

## LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1997 EN MÉXICO: EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y LA REFORMA ELECTORAL EN MATERIA DE REGULACIÓN FINANCIERA

Juan MOLINAR HORCASITAS\*

*SUMARIO: I. Redistribución nacional del poder. II. La regulación financiera vigente y sus efectos. III. Reforzamiento de la capacidad de vigilancia. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.*

Resumen: se presenta una propuesta de avance en los marcos de regulación y en los métodos de fiscalización del financiamiento público de partidos. La ponencia se divide en tres partes. La primera consiste de un breve estudio descriptivo de las elecciones federales de 1997, que constituyen el marco político en el cual se aplican las regulaciones sobre finanzas partidario-electorales. La segunda presenta un estudio descriptivo sobre el impacto aparente de las actuales reglas sobre financiamiento público y topes de gasto de campaña. La tercera señala posibles líneas de acción futura para desarrollar reglas y prácticas de fiscalización más eficientes y consistentes con el propósito democratizador que las anima.

### I. REDISTRIBUCIÓN NACIONAL DEL PODER

Las elecciones federales de 1997 ocuparon un lugar de importancia en la historia política de México pues transformaron de manera significativa, y quizá hasta perdurable, dos de los pilares del sistema político mexicano: el presidencialismo y la hegemonía del partido dominante. En conjunto, estos dos cambios, que están íntimamente ligados, significan la transformación más importante que ha experimentado en décadas el sistema político mexi-

\* Consejero electoral, Instituto Federal Electoral.

cano. Las nuevas reglas para el financiamiento público de los partidos políticos, en conjunción con las reglas sobre topes de gastos de campaña y su fiscalización, tuvieron un papel importante en este cambio.

El debilitamiento del presidencialismo es una consecuencia del resultado de las elecciones de diputados federales de 1997 porque el partido presidencial no logró obtener la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, a pesar de la cláusula de gobernabilidad que sobrerrepresenta hasta con ocho puntos porcentuales al partido ganador. Esto significó el fin de casi siete décadas de mayoría de un mismo partido en la Cámara de Diputados y, como se ha argumentado en otra parte, un gobierno unificado (i. e.: control de los poderes Ejecutivo y Legislativo por un mismo partido) es una condición necesaria del presidencialismo mexicano. El trabajo de la Cámara de Diputados durante su primer periodo de sesiones demostró de manera más que suficiente que el presidencialismo requiere que el partido del presidente tenga mayoría en la Cámara de Diputados. Bastaría recordar el simbólico episodio de la sesión de apertura de sesiones o el más impactante proceso de negociación presupuestal para acreditar esto.

Por otra parte, las elecciones de 1997 continuaron la erosión del apoyo electoral del partido hegemónico, como puede observarse en la gráfica 1. Es importante notar una diferencia en dos etapas de este ciclo: desde los años cuarenta y hasta la elección presidencial de 1988, casi todas las pérdidas electorales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fueron capturadas por el Partido Acción Nacional (PAN), lo que hizo prever entre los observadores la futura conformación de un sistema bipartidista en México. No obstante, a partir de 1988, un tercer partido ha crecido y hoy es claro que lo que ha emergido es un sistema tripartidista. En esta sección mostraré evidencia respecto a estos dos fenómenos.

### 1. *Presidencialismo acotado*

En 1997, el partido en el gobierno tocó su nivel de apoyo electoral más bajo al obtener tan sólo 39% de los votos. Sin embargo, el PRI obtuvo 238 curules en la Cámara de Diputados, equivalentes a 47.8% de los 500 asientos en la Cámara de Diputados. La tabla 1 muestra que el partido ganador quedó sobrerrepresentado en la Cámara al obtener 47.8% de los curules con tan sólo 39.1% de la votación emitida.

Tabla 1. Resultados electorales y distribución de asientos, 1997

<i>Partido</i>	<i>Voto válido *</i> %	<i>Voto efectivo **</i> %	<i>Asientos</i> (%)	<i>Votos-asientos</i> *** (%)
PRI	39.1	40.0	47.8	+ 7.8
PAN	26.6	27.2	24.2	- 3.0
PRD	25.7	26.3	25.0	- 1.3
PVEM	3.8	3.9	1.6	- 2.3
PT	2.6	2.7	1.4	- 1.3
PC	1.1	—	0.0	—
PDM	0.7	—	0.0	—
PPS	0.3	—	0.0	—
TOTAL	100.00	100.00	100.00	—

\* “Votación válida” es la suma de votos por partidos, excluyendo candidatos no registrados y votos nulos.

\*\* “Votación efectiva” es la “votación válida” menos votación por partidos con menos de 2% de los votos.

\*\*\* Igual a porcentaje de votación efectiva menos porcentaje de asientos.

Fuente. Instituto Federal Electoral.

Desde luego, los 238 asientos que el partido ganador obtuvo constituyen una fuerte mayoría relativa, que dejó al PRI muy cerca del objetivo de lograr la mayoría absoluta de 251 curules, pero los cuatro partidos opositores dificultaron la formación de una cámara bajo liderazgo priísta, al formar un bloque conocido como el “grupo de los cuatro”, que aunque no buscaba formar alianzas para fijar políticas gubernamentales, sí serviría para controlar los órganos de gobierno de la Cámara. Este fenómeno, que no se había presentado en México desde la creación del Partido Nacional Revolucionario, PNR, significó una importante redistribución del poder en México. Claramente, los resultados electorales del partido ganador pudieron haber producido efectos aún más profundos sobre el sistema político, pues la ausencia de una coalición frontal de los partidos opositores le permitió al PRI el triunfo en 165 de los 300 distritos de mayoría relativa, pero la falta de una acción más concertada de las fuerzas opositoras es explicable por factores tanto político-ideológicos como institucionales.

Desde luego, es evidente que en contra de una acción opositora más unificada militó fuertemente la distancia ideológica entre los dos partidos que eran indispensables para formar una coalición mínimamente ganadora, pues se requeriría una alianza PAN-PRD para rebasar el 50% de los votos.

Pero los arreglos institucionales también desempeñaron un papel fundamental en este resultado. Por un lado, la ley electoral impuso importantes candados a la formación de coaliciones al proveer fuertes incentivos *pro status quo* al comportamiento opositor. Estos obstáculos reforzaron las diferencias ideológicas y de políticas entre el PAN y el PRD. Por otro lado, la fórmula electoral tuvo efectos importantes en los resultados de la elección.

La fórmula electoral para la Cámara de Diputados funciona de la siguiente manera: 500 diputados son elegidos mediante un sistema que combina la elección por mayoría relativa de 300 diputados y de 200 diputados de representación proporcional elegidos de cinco circunscripciones con una magnitud de 40 diputados cada una mediante la fórmula de resto mayor. Así, el sistema de mayoría simple introduce un fuerte sesgo mayoritario que es atemperado por el sistema proporcional. La fórmula tiene un umbral de 2% y dos restricciones *ad hoc*: ningún partido puede recibir más del 60% (300) del total de curules, sin importar su voto, y ningún partido puede ser sobrerepresentado por encima de ocho puntos porcentuales con relación a la votación efectiva que haya obtenido. La gráfica 2 muestra la función de conversión de votos a curules que esta fórmula produce.<sup>1</sup> Al final, el índice de proporcionalidad para la Cámara de Diputados es relativamente alto (92.2 si se consideran sólo los partidos por encima del umbral, o 90.0 si se toman en cuenta todos los partidos).

El sesgo mayoritario de la fórmula electoral actual no fue, sin embargo, suficientemente fuerte para manufacturar una mayoría unipartidaria, debido a la cláusula constitucional que restringe la sobrerepresentación. De manera inversa, la parte proporcional de la fórmula ayudó a la formación de importantes fracciones parlamentarias, tanto del PAN como del PRD, y permitió la entrada de otros dos partidos que, sin duda, tendrán un papel en el complejo proceso de formación de coaliciones.

<sup>1</sup> La gráfica 2 incluye 720 posibles combinaciones de resultados para un partido ganador, generadas por una simulación Monte Carlo.

A unos cuantos meses, desde el establecimiento de la actual legislatura, resulta complicado prever las consecuencias políticas de la pérdida de mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados, en parte por la escasa literatura que existe en nuestro país respecto a gobiernos divididos. Sea como sea, debemos esperar una importante disminución en la fuerza de nuestro sistema presidencialista resultado de la división del gobierno. El proceso presupuestario que recientemente atestiguamos arrojó las primeras luces respecto a las consecuencias políticas de un gobierno dividido en nuestro país y si algo parece claro es que, en efecto, el presidencialismo resultó fuertemente afectado donde más duele: en la bolsa.

## 2. Consolidación de un sistema tripartito

Si, en términos del presidencialismo y la distribución del poder, el surgimiento de un gobierno dividido es la consecuencia macropolítica más relevante de las elecciones pasadas, la consolidación de un sistema de partidos competitivo parece ser el aspecto más duradero y halagador del escenario político actual. La evolución del sistema político mexicano ha sido lenta y pausada, desde una situación de virtual monopolio al pluralismo actual. Entre 1929 y 1989, por ejemplo, un solo partido ganó todas las elecciones para senador o gobernador en las que participó y no perdió más que un par de docenas de curules en la Cámara de Diputados. La campaña presidencial de 1976 fue el epítome de esta situación al presentarse a la contienda un candidato único. Sin embargo, la oposición experimentó una fase de crecimiento al final de la administración Lópezportillista (1976-1982). Así, durante las elecciones municipales de 1985 en varios estados, la oposición pasó de una posición marginal a su *status* actual: el control de la mayoría de la Cámara de Diputados, siete gubernaturas, mayoría en varios congresos locales y gobiernos municipales en cientos de ciudades y poblados.

