





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.



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**«EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Y SUS REFORMAS EN MÉXICO»**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

PRESENTA

CLAUDIA TORRES CALVO

Asesor: Ricardo Román Gómez Vilchis

Fecha: Noviembre, 2004

ÍNDICE

Introducción | 6

Capítulo 1: Marco Conceptual | 10

- 1.1 La Democracia | 10
 - 1.1.1 Definición De Democracia | 11
 - 1.1.2 Democracia Directa | 12
 - 1.1.3 Democracia Representativa | 13
 - 1.1.4 Parámetros Básicos De La Democracia Representativa | 14
- 1.2 Concepción De Reforma En La Democracia | 17
 - 1.2.1 Definición De Reforma | 17
 - 1.2.2 La Reforma del Estado | 18
 - 1.2.3 La Reforma Electoral | 20
- 1.3 El Financiamiento | 23
 - 1.3.1 Definición Del Financiamiento | 23
 - 1.3.2 Clasificación Del Financiamiento | 24
 - 1.3.3 Financiamiento Público Y Privado | 26
 - 1.3.4 Principales Problemas Del Financiamiento | 29

Capítulo 2: Desarrollo del Financiamiento de los partidos políticos en México | 32

- 2.1 Antecedentes Y Financiamiento En 1977 | 32
- 2.2 El Papel del Financiamiento en la Reforma de 1986 | 37
- 2.3 El Financiamiento en la Reforma De 1989-1990 | 41
- 2.4 El Financiamiento en 1993 | 46
- 2.5 La Reforma Electoral en Materia de Financiamiento en 1994 | 51
- 2.6 La Última Reforma: 1996 | 53

Capítulo 3: El Contexto Actual del Financiamiento | 60

- 3.1 La Reglamentación Del Financiamiento en la Constitución Política | 60
- 3.2 La Regulación Del Financiamiento en el COFIPE | 63
- 3.3 La Postura De Los Principales Partidos Políticos | 75
 - 3.3.1 Iniciativa Presentada En 1999 | 75
 - 3.3.2 Iniciativas Propuestas Por El PAN y el PRD | 78

3.3.3 Iniciativas Propuestas Por el PRI | 81

**Capítulo 4: Financiamiento Público Otorgado a los Partidos
Políticos en el Proceso Electoral Intermedio de 2003 | 89**

4.1 Financiamiento Para Actividades Ordinarias Permanentes en el
Año 2003 | 90

4.2 Financiamiento Público para Gastos de Campaña en 2003 | 96

4.3 Financiamiento Por Actividades Especificas en 2003 | 98

4.4 Hacia una Reforma del Financiamiento | 104

4.5 Consideraciones para una Reforma en Materia de
Financiamiento | 107

Conclusiones | 110

Bibliografía | 117

A mis padres

INTRODUCCIÓN

El tema de Financiamiento de los Partidos Políticos en México es parte de un proceso, el cual se adscribe en un contexto democrático. Por ello, es necesario analizar este contexto para poder entender las circunstancias en las que se sitúa dicho tema.

En este sentido, tras la caída del muro de Berlín en 1989, se acentuó el ideal democrático y por tanto la difusión de éste en los regímenes políticos¹; lo anterior, demandó nuevos arreglos institucionales que satisficieran las emergentes necesidades.

Por tanto, el proceso de transición y consolidación democrática requirió de una reestructuración de las instituciones; lo cual se logró mediante la llamada Reforma del Estado, misma que implica una Reforma Política y donde se inscribe la Reforma Electoral.

De esta manera, los cambios que se han ido gestando en el tema de financiamiento de los partidos políticos en México tuvieron como eje a la democracia contemporánea; la cual tiene como elemento central el método democrático, esto es: las elecciones.

Siendo las elecciones el elemento central de la democracia, los arreglos de éstas —en donde se sitúa el tema de financiamiento— se dieron por medio de la Reforma Electoral.

De esta forma, el proceso de consolidación democrática hizo necesario el fortalecimiento de las elecciones como el único medio legítimo de llegar al poder político.

Es así como la relación dinero-política se torna fundamental, ya que determina las condiciones en las cuales han de enfrentarse los partidos políticos; así como, las posibilidades de triunfo que tienen éstos, siendo por tanto un rubro medular de la democracia.

¹ Es importante señalar, que el ideal democrático se acentúa y no se quiere indicar que se inicia aquí el proceso democrático en el caso de México.

En este sentido, el financiamiento político toma un gran discernimiento, porque los problemas de éste perjudican al sistema político en su conjunto, ya que afectan al prestigio de la política y a la legitimidad del sistema democrático.

Ahora bien, “nunca debe olvidarse, como recordaba Sartori que el sistema electoral es el instrumento más susceptible de manipulación de la política”²; de ahí que el tema de financiamiento sea tan controvertido y que genere gran debate entre las fuerzas políticas.

Con lo anterior, me surgió el interés al tema, concretamente después de las elecciones presidenciales del año 2000; en donde el auge de los problemas por financiamiento, se hizo evidente. Por tanto, mi interés se perfiló a conocer los mecanismos para su otorgamiento, así como el proceso del mismo, con el fin de entender la situación actual de éste y los problemas en que está absorto el tema de financiamiento a partidos políticos en México.

La relación dinero-política es susceptible de muchos problemas y como consecuencia, de escándalos políticos, fenómeno no sólo de México, sino a escala mundial, de ahí también el interés al tema; el cual se intensifica si se considera que esta relación implica subsecuentes decisiones de la vida política.

Asimismo, el estudio del financiamiento a partidos políticos es un tema moderno, del cual existen pocos estudios que hagan un recorrido histórico específico del mismo, y que presenten en forma sistematizada la situación actual del tema, así como los problemas en los que se encuentra inmerso.

Por otra parte, el estudio del financiamiento en México no es muy amplio, y tiende a percibirse como un tema que sólo implica regulaciones normativas, cuando es eminentemente político. No obstante, se cuenta con información comparativa importante.

²Carrillo Flores, Fernando, *La financiación de la política*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, México, Fecha consultada: 23-03-04, <http://www.iigov.org/revista/?p=4_06>

De esta forma, es como me surge la inquietud de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la situación actual de los partidos políticos en México en materia de financiamiento, a partir de las reformas electorales que se han instaurado desde 1977?

Se parte de 1977 que es cuando se reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público; y por tanto, empiezan a gestarse mecanismos para proveer a éstos de recursos para su funcionamiento.

Para ello, se procede a estudiar las condiciones en que se encuentra el financiamiento a partidos políticos, mediante una revisión de las diferentes reformas electorales en cuanto a éste, con el fin de conocer la situación actual mediante su desarrollo e implementación en las elecciones intermedias de 2003.

Para lo cual, se parte del supuesto de que las reformas electorales que se han realizado en México desde 1977 en materia de financiamiento de los partidos políticos han contribuido a generar mejores condiciones de competencia; sin embargo, aún existen puntos pendientes en la agenda política que permitan garantizar la operatividad de dichas reformas en la competencia política.

En este sentido, el propósito consiste en describir y analizar la situación actual de los partidos políticos en México en materia de financiamiento, a partir de las reformas electorales que se han presentado desde 1977.

Para esto, se divide en cuatro capítulos este trabajo. El capítulo primero "Democracia y Financiamiento a Partidos Políticos en México", tiene como objetivo analizar el contexto en el cual se desarrolla el tema del financiamiento a partidos políticos en México; para lo cual se toma como ejes tres conceptos: democracia-reforma-financiamiento.

Se parte de la definición de cada uno de ellos, de su clasificación y en el caso del financiamiento de sus principales problemas; esto con el fin de establecer las condiciones mediante las cuales se da el financiamiento a

partidos políticos, es decir, el financiamiento en un contexto de reformas que tienden a consolidar la democracia.

Por su parte, en el capítulo segundo “Desarrollo del Financiamiento a Partidos Políticos en México”, se desarrolla de forma pormenorizada los cambios significativos que ha sufrido el financiamiento a partidos políticos en México, lo cual se hace mediante la revisión de las diferentes reformas electorales en México, partiendo de 1977.

Posteriormente, se describen las cinco reformas electorales siguientes, a partir de las cuales se van desarrollando los mecanismos mediante los cuales se otorga el financiamiento actual.

Por su parte, el capítulo tercero “El Contexto Actual del Financiamiento”, describe la situación existente del financiamiento en México; esto mediante la regulación actual del financiamiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, se revisan las diferentes iniciativas de ley presentadas por los partidos políticos, en la LVIII legislatura, a fin de conocer la situación actual de tema; esto es, no sólo de la regulación sino de las propuestas de los principales actores políticos para su reforma.

Finalmente, el capítulo cuarto “Financiamiento Público Otorgado a los Partidos Políticos en el Proceso Electoral Intermedio de 2003”, identifica el funcionamiento del financiamiento en las elecciones intermedias de 2003, con el fin de percibir las cantidades reales que se están destinando a los partidos políticos por concepto definanciamiento público, en un año con elección popular; del mismo modo, se identifican los principales puntos hacia donde se perfila una próxima reforma electoral en materia de financiamiento.

CAPITULO 1: MARCO CONCEPTUAL

Las diversas transformaciones que han ido surgiendo en México, se enmarcan en un contexto democrático, y es hacia éste, donde las reformas se perfilan. Por tanto, la consolidación de la democracia constituye un factor que hace necesarios nuevos arreglos institucionales que satisfagan los postulados democráticos.

Así pues, resulta propio para los fines de esta investigación describir los elementos esenciales que se dan en torno al financiamiento a partidos políticos. Para ello, es esencial analizar primeramente, la concepción de democracia a fin de entender los elementos básicos de ésta; así como, examinar como se han hecho necesarias las reformas para consolidar o arribar a un sistema democrático.

Es en este marco —como parte del proceso democrático—, las reformas electorales, incluyen el tema de financiamiento de los partidos políticos.

El fin de asentar estos conceptos básicos (democracia-reforma-financiamiento) es el de entender cómo se conforma el financiamiento, bajo qué circunstancias se rodea, en qué contexto, de qué proceso forma parte, así como, establecer los rasgos básicos que presenta éste.

1.1 LA DEMOCRACIA

El estudio de la democracia resulta crucial para entender la composición de cualquier régimen político; no obstante, esto es un factor que contribuye a la complejidad del mismo.

Después de la segunda guerra mundial el sistema interamericano, liderado por Estados Unidos se estructuró en un frente común “democrático” opuesto al “totalitarismo” del bloque soviético, con lo cual empieza la ardua tarea de “democratizar” al mundo¹.

¹ Úlloa, Félix ed., *Democracia y financiamiento de los partidos políticos. Una propuesta para el Salvador*; Mar y arena, revista electrónica de la Facultad de Ciencias Sociales de Mazatlán, México, 62 páginas, Fecha consultada: 10-12-03 <<http://www.mz.uasnet.mx/maryarena/enero02/web/democraciayfinanciamiento/felix.htm#6>>

El proceso que se dio después de 1989, con la caída del muro de Berlín, fue el de difundir la democracia. “La democracia liberal fue consagrada como el agente del progreso, y el capitalismo como el único sistema económico viable”², esto aunado al proceso de globalización.

En este contexto, la democracia — si bien no es algo novedoso—, se retoma y actualmente es de vital importancia para entender los actuales regímenes. Si bien, no es sencillo abordarla, resulta necesario definirla.

1.1.1 DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA

Definir a la democracia no es fácil, ya que ha sido practicada desde las *polis*, griegas hasta nuestros días, por tanto es en este proceso en donde se han dado toda una serie de corrientes, teorías, clasificaciones, definiciones, etc.

El sentido etimológico de democracia es: *kratos* que significa poder y *demos* que significa pueblo, por tanto su acepción etimológica quiere decir: el poder del pueblo; sin embargo, definir a la democracia resulta más complejo.

Sartori plantea la definición de democracia a partir de una deontología³, es decir, no sólo de una descripción de la democracia (descriptiva), sino también de lo que debería de ser (prescriptiva), por tanto, “la democracia requiere de una definición prescriptiva y descriptiva, (ya que) sin la verificación la prescripción es “irreal” pero sin el ideal de una democracia no es tal”⁴.

De esta manera, Sartori define a la democracia descriptivamente como una poliarquía electiva y prescriptivamente como una poliarquía selectiva por tanto una democracia es una poliarquía elegida que debería ser selectiva⁵

Por consiguiente, el problema ahora es definir qué es la poliarquía, este término es utilizado por Robert Dahl, ya que el término democracia lo

² Held, David, *La democracia y el orden global del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, España, Paidós, 1997 p. 23.

³ Sartori, la define como un planteamiento de lo que es debido, es decir un debe o un debería, al respecto véase, Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, 2ª edición, México, Nueva Imagen, 1999, p. 4.

⁴ *Ibidem.*, pp. 3 y 4.

⁵ *Ibidem.*, pp. 111, 112 y 134.

asigna al sistema político que se caracteriza por “su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos los ciudadanos, sin importar, por el momento si ese sistema existe hoy en día, ha existido alguna vez o puede darse en el futuro”⁶

De esta forma, considera a las poliarquías como “ sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público”⁷

Es así como Dahl, considera a la democracia como sistema ideal y a la poliarquía como sustituto de democracia, esto es, la poliarquía como una especie de aproximación imperfecta al ideal, siendo ésta, la que se presenta en las diversas sociedades pero en diferente grado, dependiendo de su contexto.

Una vez establecido el concepto de democracia es importante referirse a dos tipos esenciales de ésta: la democracia directa y la democracia representativa o liberal; ya que “dentro de la teoría democrática hay un profundo conflicto entre quienes consideran que la democracia debe referirse a cierto tipo de poder popular y quienes entienden la democracia como un mecanismo que facilita el proceso de elaboración de decisiones”⁸

1.1.2 DEMOCRACIA DIRECTA

La democracia directa es el tipo original de la democracia, es decir, “aquella en la que los ciudadanos votan para determinar, ellos mismos, el contenido de las decisiones colectivas como en la democracia de los antiguos griegos”⁹. Esto es, una democracia sin representación.

El Instituto Federal Electoral (IFE) define a la democracia directa como “un método político que permite que los asuntos públicos sean resueltos con la participación de todos los ciudadanos sin que existan representantes de por medio”¹⁰

⁶ Dahl, Robert A., *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993, p. 13.

⁷ *Ibidem.*, pp. 18 y 19.

⁸ Held, David, *op. cit.* p. 23.

⁹ Bovero, Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, México, IFE., 1996, Colección: “Temas de la democracia”, Conferencias magistrales 2, p.17.

¹⁰ Instituto Federal Electoral, *Glosario electoral básico juvenil*, México, IFE., 1996.

Por tanto la democracia directa es aquella en la que los ciudadanos votan de manera directa en los asuntos públicos, asociada con las asambleas, reunión de ciudadanos, etc.; por lo que el paso de ésta, a las democracias representativas se dio porque las sociedades fueron más grandes y complejas; a pesar de ello, actualmente existen formas directas tales como el referéndum, la petición y el plebiscito¹¹.

1.1.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La democracia representativa o liberal se refiere a “un sistema de gobierno basado en funcionarios electos que se comprometen a representar los intereses o las perspectivas de los ciudadanos dentro de territorios delimitados y a la vez garantizar el imperio de la ley”¹².

Bovero la define como “aquella en la que los ciudadanos votan para determinar quien deberá tomar las decisiones colectivas o sea, para elegir a sus representantes”¹³.

¹¹ Resulta oportuno aclarar cada una de estos elementos. Por tanto: Plebiscito viene del latín *plebiscitum*, que significa literalmente “decreto del pueblo”; es un término más antiguo que el de referéndum, y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por la vía de la consulta a las tribus de la plebe de Roma. Por tanto, en el plebiscito los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía; esto es, el plebiscito se las ve con personas —ya que se ocupa de actos, y no de leyes—, es espontáneo —puesto que representa una manifestación popular de discrepancia con dichos actos gubernativos—, y ocurre en forma esporádica. Por su parte el referéndum proviene de la locución latina *ad referendum*, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones del gobierno al pueblo; por tanto en el referéndum los ciudadanos son convocados para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno por medio de la consulta directa; esto es, el referéndum somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos; recientemente se le ha tomado doctrinariamente como medio de aprobación o rechazo de una reforma constitucional acordada por un gobierno, e incluso, por extensión a determinadas leyes secundarias. Por último, la petición es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tiene que satisfacer requisitos predeterminados. Es una forma del referéndum; por tanto, el referéndum popular o de petición es aquel en el que se somete a la nueva ley o enmienda constitucional al electorado, como parte del mecanismo de ratificación. Por tanto en la petición los ciudadanos aceptan o rechazan una propuesta emanada del mismo pueblo. Al respecto véase, Prud'Homme, Jean-François, *Consulta Popular y democracia directa*, México, IFE, 1997, Cuadernos de Divulgación de la cultura Democracia No. 15, pp. 23-28.

¹² Held, David, *op. cit.*, p. 23.

¹³ Bovero, Michelangelo, *op. cit.* p. 17.

Por su parte el IFE nos dice que es un método político por el cual los ciudadanos eligen a las personas que deberán representarlos para las decisiones que favorezcan el bienestar colectivo¹⁴.

De esta manera, la democracia representativa es aquella en donde los ciudadanos votan por representantes para que éstos decidan los asuntos públicos, por tanto este tipo de democracia necesita “una constelación de reglas e instituciones que permiten una amplia participación de la mayoría de los ciudadanos en la selección de los representantes encargados de tomar las decisiones políticas(...) esta constelación incluye gobierno electo, elecciones libres, y regulares(...)”¹⁵

En este sentido, la diferencia entre la democracia directa y la representativa se “evidencia en la diferente estructura del proceso decisional político”¹⁶. En este contexto, “el principio democrático sería que nadie puede decidir por sí mismo ser el mejor, deben ser otros los que los aprecien como tal(...) y el método para verificar quien es el más reconocido es la elección, el instrumento electoral”¹⁷.

1.1.4 PARÁMETROS BÁSICOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Una vez establecida la definición de democracia representativa, es necesario establecer los elementos mediante los cuales se presenta; esto es, la democracia representativa utiliza un método democrático: las elecciones competitivas para que los ciudadanos voten por sus representantes; por tanto, “las elecciones competitivas producen democracia”¹⁸

En esta sentido, la democracia contemporánea requiere al acto electoral “para determinar la existencia de un régimen democrático. Sin voto no hay democracia”¹⁹.

¹⁴ Instituto Federal Electoral, *Glosario electoral básico juvenil*, p. 7.

¹⁵ Held, David, *op. cit.*, p. 32.

¹⁶ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, p. 16.

¹⁷ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 94.

¹⁸ *Ibidem.*, p. 104.

¹⁹ Silva-Herzog Marqués, Jesús, *Esféras de la democracia*, México, IFE., 1996, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, tomo 9, p. 15.

Por tanto, la democracia representativa ha establecido parámetros que constituyen su fundamento, entre ellos destacan: sufragio universal, la igualdad política y la regla de la mayoría. A su vez éstos parámetros son piezas fundamentales en los sistemas electorales.

En este contexto, Dahl dice que el gobierno debe responder a las preferencias de los ciudadanos para la existencia de la democracia, por lo cual debe de existir la igualdad de oportunidades para²⁰:

- Formular sus preferencias,
- Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual, colectivamente y,
- Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe de hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.

Asimismo, supone que las instituciones sociales en un país democrático deben garantizar la existencia de ocho cláusulas, las cuales se derivan de la clasificación anterior para garantizar la igualdad de oportunidades, las ocho cláusulas son²¹: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de las fuentes de información, elecciones libres e imparciales, instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Sin embargo, las posturas son diversas, no obstante, los elementos mínimos que se requieren para ofrecer una panorámica sobre el significado de la democracia contemporánea son:²²

- El control sobre las decisiones políticas del gobierno es otorgado constitucionalmente a los representantes elegidos de manera legítima;
- Los representantes son elegidos a través de elecciones periódicas y justas;

²⁰ Dahl, Robert A., *op. cit.*, p. 14.

²¹ *Ibidem.*, p. 15.

²² Ace Project *ed.*, "El significado de la democracia" en *Educación Electoral, Administración y Costo de Elecciones*, México, Fecha consultada: 15-01-04, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/ve/vec05b01.htm>>

- Los representantes elegidos ejercen sus atribuciones constitucionales sin oposición de los funcionarios no elegidos;
- Todos los adultos tienen derecho a votar;
- Todos los adultos tienen derecho a competir por los cargos públicos;
- Los ciudadanos tienen derecho a expresarse libremente sobre todos los asuntos políticos, sin riesgo de ser castigados por el Estado;
- Los ciudadanos tienen el derecho a buscar fuentes alternativas de información, tales como los medios noticiosos, y esas fuentes están protegidas por la ley;
- Los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones y organizaciones independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés;
- El gobierno es autónomo y capaz de actuar de manera independiente sin restricciones externas (como las impuestas por las alianzas y bloques).

La importancia de la democracia en América Latina se acentúa cada vez más, por medio de la presión que realizan organismos internacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Mundial, que propugnan por regímenes democráticos de corte neoliberal.

Más recientemente, en la tercera cumbre de las Américas en Québec, Canadá en Abril de 2001 con el llamado Plan de Acción de Québec y la adopción de la “Cláusula Democrática”, con la cual se pretende profundizar en esta nueva doctrina continental²³.

En México, este proceso parte de la “liberación que se dio hacia finales de los años 70, —en 1977 con la reforma política lopezportillista— (...) hasta nuestros días”²⁴. Por tanto, a partir de 1977 en México empieza una serie de reformas que buscan contar con elementos más democráticos. Por ello, es importante establecer los lineamientos generales a los que se inscriben las reformas.

²³ Úlloa, Félix, *op. cit.*, p. 7.

²⁴ Bailleres, Enrique, “Transición, democracia y proceso electoral 2000 en México: análisis y perspectivas” en Fung, Thalia y Pineda, Juan de Dios, *Los desafíos de la ciencia política en el siglo XXI*, México, Universidad de la Habana, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 342.

1.2 CONCEPCIÓN DE REFORMA EN LA DEMOCRACIA

Si partimos del hecho de que las democracias actuales no son perfectas, entonces éstas requieren de cambios que puedan acercarse cada vez más a la democracia prescriptiva.

Estos cambios se implementan por medio de reformas, de allí la importancia de analizar un poco la concepción de éstas, a fin de comprender el proceso mediante el cual emerge el tema de financiamiento a partidos políticos.

Por ello, es importante describir a la reforma, así como comprender en qué parte se encuentra la reforma electoral, en materia de financiamiento, y en qué contexto se da ésta, a fin de esclarecer los conceptos básicos que implica la reforma en un contexto democrático.

1.2.1 DEFINICIÓN DE REFORMA

Abordar el concepto de reforma no es sencillo, ya que implica describir de *grosso modo* el contexto en el cual se da. De este modo, en una sociedad democrática es imprescindible contar con marcos normativos que garanticen los principios democráticos, cuando éstos presentan problemas o aspectos que no se tomaron en cuenta, se hace necesaria una reforma a fin de corregir o añadir aspectos que no se contemplaban.

Por tanto, se puede definir a la reforma como “aquellas adaptaciones de una normativa que no implican cambio de régimen político y que son, por tanto de alcance relativamente menor”²⁵ a la implantación de una nueva ley.

Dicho de otra manera, “una reforma es un proceso permanente de cambios y correcciones graduales, es un movimiento que apunta a mejorar y perfeccionar(...) pero no a destruir el ordenamiento existente, porque considera como valores absolutos de civilización los principios sobre los que se basa”²⁶

²⁵ Santolaya, Pablo y Ióiguez, Diego *ed.*, “Procesos de creación y reforma” en *Marco Legal, Administración y Costos de Elecciones*, Fecha de actualización: 2001-08-20 por Navarro, Carlos, México, Fecha consultada: 28-08-03, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/If/Ifc.htm>>

²⁶ Díaz Montiel, Fernando, “Reforma”, en Bokser-Liwerant, Judit *et al.* (Comp.), *Léxico de la política*, México, FLACSO., CONACYT., Fundación Heinrich Böll y FCE., 2000, p.618.

Por consiguiente, una reforma se refiere a los cambios que se presentan en una sociedad, pero sin destruir el orden existente, este aspecto es lo que la diferencia de la revolución, ya que ésta se refiere a un cambio repentino, ya que “ los revolucionarios comienzan por despreciar el liberalismo, la democracia y el capitalismo”²⁷, conceptos que en las reformas contemporáneas se buscan afianzar.

De esta manera, la reforma no busca transformar el modo de producción, sino busca perfeccionarlo, buscando vías para lograrlo.

Cuando una sociedad se transforma o desarrolla, se hacen necesarias una serie de reformas que se orienten a producir cambios en lo económico, político y social; lo anterior se conoce como reforma del Estado, por ello es necesario referirse a ésta.

1.2.2 LA REFORMA DEL ESTADO

El tema de la reforma del Estado es muy amplio, por tanto, lo único que se pretende es esbozarla de manera general a fin de entender las reformas electorales. De una manera simplista la reforma del Estado se orienta a modificar las instituciones del Estado.

Esto es, la reforma del Estado “es la necesidad de todo gobierno de actualizar sus estructuras jurídicas, sus instituciones políticas y sus formas de interrelación con la sociedad en función de las nuevas necesidades sociales, económicas y políticas resultantes del desarrollo social”²⁸.

En ese sentido, reformar al Estado implica²⁹:

- La adecuación o reforma en el sentido de su deber ser, en tanto formación política;
- Los cambios en el sistema jurídico, que norman el desempeño de los hombres en determinada circunstancia espacio-temporal;

²⁷ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicolo, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1982, p. 1404.

²⁸ Pérez Fernández del Castillo, Germán, “Reforma del Estado”, en Bokser-Liwerant, Judit *et al.* (Comp.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO., CONACYT., Fundación Heinrich Böll y FCE., 2000, p. 623.

