

EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

SUMARIO: I. *Retrospectiva histórica*. II. *La fórmula de 1996 en la práctica: fortalezas y debilidades*. III. *El modelo vigente: la reforma de 2007-2008*.

I. RETROSPECTIVA HISTÓRICA

El tema del financiamiento a los partidos políticos ha estado presente en las normas electorales desde hace tres décadas. Sin embargo, en un primer momento, fue un aspecto secundario frente a las necesidades primordiales de esa época que consistían en construir instituciones y procedimientos electorales confiables que permitieran inyectar credibilidad y confianza a las elecciones en México, y en operar las modificaciones a los sistemas electorales para permitir que la creciente pluralidad se viera reflejada en los órganos representativos del Estado.

En ese sentido, el del financiamiento de los partidos políticos y de los controles sobre el mismo, cobró importancia y centralidad sólo en los últimos tres lustros al constituir uno de los aspectos centrales de las reformas electorales que se han instrumentado desde 1993.

Con la intención de ilustrar la evolución que ha tenido la regulación del financiamiento a los partidos políticos en México, vale la pena reconstruir las grandes etapas que han marcado su historia en el contexto de la transición a la democracia:

- a) Con la reforma de 1977, misma a la que se le ha reconocido un carácter desencadenante del cambio político en el país,¹ se estableció en la Constitución el reconocimiento de que los partidos políticos

¹ Véase al respecto Becerra, R. *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 149.

debían contar con un “mínimo de elementos” durante las contiendas electorales para poder realizar sus actividades con la finalidad de obtener el voto popular. Para ello la ley secundaria (la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales) estableció una serie de prerrogativas a favor de los partidos políticos, como las franquicias postales y telegráficas, así como apoyos para sus tareas editoriales e impresión de propaganda. Se trataba de beneficios para los partidos señalados en la ley pero que eran carentes de una regulación efectiva, lo que dejaba al pleno arbitrio de la autoridad su aplicación.

- b) Con los cambios legales de 1986 por primera vez se reglamentó el financiamiento estatal a los partidos políticos. A partir de ese año, la autoridad electoral (para entonces la Comisión Federal Electoral) determinaría un elemento, el “Costo Mínimo de Campaña de Diputado”, que se multiplicaría por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa que hubieran sido registrados. Del monto total obtenido, la mitad se distribuía de manera proporcional al número de votos obtenido por cada partido y la otra mitad se entregaba proporcionalmente al número de diputados que tenía cada partido. Se trataba, como puede verse, de un financiamiento meramente electoral.
- c) Con la reforma electoral de 1989-1990 se introdujeron notables novedades. En primer lugar, se determinaron 4 rubros de financiamiento público: a) *por actividad electoral* (otorgado con base en el número de votos obtenidos en las elecciones de diputados y senadores); b) *por actividades generales* (que correspondía al 10% del concepto anterior, y que era otorgado de manera igualitaria); c) *por subrogación* (que era un monto que el Estado entregaba a los partidos políticos y que equivalía al 50% de los salarios que percibían sus respectivos legisladores), y d) *por actividades específicas* (que suponía el reembolso de hasta el 50% de los gastos realizados en actividades de capacitación, investigación y difusión de la cultura democrática). Se trató de una reforma limitada en cuanto a sus alcances, pero que por primera vez puso claridad en este rubro y que abrió el camino para que en el futuro éste se convirtiera en un tema central del debate político-electoral.
- d) La reforma de 1993 trajo consigo avances sustanciales en la materia al establecer, por primera vez, una regulación del financiamiento

privado de manera paralela al dinero público. Así, se establecieron límites a las aportaciones privadas y una serie de prohibiciones explícitas a determinadas personas para realizar aportaciones a los partidos políticos.

Ese año se instrumentaron también los primeros procedimientos, entonces sumamente acotados en sus alcances, para que la autoridad electoral pudiera fiscalizar el origen y destino de los recursos partidistas. Estos mecanismos tuvieron su principal virtud, más que en su eficacia contable, en el hecho de haber puesto sobre la mesa, por primera vez en la historia, datos oficiales relativos al gasto que cada partido realizó en las elecciones de 1994 (las primeras en las que las nuevas normas se aplicaron), evidenciando la enorme disparidad de recursos erogados entre los contendientes y colocando el tema de la equidad en las elecciones en el primer punto de la agenda política.²

e) Por su parte, la reforma electoral de 1996 constituye un parteaguas muy importante, pues el tema de las condiciones de la competencia, y particularmente el del financiamiento a los partidos, tuvo con ella un desarrollo significativo. Las características principales del modelo introducido a partir de entonces y que en algunos de sus aspectos sigue teniendo vigencia, fueron las siguientes:

- 1) Se determinó desde la Constitución la preeminencia del financiamiento público a los partidos políticos sobre los recursos de origen privado.
- 2) Se estableció una fórmula para determinar el monto total a distribuir de los partidos políticos para financiar sus actividades ordinarias permanentes a partir de varios factores de cálculo: los costos mínimos de campaña, que eran montos determinados por el IFE y que suponían los montos indispensables para poder sufragar una campaña de diputado, una campaña de senador y una de presidente; el número total de diputados y de senadores a elegir, y finalmente, el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión.