El declive del apoyo electoral al PRI siguió una tendencia que comenzó hace ya casi medio siglo, aunque se ha interrumpido esporádicamente. Una de estas ocasiones fue, precisamente, la campaña presidencial de 1976, mientras que las más reciente fueron las elecciones intermedias de 1991. Sin embargo, como puede verse en la tabla 2, de 1976 a 1997, el voto priísta muestra una tendencia a la baja, pasando de casi 90% en 1976 a 40% en las últimas elecciones. El mayor beneficiario de este proceso fue el PAN entre 1976 y 1987, pero a partir de 1988 también se fortaleció

el PRD. La tabla 2 nos muestra el índice de fragmentación partidista por regiones entre 1988 y 1994. El incremento en el índice de número de partidos en la última década es considerable, al pasar de 1.85 en 1988 a 2.63 en 1997. En la tabla 2 observamos que el índice es significativamente más alto para el norte del país durante todo este periodo.

Tabla 2. Índice “número de partidos”, 1988-1997

<i>Año</i>	<i>Nacional</i>	<i>Norte</i>	<i>Sur</i>
1988	1.85	2.23	1.20
1991	1.24	1.39	1.06
1994	1.79	1.90	1.58
1997	2.63	2.92	2.01

El patrón regional que la segmentación Norte-Sur nos muestra, se confirma al desagregar los datos por entidad federativa, tal como lo muestra la tabla 3. Esta tabla evidencia que el sistema tripartita que observamos a nivel nacional está compuesto por una yuxtaposición de dos sistemas bipartidistas diferentes: uno de ellos dominado por la dupla PRI-PAN, mientras que en el otro predominan el PRI y el PRD. Para 1997, de todos los estados, sólo Sonora muestra a nivel estatal la característica tripartita observada a nivel nacional. También resulta bastante obvio que, a pesar de su declive, el PRI sigue siendo el único partido con una distribución homogénea a lo largo de todo el país.

El patrón tripartidista representa un rasgo interesante del sistema político mexicano. En principio, la literatura apoya la noción de que un sistema tripartito tiende a ser inestable y seguir uno de dos caminos: o se colapsan convirtiéndose en sistemas bipartidistas por el efecto del voto estratégico (como sucedió en Inglaterra con los liberales décadas atrás), o se fragmentan transformándose en sistemas multipartidistas, organizados en bloques opuestos de un lado y otro del espectro político (como ocurrió en Brasil después de 1982). Así, hemos observado en México un incipiente, pero perdurable sistema de tres partidos desde 1988, o incluso antes (se puede argumentar que las bases de este sistema aparecieron en 1977 con el reconocimiento legal de los partidos Comunista y Socialista).

Tabla 3. Distribución estatal del voto, 1988-1997

ESTADO	1988			1991			1994			1997		
	PAN	PRI	FDN	PAN	PRI	PRD	PAN	PRI	PRD	PAN	PRI	PRD
Aguascalientes	29.00	51.00	17.10	19.51	66.48	2.63	35.89	48.01	8.73	36.30	42.41	12.97
Baja California	26.00	41.20	30.90	44.68	45.85	2.80	36.62	50.56	7.80	43.32	35.79	13.49
Baja California Sur	18.80	57.70	22.10	24.52	66.44	1.48	33.29	57.17	5.35	19.11	49.50	12.35
Campeche	11.60	72.90	14.90	3.54	78.70	4.26	16.39	55.96	21.23	8.35	47.49	35.77
Coahuila	15.60	58.00	25.80	21.44	62.88	7.52	29.31	51.00	11.38	30.20	48.71	14.02
Colima	14.00	52.30	31.60	14.17	65.75	9.99	25.91	55.26	12.63	38.56	37.43	19.81
Chiapas	3.70	89.90	6.00	6.16	76.20	5.94	10.75	49.40	33.30	13.16	50.58	29.90
Chihuahua	39.30	84.40	5.80	32.36	58.33	2.18	28.34	59.74	5.84	41.21	42.12	10.31
Distrito Federal	24.40	27.60	45.90	19.79	46.20	12.18	27.29	40.59	21.37	18.04	23.62	45.35
Durango	20.50	59.70	19.00	16.49	62.15	5.79	25.21	51.53	9.01	24.31	38.20	10.76
Guanajuato	29.80	44.70	20.50	33.27	53.43	4.75	30.46	54.66	8.70	43.05	34.25	12.99
Guerrero	2.40	61.20	35.00	2.94	62.87	24.90	9.44	49.80	34.34	5.77	46.00	42.62
Hidalgo	6.00	65.00	27.60	7.56	72.43	8.63	16.52	62.31	14.95	16.16	50.16	26.74
Jalisco	30.70	44.00	22.10	23.70	63.19	2.70	41.78	44.50	7.71	44.84	35.58	11.75
México	17.60	31.40	48.70	16.70	53.44	10.31	25.94	46.51	18.53	20.00	35.21	34.22
Michoacán	10.80	26.00	60.60	8.69	53.86	31.13	15.18	44.69	35.60	18.07	35.77	40.22
Morelos	8.70	39.10	50.40	7.54	65.96	12.27	20.68	52.25	19.41	16.07	36.27	39.91
Nayarit	5.40	60.50	33.00	4.06	70.84	12.93	16.37	59.42	16.42	23.37	50.90	20.70
Nuevo León	24.00	72.30	3.40	26.00	68.46	1.33	41.46	49.10	2.29	49.23	40.27	2.95
Oaxaca	4.90	65.10	28.60	5.36	73.58	9.47	12.65	53.17	27.46	12.72	50.03	30.88
Puebla	14.10	61.40	23.30	14.86	69.70	4.58	26.88	52.58	13.86	25.64	48.76	18.22
Querétaro	20.30	65.30	12.60	21.10	69.77	2.43	30.04	59.14	5.11	45.33	6.76	9.37
Quintana Roo	8.70	69.40	21.30	11.68	76.21	5.81	27.47	55.50	12.17	23.23	46.98	23.52
San Luis Potosí	20.90	70.70	6.50	30.38	63.88	1.31	25.07	61.03	8.80	39.23	43.86	10.78

Tabla 3 (cont.). Distribución estatal del voto, 1988-1997

ESTADO	1988			1991			1994			1997		
	PAN	PRI	FDN	PAN	PRI	PRD	PAN	PRI	PRD	PAN	PRJ	PRD
Sinaloa	27.80	61.80	10.10	23.30	67.26	5.11	28.78	54.59	13.27	30.05	42.68	22.67
Sonora	21.10	71.30	6.90	24.22	68.51	3.30	32.75	48.31	13.43	30.90	37.63	27.80
Tabasco	5.30	76.30	17.70	2.38	72.40	18.75	5.70	58.56	32.97	4.65	51.67	40.73
Tamaulipas	9.60	63.50	26.10	14.57	63.37	3.72	23.36	50.74	15.4	18.54	47.95	26.89
Tlaxcala	5.88	60.21	28.33	8.46	74.16	6.20	22.63	55.62	15.00	19.56	43.39	23.86
Veracruz	7.30	61.30	29.90	5.06	75.26	5.99	15.78	54.17	22.68	21.48	43.71	26.98
Yucatán	29.60	69.00	1.20	35.91	61.88	0.24	40.19	55.06	2.55	38.29	51.17	7.43
Zacatecas	10.70	67.60	20.90	9.03	75.65	7.06	21.80	61.29	9.58	25.79	50.41	14.01
Nacional	17.07	50.36	25.65	17.67	61.43	8.31	25.81	50.20	16.65	26.61	39.10	25.71

Se sombrea los cuadros correspondientes a los partidos ganadores.



Considero que la condición de subsistencia de este sistema reside en el hecho de que la política en México ha estado organizada en torno a un debate bidimensional a lo largo de este periodo. Lo anterior se desprende directamente de una hipótesis formulada por Taagepera y Shugart, que postula que el número de partidos en un sistema es igual al número de temas en la agenda más uno.<sup>2</sup> Entre 1946 y 1948, el debate bidimensional giraba en torno a la clásica dimensión derecha-izquierda y a una dimensión estratégica prosistema/antisistema. Este segundo tema, centrado en la agenda de la democratización, fue la dimensión más relevante durante toda la década de los ochenta.<sup>3</sup> Ahora, al parecer, la división es regional.

No obstante, esta división regional Norte-Sur puede ser un signo de los profundos problemas que el país tendrá que enfrentar a futuro. Si la división es producto de inequidades económicas (*i.e.* el auge y modernización del norte frente al retraso y estancamiento del sur), el problema será difícil, pero tratable. En cambio, si existe un conflicto étnico implícito en el problema Norte-Sur, entonces el país bien podría enfrentar una larga pesadilla de discriminación, violencia y segregación. De cualquier modo, si la hipótesis de Taagepera y Shugart es correcta, la consolidación del sistema tripartidista podría fortalecerse con la persistencia de una segunda dimensión dentro de la arena política mexicana, sea regional, étnica o estratégica. Si esa segunda dimensión desaparece, podríamos esperar entonces la transformación de nuestro sistema de partidos hacia uno bipartidista o bien de dos bloques de partidos.

Lo anterior significa que la estabilidad de un sistema tripartidista está lejos de ser garantizada, pero parece más seguro decir que la competitividad electoral está firmemente establecida. La distribución del voto a nivel estatal, y la pluralización de gobiernos a niveles municipal y estatal apoyan este pronóstico.

Respecto a la distribución regional, la tabla 4 nos muestra aquellos estados en donde la competitividad es particularmente fuerte. Se ha definido un estado como “competitivo” si satisface alguna de las siguientes condiciones: 1, el partido ganador proviene de la oposición; 2, la dife-

2 Taagepera y Shugart.

3 Para una exposición detallada del sistema político como un régimen bidimensional, véase “The Future of the Mexican Electoral System”, en Wayne, Cornelius; Gentleman, Judith y Smith, Peter (eds.), *Mexico's Political Alternative Futures*, La Jolla, California, Centro de Estudios México-Estados Unidos, 1989.

rencia entre el partido ganador y el segundo lugar es menor a 15 puntos; 3, el voto obtenido por el partido ganador es inferior a 45%. Como la misma tabla nos muestra, el número de estados competitivos se ha incrementado a 22, y 12 de éstos han sido competitivos por dos o más años durante este periodo.