²⁹ Fuentes, Mario L. y Lumbreras, Jorge, *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*, México, Diana, 1996.

- Redimensionamiento en la ordenación y funciones de las instituciones públicas;
- La recomposición en las relaciones reales de poder;
- El marco de los cambios en las relaciones internacionales.

Por lo tanto, la reforma del Estado actual, responde al agotamiento de formas económicas, políticas y sociales, por ello, se refiere a “la supresión del Estado benefactor con poder regulador sobre la economía, para dar paso al *laissez faire* del liberalismo libre-concurrente del siglo XVIII, retocado y actualizado por las corrientes neoliberales que se han expandido en el mundo”³⁰.

En este sentido, las dos últimas reformas del Estado han sido: la Keynesiana y la neoliberal³¹; ya que al agotamiento del modelo Keynesiano siguió una reforma del Estado que a su vez, también se deriva de nuevas circunstancias tales como³²:

- La irrupción de nuevas tecnologías en comunicaciones;
- La intensificación del intercambio comercial;
- Déficit fiscal traducido en inflación y endeudamiento público insostenible
- Devaluación constante de las monedas y fuga de capitales;
- Rescate monetario de Fondo Monetario Internacional (FMI) ante las crisis recurrentes fiscales y de pago, fugas de capital, etc., a cambio de que los países asumieran compromisos de corte neoliberal mediante firmas de cartas de intención. Con estas cartas los gobiernos se obligaron a seguir las “recomendaciones” del FMI a cambio de créditos.

De esta manera, el FMI ha sido un actor preponderante en la reforma del Estado en América Latina. Lo anterior se plasmó concretamente, en el informe llamado “Consenso de Washington” al cual siguieron tres importantes informes del Banco Mundial (1989, 1993 y 1997); es en estos documentos donde se explica el proyecto de reformas de Estado necesarias que se tienen que poner en práctica³³.

³⁰ Pérez Fernández del Castillo, Germán, *op. cit.*, p. 623.

³¹ *Idem.*

³² *Ibidem.*, p. 627.

³³ *Idem.*

En este contexto, se hacen necesarias múltiples reformas que fortalezcan el régimen democrático, para lo cual se necesitaban reformas políticas; las cuales forman parte de la reforma del Estado.

Por consiguiente, una reforma política se entiende como “el pacífico —por ende gradual y generalmente negociado— aumento de la libertad, justicia, equidad, democracia y responsabilidad en la política”³⁴.

La reforma política, implica los “problemas político-institucionales, sistemas de partidos, orden institucional y estructural de la competitividad política”³⁵; con el fin de consolidar la democracia, por medio de instituciones que garanticen a ésta su funcionamiento. Sin embargo, la reforma política requiere del consenso de los principales actores políticos, por tanto si se presentan reformas profundas, suelen no llevarse a cabo.

De este modo, la reforma política incluye a la reforma electoral, la cual se va a encargar de mejorar, consolidar y transparentar el método democrático: las elecciones.

1.2.3 LA REFORMA ELECTORAL

Las reformas electorales, se dan con el fin de consolidar la democracia, mediante cambios que garanticen las condiciones equitativas para la contienda electoral.

Por tanto, una reforma del Estado se debe reforzar con una reforma electoral, para proteger el voto, por lo que la reforma electoral implicaría³⁶:

- Reforzamiento de los órganos electorales;
- Formas incuestionables de selección de autoridades electorales;
- Sistemas de control y fiscalización de los recursos de los partidos;
- Mecanismos para la participación ciudadana.

³⁴ Huntington, Samuel, “Alma por alma: ciencia política y reforma política” en, *Democratización, partidos políticos y procesos electorales*, México, 1988, p. 72.

³⁵ Solari, Aldo, “Los obstáculos a una reforma política en la democracia”, en Nohlen, Dieter y Solari, Aldo (Comp.), *Reforma política y consolidación democrática*, 4ª. Edición, México, Nueva Sociedad, 1988, p. 19.

³⁶ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Germán, *op. cit.*, p. 627.

En este sentido, la reforma electoral supone el mejoramiento de los mecanismos de las elecciones, es decir³⁷: una mayor vigilancia; la ciudadanización o descentralización de la organización de las elecciones; una mayor equidad en cuanto a financiamiento a los partidos y topes a los gastos de las campañas; la ampliación de la capacidad de acción de los observadores electorales, así como reformas de procedimiento en el padrón, las boletas y los recursos de inconformidad.

Asimismo, existen estrategias de creación para implementar estas reformas, las cuales son: maximalista, minimilista y gradualista.

La primera “parte de la importancia del proceso de elaboración de una ley electoral y el impacto que esa opción tiene para la aceptación de la ley y del conjunto del nuevo sistema”³⁸ ya que lo que se intenta es llegar a un amplio consenso para decidir el camino a seguir; no obstante, puede resultar que para arribar al consenso pase mucho tiempo.

En lo que se refiere a la segunda estrategia: la minimilista, “el gobierno prefiere no esperar el largo proceso que supone la elaboración de una ley electoral consensuada y opta por cambiar únicamente las previsiones de la ley anterior, más claramente relacionadas con el sistema de partido único”³⁹, por lo que los cambios se dan en los aspectos más importantes.

Por su parte la estrategia gradualista se refiere a “un proceso muy lento y gradual de transición al sistema democrático, a través de varias elecciones que progresivamente van introduciendo elementos pluralistas, reflejados en la propia Ley Electoral”⁴⁰

En este contexto, la reforma electoral implica un proceso, el cual debe presentar las siguientes características: el mayor consenso posible entre las

³⁷ Cfr: Díaz Montiel, Fernando, “Reforma”, *op. cit.*, p. 620.

³⁸ Santolaya, Pablo y Ióiguez, Diego *ed.*, “Estrategias de creación” en *Marco Legal, Administración y Costos de Elecciones*, Fecha de actualización: 2001-08-20 por Navarro, Carlos, México, Fecha consultada: 28-08-03, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/If/Ifb04.htm>>

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

fuerzas políticas; la transparencia; la claridad en los objetivos de la reforma; la consistencia en los resultados; y la celeridad en la conclusión de la reforma⁴¹ a fin de contar con una reforma legítima y que realmente cumpla su cometido.

Las reformas electorales, no son fáciles de llevar a cabo, ya que van a establecer las reglas del juego, es decir, van a fijar los mecanismos de competencia para arribar al poder político, por tanto la discusión de estos mecanismos, resulta de gran controversia, discusión política y de consenso.

En México, a partir de las deficiencias organizativas que se fueron presentando en el sistema electoral mexicano y que contribuirán a mermar la credibilidad democrática, se puso en marcha un proceso de reforma orientada a ampliar el número de cargos efectivos y garantizar la libre concurrencia y transparencia así como, una reforma que garantizara la limpieza en los comicios electorales por medio de una reforma gradualista.

El Estado mexicano se ha caracterizado por la implantación de un modelo electoral que se ha ido perfeccionando históricamente y cuyas características más importantes han sido⁴²:

- Un progresiva complejización en materia jurídica para legitimar los procesos electorales;
- Una mayor centralización de los procesos electorales en torno al aparato del Estado y al partido oficial;
- Una descalificación de todo movimiento electoral externo al Estado;
- Un proceso de afiliación corporativa de los trabajadores al partido del Estado;
- Una legislación fundamentada ideológicamente en tres pilares: el liberalismo político, la democracia social y el nacionalismo revolucionario.

Es en este contexto, en el cual emerge el financiamiento a partidos políticos, como un rubro de la reforma electoral en un contexto democrático;

⁴¹ Santolaya, Pablo y Ióiguez, Diego *ed.*, "Procesos de reforma electoral" en *Marco Legal, Administración y Costos de Elecciones*, Fecha de actualización: 2001-08-20 por Navarro, Carlos, México, Fecha consultada: 28-08-03, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/1f/1fe.htm>>

⁴² Aziz, Alberto y Alonso, Jorge, *Reforma política y deformaciones electorales*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cuadernos de la Casa Chata 102, SEP. Cultura, 1984, pp. 33 y 34.

en este sentido, el financiamiento se debe perfilar a crear condiciones de equidad y transparencia, a fin de fortalecer el método democrático.

en este sentido, el financiamiento se deb perfilar a crear condiciones de equidad y trnsparencia, a fin de fortalecer el el método democrático.

1.3 EL FINANCIAMIENTO

La consolidación de la democracia, trajo como consecuencia el fortalecimiento de las elecciones como el único medio de arribar al poder político, por ello, los partidos políticos son los principales actores de las elecciones.

En este sentido, el financiamiento a partidos políticos es fundamental, ya que es la forma con la que los partidos políticos van a subsistir; lo anterior implica que del modo en que trate el financiamiento, se obtendrá las estructuras de los partidos políticos; además, de que éste es el elemento que puede afectar la equidad en las contiendas.

Por tanto, el financiamiento es clave en la democracia, por lo que su regulación y análisis político contribuyen tanto al mejoramiento democrático, como al mejoramiento en la ética de la Administración Pública.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia del financiamiento, por tanto es indispensable contar con los elementos necesarios que describan de manera específica como funciona éste.

1.3.1 DEFINICIÓN DEL FINANCIAMIENTO

En la medida en que los mecanismos electorales se fueron depurando, los partidos políticos tenían que idear medios para reunir votos, lo que implicaba que éstos contaran con medios económicos para sus gastos; por tanto, empezaron a recaudar fondos, lo cual hizo cada vez más necesario contar con instrumentos de regulación a fin de garantizar la equidad en los comicios.

Pero no fue sino hasta fines del siglo XIX y principios del XX, cuando se presentaron normas que regulaban los ingresos y gastos de estas organizaciones políticas; las cuales se han ido desarrollando a fin de contar con meca-

nismos que regulen de mejor manera el financiamiento.

Por tanto, es necesario describir los conceptos principales del financiamiento, a fin de comprender mejor la regulación de éste.

De esta manera, se entiende por financiamiento a los “medios económicos o en especie que reciben los partidos políticos o candidatos, del Estado o de particulares, para solventar los gastos erogados en su ejercicio político”⁴³.

Esto es, el financiamiento es el dinero recaudado por los partidos políticos para sustentar sus gastos de dinero en las campañas electorales y en las actividades organizacionales permanentes de éstos⁴⁴.

De esta manera, el financiamiento resulta ser un punto de gran controversia, por lo cual se buscan diversos mecanismos para regularlo, controlar la corrupción, promover la equidad, controlar el rápido incremento de los costos de campañas, así como la promoción vigorosa de partidos políticos.⁴⁵

Conviene aclarar que el financiamiento no sólo se refiere al dinero que utilizan los partidos políticos, sino también a aquellas concesiones con las que cuenta para realizar sus actividades permanentes y en tiempos electorales; sin embargo, las formas de financiamiento pueden ser distintas, por tanto es importante describirlas.

1.3.2 CLASIFICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO

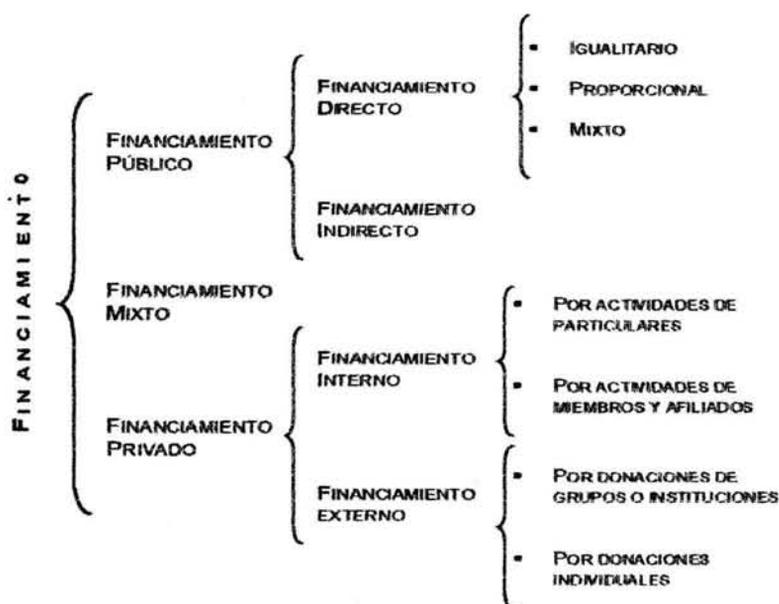
Si bien el tema de financiamiento a partidos políticos es complejo, no se puede abordar sin determinar las diferentes formas que tienen los partidos

⁴³ Díaz- Santana, Héctor, “Financiamiento de partidos políticos”, en Bokser-Liwerant, Judit *et al.* (Comp.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO., CONACYT., Fundación Heinrich Böll y FCE., 2000, p. 257.

⁴⁴ Pinto-Duschinsky, Michael, *cit. pos.*, Gruenberg, Christian, “Financiamiento transparente de la política: el papel de la sociedad civil” en Instituto Federal Electoral, *Seminario Internacional sobre dinero y contienda político-electoral: retos para la democracia*, México, FCE., IFE., 2003, p. 449.

⁴⁵ Pinto-Duschinsky, Michael *ed.*, “Financiamiento de partidos y Candidatos” en *Partidos y Candidatos*, traductor: Camacho, Alejandro, Administración y Costo de Elecciones, Fecha de actualización: 2003-04-28 por Navarro, Carlos, México, Fecha consultada: 28-08-03, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/pc/pcd.htm>>

políticos de allegarse de recursos económicos; por tanto, el financiamiento se puede clasificar de la siguiente manera⁴⁶:



Tenemos pues, que existen dos tipos principales de financiamiento: el público y el privado; siendo el mixto la combinación de ambos, esto es recursos provenientes del Estado y de particulares u organismo privados. Sin embargo existe un gran debate en qué tipo de recursos debe predominar, o bien si se cuenta con el tipo de financiamiento mixto, en qué proporción debe de

⁴⁶ Cfr. Rivera Rodríguez, José Enrique, "El financiamiento público de los partidos políticos en las leyes electorales de México", en Vega Hernández, Rodolfo, et. al. (Coords.), *Reforma política electoral y democracia en los gobiernos locales*, México, Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S.C., 2001, pp.163 y 164; y Zovatto, Daniel, "América Latina", en Instituto Federal Electoral, *Seminario Internacional sobre dinero y contienda - electoral: retos para la democracia*, México, FCE. e IFE., 2003, pp. 56, 65 y 66.

estar el financiamiento público y el privado. Este debate parte de los siguientes puntos de controversia⁴⁷:

- Los partidos son instituciones privadas formadas por grupos sociales libres y algunas veces carentes de personalidad jurídica; por tal causa, el Estado no debe financiarlos.
- Los partidos políticos son asociaciones de naturaleza privada que cumplen fines públicos o de interés general, y por ello los deben financiar los particulares y el Estado.
- Los partidos políticos son sujetos o entes auxiliares del Estado. Su función aunque se determina por el interés de sus asociados, redundará en beneficio del Estado o de la colectividad; por tal causa, el Estado está obligado a financiarlos.

Es bajo estos argumentos, donde los criterios se parten, por ello resulta muy difícil lograr consensos, ya que las posturas varían como sujetos. Por ello resulta pertinente enunciar los mecanismos de estas fuentes de financiamiento.

1.3.1 FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO

El IFE, define al financiamiento público como “el dinero que los partidos políticos reciben del Estado para el buen desarrollo de sus actividades(...)”⁴⁸

Por tanto, el financiamiento público consiste en las aportaciones en dinero o en especie que otorga el Estado a los partidos para que lleven a cabo sus funciones; el cual puede presentarse de dos maneras: directa e indirectamente.

Por financiamiento público directo se entienden los apoyos otorgados a los partidos políticos por medio de la entrega de dinero ya sea efectivo, bonos o préstamos; para llevar a cabo la entrega del financiamiento público directo, existen tres criterios para repartir los fondos a los partidos políticos, los cuales son⁴⁹:

⁴⁷ García Escudero, M. Piedad y Pendás García, Benigno, *cit. pos.* Díaz - Santana C., Héctor, “Financiamiento de partidos políticos”, en Bokser-Liwerant, Judit *et. al.* (Comp.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO., CONACYT., Fundación Heinrich Böll y FCE, 2000, p. 257.

⁴⁸ Instituto Federal Electoral, *Glosario electoral básico juvenil, op. cit.*, p. 9.

⁴⁹ Rivera Rodríguez, José Enrique, *op. cit.*, p. 164.

- **Igualitario:** es decir, el financiamiento directo se distribuye por partes iguales entre todos los partidos políticos.
- **Proporcional:** establece una distribución del financiamiento de acuerdo con la fuerza electoral del partido, es decir, según el número de votos obtenidos por la organización en la última elección, previa determinación del costo de cada voto; sin embargo, para calcular la proporcionalidad también se puede utilizar, como base, el número de representantes en la legislatura, lo que trae como consecuencia que la entrega del recurso económico se hace únicamente a los partidos que cuenten con representación en el órgano parlamentario.
- **Mixto:** este tipo de financiamiento se da en la mayoría de los países que han adoptado el financiamiento público, se utilizan criterios del igualitario y el proporcional, generándose así este tercer criterio de distribución.

Los criterios mediante el cual se otorga el financiamiento varían, pero el que resulta predominante es el criterio de financiamiento mixto. Sin embargo, el financiamiento directo no es el único que contempla el financiamiento público.

Por tanto, el financiamiento público indirecto consiste en “los medios en especie que otorga el Estado a los partidos políticos; los más usados son espacios gratuitos en los medios de comunicación, exenciones fiscales, franquicias telegráficas, de correos y telefónicas, facilidades para utilizar espacios públicos”⁵⁰. Por tanto, el financiamiento público indirecto se refiere aquellas concesiones que el Estado otorga (que no son dinero en efectivo), a los partidos políticos.

De esta manera, se integra el financiamiento público, siendo éste preponderante sobre el financiamiento privado. Las diferentes posturas en torno a los tipos de financiamiento son diversas, pero entre los argumentos a favor del financiamiento público se encuentran⁵¹:

- Equipara o iguala las diferencias económicas que se presentan entre las diversas fuerzas política que contienda en un proceso electoral.
- Otorga una mayor independencia a los partidos políticos y evita que respondan a intereses propios de financiamientos privados.
- Garantiza la supervivencia de los partidos y los apoya para que puedan cumplir con sus atribuciones constitucionalmente conferidas.

⁵⁰ Díaz -Santana, Héctor, *op. cit.*, p. 259.

⁵¹ *Ibidem.*, p. 258.

- Retrae o disminuye el financiamiento ilícito.
- Crea condiciones para la incorporación de nuevos actores políticos.
- Atribuye a la formación del Estado democrático.

Asimismo, entre los principales argumentos en contra del financiamiento público se encuentran⁵²:

- El financiamiento público a mostrado que no evita las prácticas ilícitas de acopio de recursos ni la corrupción.
- Hace dependientes a los partidos políticos de los recursos del Estado, con lo que impide que busquen ingreso privados y los vuelva conformistas.
- Produce un Estado paternalista.
- Representa una carga económica para el Estado.
- El ciudadano por medios de sus impuestos aporta indirectamente a los partidos con el que no simpatiza.

Por su parte, el financiamiento privado se refiere a los recursos provenientes de “cuotas, contribuciones, donaciones y créditos que otorgan los particulares a los partidos políticos y los candidatos”⁵³.

De mismo modo, el financiamiento privado se divide en interno y externo; por el primero se entiende, los recursos que surgen del mismo partido (internamente) como las aportaciones de los afiliados, los ingresos por concepto de venta de publicaciones, realización de eventos, rendimientos de inversiones o bienes inmuebles, etc.; por lo que respecta al segundo (financiamiento externo), se refiere a los recursos aportados por organismos o personas, que no sea el Estado ni que se genere dentro del partido político, por ejemplo los recursos aportados por instituciones que no pertenecen al partido o por aportaciones provenientes de particulares, etc.⁵⁴

De esta forma, el financiamiento privado se integra; no obstante resulta importante conocer las posturas de ambas vertientes; por consiguiente, el financiamiento privado contiene argumentos a favor y en contra. Entre los argumentos principales a favor tenemos⁵⁵:

⁵² *Idem.*

⁵³ *Ibidem.*, p. 259.

⁵⁴ *Cfr.* Rivera Rodríguez, José Enrique, *op. cit.*, pp. 163 y 164.

⁵⁵ *Cfr.* Pinto- Duschinsky, Michael *ed.*, “El financiamiento privado” en *Partidos y Candidatos*, traductor: Zuckermann, Yuri, Administración y Costo de Elec

- Mayor participación y organización ya que parte del supuesto de que el partido político o el candidato va a recabar fondos, por lo que se recolectaría por los donantes individuales.
- Evita las dificultades del patrocinio público, esto es, los partidos patrocinados públicamente tienden a ser mucho más burocráticos, ya que el dirigente es quien recibe y administra, por lo que su distribución puede ser determinada por pactos de poder de varios líderes de partido.
- Pilar del Castillo Vera, académica española sostiene que en un régimen de financiación esencialmente privada, los partidos estarían sometidos a un mayor control, pero por parte del electorado⁵⁶.

Asimismo, los argumentos en contra del financiamiento privado son los siguientes:

- En sociedades con concentración de la riqueza, es posible para grandes grupos económicos contribuir de mayor forma a lo que un grupo de gente con pocos recursos pueda contribuir, por tanto, estos grupos pueden financiar sus propias campañas lo cual llevaría a una injusta ventaja y a que se introduzcan otros intereses en la política.
- Las contribuciones privadas pueden desembocar en corrupción política, ya que se pueden prestar para cambiar contribuciones a cambios de contratos públicos o algún otro beneficio.

De esta manera, se integra el financiamiento, que en términos generales proviene de dos fuentes: pública y privada; sin embargo el financiamiento mixto es el que prevalece en la mayoría de los países, pero el debate gira en torno a qué tipo de financiamiento debe predominar. Cabe mencionar que el tipo de financiamiento adoptado por cada país varía, así como los requisitos para el otorgamiento de éstos.

1.3.1 PRINCIPALES PROBLEMAS DEL FINANCIAMIENTO

La dicotomía dinero-partidos ha representado el rubro con mayores problemas en cuanto al mal uso de éste, como la corrupción y el financiamiento ilegal, lo cual se da por el manejo de los recursos o en la búsqueda de éstos. Por ello, los escándalos por malos manejos o por el financiamiento ilegal no se han hecho esperar,

ciones, Fecha de actualización: 2001-11-08 por Navarro, Carlos, México, Fecha consultada: 28-08-03, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/pc/pcd02.htm>>

⁵⁶ Del Castillo Vera, Pilar, *cit. pos.* Úlloa, Félix, *op. cit.*, consultada el 10-12-03.

y no sólo en México, sino en diversos países tales como: Alemania, Italia, Japón, Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Bélgica, España, entre otros.

Zovatto, nos describe un análisis comparativo latinoamericano acerca de los principales vicios del financiamiento, los cuales son⁵⁷:

- Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios);
- Creación de empleos inexistentes;
- Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido);
- Cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos);
- Defraudación a la administración pública (lo mismo de arriba pero con sobrepagos);
- Participación en tráficos y servicios ilícitos (de tóxicos, de personas, armas, juegos, prostitución).

El problema no es simple, ya que cada vez constituye un secreto a voces la influencia política con la que se maneja el crimen organizado, lo cual se agrava con el supuesto financiamiento a cambio de contribuciones políticas, que pueden ir desde evadir investigaciones de actividades ilícitas hasta contar con acción decisiva en nombramientos públicos.

Lo anterior se puede reflejar en evasivas en cuanto a regular o reforzar los mecanismos de supervisión, verificación, investigación y control efectivos del financiamiento.

Ante tal escenario, la mayoría de las democracias occidentales han tratado de controlar los abusos que se dan en el financiamiento, por tanto se han implementado una variedad de instrumentos entre los que se encuentran⁵⁸:

- Los límites de gastos: por ejemplo, el tope permitido de gastos para cada candidato al parlamento o para cada una de las organizaciones partidistas.
- Límites a las contribuciones: son las restricciones en los montos que se le permiten a un individuo donar.

⁵⁷ Zovatto, Daniel, "América Latina", en *Seminario Internacional sobre dinero y contienda político-electoral: retos para la democracia*, México, FCE. e IFE., 2003, p. 41.

⁵⁸ Pinto- Duschinsky, Michael *ed.*, "Financiamiento de partidos y candidatos", *op.cit.*

- Regulaciones sobre revelación: son las declaraciones obligatorias de los nombres de los contribuyentes de las campañas y partidos, y la revelación de las cantidades con que cada uno contribuyó.
- Prohibiciones en contra de ciertos tipos de contribuciones: por ejemplo, la regulación o restricción a los pagos hechos por corporaciones de negocios, uniones comerciales y de organizaciones; y ciudadanos extranjeros.
- Prohibiciones de cierto tipo de contribuciones: por ejemplo, prohibiciones sobre sobornos a electores, o comidas para electores (regalos) y prohibiciones en algunos países por la compra de tiempos en radio y televisión destinados a propaganda de partidos.
- Medidas diseñadas para fomentar las donaciones: deducción de impuestos, créditos a los impuestos y otras formas de disminución de impuestos sobre donaciones políticas.
- Subsidios en especie: la provisión libre o facilidades de bajo costo para partidos y candidatos. Por ejemplo, libre elección de literatura, libertad o facilidades para subsidios para transmisión en radio o televisión.
- Subsidios públicos: pago de fondos públicos a partidos o candidatos.

Lo anterior no significa, que existan reglas eficaces sobre las cuales funcione el financiamiento en todos los países, por ello, los sistemas de financiamiento se encuentran en desarrollo, ya que no existe un sistema que no presente inconvenientes.

Sin embargo, representan en forma general, las concepciones básicas del financiamiento, que contribuyen a entenderlo. Una vez descritos los elementos del financiamiento, así como su contexto, se podrá entender de mejor manera el desarrollo que ha tenido el financiamiento a partidos políticos en México.