² Los datos de ese primer ejercicio fiscalizador revelaron que ocho de cada diez pesos fueron erogados por el gobernante Partido Revolucionario Institucional. En efecto, el porcentaje de gasto en todas las campañas federales de 1994, el gasto se distribuyó de la siguiente manera: PRI, 78.28%; PAN, 10.37%; PRD, 4.73%; PPS, 1.52%; PFCRN, 1.02%; PARM, 1.28%; PDM, 1.12%; PT, 1.12% y PVEM, 0.80% (*Memoria del proceso electoral federal de 1994*, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 246).

El resultado arrojaba un monto de dinero que se distribuía en un 30% de manera igualitaria y en un 70% de manera proporcional a la última votación de diputados.

- 3) Se fijó además un monto adicional de financiamiento público, que se entregaba a los partidos políticos en los años de elecciones federales, por concepto de gastos de campaña para financiar sus actividades de proselitismo y que equivalía a un tanto adicional a los recursos que recibían para sus actividades ordinarias.
- 4) También se incrementó el porcentaje que el Estado le reembolsaba a los partidos políticos por actividades específicas de capacitación, investigación y productos editoriales al pasar del 50% del monto erogado previsto anteriormente a un 75%.
- 5) Se recogieron los supuestos introducidos en 1993 de personas físicas y morales que tenían prohibido hacer aportaciones a los partidos políticos de recursos en dinero o en especie y se acotaron de manera significativa los límites de aportaciones particulares lícitas (las aportaciones máximas individuales ascendieron al 0.05% del monto total de financiamiento público ordinario para los partidos políticos y la suma total de esas aportaciones no podía rebasar el 10% del total de financiamiento público para actividades ordinarias del conjunto de partidos). Además, se prohibieron de manera absoluta las contribuciones anónimas salvo aquellas que resultaran de colectas en mítines y en la vía pública.
- 6) Además, se fortaleció notoriamente a la autoridad electoral en su función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Para lograrlo, se instituyó la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) como una estructura especializada de carácter permanente que contó a partir de entonces con una serie de nuevos mecanismos de control como los siguientes: *a)* la posibilidad de establecer, mediante lineamientos y reglamentos, las modalidades que debían cumplir los partidos en el registro de sus ingresos y gastos y en la presentación de sus informes; *b)* la capacidad de vigilar, en todo momento, que los partidos cumplieran con las normas de financiamiento (y no ya, como antes, sólo como consecuencia de la revisión de los informes); *c)* poder pedir, en cualquier momento, informes detallados a los partidos políticos; *d)* ordenar auditorías y visitas de verificación; *e)* la posibilidad de iniciar, de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera

conocimiento o se presumiera la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

- 7) Finalmente, la reforma de 1996 hizo copartícipe a los partidos políticos en las funciones de vigilancia en materia de financiamiento, atribuyéndoles la posibilidad de iniciar, a través de quejas o denuncias contra otros partidos políticos, un procedimiento administrativo que sería desahogado ante la Comisión de Fiscalización la cual debería presentar su dictamen y proyecto de resolución a la consideración del Consejo General del Instituto.

Se trató, vale la pena decirlo, de un modelo que, si bien recogía un esquema mixto de financiamiento, sí apostaba por entregar montos generosos de dinero público, de manera permanente, a los partidos políticos con una triple finalidad: en primer lugar, propiciar condiciones de equidad al prever un criterio de distribución que atendía tanto a la igualdad entre los partidos, como a la proporcionalidad de su peso electoral. En segundo lugar, inyectaba transparencia a los recursos con que contaban los partidos al resultar el financiamiento público (cuyo origen y montos se conocen con precisión) preponderante sobre el privado. Finalmente, fortalecer la autonomía de los partidos frente a los intereses privados, corporativos o incluso delincuenciales, que eventualmente pueden subyacer a las aportaciones privadas.

