

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS MÉXICO

Arturo Núñez Jiménez

I. INTRODUCCIÓN

Al igual que en otros países, en México la actitud de los legisladores hacia los partidos políticos pasó sucesivamente de prohibitiva a tolerante, y de ahí a su progresiva regulación, hasta culminar históricamente con su elevación a rango constitucional en 1977, en el marco de la denominada ‘Reforma Política’. Habida cuenta del reconocimiento de los partidos como entidades de interés público, el texto constitucional obligó desde aquel entonces al Estado a protegerlos y asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollasen, conforme a las modalidades que estableciera la ley secundaria.

A partir de ese año, y como parte de las sucesivas reformas electorales emprendidas en el país por el gobierno y las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, se fue ampliando la regulación legal sobre el financiamiento de los partidos y su acceso a los medios de comunicación social. Así, a partir de 1987 se estableció el financiamiento público directo de manera global; en 1990, al promulgarse el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se adoptaron varias modalidades de aportación de recursos públicos a los partidos. Las modificaciones legales de 1993, además de seguir perfeccionando el financiamiento público, incluyeron también normas en materia de financiamiento privado.

Con todo, la reforma electoral de 1996, que tuvo como uno de sus grandes objetivos mejorar sustancialmente las condiciones de la competencia electoral en términos de equidad en materia de financiamiento a los partidos políticos y de acceso a los medios de comunicación social, dio origen precisamente al marco normativo actualmente vigente que se describe en la ficha de recolección de información que da sustento a este artículo.

El modelo de financiamiento entonces adoptado buscó contribuir a la conformación y posterior consolidación de un sistema de partidos realmente competitivo. El antecedente inmediato, los comicios presidenciales y legislativos de 1994, habiendo merecido el reconocimiento nacional e internacional como libres y auténticos, fueron considerados no obstante ello como inequitativos en lo que tuvo que ver con las finanzas de los partidos y el uso de los medios de comunicación social, lo que puso en las prioridades de la nueva reforma electoral la mejora en las condiciones de la competencia.

En un horizonte de tiempo mayor, es necesario tomar en consideración que México se caracterizó por la larga hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, el cual ocupaba casi todos los cargos públicos de elección popular. De ahí que ello explique que establecer instituciones y procedimientos que garantizaran ‘juego limpio’, a todos los contendientes, así como crear condiciones para el desarrollo de partidos competitivos en el marco de un sistema que reflejara la pluralidad política de la sociedad mexicana, hayan constituido hilos

conductores en las sucesivas reformas electorales referidas que emprendieron el Gobierno de la República y los partidos políticos nacionales.

Al respecto, en lo que se refiere al financiamiento de los partidos, la reforma de 1996 tuvo tres objetivos específicos: 1) aportar condiciones de equidad en la competencia electoral entre partidos; 2) dar transparencia al origen y aplicación de los recursos de toda índole puestos a disposición de las organizaciones partidistas; y 3) reducir objetivamente la tentación de los actores políticos de acudir a fuentes de financiamiento que pusieran en riesgo su independencia respecto de instituciones públicas, agentes privados, y aún recursos provenientes del extranjero o de actividades ilícitas.

Las modificaciones legales en el ámbito del acceso de los partidos a los medios de comunicación social, también tuvieron como objetivo específico contribuir a la equidad en la lucha política, particularmente durante las campañas electorales.

A partir de su entrada en vigor en noviembre de 1996, la nueva legislación se ha aplicado hasta ahora en tres procesos electorales: el de 1997, por el que se renovó en forma total la Cámara de Diputados y parcialmente el Senado; el del año 2000, cuando fueron concurrentes los comicios presidenciales y los legislativos; y en este 2003, en que está por culminar con la jornada electoral que se realizará el próximo domingo 6 de julio para elegir los 500 diputados al Congreso de la Unión.

Durante los casi siete años que tiene la normatividad mexicana se ha podido valorar el cumplimiento de los objetivos previstos en el proceso de reforma electoral que condujo a ella, así como las insuficiencias que se han identificado y forman parte ya de nuevas iniciativas que se debaten para superarlas.

En la redacción de este artículo se ha seguido la ‘Guía para elaborar el artículo final: funcionamiento del sistema en la práctica’, dando respuesta en la medida de lo posible a cada una de las preguntas ahí planteadas.

II. NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO

La reforma electoral de 1996 cumplió dos de los objetivos que se propuso alcanzar: los relativos a aportar condiciones de equidad en la competencia electoral entre partidos y a dar transparencia al origen y aplicación de sus recursos. No así al de reducir la tentación de los actores políticos de acudir a fuentes ilegales de financiamiento.

Respecto al primer objetivo, bastaría citar que el monto y la distribución del financiamiento público a los partidos, así como los toques a los gastos de campaña, se modificaron radicalmente como resultado de aplicar la nueva legislación electoral. Sobre este particular, en un artículo⁽¹⁾ de 1999, José Woldenberg, entonces Consejero Presidente del IFE, hace

⁽¹⁾ Woldenberg, José: “El modelo de financiamiento de los partidos en México” en *La Construcción de la Democracia*. México. Plaza Janés, 2002.

ver que en relación con las elecciones de 1994, en las de 1997 el gran total de recursos otorgados a los partidos aumentó en casi cinco veces en términos reales y pesos mexicanos.

Asimismo, en dicho artículo se reportan los resultados de las nuevas reglas para asignar el financiamiento público a los partidos, que se sintetizan en el siguiente cuadro.