Ya que resulta de gran importancia analizar, cómo se ha dado el proceso de financiamiento en nuestro país.

CAPITULO 2:

DESARROLLO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

El desarrollo del financiamiento a partidos políticos en México ha sido un proceso complicado y continuo; sin embargo, es de gran importancia analizar cómo ha sido este proceso para poder entender el contexto actual en el que se encuentra inmerso.

Es por ello que el presente capítulo describe los cambios más significativos que ha sufrido el financiamiento, en la historia electoral de México; así como también, se describe brevemente el contexto en el cual se desarrollaron los cambios en dicho tema.

Para adentrarnos al tema del financiamiento se empieza por enunciar de manera concisa dos reformas electorales anteriores a 1977, con el fin de observar la situación general en la que se encontraba el tema de financiamiento. En 1977, la Constitución reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, y por tanto empiezan a generarse mecanismos para otorgar y proveer a los partidos de recursos para su funcionamiento; razón por la cual se arranca el presente capítulo en ese año.

Una vez realizada la reforma de 1977, siguen a ésta cinco reformas electorales más, a partir de las cuales se observa el desarrollo de dinero otorgado a partidos políticos, generándose cada vez más complejos sistemas para su regulación; los cuales se irán describiendo, hasta llegar a la última reforma electoral en México: la de 1996.

2.1 ANTECEDENTES Y FINANCIAMIENTO EN 1977

En México, a partir de la visión de que los partidos políticos son parte importante para alcanzar la democracia, el financiamiento por parte del Estado incrementó; así en la reforma de 1963 se incorporó por primera

vez en la legislación el tema de financiamiento, aunque sólo el de carácter público, el cual se dio, mediante la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal.

En esta ley se incluyó el otorgamiento de algunas exenciones de impuestos a los partidos políticos como son: sobre timbre; lo relacionado con rifas, sorteos y festivales; el alquiler de edificios y venta de publicaciones de los partidos; utilidades provenientes de la enajenación de inmuebles, entre otras. Es importante señalar que estos beneficios sólo se aplicaban a partidos que contaran con registro.

No obstante, esta inclusión del financiamiento dejaba muchas generalidades, así como una amplia discrecionalidad para determinar las condiciones en las que se ejecutarían tales disposiciones.

Para 1973 la Ley Electoral Federal (LFE) sufrió una modificación, se incorporó un nuevo capítulo, en el cual se incluían las *prerrogativas*¹ las cuales se otorgarían en forma de franquicias postales y telegráficas, así como, el uso gratuito de la radio y la televisión en campañas electorales, además de las exenciones fiscales de 1963.

En la reforma de 1963 subsistieron generalidades en cuanto a la forma en la que se llevarían a cabo las exenciones de impuesto, por otro lado en la modificación de 1973 no se especificaba la mecánica del otorgamiento de las prerrogativas. Cabe mencionar que el órgano encargado de dar el financiamiento a los partidos era la Secretaría de Gobernación.

El contexto en el cual surgió el financiamiento público en México, y posteriormente sus reformas, se da “dentro de las tipologías que se han establecido para definir o clasificar a los diversos sistemas de partidos, así nos encontramos que el caso de México, hasta la mitad de la década de los setenta, cumplía con las características del modelo de partido hegemónico-pragmático propuesto por Giovanni Sartori”².

¹ El investigador y analista del Colegio de México, Jean-François Prud'Homme, entiende por prerrogativas los beneficios concedidos a los partidos políticos con registro, en esta investigación compartimos este concepto.

² Prud'Homme, Jean-François (Coord.), “Alternativas para la regula-

Esto es, el financiamiento público de los partidos políticos en México, se entiende mejor comprendiendo el tipo de sistema de partidos imperante en nuestro país. De acuerdo con dicha tipología, en México no existía un sistema real de partidos, ya que los partidos de oposición eran de decoro, es decir, no era posible la alternancia del poder, así como, el control sobre los procesos electorales por parte del Estado para mantener el *status quo*.

Así, nos encontramos frente a un sistema de partidos que se centra en uno que tiene predominio sobre los otros, que les asigna a su discreción algunas cotas de poder, siempre y cuando no se presenten como una amenaza contra ellos.

Es también en este contexto en el cual surge la reforma constitucional de 1977, en la cual se dio un cambio muy importante en cuanto a partidos políticos, como resultado de la llamada reforma política que inició el presidente José López Portillo, se incorporó en el artículo 41 constitucional la noción de entidades de interés público a los partidos políticos, con lo cual tendrían una serie de derechos y por lo tanto el Estado tendría que contribuir a su sostenimiento, así como, a promover su desarrollo. En este contexto, el financiamiento público se sustenta en otorgar a los partidos políticos los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades, porque son entidades de interés público.

La reforma constitucional de 1978 pretendía la consolidación de un sistema de partidos, así como el acceso de nuevas fuerzas políticas, ya que es importante señalar que en las elecciones de 1976 José López Portillo se presenta como único candidato a la presidencia de la república, esto trajo como resultado el establecimiento de un sistema que conservaba el sistema de mayoría relativa dominante, pero se complementaba con otro de representación proporcional, y que se flexibilizaran los requisitos para la incorporación de nuevas fuerzas políticas en los procesos electorales, así como la ampliación de las prerrogativas.³

ción y el control del financiamiento y gasto de los partidos políticos en México", en Alcocer, Jorge (Comp.), *Dinero y Partidos*, México, Nuevo Horizonte Eds./ Centro de estudios para un proyecto nacional / Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1993, p.77.

³ *Ibidem*, pp. 79-80.

Una vez aprobada la reforma constitucional se puso a discusión una nueva ley electoral y se crea la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), sustituyendo a la Ley Federal Electoral; en la cual el financiamiento público subsistió prácticamente en los mismos términos que en 1973; sin embargo las modalidades de las prerrogativas a los partidos quedaron de la siguiente manera: acceso en forma permanente a la radio y la televisión; disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales; contar en forma equitativa durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular; gozar de exención de impuestos y derechos y disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.⁴

Los cambios que surgieron con la reforma de 1977 se limitaron básicamente a: determinar el tiempo permanente en la radio y la televisión, por lo cual, se crea la Comisión Especial de Radiodifusión que dependía de la Comisión Federal Electoral, contar con elementos básicos para sus tareas, como apoyos para sus actividades editoriales, materiales gráficos y espacios para el desarrollo de sus campañas, así como la exención de impuestos y de derechos⁵

La reglamentación siguió siendo muy general, la LFOPPE en su artículo 49 otorgó la responsabilidad de entrega del financiamiento público a la Comisión Federal Electoral (CFE)⁶, facultad que llevaba a cabo la Secretaría de Gobernación, con el fin de darle mayor legalidad al manejo de las prerrogativas; sin embargo, la composición de la CFE nulificaba dicho avance, ya que en su composición, la Secretaría de Gobernación seguía

⁴ Rivera Rodríguez, José Enrique, "El financiamiento público de los partidos políticos en las leyes electorales de México", en Vega Hernández, Rodolfo *et. al.* (Coords.), *Reforma política electoral y democracia en los gobiernos locales*, México, Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S.C., 2001, pp. 178 y 179.

⁵ *Ibidem*, p. 182.

⁶ Además la CFE establecería el presupuesto de gastos derivados de las prerrogativas, y se le daba el poder de establecer las condiciones en que se harían efectivas dichas prerrogativas.

manteniendo el control electoral prevalecido en años anteriores, solo que ahora mediante la CFE.

Las condiciones de la manera de distribución de las prerrogativas fueron las mismas, esto es, se repartían de manera igualitaria a los partidos políticos con registro.

Las reformas de 1977 se dieron entre controversias; sin embargo, fueron aceptadas por la mayoría de los partidos con registro: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a excepción del Partido Acción Nacional (PAN), el cual rechazó el financiamiento público indirecto, porque lo consideraba como un medio de control estatal.⁷

Es importante señalar que la ley contempló únicamente la regulación del financiamiento público a partidos políticos, es decir, no mencionó cualquier otro tipo de financiamiento.

Las reformas de 1977 pretendían establecer un marco propicio para la democratización de las relaciones políticas, así como para obtener credibilidad en los comicios electorales; sin embargo, estas reformas fueron en forma y no en fondo, ya que el control gubernamental sobre los procesos electorales continuó siendo el mismo.

Así, surge el financiamiento público en México y posteriormente sus reformas de 1973 y 1977, las cuales estaban orientadas a mantener el control y las condiciones en beneficio de un solo partido político, así como para lograr legitimidad, y que la población creyera en los procesos electorales; por lo tanto el modelo de financiamiento adoptado al no contar con mecanismos claros para su ejecución propició las relaciones corruptas entre partidos y el organismo encargado.

No obstante, todos estos elementos condujeron a controversias y demandas en cuanto a transparencia electoral; así como eliminar la preeminencia del PRI en los procesos electorales con el fin de fortalecer la demo-

⁷ Cfr. Prud' Homme, Jean-FranVois (Coord.), *op. cit.*, p. 89.

cratización en los comicios. Por lo que no pasaría mucho tiempo para que surgiera otra reforma electoral

2.2 EL PAPEL DEL FINANCIAMIENTO EN LA REFORMA DE 1986

Ante las irregularidades de los comicios, en las elecciones anteriores a 1986, el clima político se llena de incertidumbre, por lo que el debate apuntó a la idea de democratizar la vida política, mediante otra reforma electoral, que a su vez necesitaba para poder llevarse a cabo de una reforma constitucional; este proceso se dio en 1986; sin embargo, la reforma constitucional no introdujo cambios directos en cuanto a financiamiento público, pero apuntó a la expedición de una nueva ley electoral: el Código Federal Electoral, que venía a reemplazar a la LFOPPE.

Este nuevo ordenamiento jurídico es el que introduce cambios en el tema de financiamiento público, la primer característica relevante es que el financiamiento público es considerado como complementario a otros tipos de financiamiento⁸, ésta es la primera vez que se reconocen otros tipos de financiamiento a parte del público, que pueden tener los partidos políticos para allegarse de recursos económicos para su funcionamiento.

Si bien se reconocían otros tipos de financiamiento (interno y externo), la regulación de éstos no estaba contemplada en el Código, el cual sólo señaló como tales las aportaciones de los afiliados, organizaciones, así como donaciones, pero no existió una regulación real en este rubro.

Otra peculiaridad de la nueva ley electoral en materia de financiamiento a partidos políticos es que incorporó al financiamiento público directo, cabe señalar que en las reformas anteriores sólo se contempló el financiamiento público indirecto, el cual estaba integrado por las prerrogativas que el Estado daba a los partidos políticos con registro así como las exenciones fiscales, en otras palabras, "no fue sino hasta 1986 cuando el Código consideró además de las prestaciones en especie la regulación del

⁸ *Vid supra*, p. 16.

financiamiento en efectivo a los partidos políticos, el cual se estableció como complementario a las aportaciones privadas”⁹.

Una vez reconocido el financiamiento público directo, la nueva ley electoral estableció un sistema basado en un criterio proporcional para la distribución del dinero a los partidos políticos. Dicho de otro modo, “el sistema de financiamiento público directo establecido por el Código Federal Electoral estaba basado exclusivamente en un criterio proporcional, el cual, se estableció con base a fuerza electoral y al número de curules conseguidas por los partidos”¹⁰.

De esta manera, el Código incorporó por primera vez un sistema de financiamiento directo combinado con el indirecto; ya que se estableció el derecho de recibir financiamiento público directo independientemente de las prerrogativas y las exenciones fiscales mencionadas con anterioridad. Es importante destacar que dicho sistema corresponde al principio de equidad¹¹.

Una vez establecido el financiamiento público directo, se determinó un factor que serviría de base para cuantificar el monto total a distribuir entre los partidos políticos: el costo mínimo de campaña para diputado, el cual constituyó un avance, ya que en la LFOPPE se dejaba el monto y su distribución al arbitrio de la Secretaría de Gobernación.

⁹ Mirón Lince, Rosa María y Valverde Viesca, Karla, “Partidos políticos, financiamiento y reforma” en Mirón Lince, Rosa María y Valdés, Leonardo (Coords.), *Partidos y elecciones*, Congreso Nacional de Ciencia Política, México, UAM/ IFE/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1977, p. 312.

¹⁰ Rivera Rodríguez, José Enrique, *op. cit.*, p. 184.

¹¹ Vale la pena precisar este principio orientador. Intencionalmente no se habla de igualdad porque no sería justo ni razonable que organizaciones políticas de tan diverso arraigo, tradición, fuerza y representación tengan el mismo nivel de gasto y de ingreso; tampoco se habla de proporcionalidad porque los mecanismos de ley no deben limitarse a reproducir sin más una desigualdad de origen, que perpetúa las deformaciones de la competencia; si cada partido recibiese un ingreso y le fuera permitido un gasto correspondiente al número de votos registrados en la elección anterior estaríamos promoviendo típicamente el “efecto mateo” (dar todo a los que todo tienen) en desmedro de la competencia real y de la pluralidad potencial. Se habla entonces de equidad como concepto intermedio entre ambos criterios. Al respecto véase Aguirre Pedro, *et. al.*, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la transición democrática, A. C., 1995, pp. 75 y 76.

La Comisión Federal Electoral (CFE)¹² establecería el costo mínimo de campaña para diputado, por medio de una subcomisión a la cual designaría, para cuantificar el monto de lo que a cada partido le correspondía según el número de votos o el número de curules obtenidas; dicha subcomisión estaría integrada por los comisionados del PRI, PAN, Partido Social Unificado de México (PSUM), Cámara de Senadores y la Secretaría técnica de la CFE, la cual consideró como elementos para cuantificar en una campaña los siguientes: recursos humanos, materiales, de propaganda y difusión, así como el tiempo promedio de duración de una campaña.

Una vez determinado el costo mínimo de campaña para diputado, se procedió a aplicar el siguiente procedimiento: la cantidad total arrojada del costo mínimo de campaña para diputado, se multiplicaba por el número total de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados, dando como resultado el monto total a repartir entre los partidos políticos con registro.¹³

Una vez determinado el monto total a repartir, el 50% del monto se distribuiría de acuerdo con el número de votos alcanzados por cada partido político en la última elección de diputados federales y, el otro 50% en función del número de diputados federales obtenidos; estas disposiciones sólo se harían efectivas a los partidos políticos con registro.

Para determinar el reparto por el número de votos obtenidos, el monto correspondiente a repartir se dividió por el total de los votos válidos, arrojando así el valor unitario del voto, el cual se iba a multiplicar por el número de votos obtenidos por cada partido político, para determinar lo que le correspondía a cada partido.¹⁴

Para determinar el otro 50% del monto, se dividió la cantidad restante entre el número de miembros de la Cámara de Diputados, lo cual

¹² La integración de la CFE continuó básicamente igual, contando con comisionados del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Unión, en cuanto a los representantes de los partidos políticos esto se decidía por medio de la votación obtenida en la elección anterior, lo cual otorgaba al PRI el control de los procesos electorales.

¹³ Cfr. Prud' Homme, Jean-FranVois (Coord.), *op. cit.*, p.101.

¹⁴ *Idem.*

arrojaba el importe unitario por curul, el cual se multiplicaba por el número de curules obtenidas por cada partido político para determinar lo que le correspondía a cada uno¹⁵.

Por lo que respecta al financiamiento público indirecto el Código facultó a la CFE para que, por medio de la presidencia, proveyera a los partidos políticos de las prerrogativas (las cuales siguieron siendo las mismas que en 1977), sólo que ahora se tomaría como base la determinación del costo mínimo de campaña para diputado.

Otro aspecto importante fue que el Código Federal Electoral incluyó la obligación de los partidos políticos de justificar cada año el uso del financiamiento público ante la CFE; sin embargo, no se establecieron sanciones en caso de incumplimiento; el cambio que hubo, con respecto a la anterior ley, es que esta facultad no se incluía en la ley electoral correspondiente sino en un reglamento.

Por lo que respecta al financiamiento extranjero la nueva legislación mantuvo la prohibición de aceptar apoyo de particulares, gobierno o entidades externas a México.

Un aspecto importante por mencionar es que el Partido Acción Nacional, el cual anteriormente estaba en contra del otorgamiento del financiamiento público indirecto, tras muchas controversias internas decide aceptar el financiamiento.

La reforma de 1986 tiene dos efectos en cuanto a financiamiento, por un lado se implantó un sistema totalmente nuevo para la entrega de los recursos públicos, determinándose así, las condiciones bajo las cuales se harían dichas entregas y, por el otro, se corre el riesgo de disminuir la competencia política entre los partidos políticos, ya que estos beneficios resultan atrayentes para cualquier organización.

Es importante mencionar que la inserción de un sistema proporcional, corresponde a estimular a los partidos políticos (esencialmente a los

¹⁵*Ibidem*, p. 102.

minoritarios), al contar con mayores beneficios; Por otro lado, a través de la representación proporcional los ciudadanos serían el factor decisivo para determinar cuanto le corresponde a un partido a través del voto, cosa contraria se daba si se implantaba un sistema igualitario.

Si bien el sistema de distribución mejoró, los mecanismos para llevar a cabo la repartición del financiamiento público directo, se prestaron a una doble dotación al partido mayoritario; éste recibiría recursos por su fuerza electoral, así como por el número de diputados acreditados, con lo que el control estatal y la aseguración de recursos para el partido oficial continuó siendo las mismas.

Los cambios de 1986 se iban a presentar para las elecciones de 1988, a pesar del gran avance del proceso electoral, éste se agravó por la falta de transparencia con la que fueron organizados dichos comicios.

2.3 EL FINANCIAMIENTO EN LA REFORMA DE 1989-1990

Después de las elecciones de 1988, se generaron amplias impugnaciones que provocaron que el nuevo presidente Carlos Salinas de Gortari se orientará a reconstruir y legitimar su gobierno; los procesos electorales estaban en una gran crisis ya que habían perdido la credibilidad total; sin embargo, quedaba claro que el camino electoral era el único viable para la expansión opositora y si algo quedaba totalmente descubierto era que la estructura actual resultaba insuficiente. Éstas fueron las principales razones por las cuales se asimilan y se encauzan las reformas de 1989-1990.

Resultó obvio que el sistema electoral vigente estaba rebasado, por lo cual los procedimientos, instituciones, debían cambiar; ante esta necesidad la reforma constitucional de 1989 se orientó en la creación de una institución encargada de los procesos electorales y surgió el Instituto Federal Electoral (IFE), —institución que hasta la fecha es la encargada de los comicios electorales— como un organismo público, autónomo, con perso-

nalidad jurídica y patrimonios propios, ésta es una gran innovación porque a partir de aquí el gobierno dejó de ser responsable directo de los procesos electorales.

Una vez creado el IFE, se procedió a elaborar la respectiva ley, para lo cual se creó una subcomisión especial por parte del legislativo, a cargo de representantes de los grupos parlamentarios; es pertinente mencionar que el PRD quedó al margen de dichas negociaciones ya que uno de los puntos centrales de su creación fue la ilegitimidad del nuevo gobierno en el poder, por lo que básicamente el PRI y el PAN fueron los que realizaron las negociaciones para la creación de la ley electoral, cabe mencionar que la iniciativa que se aprobó para la creación de la ley electoral fue presentada por el PRI.

De esta manera, quedó un ordenamiento totalmente nuevo en 1990: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), ley que actualmente sigue vigente; la cual es la tercera ley electoral desde 1977 y, viene a sustituir al Código Federal Electoral.

El COFIPE incluyó diversas modificaciones al sistema de financiamiento público, como la creación de criterios para la repartición de los recursos a los partidos políticos, y el establecimiento de la división (en la ley electoral) del financiamiento público en directo e indirecto.

En lo que respecta a la asignación del financiamiento público a los partidos políticos, el COFIPE estableció, la determinación del costo mínimo de una campaña electoral para diputado y para senador basándose en los estudios que tuvo a cargo el director general al Consejo General del IFE¹⁶.

¹⁶ En la estructura del IFE de 1991, el Consejo General era el primer órgano colegiado, el cual estaba integrado por: un presidente (secretario de Gobernación); dos diputados; dos senadores, 6 consejeros magistrados; representantes de partidos políticos con asiento en el congreso: 4 PRI, 2 PAN, IPRD, PPS, PFCRN, PARM; representantes de partidos políticos con registro: 1 PDM, PRT, PT, PEM; y el director general formaba parte de un segundo órgano colegiado llamado Junta General Ejecutiva (que era el órgano encargado de la operación efectiva en los procesos electorales). Al respecto *Cfr.* Becerra, Ricardo *et. al.*, *La mecánica del cambio Político en México: Elecciones, Partidos y Reforma*, Méxi-

Para determinar el costo mínimo de campaña se tomó en cuenta: actividades administrativas; recursos materiales; propaganda: impresa y la utilitaria.

En el caso del costo mínimo de una campaña para senador se tomaron en cuenta los mismos criterios que los utilizados para diputados, administrándole gastos de hospedaje y la renta de locales para clientes¹⁷

En lo que respecta al financiamiento público directo, éste se basó en el costo mínimo de campaña y quedó dividido en cuatro rubros¹⁸:

1. Por actividad electoral: es el financiamiento que se daba a cada partido político en relación con el número de votos obtenidos en las elecciones de diputados y senadores, este rubro reconoce el derecho de los partidos políticos de utilizar el financiamiento para sus actividades en función de su desempeño electoral; el procedimiento fue el siguiente: una vez determinado el costo mínimo de campaña para diputado y para senador cada una de estas cantidades se multiplicaba por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa en cuanto al primero y el número de candidatos propietarios a senadores registrados en el segundo caso; la cifra total obtenida para diputado se dividió entre la votación nacional y el resultado es el valor unitario del voto, por lo que a cada partido político se le asignó la cantidad que resultaba de multiplicar el valor unitario obtenido por el número de votos válidos obtenidos en la elección de diputados de mayoría relativa, en el caso de senadores el proceso era el mismo.

Las cantidades obtenidas mediante este proceso se entregaban en los tres años siguientes a la elección quedando de esta manera: en el primer año el 20% del total del monto obtenido, en el segundo año el 30% del total y en el último año el 50% restante.

co, Cal y Arena, 2000, p. 253. y Prud'Homme, Jean-Francois (Coord.), *op. cit.*, p. 113.

¹⁷ Prud'Homme, Jean-François (Coord.), *op. cit.*, pp. 113 y 114.

¹⁸ *Cfr.* Rivera Rodríguez, José Enrique, *op. cit.*, p. 186; y Prud'Homme, Jean-François (Coord.), *op. cit.*, pp. 108 y 109.

2. Por actividades generales: esto se refiere a la entrega de un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad que resultaba según la fórmula establecida anteriormente. Estas cantidades se distribuían cada año por partes iguales a cada partido político.

3. Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, esto en función del número de escaños alcanzados; a cada partido se le entregaría anualmente una suma equivalente al 50% del ingreso neto que por concepto de dietas hubiesen percibido los diputados y senadores el año inmediato anterior. Se entregaba anualmente.

4. Por actividades específicas: se entregaba a los partidos políticos una cantidad equivalente hasta el 50% de gastos comprobados en cuanto a investigación, tareas editoriales, educación cívica, entre otros. Este concepto, también se entregaba anualmente.

Así, el nuevo ordenamiento jurídico estableció cuatro fuentes de financiamiento público directo, a diferencia de la ley electoral anterior la cual sólo contempló una (por actividades electorales)

Con estas fuentes de financiamiento, el COFIPE contemplaba el criterio de proporcionalidad, que da vigencia al de equidad, en los rubros por “actividad electoral” y por “subrogación del Estado”, ya que se proporcionan en relación con el voto obtenido en el primer caso y en relación con el número de diputados o senadores según sea el caso. En cuanto a las dos fuentes restantes, el COFIPE contempló el criterio de igualdad, en los rubros llamados por “actividades generales” y “por actividades específicas”, ya que en el primero se estableció un monto adicional del 10% sobre la cantidad total a repartir y que se otorgaría a cada partido político por igual y en el segundo se otorgaría el 50% de los gastos comprobados¹⁹.

En lo que se refiere al financiamiento público indirecto, el COFIPE presenta un avance, ya que se refirió a éste como²⁰:

¹⁹ Cfr. Prud'Homme, Jean-François (Coord.), *op. cit.*, pp. 113 y 114.

²⁰ Mirón Lince, Rosa María y Valverde Viesca, Karla, *op. cit.*, p.312.

1. Subvenciones diversas: esto es, tarifas especiales de correo y exenciones de impuestos, entre otros, que constituyen una vía hacia la equidad entre los partidos.
2. Subsidios a organizaciones vinculadas a los partidos políticos, las cuales adquieren una gran importancia en periodos no electorales.
3. Acceso a los medios de comunicación. Sin duda constituye, el apoyo indirecto más importante que se otorga a los partidos políticos dada la relevancia que tienen en las campañas electorales con imágenes y sonidos *ad hoc*.

Con respecto a la ley anterior, el nuevo ordenamiento jurídico presentó avances en materia de financiamiento público, incorporando rubros específicos e introduciendo criterios de igualdad, así como, perfeccionó los mecanismos de proporcionalidad, dados los beneficios que representó éste sistema en la ley electoral anterior al partido oficial.

El COFIPE sigue reconociendo al financiamiento público como complementario a otros tipos de financiamiento; sin embargo, sigue siendo éste la fuente principal de captación de recursos de los partidos políticos.

En cuanto a los mecanismos de control, se estableció que los partidos políticos tenían la obligación de informar o dar cuenta del uso del financiamiento público otorgado, no obstante, el único rubro sujeto a una verdadera revisión es el otorgado por actividades especiales, al condicionar su entrega a la comprobación de gastos.

Los cambios ocurridos en esta reforma son de gran relevancia, ya que se creó el IFE y su ley respectiva; sin embargo, el resultado sigue siendo favorable al partido oficial —aunque cada vez con mayores obstáculos— a pesar de ello se compensó con la manufactura de otros instrumentos como la creación del IFE y del COFIPE, lo cual constituyó un gran avance en materia electoral, así como en el proceso democrático.