De manera paralela a las reglas de financiamiento directo, la reforma de 1996 introdujo un esquema de financiamiento público indirecto a los partidos a través del otorgamiento de tiempos en radio y televisión que el IFE ponía a disposición de los partidos políticos. El acceso a los medios electrónicos de comunicación se hacía a través de los llamados tiempos del Estado mediante tres modalidades: programas permanentes (15 minutos al mes por partido en cada estación de radio y televisión), especiales (un programa de debate mensual) y complementarios (que se otorgaban a los partidos durante las campañas electorales). Adicionalmente, los partidos disponían de 10 000 spots de 20 segundos en radio y 400 en televisión que eran adquiridos por el IFE durante las campañas presidenciales. Esos tiempos otorgados como prerrogativas eran, por supuesto, independientes a los promocionales que los partidos políticos podían adquirir libremente con la única restricción, durante las campañas electorales, que suponían los “topes de gasto de campaña”. En ese sentido, la única restricción introducida en la ley fue la prohibición absoluta para que durante

las campañas terceras personas pudieran comprar publicidad a favor o en contra de algún partido o candidato.

Finalmente, la regulación de 1996 mantuvo a las franquicias postales y telegráficas ilimitadas, así como de un régimen fiscal especial para los partidos políticos, como elementos adicionales a las prerrogativas a las que tenían derecho.

II. LA FÓRMULA DE 1996 EN LA PRÁCTICA: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

El modelo de financiamiento y prerrogativas introducido en 1996 no tardó en generar cambios sustanciales en los equilibrios relativos a las condiciones de competencia. Lo anterior resulta evidente si se comparan los montos de financiamiento público con que contaron los partidos políticos en 1994 y el dinero que recibieron del Estado en 2000, años que corresponden a la elección presidencial inmediata anterior y posterior a esa reforma: en 1994 todos los partidos en su conjunto recibieron 181 millones de pesos, mientras que en 2000 la cifra aumentó a casi 3000 millones de pesos.³

Ese incremento en el dinero público destinado a los partidos también supuso una distribución mucho más equitativa del mismo, pues el PRI pasó del 49.3% de 1994, al 30.3% en 2000. Por el contrario, el resto de los partidos aumentaron sustancialmente su participación en dicha bolsa de recursos: el PAN pasó del 14.3 al 22.3%, pero a raíz de su alianza electoral con el PVEM en las elecciones federales de ese año, obtuvo el 30.2%; por su parte, el PRD aumentó del 10.2 al 25% en 2000, sumando esos recursos con los de los otros cuatro partidos con los que se coaligó electoralmente se alcanzó un porcentaje de 34.1% del total, lo que significó que los candidatos de una coalición de oposición, por primera vez en la historia política del país, recibieron más dinero que los candidatos del entonces llamado “partido oficial”.

Más allá de las cifras de los montos de dinero público con que contaron los partidos políticos, los efectos prácticos del nuevo modelo que era mucho más equitativo y, por ende, competitivo, se pueden observar a

³ En relación con el cambio sustantivo que supuso la reforma de 1996 en el financiamiento público de los partidos políticos, véase Becerra, R. *et al.*, *op. cit.*, pp. 456 y ss.; así como Woldenberg, J., *La construcción de la democracia*, México, Plaza Janés, 2002, pp. 305 y ss.

partir de la profunda transformación del mapa político del país en la segunda mitad de la última década del siglo pasado. Basta enunciar algunos datos reveladores en ese sentido: en las elecciones de 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y, desde entonces, ningún partido ha alcanzado el control, por sí solo, de ese órgano legislativo. Ese mismo año, en las primeras elecciones que se realizaron en el Distrito Federal para elegir a las autoridades ejecutivas y legislativa locales, la oposición ganó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. En 2000 también en el Senado desaparecieron las mayorías absolutas y se produjo, por primera vez en más de 70 años, la alternancia en la Presidencia de la República. Esa tendencia a los “gobiernos divididos” se mantuvo en las elecciones de 2003, y en 2006, luego de una ríspida y controvertida elección, la disputa presidencial se resolvió por un muy estrecho margen de votación (el 0.56% entre el primer y el segundo lugar). En pocas palabras, no es aventurado afirmar que en virtud a un modelo de financiamiento mucho más equitativo fenómenos que son propios en las democracias como la falta de mayorías, las elecciones competidas y la alternancia, cobraron carta de naturalización en las elecciones federales y en gran parte de los comicios de las entidades federativas.