Tabla 4. Competitividad electoral por estado, 1988-1997

<i>Estado</i>	<i>1988</i>	<i>1991</i>	<i>1994</i>	<i>1997</i>
Aguascalientes	—	—	X	X
Baja California	X	X	X	X
B. C. S	—	—	—	—
Campeche	—	—	—	X
Coahuila	—	—	—	—
Colima	—	—	—	X
Chiapas	—	—	—	—
Chihuahua	X	—	—	X
Distrito Federal	X	—	X	X
Durango	—	—	—	X
Guanajuato	X	—	—	X
Guerrero	—	—	—	X
Hidalgo	—	—	—	—
Jalisco	X	—	X	X
México	X	—	—	X
Michoacán	X	—	X	X
Morelos	X	—	—	X
Nayarit	—	—	—	—
Nuevo León	—	—	X	X
Oaxaca	—	—	—	—
Puebla	—	—	—	—
Querétaro	—	—	—	X
Quintana Roo	—	—	—	—
San Luis Potosí	—	—	—	X
Sinaloa	—	—	—	X

Sonora	—	—	—	X
Tabasco	—	—	—	X
Tamaulipas	—	—	—	—
Tlaxcala	—	—	—	X
Veracruz	—	—	—	—
Yucatán	—	—	X	X
Zacatecas	—	—	—	—
Nacional	8	1	7	22

En lo que se refiere a la diversificación partidista de gobiernos estatales o locales, a nivel estatal el PAN gobierna Jalisco, Nuevo León, Guanajuato, Chihuahua, Baja California y Querétaro, estados que se encuentran entre los más desarrollados y poblados del país. Por su parte, el PRD gobierna el centro económico, político y cultural del país: el Distrito Federal. A nivel de legislaturas estatales, el PAN tiene la mayoría en seis de éstas, el PRD controla la ALDF, y en otras (tales como Chihuahua, Veracruz o Sonora) el PRI mantiene tan sólo una débil mayoría.

A nivel municipal, de acuerdo con un conteo reciente,<sup>4</sup> el PAN gobierna 323 municipios, el PRD 283, e incluso partidos pequeños como el Partido del Trabajo (PT) o el Verde Ecologista (PVEM) hacen lo propio en 14 y 6 municipios, respectivamente. Sin duda, el PRI sigue gobernando en la mayoría de las ciudades y los pueblos, pero lo que también es cierto es que esta mayoría no está compuesta por las comunidades más pobladas y desarrolladas del país: 15 de las 21 ciudades más grandes del país tienen gobiernos panistas, 2 perredistas, y sólo cuatro pertenecen al PRI (la tercera, decimoquinta, decimoséptima y decimooctava). Las últimas elecciones municipales, que concordaron con las federales, añadieron a la lista de oposición importantes ciudades como Jalapa, Veracruz, Orizaba, Córdoba, Minatitlán y Coatzacoalcos en Veracruz, Hermosillo y Ciudad Obregón en Sonora, Manzanillo en Colima, y las ciudades de Querétaro y San Juan del Río en Querétaro.

En síntesis, en esta primera sección he argumentado que los aspectos más sobresalientes de las elecciones federales de 1997 son el debilitamiento de algunas de las bases institucionales del presidencialismo, y la consolidación de un sistema de partidos competitivo. Este es el contexto

4 Moreno, Daniel, "Territorios libres", *Enfoque*, núm. 199, 2 de noviembre de 1997.

político general que enmarca las regulaciones que en materia electoral, y en especial en cuestiones de finanzas de partidos y gastos electorales, rigen al sistema electoral mexicano.

## II. LA REGULACIÓN FINANCIERA VIGENTE Y SUS EFECTOS

En cuestiones de dinero y elecciones, 1997 trajo buenas nuevas. Por lo general, los países que han regulado los asuntos financieros de los partidos y las elecciones han buscado controlar el efecto que la fuerza económica de ciertos agentes sociales puede ejercer sobre el poder político. Es decir, se trata de democracias que buscan conservar la integridad de su sistema político. Quien revise la legislación comparada podrá constatar que, en efecto, la mayoría de los países que han regulado la relación entre dinero y poder han intentado, principalmente, prevenir la compra de poder político por intereses particulares. Esto es, buscaron garantizar la independencia y honestidad de las autoridades elegidas a través de la regulación de contribuciones económicas a candidatos en campaña. La mayoría de las veces, estas regulaciones consisten en una mezcla de restricciones cuantitativas y cualitativas con la obligación de hacer públicas las aportaciones.

En México, en cambio, el objetivo que se persiguió al regular las finanzas partidarias es distinto, en cierto modo anterior. Lo que se buscó no fue tanto aislar al sistema político de influencias económicas que se consideran indebidas, sino crear las condiciones para que las elecciones mismas sean competitivas. En síntesis, la finalidad de la regulación en México es diametralmente distinta: intenta inyectar competitividad al sistema nivelando los recursos. Para analizar debidamente la regulación mexicana de la materia es indispensable entender esta característica específica de la reforma en México.

Como mostraré en esta sección, el objetivo principal de la reforma se ha alcanzado, por lo menos parcialmente. Existen, por supuesto, varias deficiencias y hoyos negros que deberán subsanarse mediante nueva legislación, pero la finalidad de nivelar el terreno se ha logrado.

El primer punto que debe señalarse es que la esfera de acción regulatoria se expandió enormemente con la última reforma. Hoy en día, la ley de la materia incluye reglas para los ingresos y los egresos de los partidos políticos, reglas claras para el establecimiento de topes de gastos, y reglas

que obligan reportar y monitorear estos elementos.<sup>5</sup> Justificadamente, gran parte de la atención recibida por el financiamiento público se ha concentrado en el incremento sustancial del subsidio público a los partidos políticos. La tabla 5, que compara el subsidio público a partidos políticos durante los últimos cinco años, explica por qué.

Tabla 5. Financiamiento público para los partidos políticos

Partido	1994	1995	1996	1997	1998
PRI	99,424,469	72,494,788	123,872,585	1,037,783,269	341,623,709
PAN	28,966,248	36,567,706	60,241,136	613,900,444	252,014,358
PRD	20,713,984	26,420,342	37,629,242	456,179,872	245,256,701
PVEM	5,635,551	10,832,363	9,499,453	41,530,914	87,789,208
PT	5,977,382	13,939,131	14,406,465	220,935,755	78,919,783
PC	15,710,319	11,355,528	9,043,717	41,762,779	0
PPS	9,131,215	0	2,679,642	19,689,901	0
PDM	6,349,692	0	2,679,642	19,689,901	0
PARM	9,939,138	0	0	0	0
Total	201,308,002	171,609,859	260,051,975	2,451,472,814*	1,005,603,759

\* En 1997 se incluye el financiamiento de noviembre y diciembre de 1996.

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Destaca de inmediato la diferencia de magnitudes. La cantidad total distribuida entre los partidos en 1997, por ejemplo, es doce veces mayor a la suma entregada en 1994, a pesar de que en 1994 se realizaron elecciones presidenciales, mientras que las de 1997 fueron intermedias. La comparación entre 1998 y 1995, ambos años no electorales, es también impresionante, ya que el presupuesto para 1998 fue más de cinco veces el presupuesto para 1995.

5 Molinar Horcasitas, Juan, "Financing Political Parties in Mexico", en Bulner-Thomas, Victor y Posada Carbó, Eduardo (eds.), *Financing Politics in Europe and Latin America* (Londres, McMillan, en prensa 1996) y Swaan, Mony de; Martorelli, Paola y Molinar Horcasitas, Juan, "Public Financing of Political Parties and Electoral Expenditures in Mexico", en Bulner-Thomas, Victor y Serrano, Mónica (eds.), Londres, 1997.

A pesar de que es imposible negar la importancia de los aspectos cuantitativos de la última reforma, las dos facetas más significativas de las nuevas reglas son cualitativas: la primera es la distribución equitativa de recursos públicos; y la segunda es la reducción en la brecha que separa el financiamiento público y los topes de gastos, ya que estos factores constituyen la clave de la competitividad electoral en México. Esto es así debido a que estos dos elementos de la reforma removieron las enormes desigualdades que permeaban la arena electoral en el pasado.

Respecto al primer punto, la distribución equitativa de los fondos, la tabla 6 muestra que la asignación de los fondos públicos fue, en efecto, más equitativa en 1997, y aún más para 1998, que en el pasado. En 1994, por ejemplo, los fondos públicos asignados al PRI fueron 3.4 veces mayores a los que se le entregaron al PAN (el segundo en la lista). De hecho, en ese año, los fondos recibidos por el PRI rebasaban el total de los recursos otorgados al resto de los partidos en su conjunto. Esta desigualdad, aunque reducida en 1995, seguía siendo demasiado amplia, si el financiamiento público se deseaba utilizar como un instrumento que favoreciese la competitividad electoral.