Tenemos pues, en 1990 una reforma limitada, que intentaba poner mayor orden y claridad al otorgamiento de los recursos públicos, y cuyo resultado siguió siendo el aseguramiento de un subsidio superior para el partido oficial; la prueba de este andamiaje electoral fue puesta a prueba en

las elecciones de 1991.

2.4 EL FINANCIAMIENTO EN 1993

A pesar de las reformas establecidas en 1989-1990, surgieron conflictos locales y controversias en cuanto a los comicios celebrados en 1991, con lo cual se volvió a poner en duda la transparencia y equidad de dichas elecciones; conjunto a esto, el presidente Carlos Salinas de Gortari puso en práctica la llamada reforma del Estado, dando como resultado en 1993 la siguiente reforma electoral.

Ante este escenario, el financiamiento a partidos políticos tomo gran importancia, ya que las principales demandas estaban orientadas a regular los problemas que se habían gestado en las elecciones de 1991; siendo principalmente la falta de regulación del financiamiento privado.

Sin embargo, para poder establecer reformas en el COFIPE, se requirió de una base constitucional que sustentará las reformas legales en materia de financiamiento, por lo cual, el texto constitucional expresó la necesidad de regular el financiamiento, y para su reglamentación facultó al COFIPE para que estableciera las condiciones a que se sujetaría dicho apartado.

Una vez que se deslindó la responsabilidad de fijar las bases sobre las cuales el financiamiento tenía que versar, se procedió a corregir errores que habían sido evidentes en las elecciones de 1991.

Uno de los puntos mas cuestionados fue la falta de regulación en cuanto al financiamiento privado, por lo cual el COFIPE reguló por primera vez en la historia electoral dicho rubro; quedando así, la incorporación de un marco legal para controlar el dinero que no era emanado del IFE; y el cual no sería deducible de impuestos.

Lo anterior se dio mediante una clasificación o agrupación del financiamiento privado en cuatro bloques²¹:

²¹ *Ibidem*, p. 314.

1. Financiamiento por militancia. Integrado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de los afiliados, las aportaciones de organizaciones sociales afines, y las cuotas voluntarias y personales de los candidatos para sus campañas.
2. Financiamiento de simpatizantes. Se refiere a las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por personas físicas y morales mexicanas, no consideradas en las prohibiciones establecidas. Hay que destacar que aquí se estableció un límite anual equivalente al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año correspondiente para el caso de las personas físicas, y al 5% para las personas morales.
3. Autofinanciamiento. Constituido por los ingresos que los partidos obtienen por las actividades promocionales que realizan para allegarse fondos.
4. Financiamiento por rendimientos financieros. Para tal propósito, los partidos pueden hacerse de fondos o fideicomisos con sus patrimonios o con sus recursos.

Sin duda esta clasificación constituyó un gran avance en la regulación del dinero a los partidos políticos; sin embargo, persistieron ambigüedades en cuanto a imprecisiones en las aportaciones de las organizaciones sociales afines (que se encuentran en el rubro por militancia), por lo que este punto quedó sin demasiadas concisiones, al mismo tiempo que permitió mantener el anonimato²² de recursos equivalente hasta 10% de lo recibido por financiamiento público.

Asimismo, los topes a las aportaciones de personas físicas o morales constituyó uno de los aspectos más favorables al partido oficial, ya que permitió la integración de un monto de dinero estratosférico y desigual, por lo que se admitía que un partido político pudiera hacer alianzas o acuerdos con diversos grupos de interés.²³

²² Las contribuciones anónimas constituían a todas luces un “hoyo negro” a las posibilidades fiscalizadoras de la autoridad electoral. La posibilidad de obtener aportaciones de carácter anónimo era un reclamo concretamente del PAN, bajo la idea de que algunos de sus contribuyentes podían ser víctimas de reales o eventuales presiones gubernamentales. Al respecto véase Becerra, Ricardo *et. al.*, *op. cit.*, pp. 297 y 298.

²³ Cabe aclarar esta situación, ya que al establecerse dichas disposiciones, los partidos políticos se pueden convertir en instrumentos intermedios de los grandes grupos económicos, lo que inutiliza la participación de los miembros del partido de manera individual. De esta manera se podían allegar de recursos privados estratosférico que iba en contra de lo establecido en la ley, empero podían surgir presta-nombres para dividir el monto de un sólo contribuyente físico o moral, y de esta manera quedar regulado por el COFIPE. Al respecto véase Rivera

Por otro lado, el financiamiento público también sufrió modificaciones al incorporarse un nuevo rubro denominado “para desarrollo de los partidos”. El cuál consistió en un monto adicional equivalente al 5% del financiamiento por «actividad electoral», el cual era destinado por partes iguales a los partidos cuya votación de diputados de mayoría relativa oscilara entre 1 y 5% del total, ello obviamente con la intención de canalizar una mayor cantidad de recursos hacia los partidos más pequeños.²⁴

Como consecuencia de dichas clasificaciones, tenemos que por primera vez existe una diferencia legal entre el financiamiento público y el privado, siendo ambas reguladas por el COFIPE; de esta manera, el financiamiento privado quedó regulado con 4 rubros siendo estos: por militancia, de los simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros.

Por su parte, el financiamiento público quedó dividido en 5 rubros, los cuales fueron: por actividades electorales, por actividades generales, por subrogación del estado, por actividades específicas y para el desarrollo de los partidos.

Así pues, la reforma de 1993 constituyó un gran avance en materia de financiamiento, ya que por primera vez se establecieron los mecanismos por los cuales se regularía el financiamiento privado, diferenciándolo del público.

Sin embargo, la reforma no concluyó aquí, ya que el COFIPE estableció otros mecanismos de regulación para el financiamiento, como la prohibición “del financiamiento que proviniera de los poderes federales, de los estados o de los ayuntamientos, de las entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y de empresas mercantiles”;²⁵ con esto se pretendió que los partidos políticos no tuvieran compromisos con dichas entidades a cambio del apoyo económico a estos.

Rodríguez, José Enrique, *op. cit.*, p. 190.

²⁴ Mirón Lince, Rosa María y Valverde Viesca, Karla, *op. cit.*, p. 313.

²⁵ Aguirre, Pedro *et. al.*, *op. cit.*, p. 70.

Por otro lado, se presentó un avance importante en cuanto a la transparencia del manejo de los recursos por parte de los partidos políticos, ya que se estableció la entrega de un informe anual de ingresos y gastos en campañas electorales, para lo cual se prescribe que los partidos políticos deben de contar con un órgano interno, consagrado a escala estatutaria, responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros.

Los partidos políticos tendrían que hacer la entrega de un informe anual ante una comisión del Consejo general del IFE, la cual determinaba si éstos cumplían o no con el informe de gastos y, posteriormente si eran merecedores de sanciones, las cuales las impondría el Tribunal Federal Electoral y quedaban precisadas en la legislación. Las sanciones que contemplaba el Tribunal iban desde una multa económica hasta la pérdida del registro como partido político nacional.

Lo anterior respondió a la necesidad de hacer transparente el dinero que se otorgaba, así como establecer un control sobre el destino final del financiamiento otorgado.

La reforma electoral de 1993 tocó puntos muy importantes que se venían discutiendo en la agenda política, por lo que otro aspecto interesante que se considero en dicha reforma fue el del registro. En lo que respecta a este punto, el COFIPE ratificó la disposición de que únicamente los partidos políticos que contaran con registro tendrían derecho a financiamiento.

En este sentido la ley disponía que si un partido político contaba con registro definitivo, sólo lo perdería en caso de no obtener el 1.5% de la votación nacional emitida en dos elecciones ordinarias consecutivas. Esta disposición no aplicaba para los partidos que contaban con registro condicionado o participaban en forma coligada en una elección, quienes lo perdían en caso de no obtener el 1.5% de la votación nacional en una elección federal ordinaria. Sobre esta base, se precisaba que si un partido político con registro definitivo no lograba el 1.5% de la votación emitida en una elección federal ordinaria—pero si un porcentaje mínimo del 1%—podría

seguir ejerciendo sus derechos y prerrogativas bajo un régimen especial que incluía el otorgamiento de financiamiento público.²⁶

Lo anterior produjo oportunismo por parte de los partidos chicos, ya que si un partido político quedaba por debajo del número mínimo de votos para mantener su registro, podría tener una segunda oportunidad para recuperarse. Esto generó que aquellos partidos sin un significativo apoyo ciudadano, pudieran continuar gozando de financiamiento gracias a que se les abría una opción que hacía caso omiso del veredicto de los comicios, es decir, “con la reforma, a la primera no se salía de la escena, sino hasta la segunda”²⁷.

Otro aspecto innovador de esta reforma, lo constituyó el establecimiento de los toques de campaña; los cuales “fueron acordados como ley y su establecimiento quedó en manos del Consejo General (para la campaña presidencial), las juntas ejecutivas locales (en el caso de las campañas para senador) y las juntas ejecutivas distritales (para diputados)”²⁸.

Para determinar los límites de gastos de campaña se incluyeron todos los elementos involucrados en la propaganda, los costos operativos y logísticos de la misma, así como la propaganda en radio, prensa y televisión.²⁹

De esta manera, la reforma de 1993 constituyó un gran avance en cuanto a financiamiento, ya que se orientó principalmente a establecer condiciones de igualdad, así como la creación de condiciones que garantizaran la transparencia y el control del financiamiento otorgado a los partidos políticos.

Cabe mencionar que las reformas de 1993 se dieron de forma bilateral entre el PRI y el PAN, lo cual provocó demanda hacia una nueva refor-

²⁶ Instituto Federal Electoral *ed.*, “Régimen Financiero de los partidos políticos y financiamiento público aprobado para 1997”, México, Fecha consultada: 01-09-03, <http://www.ife.org.mx/instituto_federal_electoral_archivos/regimenf.html>

²⁷ Becerra, Ricardo *et. al.*, *op. cit.*, p. 307.

²⁸ Aguirre, Pedro *et. al.*, *op. cit.*, p. 71.

²⁹ Becerra, Ricardo *et. al.*, *op. cit.*, p. 298.

ma electoral antes de los comicios federales de 1994.

2.5 LA REFORMA ELECTORAL EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO EN 1994

El inicio de 1994 fue complejo, ya que acontecieron sucesos significativos que marcaron la pauta para que se realizara la reforma de 1994; no sólo porque el Tratado de Libre Comercio se pondría en marcha el primer día del año³⁰, sino porque ese día surgió el levantamiento en Chiapas, el cual tuvo repercusiones inmediatas y estaba poniendo en cuestionamiento todo el entramado electoral.

Estos elementos se conjugaron y detonaron en un clima dubitativo, que se intensificó con el asesinato de Luis Donald Colosio —candidato del PRI para la presidencia—, lo cual provocó incertidumbre en las próximas elecciones, ya que “el levantamiento, la violencia y la masiva preocupación que se desataron, sirvieron así mismos como acicates para que los partidos políticos realizaran otra ronda de reforma electoral (...) la vía electoral debía demostrar su pertinencia, debía mostrar que no estaba cerrada, que se abriría todavía más y que era plenamente transitable³¹.”

Ante este contexto, se hizo necesaria la reforma de 1994, con el fin de que se celebraran las elecciones presidenciales sin mayores contratiempos; así mismo se buscaba el consenso de los partidos políticos, para que no presentaran mayores diferencias ante dichos comicios. Lo anterior se concretó, ya que la reforma de 1994, fue la primera que incluyó el consenso de las tres fuerzas políticas principales.

Entre los principales temas que abarcó dicha reforma encontramos: la integración de los órganos electorales y los procedimientos electorales;

³⁰ Este Tratado había generado controversias, especialmente por parte del PRD; lo cual aunado a las demandas de este partido sobre mejores mecanismos de escrutinio y transparencia, constituía un elemento más para exigir una reforma electoral antes de los comicios que tendrían lugar en agosto de ese año.

³¹ Becerra, Ricardo *et. al.*, *op. cit.*, pp. 320 y 321

la autonomía del IFE; la verificación del padrón electoral; la comunicación electrónica y el gasto en las campañas de los partidos políticos.

En cuanto a financiamiento a partidos político, esta reforma solo tocó el tema de los topes y gastos de campaña, por lo que los cambios ocurridos en la reforma de 1993 en este rubro siguieron vigentes.

En cuanto a topes de campaña, el COFIPE dispuso que los órganos encargados de establecer los topes de gasto de los diputados y senadores respectivamente corresponderían a los Consejos Locales y Distritales a propuestas de las juntas respectivas, es decir, esa importante determinación paso de los órganos ejecutivos a los colegiados del IFE.³²

Sin embargo, esta determinación afectaba al tope global, es decir, a la suma de los límites y por tanto a la distribución total de los partidos, ya que se tiende a incrementar sustancialmente y se intensifican las diferencias entre los topes de distrito a distrito y de entidad a entidad.

En lo que se refiere a los gastos de campaña, por primera vez se pudo tener información del dinero involucrado en la lucha política; de esta manera quedó al descubierto información de algunas fuentes de financiamiento privado, así como el tipo de gasto que realizaron los partidos políticos.

Para ello, una comisión de consejeros ciudadanos se dio a la tarea de recibir y analizar los informes financieros que los partidos estaban en obligación de presentar.

Finalmente, la reforma de 1994 logró que se celebraran unas elecciones sin mayores percances; sin embargo, después de celebrados los comicios, las inconformidades volvieron a surgir y el tema de financiamiento a partidos políticos se volvió a poner en boga.

Ante esta situación, el recién presidente se vio en la necesidad de abrir el sistema electoral; disposición que se plasmó en su discurso de toma

³² Esta reforma buscaba darle mayor credibilidad a los procesos electorales, ya que en los órganos colegiados del IFE, los partidos políticos perdieron su derecho a voto, sólo tendrían derecho a voz, al respecto véase Becerra, Ricardo *et. al.*, *op. cit.*, pp. 330 y 331.

de protesta, en donde se daba la pauta para dar inicio a la que hoy en día es la última reforma electoral de México.

2.6 LA ÚLTIMA REFORMA: 1996

A pesar de que las elecciones federales de 1994 transcurrieron sin mayores inconvenientes, el contexto social era adverso, ya que a finales de 1994 se desató una gran crisis económica, coligado con el conflicto en Chiapas, los asesinatos de funcionarios (Luis Donald Colosio y Ruiz Massieu), así como los conflictos en elecciones locales, provocaron un clima de incertidumbre.

Ante esta situación, el presidente Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión reconoció la necesidad de realizar cambios, los cuales giraban en torno a lo que él denominó una “reforma electoral definitiva”.

De esta manera, el gobierno empezó a tener pláticas con las tres fuerzas políticas principales, con el fin de que la elección de 1994 no la impugnaran y con miras a realizar la nueva reforma electoral.

Es así como, entre diciembre de 1994 y agosto de 1996, transcurrió el proceso de negociación entre los partidos políticos y el gobierno sobre los puntos básicos de la “reforma definitiva”.

De este manera, empezó la más larga negociación para la reforma electoral, en la cual los consensos y disensos, rompimiento del diálogo, acercamientos, rupturas, retiro de algunos partidos de la mesa de negociación eran una práctica ordinaria; sin embargo, es importante destacar que en dichas negociaciones los temas más controvertidos y por tanto con menos acuerdos eran: órganos electorales, financiamiento a partidos políticos y sistemas de medios de impugnación.

Es importante señalar los hechos más significativos del proceso de negociación en el cual se dio el tema de financiamiento a partidos políticos; ya que es relevante vislumbrar dicho proceso, para entender el contexto actual por el cual se rige el financiamiento a partidos políticos.

Si bien el proceso de negociación fue exhaustivo y largo, hubo un acontecimiento que aceleró el proceso de llegar a consensos, el cual estribó en que el tiempo para la elección directa del Regente de la Ciudad de México se acababa, por lo que si se llegaba a un acuerdo en las negociaciones de la reforma electoral, debía ser lo más rápido posible, ya que “el Congreso de la Unión comenzaba sus trabajos en abril de 1996, el tiempo corría en contra pues en noviembre de ese mismo año debía comenzar formalmente el proceso electoral federal con una nueva legislación absolutamente renovada”³³.

Es así como los dirigentes del PRI, PRD y PT (con excepción del PAN), entregan al Congreso las conclusiones de su negociación; de esta manera fue aprobada la iniciativa en julio de 1996; esto es, la reforma constitucional había logrado aprobarse.

Sin embargo, el tiempo pasó a formar parte decisiva en esta reforma, ya que dentro de los artículos aprobados existía un artículo especial y transitorio que imprime celeridad y un nuevo ritmo a la negociación de la ley secundaria, ya que el Consejo General del IFE debía quedar nombrado antes de que terminara octubre de 1996³⁴.

No obstante, las diferencias en cuanto a financiamiento público persistieron, y fueron motivo para el rompimiento de acuerdos. Los orígenes del problema se encuentran en la posición del presidente, ya que él aseveró que los comicios de 1994 habiendo sido legales, no habían sido equitativos entre las diferentes fuerzas políticas. Y en efecto la disparidad de recursos entre los partidos provocaba una ventaja casi insuperable en beneficio del PRI.

El problema estalló cuando se calculó en dinero el nuevo esquema de financiamiento. Fue el PAN quien propuso reducir a la mitad el monto que se otorgaría en 1997, a través de modificar los factores que determinan ese monto o con base al criterio para determinar el gasto mínimo de campa-

³³ *Ibidem*, p. 398.

³⁴ *Ibidem*, p. 419.

ña; por su parte, el PRD se sumó a la posición panista; en lo que respecta al PRI, éste buscó vías de conciliación ya que aceptó adecuaciones de los criterios para determinar el monto total a distribuir, pero no más³⁵.

A pesar de todo, el consenso en materia de financiamiento no llegó, por lo que el debate se centró en los nombramientos de los nuevos consejeros electorales antes del plazo establecido por dicho artículo.

No sólo la discusión de candidatos a consejeros ciudadanos se dio al vapor, también “una micro reforma legal *ad hoc* para hacer posible que dichos funcionarios tomaran posesión de sus cargos, sin haberse realizado la reforma sustantiva que daría lugar a su existencia y operación”³⁶.

Pasado el nombramiento de los consejeros en la Cámara de Diputados y de la de Senadores, el consenso en cuanto a financiamiento quedó igual, ya que el argumento de la oposición fue que la propuesta del PRI resultó demasiado alta.

Ante esta situación, el consenso se torna imposible y el Ejecutivo Federal, sin la firma de los partidos, remite a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma electoral. El final se da el 13 de noviembre, cuando se aprobó por mayoría un dictamen que introducía 16 modificaciones a la iniciativa enviada por el Presidente de la República. Este documento recogía la propuesta del PRI en materia del monto del financiamiento público (en donde nunca hubo acuerdo) y modificó puntos relativos a las coaliciones y a la integración de la diputación de representación proporcional³⁷.

La controversia no acabó allí, ya que en la reforma aprobada se incluyó un artículo transitorio que determinaba el monto del financiamiento público en ese año electoral (1997), cancelando transitoriamente la facultad del Consejo General del IFE para calcular el costo mínimo de campaña, el cual establecía que para ese año el costo mínimo de campaña sería el

³⁵ Alcocer, Jorge, “De las reformas electorales a las reformas del Estado”, *Revista del Senado de la República*, México, 1997, Volumen 3, No. 9, octubre-diciembre, p. 118.

³⁶ *Ibidem*, p. 119.

³⁷ Becerra, Ricardo *et. al.*, *op. cit.*, pp. 421 y 422.

mismo que se aprobó en 1995, sobre este punto versó la acción de inconstitucionalidad que fue declarada infundada por la Suprema Corte³⁸

De esta manera, el financiamiento fue aprobado. Reforma hubo, pero nadie en los partidos estuvo dispuesto a reconocer su origen, a pesar de todo, en el balance final, las elecciones de 1997 lograron obtener la aprobación generalizada.

Después de casi dos años de negociaciones, por fin la reforma de 1996 logró ser aprobada; ahora sí, el financiamiento a partidos políticos sufrió cambios, ya que el artículo 41 constitucional fue ampliado y extensamente modificado, para dar cabida al objetivo de la equidad y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos.

Por una parte, se ratificó, por mandato constitucional, el financiamiento público como la principal fuente de ingresos partidistas; y por la otra, se presentan las nuevas modalidades de financiamiento público y las bases para su otorgamiento, que constituyen una innovación, ya que antes sólo se reglamentaban en la ley secundaria.

Por su parte, el financiamiento público quedó comprendido en esta reforma en tres modalidades³⁹:

- 1) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes cuyo monto total se asignará 30% de forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en tanto que 70% se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido político representado en el Congreso, en la elección de diputados inmediata anterior.
- 2) Para gastos de campaña. Para estos efectos a cada partido se le otorgará, el año de la elección, un monto equivalente recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
- 3) Para actividades específicas como entidades de interés público. Comprende apoyos a los gastos por actividades de educación y capacitación política; investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos. El Consejo General puede autorizar apoyos hasta 75% de los gastos anuales comprobados por estos conceptos.

³⁸ *Ibidem*, p. 423.

³⁹ Becerra, Ricardo *et. al.*, *La Reforma de 1996: una descripción general*, México, FCE, 1997, p. 110.

Cabe resaltar que se buscaba con esta nueva clasificación una mejor distribución de los recursos, esto es, se buscó una distribución más equitativa que mejorara las condiciones de competencia; no obstante, con dichos cálculos se incrementaron notablemente los recursos públicos.

Por otra parte, el financiamiento privado quedó regulado como en 1993; esto es: por militancia, por simpatizantes, autofinanciamiento, y financiamiento por rendimientos financieros. A pesar de que las modalidades del financiamiento privado no cambiaron, dicho financiamiento sufrió una reforma importante, ya que se sujetaría a las siguientes reglas⁴⁰:

- 1) Ningún partido podrá recibir aportaciones anuales en dinero por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.
- 2) Las aportaciones de dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente a 0.05% del monto del total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.
- 3) La reforma hace incluir, entre las posibilidades, la de recibir aportaciones de personas no identificadas –anónimas– con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.
- 4) Los informes deben ser entregados a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, haciéndose extensiva esta obligación a las agrupaciones políticas.
- 5) Se reduce de 90 a 60 días el plazo requerido para la presentación tanto del informe anual como del informe de gastos de campaña, y se dispone que el plazo de entrega para este último concepto contará a partir del día que concluyan las campañas electorales.
- 6) Para efectos de fiscalización del manejo de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, así como de recepción, revisión y dictamen de los informes que deben rendir, el nuevo Código dispone, entre otras, de las siguientes atribuciones a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas:
 - a) Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de informes.
 - b) Vigilar que los recursos se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la ley.
 - c) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas.
 - d) Ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cum-

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 112 -114.

- plimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- e) Presentar al Consejo General los dictámenes que formula respecto de las auditorías y verificaciones.
 - f) Informar al Consejo General de las irregularidades en que se hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas y, en su caso, las sanciones que a su juicio procedan.

Estas nuevas disposiciones contienen peculiaridades, ya que entre otras cosas se reducen los topes de los simpatizantes a los partidos políticos; se adicionan instrumentos para el control y la vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos como auditorías y verificaciones; se incluye la prohibición de recibir aportaciones de personas no identificadas (anónimas); se establecen sanciones relativas a la infracción de las disposiciones al financiamiento; entre otras. Tales preceptos buscaban darle mayor transparencia y fiscalización al dinero proveniente de dichas fuentes.

Otra reforma importante se refiere a la supresión de la modalidad de registro condicionado, y se establece un único procedimiento para que una organización política obtenga el registro requerido para participar en las elecciones federales.

Así mismo, se fija un mínimo del 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente para que un partido político no pierda su registro, para lo cual el Consejo General del IFE asume la facultad de dictaminar y fijar sanciones a través del Consejo General, en estos casos⁴¹.

El Consejo General del IFE también asume la facultad de acordar los topes de gastos de campaña para presidente, senadores y diputados; por lo que se modifican las fórmulas del cálculo y se estipulan de manera más clara y precisa las reglas que debe tomar en cuenta para determinar dichos topes⁴²; lo anterior como consecuencia de la regulación que resultó de la reforma de 1994, ya que había provocado muchas controversias.

⁴¹ Becerra, Ricardo *et. al.*, *La mecánica del cambio Político en México: Elecciones, Partidos y Reforma*, *op. cit.*, p. 444.

⁴² Becerra, Ricardo *et. al.*, *La Reforma de 1996: una descripción general*, *op. cit.*, p. 114.

En lo que respecta a la regulación de las coaliciones, sólo podrían tener un representante ante el Consejo General del IFE, por lo que cada partido recibiría normalmente su financiamiento; y para el gasto de campaña, se erogaría como si fuera un solo partido político; en lo que se refiere a los topes, a los gastos y al tiempo en radio y televisión, se aplicaría como si se tratasen de un solo partido⁴³.

De esta manera, la reforma de 1996 resulta de gran relevancia no sólo porque es la última registrada en la historia electoral mexicana; si no porque su análisis puede ayudar a disminuir las ambigüedades que se han presentado a partir de su aplicación en los comicios electorales.

Esto es, la reforma electoral “definitiva” se ha rebasado, por lo que es razonable pensar en nuevos ajustes, ya que las condiciones políticas actuales son muy diferentes a las existentes en 1996.

Nuestra realidad política, demanda ajustes en la ley, ya que han ido surgiendo problemas que se han dejado vislumbrar desde los comicios intermedios de 1997; por lo que se hace ineludible una nueva reforma electoral.

⁴³ Becerra, Ricardo *et. al.*, *La mecánica del cambio Político en México: Elecciones, Partidos y Reforma*, *op. cit.*, p. 447.