Tabla No. 1		
DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS EN 1994 Y 1997		
Partido Político	Porcentaje del financiamiento público asignado según fórmula previa de 1994	Porcentaje del financiamiento público asignado según reforma de 1996
PAN	14.3	26.4
PRI	49.3	44.3
PRD	10.2	19.7
PT	2.9	9.4

Fuente: Woldenberg, José, en “El modelo de financiamiento de los partidos en México”.

Puede advertirse, como lo enfatiza Woldenberg, que “este esquema reduce la parte correspondiente a quien más tiene y otorga relativamente más recursos a los partidos menos votados... No hay duda del efecto positivo, sensiblemente más equitativo de la legislación actual”.⁽²⁾

En lo que se refiere al establecimiento de topes de gastos de campaña más realistas, al compararse a precios constantes en pesos mexicanos los de 1997 con los de 1994, se registró un descenso real de 54% en los fijados para la elección de diputados federales y de 61% en la de senadores.⁽³⁾

Adicionalmente es necesario considerar que el financiamiento de origen privado se acotó drásticamente, al reducir las aportaciones que pueden hacer los particulares, tanto en el monto total de las mismas (que no puede ser más del 10% del financiamiento público por actividades ordinarias) como en el individual de cada donante (que tiene como máximo el 0.05% de ese tipo de financiamiento público). Otra decisión relevante fue la de suprimir las aportaciones anónimas.

Así, la combinación de un monto total de financiamiento público generoso, de reglas de distribución del mismo más equitativas, de límites drásticos al financiamiento de origen privado que antes no existían y de topes de gastos de campaña más realistas, contribuyó decididamente a modificar la competitividad entre los partidos mexicanos, reflejada en los resultados de las elecciones de los años 1997 y 2000.

Desde luego, sin pretender en modo alguno atribuir sólo a las nuevas reglas de financiamiento las correlaciones de fuerzas surgidas de los procesos electorales en que

⁽²⁾ Ibid. Pág.324. Sólo a estos cuatro partidos se refiere la información.

⁽³⁾ Ibid. Pág. 325.

hasta ahora se han aplicado, dos datos serían suficientes para destacar su gran trascendencia como elemento coadyuvante en esos resultados electorales: 1) en 1997, por vez primera en 68 años, el PRI no logró la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; y 2) en el 2000, por vez primera en 71 años, se dio la alternancia de partidos en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal y se presentó la situación de ‘gobierno dividido’ al no alcanzar ningún partido político la mayoría absoluta en ninguna de las dos Cámaras del Congreso mexicano.

Junto con todas las demás reformas relativas a la organización de los comicios y la justicia electoral⁽⁴⁾, las del financiamiento han tenido como consecuencia en México el tránsito de un sistema de partidos con una organización hegemónica y varias poco relevantes, a otro con partidos competitivos, de los cuales por lo menos tres se han venido consolidando como opciones con capacidad real para disputar los cargos públicos de elección en los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

A nivel del sistema político en general, puede valorarse la significativa contribución que el financiamiento a los partidos ha tenido en la creación de las deseables condiciones de incertidumbre sobre los resultados electorales, que se considera signo distintivo de todo régimen democrático.

En términos de valores y principios fundamentales de la democracia, el régimen político de México ha visto acrecentada su legitimidad y representatividad, con los consecuentes efectos positivos en la confianza de los ciudadanos y la consolidación de bases políticas más sólidas para el desarrollo de la economía.

Si bien algunos casos relevantes de incumplimiento de la ley en materia de financiamiento se presentaron en las elecciones presidenciales del año 2000 –que todavía en la actualidad se están dirimiendo por las vías penal y administrativa-, se puede considerar que en términos generales se cumplen las reglas establecidas. En todo caso, como debe ser en un Estado de Derecho, las violaciones al orden jurídico se han venido investigando para esclarecer los hechos, deslindar responsabilidades y aplicar las sanciones previstas.

Como ocurre en casi todas las democracias, en la mexicana se ha venido presentando un aumento significativo de los costos de las actividades políticas y electorales a cargo de los partidos, especialmente en lo que tiene que ver con las campañas a través de los medios de comunicación social. También son de mencionarse los incrementos en las erogaciones destinadas al mantenimiento de una burocracia especializada en cuestiones tales como el ‘marketing’ político o los controles sofisticados de las finanzas partidistas.

No obstante ello, el incremento de costos se ha dado de igual manera en el presupuesto asignado a las instituciones responsables de organizar los comicios y de resolver las controversias que surgen durante el desarrollo de los procesos electorales. En tal sentido, México apostó asumir como gasto en inversión la modernización del sistema electoral y la estructuración y consolidación de un sistema de partidos competitivos, que contribuyeran a

⁽⁴⁾ En el ámbito de la organización comicial se consolidó la plena independencia del Instituto Federal Electoral y se reestructuró el sistema electoral para la integración de la Cámara de Diputados; y en lo que se refiere a la justicia electoral, se estableció un sistema integral en la materia que tiene como máxima autoridad al Tribunal Electoral ahora adscrito al Poder Judicial de la Federación.

recuperar la legitimidad democrática que tendía a perder el régimen político emanado de la Revolución Mexicana.

En lo que atañe a los recursos de origen privado, se ha reducido su participación en el total del financiamiento a los partidos, a la vez que se ha evitado por la vía de establecer límites a las aportaciones individuales, que unos cuantos donantes restrinjan la independencia de las organizaciones partidistas respecto a representantes del gran capital.

