

# Las repercusiones políticas del financiamiento público a los partidos políticos

Javier Santiago Castillo

En este trabajo se analiza la evolución de la legislación electoral en materia de financiamiento a los partidos políticos y las repercusiones que ha tenido en la transformación del sistema de partidos. Sobre todo en el mejoramiento de las condiciones de participación de los partidos opositores reales y en el mantenimiento artificial de los satélites.

## Ubicación del problema

**E**n los países donde antes y después de la segunda guerra se establecieron sistemas de estado-partido<sup>1</sup> no se dio polémica alguna sobre el financiamiento a los partidos políticos. El partido era sostenido por el estado como consecuencia de su articulación con él.

En cambio, en los países occidentales, la controversia acerca de la conveniencia o no de que el estado financiara a los partidos políticos fue ardua. Esta situación se resolvió definitivamente, en los hechos, después de la Segunda Guerra Mundial, al llevarse a cabo un proceso paulatino de constitucionalización de los partidos políticos, el cual tuvo un auge inusitado en las décadas de los setenta y ochenta, como consecuencia de la caída de un buen número de dictaduras, particularmente en Europa y América Latina, y del restablecimiento de regímenes democráticos.

Las razones que justifican el financiamiento público son: "a) la garantía de la supervivencia de los partidos políticos; b) la necesidad

<sup>1</sup> G. Sartori, *Partidos y Sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1992, pp. 59-77.

de que se respete el principio de igualdad de oportunidades, y c) la conveniencia de evitar prácticas de financiación ilícita y de corrupción".<sup>2</sup>

Por otra parte, Manuel Martínez Sospedra considera como efectos del financiamiento público los siguientes:<sup>3</sup>

- 1) los partidos son menos dependientes de los donantes externos;
- 2) cuando la organización recibe el financiamiento aumenta el margen de maniobra de la cúpula respecto de los afiliados;
- 3) se fortalece la tendencia a que la cúpula partidaria tienda a limitar el tamaño y el número de miembros del partido;
- 4) se favorece la oligarquización del partido, especialmente en los casos donde se combina el financiamiento público con un sistema electoral que da a la cúpula del partido el control absoluto de la determinación de las listas electorales;
- 5) se limita la influencia que los grandes poderes sociales pueden ejercer sobre las organizaciones partidarias, y
- 6) hace menos asimétricas las relaciones entre los partidos relevantes.

Las razones y repercusiones anteriores se dan en países donde existe una democracia política plena. En el caso de México, para ubicar el análisis del financiamiento público a los partidos y sus repercusiones políticas se debe contemplar, como parte del contexto, la existencia de un régimen autoritario con un *sistema de partido hegemónico*.<sup>4</sup> Este mismo régimen favoreció el financiamiento público a los partidos políticos.

Si asumimos que en México ha existido un sistema de partido hegemónico pragmático, se puede afirmar que el financiamiento pú-

<sup>2</sup> R. Cotarello, "Partidos políticos y democracia", en R. Cotarello, *Aspectos jurídicos del financiamiento a los partidos políticos*, UNAM, México, 1993, p. 23.

<sup>3</sup> M. Martínez Sospedra, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Madrid, 1996, p. 90.

<sup>4</sup> Luis Javier Garrido describe los rasgos que definen al partido de estado coincidiendo en general con la tipología elaborada por Sartori, pero difiriendo en un punto que es esencial para este último; esto es, que un elemento definitorio de un sistema de estado-partido es que existe un solo partido. En el caso de México siempre han existido varios, en consecuencia Sartori define al sistema de partidos en México como hegemónico pragmático, donde existe un partido hegemónico y varios secundarios que además pueden ser satélites. Ver L. Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI, México, 1982.

blico, como parte de la *estructura de oportunidades*, ha jugado durante la mayor parte de su vigencia, una doble función: por un lado, dotar a los partidos “minoritarios” —léase secundarios o satélites— de un mínimo de recursos para que participaran en elecciones con el fin de que tuvieran una presencia mínima legitimadora y, por otro, ser un mecanismo de control e injerencia en su vida interna.

En resumen, el financiamiento a los partidos se ha movido de la discrecionalidad y uso ilegal de los recursos públicos para fines políticos, particularmente en campañas electorales, a un lento proceso de institucionalización, llevado a cabo por medio de la ampliación y cada vez más detallada reglamentación jurídica. Estos dos procesos coexisten hoy en día como parte de la realidad política.

De manera contradictoria, a partir del otorgamiento del financiamiento público directo (1987), conjugado con otros fenómenos políticos (la división del PRI, la creación del FDN y la inconformidad social ante la crisis económica), se amplió la *estructura de oportunidades*<sup>5</sup> para los partidos de oposición real al régimen. La campaña presidencial del FDN no hubiera tenido las mismas características y repercusiones si los partidos políticos no hubieran tenido recursos frescos derivados del financiamiento público directo.

