

# EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO COMPARADO. ALTERNATIVAS PARA MÉXICO

Jorge Kristian BERNAL MORENO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco conceptual*. III. *El financiamiento de los partidos políticos en México*. IV. *El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado*. V. *Aspectos a tomar en cuenta para una reforma al financiamiento de los partidos políticos en México*. VI. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

Ha surgido en México una gran polémica sobre el excesivo financiamiento público que reciben los partidos políticos. Si bien es cierto que estas organizaciones juegan un papel importantísimo en cualquier sociedad moderna, sobre todo cuando hablamos de la configuración de una verdadera democracia, existen muchas opiniones que señalan que nuestros partidos resultan demasiado onerosos y que algunas de estas organizaciones son auténticos negocios en beneficio exclusivo de sus dirigentes, a costa del erario público.

Por esta razón, se han levantado numerosas voces a favor de hacer más difíciles las condiciones exigidas por la ley, es decir, aumentar los requisitos para otorgar el registro a nuevos partidos políticos, así como recortar el subsidio público a los mismos.

Sin embargo, a pesar de que no podemos ignorar la existencia de críticas justificadas al sistema de partidos en México, debemos abordar el

\* Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM. Agradezco las aportaciones de la licenciada María Fernanda Gálvez Jiménez, a cuyo esfuerzo más que al mío, se debe la elaboración de este trabajo.

tema con cautela, y plantear la posibilidad de una reforma en materia de financiamiento electoral, tomando en consideración sus ventajas y desventajas, así como las medidas necesarias para reducir al mínimo los riesgos que implica la ponderación de cualquier tipo de financiamiento, sea público o privado.

## II. MARCO CONCEPTUAL

### 1. *Partidos políticos*

Existen múltiples definiciones de partido político, sin embargo, en la mayor parte de ellas podemos encontrar elementos comunes que constituyen características esenciales de dichas organizaciones, en cualquier sociedad democrática contemporánea.

Siguiendo a Francisco José de Andrea Sánchez,<sup>1</sup> dentro de los elementos que podemos considerar como indispensables en una definición de partido político encontramos los siguientes.

Los partidos políticos son *organizaciones durables*. Se crean para permanecer como tales durante un periodo de tiempo presumiblemente largo.

Los partidos políticos son organizaciones que cuentan con una *estructura completa*: tienen órganos de dirección, órganos técnicos, así como una base de militantes.

Los partidos políticos manifiestan una *voluntad de ejercer directamente el poder*, lo que quiere decir que los partidos políticos persiguen, como uno de sus principales objetivos, que sus candidatos lleguen a ocupar cargos de elección popular y ejerzan el poder político.

Los partidos políticos manifiestan la voluntad de *obtener el apoyo popular*, ya que sólo mediante éste, sus candidatos pueden tener acceso a los cargos públicos de elección popular, lo hacen exponiendo su ideología para convencer a la sociedad de que su propuesta es la mejor.

Finalmente, existe una *independencia orgánica y funcional* de los partidos políticos respecto del propio Estado. Esto quiere decir que los partidos políticos no son órganos del Estado y no dependen de él. Los partidos son

<sup>1</sup> Andrea Sánchez, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 64.

organismos políticos independientes que tienen una estructura orgánica y funcional propia.

De esta manera, tomando todos los elementos característicos de un partido político, podemos formular una definición: los partidos políticos son organizaciones políticas durables que cuentan con una estructura completa y una independencia orgánica y funcional respecto del Estado, manifiestan la voluntad deliberada de ejercer directamente el poder y para ello buscan el apoyo popular en las elecciones.

El surgimiento de los partidos políticos se da a partir de la necesidad de una representación de los intereses sociales, situación que se remonta a la antigua Grecia. Sin embargo, no se trataba de partidos políticos como los conocemos actualmente, ya que no tenían las características que la doctrina moderna señala como esenciales de dichas organizaciones políticas: no eran organizaciones sólidas y estructuradas y no tenían entre sus fines la búsqueda del poder político. Por estas razones es que Ramón Cotarelo considera a aquellos partidos antiguos como “protopartidos políticos”.<sup>2</sup>

Posteriormente, los partidos políticos se muestran de una manera más desarrollada a consecuencia de acontecimientos tan importantes como la revolución francesa, la independencia de Norteamérica y la de los países latinoamericanos, así como la revolución industrial. De esta manera, los partidos políticos evolucionan, se estructuran y organizan con algunos fines más duraderos.

Sin embargo, la aparición de los partidos políticos en el sentido moderno se da en Estados Unidos y Europa en el siglo XIX como consecuencia de la creciente participación ciudadana en la vida política de cada país.

Actualmente, los partidos políticos son instituciones que poseen una evidente importancia en las sociedades contemporáneas, ya que toda sociedad moderna resulta impensable sin la existencia de dichas organizaciones políticas, en virtud de que éstas llevan a cabo una función mediadora entre el pueblo y el poder político. Más aún, suponen el acceso de las masas a la vida política. En consecuencia, si el partido político busca llegar al poder mediante el apoyo del pueblo, dicho apoyo sólo puede obtenerlo contribuyendo a la creación de un clima de amplia politización en la

<sup>2</sup> Citado en Esparza Martínez, Bernardino, *Partidos políticos*, México, Porrúa, 2003, p. 31.

población y ejecutando cabalmente sus funciones, que son, de acuerdo con Manuel Martínez Sospedra,<sup>3</sup> las siguientes:

- Postulación de proyectos políticos de carácter global.
- Agregación y jerarquización de intereses.
- Comunicación y orientación de los órganos políticos de poder.
- Función electoral.
- Selección y reclutamiento del personal político.