Debe destacarse que los casos de violación a la ley que se han detectado en México en relación con el financiamiento a los partidos, no han estado relacionados con el narcotráfico. En ocasiones se ha hablado en algunos medios de comunicación social sobre recursos de ese origen ilícito canalizados a algunas campañas electorales, pero hasta ahora no se ha registrado caso alguno que haya sido probado ante las instancias oficiales de procuración e impartición de justicia.

Dadas la longevidad de la hegemonía de un partido y las enormes desigualdades sociales en México, todavía se presentan casos de desvío de recursos públicos para fines electorales, aunque tienden a disminuir con la aplicación de sanciones ejemplares. Con mayor frecuencia se dan prácticas clientelistas de los partidos en posiciones públicas de poder, por las cuales se intercambian favores por votos. Obviamente, en ambos casos, se enfrentan muchas dificultades para probar las acusaciones vertidas en tal sentido, pero ya el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación anuló una elección de Gobernador de un Estado –la de Tabasco en el año 2000-, por haberse acreditado, entre otras, este tipo de conductas indebidas.

De manera progresiva se ha venido avanzado en darle transparencia al costo de las elecciones, para lo cual se dispone de información procedente tanto de las instituciones públicas con responsabilidades en la materia –Instituto Federal Electoral (IFE), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE)-, como de los partidos políticos, a través de los informes anuales y de campaña que deben presentar reportando todos sus ingresos y gastos.

No se dispone de información detallada que permita apreciar el incremento total del costo de las elecciones en México durante los últimos 10 años, pero sí se pueden deducir algunos de los disparadores del gasto electoral. Así, sin referencia alguna al orden de magnitud en que puedan haber incidido en el aumento del costo de los comicios, pueden mencionarse: 1) el incremento en el número de electores, que durante el período fue significativo, en correspondencia al crecimiento demográfico y al cambio en la estructuración de la pirámide de edades de la población; y 2) el cambio de reglas para determinar el monto del financiamiento público a distribuir entre los partidos políticos.

Adicionalmente, son de mencionarse: 1) las altas tasas de inflación registradas durante los primeros años del período, dado que no se trata de precios deflactados; 2) el número de partidos con registro legal, que es una de las variables que se considera para calcular el monto del financiamiento público a los partidos; y 3) el rubro de gastos en prensa, radio y televisión dentro de los gastos de campaña a cargo de los partidos políticos.

El financiamiento en especie representa generalmente una proporción muy baja del financiamiento directo en recursos líquidos. Por disposición legal, todos los recursos obtenidos por los partidos se deben registrar en los formatos y conforme a los instructivos emitidos por el Consejo General del IFE en el Reglamento aplicable con tales propósitos. Cualquier omisión en dichos registros, de no acreditarse sea un error involuntario susceptible de corregirse, se considera una infracción que debe ser sancionada.

Las cifras recolectadas sobre el costo de las elecciones son muy altas, sean consideradas en sí mismas o en relación con otros rubros del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esa es una característica esencial del esquema original de la reforma de 1996. Al respecto, vale la pena recordar que en aquel entonces los partidos de oposición al entonces partido en el gobierno, dejaron a éste solo en la aprobación en el Congreso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no obstante que previamente se habían acordado por unanimidad las reformas de carácter constitucional.

El motivo del desencuentro fueron los montos previsibles del financiamiento público a los mismos partidos, los cuales, si bien aprobaron en las bases constitucionales una regulación exhaustiva en la materia, posteriormente rechazaron su desarrollo en la legislación secundaria, razón por la cual votaron en contra de todo el COFIPE en las Cámaras legislativas; seguidamente algunos de los entonces partidos de oposición intentaron por la vía de acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la anulación de la metodología para calcular el financiamiento a otorgar, habiendo recaído a las mismas resoluciones que confirmaron lo dispuesto en el Código Electoral, habida cuenta de que tan sólo reglamentaba lo que todos los partidos habían aprobado en el texto constitucional.

No conformes con ello, los dos principales partidos de oposición en 1996 continuaron expresando políticamente su inconformidad contra los montos del financiamiento público que ellos mismos contribuyeron a legislar en la Constitución General de la República. En tanto uno de ellos, con gran publicidad de por medio, procedió a devolver a la Tesorería de la Federación la primera ministración del financiamiento que le correspondió, el otro anunció que lo destinaría a la publicación de libros de texto gratuito para alumnos de escuelas de secundaria. A partir de la segunda ministración de su respectivo financiamiento, ambas organizaciones empezaron a utilizar los recursos recibidos para los fines que fueron establecidos.

Tomando en consideración ese importante precedente, el tema del financiamiento ha tenido un lugar destacado en la agenda de los actores gubernamentales y partidistas en el país. De vez en vez los medios de comunicación social le destinan amplia cobertura informativa y crítica, los legisladores hablan de presentar iniciativas de ley para reducirlo y aún los dirigentes de varios partidos lo han tomado como asunto relevante en sus plataformas de propuestas al electorado.