Tabla 6. Financiamiento público de los partidos políticos (distribución relativa)

<i>Partido</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
PRI	49.4%	42.2%	47.6%	42.3%	34.0%
PAN	14.3%	21.3%	23.1%	25.0%	25.0%
PRD	10.2%	15.4%	14.5%	18.6%	24.4%
PVEM	2.8%	6.3%	3.6%	1.7%	8.7%
PT	3.0%	8.1%	5.5%	9.0%	7.9%
PC	7.8%	6.6%	3.4%	1.7%	0.0%
PPS	4.3%	0.0%	1.0%	0.8%	0.0%
PDM	3.1%	0.0%	1.0%	0.8%	0.0%
PARM	4.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Lo anterior contrasta significativamente con el escenario para 1998, cuando puede decirse sin temores que se ha producido una distribución de fondos considerablemente equitativa y sin duda instrumental para el

objetivo de fortalecer la competencia electoral. En 1998, el PRI obtuvo sólo 34% de los fondos, y la proporción de sus fondos *vis a vis* PAN y PRD (segundo y tercer lugar en la lista) es tan sólo de 1.4 a 1. Más aún, la relación entre el partido más grande (PRI) y el más chico (PT) es de 4.4 a 1, mientras que en 1994 se encontraba en 16.4 a 1.

Esta mejor distribución de los fondos públicos es una consecuencia de los resultados electorales y de las nuevas reglas para su distribución, pues la nueva ley prevé que el financiamiento público se distribuya en 70% de acuerdo a los resultados electorales y en 30% de forma equitativa entre los partidos.

Respecto al segundo factor, el cierre de la brecha entre los niveles de financiamiento público de los partidos y los topes de gastos de campaña, las gráficas 3 y 4 resultan elocuentes. En otro texto he señalado este punto:

En 1994, el financiamiento público promedio a los partidos fue de 41 millones de pesos, mientras que el tope global de 1997 se situaba en la estratosférica cantidad equivalente a \$1,553'210,884. Esto implica que la diferencia entre el ingreso promedio y el tope de gastos fue de más de mil quinientos millones de pesos. De hecho, el partido que más gastó durante las campañas de diputados y senadores en ese año (según las propias cifras del Partido Revolucionario Institucional), se quedó 1,178 millones de pesos por debajo del tope para estas campañas.

De igual forma, al ser tan alto el tope de gastos permitió al PRI gastar para la campaña de diputados y senadores 20 veces más que lo erogado por Acción Nacional, y proporciones aún más desiguales con respecto al resto de los partidos.

Para 1997, en cambio, el tope global de gastos de campaña ha sido situado en 379 millones (cuatro veces inferior al de 1994 en pesos constantes). En particular, el tope promedio para cada campaña de diputados de mayoría relativa en 1994 (\$1'725,829 en pesos actuales) se redujo dos y media veces para situarse en \$676,091, mientras que el tope para la elección de senadores de mayoría relativa disminuyó casi seis veces (de \$1,035 millones a 176 millones).

En términos generales, las reformas recientes tuvieron importantes implicaciones para la competitividad y la equidad de las campañas electorales. En primer lugar, la disminución de los topes de gastos de campaña junto con el aumento en el financiamiento público, implica necesariamente que la proporción de recursos públicos en relación con el tope de gastos sea significativa.

Mientras que en 1994 el financiamiento público promedio represento 2.64% de lo que los partidos podían gastar, para 1997 esta cifra se incrementó a 81%.<sup>6</sup>

Las elecciones de 1997 demostraron que las expectativas eran correctas. Como mostraré en el siguiente conjunto de gráficas, la fuerte relación de causalidad que previamente existía entre dinero gastado en campaña y los resultados electorales se ha reducido, pues se ha colocado a los partidos en bases relativamente igualitarias. Ciertamente, persisten desniveles considerables entre los partidos nuevos y los preestablecidos, y entre aquellos que tuvieron niveles muy bajos de apoyo electoral en las elecciones previas, pero el hecho es que existe ya una distribución igualitaria entre los principales protagonistas de la política partidaria mexicana.

En las elecciones de 1994 el aspecto monetario fue un factor de gran influencia en el resultado, como puede apreciarse claramente en la gráfica 5. En ella se observan varias características interesantes: la primera es la fuerte relación positiva entre gasto y voto, que alcanza niveles de regresión de 0.71.

La segunda es la clara segmentación en grupos o “familias” de partidos a lo largo del eje del gasto. El conglomerado ubicado en el cuadrante superior derecho, el de mayor gasto y mejores resultados electorales, corresponde a los candidatos priístas (representados con puntos cuadrangulares de mayor tamaño). Ellos pudieron erogar cantidades considerablemente superiores a los de sus opositores en todos los casos. Esos gastos, ubicados siempre por arriba de la cuota de \$550,000, es decir, más de cinco veces superior al del promedio del siguiente partido, el PAN, les permitieron obtener resultados que invariablemente se ubicaron por arriba de la cuota mínima de 30%, con una variable relativamente reducida.

Luego, se pueden distinguir dos columnas verticales muy densamente agrupadas cerca del lado izquierdo del eje del gasto. La columna más a la izquierda, alrededor de los \$75,000 corresponde a los candidatos perredistas, mientras que la columna que le sigue a la derecha, alrededor de los \$100,000 representa a los candidatos panistas. La diferencia de los resultados electorales de ambos partidos es bastante grande, pues como puede verse, con niveles de gastos muy similares los candidatos de estos

6 Swaan, Mony de; Martorelli, Paola y Molinar Horcasitas, Juan, *op. cit.*



dos partidos opositores obtuvieron resultados electorales que variaron desde los cinco puntos porcentuales hasta más del 50%.

Por último, en la esquina inferior izquierda de la gráfica se ubican los partidos que casi no gastaron dinero en sus campañas y que, consecuentemente, obtuvieron resultados muy bajos.

En síntesis, la gráfica 5 es un retrato del poder del dinero sobre el electorado. La conclusión que tenía que sacarse ante un cuadro así era necesariamente desalentadora: mientras no se generaran condiciones más equitativas en el gasto de campaña, muy poco podía esperarse de la competitividad electoral.

La reforma de 1996, como ya se indicó arriba, resolvió ese asunto, y los resultados están a la vista en la gráfica 6, que es la reproducción de la gráfica 5, pero con los datos de 1997. En ellas ya se puede apreciar claramente que el dinero ha dejado de ser decisivo en las elecciones o que, al menos, el monto de recursos erogados en una campaña no es el único factor que influye en el resultado de una elección.

Lo primero que llama la atención es que el conjunto de puntos de la gráfica está distribuido de manera más compacta hacia el lado izquierdo del eje horizontal, en comparación con la gráfica 5. Esta compactación es producto de dos corrimientos simultáneos. Por un lado, los puntos cuadrangulares que representan el gasto de los candidatos del PRI se corren hacia la izquierda y de hecho se alinean muy ajustadamente alrededor del tope de gastos de campaña establecido para 1997, que es cercano a los niveles de gasto inferiores reportados por el PRI en 1994. Por otro lado, los puntos que representan el gasto de PAN y PRD se movieron significativamente a la derecha del eje de gastos (horizontal), distribuyéndose de una manera más dispersa que en el pasado en una franja que va desde los \$200,000 hasta cantidades cercanas al límite autorizado. Esta compactación en los niveles de gasto tuvo como consecuencia evidente un incremento importante en la competitividad electoral. Desde luego, aún queda un remanente importante en el cuadrante inferior izquierdo, de escaso gasto y de baja votación, que corresponde a los partidos que no tuvieron acceso importante al financiamiento público, ya sea por ser de nueva creación, o por haber tenido resultados electorales muy magros en 1994. Se puede decir que la gráfica 6 demuestra que ya se ha logrado reducir y contener el impacto del gasto de campaña sobre los resultados electorales.

También destaca en esa gráfica 6 una larga serie de puntos alineados de forma vertical en la parte derecha de la gráfica. Esta línea nos muestra que en 1997 existieron diputados que a pesar de haber gastado tanto como permitía el tope vigente (676,000 pesos) obtuvieron a cambio toda clase de resultados electorales: desde menos de 5% hasta cerca de 70% de la votación en su distrito. Esto implica que, a un mismo nivel de gasto, incluso el máximo permitido, se puede tener todo tipo de resultados electorales.

Inversamente, otra característica notoria de la gráfica es el área formada por múltiples puntos agrupados a lo largo del extremo inferior del eje horizontal de la gráfica. En esta parte de la gráfica se distribuye una gran cantidad de candidatos que obtuvieron menos de 5% de la votación. Nótese que entre ellos se cuentan algunos que gastaron tanto como el tope de gastos mientras que otros erogaron apenas unos cuantos miles de pesos.

Finalmente, el resto de los datos se dispersa mostrando ciertamente una correlación importante a lo largo de la distribución, pero también mostrando dos diferencias con respecto a la gráfica correspondiente a 1994. La primera es que la intensidad de la correlación se ha disminuido, pasando de 0.71 a 0.61. Por otra parte, los datos de 1994 se encontraban fuertemente segmentados por partido, como se explicó al revisar la gráfica de 1994, mientras que en la de 1997 esta segmentación prácticamente ha desaparecido, por lo que hace a los tres partidos mayores. Todos estos elementos apuntan en una misma dirección: en 1997 los resultados electorales dependieron en menor medida del gasto de los candidatos.

Estas conclusiones se refuerzan si el análisis se restringe a los tres partidos más grandes. A este respecto se aplican los mismos comentarios que se hicieron respecto de las gráficas 5 y 6, con una salvedad: en este caso, la correlación gasto-voto es significativamente menor, especialmente por lo que hace a 1997. En este último año la correlación del gasto y el voto se redujo a sólo 0.31.

Los datos proporcionados por los propios partidos en sus informes de gastos de 1997 aportan más evidencia para apuntalar la conclusión de que el sistema de financiamiento público fuerte y topes bajos está funcionando. Por ejemplo, si observamos con cuidado la gráfica 6, notaremos un aspecto importante alrededor de la cifra de \$205,000, y es que a partir de ese nivel empiezan a observarse numerosos casos de candidatos exi-

tosos, es decir, con resultados electorales competitivos en el contexto de un sistema marcadamente tripartidista. Esto significa que en las elecciones de 1997 se configuró lo que podríamos llamar un piso virtual de competitividad alrededor de los \$205,000, que es la cantidad fijada por la autoridad electoral como “costo mínimo de campaña”. Ese piso nos señala el nivel mínimo de gastos que un candidato debe gastar si espera obtener resultados competitivos.