CAPITULO 3:

EL CONTEXTO ACTUAL DEL FINANCIAMIENTO

El desarrollo del financiamiento a partidos políticos en México, se ha gestado a través de las diversas reformas electorales presentadas anteriormente; de esta manera, se hace necesario conocer la situación actual de dicho tema; esto es, conocer cuales son las leyes que lo reglamentan y las posturas de los diferentes actores políticos ante esta situación.

Por ello, resulta propio conocer la situación actual del financiamiento, a través de la regulación de éste en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

Asimismo, resulta necesario vislumbrar las principales posturas de los actores políticos ante esta regulación, con el fin de conocer el estado actual del financiamiento a partidos políticos.

3.1 LA REGLAMENTACIÓN DEL FINANCIAMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El financiamiento a partidos políticos se encuentra regulado en su máxima ley en México, esto es: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es en esta ley y en el COFIPE, en donde el financiamiento a partidos políticos quedó plasmado después de sus arduas reformas electorales.

De esta manera, el tema de financiamiento a partidos políticos, en la Constitución, lo encontramos regulado en el artículo 41 que pertenece al Título segundo, capítulo I de dicha ley. Este artículo es el único en donde se menciona el tema de financiamiento a partidos políticos dejando así, la regulación pormenorizada al COFIPE.

El artículo 41 constitucional, determina que “la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres,

auténticas y periódicas¹”, por medio de bases, las cuales se desglosan en cuatro párrafos. Siendo así, los dos primeros los que se refieren propiamente al financiamiento a partidos políticos.

Por lo que respecta a los dos párrafos posteriores, se refieren a que la organización de las elecciones federales se realizará a través del IFE, por lo cual se menciona su estructura y mecanismos.

Por su parte, el primer párrafo enuncia el preámbulo mediante el cual se sustenta el financiamiento a partidos políticos y el cual se expresa de la siguiente manera²:

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 (...)

De esta forma, se le da sustento al financiamiento, ya que los partidos políticos al expresarse como entidades de interés público, tienen derecho a que se les dote de recursos para lograr los fines que posteriormente se expresan.

Por su parte, el párrafo II nos dice que la ley debe garantizar a los partidos políticos los elementos necesarios para que lleven a cabo sus actividades; por tanto, tendrán derecho a financiamiento público, mismo que tiene que prevalecer sobre el privado.

Consecuentemente, el texto constitucional menciona que el financiamiento público sólo se dará a los partidos políticos que mantengan su registro; el cual estará compuesto por ministraciones destinadas a sus actividades ordinarias permanentes y a las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Lo anterior se desglosa en tres incisos, que equivalen a la clasificación del financiamiento público³; por lo que respecta al primer inciso, el

¹ Cámara de Diputados *ed.*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Leyes Federales, Fecha de actualización de página: 09-02-2004, México, 90 páginas, Fecha consultada: 20-02-2004, <<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf#22>>

² *Idem*

³ *vid supra*, p. 24.

cual se denomina “Para sostenimiento de actividades ordinarias permanentes”, explica los mecanismos mediante los cuales se otorgará financiamiento público a los partidos políticos por dicha actividad. Lo cual se expresa de la siguiente manera⁴:

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 IFE, 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;

En lo que respecta a este punto, es importante mencionar que el Órgano Superior del Dirección del IFE es el Consejo General⁵, el cual tendrá que fijar los costos mínimos de campaña que se utilizarán para determinar la cantidad a repartir por este rubro entre los partidos políticos.

Otra fuente de financiamiento público que señala la Constitución en su inciso b, se refiere a las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, las cuales equivaldrán “a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponde a cada partido político por actividades ordinarias en ese año”⁶; es decir, que el año de

⁴ Cámara de Diputados ed., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 22.

⁵ El Consejo General es un órgano de dirección central en el IFE, y se integra por: un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del poder legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo. De esta manera el consejero presidente se elige por la Cámara de Diputados y contará con voz y con voto; los consejeros del poder legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido y sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario que contarán con voz pero sin voto; los consejeros electorales serán elegidos por la Cámara de Diputados de entre las propuestas de los grupos parlamentarios y contarán con voz y con voto; y el secretario ejecutivo será nombrado y removido por el Consejo General a propuesta del consejero presidente, y el cual tiene derecho a voz pero sin voto.

⁶ Cámara de Diputados ed., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 22.

elección se le dará al partido político una cantidad equivalente a lo que le corresponde por el rubro anterior en ese año, por concepto de este inciso.

Finalmente, tenemos la fuente de financiamiento público que enmarca la Constitución, la cual se refiere a reintegrar 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.

Lo anterior nos indica que se entregarán recursos a los partidos políticos por las actividades específicas mencionadas que tengan éstos. Asimismo, la ley nos dice que los límites a las erogaciones de los partidos políticos en campañas electorales, los montos máximos de aportaciones privadas, los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso del financiamiento corresponden específicamente al COFIPE. De esta forma, la Constitución faculta al COFIPE, para la regulación detallada del financiamiento a partidos políticos.

3.2 LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO EN EL COFIPE

El COFIPE es la ley que se encarga de regular todo lo relacionado a las elecciones en México, dicho ordenamiento jurídico es el que regula de manera pormenorizada el financiamiento a partidos políticos, y es la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que le da facultad para ello.

Por tanto, el COFIPE en sus artículos 49, 49-A y 49-B contempla la regulación del financiamiento; sin embargo, es el título tercero denominado “De las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los partidos políticos”, en su artículo 41, con el cual se le da sustento a los artículos antes mencionados.

De esta forma, el artículo 41 es el que da soporte al financiamiento, ya que define cuáles son las prerrogativas a las que tienen derecho los partidos políticos, de entre las cuales se enuncia el financiamiento.

No es hasta el capítulo segundo, del Título Tercero, del Libro Segundo del COFIPE denominado “Del financiamiento a partidos políticos”, en el cual se observan ya las especificaciones en cuanto a este rubro. Por tanto, el artículo 49 es el que reglamenta propiamente al financiamiento; dicho artículo está dividido en 11 párrafos, los cuales nos hablan acerca de los mecanismos sobre los cuales van a regirse todos los tipos de financiamiento a que tienen derecho los partidos políticos.

De esta manera, el párrafo 1 menciona los tipos de financiamiento que tienen derecho los partidos políticos. Siendo éstos la clasificación del financiamiento privado⁷, y sólo la mención del financiamiento público, el cual se ratifica como la principal fuente de ingresos partidistas. Lo anterior se expresa así en el Código⁸:

El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;
- b) Financiamiento por la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento; y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Si bien, los partidos políticos tienen derecho a estos tipos de financiamiento, también el COFIPE especifica cuáles son aquellas personas que no podrán hacer ninguna aportación ni en dinero ni en especie, las cuales son: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, de los Estados, y los Ayuntamientos; las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones,

⁷ *Vid supra*, p. 24.

⁸ Cámara de Diputados *ed.*, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Leyes Federales, Fecha de actualización de página: 09-02-2004, México, 129 páginas, Fecha consultada: 20-02-2004, <<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/5.pdf#20>>

iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil⁹.

Con esta disposición se trata de evitar los compromisos que los partidos políticos pudieran adquirir al recibir financiamiento por parte de dichas entidades, mismo que encontramos al establecerse la preeminencia del financiamiento público.

Consiguientemente, el COFIPE en su párrafo tres continua prohibiendo las contribuciones que pudieran realizar personas anónimas, así como los créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Estas disposiciones contribuyen en dar mayor transparencia a los recursos que no provengan del financiamiento público.

De la misma manera, el Código incentiva las aportaciones en dinero de los simpatizantes realizadas a los partidos políticos, ya que éstas cantidades serán deducibles de impuesto sobre la renta (ISR), hasta en un monto del 25%.

Posteriormente, el COFIPE en el párrafo quinto del artículo 49 establece que los partidos políticos deben tener un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como el que se encargue de presentar los informes de ingresos y egresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento. Cabe mencionar que dicho órgano se constituirá libremente de acuerdo a como cada partido político lo establezca.

Con el fin de contar con un órgano que revise los informes presentados por los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos, así como para vigilar su manejo, el COFIPE en el párrafo sexto, del mismo artículo, establece la disposición de constituir a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas¹⁰; la cual

⁹ *Idem*

¹⁰ Por lo que se refiere a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Organizaciones Políticas, se encuentra regulada en el artículo 9 del Reglamento Interior del IFE, el cual nos dice que dicha Comisión se integrará exclusivamente por Consejeros, uno de los cuales será presidente y funcionara de

deberá funcionar de manera permanente, ya que se trata de darle mayor fiscalización al dinero percibido por los partidos políticos.

Por otra parte, el párrafo siete responde a la clasificación del financiamiento público¹¹; por tanto, este párrafo está dividido en tres incisos, los cuales corresponden a cada rubro de financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos.

De este modo, el inciso a se subdivide en VIII fracciones, las cuales mencionan el mecanismo mediante el cual funciona este rubro. Esto es, los costos mínimos de campaña los determinará el Consejo General, los cuales deben ser anuales, y deben tomar como base el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) que establezca el Banco de México.

Para ello los costos mínimos de campaña se calcularán de la siguiente manera¹²:

II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: el costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura.

Estas fórmulas adquieren relevancia ya que son las que determinan el monto total a repartir de financiamiento público entre los partidos políticos, y que servirán de base para fijar los toques de campaña.

manera permanente. De esta manera, el Consejo General será el encargado de integrar las comisiones, con el número de miembros que acuerde, pero siempre estarán presididas por un Consejero Electoral, asimismo el Director Ejecutivo o el titular de la Unidad Técnica, actuará como secretario técnico en dicha Comisión.

¹¹ Si bien, la clasificación del financiamiento público se estableció en la Constitución, es en éste ordenamiento jurídico donde se precisan los mecanismos para su otorgamiento.

¹² Cámara de Diputados *ed.*, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, *op. cit.*, p. 21.

Por tanto, la suma de las tres fórmulas, según corresponda, constituye el financiamiento público anual que se dará a los partidos políticos por el concepto de actividades ordinarias permanentes y el cual se distribuirá de manera igualitaria y proporcional quedando así: el 30 % de la cantidad que resulte se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y el 70% restante según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en el Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior¹³.

Sin embargo, no existe una diferencia del financiamiento para los procesos electorales intermedios(en los que se renueva sólo la Cámara de Diputados), y el financiamiento para los procesos electorales (en los que se renueva el Congreso de la Unión y se elige al presidente de la República). Dicha omisión se ha traducido en un financiamiento desproporcionado para los partidos políticos con relación al tipo de proceso electoral que se lleve a cabo.

Finalmente, este inciso nos dice que los partidos políticos deberán destinar por lo menos el 2% del financiamiento público anual para el desarrollo de sus fundaciones o instituciones de investigación¹⁴.

En lo que concierne a la segunda forma de financiamiento público, denominada "Para gastos de campaña", se establecen dos fracciones para describir su funcionamiento; esto es, por este concepto se entregará a cada partido, de manera adicional, en el año de la elección, una cantidad equivalente al rubro de actividades ordinarias permanentes que le corresponda a cada partido ese año.

Por su parte, la última forma que maneja el COFIPE respecto a financiamiento público que pueden percibir los partidos políticos, se encuentra en el inciso c; el cual se encuentra dividido en tres fracciones, en las cuales se determina que la educación y capacitación política, la investi-

¹³ *Idem*

¹⁴ *Idem*

gación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, se pueden apoyar en el financiamiento público. Sin embargo, el Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidades mayores al 75% de los gastos comprobados por éstas actividades en el año anterior.

No obstante, si un partido político obtiene su registro posterior a la última elección, el Código nos dice que se les otorgará el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos por el concepto de actividades ordinarias permanentes, y el año de la elección una cantidad adicional igual para sus gastos de campaña; además, se les otorgará el financiamiento público por sus actividades específicas. Las cantidades resultantes, se entregarán por la parte proporcional que corresponde a la anualidad a partir de la fecha en que surta efecto su registro.

El último párrafo del artículo 49 contiene 4 incisos que corresponden a las modalidades a las que se sujetará el financiamiento privado, esto es, las reglas que se establecen para dicho rubro.

De esta manera, el financiamiento que provenga del rubro por militancia estará integrado por cuotas obligatorias, ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como por cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten sólo para sus campañas. Lo anterior, tendrá que someterse a la expedición de recibos de cuotas o aportaciones, para lo cual, cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados¹⁵.

Cabe mencionar que 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.

Por su parte, el financiamiento de simpatizantes, se refiere a las

¹⁵ *Ibidem*, p. 22.

aportaciones o donativos en dinero o especie hechas a los partidos políticos por personas físicas o morales mexicanas.

Las cuales deberán cumplir con las siguientes disposiciones: no se podrá recibir anualmente aportaciones (en dinero), por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos; se deberán expedir recibos foliados por parte de los partidos políticos, los cuales deberán tener los datos de identificación, excepto en colectas o mítines; igualmente, se establece un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanente, asimismo, el monto total aportado no podrá rebasar los límites establecidos¹⁶.

Posteriormente, otra forma que tienen los partidos políticos para allegarse de recursos es por medio del autofinanciamiento, el cual consiste en “los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitarias; así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos”¹⁷ y el cual se tiene que sujetar a las disposiciones antes mencionadas.

Asimismo, los partidos políticos podrán hacerse de recursos, mediante rendimientos financieros; es decir, que los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban.

Por lo que respecta al artículo 49-A, a éste le toca precisar las disposiciones que tienen que cumplir los partidos políticos para la fiscalización de sus recursos.

De esta manera, el artículo 49-A nos expresa que los partidos políticos deben presentar informes del origen y monto percibidos por cualquier modalidad de financiamiento. Estos informes son de dos tipos: informes anuales y de campaña.

¹⁶ *Idem*

¹⁷ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

Por lo que respecta al primero, se deben presentar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, y se debe incluir los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y agrupaciones políticas hayan realizado. En cuanto a los segundos, se deben especificar todos los gastos, y deben ser entregados dentro de los, 60 días siguientes a partir del día en que concluya la campaña; así como deben contener el origen, el monto y el destino de los recursos utilizados y deberán ajustarse a los topes de campaña establecidos¹⁸.

Estos informes se deben presentar ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la que se encargará de su revisión.

Este órgano tendrá 60 días para revisar los informes anuales y 120 para revisar los informes de campaña presentados por las agrupaciones políticas y los partidos políticos. Para el correcto desempeño de sus funciones, la Comisión podrá solicitar a los órganos responsables la documentación necesaria para comprobar la veracidad de los informes.

En caso de que la Comisión encuentre errores u omisiones técnicas, lo notificará al partido o agrupación correspondiente, el cuál tendrá 10 días a partir de la notificación para aclarar el asunto o rectificarlo; de no cumplir con lo anterior, la Comisión tendrá 20 días para elaborar un dictamen, el cual deberá ser presentado ante el Consejo General dentro de los 3 días siguientes a su conclusión.

Por su parte, el dictamen debe englobar “el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos y las agrupaciones políticas”¹⁹, así como la mención de los errores encontradas y los señalamientos de las aclaraciones que presentaron los partidos políticos después de la notificación.

La Comisión tendrá que presentar el dictamen y el proyecto de resolución que haya elaborado ante el Consejo General, el cual debe proceder

¹⁸ Ya que los gastos que realicen los partidos políticos en actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que acuerde el Consejo General.

¹⁹ Cámara de Diputados *ed.*, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, *op. cit.*, p. 24.

a imponer sanciones. Sin embargo, los partidos políticos pueden impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución correspondiente.

Una vez que el Consejo General tenga el dictamen lo tiene que remitir junto con el informe al Tribunal Electoral (para su resolución); una vez resuelto el recurso el Consejo deberá remitir al Diario Oficial de la Federación el dictamen y en su caso la resolución, la cual deberá pasar a su publicación, asimismo, el Consejo deberá acordar los mecanismos para la difusión pública del dictamen y las resoluciones. Por último, todos los informes anuales de los partidos políticos deberán ser publicados en la Gaceta del IFE.

Por lo que corresponde al artículo 49-B, está integrado por cuatro párrafos, en los cuales se establecen las atribuciones y los mecanismos de soporte que tendrá la Comisión de Fiscalización.

De esta manera tenemos que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas contará con el apoyo y el soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, cuyo titular será el secretario técnico.

Consiguientemente, se enuncian las atribuciones que tendrá la Comisión de Fiscalización, las cuales se desglosan en 11 incisos, y son: elaborar los lineamientos para la presentación de los informes, vigilar que los recursos se apliquen para las actividades señaladas, solicitar informes detallados si lo cree conveniente, revisar los informes, ordenar auditorías a las finanzas de los partidos o agrupaciones políticas, ordenar visitas de verificación a los partidos y agrupaciones políticas, presentar los dictámenes que formulen, informar al Consejo General, de las irregularidades, proporcionar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas la orientación y asesoría para el cumplimiento de las obligaciones²⁰.

Por último, el artículo 49-B nos dice que la Comisión podrá, para su eficaz desempeño, contar con el personal técnico que autorice el Consejo

²⁰ *Ibidem*, pp. 24 y 25.

General y que las quejas sobre los recursos derivados del financiamiento deben ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del IFE, quien las turnará a la Comisión.

De esta manera, queda regulado el financiamiento a partidos políticos por el COFIPE; sin embargo, existen disposiciones que tienen que ver con el financiamiento y que resulta pertinente mencionar, ya que no se encuentran especificados en los artículos anteriores.

Por lo que respecta a las agrupaciones políticas es importante mencionarlas, ya que éstas van a recibir el 2% del monto total que se calcule por actividades ordinarias permanentes de financiamiento público.

De esta forma, las agrupaciones políticas están reguladas en el capítulo segundo, artículo 35; sin embargo, es en los párrafos 7, 8 y 9, donde se expresa que las agrupaciones políticas con registro gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como el 2% señalado, el cual se entregará anualmente.

Por otra parte, es importante mencionar a las coaliciones; éstas se encuentran reguladas en el Título Cuarto, capítulo segundo; pero en específico el artículo 58, párrafo 9, expresa que las coaliciones podrán conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida que requiere cada partido político para continuar con su registro y, por tanto, para que se les otorgue financiamiento.

Por otro lado en el artículo 59 párrafo I inciso a, nos dice que la coalición actuará como un solo partido, ante lo cual el inciso c nos dice: "...en los casos en que por disposición de este Código se tome en cuenta la fuerza electoral, se considerará la del partido coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última elección federal"²¹.

Cabe señalar que el financiamiento que se le otorgue a la coalición

²¹ *Ibidem*, p. 28.

tendrá que respetar los mismos topes de campaña, el cual se fijará tomando en cuenta el del partido con mayor fuerza electoral; lo anterior lo contendrá el convenio de coalición que se establezca, ya que debe de contar con la forma de distribución del financiamiento público que le corresponda como coalición según el artículo 63 inciso h, del capítulo segundo, título cuarto.

Por otra parte, otro tema de importancia es el de los topes de campaña, los cuales se encuentran regulados en el artículo 182-A, que se encuentra en el segundo capítulo denominado: de las campañas electorales, del Título segundo, del Libro Quinto.

Es en este artículo en donde se menciona que entre los elementos que se toman en cuenta para establecer los topes de gastos se encuentran los siguientes conceptos: gastos de propaganda (volantes, pancartas, mantas, equipos de sonido, eventos políticos, propaganda utilitaria, bardas y otras similares); gastos operativos de la campaña (los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte en material y personal, viáticos y otros similares); y gastos de propaganda en prensa y radio.

Por tanto, no se consideran dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos políticos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y sus organizaciones.

Los topes de campaña se calculan para la campaña de presidente, diputados y senadores. En lo que respecta a los topes de campaña para presidente, se calcula mediante la siguiente fórmula: se multiplica el costo mínimo de campaña para disputado por 2.5 por 300 distritos y se divide entre los días que dura la campaña para diputado y se multiplica por los días que dura la campaña de presidente el resultado es el tope de campaña para presidente. Para fijar el tope de campaña para diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo de la campaña para diputados; y para la de senadores por el mismo principio, será la cantidad que resulte de multiplicar el costo míni

mo de la campaña para senadores por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate, el cual no debe exceder en ningún caso a 20.

Por último, es importante conocer las sanciones que pueden tener los partidos políticos o agrupaciones políticas por el incumplimiento de la legislación. Una vez que se haya seguido el procedimiento de elaboración de dictamen, el Consejo General está facultado para fijar la sanción correspondiente, tomando en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. Los partidos políticos y agrupaciones políticas podrán ser sancionados (de acuerdo al Título Quinto, artículo 269) por²²:

- Con amonestación pública.
- Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
- Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda y por el periodo que, en su caso, señale la resolución.
- Supresión total de la entrega de ministraciones del financiamiento que les corresponda y también por el periodo que, en su caso, señale la resolución.
- Con la negativa del registro de las candidaturas.
- Suspensión del registro como partido o agrupación política.
- Cancelación del registro como partido o agrupación política.

Es importante mencionar que la ley dispone que las tres últimas sanciones sólo pueden imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático, y que en caso de reincidencia el Consejo General debe aplicar una sanción más severa.

De esta manera, queda regulado el financiamiento a partidos políticos en el COFIPE; por tanto, se hace necesario conocer las diversas posturas que han surgido, ante esta situación, en los años subsecuentes de la última reforma electoral presentada en México.

²² *Ibidem*, p. 105.

3.3 * LA POSTURA DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS.

Después de la última reforma electoral en México y ante las elecciones posteriores que se han ido presentado, han surgido diversos problemas que evidencian los vacíos con los que cuentan las normas jurídicas, en cuanto a financiamiento a partidos políticos.

Como es evidente, las posiciones y discusiones de los diferentes partidos políticos no se han hecho esperar y, por tanto, han ido surgiendo diversas posturas en torno al financiamiento; mismas que demandan nuevas reformas con el fin de corregir, cambiar, modificar o regular todos aquellos aspectos que se han detectado errados después de la reforma de 1996.

Ante esta situación se han venido presentado iniciativas de reformas que no han alcanzado a condensarse; sin embargo, nos presentan un buen parámetro para medir cuáles son los principales aspectos que representan mayor discusión en torno al financiamiento; así como, nos indican los temas que habrá de seguir una inminente reforma a dicho tema.

Por ello, se hace necesaria la revisión de las diferentes iniciativas de ley presentadas en los últimos años, en la Legislatura LVIII, para reformar el financiamiento a partidos políticos.

3.3.1 INICIATIVA PRESENTADA EN 1999.

Después de la reforma de 1996 empiezan a surgir diversas posturas en torno a una nueva reforma electoral, por tanto, surgen las controversias en cuanto a regular aspectos del financiamiento que se habían hecho evidentes después de las elecciones de 1997.

Ante esta situación, la oposición no se hace esperar y trata de hacer ajustes en la legislación electoral mediante una iniciativa de ley presentada en 1999.

De esta manera, en abril de ese año, fue presentada dicha iniciati-

va, la cual fue planteada por el diputado Jorge Emilio González Martínez del partido verde ecologista de México (PVEM); misma que fue suscrita por diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PT, PVEM e Independientes.

Los cambios que propone esta iniciativa afectaban a diversos artículos del COFIPE; por ello, resulta conveniente realizar una comparación entre lo que establece el Código y lo que se pretendió reformar. Lo anterior se distingue mejor de la siguiente manera²³:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO POR INICIATIVA PRESENTADA EN 1999
<p>Artículo 49.</p> <p>2. 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.</p> <p>f) las personas que vivan o trabajen en el extranjero.</p> <p>5. Los partidos políticos en los términos (...) deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento (...)</p> <p>6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña (...) se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente.</p>	<p>Artículo 49.</p> <p>2.</p> <p>f) <i>Se deroga</i></p> <p>5. Los partidos políticos en los términos (...) deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales, campañas y precampañas en su caso, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A, de este mismo ordenamiento (...)</p> <p>6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña (...) se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente. <i>La comisión tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, a las agrupaciones políticas, a las autoridades gubernamentales competentes y a los particulares, los informes y la documentación necesaria para realizar plenamente la fiscalización a su cargo y comprobar la veracidad de lo reportado en los informes de los partidos.</i></p>

²³ Cámara de Diputados ed., *Iniciativa presentada en el Segundo Período Ordinario, del Segundo Año, de la LVIII Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 25, Viernes 23 de abril de 1999 (368), Fecha de actualización página: 12-11-2002, México, Fecha consultada: 21-10-2003, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/1999/abr/990423.html#Ini99023Cofipe>>

<p>11. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades</p> <p>b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las <i>personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país (...)</i></p>	<p>11.</p> <p>b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos en forma libre y voluntaria por ciudadanos mexicanos y las personas morales (...)</p>
<p>Artículo 49-B</p> <p>2. La comisión tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, las siguientes:</p> <p>f) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas.</p> <p>g) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.</p>	<p>Artículo 49-B</p> <p>2.</p> <p>f) Ordenar auditorías, en los términos de los acuerdos del Consejo General, directamente o a través de terceros, <i>en años de ejercicio ordinario, así como en los que se asigne un presupuesto para los procesos electorales. Dichas auditorías podrán practicarse directamente en el transcurso de las precampañas y campañas.</i></p> <p>g) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes, <i>en años de ejercicio ordinario, así como en los que se asigne un presupuesto para los procesos electorales. Estas podrán practicarse en el transcurso de las precampañas, campañas y concluido el proceso electoral.</i></p>
<p>El COFIPE no contiene correlativo</p>	<p>Artículo 49-C</p> <p>1. <i>Un partido político podrá solicitar la investigación de los ingresos y gastos de otro partido político, coalición, candidatos o fórmulas de candidatos cuando exista presunción de que se hayan violado alguna o algunas disposiciones del presente Código.</i></p> <p>2. <i>La Comisión de Fiscalización deberá examinar el caso planteado y emitir su resolución en un plazo que no deberá exceder de 15 días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud referida.</i></p>

De esta manera, se presenta la iniciativa de 1999, en la cual se contemplan cambios esenciales como son: la regulación de las precampaña y mayor fiscalización de los recursos; sin embargo, nos presentan mayores

concesiones hacia las coaliciones, así como una mayor ambigüedad en cuanto a financiamiento privado, ya que no establece los medios por los cuales se normaría el dinero proveniente de personas que vivan o trabajen en el extranjero; dejando en detrimento lo alcanzado en reformas pasadas.