Por otra parte, el renovado modelo de fiscalización de los recursos partidistas, poco a poco comenzó a cobrar centralidad y a ocupar un lugar privilegiado, en términos de importancia, dentro de las actividades del Instituto Federal Electoral. En un momento inicial, en los primeros años de vigencia de las nuevas reglas, el complejo sistema de rendición de cuentas provocó que los partidos incurrieran fundamentalmente en irregularidades de tipo contable. Sin embargo, a partir de las elecciones de 2000, y como consecuencia de una serie de denuncias en relación con el financiamiento de algunas campañas presidenciales, la fiscalización fue una función que pasó a primer plano por el grado de complejidad que supusieron las investigaciones a cargo de la autoridad electoral y por el nivel de confrontación con los partidos políticos que supuso para el IFE.

Esos casos, dos de ellos en particular, pusieron a prueba las capacidades fiscalizadoras del IFE y evidenciaron las fallas en el modelo de auditoría y rendición de cuentas introducido por la reforma de 1996. Se trató de los casos conocidos como “Pemexgate” y “Amigos de Fox”.⁴

⁴ Una minuciosa reconstrucción de los casos puede verse en Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

El primero de ellos implicó la investigación de un financiamiento ilegal de las campañas del PRI que provino de una aportación no reportada por el partido de un monto equivalente a 50 millones de dólares que provenían de las arcas de la empresa petrolera paraestatal Pemex y que fluyeron al partido a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros, una agrupación afiliada al PRI. El caso terminó con la imposición de una multa al partido equivalente a 100 millones de dólares por haber ocultado al IFE ese ingreso y porque se trató de una aportación que superaba, por mucho, el límite establecido por ley.

El otro caso, “Amigos de Fox”, consistió en investigar un financiamiento no reportado del que se benefició la campaña presidencial de Vicente Fox, de la que salió victorioso. Se trató de un monto superior a los 9 millones de dólares que fueron canalizados a la campaña a través de una serie de asociaciones paralelas a los partidos que lo habían postulado y que provenían en su mayoría de fuentes prohibidas por la ley (empresas de carácter mercantil, personas que trabajaban en el extranjero y órganos públicos), que superaban los montos de aportación individual y que provocó que se superara el límite de gastos de campaña previsto en la ley. Como consecuencia, el IFE le impuso a los partidos que habían impulsado la candidatura de Fox una multa de alrededor de 45 millones de dólares.

Sin embargo, más allá del desenlace exitoso en términos de la rendición de cuentas, esos casos revelaron las debilidades del modelo fiscalizador. Particularmente en “Amigos de Fox” el IFE tuvo que litigar en tribunales a lo largo de varios meses contra otros órganos del Estado su capacidad para trascender en sus actividades de fiscalización, los secretos bancario, fiduciario y fiscal que reiteradamente se le habían opuesto cuando pretendía acceder a información de los sistemas financiero y hacendario nacionales que le permitieran resolver la compleja y enmarañada red de financiamiento ilícito que se había construido.

Por otra parte, el paso del tiempo también evidenció los problemas intrínsecos de la fórmula de financiamiento público que, si bien resultó exitosa en términos de propiciar condiciones equitativas en la competencia, reveló fallas de diseño que propiciaron saltos abruptos en los montos totales del dinero que se ponía a disposición de los partidos, así como incongruencias en el financiamiento de las campañas. Para 2001 empezaron a verse los primeros efectos perniciosos de la fórmula de finan-

ciamiento.⁵ Como resultado de la elección de 2000 tres nuevos partidos obtuvieron escaños en la Cámara de Diputados y, con ello, uno de los multiplicadores de la fórmula (precisamente el del número de partidos con presencia en el Congreso de la Unión) pasó de cinco (el número previo de partidos con presencia en el legislativo) a ocho. Ello produjo un incremento sustancial de un año a otro en el monto de financiamiento que los partidos recibieron para sufragar sus gastos ordinarios de más de 700 millones de pesos (al pasar de alrededor de 1500 millones de pesos en 2000 a más de 2200 millones en 2001).⁶ El mismo efecto se produjo para 2007, como consecuencia de los resultados de la elección de 2006, cuando dos nuevos partidos alcanzaron escaños en las Cámaras del Congreso, aumentando el número de seis a ocho, y también ocurrió algo semejante tres años atrás, en 2004, pero en sentido inverso (disminuyendo el monto global del financiamiento público), cuando la pérdida del registro de dos partidos hizo que el factor de la fórmula pasara de ocho a seis. En suma, se trató de un mecanismo de financiamiento exitoso en cuanto a los objetivos que perseguía originalmente, pero que con el tiempo evidenció que producía variaciones intempestivas en el monto de financiamiento público que a todas luces resultaba indeseable.