Ahora bien, para que los partidos políticos puedan subsistir como organizaciones estructuralmente completas e independientes, y además, lleven a cabo sus funciones y actividades, necesitan recursos económicos que les permitan solventar los gastos que implica el sostenimiento de toda la maquinaria política y el cumplimiento de los fines que la ley les señala.

Estos recursos económicos son lo que comúnmente conocemos como el financiamiento de los partidos políticos, el cual reviste una gran importancia si tomamos en cuenta que dichas organizaciones políticas se han convertido en instituciones indispensables para la vida, reproducción y evolución del Estado democrático, a través de su participación como actores principales en la contienda electoral, postulando candidatos a cargos de elección popular, es posible la integración del poder político mediante la celebración de elecciones, en las que aquellos miembros de la sociedad que cumplan con los requisitos señalados en la ley para ser considerados como ciudadanos, ejercen su derecho al voto.

No es posible concebir una democracia moderna sin la existencia de los partidos políticos, y por, esta razón, su financiamiento resulta clave, no sólo para la propia subsistencia de estos organismos políticos, sino también para la legitimidad del sistema democrático mismo.

El financiamiento de los partidos políticos ha atravesado por distintas etapas a lo largo de su historia. En sus inicios, cuando los partidos políticos eran simples agrupaciones de notables, sus gastos eran pequeños y se limitaban a las campañas electorales dirigidas a un número reducido de electores. Su financiamiento provenía de donaciones de protectores y de aportaciones personales de patronos, candidatos y diputados del propio partido.

<sup>3</sup> Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, España, Ariel, 1996, p. 24.

Posteriormente, cuando surgen los partidos de masas y se expande el sufragio, nacen organizaciones políticas permanentes con requerimientos económicos mayores y con la necesidad de una organización diferente de las campañas electorales. Fue en ese momento cuando se crearon las aportaciones periódicas de los afiliados de cada partido (cuotas), con lo cual, la afiliación tomó un papel primordial en el financiamiento de los partidos políticos.

Años después, la situación del financiamiento de los partidos políticos se vio afectada por un fenómeno que actualmente constituye un elemento fundamental a tomar en cuenta en las campañas electorales: la utilización de los medios de comunicación masiva (radio y televisión), cuyo grado de penetración en la sociedad es tan elevado como su costo. De la mano de este fenómeno, va el requerimiento por parte de los partidos políticos de servicios de expertos y profesionales calificados que se traduce en un aumento considerable del presupuesto de las actividades ordinarias de los partidos políticos.

Con el incremento de las necesidades económicas de los partidos, las cuotas de los afiliados resultaron insuficientes y se creó una dependencia hacia las aportaciones externas, situación que inmediatamente produjo un gran miedo a las posibles presiones por parte de grupos de interés ajenos a los partidos políticos, que limitaran su autonomía y pusieran en peligro la legitimidad del sistema democrático.

Debido a esto, comenzaron a escucharse voces a favor de la limitación de los gastos electorales, y a favor también, del financiamiento público de los partidos políticos, a fin de evitar influencias ajenas a los mismos por parte de personas o grupos que hicieran donaciones, así como garantizar la igualdad de oportunidades en la contienda político-electoral.

Pero, ¿en qué consiste el financiamiento público? Para responder a esta pregunta debemos señalar que todo sistema de financiamiento político debe escoger entre tres escenarios posibles: a) financiamiento público, b) financiamiento privado y, c) financiamiento mixto.

## *2. Financiamiento público*

El financiamiento público está conformado por los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que éstos lleven a cabo las funciones y cumplan con los fines que la ley señala.

El financiamiento público puede darse de dos maneras: directa o indirecta. Las vías indirectas de financiación pública son: a) el otorgamiento de espacios gratuitos en los medios de comunicación, b) las facilidades postales y telegráficas, c) el otorgamiento gratuito de espacios o locales públicos para actos partidarios, d) el pago de espacios físicos que utilizan para fijar la propaganda en los municipios, e) la exención de impuestos, etcétera.

Por su parte, las vías directas de financiación pública se refieren a la cantidad de dinero que el Estado entrega a los partidos políticos para: actividades ordinarias, gastos de campaña en años de elecciones y por actividades específicas.

Además, debemos mencionar que los recursos provenientes del financiamiento público pueden dirigirse hacia los partidos políticos o hacia los candidatos.

Para determinar los criterios de asignación de recursos públicos a los partidos políticos existen distintas formas. La principal de ellas consiste en otorgar el dinero a través de fórmulas de proporcionalidad que van de acuerdo con el número de votos y curules que hayan obtenido cada uno de los partidos políticos en las elecciones anteriores. Este mecanismo de asignación de los recursos públicos resulta adecuado, si tomamos en cuenta que los partidos políticos reclaman un tratamiento diferenciado; sin embargo, tiende a perpetuar las diferencias y la desigualdad entre ellos, razón por la que varios países han adoptado un sistema de financiamiento público constituido por dos partidas: una igualitaria y otra proporcional a la fuerza electoral de los partidos políticos.

Ahora bien, para entender por qué el financiamiento público es tan frecuente en las democracias modernas, debemos analizar cuáles son las ventajas del mismo:

- Transparencia en el origen de los recursos.
- Independencia de los partidos políticos respecto de cualquier interés ajeno a los mismos.
- Condiciones adecuadas de equidad en la competencia electoral.
- Evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.

Efectivamente, el objetivo primordial del financiamiento público a los partidos políticos es garantizar los recursos suficientes para que la competencia electoral sea equitativa y con posibilidades reales para todos los partidos de conquistar el poder político a través del voto popular. Además,

mediante el financiamiento público se busca lograr que las operaciones financieras de los partidos políticos sean conocidas, ya que al tratarse de recursos provenientes del Estado, es más factible garantizar la transparencia y control de los mismos.