Si bien esta iniciativa fue la única que se presentó en este año, surgieron algunas otras en años posteriores.

3.3.2 INICIATIVAS PROPUESTAS POR EL PAN Y EL PRD.

Durante el año de 2002, se presentaron dos iniciativas de reforma al financiamiento a partidos políticos, las cuales no lograron mayores alcances; sin embargo, es importante revisar las propuestas de reformas que contemplan los diferentes actores políticos.

En el mes de junio del mismo año es presentado un proyecto que reforma diversas disposiciones al COFIPE en materia de financiamiento, presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama, del grupo parlamentario del PRD.

Dicha iniciativa responde a la falta de regulación que presenta la legislación electoral en cuanto a las donaciones de entes colectivos; lo anterior se presenta ante los escándalos que salen a la luz pública mediante el Pemexgate, en donde se presume que los dirigentes del sindicato de Pemex participaron en el desvío de miles de millones de pesos para la campaña política del candidato al PRI al la presidencia Francisco Labastida Ochoa.

Las reformas propuestas giran en este tenor y, por tanto, son realmente pocas; no obstante, vale la pena examinarlas mediante la comparación del texto vigente²⁴.

²⁴ Cámara de Diputados *ed.*, *Iniciativa presentada en la Comisión Permanente, del Segundo Año, may-ago 2002, de la LVIII Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1032, Viernes 28 de junio de 2002 (656), Fecha de actualización página: 12-11-2002, México, Fecha consultada: 21-10-2003, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/jun/20020628.html#Ini20020628Financiamiento>>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO POR INICIATIVA PRESENTADA POR EL PRD EN JUNIO DE 2002
<p>Artículo 49</p> <p>2. 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. (Solo se contempla hasta el inciso g)</p> <p>11. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:</p> <p>a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, <i>por las aportaciones de sus organizaciones sociales</i> y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten (...)</p> <p>b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas y <i>morales mexicanas con residencia en el país</i>, que no estén comprendidas en el párrafo 2 (...)</p> <p>11. b) III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes (...)</p> <p>IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites (...).</p>	<p>Artículo 49</p> <p>2.</p> <p>h) <i>las personas morales mexicanas.</i></p> <p>11.</p> <p>a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten (...)</p> <p>b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas, que no estén comprendidas en el párrafo 2 (...)</p> <p>11.b) III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanente (...)</p> <p>IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física no podrá rebasar, según corresponda los límites (...)</p>

Esta iniciativa solo contempló el financiamiento privado, del cual se enfocó a la prohibición de las aportaciones de las personas morales; no obstante las demás disposiciones respecto a las personas físicas permanecen igual.

Sin embargo, en este mismo año se presentó otra iniciativa de refor-

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

ma propuesta en el mes de octubre, por el diputado Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere, integrante del grupo parlamentario del PAN. Esta iniciativa contiene mayores modificaciones y, por tanto, resulta mas elaborada que la anterior.

Por tanto, esta iniciativa abarca amplios aspectos de financiamiento, que conviene enunciar, ya que es la primera presentada desde la última reforma electoral con modificaciones tan amplias en éste rubro; por tanto, en dicha iniciativa encontramos²⁵:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO POR INICIATIVA PRESENTADA POR EL PAN EN OCTUBRE DE 2002
<p>Artículo 41 constitucional</p> <p>II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades (...) Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales (...)</p> <p>II. a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña (...) 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 hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p> <p>b)... , c)...</p> <p>La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en las campañas electorales (...)</p>	<p>Artículo 41 constitucional</p> <p>II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades (...) Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus <i>precampañas</i> y campañas electorales (...)</p> <p>II. a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña (...) <i>El 20% de</i> la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y <i>el 80% restante se distribuirá</i> entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p> <p>b)... , c)...</p> <p>La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus <i>precampañas</i> y campañas electorales (...)</p>

²⁵Cámara de Diputados ed., *Iniciativa presentada en el Primer Período, sept-dic 2002, del Tercer Año, de la LVIII Legislatura, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1102, Viernes 04 de octubre de 2002 (736), Fecha de actualización página: 12-11-2002, México, Fecha consultada: 21-10-2003, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/oct/20021004.html#Ini20021004#Aguerrevere>>*

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO POR INICIATIVA PRESENTADA POR EL PAN EN OCTUBRE DE 2002
<p>Artículo 49 del COFIPE</p> <p>5. Los partidos políticos (...) deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña (...)</p>	<p>Artículo 49 del COFIPE</p> <p>5. Los partidos políticos (...) deberán tener un órgano interno <i>y representante legal</i> encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña (...)</p>
<p>Artículo 182</p> <p>El COFIPE no tiene correlativo. (Sólo se contempla hasta el párrafo 4)</p>	<p>Artículo 182</p> <p><i>5. La precampaña electoral, para los efectos de este Código, son las actividades que lleva a cabo una persona al interior de un partido nacional o coalición, con la finalidad de ser registrado ante el Instituto como candidato a un cargo de elección popular por un partido o coalición. Asimismo, las precampañas serán reguladas como campañas en lo conducente, según lo establecido en el presente Código.</i></p>
<p>Artículo 182-A</p> <p>El COFIPE no tiene correlativo (Sólo contempla hasta el inciso b)</p>	<p>Artículo 182-A</p> <p><i>4. c) El número máximo de días de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será de 120 días, para una campaña de diputado 60 días y para una de senador 90 días.</i></p>

Esta iniciativa trata de regular todos aquellos problemas que se han presentado en financiamiento a partidos políticos, y nos presentan un buen parámetro acerca de los rubros que necesitan cambios o ser regulados.

Sin embargo, en la legislatura LVIII, se presentan dos iniciativas mas que contemplan cambios en materia de financiamiento.

3.3.3 INICIATIVAS PROPUESTAS POR EL PRI.

Durante este año se presentaron dos iniciativas de reforma al COFIPE; mismas que no lograron trascender, pero nos permiten conocer la posición del grupo parlamentario del PRI, ya que ambas iniciativas fueron presentadas por este partido político.

De esta manera, en el mes de marzo de 2003, se presenta otra inicia-

tiva de reforma en materia de financiamiento partidos políticos, esta vez es presentada por el diputado Alberto Amador Leal, del grupo parlamentario del PRI. Por ello se presenta a continuación los cambios propuestos por dicha iniciativa²⁶.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO POR INICIATIVA PRESENTADA POR EL PRI EN MARZO DE 2003
<p>Artículo 49</p> <p>5. Los partidos políticos (...) deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes (...)</p> <p>6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos (...) presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña (...) se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos (...)</p> <p>7. b) Para los gastos de campaña:</p> <p>I. En el año de la elección a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al financiamiento público por actividades ordinarias permanentes (...).</p>	<p>Artículo 49</p> <p>5. Los partidos políticos (...) deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales, de campaña, <i>celebración de elecciones primarias internas y precampañas</i>, así como de la presentación de los informes (...)</p> <p>6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos (...) presenten sobre su origen y destino de sus recursos anuales, <i>de precampaña</i> y de campaña (...) se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos (...)</p> <p>7. b) Para gastos de campaña y <i>de precampaña</i>:</p> <p>I. En el año de la elección a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al financiamiento público por actividades ordinarias permanentes (...). <i>Los gastos relacionados con las precampañas y elecciones internas o primarias correrán a cargo de sus gastos ordinarios y se sufragarán con el financiamiento señalado en las fracciones a, b, c, d y e del párrafo 1 del presente artículo.</i></p>

²⁶ Cámara de Diputados *ed.*, *Iniciativa presentada en el Segundo Período, mar-abr 2003, del Tercer Año, de la LVIII Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1220, Viernes 28 de marzo de 2003 (1054), Fecha de actualización página: 12-11-2002, México, Fecha consultada: 21-10-2003, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2003/mar/20030328.html#Ini20030328Amador>>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO POR INICIATIVA PRESENTADA POR EL PRI EN MARZO DE 2003
<p>II. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:</p> <p>a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provengan de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas (...)</p> <p>III. 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.</p>	<p>II.</p> <p>a) El financiamiento general de los partidos políticos, <i>para sus precampañas</i> y sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que <i>los precandidatos en los procesos de elección primaria o interna</i> y sus candidatos aporten exclusivamente para sus <i>precampañas y, en su caso, sus campañas</i> (...)</p> <p>III. Las cuotas voluntarias y personales que los <i>aspirantes, precandidatos</i> y candidatos aporten exclusivamente para sus <i>precampañas y sus respectivas campañas</i> tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.</p>
<p>Artículo 49-A</p> <p>c) El COFIPE no tiene correlativo (Sólo contempla hasta el inciso b)</p>	<p>Artículo 49-A</p> <p>1. c) <i>Informes de elecciones primarias y precampañas</i></p> <p>I. <i>Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las elecciones primarias respectivas que realice, especificando los gastos que el partido político realizó en la preparación, organización, desarrollo y conclusión, así como los gastos que hayan realizado los precandidatos en el ámbito territorial correspondiente;</i></p> <p>II. <i>Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes contados a partir del día en que se lleven a cabo las elecciones primarias;</i></p> <p>III. <i>En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.</i></p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO POR INICIATIVA PRESENTADA POR EL PRI EN MARZO DE 2003
<p>Artículo 182</p> <p>1. La campaña electoral es el conjunto de las actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.</p> <p>2. Se entiende por actos de campaña (...) aquellos que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover candidaturas.</p> <p>3. Se entiende por propaganda electoral (...) expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.</p>	<p>Artículo 182</p> <p>1. La campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. <i>Por otra parte, la precampaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por individuos al interior de un partido político nacional o de una coalición para lograr el registro de candidaturas a puestos de elección popular.</i></p> <p>1. Se entiende por actos de campaña (...) aquellos que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. <i>Los actos de precampaña son análogos, pero están encaminados a obtener, como lo menciona el párrafo anterior, el registro de candidaturas a puestos de elección popular.</i></p> <p>3. Se entiende por propaganda electoral (...) expresiones que durante la campaña o la precampaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas o, en su caso, las precandidaturas.</p>
<p>Artículo 182-A</p> <p>1. 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.</p> <p>4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas: (...)</p>	<p>Artículo 182-A</p> <p>1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus <i>precandidatos</i> o candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de <i>precampaña</i> o campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección <i>primaria</i> o <i>elección constitucional</i> acuerde el Consejo General.</p> <p>4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña o <i>precampaña</i>, aplicará las siguientes reglas: (...)</p>

ferentes elecciones posteriores a la última reforma presentada. Dicha iniciativa comprende²⁷ :

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO POR INICIATIVA PRESENTADA POR EL PRI EN AGOSTO DE 2003
<p>Artículo 32</p> <p>1. Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales (...) le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas (...)</p> <p>2. El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos 2% de la votación emitida (...)</p> <p>3. El partido político que hubiese perdido su registro no podrá solicitar lo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario.</p>	<p>Artículo 32</p> <p>1. Al partido político que no obtenga por lo menos 5 % de la votación en alguna de las elecciones federales (...) le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas (...)</p> <p>2. El hecho de que un partido político no Obtenga por lo menos 5 % de la votación emitida (...)</p> <p>3. El partido político que hubiese perdido el registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta sino hasta después de transcurridos tres procesos federales ordinarios.</p>
<p>Artículo 35</p> <p>5. El registro de las agrupaciones políticas (...), surtirá efectos a partir del 1º de agosto del año anterior al de la elección.</p> <p>6. Las agrupaciones políticas con registro, gozarán de régimen fiscal previsto para los partidos políticos (...)</p> <p>7. De igual manera, las agrupaciones políticas con registro gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación (...)</p> <p>8. (...) se constituirá un fondo consistente en una cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.</p>	<p>Artículo 35</p> <p>5. <i>Derogado</i></p> <p>6. <i>Derogado</i></p> <p>7. <i>Derogado</i></p> <p>8. <i>Derogado</i></p>

²⁷ Cámara de Diputados ed., *Iniciativa presentada en la Comisión Permanente, may-ago 2003, del Tercer Año, de la LVIII Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1308, Viernes 08 de agosto de 2003 (1303), Fecha de actualización página: 12-11-2002, México, Fecha consultada: 21-10-2003, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2003/ago/20030808.html#Ini20030808Leyva>>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO POR INICIATIVA PRESENTADA POR EL PRI EN AGOSTO DE 2003
<p>9. Este fondo se entregará anualmente a las agrupaciones políticas (...)</p> <p>10. (...) Ninguna agrupación política podrá recibir más del 20% de total del fondo constituido para este financiamiento</p> <p>11. Las agrupaciones políticas con registro deberán presentar (...) un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos (...)</p> <p>12. El informe (...) deberá presentarse a más tardar dentro de los 90 días siguientes (...)</p>	<p>9. <i>Derogado</i></p> <p>10. <i>Derogado</i></p> <p>11. <i>Derogado</i></p> <p>12. <i>Derogado</i></p>
<p>Artículo 66</p> <p>1. Son causas de pérdida de registro de un partido político:</p> <p>b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior por lo menos el 2% de la votación emitida (...)</p> <p>c) No obtener por lo menos el 2% de la votación emitida (...)</p>	<p>Artículo 66</p> <p>1.</p> <p>b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior por lo menos 5 % de la votación emitida (...)</p> <p>c) No obtener por lo menos 5 % de la votación emitida (...)</p>
<p>Artículo 67</p> <p>El COFIPE no tiene correlativo (Sólo contempla hasta el párrafo 3)</p>	<p>Artículo 67</p> <p>4. <i>El Instituto decidirá del destino de los muebles, inmuebles y valores que el partido que pierda su registro haya aplicado a la realización de sus fines y exigirá las responsabilidades que resulten del uso que haya dado a los recursos que se le otorgaron.</i></p>
<p>Artículo 182-A</p> <p>El COFIPE no tiene correlativo (Sólo contempla hasta el párrafo 5)</p>	<p>Artículo 182-A</p> <p>6) <i>El Consejo General vigilará que en ningún caso se rebase 20% de gastos en los topes fijados a cada candidatura en la etapa pre-electorales, aun tratándose de recursos partidistas o del precandidato. Los excesos en que se incurra y las responsabilidades que de ello se deriven serán exigibles al partido en que se ampare el autor del gasto.</i></p>

Los cambios propuestos por el Grupo Parlamentario del PRI, son interesantes, ya que es la propuesta de este grupo el que más cobertura le da a la regulación de las precampañas (definición, informes, topes, etc.), siendo así -desde mi perspectiva- la propuesta mejor elaborada para la regulación de éstas.

Por lo que respecta a la segunda iniciativa propone un punto de gran controversia: subir el porcentaje de votación que se necesita para acreditarse como partido político y, por tanto recibir financiamiento público. Así como, quitar el financiamiento público a las agrupaciones políticas.

De esta manera, este partido propone puntos medulares del financiamiento, por un lado la necesidad evidente de regular las precampañas y por el otro temas difíciles que se tienen que discutir.

Finalmente, es evidente que el debate para la regulación del financiamiento es de gran controversia, ya que no se ha podido llegar a consenso para una reforma necesaria de éste; los temas que evidentemente están en este debate son: quitar la prohibición de aportación para las personas que vivan o trabajen en el extranjero, regulación de precampañas, mayor atributos a la Comisión de Fiscalización del IFE, auditorías a los partidos políticos en ejercicio ordinario, así como en procesos electorales, abrir la información entre los partidos políticos sobre sus ingresos y gastos, prohibir las aportaciones de las personas morales, diferente distribución del financiamiento por actividades permanentes, subir el porcentaje de votación para la acreditación como partido políticos y quitar el financiamiento público a las agrupaciones políticas.

CAPÍTULO 4.

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PROCESO ELECTORAL INTERMEDIO DE 2003.

Como ya se ha visto, el financiamiento público que reciben los partidos políticos es de tres formas: por actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña, y por actividades específicas.

Estos tipos de financiamiento se otorgan de la siguiente manera: cada año si corresponde al concepto de actividades ordinarias permanentes; cuando haya elecciones si se trata del concepto de gastos de campaña; y finalmente se dará trimestralmente por el concepto de actividades específicas que comprueben éstos, hasta en un 75% del total que realicen anualmente en dichas actividades.

Ahora bien, en el año 2003, se celebraron elecciones legislativas federales intermedias, ya que se renovó la Cámara de Diputados con un total de 500 escaños¹. Para estas elecciones, se registraron 11 partidos políticos nacionales; por lo tanto, se les dio financiamiento público a los siguientes partidos políticos²:

- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Partido del Trabajo (PT)
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
- Convergencia por la Democracia (CD)
- Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)
- Partido Alianza Social (PAS)
- Partido México Posible (PMP)
- Partido Liberal Mexicano (PLM)
- Fuerza Ciudadana (FC)

¹ Es conveniente señalar que también se celebraron elecciones locales en nueve entidades federativas. En Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora hubo elecciones de gobernador, Congreso Local y ayuntamientos. En Guanajuato y Morelos se renovó el Congreso Local y los ayuntamientos. En el Distrito Federal se renovó la Asamblea Legislativa y las jefaturas de las 16 delegaciones políticas. Al respecto véase Instituto Federal Electoral *ed.*, "Respuesta a 25 preguntas esenciales", México, Fecha consultada: 25-03-04, <<http://www.ife.org.mx/wwwife/25pregu2.htm>>

² Instituto Federal Electoral *ed.*, "Respuesta a 25 preguntas esenciales", México, Fecha consultada: 25-03-04, <<http://www.ife.org.mx/wwwife/25pregu2.htm>>

Estos partidos políticos contaron con registro ante el IFE, por tanto recibieron recursos públicos en el año 2003 por dichos conceptos; por ello, resulta pertinente analizar las cantidades monetarias percibidas por estas instituciones en el año 2003.

4.1 FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES EN EL AÑO 2003

Durante el año 2003, El IFE tuvo un presupuesto total equivalente a \$11,095,945,771.00 (once mil noventa y cinco millones novecientos cuarenta y cinco mil setecientos setenta y un pesos 00/100 m.n.); este monto se distribuyó en un 52.1801% a los gastos operativos esto es \$5,789,877,172.40 y en un 47.8198% al financiamiento público de los partidos y las agrupaciones políticas nacionales; lo cual equivale a \$5,306,068,598.60³

De esta forma, el IFE procedió a establecer los costos mínimos de campaña para 2003; para lo cual, se deben de actualizar los costos mínimos de campaña del año anterior, tomando como base el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) que establece el Banco de México, y el cual fue el siguiente⁴:

FECHAS DE PUBLICACIÓN DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN	PUNTOS INPC	MES
10 Enero 2001	97.351	Diciembre 2001
08 Febrero 2002	98.250	Enero 2002
08 Marzo 2002	98.186	Febrero 2002
10 Abril 2002	98.689	Marzo 2002
10 Mayo 2002	99.228	Abril 2002
10 Junio 2002	99.429	Mayo 2002
10 Julio 2002	99.917	Junio 2002
09 Agosto 2002	100.204	Julio 2002
10 Septiembre 2002	100.585	Agosto 2002
10 Octubre 2002	101.190	Septiembre 2002
11 Noviembre 2002	101.636	Octubre 2002
10 Diciembre 2002	102.458	Noviembre 2002
10 Enero 2003	102.904	Diciembre 2002

³ Secretaría de Gobernación *ed.*, "Diario Oficial de la Federación", en *Diario Oficial 11-02-2003*, México, Fecha consultada: 15-03-04, <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2003/febrero/dof_11-02-2003.pdf#24>

⁴ *Ibidem*, pp.21 y 22.

Para establecer el incremento porcentual del INPC se utilizó la siguiente fórmula:

$$\text{Incremento Porcentual} = \frac{\text{Valor del último dato del año (INPC al mes de dic. 2002)} - \text{Valor del último dato del año base (INCP al mes de dic. 2001)}}{\text{Valor del último dato del año base}} \times 100$$

Sustituyendo:

$$\frac{102.904 - 97.351}{97.351} \times 100 = 5.70$$

Por lo tanto, 5.70 es el incremento porcentual que se debe de aplicar a los costos mínimos de campaña partiendo de los montos utilizados en el año 2002.

Sin embargo, no fue el único factor que se aplicó en la determinación de los costos mínimos de campaña para 2003, ya que en el COFIPE se faculta al Consejo General del IFE para aplicar otros factores que el mismo determine.

De esa forma, la Cámara de Diputados consideró la reducción del presupuesto del IFE, presentado en el anteproyecto que dicho Instituto había enviado a este organismo legislativo; la reducción del presupuesto fue de \$720,513,039.00 representado un 6.097%, por lo que el IFE determinó el factor 0.938221838⁵ que corresponde a la reducción del presupuesto.

Una vez determinado los factores, se pueden determinar los costos mínimos de campaña, los cuales son los siguientes⁶:

⁵ Este factor fue determinado por el IFE, por la siguiente razón: el Instituto cada año realiza un anteproyecto presupuestal que aprueba el Consejo General del mismo y, posteriormente es enviado a la Cámara de Diputados para su aprobación. En el ejercicio 2003, la Cámara de Diputados realizó un ajuste presupuestal al anteproyecto presentado por el IFE representado 6.097%; por tanto, el IFE determinó este factor como ajuste a la reducción presupuestal. Esto es $6.097 + 93.8221838 = 100$.

⁶ *Ibidem*, pp. 24 y 25.

CONCEPTO	COSTOS MÍNIMOS DE CAMPAÑA 2002	X IN PC	ACTUALIZACIÓN CON INPC	X FACTOR	COSTOS MÍNIMOS DE CAMPAÑA 2003
DIPUTADO DE MAYORÍA RELATIVA	342,542.36	5.70	362,067.27	0.938221838	339,699.4238
SENADOR	692,416.00	5.70	731,883.71	0.938221838	686,669.2815
PRESIDENTE	224,455,399.97	5.70	237,249,357.77	0.938221838	222,592,528.5282

Una vez obtenidos los costos mínimos de campañas se pueden determinar los montos por actividades ordinarias permanentes; para ello, el costo mínimo de campaña para diputado se multiplica por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con registro; esto mismo se aplica con el costo mínimo de campaña para senador, el cual se multiplica por el total de senadores a elegir y el número de partidos con registro.

La suma de estas cantidades, mas el costo mínimo de campaña para presidente, nos da el financiamiento público anual que se otorga a los partidos políticos por actividades ordinarias permanentes. Por tanto, el financiamiento por este rubro, para el año 2003, se calculó de la siguiente manera⁷:

$$339,699.4238 \text{ CMC para diputado} \times 500 \text{ curules} \times 8 \text{ Partidos políticos con registro} = \$1,358,797,695.2320$$

$$686,669.2815 \text{ CMC para senador} \times 128 \text{ escaños} \times 8 \text{ partidos} = \$703,149,344.2887$$

De esta manera, el financiamiento público por actividades ordinarias permanentes para 2003 fue el siguiente:

$$1,358,797,695.2320 + 703,149,344.2887 + 222,592,528.5282 = \$2,284,539,568.0489^7$$

⁷ *Ibidem.*, p. 32.

⁸ Resulta claro el tamaño del financiamiento público, al cual se le suman los otros dos conceptos (por gastos de campaña y por actividades específicas), y el financiamiento privado. Es importante mencionar que para ser una elección

Esta cantidad se repartió en el año 2003 a los partidos políticos de la siguiente manera: se distribuyó el 30% en forma igualitaria y el 70% según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en la Cámara del Congreso de la Unión en la elección de diputados inmediata anterior.

En este contexto, la elección de diputados inmediata anterior fue la del año 2000. En dicha elección el IFE aprobó en diciembre de 1999 el registro de dos convenios de coalición, las cuales fueron: Alianza por el Cambio y Alianza por México.

En estos convenios se estipuló el porcentaje de la votación que les correspondería a cada uno de los partidos políticos nacionales coaligados; por tanto, Alianza por el Cambio asignó del 35.6% de la votación nacional emitida el 4.5% al PVEM; y el 31.1% al PAN; si se rebasaba este porcentaje le correspondería el 70% de los votos restantes al PAN y el 30% al PVEM⁹.

Alianza por el cambio obtuvo el 40.79173% el de la votación nacional emitida. Por lo tanto, la distribución de los votos al interior de la coalición se muestra en los cuadros siguientes ¹⁰:

VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA	35,114,098.00000
VOTACIÓN ALIANZA POR EL CAMBIO	14,323,649.00000
PORCENTAJE ALIANZA POR EL CAMBIO	40.79173 %
35.6% VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA	12,500,618.88800
VOTOS RESTANTES	1,823,030.11200

PARTIDO	DISTRIBUCIÓN DEL 35.6% DE LOS VOTOS	VOTOS RESTANTES	TOTAL
PAN	10,920,484.4780	1,276,121.0784	12,196,605.5564
PVEM	1,580,134.4100	546,909.0336	2,127,043.4436
TOTAL	12,500,618.8880	1,823,030.1120	14,323,649.0000

intermedia la cantidad resulta muy elevada en comparación a lo otorgado en las elecciones presidenciales del año 2000, en donde también se eligieron diputados y senadores. La cantidad otorgada por este concepto en el año 2000 fue 1,339,692,968.85, al respecto véase, Secretaría de Gobernación *ed.*, "Diario Oficial de la Federación", en *Diario Oficial 09-02-2000*, México, Fecha consultada: 03-03-04, <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2000/febrero/dof_09-02-2000.pdf#107>

⁹ *Op. Cit.*, Diario Oficial 11-02-2003, p. 33.