Con este trabajo pretendo, en función de las particularidades del sistema político mexicano, aproximarme a la detección de algunas consecuencias políticas del financiamiento público a los partidos políticos. Al señalar diversas consecuencias, sólo se indican líneas de investigación a seguir, porque el análisis profundo de esas consecuencias rebasa con mucho el objetivo de esta primera reflexión.

## La evolución

Para revisar las repercusiones políticas del financiamiento público a los partidos no podemos circunscribirnos al análisis de la normatividad, debemos articularla a las particularidades derivadas de la naturaleza del sistema político, pues así podremos encontrar una primera etapa de amplia discrecionalidad del ejecutivo en México para decidir sobre este asunto.

<sup>5</sup> “La estructura de oportunidades es importante, para empezar, por lo que respecta a la configuración del sistema de partidos” (Sartori, *op. cit.*). Esa estructura está definida por las disposiciones electorales y financieras respectivas.

La Constitución de 1917 y la “Ley para las Elecciones de los Poderes Federales” de 1918 fueron omisas en lo referente a la regulación de cualquier tipo de financiamiento (público y/o privado). En la práctica, sin ningún sustento legal, se llevó a cabo el financiamiento, no de los partidos, sino del partido en el poder: del partido hegemónico.

El presidente Emilio Portes Gil acordó que la Secretaría de Hacienda descontara siete días de sueldo por año —que correspondían a los siete meses de 31 días— a todos los empleados públicos considerados como miembros activos del Partido Nacional Revolucionario.

Tal determinación reafirmaba el carácter autoritario, patrimonialista y corporativo del sistema político mexicano, pero no necesariamente la naturaleza de partido de estado del PNR. Al preguntarnos si la naturaleza de partido de estado se define por su sostenimiento económico por el estado, la respuesta categórica es no.<sup>6</sup> Aunque este rasgo es un elemento presente en este tipo de régimen.

Por otro lado, durante años se mantuvo como facultad discrecional del secretario de Hacienda exentar a los partidos del pago del impuesto sobre la renta. Lo anterior funcionó como un mecanismo de control político sobre los partidos: la exención de impuestos no era un derecho, sino una concesión derivada de la voluntad del ejecutivo federal.

Esa situación se modificó en 1963, cuando la propuesta del PAN, con el fin de reformar la ley para exentar a los partidos de los impuestos del timbre y de la renta, en las actividades y transacciones que tuvieran que ver con las actividades propias de su función, fue incluida y aprobada en la reforma electoral de ese año. Esa reforma también tuvo, como otro punto sustancial, el establecimiento de los diputados de partido.

En consecuencia, desde su establecimiento en la ley, en 1963, el financiamiento público fue dirigido a los partidos “minorita-

<sup>6</sup> Si tomamos como referencia la tipología elaborada por Sartori sobre los sistemas de estado-partido, el elemento sustancial que así los define es la existencia de un solo partido en estrecha relación con el estado, en los que la supeditación financiera del partido en el poder es sólo una relación entre muchas otras. El mismo autor al definir el tipo de sistema de partido hegemónico, en los dos casos que toma como subtipos: ideológico (Polonia) y pragmático (México), es evidente que el estado subvenciona, privilegiadamente, a los partidos en el poder, pero existe una diferencia fundamental con los sistemas de estado-partido: no sólo existe el partido en el poder, sino que la presencia de otros partidos, reconocidos legalmente, le da un juego, aunque sea mínimo porque son sistemas no competitivos, al sistema de partidos, a pesar de que a los partidos distintos al que está en el poder sean definidos como secundarios o satélites. Véase G. Sartori, *op. cit.*, pp 59-77 y 275-287.

rios”, porque el partido hegemónico tenía otro canal para obtener los recursos necesarios con el fin de realizar sus actividades políticas: el erario público. El financiamiento público para el PRI no tenía ninguna trascendencia económica o política, era algo realmente marginal.

La trascendencia política de esta reforma no estriba en el beneficio económico que podía significar para los partidos políticos estar exentos del pago de los impuestos del timbre y sobre la renta, sino en el hecho político de que se dio un primer paso en la institucionalización del financiamiento a los partidos como un derecho. Esto sucedió al quitar de las manos el carácter discrecional de otorgar las exenciones fiscales al poder ejecutivo, vía secretario de Hacienda, e incluirlo en el cuerpo normativo de la ley electoral.

Reconocer la importancia de la reforma anterior no implica desconocer el papel que la situación privilegiada del partido hegemónico, ha jugado para mantener la desigualdad en la competencia electoral, al haber utilizado y utilizar ilegalmente recursos públicos para su sostenimiento y para la organización de campañas electorales.

A primera vista, puede resultar paradójico que un régimen autoritario como el mexicano haya sido uno de los primeros en proporcionar financiamiento público, aunque fuera indirecto, a los partidos políticos. Pero si revisamos este hecho a la luz de la funcionalidad de los partidos secundarios en un sistema de partido hegemónico, encontraremos un sentido lógico para esta determinación.

La existencia de los partidos “minoritarios” ha tenido un papel fundamental en la legitimidad del régimen autoritario y, en consecuencia, se requería proporcionarles medios para que subsistieran y mantuvieran su presencia política, pues de ninguna manera se podía permitir que desaparecieran.