Adicionalmente, la experiencia de 1997 puede reforzarse si la autoridad persiste en la línea que hasta ahora ha mantenido al respecto. Sirva para ilustrar este punto lo siguiente: 1,031 candidatos, equivalentes al 43% de los 2,400 que compitieron en 1997, lograron recaudar —y gastar— cantidades superiores a ese piso mínimo virtual de competitividad electoral. Lo anterior nos muestra que, ya sea gracias a recursos privados o al autofinanciamiento, los partidos cuentan con posibilidades reales de erogar montos significativamente mayores al umbral de competitividad y relativamente cercanos al tope de gastos de campaña.

De hecho, si el costo mínimo de campaña autorizado en 1997 se mantuviese hasta la elección del año 2000, en términos reales, la experiencia de 1997 nos permite predecir que existirán condiciones altamente competitivas. Ilustra esto una comparación virtual entre los resultados de 1997 y el tope de gasto de campaña, equivalente a \$575,465 de 1998, que prevalecería en el año 2000 si se sostiene el actual nivel de costo mínimo de campaña: en 1997 encontramos a 117 ganadores, 159 segundos lugares y 190 candidatos que superaron 30% de la votación en su distrito. Por el contrario, encontramos entre los 391 candidatos que gastaron más del mencionado tope de \$575,465 se encuentran más perdedores que ganadores. De nuevo, la lección es clara: el dinero ayuda, pero no garantiza el triunfo.

Ahora bien, lo que esto nos muestra es que las reglas que determinan el financiamiento público y los topes de gasto de campaña ya han establecido las condiciones necesarias para que el sistema electoral mexicano sea competitivo. Pero también nos trae una lección implícita, que no debemos omitir: sólo la rigurosa aplicación de esas reglas permitirá que el efecto igualador de los gastos nos permita la competitividad electoral. Precisamente por ello, la tercera sección de este texto se dedica a explorar algunos elementos que pueden contribuir a reforzar la capacidad de la autoridad de aplicar de manera estricta y rigurosa un aspecto de la ley

del que depende, de manera clara y directa, el futuro de la democracia mexicana y, en última instancia, la limpieza de sus instituciones gubernamentales.

### III. REFORZAMIENTO DE LA CAPACIDAD DE VIGILANCIA

Los asuntos financieros de los partidos estaban escasamente legislados hace apenas unos cuantos años, pues este tema había sido sistemáticamente ignorado en las numerosas reformas electorales que tuvieron lugar en México desde 1946. La primera vez que la ley de la materia entró al tema de las finanzas partidarias o de campaña fue 1963, pero limitándose a conceder exenciones fiscales a los partidos. Diez años más tarde, aparece por primera vez el concepto de “prerrogativa” de los partidos políticos, en la forma de franquicias postales y telegráficas, pero a cambio de ello no se estableció ninguna clase de obligación de informe o reporte de los partidos a la autoridad.

En 1977 la “Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales” (LFOPPE), expandió considerablemente el ámbito de regulación de asuntos financieros de partidos, introduciendo diversos subsidios en especie, de los cuales destacan, desde luego, el acceso gratuito a tiempos estatales de radio y televisión, pero también materiales para sus impresos. La ley de 1977, sin embargo, no estableció reglas claras, ni para la asignación de recursos por parte de la autoridad, que recibía facultades totalmente discrecionales, ni para el reporte del ejercicio de esos recursos públicos, de parte de los partidos políticos. De hecho, todo se dejaba al arbitrio de la Comisión Federal Electoral, órgano por completo dependiente de la Secretaría de Gobernación.

La reforma constitucional de 1986 fue omisa en materia de recursos de partidos, pero el Código Federal Electoral de 1987 introdujo por primera ocasión reglas no discrecionales para la fijación de los subsidios económicos a los partidos. En esa ley se estableció el principio de proporcionalidad del financiamiento con respecto a votos y asientos obtenidos en la elección anterior. Sin embargo, el Código fue casi omiso en lo que hace a la rendición de cuentas de los partidos políticos.

El siguiente paso en la dirección actual se dio con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1989, que modificó la fórmula de asignación de recursos públicos a los partidos, combinando elementos igualitarios con proporcionales. Esta ley fue también la prime-

ra en establecer límites a los gastos de campaña y en fijar ciertas obligaciones de rendición de cuentas, aunque ciertamente limitadas, a los partidos políticos. Desde luego, el aspecto más relevante en esta materia, y en general en asuntos electorales, fue la creación del Instituto Federal Electoral, como órgano autónomo, aunque todavía presidido por la Secretaría de Gobernación, encargado de organizar y vigilar los procesos electorales. Las sucesivas reformas de 1991 y 1994 fueron otorgando mayores atribuciones y facultades al Instituto Federal Electoral. Finalmente, la reforma de 1996, probablemente la más intensamente debatida de nuestra historia, estableció las reglas hoy vigentes.

En el marco de esta ley, los consejeros ciudadanos dictaminaron los informes anuales de los partidos políticos correspondientes a los ejercicios de 1994 y 1995. Sin embargo, en su informe a la Cámara de Diputados en 1994, al referirse al control y monitoreo de ingresos y egresos, los consejeros ciudadanos expresaron su preocupación respecto a lo insuficientes que resultaban los mecanismos de auditoría con los que contaba la autoridad electoral. Textualmente, el informe mencionaba que

Los requisitos respecto a la información que debe presentarse a la autoridad son mínimos; los partidos no están obligados a llevar libros contables, y la autoridad electoral no tiene la capacidad de llevar a cabo auditorías en el interior de los partidos, sino que está limitada a analizar y dictaminar los informes con base en los documentos que presentan los mismos partidos políticos... Claramente, las posibilidades de evasión de la ley son muy amplias.<sup>7</sup>

Tres años después, el escenario es totalmente distinto a aquel descrito por los consejeros ciudadanos. En efecto, la reforma de 1996 atendió tanto a dichas circunstancias como al legítimo reclamo de todos los actores políticos de propiciar transparencia en las finanzas de los partidos políticos y contribuir de ese modo a crear condiciones de equidad en las contiendas electorales.

Así, las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecieron el carácter permanente de la tarea fiscalizadora y confirieron amplias atribuciones a la Comisión de Fiscali-

<sup>7</sup> Proyecto de Informe a la Cámara del H. Congreso de la Unión que presenta al Consejo General la Comisión de Consejeros Ciudadanos sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral y los recursos interpuestos en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de su calificación. t. 8. p. 23.

zación, entre las que se encuentran, por ejemplo, elaborar lineamientos para la presentación de informes, ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de los informes.<sup>8</sup>

Por su parte, en octubre de 1996, el Consejo General del Instituto efectuó una reforma sustancial a los lineamientos, formatos e instructivos que deben ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, mismos que en enero de 1997 fueron adecuados a las nuevas disposiciones de la legislación electoral y que exigían cuentas de cheques, bitácoras de gasto, inventarios y controles de almacén, métodos de registro contable, catálogos de cuentas, guías contabilizadoras, recibos foliados, balanzas mensuales de comprobación, formatos de presentación y manuales de operación. De esta manera, la reforma legal y a los lineamientos llevaron a todos los partidos a la necesidad de modificar su organización interna y de edificar sus estructuras de monitoreo y control.<sup>9</sup>

En síntesis, hoy existen reglas más claras y menos discrecionales, y también hay mecanismos más poderosos que los existentes anteriormente. Sabedora del reto que ello implicaba, la Comisión de Fiscalización respondió dudas de los partidos, ofreció cursos, publicó un libro y evaluó informes parciales con el fin de formular recomendaciones de orden contable para la entrega de los informes finales.

Para el final del proceso, los mecanismos antes mencionados —aunados al enorme esfuerzo realizado por el equipo de contadores y contadoras del Instituto— permitieron un avance impresionante en la fiscalización y, por lo tanto, en la transparencia en el manejo de los recursos de los partidos. En 1997, la Comisión de Fiscalización revisó minuciosamente la totalidad de los informes de candidatos a jefe de gobierno del Distrito Federal y para senadores y diputados de representación proporcional. En el caso de los informes de candidatos a diputados de mayoría relativa, la Comisión diseñó una muestra de la cual extrajo 35 distritos y auditó cada uno de los informes presentados por los ocho candidatos de los diferentes partidos. En el Distrito Federal se llevó a cabo un pro-

8 Artículo 49-B del COFIPE.

9 En este sentido cabe señalar que, además de las reformas antes mencionadas, la nueva ley obliga a los partidos políticos a contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña.

cedimiento similar al seleccionar cuatro de los distritos de la entidad y auditar los informes presentados por los candidatos de cada partido a la ALDF.

Para los informes de campaña presentados por los partidos políticos en 1997, la Comisión de Fiscalización revisó más de millón y medio de documentos. Comparada con la del proceso electoral de 1994, la revisión fue catorce veces más grande en términos monetarios, y en lugar del 16% se auditó el 77% de todos los gastos derivados del proceso electoral. Efectivamente, de los 1,200 millones de pesos erogados, la Comisión revisó minuciosamente 930 millones, y concluyó que el 99.6% estaba plenamente comprobado por los partidos políticos.

El panorama actual es, pues, prometedor, pues están en su sitio los ingredientes necesarios para que los asuntos financieros de campañas y partidos sean un factor de consolidación de la democracia mexicana: hay reglas claras, existen autoridades dotadas del poder necesario para aplicarlas, los partidos políticos están dispuestos a cumplir las leyes y cada día más se desarrolla una opinión pública interesada en la materia. Sin embargo, esto no implica que estemos ante un asunto concluido. Por el contrario, la certeza de que el camino hasta ahora recorrido ha rendido frutos debe impulsarnos a continuar adelante con mayor energía.