¹⁰ *Idem.*

Por su parte, la coalición Alianza por México (formada por: PRD, PT, CD, PAS y PSN), determinó en su respectivo convenio que si obtenía el 19% de la votación emitida, el 11.65% sería para el PRD; el 3.35% para el PT; 2% para CD; 1% para PAS; y el 1% para el PSN. Sin embargo, la coalición tuvo 19.90694% de la votación nacional emitida; por lo tanto, el IFE para distribuir los votos restantes calculó cuanto se incrementaba el porcentaje de los votos destinados a cada partido si la coalición hubiera obtenido en vez de 19% el 20%, por lo que ese 1% se repartiría de la siguiente manera: 0.75% al PRD; 0.25% al PT; 0% al CD; 0% al PAS; y 0% alPSN¹¹.

De esta forma la distribución de los votos obtenidos por Alianza por México se distribuyó de la siguiente forma¹²:

VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA		35,114,098.00000
VOTACIÓN ALIANZA POR MÉXICO		6,990,143.00000
PORCENTAJE ALIANZA POR MÉXICO		19.90694 %
19% VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA		6,671,678.62000
VOTOS RESTANTES		318,464.38000

PARTIDO	DISTRIBUCIÓN DEL 19% DE LOS VOTOS	VOTOS RESTANTES	TOTAL
PRD	4,090,792.41700	238,848.28500	4,329,640.70200
PT	1,176,322.28300	79,616.09500	1,255,938.37800
CD	702,280.96000	0	702,281.96000
PAS	351,140.98000	0	351,140.98000
PSN	351,140.98000	0	351,140.98000
TOTAL	6,671,678.62000	318,464.38000	6,990,143.00000

Una vez determinada la votación nacional por partido políticos, se asigna el financiamiento de manera igualitaria y proporcional para el año 2003. Por consiguiente, corresponde a los partidos políticos los siguientes montos¹³:

¹¹ *Idem*

¹² *Ibidem.*, pp. 33 y 34.

¹³ *Ibidem.*, p. 34.

PARTIDO	VOTOS	%	30% IGUALITARIO	70% FUERZA ELECTORAL	TOTAL
PAN	12,196,605.5564	34.7342	85,670,233.8018	555,461,786.1076	641,132,019.9094
PRI	13,800,306.0000	39.3013	85,670,233.8018	628,498,034.4854	714,168,268.2872
PRD	4,329,640.7020	12.3302	85,670,233.8018	197,181,908.2298	282,852,142.0316
PT	1,255,938.3780	3.5767	85,670,233.8018	57,198,355.0225	142,868,588.8244
PVEM	2,127,043.4436	6.0575	85,670,233.8018	189,687,505.8835	182,540,739.6854
CD	702,281.9600	2.0000	85,670,233.8018	31,983,553.9527	117,653,787.7545
PAS	351,140.9800	1.0000	85,670,233.8018	15,991,776.9763	101,662,010.7782
PSN	351,140.9800	1.0000	85,670,233.8018	15,991,776.9763	101,662,010.7782
TOTAL	35,114,098.0000	100.0000	685,361,870.4147	1,599,177,697.6342	2,284,539,568.0489

La entrega de estos montos a cada partido político por este concepto se entregó en ministraciones mensuales dentro de los cinco días hábiles de cada mes.

Asimismo, se estableció el tope de campaña para la elección de diputados, el cual se establece multiplicando 2.5 por el costo mínimo de campaña para diputado; por tanto, el tope de campaña fue de \$849,248.5594 para las elecciones de 2003.

De igual forma, se establecieron los límites de las aportaciones de los simpatizantes; para ello, el COFIPE establece que cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes superiores al 10% del financiamiento público por actividades ordinarias permanentes¹⁴.

De la misma manera, las aportaciones de las personas físicas y morales tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público por dicha actividad.

En consecuencia, los montos correspondientes al 10% y al 0.05% corresponden a las cantidades de \$242,161,194.21 y \$1,210,805.97 respectivamente; la primera cantidad se refiere a los límites de las aportaciones que podrán hacer los simpatizantes durante al año 2003, la segunda

¹⁴ Al respecto véase los términos de la fracción I del inciso b) del párrafo 2 del artículo 49 del COFIPE.

cantidad corresponde al límite de podrá aportar una persona física o moral en 2003¹⁵.

4.2 FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA GASTOS DE CAMPAÑA EN 2003

El COFIPE señala que cuando sea un año de elección popular, se entregará un monto igual al establecido para el financiamiento público por actividades permanentes; ya que en el 2003 se realizaron elecciones intermedias, los partidos políticos recibieron un monto igual al establecido anteriormente por concepto de actividades permanentes. Por tanto, el financiamiento público para gastos de campaña quedó de la de siguiente manera¹⁶:

FINANCIAMIENTO PARA GASTOS DE CAMPAÑA	
PARTIDO	TOTAL
PAN	641,132,019.9094
PRI	714,168,268.2872
PRD	282,852,142.0316
Pt	142,868,588.8244
PVEM	182,540,739.6854
Cd	117,653,787.7545
PSN	101,662,010.7782
PAS	101,662,010.7782
TOTAL	2,284,539,568.0489

No obstante, para las elecciones de 2003 hubo 3 partidos políticos que obtuvieron su registro con fecha posterior a la última elección; para ello, el COFIPE les otorga el 2% del monto que por financiamiento total le corresponda a los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias permanentes.

¹⁵ Secretaría de Gobernación *ed.*, "Diario Oficial de la Federación", en *Diario Oficial 17-02-2003*, México, Fecha consultada: 15-03-04, <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2003/febrero/dof_17-02-2003.pdf#85>

¹⁶ *Op. Cit.*, Diario Oficial 11-02-2003, p. 34.

De esta manera, el monto total por actividades ordinarias permanentes es \$2,284,539,568.0489 y el 2% corresponde a \$45,690,791.3610; monto que se repartió a cada uno de los tres partidos por actividades ordinarias.

Consecuentemente, estos tres partidos políticos tienen derecho a financiamiento para gastos de campaña, que corresponde a un monto igual al otorgado para actividades ordinarias permanentes. Por lo tanto, a estos partidos les corresponde por financiamiento público en el 2003, las siguientes cantidades¹⁷:

PARTIDOS	FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES (AOP)	FINANCIAMIENTO PARA GASTOS DE CAMPAÑAS (GC)	FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR AOP Y GC PARA 2003
PARTIDO LIBERAL MEXICANO	45,690,791.3610	45,690,791.3610	91,381,582.7220
MÉXICO POSIBLE	45,690,791.3610	45,690,791.3610	91,381,582.7220
FUERZA CIUDADANA	45,690,791.3610	45,690,791.3610	91,381,582.7220
TOTAL	137,072,374.0830	137,072,374.0830	274,144,748.1660

Por lo que respecta a los demás partidos políticos, su financiamiento público por estos conceptos en el año 2003 fue el siguiente:

PARTIDO	FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES (AOP)	FINANCIAMIENTO PARA GASTOS DE CAMPAÑA (GC)	FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR AOP Y GC PARA 2003
PAN	641,132,019.9094	641,132,019.9094	1,282,264,039.8188
PRI	714,168,268.2872	714,168,268.2872	1,428,336,536.5744
PRD	282,852,142.0316	282,852,142.0316	565,704,284.0632
PT	142,868,588.8244	142,868,588.8244	285,737,177.6488
PVEM	182,540,739.6854	182,540,739.6854	365,081,479.3708
CD	117,653,787.7545	117,653,787.7545	235,307,575.5090
PAS	101,662,010.7782	101,662,010.7782	203,324,021.5564
PSN	101,662,010.7782	101,662,010.7782	203,324,021.5564
TOTAL	2,284,539,568.0489	2,284,539,568.0489	4,569,079,136.0978

¹⁷ *Ibidem.*, p.35.

Así pues, el financiamiento público de estos partidos ascendió a \$4,569,079,136.0978 más la cantidad dada a los partidos de reciente registro; entonces el financiamiento público por estos rubros para 2003 ascendió a \$4,843,223,884.2638 (cuatro mil ochocientos cuarenta y tres millones doscientos veintitrés mil ochocientos ochenta y cuatro 26/100 m.n.); lo que corresponde a 91.3% del presupuesto destinado por el IFE para el financiamiento a los partidos y agrupaciones políticas.

En lo que respecta a la entrega de los montos para gastos de campaña, se tomó en consideración el periodo de las campañas electorales; las cuales se iniciaron el 19 de abril de 2003 y concluyeron el 2 de julio de 2003, por lo que los partidos políticos recibieron este dinero durante los primeros seis meses del año.

4.3 FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES ESPECIFICAS PARA 2003

El financiamiento por actividades específicas se encuentra regulado por el COFIPE en el artículo 49, en donde faculta al Consejo General del IFE para que expida su reglamento; por tanto, el financiamiento por actividades específicas se encuentra regulado de manera pormenorizada en su reglamento.

Ahora bien, este tipo de financiamiento puede ser por 3 conceptos: educación y capacitación política; investigación socioeconómica y política; así como, las tareas editoriales de los partidos políticos¹⁸; tomando en cuenta que las actividades específicas tienen como objetivo promover la participa-

¹⁸ No pueden ser susceptibles de financiamiento por actividades específicas las siguientes actividades: las que tengan por objeto la obtención del voto; las encuestas que contengan reactivos sobre preferencias electorales; las que tengan por objeto primordial la promoción del partido o de su posicionamiento frente a problemas nacionales en medios masivos de comunicación; los gastos para la celebración de las reuniones por aniversarios o congresos y reuniones internas que tengan fines administrativos o de organización interna de partidos; gastos por la compra de tiempos y espacios en medios electrónicos de comunicación y erogaciones por hipotecas de las oficinas encargadas de realizar las actividades específicas, ya que se estaría financiando a dos rubros distintos de financiamiento. Al respecto véase, el artículo 4 del reglamento de financiamiento por actividades específicas en Secretaría de Gobernación *ed.*, "Diario Oficial de la Federación", en *Diario Oficial 06-03-2002*, México, Fecha consultada: 25-04-04, <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2002/marzo/dof_06-03-2002.pdf#40>

ción del pueblo en la vida democrática y la difusión de la cultura política.

Para poder recibir este tipo de financiamiento, los partidos políticos deben de presentar los documentos que comprueben los gastos erogados en el trimestre anterior por alguna de las actividades específicas ante la Secretaría Técnica de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión. Estos documentos se deben entregar en los 30 días naturales posteriores a la conclusión de cada uno de los trimestres; y cuentan con 30 días adicionales para presentar los comprobantes o muestras de las actividades realizadas.

Si la documentación recibida por la Secretaría Técnica tiene errores u omisiones se le solicita al partido político mediante el Secretario Técnico, mayor información acerca de esos gastos. Éste contará con un plazo de 50 días a partir de la recepción de la documentación, para notificar al partido político. Por su parte, el partido político tiene 15 días hábiles a partir de la notificación para traer la documentación pertinente¹⁹

En el mes de noviembre y abril, el Secretario Técnico coteja las comprobaciones de gastos que se presentaron durante los dos primeros trimestres y los dos últimos e informa a la Comisión el monto al que ascienden los gastos que comprobaron los partidos políticos en dichos trimestres.

Una vez que el Secretario Técnico tiene los informes trimestrales, realiza los cálculos para determinar la partida presupuestal que habrá de destinarse al financiamiento por actividades específicas durante el año inmediato; este cálculo debe de ser aprobado por la Comisión de Prerrogativas y posteriormente, le es comunicado a la Dirección Ejecutiva de Administración para que lo integre al anteproyecto presupuestal del IFE²⁰.

Con base en la información recibida por la Secretaría Técnica y la partida presupuestal, la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, tiene que determinar el monto por actividades específicas

¹⁹ Al respecto véase, el artículo 7 del reglamento, en Secretaría de Gobernación *ed.*, "Diario Oficial de la Federación", en *Diario Oficial 06-03-2002*, México, Fecha consultada: 25-04-04, <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2002/marzo/dof_06-03-2002.pdf#42>

²⁰ *Ibidem.*, p. 44.

por cada partido político durante el año; el cual deberá aprobar el Consejo General del IFE y no podrá ser mayor al 75% de los gastos comprobados en el año anterior²¹

Ahora bien, los conceptos de actividades específicas se dividen en gastos directos e indirectos para la determinación del financiamiento por este rubro; de esta forma, los gastos indirectos sólo serán objeto de financiamiento público hasta por un 10% del monto total autorizado.

Así, a los partidos políticos sólo se les reembolsa hasta el 75% de la cantidad que resulte de multiplicar el porcentaje para depreciación de activos fijos establecido en la ley de impuesto sobre la renta, por el monto total erogado en adquisiciones de activo fijo en el año inmediato anterior. El resultado se sumará a la cantidad que tiene cada partido político derecho a recibir como reembolso de los gastos erogados en los demás rubros; el reembolso de los gastos efectuados por adquisición de activo fijo nunca podrá ser superior al 33% de la sumatoria obtenida²².

Con base en lo anterior, los partidos políticos entregaron durante los dos primeros meses del año 2002 documentación para acreditar sus gastos en actividades específicas quedando de la siguiente manera²³:

PARTIDO POLÍTICO	IMPORTE DE LA DOCUMENTACIÓN ENTREGADA
PAN	17,895,402.52
PRI	11,990,519.65
PRD	2,126,025.37
PT	6,613,707.59
PVEM	1,840,000.00
CD	12,014,293.27
PSN	11,803,600.00
PAS	4,446,510.58
TOTAL	68,730,058.98

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ Secretaría de Gobernación *ed.*, "Diario Oficial de la Federación", en *Diario Oficial 14-02-2003*, México, Fecha consultada: 15-03-04, <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2003/febrero/dof_14-02-2003.pdf#107>

Estos montos fueron analizados por la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, resolviendo que una parte no satisfacían los requisitos exigidos para ser incluidos en el financiamiento público por actividades específicas; por lo que se le solicitó a los partidos políticos la documentación pertinente para satisfacer el reglamento en la materia.

Los partidos políticos enviaron sus respuestas respectivas con la documentación observada, la cual fue analizada y se estimó pertinente no considerar algunos de los montos mencionados como susceptibles de financiamiento público para actividades específicas.

El análisis de los importes presentados por los partidos políticos se sintetiza de la forma siguiente²⁴:

PARTIDO POLÍTICO	IMPORTE DE LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA	IMPORTE DE LA DOCUMENTACIÓN PROCEDENTE	GASTOS INDIRECTOS PRESENTADOS	ACTIVOS FIJOS PRESENTADOS	IMPORTE DE LA DOCUMENTACIÓN NO PROCEDENTE
PAN	17,895,402.52	13,297,532.14	3,646,455.89	36,069.98	915,344.51
PRI	11,990,519.65	4,513,019.08	457,908.55	---	7,019,592.02
PRD	2,126,025.37	1,563,902.14	92,147.25	---	469,975.98
PT	6,613,707.59	6,236,591.45	---	---	377,116.14
PVEM	1,840,000.00	736,000.00	---	---	1,104,000.00
CD	12,014,293.27	11,370,293.27	---	---	644,000.00
PSN	11,803,600.00	9,043,600.00	---	---	2,760,000.00
PAS	4,446,510.58	3,660,882.93	430,500.00	---	355,127.65
TOTAL	68,730,058.98	50,421,821.01	4,627,011.69	36,069.98	13,645,156.30

Asimismo, los gastos indirectos solo podrán ser financiados hasta por un 10% del monto total de las actividades específicas; por tanto, los montos son los siguientes²⁵:

²⁴ *Ibidem.* pp. 150 y 151.

²⁵ *Ibidem.* p. 151.

PARTIDO POLÍTICO	IMPORTE DE LA DOCUMENTACIÓN PROCEDENTE (A)	TOPE DE FINANCIAMIENTO POR GASTOS INDIRECTOS (10% DE A)	GASTOS INDIRECTOS PRESENTADOS	IMPORTE PARA SER INCLUIDO COMO FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES ESPECÍFICAS POR GASTOS INDIRECTOS
PAN	13,297,532.14	1,329,753.21	3,646,455.89	1,329,753.21
PRI	4,513,019.08	451,301.91	457,908.55	451,301.91
PRD	1,563,902.14	156,390.21	92,147.25	92,147.25
PT	6,236,591.45	623,659.15	---	---
PVEM	736,000.00	73,600.00	---	---
CD	11,370,293.27	1,137,029.33	---	---
PSN	9,043,600.00	904,360.00	---	---
PAS	3,660,882.93	366,088.29	430,500.00	366,088.29
TOTAL	50,421,821.01	5,042,182.10	4,627,011.69	2,239,290.66

En lo que respecta a los activos fijo, se establece que la adquisición de éstos (mobiliario, equipo de oficina, material didáctico, equipo de computo, etc.) se debe destinar únicamente para realizar actividades específicas; el cual, se reembolsará a los partidos políticos la cantidad que resulte de multiplicar el porcentaje para depreciación de activos fijos por el monto total erogado en adquisición de activo fijo.

Dicho reembolso sólo se aplicará a las erogaciones destinadas a la adquisición de activo fijo en el año inmediato anterior; el resultado se sumará a la cantidad que el partido político compruebe por gastos sujetos de financiamiento, tal monto no podrá ser superior al 33% en los tres tipos de actividades.

En este rubro el PAN fue el único que presentó gastos por activos fijos, lo cual se muestra en la siguiente tabla²⁶:

²⁶ *Ibidem.*, p.152.

ACTIVOS FIJOS PRESENTADOS POR EL PAN			
CONCEPTO	IMPORTE	%	IMPORTE PARA SER INCLUIDO EN EL CÁLCULO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDADES ESPECÍFICAS
COMPRA DE COMPUTADORA	13,782.99	30*	4,134.90
COMPRA DE COMPUTADORA	13,782.99	30	4,134.90
COMPRA DE CAMA DIGITAL	8,504.00	30	2,551.20
TOTAL	36,069.98	---	10,820.99

(*) Porcentaje para depreciación de activos fijos establecido en la Ley de Impuestos Sobre la Renta.

Por tanto, el financiamiento por actividades específicas se determina sumando el importe de los gastos indirectos y los activos fijos totales; por ello, el financiamiento público por actividades específicas para el año 2003 relativo a los dos primeros trimestres del ejercicio del año 2002 son los siguientes²⁷:

PARTIDO POLÍTICO	IMPORTE DE LA DOCUMENTACIÓN PROCEDENTE	IMPORTE DE GASTOS INDIRECTOS Y ACTIVOS FIJOS PARA SER INCLUIDA COMO ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTAL DE LA DOCUMENTACIÓN ACEPTADA
PAN	13,297,532.14	1,340,574.20	14,638,106.34
PRI	4,513,019.08	451,301.91	4,964,320.99
PRD	1,563,902.14	92,147.25	1,656,049.39
PT	6,236,591.45	---	6,236,591.45
PVEM	736,000.00	---	736,000.00
CD	11,370,293.27	---	11,370,293.27
PSN	9,043,600.00	---	9,043,600.00
PAS	3,660,882.93	366,088.29	4,026,971.22
TOTAL	50,421,821.01	2,250,111.65	52,671,932.66

Ahora bien, ningún concepto podrá ser mayor al 75% de los gastos comprobados en el año inmediato anterior; por lo tanto, el financiamiento público por actividades específicas de los dos primeros trimestres del ejercicio 2003 se describen a continuación²⁸:

²⁷ *Ibidem.*, pp. 152 y 153.

²⁸ Secretaría de Gobernación *ed.*, "Diario Oficial de la Federación", en *Diario Oficial 14-02-2003*, México, Fecha consultada: 15-03-04, <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2003/febrero/dof_14-02-2003.pdf#153>

PARTIDO POLÍTICO	FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDADES ESPECÍFICAS PARA EL AÑO 2003 (LOS DOS PRIMEROS TRIMESTRES)
PAN	10,978,579.76
PRI	3,723,240.74
PRD	1,242,037.04
PT	4,677,443.59
PVEM	552,000.00
CD	8,527,719.95
PSN	6,782,700.00
PAS	3,020,228.42
TOTAL	39,503,949.50

El monto total de este financiamiento se da en dos ministraciones, la primera se da una vez que se aprueba el financiamiento para actividades ordinarias en el mes de enero y la otra ministración correspondiente a las actividades realizadas durante los dos últimos trimestres del año anterior, se entregará en el mes de mayo.

De esta manera, se calcula y, posteriormente se otorga a los partidos políticos el financiamiento público, en este caso los montos corresponden al ejercicio 2003.

4.4 HACIA UNA REFORMA DEL FINANCIAMIENTO

Es indiscutible que el financiamiento a partidos políticos en México, necesita reformarse, no sólo por los recientes escándalos de dinero que se han suscitado, sino también por el impacto que estos problemas han generado al sistema político.

Ahora bien, se han revisado los cambios propuestos en la legislatura pasada²⁹, con el fin de vislumbrar hacia dónde se dirige la reforma del financiamiento; por ello, es menester mencionar los rubros principales que han ido surgiendo en iniciativas presentadas en la legislatura LIX, con el fin de percibir cuales son los puntos principales en debate. Por tanto, éstos son:

²⁹ Vid Supra p. 70.

- La transparencia y la rendición de cuentas para informar y mantener accesible o abierta la información sobre la administración de los recursos públicos y privados; así como, la generación de informes semestrales concernientes al origen y monto que reciban por cualquier modalidad de financiamiento los partidos políticos³⁰;
- La creación de una nueva fórmula para calcular el financiamiento por actividades permanentes a partir de multiplicar el 40% del salario mínimo por el número de ciudadanos que integran el padrón electoral; (lo cual implica una reducción del financiamiento público)³¹
- La reducción de los gastos de campaña a $\frac{3}{4}$ partes del financiamiento por actividades permanentes.
- Si sólo se renueva la Cámara de Diputados el monto para gastos de campaña será la mitad del financiamiento por actividades ordinarias permanentes.
- La posibilidad de que los bienes de los partidos políticos que pierdan registro pasen a la Federación.
- La ampliación de las funciones de la Comisión de Fiscalización para solicitar información de personas físicas y morales.
- La regulación de las precampañas.
- El tiempo de duración de campañas electorales: la de diputados y la de senadores iniciarán 48 días antes de la jornada electoral, y la de presidente 93 días antes de la elección; así como el tiempo de las precampañas: la de diputados y la de senadores no podrán exceder de 22 días, la de presidente de 45 días.
- La creación de una nueva fórmula para determinar el financiamiento para actividades permanentes, partiendo de un elemento gradual anual, el cual es: 1-2005; 0.9-2006; 0.8-2007; 0.7-2008; 0.6-2009 y años posteriores; y de un nuevo elemento: factor del premio al voto³².

³⁰ Iniciativa presentada por Jesús Emilio Martínez del partido Cd, véase Cámara de Diputados *ed.*, *Iniciativa presentada en la Comisión Permanente, dic 2003-mar 2004, del Primer Año, de la LIX Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1447, Miércoles 3 de marzo de 2004, Fecha de actualización página: 28-04-2004, México, Fecha consultada: 04-05-2004, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040303.html#Ini20040303Jesus>>

³¹ Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, véase, Cámara de Diputados *ed.*, *Iniciativa presentada en el Segundo Período, mar-abr 2004, del Primer Año, de la LIX Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1461-II, Martes 23 de marzo de 2004, Fecha de actualización página: 28-04-2004, México, Fecha consultada: 04-05-2004, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/Anexo-11-23mar.html#Ini20040323Ejec-const>>

³² Iniciativa presentada por José Alberto Aguilar Ñarritu, PRI; Manuel Camacho Solís y Emilio Zebadúa González, PRD; y Jesús Emilio Martínez Álvarez, Cd, véase, Cámara de Diputados *ed.*, *Iniciativa presentada en el Segundo Período, mar-abr 2004, del Primer Año, de la LIX Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1461-II, Martes 23 de marzo de 2004, Fecha de actualización página: 28-04-2004, México, Fecha consultada: 04-05-2004, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/Anexo-11-23mar.html#Ini20040323PRD-PRI>> y <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/Anexo-11-23mar.html#Ini20040323Camacho>>

- La reducción al 50% del financiamiento para gastos de campaña en elecciones intermedias.
- La distribución del financiamiento público, 50% igualitariamente y 50% por fuerza proporcional³³.
- Los consejeros electorales después de su cargo no podrán desempeñar cargos en el poder ejecutivo, legislativo o judicial.

Ahora bien, una reforma en materia de financiamiento no es fácil, ya que se requiere de mucho consenso, y un profundo análisis de los elementos que se pretenden reformar; ya que de lo contrario, se pueden aprobar reformas que beneficien a determinados partidos.

No obstante, se necesita una reforma en dicha materia, en la cual los puntos que más se mencionan para una posible reforma electoral en materia de financiamiento son:

- La regulación de precampaña, ya que en las elecciones del año 2000 se presentaron problemas que evidenciaron la carencia de regulación en esta materia.
- El tiempo de duración de las campañas y precampañas, ya que si el tiempo de campaña es muy grande, el dinero utilizado es mayor, por lo que se puede incurrir en actos ilegales.
- Nuevas fórmulas del financiamiento que establecen una reducción del financiamiento público.
- Mayor coordinación entre el IFE y las autoridades electorales para la fiscalización; así como, mecanismos de sanciones.
- Reglamentación para auditar a los partidos políticos, y hacer mas transparentes las cuentas otorgadas por éstas instituciones.
- Mayores atribuciones al IFE para la investigación de delitos electorales, ya que en los escándalos surgidos en el año 2000, se evidenció la falta de atribuciones del instituto para la investigación de éstos.

³³ Iniciativa presentada por Pedro Vázquez González, PT, véase, Cámara de Diputados *ed.*, *Iniciativa presentada en el Segundo Período, mar-abr 2004, del Primer Año, de la LIX Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1464, Viernes 26 de marzo de 2004, Fecha de actualización página: 28-04-2004, México, Fecha consultada: 04-05-2004, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040326.html#Ini20040326Pedro>>

- Regulación para los bienes adquiridos por los partidos políticos que pierden su registro, ya que no existe reglamentación en este rubro.
- La distribución del financiamiento, este tema es controvertido, ya que a los partidos chicos, les conviene un mayor porcentaje de manera igualitaria y viceversa.

