sup>349</sup> En efecto, como señala Pedro Salazar, “la necesidad de una reforma electoral se había detectado desde algunos años atrás (al menos, en algunos temas importantes, desde la elección del año 2000) pero la causa inmediata de esta operación política con forma jurídica descansaba sobre la conflictiva y contestada elección presidencial del 2006.” (Salazar, P., “La reforma constitucional: una apuesta ambiciosa”, en Córdova, L. et al. (2008), op.cit., p. 73).

<sup>350</sup> Cabe mencionar que este complejo escenario ya había sido previsto por algunos especialistas, incluso, previendo una elección muy polarizada, en el mismo Instituto Federal

ganó la presidencia con un poco más de 233 mil votos, los cuales representaron tan sólo el 0.56% de la votación), provocó una peligrosa polarización de la sociedad<sup>351</sup>; asimismo, las deficiencias del diseño legal y las tristes actuaciones de los actores políticos –así como los errores y omisiones de las autoridades electorales- mostraron un panorama desolador de la política mexicana. Entendámonos, gracias al contexto político de la elección de 2006, el discurso de la desconfianza proliferó y logró erosionar de manera importante la confianza ciudadana que se había logrado construir a lo largo de la transición democrática.

Mención aparte merece el papel que jugaron los medios electrónicos de difusión, cuyo gravísimo efecto disruptivo provocó un importante cambio en la Constitución que ha significado un avance cualitativo en la regulación de la contienda electoral. Así pues, el desafío que tiene enfrente la reforma de 2007/2008 es muy claro: la consolidación de la democracia y el sometimiento de los poderes privados al imperio del Estado.

## *1.2 Reformas al modelo de financiamiento*

La reforma en comento introdujo importantes cambios al sistema de financiamiento político. En efecto, “con la Reforma Electoral de 2007-2008 se introdujeron adecuaciones puntuales pero sustantivas al diseño general de 1996: a) la fórmula para calcular el monto total de financiamiento público a los partidos se hizo más simple al tiempo que se restringieron los volúmenes de recursos públicos para las campañas electorales federales; b) se acotó el total de financiamiento privado al que pueden acceder los partidos; c) se refrendaron los vetos de aportaciones de determinados actores a las campañas, y se elevó a rango constitucional la prohibición para hacer aportaciones en especie a los partidos a través de campañas pagadas por terceros en radio y televisión; d) se prohibió el gasto de los partidos en los medios electrónicos y disminuyeron, en consecuencia, los topes de gasto de las campañas, y e) se fortalecieron las capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral y se creó

---

Electoral se llevó a cabo el *Seminario internacional sobre institucionalidad democrática: Experiencias electorales comparadas*, organizado por el IFE, el IJ-UNAM, IFES, PNUD, el Ministerio del Interior de España, International IDEA y la Taiwan Foundation for Democracy (México, D.F., 22 y 23 de marzo de 2006),

<sup>351</sup> Sobre las impresiones de la elección del 2006, así como del conflicto post-electoral, véanse, entre otros, AA. VV., *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, Grupo Editorial Norma, México, 2006; Lajous, A., *Confrontación de agravios. La Post-elección de 2006*, Océano, México, 2007; Peschard, J. (Coord.), *Dos de julio: reflexiones y perspectivas*, FCPyS-SITESA, México, 2007; y Tello, C., *2 de julio*, Planeta, México, 2006.

un órgano especializado en la materia.”<sup>352</sup> Cabe resaltar que con la nueva reforma quedaron reguladas las precampañas en un capítulo exclusivo del Cofipe (artículos 211 a 217).

### 1.2.1 Financiamiento público

Desde las reformas de 1996, el sistema mexicano de financiamiento político es de tipo mixto con énfasis en los recursos públicos. La reforma constitucional de 2007 ratificó dicho esquema mayoritariamente público y confirmó las tres modalidades de financiamiento público de los partidos políticos<sup>353</sup> vigentes durante el régimen de 1996, a saber: a) para actividades permanentes, b) para gastos electorales, y c) para actividades de educación y formación cívica de sus militantes. A partir de la reforma de 2007, la base segunda del artículo 41 constitucional establece que:

“Art. 41.- [...] II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.”

Además se establecieron distintos mecanismos de financiamiento indirecto, siendo el más importante el acceso a los medios de comunicación con cargo a los llamados “tiempos de Estado” en la radio y la televisión. Asimismo, se otorgan nuevamente ciertas exenciones fiscales a los partidos y se les facilita el uso de franquicias postales y telegráficas.

#### a) Financiamiento por actividades ordinarias

---

<sup>352</sup> Murayama, C., “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, op. cit., pp. 265-266.

<sup>353</sup> Es muy importante mencionar que el derecho de las agrupaciones políticas nacionales de recibir financiamiento público desapareció con la derogación del COFIPE de 1990, pues el promulgado en 2008 ya no contempló esta prerrogativa, no obstante lo cual permanece el deber de reportar informes y ser fiscalizadas.

Con lo que respecta al financiamiento ordinario, la reforma de 2007 produjo un cambio sustantivo al simplificar la fórmula para determinar el volumen de financiamiento público. En efecto, la misma base II del artículo 41 constitucional señala que:

“a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.”

De esta forma, a partir de 2008 se toma en cuenta el tamaño del padrón y el salario mínimo diario vigente en la capital del país.<sup>354</sup> Lo anterior representa un cambio importante, ya que evita, por un lado, que la llegada de nuevos partidos se vuelva un disparador del financiamiento público total y, por otro, que la desaparición de ciertas opciones que no alcancen el 2% de la votación castigue el monto total de recursos que reciben los partidos que sí acrediten tener amplia presencia en la ciudadanía, lo cual implica cierto contrasentido.<sup>355</sup>

Asimismo, de haber prevalecido la fórmula de 1996, el financiamiento público otorgado en 2008 –primer año de aplicación de la nueva fórmula- habría superado los 2, 769 millones de pesos (respecto a los 2,

---

<sup>354</sup> Antes, las variables que tomaba en cuenta la Constitución eran: a) un costo mínimo de campaña, b) el número de diputados y de senadores a elegir, c) el número de partidos políticos con representación en el Congreso y, d) la duración de las campañas electorales.

<sup>355</sup> Durante el régimen de 1996, los puntos de inflexión en materia de financiamiento se dieron en los años electorales (1997, 2000, 2003 y 2006) cuando se definía el cambio en el número de partidos con representación en el Congreso, lo cual influía directamente sobre el volumen de recursos públicos que recibirían los partidos en el trienio siguiente. “Así en 1998, a partir de la pérdida de registro del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) en las votaciones federales de 1997, cayó el total de recursos de los partidos; pero, a la vez, en 2001 se dio un incremento superior al 40% en términos reales al llegar tres nuevos partidos (Convergencia, Partido de la Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social) a la Cámara baja...; que en 2004 la disminución de ocho a seis partidos con representación en la Cámara de Diputados significara una reducción del 26% en términos reales respecto al año anterior de los recursos federales a las fuerzas políticas..., así como que en 2007 –tras la elección de 2006 cuando alcanzaron diputados federales los partidos Alianza Social y Alternativa Socialdemócrata, respectivamente- el financiamiento ordinario creciera en un 24% al pasar de seis a ocho partidos representados en San Lázaro.” (Murayama, C., “Financiamiento a los partidos políticos...”, op. cit., pp. 268-269).

538 millones que efectivamente se otorgaron). En efecto, señala Murayama, “el ahorro en términos de recursos públicos de financiamiento ordinario a los partidos para 2008 es cercano al 8% frente a lo que se hubiese erogado de mantenerse el criterio de cálculo previo.” De esta forma, “en lo sucesivo, el crecimiento o disminución del monto total de recursos a los partidos políticos dependerá del ritmo de expansión del padrón electoral –una variable demográfica- y del comportamiento del salario mínimo –una variable de tipo económica que refleja la correlación de fuerzas entre los factores de la producción, así como las directrices salariales de la política económica gubernamental.”<sup>356</sup>

Ahora bien, la fórmula de distribución es de 30% igualitario y el 70% restante proporcional a la votación obtenida. Por otro lado, a los partidos nuevos y a los que no cuenten con representación en el Congreso se les otorga el 2% que por financiamiento ordinario total les corresponda a todos los partidos; asimismo, en año de elección se les otorga el financiamiento para campaña que corresponda con base al tipo de elección (50% o 30% adicional, según sea el caso). Además, participan del financiamiento por actividades específicas sólo en la parte que se distribuye en forma igualitaria (artículo 78 Cofipe).

Además se estableció una cuota de género, que consiste en que cada partido debe destinar anualmente el 2% de su financiamiento público ordinario “para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.” (Artículo 78.A, fracción V del Cofipe).

#### b) Financiamiento de campaña

En México, todas las campañas electorales reciben financiamiento público. Lo anterior significa que en año de elección los partidos reciben un monto adicional para gastos electorales. Sin embargo, la reforma de 2007 produjo un importante cambio constitucional que permitirá una disminución significativa en los recursos públicos dedicados a las campañas electorales.<sup>357</sup> De esta forma, el inciso b), base II del artículo 41 establece que “el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento

---

<sup>356</sup> Murayama, C., op. cit., p. 270.

<sup>357</sup> “Según los cálculos de los propios legisladores la reducción entre 2009 y 2012 será de más de 3 mil millones de pesos (Cfr. Dictamen de la Cámara de Diputados).” [Salazar, P., op. cit., p.81].

público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.”

Los efectos positivos de esta novedosa medida saltan a la vista de manera inmediata: “Gracias a la nueva disposición, el financiamiento para gastos de campaña en la elección de 2009 rondará los 786 millones de pesos. Considérese que, en cambio, con la fórmula de 1996 se hubiese obtenido una cifra que rondaría los 2,900 millones de pesos por financiamiento de campaña en 2009. El primer impacto de relevancia que es producto de la reforma al financiamiento en gastos de campaña es un ahorro superior a los 2,100 millones de pesos (cerca de 200 millones de dólares) sólo para la primera elección a celebrarse tras la modificación de la norma.”<sup>358</sup>

Es importante recordar que el financiamiento público sólo se entrega a los partidos, quienes a su vez lo distribuyen entre sus candidatos.

### c) Actividades específicas

También se establecieron cambios en el esquema. De esta forma:

“c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.” (Artículo 41 constitucional, base II)

La reforma de 2007 ordena que los recursos correspondientes a las actividades específicas se distribuyan en la misma proporción que las ordinarias (70% proporcional y 30% igualitario), lo cual no ocurrió entre 1997 y 2007.<sup>359</sup> Además de lo recién señalado, cada partido debe destinar anualmente para el desarrollo de sus actividades específicas por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba; asimismo, la Unidad de Fiscalización vigilará que los partidos destinen este tipo de financiamiento exclusivamente a las actividades antes señaladas (artículo 78, Cofipe).

---

<sup>358</sup> Murayama, C., op. cit., p. 275.

<sup>359</sup> Durante el régimen de 1996, el financiamiento por actividades específicas se trataba de un fondo revolvente donde a mayor cantidad de gastos comprobados, más recursos reintegrados.

## 1.2.2 Financiamiento público indirecto

La reforma de 2007/2008 recoge los distintos tipos de financiamiento indirecto contemplados en el régimen de 1996, pero en algunos aspectos se presentan cambios radicalmente opuestos respecto al régimen anterior. El caso más emblemático es el que se refiere al acceso a los medios de comunicación con cargo a los llamados “tiempos de Estado” en la radio y la televisión (cuyas particularidades se analizan más adelante).<sup>360</sup> Asimismo, se vuelven a otorgar ciertas exenciones fiscales a los partidos y se les sigue facilitando el uso de franquicias postales y telegráficas.<sup>361</sup>

El Consejo General determina en el presupuesto anual de egresos del propio Instituto la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos. En años no electorales, el monto total es equivalente al 2% del financiamiento público para actividades ordinarias; en años electorales equivale al 4%. Además, la franquicia postal se asigna en forma igualitaria a los partidos políticos.

De esta forma, el IFE cubre, trimestralmente, el costo de los servicios proporcionados por concepto de esta prerrogativa de cada uno de los partidos políticos, e informa al Servicio Postal Mexicano del presupuesto que corresponde anualmente a cada partido.<sup>362</sup> Asimismo, el Servicio Postal

---

<sup>360</sup> El nuevo régimen de acceso a los medios de comunicación electrónica representa, sin lugar a dudas, el aspecto más relevante de la reforma. Debido a su trascendencia, en este capítulo se incluye un apartado dedicado exclusivamente al análisis de ésta modalidad de financiamiento indirecto.

<sup>361</sup> “Artículo 92[Cofipe].-

1. Las franquicias telegráficas se otorgarán exclusivamente para su utilización dentro del territorio nacional y se sujetarán a las siguientes reglas:

- a) Sólo podrán hacer uso de las franquicias telegráficas los comités nacionales de cada partido político;
- b) Los comités nacionales podrán usar las franquicias para sus comunicaciones a toda la República;
- c) Las franquicias serán utilizadas por dos representantes autorizados por cada uno de los comités nacionales.
- d) La vía telegráfica sólo se utilizará en casos de apremio, y los textos de los telegramas se ajustarán a las disposiciones de la materia; y
- e) La franquicia telegráfica no surtirá efecto para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyos destinatarios se encuentren en la misma ciudad o zona urbana de giro.”

<sup>362</sup> “En ningún caso el Instituto ministrará directamente a los partidos los recursos destinados a este fin. Si al concluir el ejercicio fiscal que corresponda quedaren remanentes por este concepto, serán reintegrados a la Tesorería de la Federación como economías presupuestarias.” (Artículo 91 Cofipe).

Mexicano debe informar al Instituto<sup>363</sup> sobre las oficinas a las que los partidos remiten su correspondencia, así como garantizar que estén dotadas de los elementos necesarios para su manejo.

Ahora bien, sólo pueden hacer uso de la franquicia postal los comités directivos de cada partido.<sup>364</sup> Los comités nacionales pueden remitir a toda la República, además de su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas; los comités estatales, distritales y municipales sólo pueden emitirlos a su comité nacional y dentro de sus respectivas demarcaciones territoriales. Por otro lado, los representantes autorizados por cada comité deben facturar los envíos y firmar la documentación respectiva.

