

FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Jesús López Serrano

Resulta interesante hoy en día reflexionar acerca de las formas de hacer política por parte de los partidos políticos, ya que son las entidades legalmente reconocidas por el actual régimen para acceder a los puestos de representación popular mediante el sufragio universal.

Desde el punto de vista institucional, los partidos políticos son organizaciones para la expresión de la sociedad; es decir, los canales adecuados para equilibrar los mecanismos en los cuales está inmersa la propia sociedad y el sistema político; además, en las modernas democracias la participación popular es la principal legitimadora de esos sistemas¹ aludidos por los politólogos.

Por consiguiente, el desarrollo de las formas de gobierno representativo en la actualidad se encuentra ligado a la emergencia de los partidos políticos y en gran medida a la puesta en marcha de las insti-

¹ Josep Lapalombara, *Political Parties and Political Development*, New Jersey, Princeton University Press, 1996, p. 399.

tuciones electorales² que particularmente en México han refuncionalizado al sistema político gradualmente, mediante el reformismo a las diversas legislaciones electorales.

En especial en nuestro país, las diversas elecciones que se efectuaron durante mucho tiempo, fueron creando desconfianza de la sociedad hacia el sistema de partidos, que en México tradicionalmente favorecían al partido oficial, pues las condiciones de equidad y equilibrio no existían (todavía no existen) y manifestaban grandes cuestionamientos hacia el gobierno y sus preferencias en todos los sentidos por el Partido Revolucionario Institucional, mismo que normalmente marcaba las pautas para llevar a cabo el reformismo gradual de la legislación electoral.

Era menester empezar, a partir de los sesenta, por crear nuevos mecanismos que se introdujeran en las leyes para que el sistema de partidos se presentara más saludable en cuanto a las condiciones para la contienda electoral partidista; y así se empieza a gestar el interesante y apasionado tema del Financiamiento, ya que en la competencia electoral las condiciones de los partidos resultaban tan asimétricas, que erosionaban cualquier principio que equilibrara por lo menos la regulación de las finanzas de los partidos.³

Así, el tema del Financiamiento en México para los Partidos Políticos lo podemos ubicar en dos grandes vertientes: por un lado, el Financiamiento Público (aquí entraría el financiamiento del propio partido y el de sus miembros); por el otro, el Financiamiento Privado (aquí encontramos el financiamiento de tres partes, grupos de presión, asociaciones civiles, etcétera).

Dichos financiamientos, en términos generales, constituyen en nuestro país las fuentes de financiamiento para los partidos en nuestro entorno político, como lo estudiaremos a continuación.

Cuando hablamos del tema del financiamiento para los partidos

² Manuel Alcántara Saez, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 69.

³ Instituto Federal Electoral, *Foro para la Reforma Electoral*, México, IFE, 1993, p. 17.

políticos en México, sin lugar a dudas nos referimos a la manera específica, que ya data de bastantes años atrás, de encontrar el hilo conductor de formas singulares de institucionalizar a esos organismos por medio de los dineros de los que se allegan para hacer política encontrándose inmersos en el régimen político (sobre todo si son dineros del erario público).

Muchas son las entretelas que dificultan la descripción de algunas fases del financiamiento,⁴ sobre todo aquellas en las que la legislación electoral mexicana todavía no regulaba ese rubro y que dejaba mucho que desear; sobre todo si aludimos a los subsidios que recibía el partido oficial desde su creación con todo el apoyo del aparato burocrático estatal,⁵ y que daba las pautas necesarias para que con éxito por la abundancia de recursos tanto económicos, como humanos, además de otros factores no menos importantes, fueran abrumadores sobre la oposición los triunfos del partido oficial.⁶

Respecto del Financiamiento Público para los partidos en la legislación electoral, no se tiene antecedente inmediato del mismo, sino hasta el año de 1963, con un capítulo de exenciones fiscales para los partidos en la que con algunos apoyos se trataba sobre todo de que las condiciones electorales no se presentaran demasiado obvias y desequilibradas en las contiendas para los partidos políticos opositores. Para el año 1973, dichas exenciones se tradujeron en un capítulo de prerrogativas, como las franquicias postales y telegráficas y el acceso a los medios masivos en los periodos de campañas electorales.⁷

Para el año 1997, se hizo permanente el derecho de las exenciones fiscales y se amplió el capítulo de prerrogativas para los partidos políticos, además de que por vez primera se adiciona el artículo 41 de la

⁴ Jorge Alcocer y Rodrigo Morales (coordinadores), *La organización de las elecciones. Problemas y proyectos de solución*, México, Porrúa, 1994, p. 80.