La nueva ley electoral de 1973 mantuvo ese sentido al proporcionarles facilidades a los partidos minoritarios por medio de la ampliación del financiamiento indirecto. Esas facilidades se extendieron a franquicias postales y telegráficas, y el uso de tiempo en los medios de comunicación masiva para que difundieran sus postulados ideológicos y programas de acción: diez minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional, pero sólo durante los periodos electorales.

Una razón política de lo relevante de esta reforma fue que por primera ocasión se estableció en la Ley Electoral un capítulo (el V del Título Segundo) donde quedaron asentadas las prerrogativas a la que tenían derecho los partidos políticos.

Naturalmente, la nueva legislación no cambió el sentido de cobijar a los partidos minoritarios para que al menos tuvieran una presencia mínima que les permitiera construir cierta imagen política ante la ciudadanía. Las prerrogativas todavía no tenían la consecuencia de alterar el crecimiento de su presencia electoral: existir era suficiente contribución legitimadora para el régimen.

Por otro lado, la eficacia electoral de los partidos con registro electoral no aumentaba: el PAN, a pesar del crecimiento en sus tendencias electorales, no dejaba de ser un partido secundario; el PPS y PARM eran subordinados al régimen y no tenían el menor interés en crecer electoralmente, sino en mantener sus pequeños espacios de acción política y las prebendas de su situación.

A partir de la reforma política de 1977, ese financiamiento indirecto ya representó recursos, aunque fueran en especie, significativos para los partidos opositores. Desde ese momento se dio un suceso que estableció una diferencia significativa con la etapa anterior: se incrementó el espectro partidario.

El aumento en el número de partidos con registro electoral no significó que el sistema de partidos cambiara su naturaleza, pero sí llevaba intrínsecamente una contradicción que afloraría plenamente en la década de los ochenta: la existencia de partidos opositores reales aunado al financiamiento público contribuiría a la aparición de la competencia en las contiendas electorales.

Lo significativo fue que el gobierno dio un paso más en la institucionalización del financiamiento a los partidos, a pesar de que éste seguía siendo marginal al lado del financiamiento ilegal recibido por el partido hegemónico y los partidos satélites.

Hasta antes de la reforma política de 1977 el financiamiento público a los partidos tuvo repercusiones políticas limitadas: que el régimen se hiciera publicidad porque proporcionaba facilidades a los partidos, y contribuía a mantener la existencia de los partidos secundarios con el fin de otorgarle legitimidad al régimen.

El incremento del financiamiento público indirecto, aunado al registro de nuevos partidos, que expandió el sistema de partidos, tuvo una consecuencia en la aparición de la competencia electoral. Si bien continúa proporcionándose financiamiento a partidos secundarios, la mayor parte de ellos satélites, la diferencia es que a partir de este momento crece la presencia de los que son opositores reales.

A pesar del fortalecimiento de varios partidos disidentes (Acción Nacional, Comunista Mexicano y Mexicano de los Trabajadores), la subordinación del sistema de partidos no se modificó, en su con-

junto, al estado. Esto se debió a que se le otorgó registro electoral a otros partidos que tenían al estado como promotor común. De esa manera se mantuvo el equilibrio que permitió continuar manteniendo al sistema de partidos subordinado.

No se puede desconocer que la reforma política de 1977 fue una consecuencia: 1) del descontento y movilización política y social ocurridos desde fines de los años sesenta y la de los setenta. Amplias movilizaciones campesinas, obreras, de sectores populares y la guerrilla rural y urbana presagiaban tempestades violentas que azotarían al sistema político mexicano; y 2) la disfuncionalidad que presentaban los partidos existentes, al no ser capaces de encauzar la disidencia.

A pesar de su crecimiento constante, la capacidad de interlocución del PAN había llegado al límite en el contexto político. El PARM y el PPS prácticamente morían de inanición; su mera existencia ya no era suficiente para proporcionar legitimidad al régimen, pues se requería de nuevos actores políticos con el fin de revitalizar los comicios.

En consecuencia, el sistema político buscó su refuncionalización y salidas para la disidencia por la vía electoral, la cual, si no se atendían sus demandas políticas, podría encaminarse por otros senderos que contribuyeran a la inestabilidad e ingobernabilidad políticas. El objetivo gubernamental era claro: darle voz y espacio de acción restringido a las minorías políticas. Es así como Reyes Heróles planteaba con toda claridad:

Con la reforma política se pretende que en un país de mayorías constantes, las minorías tengan en la vida política el peso que como tales les corresponde. Ante las realidades nacionales, mediante el sistema de mayorías relativas de la mitad más uno, éstas resolvían por el todo, sin escuchar ni conocer políticamente el pensamiento, los propósitos y las decisiones de las minorías. Si democracia es el gobierno del pueblo por el pueblo, en nuestra práctica la democracia podía consistir con el gobierno de todo el pueblo exclusivamente por su mayoría. Teníamos que encontrar un sistema en que sin caer en la democracia disolvente, las minorías, expresando sus puntos de vista, pudieran ser consideradas en su justa dimensión numérica.<sup>7</sup>