### 1.2.3 Financiamiento privado

La primera taxativa que establece la Constitución al monto de los recursos privados es que la ley garantice que el financiamiento público prevalezca. Por lo tanto, se puso un techo a las aportaciones privadas en su conjunto: en todo caso, la suma que cada partido puede obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes privadas, y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no puede ser mayor al 10% anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la última elección presidencial.<sup>365</sup>

Ahora bien, de acuerdo al artículo 77 del Código, las modalidades de financiamiento privado continúan siendo las siguientes:

1. Financiamiento por la militancia; que se conforma por las cuotas obligatorias de los afiliados –cuyos montos define cada partido–, por las aportaciones de

---

<sup>363</sup> El Servicio Postal Mexicano debe informar, en los términos y plazos que convenga con el IFE, del uso que haga cada partido político de su prerrogativa, así como de cualquier irregularidad que en el uso de la misma llegue a conocer.

<sup>364</sup> Los partidos políticos deben acreditar ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y ante las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, dos representantes autorizados por cada uno de sus comités para facturar el envío de su correspondencia ordinaria, su propaganda y sus publicaciones periódicas. La propia Dirección Ejecutiva debe comunicar al Servicio Postal Mexicano los nombres de los representantes autorizados y hacer las gestiones necesarias para que se les tenga por acreditados. Asimismo, los partidos deben informar a la Dirección Ejecutiva de la sustitución de sus representantes autorizados, a fin de que ésta lo notifique al Servicio Postal Mexicano.

<sup>365</sup> La Constitución establece lo siguiente: “La ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.”

las organizaciones sociales de los partidos y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten a sus campañas.<sup>366</sup>

2. Financiamiento de simpatizantes; se compone de las aportaciones o donativos, en dinero o en especie. Los aportantes deberán respetar el límite anual del 10% señalado antes. En este sentido, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tienen un límite anual equivalente al 0.5% del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial.<sup>367</sup> Por otro lado, las aportaciones en dinero que realicen los simpatizantes son deducibles del Impuesto sobre la Renta hasta en un monto del 25% (artículo 77.4 Cofipe).
3. Autofinanciamiento; se refiere a los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales (conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria), así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Además, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido debe reportar los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos.
4. Finalmente, los rendimientos financieros de los partidos políticos que brindan los fondos o fideicomisos de inversión de los recursos líquidos de aquellos, aunque sólo pueden hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor a un año.<sup>368</sup>

Ahora bien, el agregado de ingresos que reúnan los partidos por cuotas de la militancia, aportaciones de los candidatos a sus campañas y autofinanciamiento tampoco puede rebasar el 10% del tope de gasto de la campaña presidencial. También es importante subrayar la prohibición de las aportaciones anónimas.<sup>369</sup>

---

<sup>366</sup> I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado; y

b) Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. La suma de las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido queda comprendida dentro del límite establecido en el párrafo 5 de este artículo.

<sup>367</sup> Para 2008, el IFE determinó un tope máximo de campaña de 2006 (aplicando la novedosa fórmula de 2007) para determinar los límites al financiamiento privado. Así, el tope que se estableció fue de: \$215, 087,372. Por lo que el límite al financiamiento total de simpatizantes fue de \$21, 508,737 y el límite a la aportación de cada persona fue de \$1, 075,437. [Cfr. Murayama, C., op.cit., p.278].

<sup>368</sup> Es importante señalar que las cuentas, fondos o fideicomisos no están protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que el IFE puede requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones.

<sup>369</sup> De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos

## Fuentes prohibidas

La nueva reforma no hizo más que confirmar las mismas prohibiciones de 1996. Están prohibidas las aportaciones por parte de las administraciones públicas de cualquier nivel, por lo que el único dinero de origen público que pueden obtener los partidos es el que está expresamente señalado en la norma electoral. Asimismo, los funcionarios de cualquier nivel de gobierno que desvíen recursos públicos con el fin de favorecer a un determinado partido o candidato incurren en un delito establecido en el Código Penal y merecedor de pena corporal.

Los partidos no pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo. Tampoco se permiten fondos provenientes del extranjero, ya sea de personas físicas o morales o aún de nacionales que radican fuera del territorio mexicano, pues la intención es mantener la actividad política como un asunto estrictamente soberano. Existe, además, un veto a las contribuciones que tengan su origen en las empresas mercantiles, lo anterior con el fin de inhibir un posible tráfico de influencias. Otra fuente que se encuentra imposibilitada de hacer aportaciones a partidos y candidatos son las iglesias, en plural, y sus ministros –pues de lo contrario se atentaría gravemente contra el Estado laico.<sup>370</sup>

Empero, la aportación más relevante de la reforma consiste en llevar al rango constitucional la prohibición de las donaciones en especie a través de anuncios de radio y televisión que pudieran favorecer o dañar a cualquier candidato.<sup>371</sup>

---

en los que se harán constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Lo anterior con la finalidad de que el público sepa de dónde viene el dinero que va a los partidos.

<sup>370</sup> Artículo 77, párrafo 2 del Cofipe. Los partidos tampoco pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo (artículo 77.3 del Cofipe).

<sup>371</sup> El artículo 41, base II, apartado A señala: “Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.”

#### 1.2.4 Topes al gasto

Con la nueva reforma, la Constitución establece que: “La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos [art. 41, base II].”<sup>372</sup> De esta forma, respecto de las precampañas, el Consejo General determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección; el tope será equivalente al 20% del establecido para las últimas campañas, según la elección de que se trate (presidencial o intermedias).<sup>373</sup> Ahora bien, respecto a las campañas electorales propiamente dichas:

1. Para la elección de Presidente, el tope máximo de gastos de campaña es el equivalente al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial (art. 229 COFIPE).
2. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos (300). En este sentido, “para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad... será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal”
3. Para cada fórmula en la elección de senadores, el tope de gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte (20).<sup>374</sup>

#### *1.3 El avance cualitativo: la prohibición de gasto en radio y televisión*

Sin lugar a dudas, el aspecto más relevante de la reforma electoral de 2007/2008 fue la prohibición de la compra de publicidad en los medios de

---

<sup>372</sup> Asimismo, el artículo 229 del COFIPE establece que: “los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General [del IFE].”

<sup>373</sup> Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General pueden ser sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan (art. 214, Cofipe).

<sup>374</sup> La nueva redacción legal traerá reducciones considerables, ya que en el diseño previo de la ley los topes se calculaban en función de los costos mínimos de campaña y de una duración más extensa de las mismas.

comunicación electrónica. Lo anterior porque los medios se han vuelto por un lado la principal causa explicativa de la espiral alcista en el costo de las campañas<sup>375</sup> y, por otro, circuitos proclives a la defenestración de la actividad política y al deterioro del debate electoral.<sup>376</sup> La prohibición resulta sumamente importante ya que puso fin a una relación de dependencia y sumisión de los partidos y de los políticos frente a los medios de comunicación electrónica.<sup>377</sup>

La reforma constitucional electoral de 2007 -hay que admitirlo- afectó los intereses concentrados de los grandes grupos mediáticos de este país, y a la vez, recuperó la autonomía del Estado y del poder legislativo frente a los poderes de facto. De ahí que se explique la sonora resistencia que desde esos espacios se ha venido manifestando contra la reforma, así como los constantes y delicados desacatos a la ley por parte de Televisa y Televisión Azteca.<sup>378</sup>

Para muestra baste un botón: el 11 de septiembre, los senadores de las Comisiones redactoras, antes de presentar el Dictamen de Reforma ante el Pleno tuvieron una audiencia pública con representantes de la Cámara de la

---

<sup>375</sup> Así, un hecho que habla por sí solo es que en la elección de 2006 el gasto de los partidos en radio y televisión fue, de acuerdo con los informes presentados ante la autoridad electoral, en promedio del 95% del total de los recursos que recibieron para gastos de campaña (Cfr. *Dictamen del IFE sobre la fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales*, votado el 21 de mayo de 2007 y disponible en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)).

<sup>376</sup> En este sentido, una vez aprobada la reforma, ésta también fue combatida por un grupo de periodistas e intelectuales, los cuales incluso se ampararon contra la misma. En el fondo, argumentaban violaciones a la libertad de expresión. Al parecer no comprendieron la apuesta política de la reforma, ni analizaron la perspectiva jurídica de las modalidades para el ejercicio de ciertos derechos fundamentales cuando se ejercen a través de la esfera política-electoral (al respecto, cfr. Nohlen, D., *Derecho y política en su contexto*, SCJN, UNAM, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008).

<sup>377</sup> Lo cual venía siendo una fuerte demanda de la sociedad desde por lo menos la elección del 2006. Así, por ejemplo, lo expresaba Ciro Murayama: “Dar fin a la compra-venta de anuncios en medios electrónicos es una reforma que sin duda implica afectar intereses [...] Por ello, en este tema nos jugamos algo más que la mera reforma electoral: la determinación de evitar que la política se siga contaminando por el abuso en la compra de spots y anuncios en radio y televisión, que deja en manos de mercadólogos y publicistas la calidad de la deliberación democrática; tiene que ver con reafirmar la autonomía del Estado frente a los intereses de particulares.” Y advertía: “Lo que ocurra dependerá de si el poder político, legítimo, limita al poder factivo de los medios o si, como ocurrió a lo largo de la anterior administración y en la anterior legislatura, se eclipsa ante él.” (Murayama, C., *Las reformas a la regulación del dinero en la política*, FEPADE Difunde, núm. 13, Procuraduría General de la República, México, 2007, p.71-72)

<sup>378</sup> Son inabarcables los artículos, ensayos, estudios y notas periodísticas que denuncian y desenmascaran esta complacencia de las autoridades respecto al desacato de la ley por parte de estos dos grupos mediáticos.

Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) y comunicadores de las principales cadenas de televisión. Dicho encuentro evidenció que el objetivo principal de los empresarios de la radio y televisión en su lucha contra la reforma es la defensa de sus propios intereses. Así, a pesar de que durante la mayor parte del encuentro habían aludido a una supuesta defensa por la libertad de expresión, al final mostraron su verdadero descontento: se mencionó que el tiempo que se utilizaría para sustituir la contratación de la publicidad electoral resultaba casi expropiatorio, pues les arruinaba el rating y sus ingresos.<sup>379</sup>

En fin, en México, acertadamente, se prohíbe desde la Constitución la compra de espacios y tiempos en radio y televisión para difundir los mensajes de los partidos. Gracias a ello, los partidos políticos en ningún momento pueden contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.<sup>380</sup> Entendámonos, en México, a partir de la reforma electoral de 2007, se establece que la presencia de partidos y candidatos en radio y televisión será sólo a través de los tiempos oficiales del Estado, y será de dos tipos: en periodos electorales y fuera de ellos.

De esta forma, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedan a disposición del IFE: 48 minutos diarios, que serán distribuidos en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.<sup>381</sup> Las transmisiones se deben llevar a cabo dentro del horario de programación comprendido entre las 6 y las 24 hrs (art. 55 Cofipe). Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo total en radio y televisión asignable a los partidos, se distribuye entre los mismos: 30% en forma igualitaria y el 70% restante en proporción a los votos obtenidos por cada partido en la última elección de diputados. Los partidos políticos de nuevo registro sólo participan del 30% igualitario (art. 56 Cofipe).<sup>382</sup>

---

<sup>379</sup> Asimismo, en sus espacios de radio y canales de televisión, los concesionarios –a través de algunos de sus comunicadores- calificaron a la reforma como un atentado a la libertad de expresión. La adjetivaron como regresiva, autoritaria y reforzadora de la partidocracia, criticando, de manera paradójica, que los principales partidos hayan logrado ponerse de acuerdo en este tema tan importante (digo paradójicamente porque una de las quejas más comunes de estos medios se refería a la ingobernabilidad por falta de consensos entre los partidos).

<sup>380</sup> Artículo 41 Constitucional, base III, Apartado A.

<sup>381</sup> Del total de esos 48 minutos, el IFE destina a los partidos políticos, en conjunto, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión (arts. 58 y 59 Cofipe).

<sup>382</sup> Cabe resaltar que el tiempo lo distribuyen entre sus candidatos. Además, “los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión de los partidos políticos serán

Por otra parte, fuera de los periodos electorales, al IFE le será asignado hasta el 12% del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión. Del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos en forma igualitaria un 50%. Además, cada partido político nacional “utilizará el tiempo que le corresponda en un programa mensual de 5 minutos y el restante en mensajes con duración de 20 segundos cada uno”; asimismo, las transmisiones se harán dentro del horario de programación comprendido entre las 6 y las 24 hrs (Art. 41 Const., Base III, Apartado A; y Art. 71 del Cofipe).

Ahora bien, el Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión “destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales [art. 49 Cofipe].” El Instituto establece las pautas para la asignación de los mensajes y programas de los partidos, atiende las quejas y denuncias, y determina las sanciones. Así pues, el IFE es el encargado de sancionar a cualquier partido político, o cualquier persona física o moral que compre publicidad en los medios de comunicación electrónica dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.<sup>383</sup> Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, puede contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. (Art. 41 Const., base III, Apartado A).<sup>384</sup>

Por otra parte, la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas (se decir, se prohíben las campañas negativas).<sup>385</sup> Asimismo, con motivo de las campañas para

---

sufragados con sus propios recursos.” [Art. 69 Cofipe].

<sup>383</sup> La ley señala que el IFE se debe reunir con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión (por ejemplo, la CIRT), para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicable a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades electorales de los partidos políticos (artículo 49.7 Cofipe). Asimismo, el IFE tiene facultades para sancionar, mediante procedimientos expeditos, las violaciones que cometan los concesionarios de la radio y la televisión; dichas sanciones van desde una amonestación pública hasta la posibilidad de suspender, de manera inmediata, las transmisiones radiofónicas o televisivas (según el artículo 354 del Cofipe, la suspensión de la transmisión del tiempo comercializable puede ser de una a treinta y seis horas).

<sup>384</sup> De igual forma, está prohibida la transmisión en territorio mexicano de cualquier tipo de publicidad contratada en el extranjero (art. 41 Const., base III, Apartado A).

<sup>385</sup> Artículo 41 Const., Apartado C. Los partidos pueden ser sancionados por difundir este tipo de propaganda. De igual forma, respecto a los medios electrónicos, las infracciones serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán

Presidente de la República, el IFE coordinará la realización de 2 debates entre los candidatos registrados. El primer debate tendrá lugar en la primera semana de mayo, y el segundo a más tardar en la segunda semana de junio del año de la elección; cada debate tendrá la duración que acuerde el IFE.<sup>386</sup>

El IFE puede ordenar la realización de encuestas nacionales basadas en actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios deberán ser difundidos por el Consejero Presidente, previa aprobación del Consejo General, después de las 22 horas del día de la jornada electoral (Art. 119, inciso k) del Cofipe). Empero, durante los 3 días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.<sup>387</sup>

Para completar el panorama del régimen del acceso a los medios de comunicación electrónica, cabe resaltar que las autoridades electorales de las entidades federativas accederán a la radio y televisión sólo a través del tiempo que el IFE dispone, y éste último es el encargado de administrar dichos tiempos (Art. 50 Cofipe).