⁵ Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, SEP, 1982, p. 109.

⁶ *Op. cit.*, p. 89.

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*, México, UNAM, 1993, p. 164.

Constitución y define a los partidos como entidades de interés público,⁸ para que de esta forma aparezca en adelante el financiamiento público como cuestión prioritaria para el sistema electoral y adquiriera sobre todo una importancia sin igual la regulación de los procesos electorales y el tema de la institucionalización partidista en las iniciativas legislativas destinadas a regir las contiendas electorales. Así, durante la vigencia de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) entre otros factores, establecía como requisito para la obtención del Financiamiento Público que los partidos obtuvieran una determinada fuerza electoral y desde luego contaran con su registro legal correspondiente, condicionado o definitivo para hacerse acreedores a un mínimo de elementos que la ley reglamentaria les garantizaba para realizar sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular.

Por un lado, el Financiamiento Público desde la Reforma Política de 1977, lo podemos concebir como financiamiento indirecto y que es el que se refiere tanto a las exenciones fiscales (1963) como a las prerrogativas (1977) en general de los partidos en México; por el otro, el que toca al financiamiento directo no fue estipulado, sino hasta 1987, y que ya no era en especie fundamentalmente como se tenía en la reforma de 1977, sino en dinero en efectivo, mediante la fórmula ligada a las elecciones de diputados federales de mayoría relativa. Como criterio para el otorgamiento de estos dineros a los partidos, se tomaba el número de candidatos registrados, se multiplicaba por el costo de una campaña para diputado y así resultaba la cantidad total que se debía distribuir entre todos los partidos; es decir, mitad votos y la otra mitad por las curules obtenidas en la Cámara de Diputados. Este tipo de financiamiento se llevaba a cabo cada tres años, y se entregaba a partir del año siguiente inmediato a las elecciones en proporción al 20% el primer año, 30% el segundo y 50% en el tercero. Los montos de financiamiento del segundo y tercer año podían aumentar si lo estimaba conveniente la Comisión Federal Electoral.⁹

⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 41.

⁹ Jorge Alcocer (compilador), *Dinero y partidos*, México, Nuevos Horizontes, 1993, p. 158.

Pero para aquellos años no bastaban solamente los millones de pesos que el régimen inyectara al sistema de partidos para tratar de ser consecuente y alcanzar una mayor democracia o por lo menos una vía eficaz de acceso a la misma, sino que se planteaban formas más depuradas y en varias ocasiones muy complejas para el otorgamiento de esos dineros públicos. Por ejemplo, para el trienio de 1988-1991 se tenía previsto invertir en financiamiento público para los partidos en México 95,812 millones de pesos, pero se incrementó demasiado el monto y no resultaba suficiente tal financiamiento, por lo que el régimen optó por entregar 123,948 millones, para que no fuera tan penosa la carga financiera a los partidos y además aducían que para que de igual forma no estuvieran comprometidos políticamente con otros grupos que los presionaran y se reflejara la pluralidad política del país.¹⁰ De esa manera dejó de tener observancia la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE de 1977) y empezó a funcionar el Código Federal Electoral (CFE) que establecía cuatro formas en 1990 para calcular el financiamiento para los partidos en México:¹¹

1. *Por actividad electoral.* Con ésta, la base del cálculo ya no sólo se daba mediante la sola multiplicación del número registrado de candidatos a diputados por el costo mínimo de una campaña para el mismo cargo, sino además la multiplicación del número de candidatos a senadores por el costo de una campaña electoral para obtener un escaño en el Senado. Situación propia que llevó a que el financiamiento se incrementara de 123,948 millones de pesos a 170 millones de pesos para el trienio de 1991-1994, el cual se entregó de la siguiente manera: 1992, el 20%; 1993, el 30%, y el 50% restante para el año de 1994 que fue año de contiendas electorales.