No sólo se trataba de darle presencia a las minorías sino también de dotarlas de un mínimo de recursos para realizar sus actividades,

<sup>7</sup> R. Duarte, *Jesús Reyes Heróles y la Reforma política*, FCE-CONACULTA, México, 1994, pp. 125-126.

en el entendido de que no dejarían de ser minorías y de esa forma no pondrían en riesgo el predominio del partido hegemónico. Tal era el argumento, nuevamente, de Reyes Heróles:

La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho.<sup>8</sup>

Tal vez parezca abusivo el argumento que he sostenido con anterioridad juzgando las palabras de Reyes Heróles, en ese entonces secretario de Gobernación, pero no podría ser de otra manera, pues postulaba la utilización de prácticas que colocaban a los partidos políticos opositores en total desventaja del partido hegemónico. Una de ellas era precisamente el financiamiento ilegal del partido en el poder.

En este proceso se dio un doble juego: por un lado, se ampliaban los mecanismos de financiamiento público y se reconocía la importancia de los partidos políticos para la integración de los poderes públicos; pero, por otro, se continuaba con la práctica de favorecer, ilegalmente, al PRI, proporcionándole recursos del erario público.

A pesar de las objeciones planteadas, una consecuencia, tal vez no esperada, es que los limitados recursos que se pusieron en manos de los partidos minoritarios permitieron a los verdaderamente opositores tener un mínimo de condiciones para la competencia electoral que nunca antes habían poseído. El resto lo haría el despertar silencioso, pero creciente, de la conciencia ciudadana.

Por otra parte, es difícil de explicar la intensa actividad proselitista que algunos partidos realizaron en esos años sin considerar apoyos financieros importantes del estado, como ocurrió con el Partido Socialista de los Trabajadores. De nuevo nos encontramos ante un estado proveedor de organizaciones afines a él políticamente. Es muy difícil aventurar hipótesis sólidas en este punto, por la ausencia de información documentada que pueda respaldarlas.

Si se hace a un lado cualquier intención gubernamental de influir en los partidos por medio del crecimiento de las prerrogativas, lo que no puede desconocerse, es que el financiamiento otorgado a los partidos políticos, a consecuencia de la reforma política de 1977,

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 110.

desbrozó el camino para colocarlos en una mejor condición de competencia electoral.

Además, esos recursos permitieron a los partidos realmente opositores consolidarse y ampliar su presencia en el ámbito nacional, ingredientes necesarios para las batallas electorales que se darían en la década de los ochenta. Los hechos posteriores lo confirmarían.

## **El presente**

Existe un factor político más: a partir de 1977, en lo que se refiere a las prerrogativas ya no se puede volver atrás. Una vez iniciado el camino reformista en este aspecto, la siguiente legislación electoral, la de 1987, dio un paso adelante en importancia al establecer el financiamiento directo a los partidos políticos.

A partir de esa fecha las prerrogativas dejaron de ser solamente un mecanismo para oxigenar a partidos minoritarios y permitirles tener alguna presencia política, y se convirtieron en un mecanismo importante para fortalecer al sistema de partidos existente con repercusiones diferenciadas en los partidos:

1) Los partidos minoritarios institucionalizaron la relación financiera con el estado, aunque esto no evitará el otorgamiento de recursos ilegales a los partidos subordinados.

2) Mejoran sustancialmente las condiciones de la competencia de los partidos verdaderamente opositores. Aunque en este caso, muy probablemente, no se tomó en cuenta que acrecentarían su votación significativamente y, en consecuencia, su financiamiento.

3) El financiamiento público se convirtió en un aspecto importante para el partido hegemónico.

Es así como, a pesar de que el sentido original con el que se creó el financiamiento público —favorecer principalmente a los partidos “minoritarios”— no cambió, este hecho sí repercutió en el partido hegemónico, pues el monto del financiamiento público directo no era despreciable. Por otra parte, lo obligó a cuando menos guardar las formas en la utilización de los recursos públicos para sus campañas electorales, asunto muy sensible para la opinión pública.

La nueva situación creada con las reformas legales al financiamiento a los partidos en 1987 pudiera parecer secundaria, pero no lo es; realmente marca el inicio de una nueva etapa. A pesar de que el PRI continuaba dependiendo ilegalmente de la utilización de los recursos públicos, no se puede precisar en qué magnitud, pues desde este

momento tuvo ya otro canal para obtener dinero con el fin de llevar a cabo sus actividades políticas, y por primera vez en la historia del México contemporáneo de manera legal.

Tal vez las hipótesis que pueden explicar el otorgamiento del financiamiento directo a los partidos pueden ser:

1) Presupuestal. Debido a la crisis económica de los años ochenta no podía continuarse con una política de financiamiento discrecional para todos los partidos políticos. Al normarse el financiamiento público de los partidos, todos ellos entraban al presupuesto; las minorías tendrían que ajustarse al financiamiento otorgado por la ley, pero el partido hegemónico todavía estaría en condiciones de recibir recursos extraordinarios discrecionalmente, en particular durante las campañas electorales.