#### *1.4 Reformas al modelo de fiscalización (y sanciones)*

La reforma de 2007/2008 no supuso una variación sustancial al esquema normativo vigente desde 1996. Así, en la Carta Magna subsisten, prácticamente en sus términos, los mandatos constitucionales para que la ley ordene los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos partidistas, así como para que, en caso de incumplimiento, disponga las sanciones correspondientes.<sup>388</sup>

---

incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión -de concesionarios y permisionarios- que resulten violatorias de la ley.

<sup>386</sup> Los debates serán transmitidos en vivo por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida. Las señales de radio y televisión que el IFE genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo, en forma gratuita, por los demás concesionarios y permisionarios de radio y televisión. Las reglas para los debates serán determinadas por el Consejo General del IFE (art. 70 Cofipe). Esta medida tendrá su primera aplicación en las elecciones presidenciales de 2012.

<sup>387</sup> Artículo 237 Cofipe. Asimismo, aquellos que incurran en alguna violación, serán sujetos a las penas aplicables en alguno de los tipos previstos y sancionados en el artículo 403 del Código Penal Federal.

<sup>388</sup> “La ley (...) ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de

La novedad radica en la definición del órgano del IFE que tendrá a su cargo la fiscalización de las finanzas y en la eliminación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.<sup>389</sup> Además, cabe subrayar que en la Carta Magna se adicionaron a los topes de gastos en las campañas electorales de los partidos, aquellos que tengan motivo con los procesos internos de selección de candidatos (precampañas). Del mismo modo se estableció a nivel constitucional el límite para la suma total de aportaciones de simpatizantes tanto en el ámbito federal como en el estatal, como se señaló con anterioridad.

Por otro lado, en el ámbito local permanecieron los mismos lineamientos contenidos en el régimen de 1996, “con la incorporación de una nueva directriz que deben asumir las legislaturas locales, consistente en que deben instituirse bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de los partidos.”<sup>390</sup>

#### a) Órgano fiscalizador

Con la nueva reforma, se creó un órgano técnico dependiente del Consejo General del IFE, denominado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos<sup>391</sup>, el cual tiene a su cargo la recepción y revisión de los

---

todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.” [Art. 41, base II]

<sup>389</sup> “Artículo 41 [base V].- La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.”

<sup>390</sup> Zavala, M. A., “La fiscalización de los recursos”, en Córdova et al. (2008), op. cit., p. 294. Lo anterior conforme a lo previsto en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 constitucional, a saber: “El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior. El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.”

<sup>391</sup> Como bien señala Marco A. Zavala, el hecho de que -por simplificación- en el nombre de la unidad sólo se haga referencia a los partidos políticos, “no implica una reducción en el ámbito de las atribuciones de control y vigilancia que mantiene respecto de las agrupaciones políticas nacionales, sino que, por el contrario, la supervisión se extiende ahora a otro tipo de entidades, como son las organizaciones de ciudadanos que participan como observadores electorales y las organizaciones, también de ciudadanos, que han manifestado su intención de obtener su registro como partido político nacional.” (Zavala, M., op. cit., p. 295).

informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.<sup>392</sup> El director general de la Unidad de Fiscalización es designado por el Consejo General; debe reunir los mismos requisitos que el Código establece para los directores ejecutivos del Instituto, y tener experiencia –de al menos cinco años- en tareas de dirección de fiscalización.

Ahora bien, la Unidad tiene las siguientes atribuciones (artículo 81 Cofipe):

- Puede elaborar el proyecto de Reglamento y establecer acuerdos para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, así como emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos.
- Recibir y Revisar los informes de los partidos y sus candidatos; así como requerir información complementaria a lo señalado en los informes o documentación comprobatoria.
- Ordenar auditorías y visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar la veracidad de sus informes.
- Presentar al Consejo General los proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan.
- Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al IFE.<sup>393</sup>

---

<sup>392</sup> Artículo 77.6 del Cofipe. Asimismo, la Unidad cuenta con autonomía de gestión y su nivel jerárquico es equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto (art. 79 Cofipe).

<sup>393</sup> El artículo 28 del COFIPE prevé que, a partir de la notificación por parte de la organización de ciudadanos interesada en obtener su registro como partido político nacional, debe informar mensualmente al IFE del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal. Por su parte, el artículo 81, apartado 1, inciso k) del mismo código concede como atribución de la Unidad de Fiscalización, supervisar y vigilar los ingresos y gastos de las señaladas organizaciones de ciudadanos. El *Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones que pretendan obtener el registro como Partidos Políticos Nacionales* se publicó en el DOF el 19 de agosto de 2008. La Sala Superior del TEPJF, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-132/2008, en sesión pública de 27 de agosto de 2008, ordenó al CGIFE modificar dicho reglamento, en los términos precisados en la ejecutoria indicada.

- Revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores electorales.<sup>394</sup>
- Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.<sup>395</sup>
- Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad.
- Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas y proponer la imposición de las sanciones que procedan. Ahora bien, los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído.
- Celebrar convenios de coordinación con las autoridades fiscalizadoras locales, con la aprobación del Consejo General. Además, la Unidad es el conducto para que las autoridades locales superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal.
- Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, se harán acreedores a las sanciones establecidas en el Código.

Además, La Unidad deberá garantizar el derecho de audiencia de los partidos políticos y en general de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización. Así, los partidos tienen derecho a la confronta de

---

<sup>394</sup> Sobre el tema, cfr. los artículos 5, apartados 4, inciso j), y 5, y 81, apartado 1, inciso l) del COFIPE, así como el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de agosto de 2008. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-131/2008, en sesión pública de 27 de agosto de 2008, confirmó dicho reglamento, en lo que fue materia de impugnación. La presentación de estos informes por las organizaciones de observadores tiene su antecedente en el artículo 5, apartado 4, del COFIPE abrogado. La principal diferencia entre el régimen precedente y el actual, radica en el plazo para la presentación de los informes, que antes era 20 días *previos* a la jornada elección y ahora son 30 días *después* de la elección.

<sup>395</sup> El *Reglamento sobre el Destino y Liquidación de Bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea cancelado su Registro ante el Instituto Federal Electoral* se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2008. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver lo recursos de apelación SUP-RAP-133/2008 y su acumulado SUP-RAP-134/2008, en sesión pública de 27 de agosto de 2008, modificó dicho reglamento, en los términos precisados en la propia ejecutoria.

los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros.<sup>396</sup>

Finalmente, respecto a la naturaleza jurídica de la Unidad, la Constitución establece que ésta goza de autonomía de funcionamiento, por lo que ella misma determina su estructura administrativa y cuenta con los recursos presupuestarios que apruebe directamente el Consejo General. De esta forma, de acuerdo con el *Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*,<sup>397</sup> este órgano técnico está integrado por cuatro direcciones (artículo 4), a saber:

- 1) Dirección General de la Unidad de Fiscalización;
- 2) Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros;
- 3) Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos; y
- 4) Dirección de Resoluciones, Normatividad y Consultas.

#### La inoponibilidad de los secretos bancario, fiscal y fiduciario

Una innovación importante de la reforma es la inoponibilidad de los secretos bancario, fiscal y fiduciario<sup>398</sup> en el ámbito de la fiscalización electoral.<sup>399</sup> Como ya se ha señalado, estas normas no hacen sino elevar a rango constitucional la exigencia ciudadana de dotar a la autoridad fiscalizadora de los mecanismos legales que le permitan llevar a cabo su función, pues el no tener acceso a información sobre las cuentas bancarias a

---

<sup>396</sup> Asimismo, señala el artículo 86 del Cofipe: “El personal de la Unidad está obligado a guardar reserva sobre el curso de las revisiones y auditorías en las que tenga participación o disponga de información. En caso de alguna violación, la Contraloría General del Instituto es la encargada de imponer la sanción correspondiente. La Unidad debe entregar al Consejo General informes periódicos respecto del avance en las revisiones y auditorías que ésta realice.”

<sup>397</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el jueves 14 de agosto de 2008.

<sup>398</sup> El secreto fiduciario se ha considerado como una especie más restringida del secreto bancario en general, no sólo por tratarse de operaciones específicas, sino porque tradicionalmente en el fideicomiso se ha construido sobre la base de la confianza para con el fiduciario, como manifestación concreta del secreto profesional. Al respecto, cfr. Acosta, M. y R. Almazán. *Tratado teórico práctico del fideicomiso*, 4ª edición, Porrúa, México, 2002, pp. 324 y ss.

<sup>399</sup> Así, el antepenúltimo párrafo de la base V del artículo 41 de la Carta Magna ordena: “En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal”. Además, según reza la Constitución, la Unidad de Fiscalización del IFE es el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar esta limitante.

través de las cuales se realizan movimientos constituye un obvio impedimento para rastrear ilícitos electorales ocurridos a través de tramas financieras.

Sin lugar a dudas, fueron las penurias que sufrió la autoridad en los casos “Amigos de Fox” y “Pemexgate”, y los criterios jurisprudenciales que estableció el TEPJF derivados de los mismos<sup>400</sup>, los que motivaron la urgencia de esta reforma.<sup>401</sup> Como ya se ha comentado, en dicho criterio se estableció que el IFE cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de los recursos partidarios; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se determinó que encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario o fiscal. Habría que destacar el hecho de que la inoponibilidad de dichos secretos se estableció en sede constitucional, pues revela la intención de los legisladores de establecer un fuerte candado a las actividades fiscalizadoras de la autoridad electoral; es decir, se ha dispuesto que no sea el legislador ordinario el que pondere la oportunidad o pertinencia de semejante medida, sino que ha decidido imponerla a toda autoridad constituida.

Por otro lado, cabe reflexionar sobre los alcances de la inoponibilidad consagrada en la Ley Fundamental, pues si se considera que dicha atribución está circunscrita a la función estatal de supervisar los ingresos y egresos de los partidos políticos, tendría que concluirse que la inoponibilidad en cuestión se halla inserta exclusivamente en el ámbito del control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos. Sin embargo,

---

<sup>400</sup> Los cuales emanaron de las sentencias dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP 050/2001, SUP-RAP-054/2001 y SUP-RAP-046/2002. Asimismo, sin alcanzar el carácter de jurisprudencia, también se sostuvo el criterio recogido en la tesis relevante de rubro: “SECRETO BANCARIO. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PUEDE REQUERIR INFORMACIÓN CONFIDENCIAL CUANDO LA INVESTIGACIÓN SE RELACIONE CON RECURSOS PRIVADOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”.

<sup>401</sup> “Pese a tratarse de un criterio que constituía jurisprudencia, por tanto con carácter vinculante, en la práctica no se tradujo en la eliminación de los obstáculos enfrentados por el IFE cuando era necesario solicitar información a las autoridades hacendarias o financieras, porque en términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia de la SSTEPJF sólo es obligatoria para las Salas Regionales del propio Tribunal Electoral, para el IFE y para las autoridades electorales de las entidades federativas (así como por extensión, a los partidos políticos), esto es, en la lista de entidades sujetas a la jurisprudencia no se comprenden a autoridades diversas a las electorales, por lo cual, lo decidido en los recursos de apelación precisados exclusivamente vinculó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a acatar las ejecutorias en los asuntos en los cuales comparecieron al proceso. Debe destacarse que el artículo 233 citado no sufrió modificación alguna con las reformas en la materia de 2008.” [Zavala, M. A., op. cit., p. 298].

es posible al menos una segunda lectura del enunciado constitucional, y consiste en entender que cuando se dice: “en el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos...”, la norma está comprendiendo cualquiera de las atribuciones que al órgano técnico le confiera la ley, y no sólo aquellas que de manera directa se vinculen con la supervisión de las finanzas de los partidos.<sup>402</sup>

Además, en el esquema actual, la centralización en el trámite de las solicitudes de información relacionadas con la supervisión (a cargo de la Unidad de Fiscalización) se erige como eje articulador de las tareas de coordinación entre la autoridad electoral federal y las locales. Cuando los órganos fiscalizadores de los institutos electorales locales requieran superar los secretos bancario, fiscal o fiduciario, deben solicitar la intervención de la Unidad de Fiscalización a fin de que ésta actúe ante las autoridades en la materia, para todos los efectos legales (artículo 79 Cofipe). Se puede hablar entonces de un “modelo concentrado”. Lo anterior sólo se puede explicar si se relaciona esta disposición con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución, que impone a las constituciones y leyes electorales de las entidades federativas el deber de instituir bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades locales en materia de fiscalización.<sup>403</sup>

Respecto de las otras leyes involucradas, el 1º de julio de 2008 se publicó en el D.O.F. el *Decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones al Código Fiscal de la Federación y a la Ley de Instituciones de Crédito*, a fin de adecuar su contenido al nuevo marco constitucional y legal. En específico, se incorporó un tercer párrafo al artículo 69 del Código Fiscal

---

<sup>402</sup> Lo anterior será algo de lo que tendrán que hacerse cargo los interpretes de la ley, lo cual no será sencillo pues la Unidad de Fiscalización también conoce de los informes que presentan las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones que participan como observadores electorales, y las organizaciones políticas que han manifestado su intención de obtener su registro como partido político nacional; en este sentido, como advierte Zavala, “no parece plausible sostener que la autoridad electoral realice una función hacendaria y con fines fiscales, puesto que en estos casos no existen subvenciones públicas, lo que hace difícil que se reiteren los precedentes judiciales.” (Ibíd., p. 299-300).

<sup>403</sup> Esto significaría que las solicitudes de intervención dirigidas por las autoridades electorales locales a la Unidad de Fiscalización son consideradas por la Carta Magna como un mecanismo de coordinación en las labores de control y vigilancia de los recursos partidistas; pues de otro modo “no se explicaría de manera convincente el porqué se ha impuesto la carga a las autoridades estatales y del Distrito Federal de acudir necesariamente a la instancia federal, para solicitar información que obra en poder de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las instituciones pertenecientes al sistema financiero.” (Ibíd., p.300-301).

de la Federación, que señala la inoponibilidad del secreto fiscal en los siguientes dos supuestos:

- 1) A la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los supuestos referidos por los párrafos 3 y 4 del artículo 79 del COFIPE, y
- 2) A las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los asuntos contenciosos *directamente* relacionados con la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

En cualquiera de ambas hipótesis, enfatiza la parte final del párrafo, la información que deba suministrarse sólo debe utilizarse para los fines que dieron origen a la solicitud de información. En este orden de ideas, no resulta razonable que la atribución de las salas del Tribunal Electoral para requerir información se limite a los asuntos en los cuales conozcan de algún litigio relacionado *directamente* con “las finanzas de los partidos políticos”, pues de esta forma quedan fuera los demás ámbitos de fiscalización que tiene a su cargo el IFE y que pueden ser materia de conflicto y de conocimiento del mismo en sede judicial electoral.