2. *Por actividades generales.* Para 1990 el Código Federal establecía la ministración de financiamiento para los partidos por actividades de

¹⁰ *Ibid.*, p. 159.

¹¹ Código Federal Electoral, IFE, *Del financiamiento público*, México, Artículo 61, 1987.

entidades de interés público. Un importe al equivalente al 10% de financiamiento trianual por sus actividades electorales se distribuyó cada año del trienio por partes iguales entre los partidos políticos, con sus incrementos respectivos.¹²

Cabe destacar que para ese año (1993) los recursos económicos del financiamiento otorgado no se entregaban como en el anterior; es decir, con base en la proporción de la fuerza electoral de cada partido, sino que se otorga por un monto igual a cada uno de los partidos, con objeto de que se puedan financiar sus actividades de carácter general.

3. Por subrogación del Estado en las contribuciones de sus legisladores. Esto es que se previno el apoyo monetario a los partidos por parte del Estado en la contribución que los legisladores anteriormente tenían que aportar para el sostenimiento de sus respectivos partidos. A cada partido se le entregaba anualmente una suma equivalente al 50% del ingreso neto por concepto de dietas que hubieran percibido el año anterior los diputados y los senadores. Anualmente se calculaban las percepciones que habrían obtenido el año anterior inmediato los legisladores del grupo parlamentario de cada partido y a éstos se les entregaba el 50% de las percepciones por dietas netas, con base en el supuesto de que tanto diputados como senadores debían colaborar para el sostenimiento de sus partidos, por lo que el Estado subrogaba esta obligación (todavía lo hace).

4. Por actividad específica. Como éstas de igual forma son para el interés público, principalmente se refieren a los gastos que se inviertan para estimular la educación y capacitación cívica de los actores políticos; en la investigación socioeconómica y política, así como en las tareas editoriales. Así se les reembolsa al año siguiente hasta el 50% de los gastos que efectúen por esas actividades.

Resumiendo los cuatro tipos de apoyo que proporciona el Régimen Político en efectivo a los partidos políticos, ha resultado ser una cons-

¹² *Ibid.*, Artículo 61, Fracción V.

tante de incrementos para esos organismos que tienen la obligación de ofrecer detalladamente el origen, el empleo y el destino de los recursos que se les entregan; lo mismo al Instituto Federal Electoral que es el organismo encargado de vigilar la observancia de las disposiciones partidistas, que a los ciudadanos en general, como contribuyentes para ese fortalecimiento de las vías electorales.

En cuanto al financiamiento público que de manera indirecta se entrega a los partidos, el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, en su libro segundo, título tercero,¹³ establece las prerrogativas, el acceso a la radio y televisión y el financiamiento para los partidos políticos. Así el Artículo 41 del mencionado Código prescribe como prerrogativa para los partidos políticos nacionales:

a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión en términos del artículo 42 (la difusión de sus doctrinas ideológicas y plataformas electorales) y 47 (del derecho de transmisión en radio y televisión en forma y tiempo) del mencionado ordenamiento;

b) Gozar del Régimen Fiscal que establece el COFIPE;

c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones, y

d) Disfrutar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.¹⁴

En términos generales, el financiamiento público que se otorga de manera indirecta, amplía las facultades que como prerrogativas poseen los partidos políticos y fija las modalidades técnicas y el acceso de esas entidades en tiempo y forma a los medios masivos electrónicos de comunicación; estableciendo de igual forma los usos de sus mensajes¹⁵ y las prohibiciones que como entidades de interés público deben acatar.

¹³ IFE, *Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales*, México, 1956, Artículo 41, p. 37.

¹⁴ *Ibid.*, Artículo 41.

¹⁵ *Op. cit.*, Párrafo 9, Artículo 48.

Ha sido indispensable tomar en cuenta el acceso a la radio y televisión por parte de los partidos políticos, ya que esos medios constituyen en los últimos tiempos una efectiva arma de penetración ideológica que garantiza muchos votos para partidos y candidatos.