Algo semejante pasó con el financiamiento para gastos de campaña. Las reglas de 1996 establecían que cada tres años, cuando se celebraran procesos electorales federales, los partidos políticos recibirían un monto equivalente adicional al que les correspondía por financiamiento para sus actividades ordinarias. El problema es que esa fórmula no distinguía entre las elecciones en donde se renovaban la totalidad de los cargos electivos federales (presidente, senadores y diputados) y las elecciones intermedias en donde sólo se renovaba la Cámara de Diputados. Con ello podía producirse una incongruencia grave en estos últimos procesos: podía ocurrir —y de hecho ocurrió— que algún partido obtuviera por concepto de gastos de campaña, recursos públicos en un monto mayor al que legi-

⁵ El primer trabajo que evidencia este fenómeno es Murayama, C., “Dinero y partidos. La perversión de la política”, *Voz y Voto*, México, núm. 98, 15 de abril de 2001, pp. 53-57.

⁶ Para un análisis pormenorizado de los montos de financiamiento público y sus implicaciones durante el régimen de las normas de 1996, véase Murayama, C., “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, en Córdova, L. y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 261-287.

timamente podía gastar vista la existencia de los límites de gasto en cada una de las campañas electorales. Para las elecciones de 2003, los tres principales partidos políticos se ubicaron en ese supuesto. En ese año el PRI obtuvo por ese rubro más de 714 millones de pesos, el PAN más de 641 millones y el PRD más de 282 millones; pero al ser la suma de los 300 topes de gasto de campaña menor a 255 millones, los tres partidos mencionados recibieron 459 millones, 386 millones y 28 millones de pesos más de lo que podían gastar, respectivamente. Lo peor era el hecho de que la ley no preveía una restitución de los montos excedentes, quedando a disposición de los partidos las cantidades sobrantes para su uso en otras actividades.⁷

Por otra parte, las elecciones de 2006 evidenciaron una serie de fenómenos vinculados con la centralidad que los medios electrónicos de comunicación habían adquirido en las contiendas electorales. Se trató de problemas que, si bien no eran nuevos, sí se presentaron en proporciones inusitadas hasta ese momento y con un gravísimo efecto disruptivo. La presencia masiva de publicidad gubernamental en radio y televisión durante gran parte de las campañas electorales, la compra de publicidad hecha por los partidos políticos en cantidades no vistas hasta entonces (que disparó el gasto electoral de manera significativa), la profusión de las campañas de descalificación y la compra de publicidad política por parte de actores impedidos para ello por la ley, fueron elementos que agravaron el de por sí tenso panorama político en el que se desarrolló la elección de ese año.

Se trató de un conjunto de problemas que provocaron la necesaria y urgente revisión de la regulación del financiamiento y del modelo de comunicación política establecido desde 1996.

III. EL MODELO VIGENTE: LA REFORMA DE 2007-2008

Los problemas mencionados provocaron que el del financiamiento y el del acceso a la radio y la televisión constituyeran uno de los ejes vertebrales de la reforma constitucional de 2007 y legal de 2008 en materia electoral.⁸

⁷ Véase al respecto Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción...*, *cit.*, pp. 219 y ss.

⁸ El estudio más completo hasta ahora del nuevo modelo de financiamiento introducido con la reforma de 2007-2008, es Murayama, C., “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, *cit.* Por otra parte, sobre la nueva regulación electoral

Por lo que hace al financiamiento, el esquema introducido una década atrás, en 1996, subsistió en sus líneas generales aunque fue objeto de ajustes muy importantes. Así, se mantuvo un sistema mixto con preeminencia del financiamiento público sobre el privado, la determinación de una bolsa de financiamiento ordinario que era distribuida entre los partidos con criterios de equidad, el otorgamiento de un financiamiento para sufragar los gastos electorales, la existencia de límites y prohibiciones a las aportaciones privadas, los topes máximos de gasto durante las campañas, así como la existencia de controles en los ingresos y gastos de los partidos a cargo del IFE.

Sin embargo, varias de esas características fueron revisadas y actualizadas a la luz de los problemas que se habían identificado con el paso del tiempo.

Las principales características de la reforma de 2007-2008 en la materia que se comenta son las siguientes:

- 1) El volumen del financiamiento público por actividades ordinarias (que reciben permanentemente los partidos políticos) se determina mediante una nueva fórmula de cálculo que se basa en el tamaño del padrón electoral y en un porcentaje del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Así, anualmente se multiplica el número de ciudadanos registrados por el 0.65% del ingreso mínimo legal. Ello supone, a diferencia del pasado, una gran estabilidad, una reducida variabilidad y por ello una mayor previsión de los montos que el Estado destina año con año a financiar la política.
- 2) El monto referido se sigue distribuyendo entre los partidos en un 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a la votación obtenida por cada uno de ellos en la última elección de diputados.⁹

en materia de radio y televisión, véase los textos de Astudillo, C., “El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007”, y Becerra, R., “La reforma de la democracia”, ambos contenidos en Córdova, L. y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007...*, cit.