La reforma de 2008 a la Ley de Instituciones de Crédito incorporó, en la fracción IX del tercer párrafo del artículo 117, a la Unidad de Fiscalización del IFE dentro de las autoridades que gozan de la excepción de confidencialidad de la información que cuentan las instituciones financieras de sus clientes y usuarios.<sup>404</sup> Conforme el precepto precedente, la Unidad de Fiscalización puede acceder a la información de dos formas posibles: por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o a través de una autoridad judicial, seguramente el TEPJF.<sup>405</sup> Esto es importante pues, en base

---

<sup>404</sup> Artículo 117.- [...] las instituciones de crédito estarán obligadas a dar las noticias o información en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

IX. La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para el ejercicio de sus atribuciones legales, en los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Las autoridades electorales de las entidades federativas solicitarán y obtendrán la información que resulte necesaria también para el ejercicio de sus atribuciones legales a través de la unidad primeramente mencionada.

<sup>405</sup> El párrafo quinto del artículo 117 también fue reformado en los siguientes términos: “Las solicitudes deben formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los servidores públicos y las instituciones señalados en las fracciones I y VII, y la unidad de fiscalización a que se refiere la fracción IX, podrán optar por solicitar a la autoridad judicial que expida la orden correspondiente, a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida, siempre que dichos servidores o autoridades especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, el

al segundo párrafo del mismo artículo 117, la autoridad judicial puede formular su solicitud directamente a la institución de crédito, o a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Es importante subrayar que, como advierte Zavala, el gran ausente en la reforma 2007/2008 es el llamado secreto bursátil, regulado en el artículo 192 de la Ley del Mercado de Valores,<sup>406</sup> por el cual las casas de bolsa en ningún caso deben dar noticias o información de las operaciones que realicen o servicios que proporcionen, sino a los titulares, comitentes, mandantes, fideicomitentes, fideicomisarios, beneficiarios, representantes legales de los anteriores o quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la CNBV, para fines fiscales.<sup>407</sup> No obstante, si llegara a presentársele a la Unidad de Fiscalización la necesidad de obtener información que esté en posesión de las entidades bursátiles del país, está el recurso de acudir al criterio emitido por la SSTEPJF, referente a que la autoridad electoral, cuando fiscaliza los recursos partidistas, lo hace con el carácter de autoridad hacendaria federal con fines fiscales, empero, habría que recordar la problemática de hacer efectivo el criterio jurisprudencial por las limitaciones del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que no obliga a autoridades diversas a las electorales-<sup>408</sup>

## b) Instrumentos de fiscalización

---

nombre del cuentahabiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.”

<sup>406</sup> El secreto bursátil se extiende a los proveedores de los servicios a las casas de bolsa, a las instituciones para el depósito de valores y a las autoridades del exterior, en virtud de lo previsto en los artículos 221, 295 y 358 de la propia Ley del Mercado de Valores.

<sup>407</sup> “No se trata de una cuestión menor, pues si bien el Cofipe de 2008 obliga a los partidos políticos nacionales a que las cuentas y fondos que establezcan lo hagan a través de las instituciones bancarias, incluso cuando se manejen operaciones que involucren instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y hasta por el plazo de un año (artículo 78, apartado 4, inciso e), fracciones I y II), en el mundo de los hechos, podría darse el caso de que un partido adquiriera acciones bursátiles” (Zavala. M. A., op. cit., p. 307).

<sup>408</sup> “Artículo 233.- La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.”

Respecto a los instrumentos de fiscalización con los que cuenta la Unidad, los partidos políticos deben presentar los siguientes informes (artículo 83 Cofipe):

1. *Informes trimestrales* de avance del ejercicio; se deben presentar a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda. En ellos se reportara el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante dicho periodo. En todo caso los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad. Sin embargo, durante el año del proceso electoral federal se suspenderá la obligación de presentar estos informes.
2. *Informes anuales*; serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos realizaron durante el año. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido. Estos informes deben estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto.<sup>409</sup>
3. *Informes de precampaña*; son los que deben presentar los partidos políticos para cada uno de los precandidatos, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados. Deben presentarse a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña.<sup>410</sup>
4. *Informes de campaña*; se presentan por los partidos políticos para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Los partidos políticos presentarán un informe preliminar -con datos al 30 de mayo del año de la elección- a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año. Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral.<sup>411</sup>

---

<sup>409</sup> Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado para los partidos y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable.

<sup>410</sup> Los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda.

<sup>411</sup> En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a la propaganda electoral (señalados en el artículo 229 del Cofipe) así como el monto y destino de dichas erogaciones.

Asimismo, el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se llevará a cabo de la siguiente manera (artículo 84 Cofipe):

- La Unidad cuenta con 60 días para revisar los informes anuales y de precampaña, y con 120 días para revisar los informes de campaña. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;
- Si durante la revisión de los informes la Unidad advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político responsable, para que en un plazo de 10 días contados a partir de la notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. Asimismo, la Unidad está obligada a informar al partido si las rectificaciones hechas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane.
- Al vencimiento de los plazos señalados, la Unidad dispone de un plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado, el cual debe presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión.<sup>412</sup>
- En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad, y se procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.
- Los partidos políticos pueden impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución del Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia.<sup>413</sup>

En casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad puede abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en la ley. En todo caso, los procesos extraordinarios deben concluirse en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo General autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. Empero, estos acuerdos del Consejo pueden ser impugnados ante el Tribunal Electoral.<sup>414</sup>

---

<sup>412</sup> El dictamen debe contener por lo menos: 1) el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes; b) en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos; y c) el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin.

<sup>413</sup> En ese caso, el Consejo General debe remitir al Tribunal Electoral, junto con el recurso, el dictamen de la Unidad y el informe respectivo. Asimismo, debe remitir al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación. Cabe señalar que el Consejo tiene la obligación de publicar en la página de Internet del Instituto el dictamen y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal.

<sup>414</sup> Artículo 85 del Cofipe.

Finalmente, también se recogen otros tipos de mecanismos de fiscalización, tales como la realización de auditorías y vistas de verificación, la facultad de los partidos de interponer denuncias entre ellos, la potestad del IFE de iniciar procedimientos indagatorios a petición de parte o bien de oficio, y la transparencia en las remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos de los partidos (artículo 59, fracción V del Reglamento de Transparencia del IFE), entre otros.

c) Sanciones

Por mandato constitucional la ley establece los procedimientos y las sanciones que deben imponerse por el incumplimiento a la normas que rigen el manejo de los recursos partidistas. El Consejo General del IFE es el encargado de imponer dichas sanciones- De esta forma, el Libro Séptimo del Cofipe establece un catalogo ordenado y sistemático de los sujetos responsables, conductas infractoras y sanciones aplicables. De esta forma, primero se señalan quienes son los individuos o entes susceptibles de ser sancionados (artículo 341), después se describen las conductas imputables a cada uno de esos individuos o entidades (artículos 342 a 353), y finalmente se establecen las sanciones a que pueden ser acreedores quienes cometen las conductas infractoras (artículo 354).

El esquema legal sancionatorio puede sintetizarse en el siguiente cuadro:

Sujetos	Infracciones	Sanciones
Partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del Código;</li> <li>• Incumplimiento de resoluciones o acuerdos del IFE;</li> <li>• Incumplimiento de las obligaciones en materia de financiamiento y fiscalización;</li> <li>• Incumplimiento de las obligaciones en materia de campaña y precampaña;</li> <li>• Contratación, directa o a través de terceros, de tiempos en radio y televisión;</li> <li>• Difusión de propaganda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amonestación pública;</li> <li>• Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.</li> <li>• En los casos de infracción a los topes de gastos de campaña, a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso.</li> <li>• En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble;</li> <li>• Reducción de hasta el 50%</li> </ul>

	<p>política o electoral con expresiones que denigren o calumnien;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información;</li> <li>• Comisión de cualquier otra falta de las previstas en el código.</li> </ul>	<p>de las ministraciones del financiamiento público;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interrupción de transmisión de propaganda política o electoral;</li> <li>• Cancelación del registro.</li> </ul>
Agrupaciones políticas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 35 y demás disposiciones aplicables del Código.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amonestación pública;</li> <li>• Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;</li> <li>• Suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a 6 meses.</li> </ul>
Aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de actos anticipados de precampaña o campaña;</li> <li>• Solicitar o recibir recursos de personas no autorizadas;</li> <li>• Incumplimiento de las obligaciones en materia de campaña y precampaña;</li> <li>• Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amonestación pública;</li> <li>• Multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;</li> <li>• Pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, o en su caso, con la cancelación del registro.</li> </ul>
Ciudadanos o cualquier persona física o moral, dirigentes y afiliados a partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negativa a entregar la información requerida por el Instituto, entregarla incompleta o con datos falsos o extemporáneamente, respecto de operaciones mercantiles, contratos, donativos o aportaciones o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos;</li> <li>• Contratar propaganda en radio y televisión, en el territorio nacional o extranjero, con fines políticos o electorales;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amonestación pública;</li> <li>• Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, <i>con el doble del precio comercial de dicho tiempo</i>.*</li> <li>• Respecto de las personas</li> </ul>

		<p>morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, <b>con el doble del precio comercial de dicho tiempo.*</b></p> <p><b>(*Las porciones normativas con el énfasis añadido fueron declaradas inconstitucionales por la SCJN)</b></p>
<p>Autoridades, servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omisión o incumplimiento de la obligación de colaborar o auxiliar con la información que le sea solicitada;</li> <li>• Difusión por cualquier medio, de propaganda gubernamental, desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada;</li> <li>• Incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 constitucional;</li> <li>• Durante los procesos electorales, difusión de propaganda en cualquier medio de comunicación social;</li> <li>• Utilización de programas sociales y sus recursos, con la finalidad de inducir o coacciones el voto;</li> <li>• Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando no se atiendan los requerimientos formulados o no presten el auxilio y colaboración solicitado, debe integrarse y remitirse el expediente al superior jerárquico del infractor, quien debe comunicar al IFE las medidas que adopte, o bien, si la autoridad infractora no tuviere superior jerárquico, el requerimiento debe turnarse a la Auditoría Superior de la Federación o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, para que proceda en los términos aplicables.</li> </ul>
<p>Concesionarios y permisionarios de radio o televisión</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad, a los partidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amonestación pública;</li> <li>• Multa hasta de cien mil días de salario mínimo general</li> </ul>

	<p>políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión de propaganda política o electoral, ordenada por personas distintas al IFE;</li> <li>• Incumplimiento, sin causa justificada, de transmitir los mensajes y programas de partidos y autoridades, conforme las pautas aprobadas por el instituto;</li> <li>• Manipulación o superposición de propaganda o de programas de partidos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original, denigrar o calumniar;</li> <li>• Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.</li> </ul>	<p>vigente para el Distrito Federal, que en el caso de permisionarios o concesionarios de radio, será de hasta cincuenta mil días o, en caso de reincidencia, hasta el doble;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización de tiempo comercializable o para fines propios, para subsanar la omisión, de transmitir las pautas aprobadas por el IFE, con independencia de la imposición de la multa que corresponda;</li> <li>• En caso de infracciones graves y reiteradas, la suspensión de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas.</li> </ul>
Organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omitir informar mensualmente al instituto, el origen y destino de los recursos que obtengan;</li> <li>• Permitir que en la creación del partido intervengan organizaciones gremiales;</li> <li>• Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amonestación pública;</li> <li>• Multa hasta de cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;</li> <li>• Cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro.</li> </ul>
Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido o a no hacerlo;</li> <li>• Realizar o promover aportaciones económicas a un partido o candidato;</li> <li>• Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informar a la Secretaría de Gobernación, para los efectos legales conducentes.</li> </ul>

Fuente: Zavala, Marco A., "La fiscalización de los recursos" en Córdova y Salazar (Coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, op. cit., pp. 336- 338 (como señala el autor, el cuadro no agota todas las particularidades del régimen sancionatorio).

### 1.5 Las elecciones de 2009: la reforma a prueba

Sin lugar a dudas, la primera prueba de fuego de la reforma 2007/2008 sería la elección intermedia de 2009. Favorablemente, las elecciones de julio de 2009 se llevaron a cabo sin mayores complicaciones. Se puede decir que del tema que nos ocupa, sólo lo referente al exceso de publicidad partidaria en televisión (23 millones de spots), las campañas negativas de los partidos y, sobretodo, las reiteradas violaciones de las televisoras al régimen constitucional, ocasionaron cierta polémica que, más allá de su trascendencia, tendió a disiparse después de la elección. La actual legislación permitió encauzar aceptablemente el proceso electoral, comprobando que el problema no está en la norma, sino en los actores políticos encargados de llevar a cabo su cumplimiento. El verdadero desafío se encuentra en la incipiente cultura político-electoral de nuestro país, que abarca tanto a partidos políticos y autoridades como a muchos ciudadanos.<sup>415</sup>

Al respecto, cabe resaltar que en materia de financiamiento político no se reportaron casos de violaciones graves a la norma, a excepción del multicitado caso de las televisoras. Esto quiere decir que el carácter preventivo de las estructuras de rendición de cuentas (transparencia y fiscalización) ha evitado la entrada de dinero ilícito a las arcas partidarias. Es un buen avance. Además, el resultado de las elecciones, donde el PRI opositor obtuvo la mayoría de los votos, indica que el voto de castigo -aquel que se determina en base a la información- está rindiendo frutos. No es posible medir todavía el impacto que tuvieron las reformas en materia de financiamiento con relación a los resultados de los comicios, pero, con el solo hecho de que el Estado mexicano se haya ahorrado una cantidad considerable de dinero, podemos hablar de un gran avance. Sin lugar a dudas, el régimen de financiamiento político que resultó de la reforma de 2007/2008 mejoró la calidad de nuestra democracia.