2) Control político. Sin lugar a dudas la intención gubernamental era mantener el alineamiento de la mayoría de los partidos políticos minoritarios por medio de la derrama económica. No se debe olvidar que para 1987 se vivía una efervescencia política inusitada. Además, con la representación proporcional en la Comisión Federal Electoral de los partidos, los minoritarios quedaron con una presencia mínima y el PRI tenía automáticamente la mayoría en el órgano electoral. Era necesario resarcir a los partidos minoritarios de alguna manera: lo económico era el mecanismo más simple y tradicional.

Es conveniente comentar algunos aspectos específicos de la reglamentación sobre financiamiento público establecida en 1987. La ley señalaba que se calcularía en función del "costo mínimo de una campaña electoral de diputado". El resultado de ese cálculo se multiplicaba por el número de candidatos registrados por el principio de mayoría relativa: "el monto que resulte de la operación anterior se dividirá por mitades: la primera, será distribuida de acuerdo al número de votos válidos que cada partido hubiese obtenido en la última elección para diputados federales por mayoría relativa; y la segunda mitad, será distribuida de acuerdo a los diputados federales que hubiesen obtenido en la misma elección por cualesquiera de los dos sistemas."<sup>9</sup>

Resulta del todo lógico, y congruente con la legislación internacional, que el cálculo del financiamiento público directo se hiciera conforme a la votación y que su distribución se llevara a cabo proporcionalmente. Esto a primera vista no presenta ninguna contradicción, no así si tomamos en cuenta que esta distribución se da en un

<sup>9</sup> Véase CFE, artículo 61.

sistema donde el partido hegemónico y los satélites obtienen recursos extraordinarios del estado de manera ilegal, aunque naturalmente de diferente magnitud.

A partir de esa fecha, por primera ocasión, todos los partidos políticos contaron con “dinero fresco” de origen estatal para financiar una campaña electoral. También, por primera vez, se conjugaron las condiciones económicas altamente favorables de los partidos “minoritarios” y la división al interior del sistema que les proporcionó un candidato común, Cuauhtémoc Cárdenas, para desarrollar la campaña presidencial de 1988.

El PAN no aceptó el financiamiento público directo de inmediato, lo hizo posteriormente. Eso era consecuencia lógica del balance realizado, sobre la campaña electoral de 1988, al interior de ese partido y expresado por Luis H. Alvarez:

“Ni México, ni la forma en que se hace política en México, ni los adversarios a los que tenemos que hacer frente hoy son los mismos que en 1939. Acción Nacional no puede hoy permitirse el lujo irresponsable de depender del trabajo de sólo los voluntarios”.<sup>10</sup>

El razonamiento es impecable, pues no se pueden dejar a un lado los recursos otorgados por la ley, que después de 1988 representaban ingresos significativos para los partidos opositores y les podían permitir elevar significativamente su eficacia electoral.

Para la reforma electoral de 1990, en el aspecto de financiamiento a los partidos políticos, juega un papel importante de los acuerdos entre el PRI y el PAN. La consecuencia fue una reglamentación sobre el financiamiento público altamente favorable para los partidos minoritarios, dotándolos de mayores recursos.

La ley secundaria estableció cuatro rubros de financiamiento, con diferentes criterios:

- 1) Actividad electoral, que es proporcional y se calcula en función de la votación obtenida por cada partido después de obtener el costo unitario del voto.
- 2) Actividades generales, que es igualitario, y se obtiene de una bolsa que representa el 10 por ciento de la calculada según la actividad electoral.
- 3) La subrogación por parte del estado del equivalente al 50 por ciento de las dietas de los legisladores de los partidos políticos es proporcional, pues depende del número que tenga cada partido.

<sup>10</sup> C. Arreola, *Ensayos sobre el PAN*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, pp. 126-127.

4) Actividades específicas que se derivan de los gastos de los partidos en investigación, ediciones y capacitación de sus militantes. En estos casos se les puede reembolsar hasta el 50 por ciento de los gastos erogados.

5) La reforma electoral de 1993 agregó un rubro más: "para el desarrollo de los partidos políticos", consistente en una cantidad equivalente al 5 por ciento de la calculada para el financiamiento de las actividades electorales.

La cantidad anterior se distribuye en forma equitativa entre los partidos políticos que mantengan su registro electoral y obtengan entre el 1 y el 1.5 por ciento de la votación y los que hubieren obtenido su registro definitivo o condicionado al resultado de las elecciones, en fecha posterior a la elección. "Si el partido que tenga derecho a este tipo de financiamiento obtuvo la votación por sí mismo, se le incrementará el monto que corresponde hasta por un tanto más".<sup>11</sup> Este financiamiento se entregó a los partidos que participaron en las elecciones de 1994.