Sin embargo, debemos señalar que el simple hecho de adoptar un sistema de financiamiento público a partidos políticos no garantiza el cumplimiento de los objetivos del mismo, para ello es necesario adoptar otras medidas complementarias que apoyen su efectiva realización. Esto, sumado al hecho de que el financiamiento público también tiene desventajas:

- Desvinculación de los partidos políticos respecto de la sociedad.
- Burocratización de los partidos políticos.
- Gasto desmesurado por parte de los partidos políticos respecto de los recursos provenientes del erario público.
- Absoluta dependencia por parte de los partidos políticos respecto del Estado.
- Descontento popular debido al excesivo monto proveniente de la recaudación fiscal destinado al sostenimiento de partidos políticos.

### 3. *Financiamiento privado*

El financiamiento privado constituye, en casi todos los países del mundo, un medio legítimo de obtención de recursos para los partidos políticos. Se encuentra conformado por todos aquellos recursos económicos, bienes y servicios que los partidos políticos recaudan de fuentes distintas al Estado.

Tradicionalmente, existen tres vías privadas para que los partidos se alleguen recursos: a) las cuotas de los afiliados, b) las donaciones y, c) los créditos de entidades financieras”.<sup>4</sup>

Las cuotas de los afiliados son una fuente tradicional de financiamiento privado, son periódicas y pueden ser voluntarias u obligatorias. Cabe señalar, sin embargo, que actualmente no representan una vía principal de obtención de recursos.

Las donaciones, por su parte, plantean varios cuestionamientos. En primer lugar, se distingue entre donaciones hechas por personas físicas y las

<sup>4</sup> Woldenberg, José, “Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral”, en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 25.

realizadas por personas morales, ya que existen voces que buscan prohibir las donaciones de agrupaciones mercantiles y de organizaciones sociales que puedan ejercer alguna presión sobre el partido político. Pero, independientemente de que exista o no esta prohibición, hay un consenso generalizado a favor de hacer del conocimiento público las donaciones que excedan ciertos montos, esto, con la finalidad de que la sociedad sepa quién tiene interés en financiar a los partidos políticos.

Finalmente, tenemos la tercera fuente de financiamiento privada: los créditos otorgados por entidades financieras, los cuales constituyen un medio que le permite a los partidos políticos contar con recursos de manera permanente. Sin embargo, son estas entidades financieras quienes deciden qué partidos políticos pueden gozar de este beneficio. Sin duda alguna, el financiamiento privado tiene grandes ventajas:

- Obliga a los partidos políticos a estrechar sus lazos con la sociedad, ya que de no hacerlo, podrían perder votos del electorado y el apoyo económico, poniendo en riesgo su propia existencia.
- Evita el paternalismo gubernamental.
- Evita que los partidos políticos se burocraticen.
- Cierra las puertas al multipartidismo exagerado, subsidiado con fondos públicos que podrían destinarse a otras prioridades.

Pero también debemos mencionar las desventajas del financiamiento privado:

- El desequilibrio en la contienda electoral, es decir, la desigualdad de oportunidades de llegar al poder.
- La injerencia de intereses de grupos o personas ajenas al partido político.

Es por estas desventajas, que varios de los países en los que existe financiamiento privado han regulado en sus legislaciones límites máximos a los montos del mismo y han señalado taxativamente las posibles fuentes de dicho financiamiento, con lo cual, tratan de disminuir los riesgos que lleva aparejados.



#### 4. *Financiamiento mixto*

En el financiamiento mixto se combinan los dos tipos de financiamiento anteriores: público y privado, buscando un equilibrio entre ambos para resaltar las virtudes y atenuar las desventajas de cada uno de ellos.

Lo que busca un sistema de financiamiento mixto es evitar la dependencia de los partidos políticos respecto del Estado y su correlativo alejamiento de la sociedad, desventajas presentes en el financiamiento público; así como impedir la influencia o el condicionamiento de que puedan ser objeto los partidos políticos por parte de grupos de interés ajenos a los mismos, que aporten dinero y pretendan recibir a cambio favores políticos, situación que se presenta en los sistemas de financiamiento privado.

### III. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, define a los partidos políticos como entidades de interés público, cuyos fines son promover la participación del pueblo de la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo cual da a los partidos la calidad de medios o instrumentos para que el pueblo, en uso de su soberanía, tenga acceso al poder público, ya que sólo a través de ellos los ciudadanos pueden aspirar a asumir algún cargo de elección popular.

La Constitución, además de señalar los fines de los partidos políticos, también los provee de todas aquellas condiciones necesarias para que puedan llevar a cabo las funciones y cumplir los objetivos que la propia ley fundamental consagra. Condiciones que se encuentran contempladas en el citado artículo 41 de la carta magna:

- Los partidos políticos contarán de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades.
- Tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- Tendrán derecho a recibir financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña.

De lo anterior se desprende que los partidos políticos en México, disfrutan de un financiamiento público tanto directo como indirecto, es decir, reciben dinero para sufragar sus gastos ordinarios y electorales, y gozan de prerrogativas como la referente al uso de los medios de comunicación.

Por lo que hace al financiamiento público directo, la Constitución establece que: “el financiamiento público para los partidos políticos se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención de votos durante los procesos electorales”. En todo momento, deberán respetarse los límites fijados en la ley para el financiamiento de los partidos políticos, cuidando que los recursos públicos prevalezcan siempre sobre los de origen privado.

El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos se fija anualmente mediante una fórmula que toma en cuenta el costo mínimo aproximado de una campaña electoral, el número total de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. De la cantidad total que resulte, el 30% se distribuye de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y el 70% se distribuye de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior.

Además de este financiamiento anual, los partidos políticos reciben recursos del erario público para la realización de actividades tendientes a la obtención del voto en años de elecciones, financiamiento que equivale a una cantidad igual a la que le corresponde a cada partido político para la realización de actividades ordinarias en ese año.