---

<sup>415</sup> La reforma tiene enfrente un panorama desolador: ha quedado huérfana de aquellos que en un principio se jactaban orgullosamente de haberle dado vida –legisladores, políticos, partidos políticos y autoridades electorales- y ha sido abandonada a su suerte; si bien es cierto que muchas voces se han levantado para defender las virtudes de la actual legislación electoral, lo cierto es que aquellos que deberían de defenderla con más ímpetu son exactamente los que se han acobardado (o tal vez se han alquilado) ante los poderes de facto. Así lo demuestran los casos del Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, en lo que se refiere a burlar las normas de pago de publicidad en los medios; y los casos de desacato a la ley por parte de Televisa y Televisión Azteca, así como el caso de los “informes de labores” del PVEM ; el silencio del IFE y del TEPJF ; y el amparo concedido por la jueza Florida López en contubernio con las desafortunadas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por señalar algunos casos emblemáticos.

Por otro lado, se dice que la actual legislación ocasionó que el IFE pasara de ser un órgano administrativo encargado de organizar elecciones limpias y promover los valores democráticos a “un órgano saturado de asuntos cuasi jurisdiccionales”.<sup>416</sup> Es cierto, la evolución de la contienda electoral implica que las autoridades abarquen cada vez mayores competencias, lo que no quiere decir que dichas competencias deban estar mezcladas con las labores que le corresponden a los órganos jurisdiccionales, en este caso el TEPJF, o bien, a autoridades encargadas específicamente en perseguir delitos. En este sentido, como veremos más adelante, el IFE, al intentar “blindar” los procesos electorales de la injerencia de agentes ilícitos, no puede olvidar que su naturaleza es la de un órgano administrativo.<sup>417</sup>

Por ahora, el futuro de la reforma luce incierto. En el horizonte se vislumbran intentos de contrarreforma, que le devuelvan a los poderes fácticos todas las prerrogativas que tenían antes de la actual legislación.<sup>418</sup> Esto es sumamente delicado por dos razones: una, porque representa una grave involución respecto a la calidad de nuestra democracia, pues se aspira que en un futuro el debate político se desarrolle sobre ciertas reglas y condiciones de competencia y de autonomía de la política. Dos, porque significaría el secuestro del Estado y de la política por parte de los grandes grupos de poder económico. Además, parece que se le ha prestado escasa atención a otros campos que no han evolucionado tanto como el electoral y que, sin embargo, están fuertemente relacionados<sup>419</sup>; sobretodo si se considera que en los ejercicios internacionales de derecho comparado el de México es considerado uno de los sistemas electorales más completos y mejor diseñados.

### *1.6 Dilemas y retos futuros del financiamiento político en México*

Diversos son los retos futuros que enfrenta la financiación de la política en México. Entre ellos se encuentran la defensa del actual modelo de

---

<sup>416</sup> Navarro, F., “Maraña especial”, en *Voz y Voto*, núm. 197, julio de 2009, p. 53.

<sup>417</sup> Cfr. Murayama, C., “El IFE no es la AFI”, en *La Crónica*, 12 de diciembre de 2008.

<sup>418</sup> Sobre la gradual destrucción de la reforma, la triste y concupiscente actuación de las autoridades mexicanas, el doblegamiento del Estado mexicano, la complicidad de ciertos grupos de la sociedad y los intentos de una contrarreforma, resulta clarificador consultar Córdova, L. y P. Salazar (Coords.), *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM-IIIJ, México, 2009.

<sup>419</sup> Aclaro: perfeccionar las normas nunca es una pérdida de tiempo, pero en el contexto mexicano, donde desarrollo y reforma del Estado se han centrado en reformas electorales, resulta una gran miopía que los legisladores no se ocupen de otras áreas igual de importantes que obstruyen y perjudican al régimen electoral. Tal es el caso de una reforma fiscal y una reforma a la ley de medios de comunicación.

comunicación política; la adecuada coordinación entre la Unidad de Fiscalización del IFE y los institutos electorales locales; la instalación de normas que permitan rastrear las cuentas del crimen organizado; el desarrollo de los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas; la actuación responsable y ética de las autoridades electorales; el incremento en la calidad del debate político; y una mayor organización de la sociedad civil. Sin embargo, como advierte David Kupferschmidt, el tema de mayor urgencia es “el uso del financiamiento ilícito de la política (illicit political finance) de manera sistemática para *capturar* o influir en los organismos, los gobiernos, el territorio o incluso en los estados en su totalidad. El resultado visible es el socavamiento de los procesos representativos y del Estado mismo.” Este autor sostiene que “se le ha prestado muy escasa atención a la amenaza que representa la delincuencia organizada transnacional (DOT), la cual es capaz de financiar y apoyar con suministros a las organizaciones terroristas, a la vez que aquella es susceptible de convertirse en una de ellas. La amenaza individual más grande para el desarrollo, la democracia y la paz globales es la delincuencia organizada transnacional.”<sup>420</sup>

De acuerdo a estas ideas, el mayor peligro que enfrenta no sólo una democracia sino el Estado es la captura del mismo por parte de los poderes privados, especialmente del crimen organizado. Como señala Kupferschmidt, el financiamiento ilícito<sup>421</sup> de los partidos políticos se puede realizar de dos formas: a través de grupos económicos legales y a través de grupos económicos ilegales, a saber:

“El financiamiento político ilícito asume la forma de actos que incluyen el soborno, la coerción y la violencia. En su forma más organizada, el financiamiento político ilícito tiene el objetivo de incapacitar o capturar las funciones gubernamentales, a fin de facilitar el control de mercados, territorios y de las comunidades políticas asociadas con ellos. El financiamiento político ilícito puede concebirse entonces como una estrategia para adquirir una ventaja competitiva sobre los actores políticos y económicos. Las organizaciones que

---

<sup>420</sup> Kupferschmidt, D., *Financiamiento ilícito de la política y captura del Estado. Documento de debate*, IDEA Internacional, UNAM-III, SEGOB, SRE, México, 2009, p. 3.

<sup>421</sup> Como bien distingue este autor, los términos ilegal e ilícito, a pesar de tener mucho en común no son sinónimos, “la de ilícito es una categoría más amplia que añade el matiz de las áreas grises y que sugiere actividades clandestinas. Lo ilegal es lo *contrario a la ley*. Ilícito significa casi la misma cosa, pero incluye lo indebido o inconveniente, es decir, las áreas grises de los que es legal o no, y sugiere además la naturaleza furtiva o clandestina de los actos así caracterizados”. *Ibíd.*, p. 5.

emplean este financiamiento ilícito pueden ser legales o ilegales, privadas o gubernamentales.”<sup>422</sup>

Durante mucho tiempo la preocupación central en materia de dinero y política giró en torno a evitar el secuestro del Estado por parte de los sectores económicamente poderosos, ahora la amenaza comprende también la creciente delincuencia organizada transnacional. Es importante recordar que la financiación ilícita de la política es un fenómeno global. Se trata de un problema de Estado, no de gobiernos o de partidos. En ese sentido es transversal. Por lo tanto, el secuestro del Estado por parte del crimen organizado en sus diversas formas presenta el desafío más grave para la calidad de la democracia. Ante esta amenaza, señala Delia M. Ferreira, las respuestas deben ir encaminadas a:

- Reforzar la capacidad e independencia de los organismos de control y auditoría del financiamiento de la política.
- Facilitar el cruce de información con los organismos encargados de la persecución del crimen organizado.
- Generar mecanismos que faciliten el seguimiento de la ruta del dinero.
- Fortalecer a los organismos de lucha contra el lavado de dinero.
- Ampliar los mecanismos de transparencia en el financiamiento de la política, tanto en los ingresos como en los gastos.
- Revertir la tolerancia a la corrupción.<sup>423</sup>

Los especialistas advierten que la infiltración del crimen organizado en los procesos electorales es un desafío que los países de la región, incluido México, han enfrentado con medidas ingenuas e ineficaces.<sup>424</sup> Ante esta perspectiva, además de una buena legislación, las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir al monitoreo del financiamiento político, a la generación de estándares de transparencia y el análisis de su cumplimiento en la práctica. El éxito dependerá de la participación ciudadana alerta en cada país. Como bien lo expresa De la Calle, “hay que crear la cultura de la gravedad de la violación a las normas electorales porque lo que está en juego es el centro de gravedad de la democracia”<sup>425</sup>

---

<sup>422</sup> *Ibíd.*

<sup>423</sup> Al respecto, consultar las ponencias de la Mesa redonda 2009 sobre democracia con el tema “Democracia en una encrucijada. El reto del financiamiento ilícito de la política” (Ciudad de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1 y 2 de diciembre de 2009).

<sup>424</sup> Cfr. Martínez, M., “Narco-poder: tema para la reforma política”, en *Enfoque*, suplemento cultural de *Reforma*, núm. 821, 10 de enero de 2010.

<sup>425</sup> *Ibíd.*, p. 12.

Otro aspecto delicado se refiere a la necesidad de involucrar no sólo la participación de todas las dependencias del Estado, sino también la colaboración internacional. Al tratarse de un fenómeno transnacional, la participación de otros países en la prevención e investigación del financiamiento ilícito podría entenderse no como una forma de intervencionismo, sino de combate a un fenómeno global.

#### 1.6.1 La financiación por parte de los grupos de poder económico ilegal y del crimen organizado

Por lo que se refiere a México, el narcotráfico es sin lugar a dudas el desafío más preocupante. El presidente Felipe Calderón, en una medida sin precedentes, encomendó al ejército en un alto grado a las tareas policíacas, y muchos agentes de la policía y funcionarios del gobierno han muerto en lo que se ha denominado la “guerra contra el narcotráfico”. Si bien es debatible la efectividad de esta medida, en todo caso se trata de un auténtico dilema, pues ¿cómo puede ser efectiva una guerra frontal contra narcotraficantes cuando se es vecino del principal país consumidor de drogas (Estados Unidos) y encima éste sustenta gran parte de su economía en la venta de armas?, ¿Cómo puede ser efectiva si se ha ignorado al principal eslabón de la cadena y base de la pirámide del negocio: el consumidor y/o adicto? Veamos lo que William S. Burroughs nos tiene que decir:

“Si se quiere alterar o anular una pirámide de números en relación serial, se altera o se elimina el número base. Si queremos aniquilar la pirámide de la droga, tenemos que empezar por la base de la pirámide: *el adicto de la calle*, y dejarnos de quijotescos ataques a los llamados «de arriba», que son todos reemplazables de inmediato. *El adicto de la calle que necesita la droga para vivir es el único factor insustituible en la ecuación de la droga*. Cuando no haya adictos que compren droga, no habrá tráfico. Pero mientras exista necesidad de droga, habrá alguien que la proporcione”.<sup>426</sup>

El fenómeno del narcotráfico rebasa fronteras y detrás de él se esconden pactos entre gobiernos y criminales, así, la relación entre políticos y narcotraficantes tiene una larga historia en nuestro país. Además, una parte importante de la población no tiene bien definida su postura en relación al consumo y la legalización de las drogas. En este contexto, el narcotráfico ha invadido gradualmente diversas y variadas esferas de la sociedad mexicana.

---

<sup>426</sup> Burroughs, W., *El almuerzo desnudo*, 18ª ed., Editorial Anagrama, Barcelona, 2007, pp. 9-10.

Esto produce que su influencia negativa sea muy difícil de contener.<sup>427</sup> Por lo tanto, resulta imprescindible que la sociedad mexicana busque alternativas en la lucha contra el narco, ya sea dejando de consumir drogas o legalizándola, pero ambas opciones implican grandes problemáticas.

Por otro lado, son muchas las denuncias de casos de campañas electorales financiadas con dinero del narco. El problema del dinero del narcotráfico en la política es en primerísimo lugar la afectación de la autonomía de los partidos respecto a un grupo económico ilegal muy poderoso, con el consecuente secuestro del país mismo. Por ejemplo, Jesús Aranda y Gustavo Castillo informan que en al menos 219 municipios de 22 entidades federativas se estima que el narcotráfico podría financiar campañas electorales, con el riesgo de que el crimen organizado avance sobre todo en zonas consideradas de alta y muy alta marginalidad.<sup>428</sup> El propio presidente Calderón reconoció la gravedad del tema en la clausura de la mesa sobre financiamiento ilícito de la política, organizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores e IDEA Internacional, el pasado 2 de diciembre:

“La primera vía más ensayada por los criminales es un primer contacto con la autoridad antes de que ésta sea electa, a través del financiamiento de sus campañas políticas. Una vez que se establece un vínculo económico entre el crimen y el candidato es prácticamente imposible o muy difícil disolver esta relación, y se vuelve un vínculo permanente.”<sup>429</sup>

¿Qué se puede hacer al respecto? Una primera medida gira en torno al establecimiento de una lista de proveedores de bienes y servicios de los partidos políticos, registrada ante la autoridad para que ésta pueda verificar la legalidad de dichas empresas.<sup>430</sup> Entonces, ninguna empresa o proveedor puede ofrecer sus servicios a un partido si no se encuentra registrada ante la autoridad; asimismo, los partidos podrían ser sancionados por el incumplimiento de ésta norma. Otra opción es reformar las leyes fiscales para

---

<sup>427</sup> La influencia del narcotráfico abarca tanto al sector empresarial como a las distintas iglesias, sobretudo la católica. Asimismo, la cultura del narcotráfico ha invadido la música, los estereotipos, la moda, los videojuegos, etc.

<sup>428</sup> Aranda, J. y G. Castillo, “El narcotráfico podría financiar campañas electorales en al menos 219 municipios”, en *La Jornada*, México, 15 de abril de 2009. Según los informes recabados, las entidades donde se encuentran los 219 municipios en que el narcotráfico podría financiar campañas son: Tamaulipas, Veracruz, Sonora, Coahuila, Baja California, Durango, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Guanajuato, Tabasco, Jalisco, Zacatecas, estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Colima, Quintana Roo, Yucatán y Puebla.

<sup>429</sup> Martínez, M., op. cit., p. 10.

<sup>430</sup> En el Distrito Federal ya existe esta medida.

que la autoridad pueda rastrear sin ningún problema las cuentas de los delinquentes, identificando a socios y cómplices, y evitando el lavado del dinero.<sup>431</sup> Esto funcionó bastante bien en Italia con la conocida *Tangentopoli*. Se trata de una propuesta antigua pero que siempre ha encontrado trabas por los conflictos que genera respecto a ciertos derechos fundamentales. No obstante, se trata de la única opción viable que podría ayudar a las investigaciones judiciales.