Sin duda, la próxima reforma electoral en materia de financiamiento tendrá que contener alguno de estos rubros; sin embargo, para llegar a ésta se va a necesitar un amplio consenso, en donde el PRI juega un papel muy importante ya que cuenta con 224 votos con los que se aprobarían o no una posible reforma.

4.5 CONSIDERACIONES PARA UNA REFORMA EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO

Los problemas de financiamiento se han hecho presentes en nuestro país en las tres fuerzas principales: PRI, PAN, y PRD; lo cual no sólo ha lastimado la confianza en las elecciones, sino al mismo sistema político de nuestro país.

Por ello, se necesitan no sólo reformas para tener un marco legal competente, sino también buscar elementos alternos que coadyuven a mejorar los mecanismos electorales.

De esta forma, se tiene que tener en cuenta que no existen verdades absolutas en materia de financiamiento político; ya que se deben tomar en cuenta las características específicas del sistema político y del sistema de partidos; así como, la relación indisoluble del tema con los valores de cultura política.

Lo anterior se debe de considerar, ya que la percepción de un tema puede ser vista de diferente manera, como es el caso de la publicación de los gastos y fuentes de financiamiento, que en los países escandinavos son percibidas como una violación al principio fundamental del secreto del voto, mientras que en Alemania y Canadá son vistas como una garantía de

la transparencia de la vida política y del derecho de la ciudadanía a estar informada³⁴.

Por tanto, la reforma del financiamiento se debe de analizar como una parte integral de la reforma electoral, en la cual se debe tomar en cuenta los efectos que puedan provocar dichos cambios; esto es, se debe de examinar el financiamiento en función de objetivos y efectos, sin perder de vista que es un tema que necesita ser transformado constantemente para poder dar respuesta al Estado³⁵.

De esta manera, “las regulaciones normativas por sí solas no van a solucionar el problema de la financiación de la política. Los excesos reglamentarios se convierten por ejemplo en el mejor cómplice para alegar la complejidad e incomprensión de la norma para justificar su incumplimiento y burla. Nunca debe olvidarse como recordaba Sartori que el sistema electoral es el instrumento más susceptible de manipulación de la política.”³⁶

Por ello, se deben buscar mecanismos de acción para contar con una nueva relación entre ética y política, que impliquen una transformación cultural a largo plazo.

El problema no es sencillo, ya que cada día existe un mayor número de abstencionismo electoral; así como, un repudio total y falta de credibilidad a la política.

Por otra parte, los rubros que se pretenden reformar en el financiamiento se debe reflexionar ampliamente. En este sentido, se debe tomar en cuenta que las elecciones en México son muy caras, y que el rubro en el que se invierte mas financiamiento público es el de los medios elec-

³⁴ Zovatto, Daniel, “América Latina”, en Seminario Internacional sobre dinero y contienda político-electoral: retos para la democracia, México, FCE. e IFE., 2003, p. 88.

³⁵ Zovatto, Daniel ed., *La Financiación Política y su Impacto en la Ética de la Administración Pública en América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, Fecha consultada: 23-03-04, <<http://www.clad.org.ve/0030403.html>>

³⁶ Carrillo Flores, Fernando, *op. cit.*

trónicos³⁷.

Igualmente, se debe considerar que al contar con campañas costosas, se tienen que buscar mayores recursos, y en pro de éstas acciones se pueden generar violaciones a la legislación electoral.

Asimismo, al depender tanto del dinero se tiende a corromper y a tomar decisiones a favor a intereses económicos y no el bien común.

La búsqueda de incentivos para que se respete la ley y no se busquen opciones para violarla es imprescindible; así como trabajar con la sociedad civil en la gestación de controles para hacer mas transparentes y públicos la fiscalización de los partidos políticos, son puntos que se deben tomar en consideración; y en donde, podemos rescatar experiencias de otros países en la implementación de estos controles.

Finalmente, no se debe olvidar que los principales problemas a los que se enfrenta el financiamiento político son: la pérdida de prestigio de la política; la disminución de la participación en las elecciones y su asociación inminente con la corrupción. Por ello, el reto del financiamiento a partidos políticos es buscar mecanismos para afrontarlos.

³⁷ Lo cual puede originar un círculo vicioso, ya que son los principales beneficiados en las campañas políticas, por tanto no se debe perder de vista que el dinero no solo compra votos sino decisiones.

CONCLUSIONES

Uno de los motivos que me llevo a realizar este trabajo fue el conocer el estado del arte del financiamiento, debido a los escándalos políticos suscitados (pemexgate, amigos de Fox, etc.); por tanto, en primer instancia el tema de financiamiento a partidos políticos y sus reformas en México, apuntó a contestar la siguiente pregunta ¿Cuál es la situación actual de los partidos políticos en México en materia de financiamiento a partir de las reformas electorales que se han instaurado desde 1977?

Al respecto se llega a las siguientes conclusiones:

El tema de financiamiento en México se debe entender en un contexto democrático; el cual se da a través de reformas electorales, las cuales buscan fortalecer a las elecciones; ya que éstas son el único medio legítimo de arribar al poder político.

En este sentido, estas reformas se dirigen a crear condiciones de equidad y transparencia, con los cuales se busca crear condiciones justas y limpias de competencia en los procesos electorales.

Por tanto, el tema de financiamiento de los partidos políticos, no puede verse de manera aislada, sino como una parte del proceso de las elecciones. Esto es, el fin es la democracia, el medio las reformas y el objeto (en este caso), el financiamiento de los partidos políticos como una parte integral del funcionamiento de éstas.

Ahora bien, la regulación y el desarrollo del financiamiento en México se han dado a través de las reformas electorales; las cuales -en sus inicios- buscaron establecer un sistema de partidos para legitimar las elecciones y en donde el financiamiento era modificado a discreción por un solo partido político (PRI), lo cual se traducía en regulaciones en beneficios de éste.

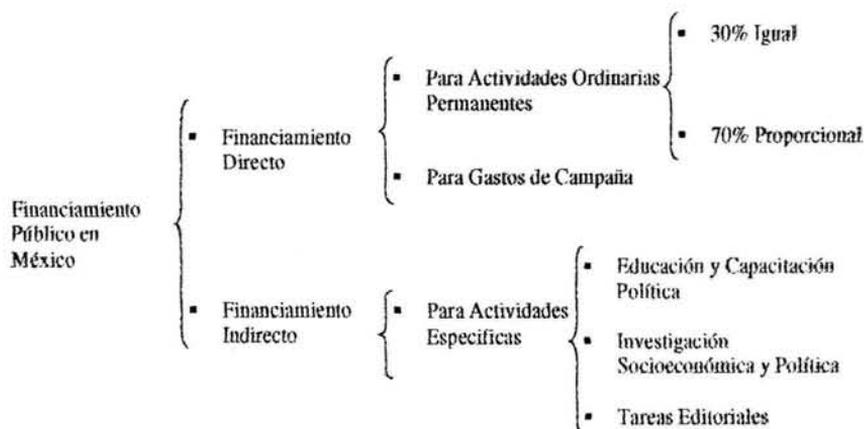
De esta forma, el primer tipo de financiamiento que se contempló

en México fue el financiamiento público indirecto, el cual era otorgado de manera igualitaria. Posteriormente se consideró al financiamiento público directo, el cual se otorgó de manera proporcional; y no es hasta 1993 cuando se contempló el financiamiento privado, creando así un sistema de financiamiento mixto, en donde el financiamiento público siempre ha prevalecido.

Si bien, el resultado de las negociaciones del tema de financiamiento se reflejan en leyes, éste factor es fundamental para poder llegar a consensos sobre el tema. A través de la revisión de las diferentes reformas, éste ha sido cada vez más complejo y con menos acuerdos (resultado que se refleja, actualmente en la nula aprobación de reformas en este rubro), aunque todo mundo sabe que se tiene que reformar.

La última reforma electoral, comprendió un período de casi dos años de negociación, sin llegar a acuerdos en el tema de financiamiento. Sin embargo, esta reforma se aprobó -en cuanto a financiamiento- con factores de presión de tiempo; por lo que se dio una reforma en donde nunca se llegó a un consenso en este tema.

De esta manera, se reconoce el siguiente sistema de financiamiento en México:





Asimismo, la discusión suscitada por parte de los principales actores políticos en este tema, apunta a contemplar los siguientes puntos del financiamiento:

- La regulación de las precampañas.
- Una mayor fiscalización de los recursos.
- Un mayor control del financiamiento privado.
- Un mayor porcentaje de votación para que los partidos políticos obtengan registro.
- La reducción del financiamiento en elecciones intermedias.
- La regulación de los bienes de los partidos que pierde registro.
- Una disminución de los tiempos de campañas.
- La disminución del financiamiento público.
- Regulación para los bienes de partidos que pierden registro.

Por otra parte, el supuesto del cual partió este trabajo, fue que las reformas electorales que se han realizado en México desde 1977 en financiamiento han contribuido a generar mejores condiciones de competencia y que aún existen puntos pendientes en la agenda política, que permitan garantizar la operatividad de dichas reformas en la competencia políti-

ca; si bien es cierto, se rebaso por mucho, ya que en un inicio creí que era un tema con fórmula y de regulación, lo cual limita el trabajo, ya que bajo esa concepción se esquematizó; por otro lado, se logro el objetivo y se comprobó dicho supuesto.

Sin embargo, el tema de financiamiento no es un asunto que se deba entender sólo de regulación normativa; ya que el proceso para llegar a éste es eminentemente político, y debe sujetarse a los objetivos que se persiguen y a los efectos que puedan producirse, ya que afectan al sistema en su conjunto, o bien pueden provocar condiciones favorables para un partido político -en donde las relaciones de poder hacen aún más problemático dicho tema-

De esta forma, el financiamiento va más allá, pues es parte de un proceso que requiere consenso entre las fuerzas políticas con representación en la Cámara, análisis de los elementos a reformar, repercusiones sobre otros rubros, manipulación política, entre otros; y que sin esto, la operatividad del mismo nunca va a estar garantizada

Por tanto, en financiamiento no existen leyes universales ni definitivas; esto es, el modelo que funcione en otro país, no puede dar los mismos resultados aquí, pero sí pueden contribuir en cuanto experiencias, parámetros, resultados, problemas suscitados por las regulaciones, etc.

El financiamiento tiene que ver con las características de cada sociedad, para que pueda responder a los problemas que se susciten; asimismo, requiere de una constante transformación con relación a los problemas que se enfrenten.

De este modo, considero que el Financiamiento Público debe prevalecer sobre el privado; sin embargo, el financiamiento público otorgado a los partidos políticos es excesivo, tan sólo para las elecciones de 2003 se destino el 47.82% del presupuesto total del IFE para financiamiento público de partidos políticos y agrupaciones políticas lo cual equivale a

5306'068,598.60; cifra que representa una carga económica para el Estado.

Por consiguiente, se debe considerar la disminución de éste, pero poniendo atención al tipo de fórmulas que se planteen. Al respecto existe una iniciativa en la presente legislatura que propone calcular el financiamiento por actividades permanentes a partir de multiplicar el 40% del salario mínimo por el número de ciudadanos que integran el padrón, lo que reduciría el financiamiento por esta actividad; asimismo existe otra iniciativa en la cual se toma en cuenta un nuevo factor del premio al voto.

En este sentido, se debe considerar que si se depende mucho del financiamiento público y además es excesivo, es más fácil de corromperlo; así como, favorecer a ciertos sectores.

Asimismo, debe existir una concordancia entre el dinero otorgado y los topes de campaña, porque en la elección de 2003 se les dio más dinero del que establecen los topes.

Considero que se debe diferenciar entre los procesos intermedios y los procesos electorales en los que se renueva el Congreso y se elige Presidente, ya que no existe una diferencia con los procesos; obteniendo así para los procesos electorales intermedios un financiamiento excesivo.

Del mismo modo, no se debe dejar de lado el financiamiento privado; ya que si bien, considero que debe ser inferior al financiamiento público, se deben buscar medidas para fomentar las donaciones y transparentarlas, para que los partidos políticos no dependan solo del financiamiento público.

Además, se debe tomar en cuenta que este tipo de financiamiento es muy importante ya que la regulación de éste, en el COFIPE consiste en la prohibición y topes de aportación de personas físicas y morales; además, este tipo de dinero es el que ocasiona muchos problemas en el financiamiento. Por tanto, considero que no se le ha dado la importancia –al financiamiento

privado- ni para su debate ni para su regulación.

De ningún modo se debe satanizar este tipo de financiamiento, en cambio se pueden buscar mecanismos para fomentarlo y regularlo de tal modo que se reduzcan los problemas ocasionados por éste.

Otro punto de gran importancia es el dinero que se invierte en los medios electrónicos que para las elecciones de 2003 le dejaron ganancias “de cuando menos 60 millones de dólares”¹ a las televisoras; esto quiere decir que mas del 50% del presupuesto de los partidos políticos.

Lo anterior requiere tomar cartas en el asunto ya que las campañas se vuelven mas honerosas y en cambio el discurso político, el debate, las propuestas cada vez son más pobres y menos conocidas. Este punto es nodal para la reducción de los costos en las campañas políticas.

Otro punto para reducir los costos de campaña, es la reducción de estas ya que actualmente tenemos que la campaña para presidente dura 6 meses, la de senadores 3 ½ y la de diputados 3 meses a lo cual se debe considerar el tiempo de precampañas.

De las experiencias internacionales creo que es un opción buena el sistema adoptado por la Sociedad Civil en Argentina, por medio de Poder Ciudadano; el cual busca aumentar la transparencia y el papel protagónico de la sociedad civil en el control del financiamiento de las campañas políticas, lo cual lo hacen por medio de: firmar un acuerdo de transparencia con los partidos políticos en el cual se comprometer a informar sobre los gastos, posteriormente es el monitoreo independiente de los gastos de publicidad de los partidos, y por último se cruzan, comparan y difunden la información.

Si bien se ha dicho que el financiamiento es un tema difícil, se concluye que los principales problemas que enfrenta en México son: la corrupción, costos de campaña, financiamiento ilegal, falta de ética en la política y respeto a la legislación electoral, para que resulte más fácil

respetarla que buscar vacíos en ésta.

Es así como, existen puntos que los actores políticos no contemplan y son de gran relevancia:

- Mayores mecanismos de sanciones.
- Regulación para auditar a los partidos políticos.
- Concordancia de topes con el financiamiento recibido.
- Fomentar el financiamiento privado.
- Campañas menos honorerosos.
- Buscar mecanismos para activar el debate y el contenido del discurso político.
- Participación de la sociedad civil como medio de control para los procesos electorales.
- Regulación de los medios electronicos.

¹ Cervantes, Jesusa y Gil Olmos, José, "El jugoso negocio electoral", *Proceso*, México, No. 1391, 29 de Junio de 2003, p. 7.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Pedro, *et. al.*, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la transición democrática, A. C., 1995.
- Bailleres, Enrique, "Transición, democracia y proceso electoral 2000 en México: análisis y perspectivas" en Fung, Thalia y Pineda, Juan de Dios, *Los desafíos de la ciencia política en el siglo XXI*, México, Universidad de la Habana, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.
- Becerra, Ricardo *et. al.*, *La mecánica del cambio Político en México: Elecciones, Partidos y Reforma*, México, Cal y Arena, 2000, p. 253. y Prud'Homme, Jean-FranVois (Coord.), *op. cit.*
- _____, *La Reforma de 1996: una descripción general*, México, FCE, 1997.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicolo, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1982.
- Dahl, Robert A., *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993.
- Díaz Montiel, Fernando, "Reforma", en Bokser-Liwerant, Judit *et.al.* (Comp.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO., CONACYT., Fundación Heinrich Böll y FCE., 2000.
- Díaz-Santana, Héctor, "Financiamiento de partidos políticos", en Bokser-Liwerant, Judit *et.al.* (Comp.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO., CONACYT., Fundación Heinrich Böll y FCE., 2000.
- Fuentes, Mario L. y Lumbreras, Jorge, *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*, México, Diana, 1996.
- García Escudero, M. Piedad y Pendás García, Benigno, *cit. pos.* Díaz-Santana C., Héctor, "Financiamiento de partidos políticos", en Bokser-

Liwerant, Judit *et.al.* (Comp.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO., CONACYT. , Fundación Heinrich Böll y FCE, 2000.

Held, David, *La democracia y el orden global del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, España, Paidós, 1997.

Huntington, Samuel, "Alma por alma: ciencia política y reforma política" en, *Democratización, partidos políticos y procesos electorales*, México, 1988.

Mirón Lince, Rosa María y Valverde Viesca, Karla, "Partidos políticos, financiamiento y reforma" en Mirón Lince, Rosa María y Valdés, Leonardo (Coords.), *Partidos y elecciones*, Congreso Nacional de Ciencia Política, México, UAM/ IFE/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.

Pérez Fernández del Castillo, Germán, "Reforma del Estado", en Bokser-Liwerant, Judit *et.al.* (Comp.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO., CONACYT., Fundación .Heinrich Böll y FCE., 2000.

Prud' Homme, Jean-François (Coord.), " Alternativas para la regulación y el control del financiamiento y gasto de los partidos políticos en México", en Alcocer, Jorge (Comp.), *Dinero y Partidos*, México, Nuevo Horizonte Eds./Centro de estudios para un proyecto nacional / Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1993.

Rivera Rodríguez, José Enrique, " El financiamiento público de los partidos políticos en las leyes electorales de México ", en Vega Hernández, Rodolfo *et. al.* (Coords.), *Reforma política electoral y democracia en los gobiernos locales*, México, Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S.C., 2001.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, 2ª edición, México, Nueva Imagen, 1999.

Solari, Aldo, "Los obstáculos a una reforma política en la democracia", en Nohlen, Dieter y Solari, Aldo (Comp.), *Reforma política y consolidación democrática*, 4ª. Edición, México, Nueva Sociedad, 1988.

Zovatto, Daniel, "América Latina", en Instituto Federal Electoral, *Seminario Internacional sobre dinero y contienda - electoral: retos para la democra-*

cia, México, FCE. e IFE., 2003.

DOCUMENTOS LEGALES

Cámara de Diputados *ed.*, *Iniciativa presentada en el Primer Período, sept-dic 2002, del Tercer Año, de la LVIII Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1102, Viernes 04 de octubre de 2002, Fecha de actualización página: 12-11-2002, México, Fecha consultada: 21-10-2003, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/oct/20021004.html#Ini20021004#Aguerrevere>>

Iniciativa presentada en el Segundo Período Ordinario, del Segundo Año, de la LVIII Legislatura, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 25, Viernes 23 de abril de 1999, Fecha de actualización página: 12-11-2002, México, Fecha consultada: 21-10-2003, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/1999/abr/990423.html#Ini99023Cofipe>>

Iniciativa presentada en el Segundo Período, mar-abr 2003, del Tercer Año, de la LVIII Legislatura, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1220, Viernes 28 de marzo de 2003 (1054), Fecha de actualización página: 12-11-2002, México, Fecha consultada: 21-10-2003, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2003/mar/20030328.html#Ini20030328Amador>>

Iniciativa presentada en el Segundo Período, mar-abr 2004, del Primer Año, de la LIX Legislatura, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1461-II, Martes 23 de marzo de 2004, Fecha de actualización página: 28-04-2004, México, Fecha consultada: 04-05-2004, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/Anexo-11-23mar.html#Ini20040323Ejec-const>>

Iniciativa presentada en el Segundo Período, mar-abr 2004, del Primer Año, de la LIX Legislatura, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1461-II, Martes 23 de marzo de 2004, Fecha de actualización página: 28-04-2004, México, Fecha consultada: 04-05-2004, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/Anexo-11-23mar.html#Ini20040323PRD-PRI>>

Iniciativa presentada en el Segundo Período, mar-abr

2004, *del Primer Año, de la LIX Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1464, Viernes 26 de marzo de 2004, Fecha de actualización página: 28-04-2004, México, Fecha consultada: 04-05-2004, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040326.html#Ini20040326Pedro>>

., *Iniciativa presentada en la Comisión Permanente, del Segundo Año, may-ago 2002, de la LVIII Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1032, Viernes 28 de junio de 2002, Fecha de actualización página: 12-11-2002, México, Fecha consultada: 21-10-2003, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/jun/20020628.html#Ini20020628Financiamiento>>

., *Iniciativa presentada en la Comisión Permanente, mayo-ago 2003, del Tercer Año, de la LVIII Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1308, Viernes 08 de agosto de 2003, Fecha de actualización página: 12-11-2002, México, Fecha consultada: 21-10-2003, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2003/ago/20030808.html#Ini20030808Leyva>>

., *Iniciativa presentada en la Comisión Permanente, dic 2003- mar 2004, del Primer Año, de la LIX Legislatura*, Servicios de Gaceta Parlamentaria, Gaceta Parlamentaria No. 1447, Miércoles 3 de marzo de 2004, Fecha de actualización página: 28-04-2004, México, Fecha consultada: 04-05-2004, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040303.html#Ini20040303Jesus>>

., *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Leyes Federales, Fecha de actualización de página: 09-02-2004, México, 129 páginas, Fecha consultada: 20-02-2004, <<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/5.pdf>>

., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Leyes Federales, Fecha de actualización de página: 09-02-2004, México, 90 páginas, Fecha consultada: 20-02-2004, <<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>>

Secretaría de Gobernación *ed.*, “Diario Oficial de la Federación”, en *Diario Oficial* 11-02-2003, México, Fecha consultada: 15-03-04,

<http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2003/febrero/dof_11-02-2003.pdf>

_____, "Diario Oficial de la Federación", en *Diario Oficial* 09-02-2000, México, Fecha consultada: 03-03-04, <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2000/febrero/dof_09-02-2000.pdf>

_____, "Diario Oficial de la Federación", en *Diario Oficial* 17-02-2003, México, Fecha consultada: 15-03-04, <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2003/febrero/dof_17-02-2003.pdf>

_____, "Diario Oficial de la Federación", en *Diario Oficial* 06-03-2002, México, Fecha consultada: 25-04-04, <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2002/marzo/dof_06-03-2002.pdf>

_____, "Diario Oficial de la Federación", en *Diario Oficial* 14-02-2003, México, Fecha consultada: 15-03-04, <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2003/febrero/dof_14-02-2003.pdf>

PÁGINAS WEB

Ace Project *ed.*, "El significado de la democracia" en *Educación Electoral, Administración y Costo de Elecciones*, México, Fecha consultada: 15-01-04, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/ve/vec05b01.htm>>

Carrillo Flores, Fernando, *La financiación de la política*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, México, Fecha consultada: 23-03-04, <http://www.iigov.org/revista/?p=4_06>

Instituto Federal Electoral *ed.*, "Régimen Financiero de los partidos políticos y financiamiento público aprobado para 1997", México, Fecha consultada: 01-09-03, <http://www.ife.org.mx/instituto_federal_electoral_archivos/regimenf.html>

_____, "Respuesta a 25 preguntas esenciales", México, Fecha consultada: 25-03-04, <<http://www.ife.org.mx/wwwife/25pregu2.htm>>

Pinto-Duschinsky, Michael *ed.*, "El financiamiento privado" en *Partidos y Candidatos*, traductor: Zuckermann, Yuri, Administración y Costo de Elec-

ciones, Fecha de actualización: 2001-11-08 por Navarro, Carlos, México, Fecha consultada: 28-08-03, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/pc/pcd02.htm>>

_____, "Financiamiento de partidos y Candidatos" en *Partidos y Candidatos*, traductor: Camacho, Alejandro, Administración y Costo de Elecciones, Fecha de actualización: 2003-04-28 por Navarro, Carlos, México, Fecha consultada: 28-08-03, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/pc/pcd.htm>>

Santolaya, Pablo y Ióiguez, Diego *ed.*, "Estrategias de creación" en *Marco Legal*, Administración y Costos de Elecciones, Fecha de actualización: 2001-08-20 por Navarro, Carlos, México, Fecha consultada: 28-08-03, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/If/Ifb04.htm>>

_____, "Procesos de reforma electoral" en *Marco Legal*, Administración y Costos de Elecciones, Fecha de actualización: 2001-08-20 por Navarro, Carlos, México, Fecha consultada: 28-08-03, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/If/Ife.htm>>

_____, "Procesos de creación y reforma" en *Marco Legal*, Administración y Costos de Elecciones, Fecha de actualización: 2001-08-20 por Navarro, Carlos, México, Fecha consultada: 28-08-03, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/If/Ifc.htm>>

Úlloa, Félix *ed.*, *Democracia y financiamiento de los partidos políticos. Una propuesta para el Salvador*, Mar y arena, revista electrónica de la Facultad de Ciencias Sociales de Mazatlán, México, 62 páginas, Fecha consultada: 10-12-03 <<http://www.mz.uasnet.mx/maryarena/enero02/web/democraciayfinanciamiento/felix.htm>>

HEMEROGRAFIA

Alcocer, Jorge, "De las reformas electorales a las reformas del Estado", *Revista del Senado de la República*, México, 1997, Volumen 3, No. 9, octubre-diciembre.

Aziz, Alberto y Alonso, Jorge, *Reforma política y deformaciones electorales*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropolo-

gía Social, Cuadernos de la Casa Chata 102, SEP. Cultura, 1984.

Bovero, Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, México, IFE., 1996, Colección: "Temas de la democracia", Conferencias magistrales 2.

Cervantes, Jesusa y Gil Olmos, José, "El jugoso negocio electoral", *Proceso*, México, No. 1391, 29 de Junio de 2003, p.7.

Instituto Federal Electoral *ed.*, *Glosario electoral básico juvenil*, México, IFE., 1996.

Prud'Homme, Jean-François, *Consulta Popular y democracia directa*, México, IFE, 1997, Cuadernos de Divulgación de la cultura Democracia No. 15.

Silva-Herzog Marqués, Jesús, *Esféras de la democracia*, México, IFE., 1996, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 9.