Así, por ejemplo, recientemente en un diario nacional se informó que en el marco de un debate sobre el proceso electoral en curso, “los dirigentes de los partidos Acción Nacional (ahora en el gobierno) y de la Revolución Democrática... expresaron su disposición de llevar adelante una nueva reforma electoral que reduzca el financiamiento público a los

partidos y, por tanto, los excesivos gastos de campaña en un país con graves necesidades económicas”.⁽⁵⁾

Por su parte, en otro diario se reportó que el Secretario de Gobernación anunció el día anterior en Saltillo, Coahuila, que “el Gobierno Federal presentará un proyecto integral de reforma política tras los comicios federales del próximo 6 de julio”. Dijo también que “se buscará consensuar dicha reforma con los partidos antes de enviarla al Congreso de la Unión y adelantó que incluirá propuestas para abaratar las elecciones, transparentar el financiamiento público y reducir los períodos de precampaña y campaña”.⁽⁶⁾

Es difícil vaticinar el destino final que llegue a tener esta pretendida nueva reforma para reducir los costos de las elecciones en México, por dos razones principales: 1) porque no es la primera vez desde 1996 que se formula un anuncio similar; y 2) porque la reforma requeriría de cambios constitucionales que necesitan del voto de las dos terceras partes de los legisladores federales –diputados y senadores- y de la mitad más uno de los Congresos Locales, mayorías calificadas para las cuales es indispensable, dada la correlación de fuerzas prevalecientes en el Senado y previsible en la Cámara de Diputados, del voto del PRI, partido que se ha expresado en contra de esta modificación. Sólo si se presenta un gran abstencionismo en los comicios del próximo 6 de julio (2003) que ya están pronosticando las encuestas sobre preferencias electorales y que incrementaría significativamente el costo unitario del voto-, se podría acelerar la maduración del debate sobre la reforma electoral para que el asunto forme parte de las prioridades de la nueva LIX Legislatura por constituirse en el Congreso mexicano.

III. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Sin lugar a dudas, también en materia de acceso a los medios de comunicación social la reforma de 1996 logró en la práctica la equidad buscada. Pero es necesario aclarar que esto ocurrió con el ‘piso’ mínimo representado por los tiempos oficiales del Estado y los spots adquiridos por el IFE que se ponen a disposición de los partidos para la difusión de sus programas y de su propaganda electoral.

No ocurre lo mismo con el ‘techo’ máximo de acceso a la radio y la televisión a que tienen derecho los partidos por la vía de la compra de espacios y tiempos en ambos tipos de medios de comunicación social, ya que no tienen más límite que el representado por no rebasar los topes de gastos de campaña fijados por la autoridad electoral. Si bien los concesionarios de las empresas radiodifusoras y televisivas no pueden donar propaganda a los partidos y sus candidatos, ni ninguna otra persona física o moral puede contratar tiempos para aportárselos, la falta de estos límites se traduce todavía en la práctica en inequidad, la cual se entiende aún más si se considera que, no obstante los topes de gastos son iguales para todos los partidos, es diferenciada su capacidad real de obtener recursos procedentes de las fuentes de financiamiento público y privado.

⁽⁵⁾ “La Jornada, de fecha 12 de junio del 2003, pág. 3.

⁽⁶⁾ “Reforma”, de fecha 28 de junio del 2003, pág. 4.

De ahí que en el debate político en México, algunos importantes líderes de opinión, estén proponiendo que en la futura reforma a la legislación electoral se prohíba a los partidos la contratación privada de tiempos en radio y televisión para que sólo dispongan de los de carácter gratuito aportados por el Estado y el IFE. Argumentan a favor de este planteamiento que así se evitará la transferencia de voluminosos recursos públicos a los empresarios de radio y televisión y se reducirá notablemente la simplificación y el empobrecimiento excesivos de las campañas de propaganda partidista a los que conducen inevitablemente los pocos segundos y las imágenes de los denominados spots o promocionales.⁽⁷⁾

En México no existen a nivel federal normas legales que prohíban la propaganda institucional del gobierno y del Estado en períodos de campaña electoral; en varias de las 32 entidades federativas sí existe a nivel local mandato imperativo para suspender propaganda de ese tipo un cierto número de días antes de la jornada comicial, que van de 30 a 10 días. No obstante ello, en 1994, y ahora en el 2003, por exhorto del IFE y presión de los partidos de oposición, el Gobierno Federal ha retirado sus spots de difusión de logros y de promoción del voto que se identificaban en cada caso como propaganda subliminal a favor del partido en el gobierno.

La disposición legal que convierte al IFE en tramitador de la apertura de espacios comerciales en radio y televisión para su contratación por los partidos políticos durante las campañas electorales, vino a poner fin a las quejas reiteradas de dirigentes partidistas y candidatos que antes de 1996 denunciaban el comportamiento de muchos concesionarios de esos medios de comunicación social que por sus propias preferencias electorales o sus compromisos de índole política y económica les negaban tiempos de contratación bajo el supuesto de que no tenían disponibilidad para difundir más promocionales.

Es claro que el acceso gratuito de los partidos a tiempos en radio y televisión, aportados por el Estado y el IFE, ha contribuido decisivamente a una cierta equidad en la propaganda de los partidos, ya que la contratación de carácter comercial la encarece en forma desorbitada.

Otro aspecto del acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación social, que se ha logrado resolver con cierto grado de satisfacción de los propios actores políticos, es el relacionado con el tratamiento de las campañas y los candidatos en los espacios noticiosos y de análisis a cargo de las empresas radiodifusoras y televisivas. Al respecto, desde 1994 como simple presión moral, y a partir de 1996 con base legal (imperfecta porque su incumplimiento no conlleva sanciones) el IFE ha emprendido dos tipos de acciones para contribuir a la equidad: 1) emite, de acuerdo con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión –poderoso organismo empresarial que agrupa a los concesionarios-, los lineamientos generales aplicables en los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos; y 2) realiza monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas partidistas en la programación radiofónica y televisiva.

⁽⁷⁾ En ese sentido se pronunciaron recientemente en un foro organizado por el IFE, tres periodistas destacados: Miguel Ángel Granados Chapa, Raúl Trejo Delarbre y José Carreño Carlón.