Por otra parte, hay que tener cuidado en no confundir las respectivas competencias que tienen las autoridades electorales para combatir este fenómeno, en relación a los órganos del Estado encargados de la seguridad nacional. Tal es el caso del acuerdo que firmó el IFE con los partidos políticos para “blindar” el proceso 2008/9 en contra del financiamiento ilícito y el narcotráfico.<sup>432</sup> En dicho acuerdo, los partidos políticos asumieron los compromisos siguientes:

1. Garantizar que todos sus precandidatos y candidatos cuenten con una trayectoria honorable y transparente, sin nexos con actividades ilícitas; así como dar conocer la declaración patrimonial de los mismos
2. Los partidos políticos vigilarán escrupulosamente la identidad de los aportantes; el origen y flujo del dinero en efectivo legalmente permitido; y el listado de proveedores que vayan siendo contratados durante el proceso electoral. Asimismo, los partidos procurarán políticas de financiamiento y gasto tendientes a disminuir el uso del dinero en efectivo.
3. Entregar al Instituto un listado de personas políticamente expuestas lo más extenso posible.
4. Denunciar ante las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia cualquier anomalía, amenaza o situación que constituya indicio de injerencia ilícita.
5. Solicitar a las autoridades competentes, que se les brinden las medidas de seguridad que consideren pertinentes para garantizar la protección e integridad de sus dirigentes, precandidatos y candidatos.
6. Establecer estrategias de propaganda y comunicación con sentido de responsabilidad, a fin de evitar señalamientos públicos sin sustento que impliquen calumnia respecto a presuntas actividades ilícitas.

---

<sup>431</sup> Cfr. Padgett, H. y J. Rodríguez, “Antonio Luigi Mazzitelli: Hay que atacar el lavado... Sin dinero, un capo es hombre muerto”, en *Emeequis*, núm. 201, México, 7 de diciembre de 2009, pp. 26-34.

<sup>432</sup> Cfr. CG959/2008. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS Y COMPROMISOS DE PARTIDOS Y EL PROPIO INSTITUTO, PARA PROPICIAR CONDICIONES DE SEGURIDAD, LEGALIDAD Y TRANSPARENCIA, DURANTE EL RESTO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009.

Por su parte, el IFE se comprometió a:

- Acelerar los trabajos y las gestiones para firmar, en términos de la legislación electoral vigente, los convenios con las autoridades hacendarias y financieras que garanticen el óptimo y oportuno seguimiento mutuo de la información respecto de las personas políticamente expuestas, así como de la que requiera del rompimiento del secreto bancario, fiduciario o fiscal, según lo defina la Unidad de Fiscalización.
- Solicitar por conducto del Consejero Presidente y Secretario Ejecutivo a las instancias competentes del Gobierno Federal en materia de seguridad pública y de seguridad nacional, así como de los gobiernos locales y municipales, la colaboración, ayuda e información pertinente para detectar con oportunidad zonas y situaciones de riesgo, a fin de proteger y garantizar la integridad de las actividades del proceso electoral a nivel nacional, local y distrital, así como de los ciudadanos.

Es un desatino revolver las tareas propiamente policiacas con las de corte estrictamente electoral. El árbitro electoral no tiene por qué hacer de ministerio público. Tampoco es conveniente que la autoridad electoral y sus funcionarios entren en conflicto con el crimen organizado.<sup>433</sup> Como bien indicó Murayama, “ninguna de las atribuciones y capacidades del IFE en esta materia es superior o equiparable a las que tienen las autoridades encargadas de perseguir el delito”.<sup>434</sup> Además, el IFE ya tiene bastante con las tareas que sí le competen directamente y que aumentaron con la última reforma. Y más aún: los partidos políticos no tienen la necesidad de buscar dinero ilícito, pues se les otorga financiamiento público suficiente y se eliminó el que era el principal rubro de gasto en las campañas, la compra de publicidad en radio y televisión.

#### 1.6.2 La financiación ilícita por parte de de los grandes grupos de poder económico

La financiación política ilícita por parte de los grandes grupos económicos representa la captura de la política por parte de los que ostentan una posición económica elevada, transformando, así, la democracia en una plutocracia. Se trata del mismo fenómeno de captura de la política por parte de las grandes empresas mediáticas y del crimen organizado. El control, por

---

<sup>433</sup> Cfr. Córdova, L., “Blindar las elecciones”, en *El Universal*, diciembre de 2008.

<sup>434</sup> Murayama, C., “El IFE no es la AFI”, op.cit.

supuesto, se realiza de manera indirecta, bajo la facha de la legalidad, produciendo así una democracia de la apariencia. Carlos Jiménez, ex fiscal anticorrupción de España, lo expresa de la siguiente forma: “quien está recurriendo a éstos métodos de financiación ilícita tiene un problema muy grave como partido político, y es que se ha convertido no en un instrumento de expresión del pluralismo político, sino en un medio de enriquecimiento, posiblemente del núcleo dirigente, pero a lo mejor de terceras personas, es decir, del núcleo social que rodea al partido.”<sup>435</sup> Jiménez advierte que se deben contemplar sanciones tanto para los funcionarios o partidos que acepten dinero ilícito como para el que lo aporta. Las sanciones deben de ir en dos vertientes: a los corruptores y a los corrompidos. Asimismo, Kupferschmidt señala la gravedad del tema:

“Cuando quienes generan e invierten en el financiamiento político ilícito son entidades privadas, éstas establecen relaciones con el Estado y con sus partes que en ocasiones son tan estrechas hasta llegar al grado de fusionarse con ellos, cuando no los *capturan*. Dada la mezcla entre actores estatales y privados, puede ser difícil en ocasiones distinguir a unos de otros. Un órgano del Estado no sólo puede ser infiltrado por los intereses ilícitos, sino que él mismo se puede convertir en cabeza de una actividad de negocios ilegal en cuyo caso una entidad particular del Estado utiliza el financiamiento ilícito para ejercer control sobre otras partes o todo el gobierno, o sobre mercados legales o ilegales.”<sup>436</sup>

En los países en transición democrática, el financiamiento político ilícito se dirige muchas veces contra los pilares de la sociedad democrática, tales como los partidos políticos, los comunicadores, el parlamento, la policía o el poder judicial. Por lo que el impacto público es más visible, el efecto intencional es socavar aún más la confianza en el gobierno.

Los tipos de financiamiento ilícito varían entre países. Es un fenómeno de Estado transversal a la democracia y al propio gobierno en turno, por ello, no importa qué tan bien regulada esté una sociedad, siempre habrá esfuerzos para evadir esta regulación. De cualquier forma, resultará básico aprender a diferenciar la financiación ilícita con fachada de legalidad. No obstante, la experiencia enseña que los casos de corrupción en el financiamiento político se pueden rastrear, sancionar e incluso limitar en un alto grado. Las crisis equivalen a oportunidades tanto para los políticos reformistas como para los delincuentes organizados. La sociedad mexicana tiene la oportunidad de

---

<sup>435</sup> Martínez, M., op. cit., p. 10.

<sup>436</sup> Kupferschmidt, D., op. cit., p. 15.

protegerse contra este gravísimo fenómeno fortaleciendo la legislación actual y ratificando sus grandes virtudes. Estamos a tiempo de combatir este fenómeno. En el intento nos jugamos los principios democráticos básicos: la igualdad democrática y el control popular sobre las decisiones que nos incumben a todos. Los cambios de paradigma nacen frecuentemente de las crisis, adoptemos el de una democracia de calidad.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El cambio político que México experimentó en las últimas tres décadas ha desarrollado un nuevo sistema jurídico-político que aspira a convertirse en una democracia constitucional. Este modelo, que implica la fusión del Estado constitucional con la forma de gobierno democrática, sólo puede subsistir si se respeta la ley y se garantizan los derechos fundamentales. Tomando en cuenta que se trata de un fenómeno sumo complejo, se puede decir que las democracias contemporáneas se componen fundamentalmente por dos elementos: uno formal, que se debe ver reflejado en el respeto a las “reglas del juego”, y otro sustancial, que implica necesariamente imponer límites al poder y garantizar los derechos de los individuos. En este sentido, los derechos fundamentales (civiles, políticos y sociales) actúan como precondiciones, condiciones y límites de la democracia. Asimismo, la concepción actual del ideal democrático supone un doble valor: por un lado, implica un mecanismo de protección frente a cualquier tipo de poder público o privado, y por el otro, maximiza el principio de autonomía, entendido como la igualdad en el derecho-poder a participar en la adopción de las decisiones que afectan a todos. El hecho de que la participación de los ciudadanos sea más amplia y de mayor calidad constituye el elemento de legitimación política por excelencia de la democracia.

Esta relación entre legalidad, libertad y justicia, y la forma y grado como se refleja en sus instituciones, nos sirve para determinar el grado de democraticidad de cada país. En un verdadero Estado Democrático Constitucional, la garantía de los derechos fundamentales implica que todos los actores políticos, y también los poderes de facto, estén sometidos al imperio del derecho, lo que permite que las actividades políticas de los individuos se desarrollen de manera libre, informada y razonada. Lamentablemente esto aún no sucede en nuestro país, donde la democracia constitucional se ha instalado principalmente de manera formal, más no sustancial. La falta de garantía de algunos derechos fundamentales (sobre todo en el aspecto social) limita el principio de la igualdad democrática, pues la enorme desigualdad económica, la precaria educación de la mayor parte de la población, la escasa cultura de la legalidad de los políticos (pero también de los ciudadanos) y la falta de voluntad para hacer valer la ley por parte de las autoridades, han ocasionado que la democracia mexicana se encuentre actualmente devaluada.

**SEGUNDA.** Los partidos políticos son la columna vertebral de la democracia. La democracia, en una sociedad compleja y plural, sólo puede existir y producir resultados si los individuos se agrupan a partir de identificar sus afinidades políticas para impulsar proyectos comunes. Esto implica irremediablemente la existencia de una competencia *libre* entre *grupos políticos organizados* que constituyan verdaderas opciones alternativas para los ciudadanos y que puedan convertirse en mayorías gobernantes. En suma, toda asociación con aspiraciones o fines políticos es *-de facto-* un partido político, no importa que dicha asociación se disfraze bajo el liderazgo de un líder carismático (como supone una candidatura independiente). Ahora bien, el papel de los partidos políticos en las democracias representativas es el de fungir como intermediarios entre la representación política y los ciudadanos, es decir, son el “puente” que deben cruzar los ciudadanos que aspiran a convertirse en representantes populares. De esta forma, los partidos políticos tienen la función específica de agregar y organizar intereses (diversos) políticamente legítimos y plurales que competirán entre ellos para integrar al gobierno. Éste es el razonamiento que inspiró al legislador mexicano a considerar, a nivel constitucional, a los partidos políticos como entidades de interés público.

Es importante resaltar que en México los partidos políticos son el único medio, reconocido legalmente, para acceder a los puestos de representación popular. Es por ello que en las elecciones federales, los partidos son los únicos que pueden participar en la contienda electoral. La capital importancia de regular adecuadamente todos los aspectos relativos a estas entidades radica en el hecho de que éstas se han convertido en pilares imprescindibles y fundamentales para la democracia, y de su actuar legal y transparente depende todo el sistema. No obstante, de manera paradójica, cada vez se escuchan más fuerte las voces que sostienen que es posible una democracia sin partidos políticos. Las principales críticas sostienen que la democracia ha degenerado en un *sistema partidocrático*, en el que los partidos se desentienden de la representación popular y monopolizan el poder de tomar las decisiones colectivas, asimismo –señalan– los partidos se han vuelto marionetas de los grandes grupos de poder económico y político (poderes salvajes) y responden sólo a sus intereses. Sin dejar de reconocer lo antes expuesto, entendemos que al defender la pertinencia de los partidos políticos no le estamos dando la espalda a otras formas de organización política, sólo que nos parece más conveniente para la joven democracia mexicana que se generen contextos de exigencia y de rendición de cuentas y se fomente la democratización de los partidos en base a un mayor acercamiento con la sociedad y a una normatividad más garantista. En este sentido, las autoridades

electorales tienen una gran responsabilidad, pues es a través de sus decisiones y criterios como se va formando una cultura democrática y de la legalidad, que sirva para controlar y limitar las pulsiones autocráticas de los partidos. Asimismo, entendemos que los partidos son indispensables si queremos vivir en democracia pero no son suficientes por sí solos para construir un sistema democrático robusto. Si bien no podemos olvidar que el futuro de los partidos políticos está entrelazado con el futuro de la democracia, es necesario resaltar que la articulación y la gestión de las demandas e intereses ciudadanos no es monopolio de los partidos políticos; así como tampoco lo es la representación (entendida en sentido amplio) de dichas demandas e intereses. En este sentido, la participación de la ciudadanía y el desarrollo de grupos organizados de la sociedad civil son complementos indispensables para lograr una democracia de calidad.

**TERCERA.** La regulación de la vida interna de los partidos políticos y de todos los aspectos que se refieren a su funcionamiento es uno de los debates más importantes dentro de la nueva agenda político-electoral. Proponer un marco jurídico adecuado para estas instituciones, que se ajuste a los principios de un Estado Democrático Constitucional, es una preocupación constante para los estudiosos del derecho en México y en las demás democracias del mundo. Empero, la regulación de estas entidades genera serias dificultades, principalmente porque su naturaleza jurídica oscila entre lo público y lo privado –pues no pueden considerarse asociaciones privadas ni tampoco órganos del Estado- por lo que el campo para su normativización se complica debido a sus fronteras ambiguas. No obstante, a pesar de ésta difícil delimitación, algunos autores consideran que el Estado moderno es un Estado de partidos y, por lo mismo, la doctrina es unánime al asegurar que la transparencia y la legalidad en el manejo financiero de los partidos políticos sea una fase decisiva para lograr la consolidación democrática. En consecuencia, los estudiosos de la materia se enfrentaron al reto de regular estas entidades políticas con un vacío conceptual que explica en parte los errores y el continuo y gradual perfeccionamiento de las normas. Además, la evolución del fenómeno político, aunado a una compleja conformación del orden global y de un modelo económico agotado (neoliberalismo), trajo consigo una nueva forma de hacer política que responde en gran medida – y de manera muy desafortunada- a una lógica meramente mercantilista. Ante éste panorama, la esperanza radica en el reconocimiento de los derechos fundamentales como el núcleo del sistema de partidos y de su institucionalización en ese sentido.

Lamentablemente, diversas situaciones han generado un creciente descontento hacia los partidos políticos y la democracia. Una de las más importantes se refiere a la falta de representación y a la constante violación a la prohibición de mandato imperativo por parte de los representantes populares, pues el hecho de que los partidos sean el puente que deben cruzar los ciudadanos para llegar al gobierno, ha originado una relación de supra-subordinación entre partidos políticos y candidatos elegidos. Esto produce una crisis de representación, ya que para que una democracia sea en verdad representativa, ésta debe reflejar de la manera más fiel y exacta posible todo el mosaico ideológico y político del pueblo, y no sólo los intereses de tal o cual partido (o los que estén detrás). En el caso mexicano, el problema se agrava cuando reflexionamos que los partidos son los órganos que integran el poder legislativo y, por lo tanto, tienen en sus manos la conformación del orden jurídico vigente, además, son los encargados de la creación y planeación de políticas públicas de gran calado, y gozan de un régimen especial de prerrogativas constitucionales, entre las que se encuentra la de recibir grandes sumas de dinero vía financiamiento público. Este último es el tema que más escozor ha causado entre la gente, pues es evidente que la crisis de legitimidad de los partidos está fuertemente vinculada con los escándalos de financiación ilegal y de enriquecimiento ilícito.