Finalmente, los partidos políticos tienen derecho a que se les reintegre un porcentaje de los gastos anuales erogados por concepto de actividades relativas a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales.

Ahora bien, en lo que se refiere al financiamiento público indirecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) señala en su artículo 41 que los partidos políticos tienen derecho a las siguientes prerrogativas:

- Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión.
- Gozar del régimen fiscal que establece el propio código y las leyes de la materia.

- Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

El subsidio estatal a los partidos políticos en nuestro país se encuentra contemplado en la Constitución y regulado en la ley de la materia. Sin embargo, no siempre ha sido así, la cuestión del financiamiento a partidos políticos fue explícitamente regulada como consecuencia de varias reformas electorales que se dieron en la segunda mitad del siglo XX y que buscaban dar respuesta a las inquietudes de una sociedad ávida de un sistema político verdaderamente democrático.

Durante los años posteriores a la Revolución Mexicana los partidos políticos no gozaban de ninguna prerrogativa por parte del Estado. No fue sino hasta la reforma constitucional de 1962 y legal de 1963, que se introdujo la primera normatividad en materia de prerrogativas estatales, que consistió en la exención de impuestos relacionados con los ingresos privados de los partidos.

La siguiente reforma legal en materia de financiamiento se llevó a cabo en 1973 y quedó plasmada en la Ley Federal Electoral del mismo año, en la cual, se añadieron dos nuevas prerrogativas a los partidos políticos: las franquicias telegráficas y postales y el acceso gratuito de los partidos a los medios de comunicación masiva (radio y televisión).

Ambas reformas, la de 1963 y la de 1973 introdujeron disposiciones relativas al financiamiento público indirecto, es decir, sólo se contemplaron prerrogativas para los partidos políticos. Sin embargo, en 1977 tuvo lugar una reforma política muy importante que inauguró formalmente el financiamiento público directo a partidos políticos, al contemplar en el artículo 41 constitucional lo siguiente: “En los procesos electorales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”. Situación que abrió la puerta a que el Estado otorgara recursos económicos a los partidos políticos de una manera discrecional, ya que no se establecieron montos mínimos ni máximos de financiamiento. También, cabe mencionar que esta reforma elevó a rango constitucional la prerrogativa de los partidos políticos consistente en el uso permanente de los medios de comunicación social.

Por su parte, la reforma electoral de 1987 estableció una fórmula para calcular el monto total de financiamiento de los partidos políticos: el 50% del financiamiento público se distribuiría en función del porcentaje de vo-

tos obtenidos en la última elección federal, el otro 50%, se distribuiría en función del número de diputaciones obtenidas por cada partido por cualquiera de los dos sistemas, dejando al arbitrio de la Comisión Federal Electoral la decisión sobre cuál sistema se tomaría para determinar el financiamiento. También, con esta reforma se incluyó en el código la obligación de los partidos políticos de justificar anualmente el empleo de sus recursos ante la autoridad electoral.

En la reforma electoral de 1989-1990, la principal preocupación fue la creación del Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y la elaboración de un nuevo padrón electoral, así como el establecimiento de nuevos mecanismos para el cómputo de votos. Sin embargo, en materia de financiamiento hubo pequeñas modificaciones: se estableció una nueva fórmula de distribución del financiamiento público: 90% se repartiría de manera proporcional y 10% de forma igualitaria entre todos los partidos políticos. Además, se incluyeron dos nuevas formas de financiamiento público: a) el otorgamiento a cada partido del 50% del ingreso anual de sus diputados y, b) el reembolso por parte del Instituto Federal Electoral a los partidos, del 50% de sus gastos realizados en actividades específicas como educación y capacitación electoral.

En materia de financiamiento a partidos políticos, la reforma electoral de 1993 fue importantísima, ya que con ella se introdujeron varias reglas a las que debe sujetarse dicho financiamiento, entre ellas:

- La prohibición de hacer aportaciones a los partidos políticos, por parte de entidades públicas en los niveles federal, estatal y municipal, empresas mercantiles, personas que viven o trabajan en el extranjero, ministros o iglesias de cualquier religión, así como a partidos políticos y personas físicas o morales extranjeras.
- El establecimiento de límites al financiamiento privado: 1% del monto total de financiamiento a los partidos para las personas físicas, y 5% para las personas morales.
- La rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, ya que se estableció la obligación a cargo de éstos, de contar con un órgano interno encargado de las finanzas, así como de entregar un informe anual de sus ingresos y egresos, y un informe de campaña en el que se observe el respeto a los topes de gasto de la misma.
- La determinación de que el derecho de contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes electorales durante las campañas sería exclusivo de los partidos políticos.

Con la más reciente reforma electoral de 1996 se estableció, por mandato constitucional, que prevalecerán los recursos públicos de los partidos políticos sobre los de origen privado. Además, se aumentó más de tres veces el monto total de financiamiento público y se estableció una nueva fórmula en la distribución del mismo: 70% proporcional a los votos obtenidos en la última elección, y 30% de modo igualitario entre todos los partidos políticos que cuenten con registro.

Con el aumento en el monto del financiamiento público, se planteó la necesidad de disminuir el máximo de las aportaciones privadas, y se fijó un nuevo límite: 0.05% de dicho monto para personas físicas y morales.

También, se prohibieron las aportaciones anónimas a partidos políticos. Se redujeron los topes de gastos de campaña y se ampliaron los tiempos de radio y televisión pagados por el Estado, haciendo permanente y no temporal, la función de la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos.