En consecuencia, el financiamiento para el desarrollo de los partidos políticos se entregó al PPS, PFCRN, PARM, PDM, PT y PVEM. A los tres primeros les correspondió N\$ 1'700 562.64 a cada uno, y a los tres últimos N\$1'417 135.53 (D.O.F. 17/I/94). Los primeros se vieron favorecidos de manera significativa, pues estas cantidades se sumaron a las ya recibidas por los otros conceptos del financiamiento.

Políticamente nos enfrentamos nuevamente a la situación de que la legislación tiende a favorecer a los partidos minoritarios que obtengan la votación por sí mismos. Esto tiene la consecuencia, independientemente de las dificultades legales para lograr una coalición electoral, de desestimular por la vía del otorgamiento de un financiamiento extraordinario la posibilidad de alianzas electorales. Desde el punto de vista económico, para un partido pequeño es más atractivo participar solo que unido a algún otro.

Este mecanismo de financiamiento, sancionado en la ley, es una forma indirecta de intervención del estado en las decisiones políticas de los partidos, y tiene como objetivo mantener un sistema de partidos dependiente del estado. Este mecanismo funcionó parcialmente, pues las preferencias políticas del electorado dejaron fuera del registro y del financiamiento a varios partidos supeditados al estado durante largos años. Es el caso del PPS, el PARM y el PDM.

<sup>11</sup> Véase COMPE, 1994, artículo 49.7.E.

Por otra parte, sí funcionó para que otros partidos dependientes sobrevivieran, como son los casos del PFCRN, el PVEM y el PT. Para sustentar esta afirmación nos encontramos con que los partidos de este tipo que perdieron y mantuvieron las prerrogativas, obtuvieron un superávit entre el financiamiento público que se les proporcionó y el gasto total de todas sus campañas electorales en el año de 1994.

El superávit por partido fue el siguiente: PPS 31.15 por ciento; PFCRN 72.16 por ciento; PARM 46.48 por ciento; PDM 42.24 por ciento; PT 22.41 por ciento; PVEM 40.57 por ciento (Informe, 1994). Esta situación es poco explicable si tomamos en cuenta que los candidatos del PVEM, PARM, PPS, PT y PDM a todas las elecciones aportaron sólo excepcionalmente algún recurso a los gastos de sus campañas. En el caso del PFCRN sí se llevaron a cabo aportaciones de sus candidatos en algunos estados. Se podría suponer que los partidos minoritarios pondrían todos sus recursos económicos en aras de obtener o refrendar el registro electoral, lo que los colocaría en mejores condiciones para competencias futuras, pero según la información disponible no fue así.

Por otro lado, en la distribución del financiamiento público directo se presenta un fenómeno peculiar. A reserva de profundizar la investigación y poder confirmar la hipótesis, el PRI en función del otorgamiento del financiamiento público directo es un partido castigado, pues en 1994 le correspondió el 49 por ciento, cuando en las elecciones anteriores, las de 1991, obtuvo el 61 por ciento de los votos.

Otro aspecto importante es el costo del voto en la campaña presidencial, donde los extremos se tocan. Los votos más caros son los de los partidos con mayor y menor votación. En el primer caso obtener un voto al PRI le costó N\$7.38, y por el otro lado, al PDM le costó N\$18.42.<sup>12</sup>

La persistencia gubernamental en la posición de que el financiamiento a los partidos sea un mecanismo que contribuya a mantener la existencia de un sistema de partidos subordinado, es una deformación que ha encontrado una respuesta contraria en las preferencias electorales de los ciudadanos, pues varios de esos partidos quedaron fuera del financiamiento y el registro electoral al no obtener ni el 1 por ciento de la votación. Otros, en cambio, sí lo lograron, como el PFCRN y el PVEM; este último, bien podría quedar como un

<sup>12</sup> M. Alemán Velasco, *Las finanzas de la política*, Ed. Diana, México, 1994, p. 296.

partido local del Distrito Federal si la legislación lo permitiera, pero no con financiamiento federal.

### **La complejidad del futuro inmediato**

El objetivo de que el financiamiento público fuera un mecanismo privilegiado que contribuyera a mantener un sistema de partidos subordinado al estado, permitiendo mantener una *estructura de oportunidades* limitada, se logró parcialmente en 1994.

Lo anterior se debió a que, contradictoriamente, otra de las repercusiones fue que la oposición real se fortaleció con el financiamiento público recibido y el que recibirá como consecuencia de la votación obtenida en las elecciones de 1994. A partir de ese año el financiamiento público directo, como parte de la estructura de oportunidades, está llegando a un punto de desarrollo óptimo.

El problema prevaeciente es que todavía se dan hechos indicativos de la sobrevivencia de prácticas ilegales en el financiamiento al partido hegemónico, como ocurrió en el caso de los gastos en la campaña electoral para elegir gobernador en 1995.

Por otro lado, tenemos que reconocer la existencia de una nueva tendencia del partido hegemónico: recurrir en menor medida, al menos en apariencia, a los recursos públicos para financiar sus actividades. Se está dando una conducta dual, que es muy difícil desentrañar, debido a la complicidad estatal en la comisión de los ilícitos al desviar recursos públicos para fines electorales.