En particular, creo que el siguiente paso que debemos dar las autoridades y los partidos políticos es el de utilizar la divulgación pública de los informes de campaña como el instrumento por excelencia para realizar los fines de transparencia y equidad que la ley señala en la materia.

La divulgación pública de los informes de gastos de campaña es el instrumento más poderoso con que cuentan las autoridades en los países que han introducido reglas de control de financiamiento partidario y gasto electoral, como Estados Unidos y Canadá. En esos países existe una opinión pública alerta que es permanentemente informada, a través de medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales, tanto de los gastos que realizan los partidos, como de los orígenes de sus recursos.

La divulgación pública de ingresos y gastos de partidos es un poderoso instrumento de control por varias razones. La primera de ellas es el efecto de autocontrol que induce, pues cuando los partidos y los candidatos sepan de antemano que sus cuentas de ingresos y gastos serán del conocimiento del público, y por tanto de sus electores y simpatizantes, pero

también sus opositores y críticos, aplicarán reglas más juiciosas y asumirán conductas más estrictas de las que estarían dispuestos a seguir si esa información se mantiene reservada a las autoridades especializadas.

La segunda razón por la que resulta conveniente utilizar como elemento de fiscalización la divulgación pública de la información financiera de partidos y candidatos, es el hecho conocido de que en materia de fiscalización y supervisión, muchas veces son más poderosos los métodos de “alarma contra incendios” que los métodos de “patrulla policial”. Este último método consiste en centralizar todas las funciones de vigilancia y supervisión en la autoridad competente. El método de “alarma”, en cambio, consiste en descentralizar la vigilancia, otorgando a los directamente interesados atribuciones para comunicar a la autoridad competente los casos de presuntas violaciones que puedan observar.

La determinación del método idóneo de vigilancia y supervisión depende fundamentalmente de la situación a que se aplique. Existen situaciones en las cuales los métodos centralizados son prácticamente insustituibles (salvaguardas nucleares, control aéreo y otras), pero en la mayoría de los casos es conveniente elegir sistemas mixtos, que combinen métodos descentralizados y centralizados. La fiscalización de recursos de partidos es particularmente propicia a ellos. Adicionalmente, la utilización de métodos descentralizados permite supervisar de una manera más completa y eficiente. Esto se debe a que bajo cualquier circunstancia, siempre será imposible que una autoridad central observe cabalmente la masa de actos y transacciones que en su conjunto conforman los ingresos y los gastos de partidos y candidatos.

Si se acepta la superioridad de los métodos descentralizados de fiscalización para el caso de fiscalización de recursos de partidos y gastos electorales, resta asentar las bases constitucionales y jurídicas de la misma.

Según ordena la fracción primera del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen el carácter de entidades de interés público. Es el mismo precepto constitucional el que da origen al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ley que rige a los partidos políticos, así como a la relación de éstos con la autoridad electoral.

El artículo 1o. del COFIPE determina que las disposiciones del mismo ordenamiento son de orden público y de observancia general. El artículo 49-A, párrafo 1, del COFIPE, estatuye la obligación de que los partidos



y agrupaciones políticas presenten ante la Comisión de Fiscalización los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. El párrafo 2 del mismo artículo dispone que la Comisión contará con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Asimismo, se establece la facultad que tiene en todo momento la Comisión para solicitar a los órganos responsables de cada partido y agrupación política, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.

Las fracciones II y III, del inciso g, del artículo antes mencionado, definen los mecanismos para que una vez que han sido resueltos los recursos presentados ante el Tribunal Electoral, se proceda a la publicación tanto de la resolución recaída al recurso, como del dictamen que emite la Comisión (en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta del Instituto Federal Electoral*, respectivamente). Por tal motivo, es importante recalcar tanto la facultad con la que cuenta el Consejo General para hacer públicos los informes, como la finalidad pública que tiene la misma información.

Los alcances del carácter público de los informes que presentan los partidos no sólo llevan a facultar a la autoridad electoral a publicarlos; ya que el inciso f, párrafo 2, del artículo 49-B del COFIPE, autoriza a terceros para practicar las auditorías a las finanzas de dichas entidades de interés público.

Aunado a lo anterior, el párrafo 4 del mismo artículo dicta el procedimiento para la recepción de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento a los partidos y agrupaciones políticas. Cabe señalar que la ley no exige legitimación de sujetos específicos, por lo cual se reconoce un interés jurídico general, mismo que se deja abierto a que cualquier sujeto de derecho para presentar este tipo de queja. Una vez más, se puede observar la intención del legislador en buscar el mayor número de medios que den transparencia para el control y vigilancia de los recursos asignados a dichas entidades.

Ante el planteamiento del carácter público que tienen los informes presentados a la Comisión, existe una visión contraria que parte de la idea que los mismos informes tienen un carácter de documentos “privados” hasta que concluye todo el procedimiento del dictamen. Siguiendo esta línea de argumentación, publicar estos informes conllevaría a violar el

derecho a la privacidad, consagrado en el artículo 14 constitucional, según el cual abarca tanto a las personas como a los papeles y la familia. En este supuesto, los documentos de carácter privado sólo podrán ser requeridos por autoridad competente y cuando las leyes respectivas así lo establezcan.

De seguir esta lógica de lo “privado”, tendríamos que argumentar que los partidos políticos antes de registrarse por lo establecido en el artículo 41 constitucional y el COFIPE (mismos que les dan el carácter de entidades de interés público), estarían regidos por el libro primero, título segundo del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, relativo a las “personas morales”. Lo anterior se encuentra en el artículo 25, fracción V, del mismo ordenamiento, que dice: “son personas morales las asociaciones en las que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos por la ley”. Sin embargo, el artículo 28 del mismo ordenamiento señala que “las personas morales se registrarán por *las leyes correspondientes*, por su escritura constitutiva y por sus estatutos”. Lo anterior fundamenta plenamente que es el artículo 41 constitucional el que concibe a los partidos como entidades de *interés público*, por lo cual el derecho a la privacidad se encuentra subordinado en este caso al carácter eminentemente público que tienen los informes y gastos de los partidos políticos y agrupaciones políticas.

#### IV. CONCLUSIONES

Los avances en materia de regulación de finanzas de partidos que han tenido lugar en México durante los últimos años están íntimamente vinculados con la democratización de nuestro sistema político. En un periodo relativamente breve hemos pasado desde una situación arbitraria e inescrutable, carente de reglas y exenta de toda rendición de cuentas, hacia un sistema bien regulado, provisto de reglas claras y atribuciones y competencias bien diferenciadas. Por otra parte, hemos evolucionado desde un sistema en el cual la diferencia en la disposición de recursos públicos y privados era uno de los factores que más fuertemente determinaba el resultado de las elecciones, hasta un sistema en el cual la relativa equidad en la disposición de esos recursos, la limitación en su monto, y la rendición de cuentas contribuyen a fortalecer la competitividad de las elecciones.

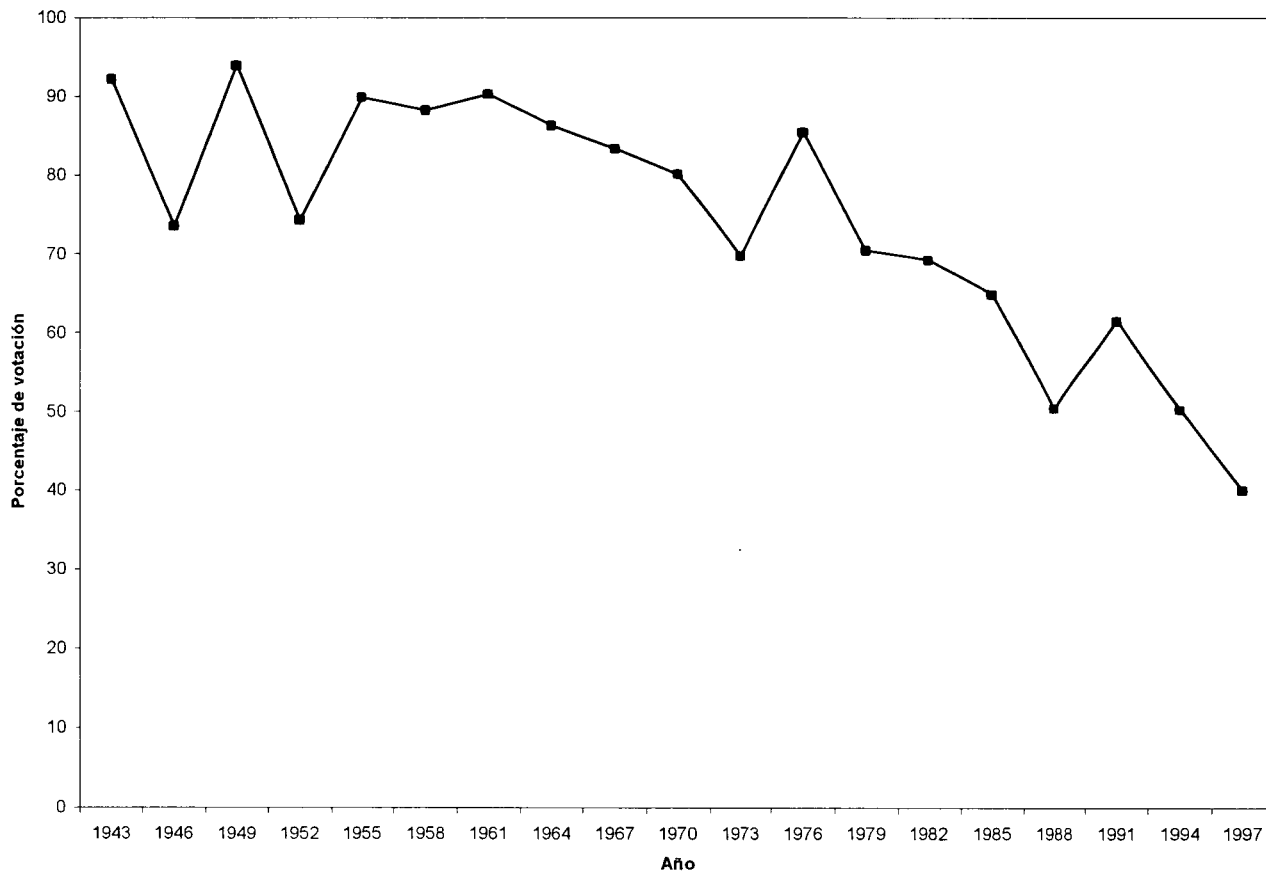
La consolidación de nuestra democracia requiere, por ello, que se continúe el esfuerzo por dar mayor transparencia y pulcritud al sistema de financiamiento de partidos y elecciones. Lo avanzado hasta ahora no es poco, pero me parece cada vez más necesario dar el siguiente paso y proveer la sistemática y oportuna divulgación pública de los informes que rinden los partidos respecto de sus ingresos y gastos anuales, así como de sus gastos de campaña. Esta divulgación permitirá a las autoridades y a la sociedad mexicana avanzar en la dirección deseada. Existen ya los fundamentos jurídicos para proceder en ese sentido, pero aún hace falta ejercer toda una serie de acciones políticas, reglamentarias técnicas que permitan crear un sistema eficiente y oportuno de divulgación pública de estos datos. Una vez que se ponga en funcionamiento, se habrá dado otro importante paso para hacer que la rendición de cuentas se convierta en una práctica indispensable de la democracia mexicana, para la democracia mexicana.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, noviembre de 1996.
- Estadística de las elecciones federales 1991, 1994 y 1997, México, Instituto Federal Electoral.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Reportes de gastos de los partidos, 1994-1997*, México.
- , *Acuerdos del Consejo General del IFE sobre financiamiento público otorgado a los partidos políticos de 1994-1998*.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, “Public Financing of Political Parties and Electoral Expenditures in Mexico”, en BULNER-THOMAS, Victor y POSADA CARBÓ, Eduardo (eds.), *Financing Politics in Europe and Latin America*, Londres, McMillan, en prensa.
- , “Counting the Number of Parties: an Alternative Index”, *American Political Science Review*, 85, 1991.
- MORENO, Daniel, “Territorios libres”, *Enfoque*, México, núm. 199, 2 de noviembre.
- “Proyecto de Informe a la Cámara del H. Congreso de la Unión que presenta al Consejo General la Comisión de Consejeros Ciudadanos sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electro-