⁹ Cada uno de los partidos de nuevo registro o aquellos que hubieran mantenido su registro luego de los últimos comicios, al haber superado el piso mínimo de 2% de la votación en alguna elección, reciben un monto de financiamiento público equivalente al 2% de la bolsa total de financiamiento para actividades ordinarias.

- 3) El financiamiento para gastos de campaña deja de ser un monto equivalente al que cada partido recibía por actividades ordinarias en el año de la elección y pasa a ser un porcentaje del mismo. Así, cada seis años, cuando se realizan elecciones de presidente, senadores y diputados, los partidos reciben un monto equivalente al 50% de los recursos que les corresponden ordinariamente, y en los años en que se realizan sólo elecciones para renovar la Cámara de Diputados reciben adicionalmente un 30% de su financiamiento por actividades ordinarias.
- 4) El financiamiento por actividades específicas se mantiene, pero ya no consiste en el reembolso de un porcentaje de los gastos realizados por los partidos en actividades de educación, capacitación, investigación, etcétera, sino que ahora se fijó un porcentaje, el 3%, del volumen total para financiar las actividades ordinarias de los partidos que es distribuido entre ellos en un 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a su votación en la última elección de diputados.
- 5) Por lo que hace al financiamiento público indirecto, la reforma de 2007-2008 trajo consigo modificaciones importantes.
 - a) Respecto del acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos de comunicación, se instrumentó un nuevo esquema basado en la prohibición absoluta de compra de publicidad en radio y televisión y en la utilización permanente de los tiempos del Estado para que los partidos accedan de manera equitativa y sin costo a esos medios.
 - b) Por otra parte se racionalizó el derecho de los partidos de usar las franquicias postales y telegráficas al poner un límite en su ejercicio (cosa que no ocurría previamente). Ahora, el IFE dispone de recursos para cubrir el costo de dichas franquicias al Servicio Postal Mexicano por un monto de 2% del total de la bolsa de financiamiento público para actividades ordinarias en años no electorales y del 4% en aquellos años en los que se realizan comicios. En el caso de las franquicias su distribución entre los partidos políticos es igualitaria.
 - c) La reforma de 2007-2008 mantiene el régimen fiscal especial para los partidos políticos que les permite no ser sujetos de impuestos y derechos en el caso de las rifas y sorteos que les sean

autorizados para recabar ingresos propios, así como en el caso del impuesto sobre la renta en el caso de enajenación de inmuebles, donaciones o la venta de sus publicaciones.

- 6) En relación con las normas que regulan los recursos privados que los partidos pueden lícitamente allegarse también hubo varios cambios, aun cuando los rubros de este tipo de ingreso siguen siendo los mismos que se habían establecido en el pasado: financiamiento de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Las aportaciones de los militantes se integran por la cuotas ordinarias y extraordinarias que los partidos fijan a sus afiliados, por las aportaciones que las organizaciones adherentes a los partidos pueden aportar, así como por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aportan a sus propias campañas.

El financiamiento de los simpatizantes consiste en las aportaciones o donativos, en dinero o en especie dentro de los límites establecidos por la Constitución, a saber: *a)* la suma de las aportaciones de los simpatizantes a un partido político no pueden exceder anualmente del 10 % del tope de gastos de campaña establecido por el IFE para la última elección presidencial, y *b)* las aportaciones individuales realizadas por cada persona física o moral no pueden superar el 0.5% anual del mencionado tope de gasto de campaña. Con lo cual se pretende desincentivar las aportaciones individuales de grandes montos de dinero e incidir en la diversificación de los aportantes que tengan los partidos políticos.

Por otra parte, el llamado autofinanciamiento se integra por los ingresos obtenidos por los partidos por la realización de conferencias, espectáculos, rifas, sorteos, eventos culturales y ventas editoriales.

Además, los recursos que por rendimientos financieros se componen de los frutos que otorgan los fondos o fideicomisos de inversión que, necesariamente, están restringidos a los instrumentos de deuda emitidos por el Estado mexicano y están limitados a plazos de no más de un año, quedando prohibida la compra del resto de valores en el mercado bursátil.