La estructura de oportunidades es importante, para empezar, por lo que respecta a la configuración del sistema de partidos.<sup>13</sup> Esa estructura está definida por las disposiciones electorales y financieras respectivas. Lo que a nosotros nos interesa, en este caso, son las disposiciones financieras. Aunque debemos dejar claro que, “en resumen, el dinero alimenta a, y por ende influye en una estructura de oportunidades; pero el dinero no es, ni mucho menos, lo que la crea”.<sup>14</sup>

Son condiciones políticas las que determinan la estructura de oportunidades, el dinero es sólo un medio para reforzar esa estruc-

<sup>13</sup> G. Sartori, *opus cit.*, p. 128.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 130.

tura. La estructuración de sistema de partidos está definida, en última instancia, por las condiciones políticas que pueden verse fuertemente influidas por las características de la derrama financiera.

Con un sistema de partido hegemónico pragmático, en donde el estado ha subvencionado ilegalmente o favorecido legalmente a diversos partidos, México ha logrado que el dinero contribuya a crear un sistema desequilibrado de oportunidades; colocando en desventaja, financieramente hablando, a los partidos de oposición real.

Debemos aceptar que el sistema de partido hegemónico pragmático existente en México en la actualidad no es el mismo que cuando se elaboró la tipología. Mucha agua ha corrido bajo el puente y es evidente que sin perder esencialmente sus rasgos, el sistema hegemónico pragmático ha cambiado, y aún se encuentra en proceso de transformación.

Aunque se ha distribuido de manera inequitativa, el dinero ha contribuido a modificar la estructura de oportunidades, y los partidos opositores se han fortalecido desde fines de la década de los ochenta y durante la primera parte de la de los noventa.

Para que, desde la perspectiva financiera, la estructura de oportunidades sea más equitativa se tendrá que: 1) terminar el financiamiento ilegal del estado al partido hegemónico; y 2) evitar que el financiamiento legal privilegie a los partidos pequeños.

Sartori plantea que “si la estructura de oportunidades recompensa a las minifraciones, es probable que el grado de fraccionalismo sea elevado, tanto si las fracciones son ideológicas como si no lo son”.<sup>15</sup> Por ello, podemos aventurar que si la estructura de oportunidades recompensa a los partidos minoritarios, es probable que el número de partidos sea elevado, tanto si son partidos ideológicos como si no lo son.

En México la regulación jurídica vigente sobre financiamiento público a los partidos políticos favorece a los partidos pequeños e incluso los recompensa, cuando participan en las elecciones solos, con un financiamiento extraordinario.

A pesar de la situación anterior, no se debe caer en confusiones y no se puede afirmar que el financiamiento público es el factor determinante para que exista un elevado número de partidos, aunque sí ha sido un elemento que ha contribuido a mantener el fraccionamiento del sistema de partidos. Sin lugar a dudas, para ciertas “personalidades” resulta atractivo promover la formación de parti-

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 141.

dos satélites, porque las prerrogativas especiales que se les otorgan son un estímulo.

En la reforma electoral de 1993, una de las consecuencias en el aspecto financiero fue favorecer a los partidos "minoritarios" que son satélites. No se puede encontrar otra explicación a la disposición de que los partidos con registro definitivo que obtengan entre el 1 y el 1.5 por ciento de la votación de diputados de mayoría relativa, por sí mismos, mantendrán las prerrogativas, de las cuales el financiamiento público es sumamente importante.

Como se puede ver, la legislación crea un ambiente, que en realidad es un caldo de cultivo financiero apropiado para que ese tipo de partidos puedan existir. Pero, por otro lado, en 1994 las preferencias electorales de los ciudadanos dejaron fuera a varios partidos que podríamos considerar como satélites.

De esa manera nos encontramos ante un fenómeno peculiar: la estructura de oportunidades, desde el punto de vista financiero, puede ser favorable para el desarrollo de cierto tipo de partidos, pero el sentido del voto ciudadano ha colocado a cada uno en su lugar. El PPS, el PARM y el PDM perdieron el registro y las prerrogativas. El PFCRN y el PVEM quedaron en línea, y en caso de que para la elección de 1997 no obtengan cuando menos el 1.5 por ciento de la votación se quedarán sin registro y, en consecuencia, sin prerrogativas.

Otra repercusión política importante es la forma como el financiamiento público ha afectado en la vida interna de los partidos. Este aspecto es complejo y debido a la escasa información presenta un nivel de dificultad elevado para la investigación, a pesar de lo cual no podemos dejar de exponer algunas cuestiones concretas porque es un fenómeno que no se puede dejar al margen del análisis.

La investigación de este fenómeno es un filón rico para explorar, aunque enfrenta serios problemas por la tradicional discreción o hermetismo de los partidos sobre el manejo de sus recursos económicos.