Con esta última reforma en materia electoral realizada en 1996, termina de configurarse el sistema de financiamiento público que tenemos actualmente, el cual implica un subsidio enorme a los partidos políticos en nuestro país. Subsidio que, a pesar de tener como finalidad garantizar condiciones de equidad entre los partidos en la contienda política electoral y evitar la infiltración de recursos de procedencia ilícita que pudieran condicionar el desempeño de los candidatos que lleguen a convertirse en gobernantes, es cada vez más cuestionado por la sociedad, ya que resulta inevitable la inquietud popular respecto al destino de las enormes cantidades de recursos económicos que el Estado entrega al Instituto Federal Electoral para que éste lo ministre a los diferentes partidos políticos nacionales. Veamos un ejemplo.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó, para este 2005 (año no electoral), un presupuesto de mil novecientos cincuenta y tres millones de pesos que serán repartidos de la siguiente manera: seiscientos dos millones quinientos ochenta y ocho mil ochocientos ochenta y cuatro pesos para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), quinientos cuarenta y seis millones treinta y siete mil cuatrocientos veintiocho pesos para el Partido Acción Nacional (PAN), trescientos cincuenta y cuatro millones trescientos treinta y dos mil quinientos treinta y seis pesos para el Partido de la Revolución Democrática (PRD), ciento treinta y dos millones seiscientos ochenta y tres mil veintiséis pesos para el Partido del Trabajo (PT), ciento ochenta y siete millones doscientos noventa y seis mil trescientos

dieciséis pesos para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), ciento treinta millones setecientos cuarenta y siete mil ciento sesenta pesos para Convergencia por la Democracia y treinta y nueve millones treinta y siete mil pesos para las agrupaciones políticas nacionales.

Evidentemente no estamos hablando de pequeñas cantidades, ya que se trata de un presupuesto que bien podría destinarse a resolver problemas como la seguridad pública, la creación de empleos, el rezago en el campo, obra pública, etcétera.

A esto debemos sumar el hecho de que la creación de partidos políticos se ha convertido en un negocio bastante lucrativo para algunas personas que hacen mal uso de los recursos públicos entregados a los diversos organismos políticos y con ello obtienen un beneficio personal absolutamente alejado de la verdadera finalidad que la Constitución señala a las mencionadas entidades. Basta mencionar el caso del monopolio de poder que ha ejercido la familia González Torres dentro del Partido Verde Ecologista de México, así como los escandalosos manejos de los Riojas en el desaparecido Partido de la Sociedad Nacionalista.

Ante este panorama surge un cuestionamiento importante: ¿sería conveniente hacer una revisión del porcentaje de recursos de origen público, así como el porcentaje de recursos privados, y en su caso, instaurar en México un sistema de financiamiento político mayoritariamente privado, o por lo menos igualitario?

Aquellos que se pronuncian en favor del financiamiento público argumentan que éste constituye una forma de impedir la llegada de dinero mal habido a las arcas de los partidos políticos, y aunque en algunos casos esto es verdad, no es una regla inviolable, basta recordar aquí también, los casos recientes conocidos como “Pemexgate” y “Amigos de Fox”. De manera que no estamos en presencia de una razón suficiente para desechar la idea del financiamiento privado a los partidos políticos. Además, debemos tomar en cuenta que la verdadera madurez democrática, aquella a la que deseamos llegar después de haber sufragado el costo económico que implica la transición a la misma, lleva aparejado el sostenimiento particular de los partidos políticos.

Para poder determinar si sería posible y conveniente aumentar en México el porcentaje de financiamiento privado y en qué condiciones se podría llevar a cabo, o si por el contrario, debe seguir el financiamiento público en las condiciones y porcentajes en que actualmente se encuentra, resulta ilustrativo recurrir al estudio comparativo de los sistemas de financiamiento

político en otros países del mundo, haciendo especial énfasis en democracias más avanzadas, que constituyen un ejemplo para construir alternativas de financiamiento a partidos políticos viables en nuestro país.

### III. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO COMPARADO

#### 1. *Argentina*

En la República de Argentina, al igual que la mayoría de los países de América Latina, los partidos políticos reciben financiamiento público debido a que son considerados como agrupaciones sociales que representan las distintas ideas y valores de la sociedad, y por consiguiente, son los ciudadanos integrantes de la misma los que contribuyen a su sostenimiento a través del presupuesto del Estado. Además, el financiamiento público persigue como finalidad evitar que los partidos políticos dependan financieramente de las aportaciones privadas y con ello, adquieran compromisos que los aparten de sus funciones.

El sistema de financiamiento electoral vigente en Argentina funciona de la siguiente manera: los partidos políticos reciben aproximadamente un peso por cada voto obtenido en la elección anterior. Adicionalmente, los partidos reconocidos en el orden nacional tienen derecho a recibir una suma de dinero cuyo monto varía dependiendo de que el partido político en cuestión tenga representación parlamentaria o no.

El financiamiento público comprende dos partidas: una destinada al sostenimiento y desenvolvimiento del partido político como institución, y otra destinada a cubrir los gastos realizados con motivo de las campañas electorales.

Los recursos públicos destinados al sostenimiento de los partidos políticos se distribuirán: 20% en forma igualitaria entre todos los partidos políticos reconocidos, y 80% en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido haya obtenido en la última elección de diputados nacionales, es decir, de acuerdo con su fuerza electoral.

De la cantidad total que reciba un partido político por financiamiento ordinario, deberá destinar por lo menos el 20% al financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación, es decir, lo que en México conocemos como actividades específicas.

Por su parte, el financiamiento para las campañas electorales generales se distribuirá entre aquellos partidos y alianzas que hayan presentado una lista oficial de candidatos, y su distribución será de la siguiente manera: 30% del monto será asignado en forma igualitaria entre todos los partidos; y 70% de dicho monto en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales.

En Argentina también existe el financiamiento público indirecto, ya que el Estado contribuye con el uso gratuito de espacios para los partidos políticos, en las emisoras de radiodifusión, tanto estatales como privadas.