En la práctica, ambas medidas han influido de manera determinante en el logro de mayor equidad en los medios electrónicos de comunicación social, sin menoscabo alguno de las libertades de expresión, de empresa y de contratación, garantizadas por el orden jurídico mexicano.

De modo genérico puede asegurarse que los ‘acuerdos o pactos de civilidad’ que con frecuencia promueven las autoridades gubernamentales entre los actores partidistas, o asumen éstos entre sí por iniciativa propia, tienen escasa repercusión en el tono descalificador de los adversarios que caracterizan muchos de los spots partidistas. Por ello el IFE acaba de sentar un importante precedente al sancionar a un partido con una multa significativa por difundir mensajes en contra de otra organización política.

En el ámbito de las encuestas electorales, hasta ahora se ha cumplido con bastante rigor la normatividad que obliga, entre otros, a los medios que difunden sus resultados.

En virtud de que una parte importante de los espacios que el Estado concede a los partidos para su propaganda política y electoral corresponde a los denominados ‘tiempos oficiales’, que las estaciones de radio y los canales de televisión le tienen que poner a disposición en forma gratuita por mandato legal, resulta muy difícil cuantificarlos en términos monetarios. Hasta ahora no se sabe de ninguna investigación que calcule estos costos. Sólo se conoce el presupuesto asignado al IFE para la contratación de spots en radio y televisión para entregárselos gratuitamente a los partidos políticos.

Por lo que atañe a los costos de producción de piezas publicitarias, es posible conocerlos indagando en la Comisión de Radiodifusión del IFE y en los informes anuales y de campaña de los partidos políticos; sin embargo, hasta ahora no se hace difusión pública de este rubro de gasto.

Cada vez es mayor la cantidad de recursos del financiamiento a los partidos que se destina a propaganda en tiempos no electorales y de campañas, siendo el gasto en televisión el más relevante. De igual forma, es creciente el uso por los partidos de las encuestas sobre preferencias ciudadanas y las consecuentes erogaciones presupuestales.

Otras dos ventajas que tiene en México hacer de la autoridad electoral la tramitadora entre los partidos y los concesionarios para la contratación comercial de tiempos en radio y televisión, además de evitar cualquier discriminación por preferencias políticas, son el cuidar que las tarifas para la propaganda política no sean mayores que las de la publicidad comercial y garantizar que el cobro sea igual para todos los partidos.

La Comisión de Radiodifusión del IFE ha desarrollado las capacidades técnicas necesarias para cumplir con eficacia las atribuciones que la ley le confiere para vigilar el acceso de los partidos a los medios de comunicación social. Cuenta para ello con instalaciones, equipos y personal especializado. En el caso del monitoreo sobre el tratamiento noticioso de partidos y candidatos, realiza licitaciones públicas entre empresas especializadas, teniendo también la capacidad de interlocución necesaria con tal propósito. Hasta la fecha no se ha conocido

ninguna queja en el sentido de que la Comisión no realice sus tareas con independencia y neutralidad.

El mayor problema que enfrentan los tiempos gratuitos que se otorgan a los partidos para la transmisión de sus programas de radio y televisión, es el relativo al horario en que lo hacen los concesionarios, no obstante la disposición legal que ordena sea en los de mayor audiencia (de nueva cuenta, se trata de una norma imperfecta cuyo incumplimiento no tiene sanción). El asunto se resuelve mediante una larga negociación en la que participan el IFE, la Secretaría de Gobernación y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, así como los principales concesionarios de canales de televisión y de grupos de radiodifusores.

IV. DIVULGACIÓN, PUBLICIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En México el llamado ‘derecho a la información’ se estableció en la Constitución General de la República en 1977, y no fue sino 25 años después, en el 2002, cuando se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que lo regula en la práctica. En el régimen transitorio de dicha Ley se estableció que, entre otras instituciones públicas, los órganos autónomos de Estado, como el IFE, dispondrían del plazo de un año para emitir su respectivo Reglamento en la materia; así que apenas hace unos días el Consejo General del Instituto cumplió dicha disposición.

Sin embargo, en el caso particular de los partidos políticos, el IFE había iniciado de tiempo atrás la divulgación sobre diversos aspectos, lo que fue reforzado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con resoluciones favorables a varios recursos interpuestos por personas que demandaban información que les había sido negada.

Esto explica en parte por qué la divulgación de información sobre las elecciones y los partidos políticos es muy reciente en México. Por lo mismo, apenas se está en un período de arranque en el cumplimiento de la legislación aplicable en la materia, razón por la cual es muy temprano todavía para hacer una evaluación sobre su calidad y su efectividad.

No obstante ello, en la actualidad se puede acceder fácilmente a la información de que dispone el IFE, sea a través de su página en Internet, o vía solicitudes presentadas a las instancias competentes. Generalmente, según entrevista sostenida con el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del propio IFE, hay correspondencia entre lo que sobre el financiamiento difunden la autoridad electoral y los partidos políticos. Hasta ahora no se ha presentado ninguna incongruencia en la información que se difunde que le reste fiabilidad entre los usuarios de la misma y los actores políticos.

En el caso de los medios de comunicación social, que recientemente les ha dado por calcular el costo ‘per cápita’ de las elecciones, es difícil identificar sus fuentes de información y los criterios metodológicos utilizados para calcular tanto el monto de recursos erogados como el universo ciudadano considerado, sea el empadronado o el que efectivamente vota.

Habida cuenta de que el financiamiento público a los partidos se otorga de manera permanente, también lo es el órgano responsable de vigilar el cumplimiento de la normatividad y de fiscalizar todo lo relacionado con las finanzas partidistas: la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, dependiente del Consejo General del IFE.