Finalmente, cabe mencionar que la reforma de 2007-2008 ratificó la prohibición de las aportaciones anónimas (salvo las colectas que

se realicen en mítines y en la calle) y la obligatoriedad de expedir un recibo para todas las aportaciones que reciban los partidos políticos.

- 7) La reforma también recogió en sus términos el catálogo de fuentes prohibidas que se había introducido desde 1993. De esta manera no pueden realizar ninguna aportación en dinero o en especie por sí o por interpósita persona:
- a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de los estados, así como los ayuntamientos (excepto del financiamiento previsto por ley que se otorgaba a través del IFE).
 - b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.
 - c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
 - d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
 - e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
 - f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
 - g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

De igual manera, la propia Constitución establece ahora la prohibición que antes estaba establecida sólo en el plano legal, en el sentido de que nadie puede comprar publicidad en radio y televisión para favorecer o dañar a determinado partido o candidato.¹⁰

- 8) Por lo que hace a los techos máximos permitidos de gasto en actividades de proselitismo electoral durante las campañas, la nueva legislación establece que, en el caso de las elecciones presidenciales, el tope será equivalente al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en la elección de presidente

¹⁰ Esta prohibición que, se insiste, no es nueva, sino que simplemente se elevó a rango constitucional, ha provocado un intenso debate y la interposición de varios amparos por parte de los principales consorcios televisivos, algunas radiodifusoras, varios grupos empresariales y un pequeño grupo de intelectuales, en contra de la reforma electoral, a propósito de la presunta violación que esa prohibición hace del derecho de libre expresión contemplado en la propia Constitución en su artículo sexto. Sobre la tensión entre la prohibición de publicidad para terceros y la libertad de expresión, véase Cruz Parceró, J. A., "La libertad de expresión y los límites impuestos por la reforma del artículo 41 constitucional. Aspectos problemáticos", en Córdova, L. y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007...*, cit., pp. 191-209.

respectiva. Para las campañas de diputados el tope máximo corresponde al monto del tope de gasto de campaña para la elección presidencial entre 300 (número que corresponde al total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa). Por su parte, el tope de gasto de campaña para la elección de senadores corresponde al resultado de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que están comprendidos en la entidad federativa de que se trate (en cada estado se eligen a dos senadores en fórmula por el principio de mayoría relativa y se asigna un tercer legislador al partido que haya obtenido la primera minoría), con un límite máximo de 20 distritos por estado.

- 9) Como hemos anticipado, el tema del acceso a los medios constituye, sin duda, la parte medular de la reforma de 2007-2008 y, probablemente, la que más impacto puede llegar a tener en la evolución del sistema democrático en México al apostar por un nuevo modelo de comunicación político-electoral centrado en la prohibición de contratación de publicidad en medios electrónicos de comunicación. Los rasgos fundamentales del modelo son:
- a) El acceso de los partidos políticos a la radio y a la televisión es sólo a través de los tiempos públicos.
 - b) El IFE es la única autoridad facultada para administrar esos tiempos, vigilar el cumplimiento de las reglas en la materia y sancionar, en su caso, las violaciones que se cometan por parte de los partidos políticos, sus candidatos, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, los funcionarios públicos, así como los particulares en materia de prohibiciones, pudiendo ordenar incluso la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que transgredan la ley.
 - c) La misma Constitución establece el monto de tiempos que quedan a disposición del IFE durante los procesos electorales: 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia (los cuales podrán distribuirse de dos y hasta tres minutos por hora de transmisión en la faja horaria que va de las 6:00 a las 24:00 horas).
 - d) El criterio para distribuir el tiempo aire entre los partidos políticos, que varía dependiendo de si se trata de periodos de pre-campañas, o de campañas electorales, sigue la fórmula del fi-

- nanciamiento público (30% igualitario y 70% proporcional a la votación de cada partido).
- e) Fuera de los tiempos electorales, el IFE tiene a su disposición el 12% del total de tiempos del Estado, el cual se distribuye en un 50% entre los partidos de manera igualitaria y el resto corresponde directamente al IFE.
 - f) La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se extiende al ámbito local respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión locales.
 - g) Además se establecen una serie de prohibiciones, a saber:
 - i) Al igual que los partidos, tampoco los particulares pueden contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato.
 - ii) No se pueden transmitir en México mensajes contratados en el extranjero.
 - iii) No se pueden realizar expresiones que denigren a instituciones o a partidos o que calumnien a las personas.
 - iv) La publicidad gubernamental (de cualquier ente público federal, local o municipal) está prohibida durante las campañas electorales federales y locales.
 - h) Por último, la propaganda pública —en general y no sólo en tiempos electorales— debe tener carácter institucional y por ello no puede ser personalizada (es decir, contener la imagen, el nombre o la voz de los funcionarios públicos).
- 10) Por lo que hace a la fiscalización, los cambios introducidos por la reforma pueden resumirse en dos grandes puntos: el primero tiene que ver con el órgano del IFE encargado de realizar las tareas de fiscalización y de sustanciar los procedimientos en esta materia específica; el segundo tiene que ver con el fortalecimiento de las atribuciones de la autoridad electoral en sus funciones de revisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