Se han tenido que afinar las disposiciones en cuanto a prerrogativas para partidos desde 1977 a la fecha, porque los medios electrónicos, particularmente la televisión en términos de contribución al asentamiento de los valores ideológicos; si en algún espacio el verticalismo y la exclusión habían sido regla (son hasta hoy), era (es) precisamente en la televisión.¹⁶ Es muy importante anotar que la legislación electoral en ese sentido ha tenido avances enormes, y que sin embargo todavía hay mucho terreno por recorrer en ese rubro, pues los formatos y tiempos de difusión de los partidos políticos es hasta hoy precario, y la infraestructura de producción de los propios partidos es muy pobre y tiene una notabilísima falta de imaginación política.

Es deseable entonces que el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) mantenga abierta la posibilidad de continuar afinando y detallando técnicamente las prerrogativas para los partidos políticos, pues éstos como instancias ciudadanas deberán de igual forma informar más detalladamente, tanto al IFE, como a la ciudadanía, de los gastos del financiamiento público directo, del financiamiento público indirecto y en general de los recursos públicos de los que son beneficiarios.

En lo concerniente al financiamiento privado, sobre todo la teoría política que se consideraba progresista, reticentemente observaba al financiamiento privado, ya que creíase básicamente que sólo el financiamiento público podía permitir igualdad dentro de las desigualdades (esto por la disparidad profunda del otorgamiento de dineros a los diferentes partidos políticos) de las oportunidades entre los partidos y prevenir de esta manera una inmensa fuente de compromisos políticos y corruptelas.

Es bien sabido que el financiamiento privado ha abierto, de algunos

¹⁶ Jorge Alcocer (compilador), *Dinero y partidos*, México, Nuevos Horizontes, 1993, p. 195.

años a la fecha, la posibilidad de ampliar a muy buena perspectiva la agenda política para un debate político nacional de altura, pues a dicho financiamiento hasta hace muy poco tiempo no se le había reglamentado; y la Reforma Electoral de 1996, lejos de situarlo en condiciones de mayor equidad respecto del financiamiento público, lo devastó reduciéndolo a cantidades ínfimas que ascienden al 0.005%¹⁷ del total que del financiamiento público recibiera cada partido.

Es menester resaltar tres de los criterios que en cuestiones del financiamiento público han expuesto ideólogos del régimen y simpatizantes de los dineros públicos (desde luego, estos últimos son en su gran mayoría militantes activos de los partidos) para esgrimir el unánime apoyo al financiamiento estatal:

1. Constituye una garantía de supervivencia de los partidos.
2. Es el mejor método para respetar el principio de igualdad y oportunidades, y
3. Evita las prácticas de financiamiento ilícito.¹⁸

Sin embargo, es muy importante señalar que los dineros públicos no ayudan del todo a esos organismos (partidos), pues tienden a hacerse dependientes exclusivos de esos recursos y, a la vez, se anquilosan respecto del acercamiento sumo, que deben tener con sus bases sociales; en otras palabras, el Régimen Político puede hacerlos dependientes, y luego ejercer dominio discrecional en la entrega y reparto del financiamiento público.

La discusión de este apasionante tema en política comparada de algunos países, como Alemania, ha tenido un tratamiento específico. Por ejemplo, el 19 de julio de 1966, por una sentencia del Tribunal Constitucional Alemán, modificó el sistema de financiamiento, destinándose las subvenciones públicas en exclusiva a los gastos de campañas. Sosteníase

¹⁷ IFE, *Reforma Electoral 1996*, México, 1997.

¹⁸ Jorge Alcocer (compiladores), *Dinero y partidos*, México, Nuevos Horizontes, 1993, p. 173.

la idea de que si el Estado financiaba la actividad ordinaria de los partidos, interferiría en la formación de la voluntad del pueblo, pues este proceso debía preceder a la formación de la voluntad del Estado y no al contrario; es interesante señalar que dicho Tribunal Alemán, para 1992, estableció que sí era necesario el financiamiento público para los partidos, pero sólo para actividades generales para que no se desarraigaran de sus bases sociales y continuaran esforzándose por obtener financiamiento de las asociaciones ciudadanas y sus simpatizantes; además propuso que el límite que se otorgara de financiamiento público nunca rebasara el 50% de los ingresos comprobables en los partidos.