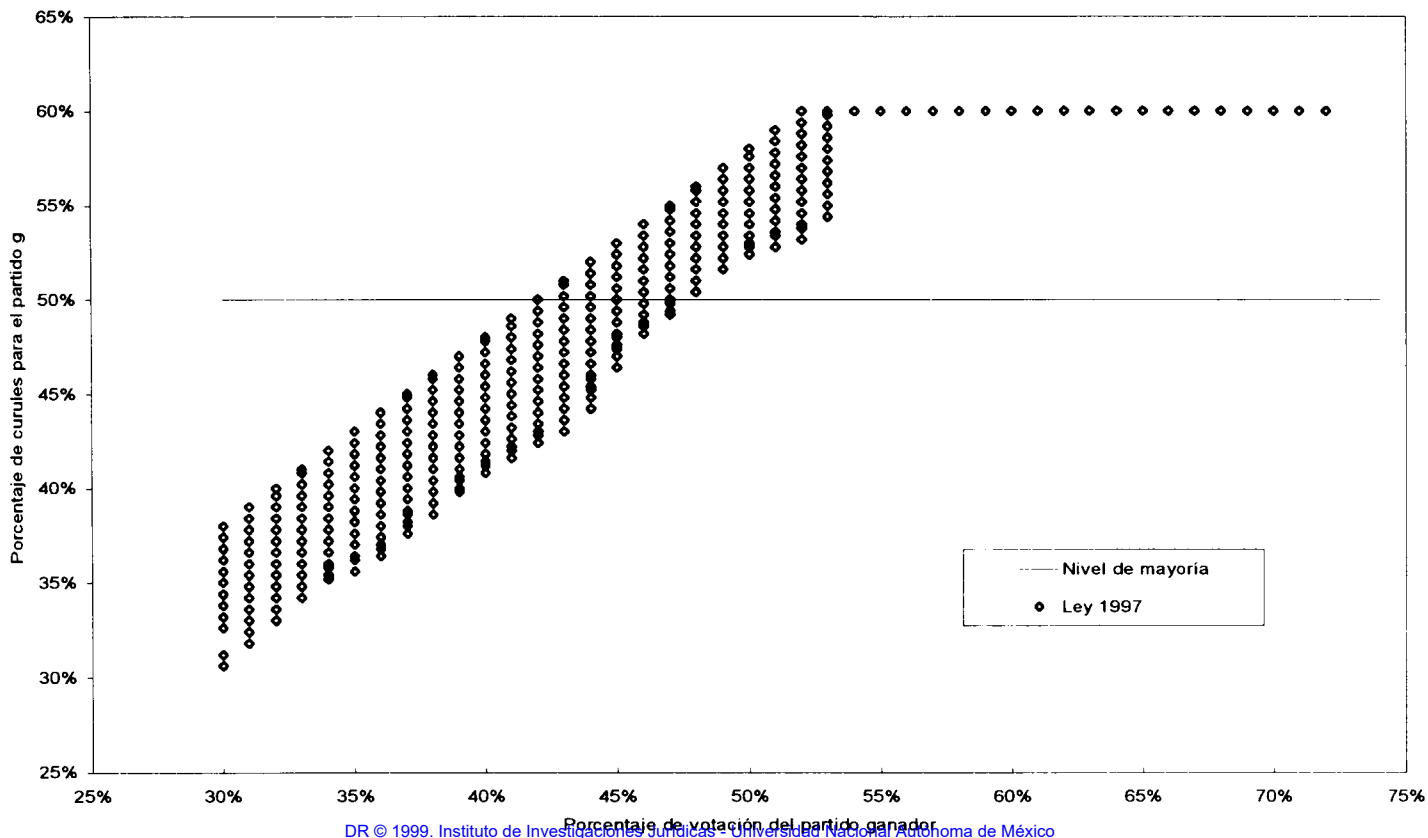
ral y los recursos interpuestos en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de su calificación”, t. 8, p. 23. SWAAN, Mony de; MARTORELLI, Paola y MOLINAR HORCASITAS, Juan, “Public Financing of Political Parties and Elections”, en BULNER-THOMAS, Victor y SERRANO, Mónica (eds.), Londres, 1997, en prensa. WAYNE, Cornelius; GENTLEMAN, Juthid y SMITH, Peter (eds.), “The Future of the Mexican Electoral System”, *Mexico's Political Alternative Futures*, La Jolla, California, Centro de Estudios México-Estados Unidos, 1989.