La fiscalización ya no es realizada por una comisión del Consejo General del IFE, sino por una unidad específica para ese fin que es un órgano técnico con autonomía de gestión dependiente del mismo Consejo General, cuyo titular es designado por la votación califica-

da de dos terceras partes de dicho órgano a propuesta de su presidente. Este órgano, es el encargado de realizar los procedimientos de fiscalización ordinaria (revisión de los informes anuales, de precampañas y de campañas, que deben presentarle los partidos políticos reportando la totalidad sus ingresos y egresos ordinarios, en sus procedimientos de selección interna de candidatos, así como en la campañas electorales), así como conducir las investigaciones de presuntos hechos ilícitos en materia de origen y destino de sus recursos e instruir los procedimientos sancionatorios que correspondan. En todos los casos sus dictámenes y resoluciones deben ser sometidos a la consideración del Consejo General el cual tiene la facultad de resolver en definitiva.

Por lo que hace a sus atribuciones, la Unidad de Fiscalización, ahora está constitucionalmente exenta de los secretos bancario, fiduciario y fiscal (el IFE ya estaba eximido de los dos primeros en virtud de una reforma legal de diciembre de 2005, pero en todo caso ahora se elevaron a constitucional) y, por ello, es la vía para que los órganos de fiscalización a partidos políticos en las entidades federativas puedan acceder a la información bancaria y hacendaria fungiendo, en este caso, como intermediario.

11) Finalmente, por lo que hace a las normas de transparencia en materia electoral cabe distinguir entre las obligaciones a las que están sujetos tanto la autoridad electoral, por un lado, y los partidos políticos, por el otro. En el primer caso, el IFE está vinculado por las mismas exigencias de transparencia que se imponen a todos los órganos del Estado. En el segundo caso, los partidos políticos deben cumplir con una serie de obligaciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en un capítulo específico. De manera puntual, las características del modelo de transparencia impuesto a los partidos políticos se resume de la siguiente manera:

- a) Toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos.
- b) Dicho acceso se realizará a través del Instituto Federal Electoral quien funge como intermediario, con base en plazos y procedimientos establecidos reglamentariamente por el propio Instituto.

- c) Cuando la información que se solicite sea pública y no esté en posesión del IFE, éste la solicitará al partido político respectivo.
- d) La información de los partidos que se considera pública es:
 - i) Sus documentos básicos.
 - ii) Las facultades de sus órganos internos de dirección.
 - iii) Las normas que rigen su vida interna, incluyendo las que establecen los derechos y obligaciones de sus afiliados, así como los mecanismos de selección de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular.
 - iv) El directorio de sus órganos internos.
 - v) El tabulador de remuneraciones de sus funcionarios.
 - vi) Las plataformas electorales y los programas de gobierno que hayan registrado ante el IFE.
 - vii) Los convenios de frentes, coaliciones o fusión.
 - viii) Las convocatorias para la elecciones de sus dirigentes o candidatos.
 - ix) Toda la documentación relativa a los ingresos y los egresos reportados ante el IFE durante los últimos cinco años.
 - x) Las resoluciones de sus órganos de disciplina interna.
 - xi) Los nombres de sus representantes ante los órganos del IFE.
 - xii) El listado de sus fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación que reciban apoyos económicos del partido.

Como puede verse, la reforma electoral de 2007-2008, con todas las dificultades de instrumentación y los muchos y poderosos detractores que han hecho público —y lo siguen haciendo— su desacuerdo, implicó un importante salto de calidad en cuanto a las reglas y condiciones de la competencia electoral. Su efectividad está aún en juego pues las elecciones federales de 2009, que culminarán con las elecciones del 5 de julio para renovar la totalidad de la Cámara de Diputados, son su campo de prueba. Seguramente se evidenciarán lagunas y ámbitos problemáticos y habrá que hacer los ajustes necesarios, pero lo que resulta indiscutible es su oportunidad si se piensa en los problemas graves que estaba empezando a presentar un diseño rebasado por la cambiante y vertiginosa dinámica político-electoral y eso es algo que vale la pena reivindicar y defender.