Las sentencias del Tribunal Constitucional Alemán ya enunciadas han tenido grandes repercusiones dentro de la teoría política contemporánea, han influenciado en general a muchos países europeos y destacan especialmente la tendencia actual de poner más acento en el financiamiento privado, ya que la cuantía excesiva de recursos públicos, por un lado, estatiza a la sociedad y, por el otro, inminentemente aleja a los partidos de sus bases sociales; contribuyendo además a que se acreciente la crisis de los partidos en todo el mundo, con el grave riesgo de retroceder en cuanto al desarrollo de los derechos políticos.

De este modo, hay que señalar que en países como el nuestro, particularmente si se corren algunos riesgos en cuanto al financiamiento privado, también existen mecanismos (como lo anoto más adelante) para prevenir esos riesgos y quién mejor que los partidos para tener la capacidad de fortalecer sus finanzas con recursos privados y afinar así los puentes de contacto con la sociedad.¹⁹ Debemos recordar que los partidos políticos son asociaciones privadas esencialmente y como tales deben mantener un contacto estrecho con la sociedad; no son órganos del Estado, son asociaciones privadas con finalidades públicas y el artículo 41 constitucional los define como "entidades de interés público"; pero con todo y esto, fundamentalmente son asociaciones priva-

¹⁹ José Woldenberg, en *Etcétera*, Semanario de Política y Cultura, 3 de noviembre de 1994, p. 15.

das que sirven como elemento para encausar la voluntad general y la consecución de sus fines en la representación popular.

Por consiguiente, para evitar comprometer políticamente el ejercicio de la soberanía (que sí es del pueblo, por lo menos en términos fundamentales) con grupos o asociaciones de hipotecas, por el dinero que le aporten los partidos, se hace impostergable reflexionar sobre los mecanismos que regulen el financiamiento privado como fuente de financiamiento partidista.

Elementalmente se han aplicado tres métodos para incrementar y regular el financiamiento privado:

- a) Reducir el financiamiento público;
- b) El empleo de los *matching funds* en Estados Unidos (método gradualista);
- c) El método de los topes porcentuales que es empleado en el derecho alemán.

Veamos a grandes rasgos en qué consisten cada uno de ellos:

a) El de reducción de financiamiento público es el más común y consiste en no otorgar financiamiento público para todas las actividades electorales relativas a gastos de campaña;

b) Otra forma sería reducir los tiempos de campaña electoral;

c) Otra más sería el que se prefiriera por parte del Estado el financiamiento público en su modalidad indirecta, sobre la directa, ya que limitar los gastos en dinero potencialmente fresco es una fórmula eficiente para buscar acercamiento con la sociedad en el autofinanciamiento de los partidos.²⁰

d) El *matching fund* es el método más usado en Estados Unidos y consiste en el otorgamiento de subsidio igual al monto recolectado en el financiamiento privado (por eso es gradualista).

²⁰ *Ibid.*, p. 15.

e) Y por último, la imposición de topes del financiamiento público en el derecho alemán tiene estrecha relación de proporcionalidad con el financiamiento privado que es de 50%.

De este modo, encontramos que en la legislación electoral mexicana, es muy pobre el tema en lo que respecta al financiamiento privado y es recomendable que concretamente se regulen algunas materias con relación a este funcionamiento; fundamentalmente se proponen cinco rubros en los que se debe destacar lo siguiente:

1. Establecer un límite de donativos.
2. Regular el empleo a las desgravaciones fiscales.
3. Prohibir ciertos donativos,
4. Publicidad de los donativos.
5. Control sobre los mismos.