## GRÁFICA 1 RESULTADOS ELECTORALES DEL PRI, 1943-1997

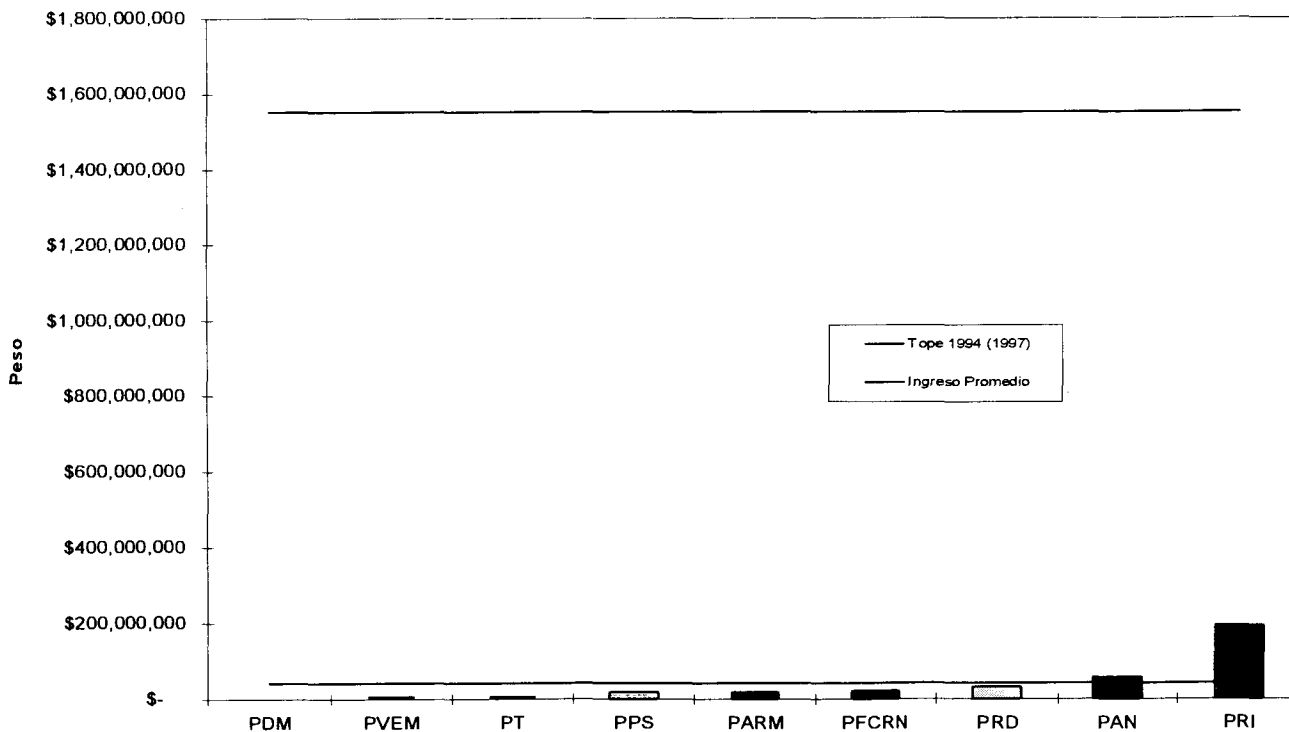


## GRÁFICA 2

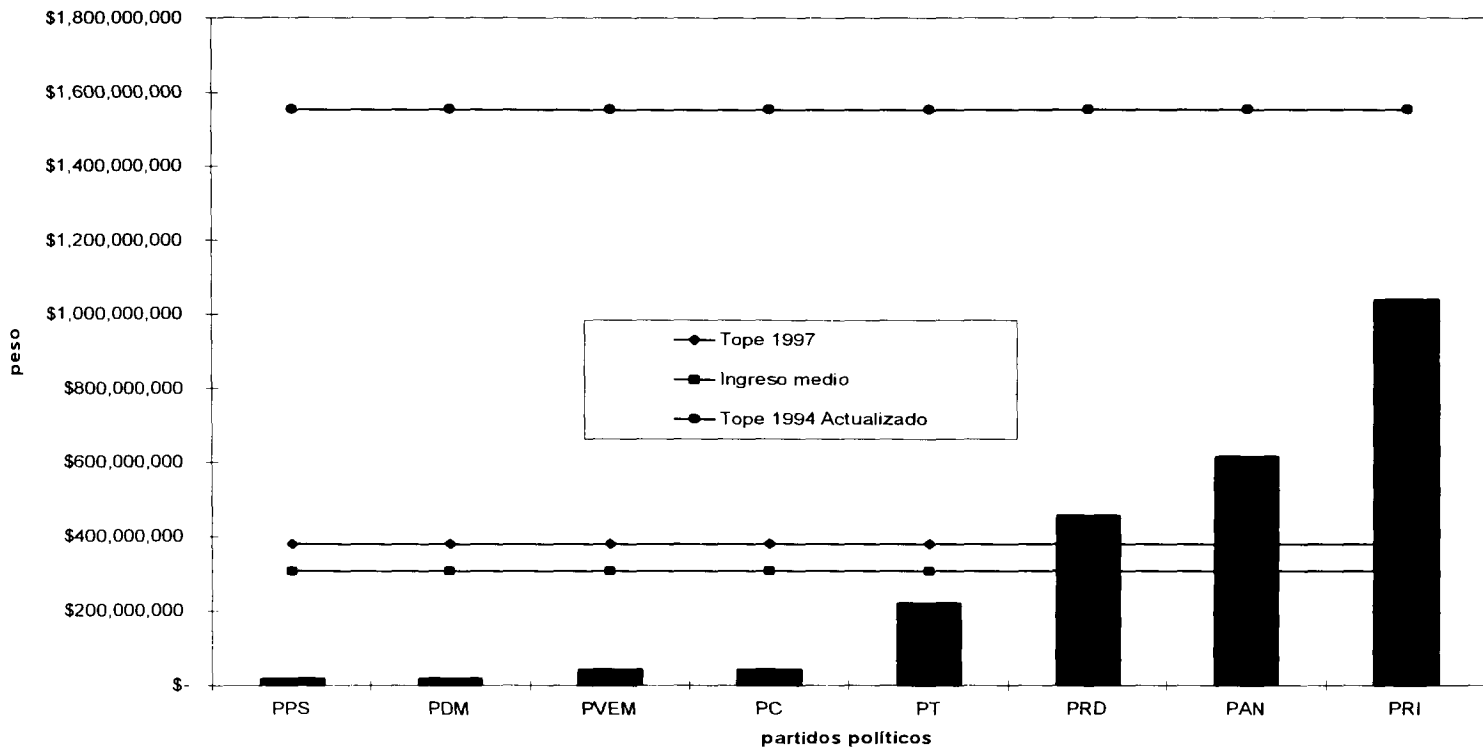
### FÓRMULA ELECTORAL PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS. CONVERSIÓN DE VOTOS-CURULES PARA EL PARTIDO GANADOR



GRÁFICA 3  
FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN 1994  
(Actualizado a pesos de 1997)

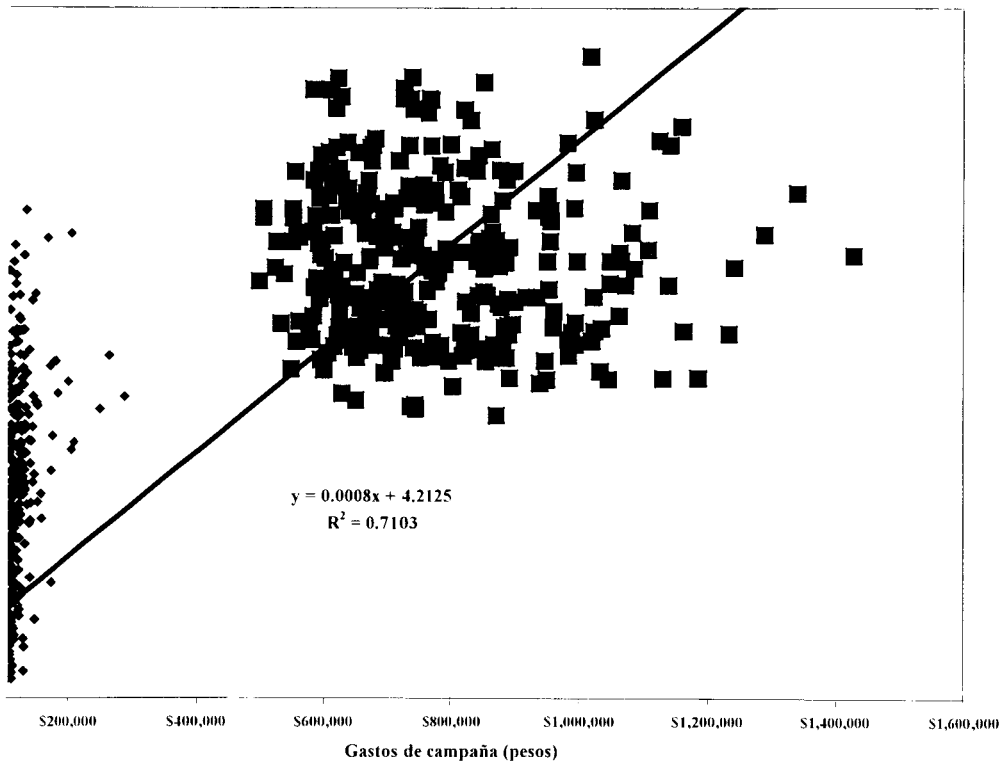


GRÁFICA 4  
FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y TOPES DE GASTOS  
DE CAMPAÑA: 1994-1997



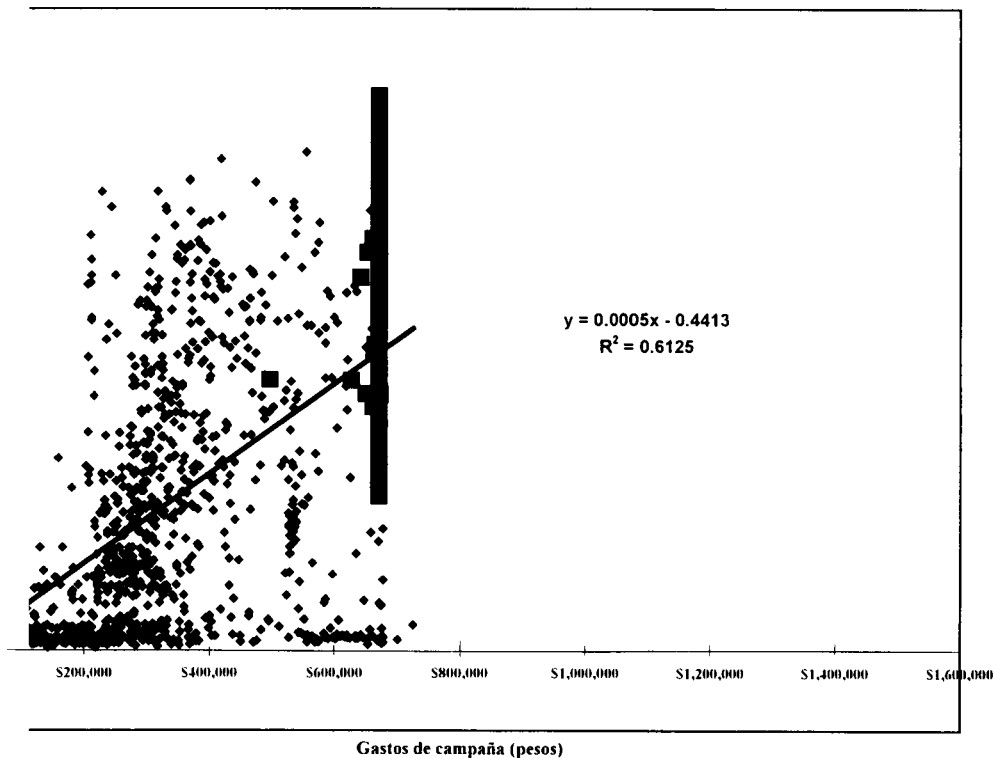


### GRÁFICA 5 GASTOS DE CAMPAÑA REPORTADOS. 1994. TODOS LOS CANDIDATOS (N=2,700)



## GRÁFICA 6

### GASTOS DE CAMPAÑA DE DIPUTADOS REPORTADOS EN 1994. CANDIDATOS DEL PRI, PAN Y PRD (N=900)



### GRÁFICA 7 GASTO REPORTADO EN CAMPAÑAS DE DIPUTADOS. 1997 TODOS LOS CANDIDATOS (N=2,398)