A propuesta de dicha Comisión el Consejo General se ha emitido el ‘Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes’, instrumento que ha sido objeto de varias reformas sucesivas para irlo mejorando conforme a las lecciones derivadas de su aplicación práctica.

Este Reglamento, y el hecho de que los partidos deben contar con un órgano interno responsable de sus finanzas y con cuentas de cheques únicas, han contribuido a que la fiscalización se haga a partir de informes anuales y de campaña rigurosos, que en muchos casos han permitido detectar errores, omisiones e irregularidades diversas, las cuales, siempre que ha procedido, han ameritado la aplicación de sanciones, generalmente multas que se cobran con cargo a las ministraciones futuras del financiamiento público a los partidos infractores. Cuando existe la presunción de delitos, se informa a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, a fin de que realice las investigaciones correspondientes.

Debe destacarse que en los dos casos más sonados de faltas administrativas cometidas durante las campañas presidenciales del 2000, por parte del PRI, en el denominado ‘caso Pemex’; y del PAN, en las finanzas de la organización civil Amigos de Fox que contribuyó al financiamiento de la campaña del hoy Presidente de la República, las investigaciones a cargo del IFE no derivaron de la revisión de los respectivos informes de campaña presentados por ambos partidos, sino de denuncias formuladas por otras organizaciones políticas a partir de diversos hechos.

Así, en el caso Pemex, el Partido de la Revolución Democrática demandó al IFE investigar al PRI, en virtud de que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal había puesto a disposición del Ministerio Público Federal una denuncia de hechos sobre la posible comisión de varios ilícitos por parte de funcionarios de la empresa pública Petróleos Mexicanos, quienes supuestamente desviaron recursos al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, cuyos dirigentes habrían canalizado una parte de los mismos al PRI para financiar su campaña presidencial en el año 2000.

Al IFE le correspondió dilucidar la recepción de los fondos por parte del PRI, habiéndolo encontrado responsable de omitirlos en su informe y de haber violado el límite partidista fijado para las aportaciones de las organizaciones sindicales adheridas. En atención al monto –500 millones de pesos mexicanos- y la gravedad de la falta cometida, el Consejo General del IFE sancionó al PRI imponiéndole una multa por el doble de la cantidad involucrada, acuerdo que fue impugnado por el propio PRI ante el Tribunal Electoral, el cual resolvió de manera definitiva e inapelable ratificar dicha sanción.

Habiendo concluido en su vertiente administrativa a cargo de las autoridades electorales, el caso Pemex se halla pendiente de resolución en la vía penal respecto al posible origen público ilícito de los recursos involucrados. Sin lugar a dudas, el monto de la multa al PRI ha sacudido a ese partido y a la opinión pública nacional, representando un precedente relevante en la fiscalización a los partidos.

Por lo que se refiere a Amigos de Fox, fueron el PRI y el PRD los que presentaron sendas denuncias para que el IFE investigara al PAN por haber recibido presuntamente recursos del extranjero para su campaña presidencial del 2000, los cuales están prohibidos por la ley y no fueron reportados en el respectivo informe de gastos de campaña. La solicitud del PRI fue acompañada de pruebas sobre el manejo de diversas cuentas bancarias de varios de los promotores de la organización referida, que los dirigentes partidistas dijeron haber recibido de manera anónima; actualmente, en paralelo a las investigaciones sobre el posible financiamiento ilícito en la campaña panista, se desahoga un procedimiento penal en contra de varios ex-funcionarios de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) por la presunta violación del secreto bancario al poner a disposición de los priístas las pruebas aportadas al IFE.

A partir de la denuncia del PRI, hecha en julio del 2000, la Comisión de Fiscalización del IFE se abocó a realizar las investigaciones pertinentes, habiéndose topado con que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la propia Comisión Bancaria (CNBV) le negaron información bajo el argumento de que estaba protegida por los secretos fiscal, bancario y fiduciario. Ante esa respuesta, la Comisión de Fiscalización dio por concluida las indagatorias y sometió a la aprobación del Consejo General del IFE el acuerdo en tal sentido. Dicho acuerdo fue impugnado por el PRI y el PRD ante el Tribunal Electoral, el cual lo revocó obligando al IFE a reabrir la investigación e indicándoles a la Secretaría de Hacienda y la CNBV que no procedía invocar los secretos referidos para negar la información, ya que al ejercer sus atribuciones constitucionales en materia de fiscalización a los partidos, el IFE actuaba como autoridad hacendaria, y como tal, una de las instancias para las que legalmente no aplica la restricción informativa argumentada.

El IFE reabrió la investigación y volvió a solicitar la información antes negada, empezando a recibirla de parte de la CNBV. Sin embargo, los Amigos de Fox solicitaron el amparo de la justicia federal, el cual les fue negado en varios casos en dos instancias, para finalmente desistirse de los últimos amparos interpuestos. No obstante, esas acciones judiciales retrasaron que el IFE dispusiera de toda la información requerida. A la fecha, el Instituto se encuentra esclareciendo los hechos y ha solicitado al PAN información diversa que está pendiente de entregarle (los partidos deben conservar durante 5 años la documentación que sustenta sus informes anuales y de campaña), razón por la cual todavía no se ha llegado al desenlace de este asunto por la vía administrativa.

Por la vía penal, un Consejero Electoral y el PRD, demandaron a varios de los integrantes de Amigos de Fox, a dirigentes panistas y al propio Presidente de la República Vicente Fox, por la posible comisión de varios delitos electorales y de lavado de dinero. Apenas hace unos cuantos días la Procuraduría General de la República decidió consultar a los denunciantes el no ejercicio de la acción penal por el delito de lavado de dinero, estando

pendiente que la FEPADE determine qué hacer con la presunción de la comisión de otros ilícitos de carácter electoral.