1. El establecimiento de un límite a los donativos, dentro del estudio de las legislaciones comparadas, nos remite a que —por ejemplo— en Estados Unidos no se permiten o autorizan aportaciones anónimas por encima de cien dólares; tampoco se permiten aportaciones privadas cuando rebasan los mil dólares. En Francia, la Ley de Enero de 1990 establece límites a las donaciones. En España, la legislación electoral del año 1985 prevé que ninguna persona física o jurídica puede aportar más de un millón de pesetas a las cuentas abiertas de un partido.²¹ En Alemania y Austria ya se ha expresado la importancia que se desprende del limitar los donativos, así como el empleo de las desgravaciones fiscales para desincentivar a los grandes donadores y alentar a los pequeños.

2. Regular el empleo de las desgravaciones fiscales es de vital importancia y proviene de la legislación europea (Alemania). La regla es sencilla y consiste en que cuanto mayor es la cantidad de donativo,

²¹ Jorge Alcocer (compilador), *Dinero y partidos*, México, Nuevos Horizontes CEPNA, 1993, p. 167.

menor es la desgravación fiscal; de la misma manera, mientras es menor el donativo, mayor es la desgravación. Menester es indicar que esto beneficia a los pequeños donantes, además de que estimula su participación.

3. La prohibición de ciertos criterios donativos. Las legislaciones más importantes, como la tan mencionada alemana, en el artículo 25 de la ley de partidos, prohíbe ciertos donativos provenientes de corporaciones o grupos que tengan como objeto social fines de utilidad general, benéficos o religiosos, así como donativos provenientes del extranjero. La legislación española, por su parte, prohíbe donativos que provengan de empresas que contraten con el Estado o que presten servicios a las Administraciones Públicas. En nuestro país se debe legislar a fondo sobre personas morales, como las empresas que contraten con el Estado; las fundaciones políticas, asociaciones que persigan fines benéficos o religiosos. Impedir donativos que provengan del extranjero y de empresas que tengan por objeto los juegos de azar, las apuestas, etcétera.

4. La publicidad de los donativos. Este punto contiene una singularidad especial, ya que mediante el mismo los electores sabrían quién o quiénes están ayudando a financiar el partido, sobre todo en lo concerniente a los grandes donantes. Las diferentes legislaciones, en este punto hablan acerca de los donativos que deben ser publicados y con respecto al tiempo de su publicación (si debe ser antes o posterior a las elecciones) y la autoridad ante quién deben ser presentados. En este apartado, en otros países (como debería ser el nuestro) los partidos y candidatos designan a un representante financiero, encargado de recibir las contribuciones, y expiden recibos correspondientes a los donantes; además rinden un informe sobre el monto, el donante, su domicilio y las autoridades pertinentes.

5. El control sobre los donativos. Debe establecerse básicamente por dos vías:

- a) Por el propio partido;
- b) Por parte del Estado.

a) Este control obligaría a los partidos a llevar libros de contabilidad de sus finanzas de donativos privados, para que de esta manera los miembros u órganos del partido puedan supervisar los documentos contables o financieros. Sería recomendable para nuestra legislación electoral mexicana que las memorias e informes contables de los partidos se acompañaran de un análisis de auditoría pormenorizado; tal cual lo exigen otros países, como en Francia y Alemania.

b) Por parte del Estado, en el control de donativos debería establecerse la obligación de que los partidos presenten sus informes, mínimamente una vez al año, antes de la realización de elecciones. Y cada apartado del informe tendrá que contener un detallado desglose de las contribuciones a cada candidato, a cada municipio, estado, circunscripción o distrito electoral; además el nombre, domicilio y monto de la donación. Para nuestro país, el doctor Jaime Cárdenas Gracia propone un Tribunal de Cuentas, que tenga la capacidad de imponer sanciones a los infractores de las disposiciones sobre financiamiento.

De esta manera, a grandes rasgos encontramos el apasionante tema sobre las Fuentes de Financiamiento para los Partidos Políticos en México; un tema sobre el que mucho se habla, poco se sabe, y menos aún se reflexiona, pero que no deja de tener una singular importancia dentro de la agenda política y que ha sido motivo de controversia política en las diferentes leyes y reformas electorales. Aún existe un largo trecho por transitar en este rubro, en el que si bien es cierto que se han tenido algunos avances en nuestro país, todavía es bastante perfectible, por las nuevas condiciones que, como retos, tendrá el enfrentar ahora el sistema de partidos.