Finalmente, encontramos a las aportaciones privadas que pueden destinarse al Fondo Partidario Permanente o directamente al partido político y que de ninguna manera pueden ser anónimas.

## 2. *Brasil*

En Brasil, el sistema de financiamiento de partidos políticos es diferente al común de los países latinoamericanos. En primer lugar, encontramos que no existe financiamiento público directo para campañas electorales, sin embargo, sí encontramos financiamiento público indirecto, ya que se prevé la posibilidad de que los partidos y candidatos tengan acceso a los medios de comunicación masiva. En este caso, la ley regula específicamente todo lo relativo a la propaganda electoral en radio y televisión, la cual se encuentra restringida a los horarios gratuitos establecidos por la propia ley, además de encontrarse prohibida la inserción de propaganda pagada.

En el sistema brasileño para el financiamiento de campañas electorales, corresponde a los partidos políticos la facultad de establecer los límites máximos de gastos de sus candidatos para cada una de las elecciones. Sus fuentes de recursos financieros son:

- De personas físicas.
- Recursos propios del candidato.
- Donativos y contribuciones de personas jurídicas.
- Contribuciones de electores a favor de su candidato preferido.
- Montos del fondo partidario.
- Recursos propios de cada partido político.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Vieira, Tarcisio, "Brasil", en Carrillo, Manuel *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 425.



Cualquier elector se encuentra facultado para realizar gastos a favor del candidato de su preferencia, pero esos gastos tienen un tope máximo establecido en la ley. Aunque también debemos mencionar que existen donaciones prohibidas, por ejemplo, aquellas realizadas por entidades o gobiernos extranjeros, así como por órganos del Estado, servidores públicos, etcétera.

### 3. *Canadá*

El sistema de financiamiento electoral de Canadá busca garantizar que todos los canadienses tengan la oportunidad de ser escuchados y elegidos, es decir, de ejercitar su derecho al voto tanto activo como pasivo.

En Canadá son tres los protagonistas principales del sistema de financiamiento electoral:

- Los candidatos individuales.
- Los partidos políticos registrados.
- Las terceras partes, que son: cualquier persona o agrupación que no es candidato ni partido registrado y efectúa publicidad electoral durante una campaña.

Existen fondos tanto públicos como privados para los gastos electorales de los candidatos y de los partidos políticos registrados; y, para el caso de las terceras partes, sólo se contempla el financiamiento privado. Lo que significa que el sistema de financiamiento de partidos políticos en Canadá es mixto.

El financiamiento público directo se otorga a través del reembolso parcial de los gastos electorales, con exclusión de los gastos personales. En el caso del financiamiento público indirecto, éste se realiza en forma de créditos a los impuestos por las contribuciones monetarias a cualquier candidato o partido político registrado.

### 4. *Estados Unidos*

El sistema de financiamiento político en Estados Unidos es único debido a su forma de gobierno presidencial-congresional que produce un sistema electoral particular, ya que la política se centra en los candidatos y no en los partidos políticos, de manera que el dinero se da como una contribu-

ción a los candidatos y a sus comités de campaña, razón por la cual, los partidos políticos deben competir con los candidatos para la obtención de recursos.

El sistema que regula el financiamiento político estadounidense contempla, por una parte, una estructura de campaña presidencial en la que los candidatos, tanto en campañas preelectorales como en elecciones generales, reciben financiamiento público a cambio de aceptar voluntariamente los límites y restricciones al uso de sus recursos personales. Por otra parte, contempla un régimen en el que los candidatos se encuentran obligados a revelar los ingresos y egresos, además de respetar los límites impuestos a las contribuciones de particulares, los comités de acción política y los partidos políticos.

Esto quiere decir que en las campañas presidenciales hay financiamiento público y límite de gastos, mientras que en las campañas del Senado y del Congreso no hay financiamiento público ni límite al gasto.

Cabe mencionar que Estados Unidos no tiene un sistema electoral unitario, sino cincuenta sistemas estatales independientes. De hecho, para las elecciones estatales y locales cuenta con 50 códigos electorales.

Tampoco existe un organismo nacional responsable de conducir y administrar las elecciones, y ni siquiera hay un cuerpo significativo de normatividad federal para dirigir elecciones.

La Comisión Federal Electoral de Estados Unidos establece estándares técnicos para equipos de votos, pero los estados pueden o no adoptarlos voluntariamente. Esta Comisión no cuenta votos ni emite declaraciones de validez, lo que hace es regular el financiamiento de elecciones para el Congreso y administrar el sistema de financiamiento público para elecciones presidenciales.

En resumen, en Estados Unidos prevalece la idea de que los partidos políticos son entidades de carácter privado, razón por la cual, el financiamiento es preferentemente privado y eventualmente público. Además, el financiamiento se encuentra dirigido a sufragar los gastos de las campañas electorales y no al sostenimiento de los partidos políticos. Del mismo modo, el dinero se entrega a los candidatos y no a los partidos.

Finalmente, cabe aclarar que la gran participación de particulares en el financiamiento a partidos políticos tiene una explicación: el sistema norteamericano ofrece importantes beneficios a los contribuyentes mediante estímulos fiscales para que éstos realicen contribuciones a los candidatos o a los partidos.

## 5. Alemania

La República Federal Alemana otorgó, desde la Constitución de 1949, rango constitucional a los partidos políticos, pero la regulación del financiamiento público a los mismos se dio diez años después, en 1959, año en que dichas organizaciones políticas comenzaron a recibir ciertas subvenciones por parte del Estado.

A mediados de la década de los cincuenta se otorgó un privilegio fiscal a los partidos políticos, consistente en que las donaciones hechas a éstos eran deducibles de impuestos por ciertas cantidades, lo que dio lugar al establecimiento del financiamiento privado.