**CUARTA.** La corrupción en el manejo de las finanzas de los partidos políticos es uno de los fenómenos más preocupantes para la democracia. Esto no debería sorprendernos, dado que la relación entre dinero y política es inmemorial, necesaria y siempre conflictiva. De hecho, el establecimiento de un sistema de partidos en una democracia implica aceptar, nos guste o no, que estos necesitan dinero para financiar sus actividades permanentes, costear su operación y, especialmente, para ingresar y competir en la contienda electoral. Desde esta perspectiva, el tema del financiamiento de los partidos políticos es -tal vez- el más importante de todos los que se refieren a estas instituciones. En gran parte porque la estructuración de un régimen de financiación de la política implica que el Estado reconozca que la fuerza política del dinero amenaza con controlar al gobierno mismo. De esta forma, la correcta instauración de un sistema de regulación del dinero en la política tiene como finalidad promover y salvaguardar los siguientes objetivos: 1) la equidad en las condiciones de la competencia político-electoral; 2) la independencia y autonomía de los partidos frente a grupos de poder económico legal o ilegal; 3) la transparencia en las finanzas de la contienda política, y 4) limitar y controlar la corrupción en la política.

Cabe resaltar la importancia del tema de la equidad en las condiciones de la competencia democrática, el cual se refiere a las medidas que contempla un determinado sistema electoral para que todos los partidos que participan en una elección tengan posibilidades reales de triunfo, reconociendo, a la vez, las diferencias entre ellos. Que los partidos compitan con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) es lo que permite que exista y se reproduzca la democracia. En efecto, la importancia de la equidad en la competencia política es que permite el ejercicio pleno de los derechos políticos de todos los ciudadanos, incluso cuando éstos no puedan apoyar económicamente a su partido o candidato. Los objetivos son, por un lado, eliminar las barreras entre los ciudadanos por motivo de su condición económica y, por el otro, lograr una mayor calidad en el debate político.

En resumidas cuentas, el éxito de un buen diseño radica en su capacidad para garantizar la igualdad y autonomía de los individuos para decidir políticamente. Se puede decir que se buscan dos objetivos principales: por un lado, que el dinero no controle al sistema, y por el otro, que el dinero no sea un factor de discriminación y/o desequilibrio del principio de igualdad democrática. En suma, se trata básicamente de la esencia misma de la democracia. No obstante, cabe advertir que en el tema del dinero y la política no existen modelos únicos, por lo que el éxito de un determinado sistema de financiamiento depende del contexto particular de cada país. La experiencia enseña que existen modelos diversos con diferente grado de éxito de acuerdo al lugar donde fueron adoptados.

**QUINTA.** Entendemos por modelo de financiamiento político-electoral el sistema de obtención de subvenciones públicas o privadas que van dirigidas a sufragar los gastos producidos por los partidos políticos en sus actividades permanentes o en sus campañas electorales. Cuando el financiamiento de dichos gastos corre por cuenta del Estado se dice que el financiamiento es público, en cambio, el financiamiento privado es el que proviene del patrimonio de los particulares -afiliados a los partidos o terceros. Finalmente, cuando concurren ambos tipos de financiamiento de manera simultánea, estamos en presencia de un sistema de financiamiento mixto. Históricamente, el financiamiento privado es más antiguo, pues desde que existe la política como actividad ha sido necesaria su financiación. Este tipo de financiamiento surge de manera natural como una simple necesidad de partidos y candidatos, y como una forma de participación de los seguidores; la justificación teórica del financiamiento privado se sostiene en la idea de que la tarea de recaudación de recursos les permite a los partidos afinar sus puentes de contacto con la sociedad y que es derecho de los ciudadanos dar su respaldo a

un partido no sólo a través del voto, sino de aportaciones. Mas adelante, sin embargo, a efecto de asegurar ciertas condiciones de equidad entre los competidores, además de la regulación del financiamiento privado se consideraron no sólo convenientes sino necesarias las aportaciones económicas del Estado para partidos y candidatos. Asimismo, para fortalecer la igualdad económica de los participantes, se han establecido limitaciones sobre los recursos, así como contribuciones públicas de tipo indirecto (siendo la más importante el acceso gratuito a los medios de comunicación electrónica). Además, todo sistema de financiamiento conlleva necesariamente un control contable de todo ingreso y egreso financiero, y un régimen de sanciones.

**SEXTA.** La experiencia comparada enseña que la sola existencia de una reglamentación del financiamiento de la política nunca ha protegido a los países de los escándalos políticos financieros. Esto se debe en gran medida a la falta o insuficiencia de mecanismos de control en las legislaciones electorales. De ahí la importancia de contar no únicamente con marcos jurídicos adecuados, sino también con mecanismos de rendición de cuentas, es decir, órganos de control y un régimen de sanciones eficaz. Desde este mirador, la rendición de cuentas resulta un componente esencial para el tema del financiamiento, pues los tres pilares que la sostienen –información, justificación y sanción– la convierten en un mecanismo multifacético y funcional. Ahora bien, existen diversos mecanismos para combatir los efectos dañinos del dinero en la política, entre los que destacan: 1) el financiamiento público y acceso gratuito o subvencionado por el Estado a radio y televisión; 2) fijar límites a las contribuciones privadas; 3) prohibir aportaciones de determinadas empresas o entidades; 4) establecer topes de gastos de campaña; 5) reducir los periodos de campaña (porque tiempos más reducidos necesariamente conllevan menos gastos), y 6) la difusión pública de las finanzas de los partidos. En este sentido, el mecanismo de control por excelencia es la transparencia. La transparencia de las finanzas de los partidos políticos permite a los electores decidir su voto en base a la información adecuada y suficiente, además de que resguarda a los donantes de presiones políticas y, en sentido contrario, protege a los políticos de las presiones de los intereses privados. Por lo tanto resulta fundamental establecer mecanismos de divulgación de los ingresos y egresos de los partidos, tanto en periodos electorales como en los ordinarios.

Por otro lado, antes se mencionó que dos elementos constitutivos de la rendición de cuentas son la justificación y la sanción. En el tema que nos ocupa, la justificación se materializa en los ejercicios de fiscalización, que son

entendidos como instrumentos para la transparencia. De este modo, los parámetros para su regulación deben considerar aspectos como la relevancia de la información, la oportunidad de su presentación, la uniformidad de los datos aportados y la facilidad de acceso a la información. En este campo, el instrumento por excelencia consiste en la exigencia de presentación –por parte de partidos y/o candidatos- de balances y estados contables de formato uniforme prefijado. La ventaja de estos balances-tipo es que uniforman la información y facilitan la tarea de auditoría de los órganos de control. Empero, la exigencia de dichos informes financieros no constituye por sí sola una garantía contra la ilegalidad y la corrupción. En este sentido, se necesita además un órgano de control eficiente, el cual debe contar con al menos tres características claves para ser funcional, a saber: independencia, competencia y capacidad.

Otra característica fundamental se refiere al establecimiento de un régimen de sanciones. La coercibilidad de las normas es un factor clave sobretudo en los países con escasa cultura democrática y de la legalidad. Se considera, pues, que un régimen efectivo de sanciones se compone de una autoridad fuerte y de procedimientos claros y sencillos. La preexistencia, especificación y determinación legal, aseguran que la conducta del juzgador se sujete a su letra y espíritu, eliminando en la mayor medida posible la discrecionalidad. De esta manera, los procedimientos judiciales y administrativos deben buscar la simplificación, tanto en los plazos como en la intervención de las partes procesales. Asimismo, la autoridad electoral es la pieza clave para el éxito de esta función, se debe garantizar por lo menos: su independencia respecto a las partes procesales, la dotación de los recursos técnicos para cumplir su misión, la capacitación permanente de su personal y una auditoría constante.

**SÉPTIMA.** Los medios de comunicación electrónica son protagonistas del juego democrático. Actualmente es imposible hacer política sin el uso de la radio, la televisión o la Internet. En un estadio ideal, los medios de comunicación libres y responsable juegan un papel esencial en el desarrollo de la transparencia en la acción política: sirven para encauzar las exigencias y demandas ciudadanas, para darle pluralidad al debate político, y como medio de control y difusión de practicas corruptas y violaciones a derechos fundamentales. Se puede decir que gran parte de los procesos de transición democrática corren a través del valiente papel de informadores y comunicadores. En México, por ejemplo, sirvieron como palanca de desarrollo del sistema democrático y como contrapeso de prácticas autoritarias.

Sin embargo, el principal problema en relación con los medios se refiere al modo en que éstos inciden sobre los procesos electorales, ya sea definiendo la agenda del debate electoral o imprimiendo su propia racionalidad a los mensajes y discursos electorales. Por eso, es una condición indispensable que el Estado regule, controle y sancione la mala conducta de los mismos. La calidad del debate público, la libertad de expresión responsable, la promoción de políticas públicas y el desarrollo de diferentes opciones partidistas, dependen de ello. Ante esta disyuntiva, se proponen dos salidas: una autorregulación por parte de los actores mediáticos del proceso político-electoral que los haga responsables por sus dichos y acciones de propaganda; y dos: aprobar leyes que controlen y aseguren la equidad en la competencia, como por ejemplo, el derecho de réplica.

El otro aspecto neurálgico en relación a los medios y los procesos electorales se refiere a la limitación del costo de la política. En este sentido, se necesitan esquemas que eliminen las prácticas de “pago de favores” y el gasto excesivo en medios. La mejor opción parece ser un esquema de transparencia fuerte, que sólo puede darlo el uso exclusivo en forma gratuita del espectro radio magnético, prohibiendo o limitando y controlando adecuadamente todo tipo de contrato privado para difundir propaganda partidaria. De igual forma, resulta imprescindible un eficaz ejercicio de monitoreo del uso de los medios en la publicidad indirecta en programas y noticiarios, tema que no se ha encarado y que irremediamente necesita la mano fuerte del Estado.

**OCTAVA.** Por lo que se refiere a la evolución que sufrió la financiación de la política en México, se puede decir que la primera etapa de la creación de un sistema de financiamiento político en México abarca de 1977 a 1996 y comprende cinco reformas electorales; sin embargo no es hasta la reforma electoral de 1993 cuando encontramos un diseño relativamente aceptable que incluye una fiscalización de los recursos partidistas. Esto resulta comprensible si consideramos que el proceso de transición democrática en nuestro país implicó una profunda reestructuración del entramado electoral en su conjunto, y primero se preocupó en atender las principales urgencias, a saber: la creación de un auténtico sistema de partidos y una institucionalidad que garantizara el sufragio efectivo.

Ahora bien, en relación al financiamiento de los partidos políticos en México, encontramos que antes de la reforma de 1977 sólo se otorgaron ciertas prerrogativas a estas entidades; a partir de dicha reforma (y en las subsecuentes de 1986/1987 y de 1990) se fue normando gradualmente y de manera muy puntual el financiamiento público. Fue hasta 1993 cuando se establecieron, por primera ocasión, límites y controles tanto al financiamiento

público como al privado, y se introdujeron los primeros instrumentos de fiscalización. Durante las operaciones reformadoras de 1993 y 1994 se puso énfasis en extender las garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, impedir el uso de recursos y programas públicos a favor de cualquier partido, y una revisión del sistema de financiamiento. Dichas reformas, a pesar de sus limitantes, tuvieron la enorme virtud de permitir conocer, por primera vez, gracias a la revisión de los Informes Anuales y de Campaña de los partidos, la dimensión de los recursos –públicos y privados- involucrados en las contiendas electorales.

Por su parte, la reforma electoral de 1996 se caracteriza por la extensión de su agenda en materia de la equidad de las condiciones de la competencia. Con la reforma electoral de 1996, los partidos políticos pactaron un marco normativo que incluyó: un financiamiento público predominante frente al privado; la especificación de las fuentes legítimas para obtener financiamiento privado y los límites de esas donaciones; la exclusión de dinero de determinados orígenes (gobiernos, el extranjero, las iglesias, empresas mercantiles, mexicanos en el extranjero y donativos anónimos); topes a lo que los partidos pueden gastar en las campañas, y un régimen de amplia fiscalización a las finanzas de los partidos y las sanciones a que se hacen acreedores si violan la ley. Además, se afinaron los mecanismos a través de los cuales los partidos pueden acceder a los medios de comunicación. Se puede asegurar que la reforma de 1996 concluyó el primer ciclo de reformas en materia de financiamiento político y originó el modelo que nos rige actualmente. Además, cabe resaltar que durante el periodo de vigencia de dicho régimen (1996-2007) se desarrolló una importantísima labor jurisdiccional que maximizó los alcances de la legislación electoral. Fueron la intensa actividad reglamentaria del IFE y jurisprudencial del Tribunal Electoral las que enriquecieron sustancialmente el marco legal y propiciaron una verdadera evolución del sistema de financiamiento político en México, cubriendo las lagunas de la misma y proporcionando una nueva agenda que en muchos aspectos recogería más tarde la última reforma de 2007/2008.

**NOVENA.** Diversos son los retos futuros que enfrenta la financiación de la política en México. Entre ellos se encuentran la defensa del actual modelo de comunicación política; la adecuada coordinación entre la Unidad de Fiscalización del IFE y los institutos electorales locales; la instalación de normas que permitan rastrear las cuentas del crimen organizado; el desarrollo de los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas; la actuación responsable y ética de las autoridades electorales; el incremento en la calidad

del debate político; y una mayor organización de la sociedad civil. Sin embargo, la amenaza individual más grande para el desarrollo, la democracia y la paz globales es la delincuencia organizada transnacional y la financiación ilícita de la política. El secuestro del Estado por parte del crimen organizado en sus diversas formas presenta el desafío más grave para la calidad de la democracia. Lo mismo aplica para los grandes grupos de poder económico legal.