Todavía en la sociedad mexicana no hay plena conciencia de la importancia que tiene la divulgación pública de la información sobre la rendición de cuentas de los partidos políticos, razón por la cual no se debate sobre la pertinencia de que se haga de manera previa y durante las campañas electorales. Esta posibilidad fue desechada por varios partidos cuando se negoció la reforma de 1996, argumentando que hacían proselitismo político o preparaban informes y que era necesario probar en la práctica la nueva normatividad.

Las autoridades electorales y los partidos han sido bastante estrictos en el cumplimiento de los plazos legales para presentar informes y dictaminarlos, así como para darlos a conocer públicamente en términos del Reglamento expedido con tal propósito. Una vez puestos a disposición del público, resulta relativamente fácil el acceso a la información sobre la rendición de cuentas partidistas.

V. APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO

El tema del financiamiento a los partidos políticos está suficientemente regulado en México, con excepción hecha de las precampañas internas para la postulación de candidatos y la elección de dirigentes. Este vacío normativo representa un serio problema, en virtud de que, adicionalmente al hecho de que los períodos de campaña son largos, con frecuencia se están presentando precampañas mucho muy anticipadas entre los aspirantes de un mismo partido a distintos cargos de elección popular –destacadamente la Presidencia de la República-, lo que genera inequidad en el momento de arranque ante la ciudadanía.

Este vacío permite también a los partidos eludir la fiscalización del IFE, haciendo pasar como gastos de precampaña los que en realidad son egresos de campaña. Aunque el IFE ha tratado de cubrir esta laguna legal por la vía de los informes anuales de los gastos ordinarios de carácter permanente de los partidos, no cuenta con los fundamentos legales suficientes si se llegara a presentar un caso que amerite una sanción drástica.

Toda la normatividad en materia de financiamiento y fiscalización a los partidos se encuentra contenida en el COFIPE y en los reglamentos emitidos por el Consejo General del IFE, habiendo congruencia entre sus disposiciones. Por estar organizado como un Estado federal, en México sí hay variaciones significativas con la regulación que en esta materia existe al nivel de las entidades federativas, las cuales van generalmente atrás de la legislación federal, con honrosas excepciones, en virtud de que cuentan con márgenes importantes de autonomía en lo relativo a su régimen interior.

Como puede advertirse de lo afirmado hasta aquí, resulta de gran importancia que el ente de control en México sea el IFE, cuya naturaleza jurídica como órgano autónomo de Estado establecido constitucionalmente, le da la personalidad jurídica y la fuerza institucional necesarias para cumplir eficazmente sus facultades, no sólo frente a los partidos, sino

también ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como en el caso reseñado de la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

También resulta pertinente el control de la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones del IFE por parte del TEPJF. Ambas instituciones se han probado independientes e imparciales en su funcionamiento ante el gobierno y los partidos, aun cuando el IFE está siendo cuestionado ante la opinión pública por partes interesadas en los casos Pemex y Amigos de Fox. Como se ha dicho, la Comisión de Fiscalización del IFE cuenta con todos los recursos necesarios para la realización de sus tareas.

El IFE está facultado para requerir información, en el ejercicio de su función fiscalizadora, a otras autoridades. Con la Procuraduría General de la República ha suscrito convenios de colaboración para el intercambio de informaciones con la FEPADE relativas a investigaciones penales y administrativas a cargo de cada institución.

En lo general el IFE tiene legitimidad frente a los partidos y se ha ganado la confianza de la ciudadanía que lo reconoce como una institución clave en la transición política que ha vivido México.

El sistema de control y fiscalización sobre las finanzas partidistas ha venido acreditando su eficacia, al cumplir escrupulosamente con la ley en tiempo y forma al revisar los informes anuales y de campaña para dictaminarlos y, en su caso, proponer las sanciones aplicables, mismas que han correspondido plenamente a la gravedad de las infracciones cometidas. Es de reconocerse que las sanciones sólo se aplican a posteriori y con carácter reactivo porque así está diseñada la normatividad a partir de la presentación de los informes, una vez concluido el ejercicio fiscal o la campaña electoral de que se trate.

Si se toma en consideración que la rendición detallada de cuentas por los partidos políticos fue establecida en tiempos muy recientes en la legislación mexicana, se comprenderá que la cultura de cumplimiento prevaleciente entre los actores políticos, y en general en la sociedad mexicana, todavía registra un déficit importante. A la fecha no se ha registrado en el país ninguna iniciativa relevante procedente de organizaciones de la sociedad civil en relación con el financiamiento de los partidos políticos.

No obstante ello, puede decirse que paradójicamente los casos Pemex y Amigos de Fox han contribuido a acrecentar la conciencia sobre el financiamiento de las elecciones y los partidos, al punto que de ambas experiencias puede esperarse surjan tanto un mejor cumplimiento voluntario de la norma por parte de las organizaciones partidistas, como un mayor involucramiento de la academia en la discusión del tema y de la sociedad civil en la vigilancia de los recursos públicos puestos a disposición de las autoridades electorales y de la consolidación del sistema de partidos.

En relación con la equidad de género, la única referencia en la legislación electoral mexicana se introdujo en el año 2002 y tiene que ver con la obligación a cargo de los partidos políticos de incluir en sus respectivas disposiciones estatutarias internas, como una

acción afirmativa a favor de las mujeres, el que por lo menos les corresponda el 30% de las candidaturas a cargos de elección popular y de dirigencia partidista.