Estos son los orígenes del financiamiento tanto público como privado en Alemania, los cuales, adquirieron gran relevancia en la década de los noventa, dando paso a la formación de un sistema de financiamiento político mixto que se fundamentó en tres principios: supervivencia de los partidos políticos, igualdad de oportunidades y combate a la financiación ilícita.

Aunque en un principio el financiamiento público se limitaba al reembolso de los gastos de campaña, después se determinó que dicho financiamiento debía ser permanente, pero sin exceder el monto del financiamiento privado que recibiera cada partido político, esto, con la finalidad de evitar que los partidos perdieran sus lazos y vínculos con la sociedad.

El financiamiento público en Alemania es tanto directo como indirecto. Ejemplo de este último es la transmisión gratuita de mensajes políticos en radio y televisión.

En el caso del financiamiento privado, éste se favorece a través de incentivos fiscales para las aportaciones de particulares, por ejemplo, la deducibilidad de impuestos a las contribuciones y donaciones hechas a los partidos políticos.

La base para el otorgamiento de financiamiento público es el resultado de las elecciones inmediatas anteriores, es decir, el porcentaje de votación obtenida por cada partido político. En el caso del financiamiento privado, no existe límite al gasto de los recursos provenientes del mismo para sufragar campañas electorales u otras actividades. Sin embargo, los partidos políticos tienen la obligación de hacer del conocimiento público las contribuciones recibidas y los gastos realizados.

## 6. *España*

El modelo de financiamiento de los partidos políticos en España descansa sobre la premisa de que los partidos políticos desempeñan funciones de trascendencia pública, en consecuencia, el Estado contribuye a su sostenimiento a través de recursos provenientes de fondos estatales. De ahí que el sistema de financiamiento político sea fundamentalmente público.

Con estos fondos provenientes del erario, se financian tanto los gastos de actividades electorales que se efectúan con motivo de los procesos electorales mediante las llamadas “subvenciones por gastos electorales”, como las actividades ordinarias de los partidos políticos que tengan representación en el Congreso de los Diputados, a través de las “subvenciones estatales anuales”.

También existe financiamiento privado, ya que los partidos políticos pueden recibir donaciones de particulares dentro de los límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidos en la ley. Del mismo modo, pueden solicitar créditos bancarios para sufragar sus gastos.

La ley española en materia electoral establece que existe un límite máximo de gastos que puede efectuar cada partido político, del mismo modo, regula minuciosamente el acceso de los partidos a los medios de comunicación masiva, tanto públicos como privados.

## 7. *Gran Bretaña*

El sistema de financiamiento político en Gran Bretaña es mixto: contempla la existencia de recursos públicos y privados para el sostenimiento de partidos y la financiación de campañas electorales.

En comparación con la mayoría de los países europeos, el monto de financiamiento a partidos políticos que se cubre con recursos provenientes de los fondos públicos en Gran Bretaña es pequeño; situación que es consecuencia de la cautela con que la ley británica aborda el tema del uso del dinero de los contribuyentes para beneficio de los partidos políticos. Sin embargo, no podemos ignorar el hecho de que existen fuentes de dinero público que constituyen formas de financiamiento para los partidos, aunque no son reconocidas oficialmente como tales.

En lo que se refiere al financiamiento privado, existen reglamentaciones relativas a los límites de gastos de campaña permitidos para los candi-

datos, así como a los fondos provenientes de los sindicatos y a las donaciones realizadas por las corporaciones.

Las reglas sobre la transmisión de mensajes políticos en los medios de comunicación masiva se establecieron en Gran Bretaña hace mucho tiempo y han desempeñado un papel importante al limitar los gastos de campaña y al asegurar un importante elemento de equidad entre los partidos políticos.

#### V. ASPECTOS A TOMAR EN CUENTA PARA UNA REFORMA AL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Una reforma legal en materia de financiamiento a partidos políticos que implique un replanteamiento en los porcentajes que corresponden a los recursos provenientes del erario público así como a los provenientes de particulares, no puede llevarse a cabo sin tomar en cuenta otros factores colaterales que inciden de manera decisiva en el correcto funcionamiento del financiamiento político y, al mismo tiempo, juegan el papel de garantes de la legitimidad del sistema democrático.

En primer lugar, debemos señalar que es conveniente la existencia en México de un sistema de financiamiento mixto que contemple la posibilidad de que los partidos políticos se alleguen de recursos tanto públicos como privados. Ello, en virtud de que dichas organizaciones políticas no pueden ser consideradas ni como órganos del Estado, ni como organizaciones de carácter privado, sino que más bien se localizan en un punto intermedio entre esos dos extremos. Bajo estas condiciones, el financiamiento privado garantiza la cercanía de los partidos a los intereses sociales que representan, en tanto que el financiamiento público garantiza la igualdad de oportunidades para todas las organizaciones políticas.

El problema consiste en determinar qué porcentaje debe tener cada uno de estos dos financiamientos. Cuando el financiamiento público prevalece sobre el privado, lo que se busca es garantizar la independencia de los partidos políticos respecto de intereses privados, así como la equidad en la competencia electoral y evitar el financiamiento ilícito. Al mismo tiempo, este subsidio estatal reduce la responsabilidad de los partidos políticos de buscar el apoyo económico de sus simpatizantes a través del convencimiento ideológico, lo cual acrecenta el aislamiento de los partidos respecto de sus simpatizantes.

A mayor financiamiento público, mayor el riesgo de que los recursos no sean aplicados para los fines propios de los partidos políticos, sino que por el contrario, éstos se pierdan en una contienda política interminable. Ello, sin tomar en cuenta que se genera una dependencia cada vez mayor por parte de los partidos políticos hacia los recursos del erario público y termina por convertirse en un negocio redituable la creación de nuevos partidos sin verdadera vocación política.