Los tipos de financiamiento ilícito varían entre países. Es un fenómeno de Estado transversal a la democracia y al propio gobierno en turno. No obstante, la experiencia enseña que los casos de corrupción en el financiamiento político se pueden rastrear, sancionar e incluso limitar en un alto grado. Las crisis equivalen a oportunidades tanto para los políticos reformistas como para los delincuentes organizados. La sociedad mexicana tiene la oportunidad de protegerse contar este gravísimo fenómeno fortaleciendo la legislación actual y ratificando sus grandes virtudes. Estamos a tiempo de combatir este fenómeno. En el intento nos jugamos los principios democráticos básicos: la igualdad democrática y el control popular sobre las decisiones que nos incumben a todos.

## BIBLIOGRAFÍA

A.A.V.V., *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, UNAM-IIIJ, México, 1993.

A.A.V.V., *Diccionario electoral*, IIDH-CAPEL, UNAM-IIIJ, TEPJF, IFE, México, 2003.

ACKERMAN, Bruce y I. Ayres, “Transparencia y financiamiento de campañas políticas” en ACKERMAN, John (Coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI, México, 2008.

ALCÁNTARA, Manuel y F. Freidenberg (Coords.), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, FCE-IFE, México, 2003.

ÁLVAREZ, Enrique, R. Blanco, P. Del Castillo y D. Garrido (Eds.), *La Financiación de los Partidos Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

ANDREA, Francisco J., *Los partidos políticos; Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, UNAM-IIIJ, México, 2002.

BECERRA, Ricardo, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3ª ed., Cal y arena, México, 2005.

-----, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

BOBBIO, Norberto, *Teoria generale della politica*, Einaudi, Turín, 2006.

-----, *El futuro de la democracia*, 3ª ed., FCE, México, 2007

BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta, Madrid, 2002.

-----, “Prefacio. Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución”, en SALAZAR, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

CARBONELL, Miguel (Coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, 2ª ed., UNAM- Editorial Porrúa, México, 2005.

-----, *El régimen constitucional de la transparencia*, UNAM-IIIJ, México, 2008.

CÁRDENAS, Jaime. *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, UNAM-IIIJ, México, 2004.

CARRILLO, Manuel, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (Coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

CASTILLO, Pilar del, *La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985.

CASTILLO, Pilar del y D. Zovatto (Eds.), *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, UNAM-IIIJ, IIDH, San José, 1998.

CÓRDOVA, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en OROZCO H., José y D. Zovatto (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978- 2007*, IIIJ- UNAM- IDEA International, México, 2008

CÓRDOVA, L. y C. Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Ediciones Cal y Arena, México, 2006.

-----, “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox” en SALAZAR, Pedro (Coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, IFAI-IIIJ-UNAM, 2ª ed., México, 2007

CÓRDOVA, L. y P. Salazar (Coords.), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, UNAM-III, International IDEA, México, 2007.

-----, *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2008.

-----, *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM-III, México, 2009.

CÓRDOVA, L. y P. Salazar, “Reflexiones sobre el régimen de partidos políticos en México: ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?” en SERRANO, Fernando (Coord.), *Proceso electoral 2006*, Editorial Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2007.

DONELLY, David et al., *Money and Politics; Financing our Elections Democratically*, Beacon Press, EUA, 1999.

DOUBET, Yves- Marie, *Le financement de la vie politique*, Presses Universitaires de France, París, 1990.

ELIZONDO, Carlos y B. Nacif (Comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE- FCE, México, 2002.

FERRAJOLI, Luigi, “Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero”, en *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, IFE, Conferencias magistrales, núm. 13, México, 2001.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y S. Valencia, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa, 2005.

GRINER, Steven y D. Zovatto (Eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-International IDEA, Costa Rica, 2004.

GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación electoral mexicana. 1812-1977*, 2ª ed. aumentada, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978.

GONZÁLEZ-VARAS, Santiago, *La financiación de los partidos políticos*, Editorial Dykinson, España, 1995.

GUASTINI, Riccardo, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, IIJ-UNAM, Mínima Trotta, Madrid, 2008.

HERNÁNDEZ, Jaime, *Reforma electoral y prohibición de la contratación de la publicidad electoral en México*, (Tesis de licenciatura), México, UNAM-FCPyS, 2008.

HERNÁNDEZ, María del Pilar (Coord.), *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM-IIJ, México, 2002.

HUNTINGTON, Samuel, *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, EUA, 1991.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Foro para la Reforma Electoral. Memoria 1993*, IFE, México, 1993.

-----, *Las reglas del dinero; Análisis comparado de los regímenes de financiamiento a los partidos políticos en México*, IFE, México, 2003.

-----, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, Centro para el Desarrollo Democrático, IFE, México, 2008.

-----, *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales*, Centro para el Desarrollo Democrático, IFE, México, 2008.

INTERNATIONAL IDEA, *Assessing the quality of democracy. A practical guide*, Suecia, 2008.

-----, *Evaluar la calidad de la democracia. Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional*, Suecia, 2009.

JIMÉNEZ, Francisco J., *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2005.

KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, Ediciones Coyoacán, México, 2005.

KUPFERSCHMIDT, David, *Financiamiento ilícito de la política y captura del Estado. Documento de debate*, IDEA International, UNAM-IIIJ, SEGOB, SRE, México, 2009.

LINZ, Juan, “Conclusiones: los partidos políticos en la política democrática. Problemas y paradojas” en MONTERO, J., R. Gunther y J. Linz (Eds.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Editorial Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2007.

MALEM, Jorge, *La corrupción; aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2002.

MARTÍNEZ, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Editorial Ariel, Barcelona, 1996.

MERINO, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

MOLINA PIÑEIRO, Luis, F. Serrano, J. F. Ojesto (Coords.), *Funciones del derecho en las democracias incipientes. El caso de México*, Editorial Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2005.

MOLINA PIÑEIRO, Luis, F. Serrano, J. F. Ojesto y S. Ortiz (Coords.), *Vicisitudes de la normalidad democrática electoral en México*, Editorial Porrúa, Facultad de Derecho-UNAM, IUI José Ortega y Gasset y Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, 2006.

MOSCA, Gaetano, *La clase política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

NASSMACHER, Karl-Heinz., “Introduction: Political parties, Funding and Democracy”, en International IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Suecia, 2003

NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, UNAM-III, TEPJF, México, 2003

NÚÑEZ, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

-----, *La reforma electoral de 1989- 1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

OROZCO HENRÍQUEZ, José (Coord.), *Administración y financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II, IJJ-UNAM, 1999.

OROZCO HENRÍQUEZ, José y C. Vargas, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México” en ZOVATTO, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM- IJJ-International IDEA, México, 2006.

QUIÑONES, Sergio, *La equidad en la contienda electoral. Ensayo de interpretación de disposiciones relacionadas con la equidad, contenidas en el Código Electoral para el Estado de Durango*, Serie Doctrina Jurídica Estatal, núm. 2, UNAM-III, México, 2002.

SALAZAR, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

-----, “La improbable consolidación de la democracia constitucional en América latina. La cultura política de las élites en México”, en GARZÓN VALDÉS, Ernesto et al. (Comps.), *Democracia y cultura política*, Fundación Canaria Mapfre Guanarteme, Gran Canaria, 2009.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

-----, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

SORAU, Frank, *Inside Campaign Finance; Myths and Realities*, Yale University Press, EUA, 1992.

SUÁREZ COLÍN, Paul, *Transparencia y acceso a la información de los partidos políticos en México*, (Tesis de licenciatura), México, UNAM-Facultad de Derecho, 2008.

TREJO, Raúl, *Poderes Salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, Ediciones Cal y Arena, México, 2004.

WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, Plaza y Janes, México, 2002.

ZOVATTO, Daniel (Coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM- IJ- International IDEA, México, 2006

## **HEMEROGRAFÍA**

ARANDA, Jesús y G. Castillo, “El narcotráfico podría financiar campañas electorales en al menos 219 municipios,” en *La Jornada*, México, 15 de abril de 2009.

ASTUDILLO, Cesar (Comp.), “Antes, durante y después de la reforma electoral: voces en los medios”, en *Folios*, núm. 8, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, noviembre-diciembre de 2007.

CÓRDOVA, Lorenzo, “Parlamento y partidos: los pilares del edificio democrático en crisis”, en *Nexos*, México, Núm. 326, febrero de 2005.

-----, “Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Núm. 245, enero- junio, 2006.

-----, “La nueva reforma electoral”, en *Nexos*, 358, Octubre de 2007, pp.: 6-8.

-----, “Blindar las elecciones”, en *El Universal*, diciembre de 2008.

DWORKIN, Ronald, “Un conflicto famoso”, en *IUS. Revista del Centro de Investigaciones*, Año VIII, No. 15, Puebla, 2004.

FERRERIA, Delia, “Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos”, en *Boletín Electoral Latinoamericano*, Vol. XIX, Enero-Junio, San José, 1998.

FISS, Owen, “Política y dinero”, en *ISONOMIA. Revista de teoría y filosofía del derecho*, No. 8, Abril, México, 1998.

MARTÍNEZ, Martha, “Narco-poder: tema para la reforma política”, en *Enfoque*, suplemento cultural de *Reforma*, núm. 821, México, 10 de enero de 2010.

MORALES, Rodrigo y J. F. Prud' homme, “Los fondos de la política”, en *Voz y Voto*, núm. 2, abril de 1993.

MORALES, Rodrigo, “Triste recuento”, en *Voz y Voto*, núm. 197, julio de 2009.

MURAYAMA, Ciro, “El IFE no es la AFI”, en *La Crónica*, 12 de diciembre de 2008.

-----, “¿El fin justifica los medios?”, en *Voz y Voto*, núm. 196, México, junio de 2009.

-----, “Partidos sin transparencia”, en *Nexos*, núm. 379, julio de 2009.

MORLINO, Leonardo, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero 2005, pp. 37-53.

-----, “Spiegare la qualità democratica: quanto sono rilevanti le tradizioni autoritarie?”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año XXXV, No. 2, Bolonia, agosto 2005, p. 191-212

NÚÑEZ, Arturo, “La reforma político-electoral de 1993 en México”, en *Boletín Electoral Latinoamericano*, IIDH-CAPEL, julio-diciembre de 1993, pp. 99-100

OROZCO HENRÍQUEZ, José, “Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico”, en *Cuestiones Constitucionales*, UNAM-IIIJ, México, Núm. 13, julio-diciembre de 2005

PADGETT, Humberto y J. Rodríguez, “Antonio Luigi Mazzitelli: “Hay que atacar el lavado... Sin dinero, un capo es hombre muerto””, en *Emeequis*, núm. 201, México, 7 de diciembre de 2009, pp. 26-34.

PAZ, Octavio, “Las elecciones de 1994: doble mandato”, *Vuelta* núm. 215, México, Octubre, 1994, pp.11-12

PEREYRA, Carlos, “Notas sobre Estado y sociedad en México”, *Nexos*, 1979. disponible en: <http://historico.nexos.com.mx/articuloEspecial.php?id=301>).

PESCHARD, Jacqueline, “Transparencia y Partidos Políticos”, *Cuadernos de Transparencia*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008.

PIZZORNO, Alessandro, “Las imposibilidades de la democracia”, en *Metapolítica*, núm. 39, México, enero-febrero 2005.

RAMOS, María Luisa, “La financiación de los partidos políticos en América Latina: Estado actual y propuestas de reforma”, en *Revista de estudios políticos*, Nueva Época, No. 102, Octubre-Diciembre, 1998.

REYES HEROLES, Federico, “Corrupción: de los ángeles a los índices”, *Cuadernos de transparencia*, núm. 1, IFAI, México, 2007.

SÁNCHEZ, Arturo, “Sentencia descocada”, en *Voz y Voto*, núm. 196, México, junio de 2009.

SCHEDLER, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de transparencia*, núm. 3, IFAI, México, 2008.

SCHMITTER, Philippe, “Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”, en *Metapolítica*, núm. 39, México, enero-febrero 2005.

VALADÉS, Diego, “Ciudadanos y partidos en conflicto”, en *Voz y Voto*, núm. 197, julio de 2009.

VALDÉS, Leonardo, “La reforma electoral de 1996”, *Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Año V, núm. 10, agosto- septiembre, 1996.

VILLAMIL, Jenaro, “Televisoras, por el poder político...”, en *Proceso*. Semanario de información y análisis, núm. 1704, 28 de junio de 2009.

WOLDENBERG, José, “La reforma electoral 1989-1990”, *Cuaderno núm. 5*, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1990.

ZAMORA, Pedro, “Colima: Olor a narco”, en *Proceso*. Semanario de información y análisis, núm. 1704, 28 de junio de 2009.

## DOCUMENTOS EN LINEA

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, “Financiamiento público a los partidos políticos 1997-2007”, México, 2007, formato pdf, disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.999d3f002b7e5d94758dc7ff100000f7/>

-----, CG959/2008. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS Y COMPROMISOS DE PARTIDOS Y EL PROPIO INSTITUTO, PARA PROPICIAR CONDICIONES DE SEGURIDAD, LEGALIDAD Y TRANSPARENCIA, DURANTE EL RESTO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009.

O'DONNELL, Guillermo; “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*. EUA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, formato pdf, disponible en: <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>

TREJO, Raúl; *Mediocracia en las elecciones*. México, UNAM-IIS, 2006, formato pdf, disponible en: [www.c3fes.net/docs/eleccionesmediosmexico.pdf](http://www.c3fes.net/docs/eleccionesmediosmexico.pdf)

## LEGISLACIÓN CONSULTADA

*Declaración Universal de los Derechos Humanos* (en línea), 10 de diciembre de 1948, formato pdf, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf>

*Convención Americana de Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica* (en línea), 1969, formato pdf, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/TRATADOS%203.pdf>

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (versión original de 1917), formato pdf, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/legmexfe.htm>).

*Decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1977), formato pdf, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc086.pdf>.

*Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 (en línea), disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5005999](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999).

*Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (30 de diciembre de 1977), Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 4ª ed., actualizada, 1982

*Código Federal Electoral*, Editorial Porrúa, México, 1987.

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, México, 1990.

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Editorial Porrúa, México, 1997.

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- Comparative Democratization Project. Stanford University.  
<http://democracy.stanford.edu/>
- CSES. The Comparative Study of Electoral Systems. Supported by the American National Science Foundation.  
<http://www.umich.edu/~cses/>
- El desarrollo democrático en América Latina. Estado, percepciones ciudadanas, indicadores, agenda. PNUD.  
<http://www.lademocracia.org>
- IDEA International  
<http://www.idea.int/>
- Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana.  
<http://www.latinobarometro.org>
- Transparency International  
<http://www.transparency.org>
- Proyecto ACE (Administración y Costo de Elecciones), versión 1 (CD- ROM), IDEA- PNUD- IFES- IFE- Elections Canada, 2003.
- Political Party Finance, formato CD- ROM, 2ª ed., IDEA International.