Raúl Trejo Delarbre, periodista de reconocido prestigio en México, escribió el pasado domingo 12 de mayo en el diario *Crónica*: “Los recientes escándalos relacionados con abusos financieros de los partidos han suscitado una reacción desmedida por parte de algunos actores y observadores del escenario político. Los partidos y las elecciones, se dice con insistencia, nos están saliendo muy caros”.

“También –sigue diciendo Trejo Delarbre- hay quienes consideran que el desarrollo democrático que México ha alcanzado ya no hace necesaria la existencia de ese gasto y que los partidos, ahora en condiciones de competitividad, han dejado de requerir el apoyo de los recursos públicos para sustentar sus actividades”.

“Esas –concluye- pueden ser estimaciones apresuradas de una realidad que no ha cambiado tan drásticamente como a veces se piensa. Tenemos, en efecto, reglas y compromisos democráticos que le han dado respetabilidad y transparencia a las elecciones. Pero la cultura política no se ha modificado tanto como las normas formales de nuestra democracia. Tanto en la sociedad, como dentro de los partidos, se mantienen tendencias al abuso en el ejercicio de la política que podrían exacerbarse si se abolieran las reglas que ahora tenemos para la competencia electoral y para el financiamiento de los partidos mismos”.

VI. CONCLUSIONES/BALANCE

De todo lo dicho sobre el financiamiento de campañas y partidos políticos en México, puede afirmarse que el tema contribuyó en forma significativa al cambio político ocurrido en el país. Como es de suponerse, después de siete años y tres procesos electorales de estarse aplicando las reglas pactadas en 1996, son necesarios ajustes, sobre los cuales se viene hablando en forma reiterada, tanto por el gobierno como por los legisladores, los dirigentes partidistas y la opinión pública en general.

Se espera que pronto el Gobierno Federal presente una propuesta de reforma electoral que incluya el tema de referencia. Los propios partidos políticos anunciaron como propósito de campaña electoral en este 2003 revisar la normatividad vigente en la materia. En todas las declaraciones que se han hecho sobre el particular se menciona la necesidad de reducir el gasto electoral. Al respecto se ha propuesto disminuir el gasto de operación del IFE, revisar el modelo de financiamiento público y acortar los períodos de las campañas electorales, entre otras muchas medidas para cumplir con este cometido.

Debe destacarse que no existe una metodología válida sobre el costo de las elecciones, asumida convencionalmente para poder hacer comparaciones a nivel internacional o por lo menos latinoamericano, ya que las diferencias empiezan con las erogaciones a considerar y terminan con el referente ciudadano a incluir, sean los registrados o quienes efectivamente votaron. Quizá una recomendación que pueda surgir de este Proyecto OEA-IDEA sería el de contribuir a establecer un referente metodológico aceptado en torno a este asunto, que va generalizándose en el debate político de los países de la región.

En el caso de México, la perspectiva de género no ha permeado la agenda nacional, en lo que se refiere a otro rubro que no sea el relativo a la cuota de candidaturas a cargos de elección popular reservadas para la población femenina. Y aún esta disposición se percibe imperfecta porque su incumplimiento no tiene sanción clara, razón por la cual con frecuencia se oyen reclamos de las mujeres en el sentido de que únicamente se les reservan candidaturas para suplencias o en los últimos lugares de las listas de representación proporcional, con lo que se pretende simular que se cumple con la cuota de ley.

Se requiere un mayor involucramiento informado de la sociedad civil en el debate sobre el tema, para que contribuya a una mejor vigilancia y fiscalización sobre los recursos públicos puestos a disposición de los partidos, pero sin caer en la antipolítica que atribuye a estas organizaciones todos los problemas que inciden en el mal funcionamiento de la democracia y los pobres resultados que aporta en términos tangibles para la gran mayoría de la población.

Debe equilibrarse el debate sobre el financiamiento de la política, para que no sea rehén sólo de los intereses partidistas y de los profesionales, pero tampoco instrumento demagógico de quienes desde las organizaciones no gubernamentales, que a nadie responden y rinden cuentas, les ha dado por embestir contra las instituciones representativas, partidos y parlamento incluidos.

La propia experiencia mexicana está señalando el camino a seguir: el reforzamiento de las facultades de la autoridad electoral para que cumpla cada vez de mejor y más eficaz manera sus funciones de control y fiscalización de las finanzas partidistas, incluyendo todos los ingresos y gastos independientemente de su origen, monto y destino. No puede ser que desde otras instancias de la administración pública se pongan obstáculos a las tareas de investigación realizadas por el Instituto Federal Electoral: su condición de autoridad hacendaria en este rubro no debe ser cuestionada o puesta en duda por ninguna otra instancia.

Es mucho lo que falta por hacer, pero en cualquier evaluación sobre el tema debe recordarse que el financiamiento público directo se estableció en México apenas en 1986 y las reglas en vigor datan tan sólo de 1996.

Bibliografía

Woldenberg, José: La Construcción de la Democracia. Plaza Janés, 2002. México.

Núñez Jiménez, Arturo: Las Reformas Constitucionales de 1996 en Materia Política-Electoral, en el libro Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Homenaje en el 80 aniversario. Senado de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1997.

Instituto Federal Electoral:

- Memoria del Proceso Electoral Federal 1994.
- Memoria del Proceso Electoral Federal 1997.
- Memoria del Proceso Electoral Federal 2000.
- Entrevista del autor con funcionarios de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Periódicos Reforma, La Jornada y Crónica de diferentes fechas.