Lo anterior provoca que la sociedad, la cual contribuye con el pago de sus impuestos al sostenimiento de las organizaciones políticas, cuestione las grandes cantidades de dinero provenientes del erario que son destinadas a sufragar los gastos de una contienda electoral entre distintas fuerzas políticas cada vez más alejadas de los problemas y las necesidades sociales, dinero que bien podría destinarse a cubrir otras prioridades.

Ahora bien, cuando el financiamiento privado es el que prevalece sobre los recursos provenientes de fondos públicos ocurre lo contrario, los partidos políticos se ven obligados a estrechar sus lazos con la sociedad en busca de simpatizantes que contribuyan con sus recursos económicos al sostenimiento de la organización política. Además, no se distraen los recursos públicos que deban destinarse a satisfacer necesidades sociales primordiales.

A pesar de estos beneficios, el predominio del financiamiento privado trae consigo importantes riesgos que deben ser combatidos para que no se produzca un efecto contrario al deseado. El más importante de estos riesgos consiste en la posibilidad de que los intereses privados de aquellos que entregan aportaciones a los partidos políticos, condicionen las acciones que tomen los candidatos que hayan recibido su apoyo económico para llegar a ocupar cargos de elección popular dentro del gobierno.

Para evitar que esto suceda, se deben tomar varias acciones. En primer lugar, conviene fortalecer el sistema de control de los recursos de los partidos políticos, lo cual implica:

- Transparencia en el manejo de los dineros de los partidos políticos, esto significa que la sociedad tenga acceso a la información financiera de los partidos.
- Establecimiento de límites a las aportaciones privadas que reciben los partidos, con la finalidad de evitar que una sola persona, física o moral, entregue cantidades millonarias a un determinado partido político y busque, con ello, condicionar las líneas de acción de dicha organización política.

- Publicidad de las aportaciones recibidas por los partidos, porque la sociedad merece saber qué personas, y sobre todo qué intereses, son los que están financiando a cada una de las fuerzas políticas existentes en el país.
- Establecimiento de topes máximos a los gastos de los partidos políticos, con la finalidad de disminuir la desigualdad económica desplegada en la competencia político-electoral, desigualdad que se ve reflejada en el resultado de la elección.
- Rendición de informes financieros como una obligación a cargo de los partidos políticos para dar a conocer a las autoridades el estado de sus finanzas y el cumplimiento de los señalamientos legales.
- Amplias facultades de fiscalización para que las autoridades electorales verifiquen el cumplimiento por parte de los partidos políticos de los ordenamientos legales.
- Establecimiento de sanciones ejemplares para los infractores.

En segundo lugar, para promover la participación de los simpatizantes y la militancia de los partidos políticos en la financiación de los mismos, es necesario que el Estado otorgue incentivos de carácter fiscal a las contribuciones o aportaciones que se realicen hasta por cierta cantidad que deberá establecerse en la ley.

En tercer lugar, y como una forma de equilibrar la probable desigualdad entre las fuerzas políticas que reciban montos de financiamiento privado dispares, el Estado debe garantizar el acceso equitativo y gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación masiva, ya que en ellos se concentra la mayor parte del gasto electoral y también de ellos depende, en gran medida, el grado de penetración de los partidos políticos en la sociedad y su eventual triunfo en la contienda electoral. De esta manera, el acceso a los medios de comunicación se convertiría en la principal fuente de financiamiento público indirecto para los partidos políticos y sería facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral, contratar tiempos en dichos medios de comunicación para, posteriormente, repartirlos entre las distintas organizaciones políticas.

En cuarto lugar, y no por ello menos importante, debemos promover una regulación legal que reduzca los tiempos de campaña y someta a escrutinio las precampañas para evitar el desperdicio de recursos económicos en contiendas electorales que se prolongan inútilmente.

Finalmente, debe establecerse como obligación de los partidos políticos y con cargo a sus propias arcas, el destino de un porcentaje de sus recursos para el desarrollo de actividades específicas: educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales. La razón que justifica esta obligación es muy sencilla: los partidos políticos tienen, entre otras funciones, la de contribuir a la formación de una cultura política en la sociedad y es importante que cumplan con ella.

Por último, consideramos conveniente analizar a fondo los porcentajes de recursos de origen público y privado que conforman el financiamiento de partidos políticos en México, esto, con la finalidad de llevar a cabo una modificación en los mismos que permita la optimización en el uso del dinero con un menor costo a cargo del erario público.

La preeminencia del financiamiento público de partidos políticos ha desempeñado un papel fundamental en el fortalecimiento y la consolidación de la democracia en nuestro país, sin embargo, prolongar este subsidio en los términos y porcentajes actuales, de manera indefinida traería consecuencias devastadoras para el propio sistema democrático, al convertir a los partidos políticos en maquinarias dependientes del erario público, alejadas de la sociedad y de sus problemas, de sus necesidades, valores e ideales. Situación que implicaría la desaparición de una verdadera representatividad del pueblo en las instituciones de gobierno, la negación del contenido del artículo 41 constitucional, la enajenación de la soberanía popular.

La importancia que los partidos políticos tienen en las sociedades democráticas contemporáneas es tan grande como la que tiene la elección de un adecuado sistema de financiamiento a los mismos, que permita el cumplimiento de la finalidad de la existencia de las organizaciones políticas, la evolución de un sistema político sano y la confianza de la sociedad en sus instituciones gubernamentales.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCER, Jorge V., compilador, *Dinero y partidos*, México, CEPNA, Nuevo Horizonte Editores, Fundación Fiedrich Ebert, 1993.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.



- CARRILLO, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Partidos políticos*, México, Porrúa, 2003.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Madrid, Ariel, 1996.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, 1999.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 1999.
- UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002.