Un aspecto claro es que el financiamiento público está dirigido a los partidos y no a fracciones de los partidos ni a candidatos, pero no cabe duda de que los recursos públicos que llegan a los institutos políticos favorecen, principalmente, a los grupos o fracciones que se encuentran en la dirección partidaria. Esto los coloca en mejores condiciones de competencia interna, al definirse las candidaturas para los puestos de dirección y de elección popular.

En el caso de los partidos mexicanos sería importante avanzar en el conocimiento de cómo, y en qué magnitud, el financiamiento pú-

blico ha contribuido a la estructuración o consolidación de burocracias partidarias, entendiéndose éstas como grupos de interés con objetivos propios, que pueden llegar a diferir de los planteados por el partido.

También debe evaluarse el papel que el financiamiento ha jugado para atemperar el vigor y la pureza ideológicos, tan claramente apreciados y defendidos en el pasado por algunos partidos, o para encaminarlos por los intrincados senderos del pragmatismo.

Finalmente, el futuro del financiamiento público parece ser su permanencia y ampliación. Debido a los constantes cuestionamientos al uso de recursos públicos para apoyar las campañas del PRI, este partido está planteando que el financiamiento público aumente de manera sustancial, naturalmente con el fin de que se distribuya proporcionalmente para que le corresponda una cantidad equivalente a la proporción de votos obtenidos.

Lo anterior no sería inadecuado si la misma ley contemplara un piso mínimo, como en la actualidad, para los partidos pequeños que sí representan a ciertos segmentos del electorado.

Las posiciones que proponen el igualitarismo en el financiamiento público no son sostenibles desde la perspectiva del derecho comparado en la materia, ni tampoco políticamente. Estas posturas están elaboradas desde una lógica opositora minoritaria *ad vitam aeternam*.<sup>16</sup>

Cuál sería el estímulo, desde el punto de vista del otorgamiento del financiamiento público, que podría tener un partido mayoritario si le correspondiera la misma cantidad de recursos, o muy similar, a la de un partido minoritario.

Esas posiciones, en el fondo, favorecen la debilidad electoral de los partidos, lo mismo que las reglas financieras que apoyan la existencia de partidos manipulables son inadecuadas para la transformación del sistema de partidos a uno cabalmente competitivo, sin fricciones partidarias.

En donde hace falta un largo camino que recorrer es en ciertos rubros de las prerrogativas, como el de lograr un incremento de los tiempos asignados a los partidos políticos en los medios de comunicación masiva, con el fin de que puedan difundir adecuadamente, sin la rigidez técnica vigente, sus mensajes. Aquí sí se puede plantear un nivel cercano a la igualdad, porque se trata de la difusión de los programas partidarios frente a la sociedad.

<sup>16</sup> Para la vida eterna.

Si se logra que el sostén económico fundamental de las actividades de los partidos sea el financiamiento público y no el privado, una repercusión política importante será disminuir los riesgos de la mercantilización de la política, al disminuir las posibilidades de que predominaran los grupos económicamente más poderosos de la sociedad. El paso concreto que se debe dar es regular jurídicamente, y de una forma estricta, el financiamiento privado, que es todavía la gran asignatura pendiente.

## Bibliografía

- Alcocer V., Jorge (comp.), *Dinero y partidos*, Cepna, Nuevo Horizonte editores y Fundación Friederich Ebert, México, 1993.
- Alemán Velasco, Miguel, *Las finanzas de la política*, Ed. Diana, México, 1994.
- Alexander, Herbert A., *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- Arreola, Carlos, *Ensayos sobre el PAN*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.
- Castillo, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985.
- Cotarelló, Ramón, *Los partidos políticos*, Ed. Sistema, 1985.
- , "Partidos políticos y democracia", en *Aspectos jurídicos del financiamiento a los partidos políticos*, UNAM, México, 1993.
- Dauvinac, Danièle, "La politique investie par le droit", en *Droit y Politique*, Presses universitaires de France, París, 1993.
- Doublet, Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en la République Fédérale d'Allemagne*, económica, 1991.
- , *Le financement de la vie politique*, Que sais-je?, núm. 2550, Presses universitaires de France, París, 1990.
- , "Les failles du système français du financement de la vie politique", en *Droit y Politique*, Presses universitaires de France, París, 1993.
- Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI Ed., México, 1982.
- Duarte Rivas, Rodolfo, *Jesús Reyes Heróles y la reforma política*, FCE y CONACULTA, México, 1994.
- Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Madrid, 1996.

- Maus, Didier, "Le financement de la vie politique", en *Droit y Politique*, Presses universitaires de France, París, 1993.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

### **Leyes y publicaciones oficiales consultadas:**

- Código Federal Electoral* (CFE), segunda edición, Comisión Federal Electoral, México, 1988.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), IFE, México, 1990.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), IFE, México, junio de 1994.
- Diario Oficial de la Federación*
- Informe de la Comisión de Consejeros ante el Consejo General del IFE*, México, 1994
- "Legislación Electoral Mexicana 1812-1973", *Diario Oficial de la Federación*, México, 1973.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, Comisión Federal Electoral, México, 1988.