



Regulación del financiamiento de los partidos políticos en México

Rosa Adriana Figueroa Álvarez

En 1977 se estableció expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la existencia e importancia de los partidos políticos, reconociéndoles una naturaleza específica como entidades de interés público. Estos cambios fueron el fundamento para que en la legislación ordinaria se estableciera una serie de derechos y obligaciones para los partidos políticos, así como ciertos apoyos relacionados con la realización de campañas electorales que podría considerarse como financiamiento público indirecto.

Sin embargo, fue hasta la reforma legal de 1987 en que se previó por primera vez el financiamiento público de carácter pecuniario para los partidos políticos. Los criterios de los cuales se partía era el número de votos obtenidos en las elecciones federales inmediatamente anteriores y el número de curules logradas en la Cámara de Diputados por cada partido, lo que se denominó como “costo mínimo de una campaña para diputado”.¹

Con la reforma constitucional y legal de 1990 se ampliaron los conceptos de financiamiento público: a) Por actividad electoral; b) Por actividades generales como entidades de interés público; c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y d) Por actividades específicas como entidades de interés público, manteniendo el criterio dual, proporcional al número de votos y escaños. Con la reforma de 1993 se agregó un concepto más, el desarrollo político, que se otorgaba a los partidos con registro más reciente, razón por la cual no tenían

1. Orozco Henríquez, José de Jesús. “El financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México: sus fortalezas y debilidades al año 2003”, *Election Law Journal*, Volumen 3, Número 3, 2004, p. 476.



antecedentes respecto de su fuerza electoral y mucho menos ocupaban alguna curul en la Cámara de Diputados.

Antes de 1993 no se establecían reglas respecto del financiamiento privado ni sobre topes de gastos de campaña, tampoco sobre mecanismos de información, supervisión y fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y, en consecuencia, no se establecían sanciones sobre el particular.

Fue con la reforma constitucional y legal de 1993 cuando se estableció, además de las disposiciones que regulaban el financiamiento público directo a los partidos políticos, normas relativas al financiamiento privado. De igual forma, se prohibió el financiamiento proveniente de los poderes federales, de los estados o de los ayuntamientos, distinto del regulado conforme a la propia normativa electoral. Asimismo, se prohibieron las aportaciones de entidades públicas, de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles. Se determinó que las aportaciones privadas no serían deducibles de impuestos, y se previó la obligación de los partidos de presentar informes respecto de sus ingresos y egresos. Las aportaciones anónimas se permitían hasta un monto total equivalente al 10% de lo recibido por financiamiento público. Se fijaron límites a las aportaciones individuales y de personas morales, en 1% y 5%, respectivamente, del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos. Se establecieron reglas para fijar topes a los gastos de campaña, siendo atribución del Instituto Federal Electoral el determinarlos, y la imposición de sanciones estaba a cargo del entonces Tribunal Federal Electoral.²

Con la reforma electoral de 1996, los partidos políticos pactaron un marco normativo en la Constitución y en la ley sobre las condiciones de la competencia, que incluyó:

-Un financiamiento público predominante frente al privado.

-La especificación de las fuentes legítimas para obtener financiamiento privado y los límites de esas donaciones.

-La exclusión de dinero de determinados orígenes (gobiernos, el extranjero, las iglesias, empresas mercantiles, mexicanos en el extranjero y donativos anónimos).

-Topes a lo que los partidos pueden gastar en las campañas.

-Un régimen de amplia fiscalización a las finanzas de los partidos y las sanciones a que se hacen acreedores si violan la ley.

Además, se afinaron los mecanismos a través de los cuales los partidos pueden acceder a los medios de comunicación. Todo ese diseño intentó promover y salvaguardar los siguientes objetivos:

1. Equidad en la competencia.
2. La independencia y autonomía de los partidos frente a grupos de poder económico legal o ilegal.
3. La transparencia en las finanzas de la contienda política.

El propósito del financiamiento público es garantizar un nivel de recursos suficiente para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados.³

En México hay tres vías de financiamiento público directo: para actividades ordinarias; para gastos de campaña en año de elecciones y por actividades específicas (que es un reembolso a parte de sus gastos en tareas de difusión de la cultura democrática).⁴

Las sumas que reciben los partidos políticos de financiamiento público cada año se definen siguiendo criterios muy claros que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

2. *Ibid.*

3. Woldenberg K., José, "Relevancia y actualidad de la contienda", Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro, Daniel Zovatto (coords.), FCE, México, 2003, p. 21.

4. *Ibid.*



En primer lugar, se fijan “costos mínimos de campaña” (CMC) para una elección a diputado, senador y Presidente de la República, respectivamente. Se trata de una canasta de bienes de los gastos en que incurren los partidos y candidatos en los distritos y en las entidades del país.

A pesar del nombre que el legislador les dio, los costos no necesariamente implican la erogación mínima que debe hacer un partido en cada una de las campañas en que postule candidatos federales y son, en realidad, el multiplicador base que se utiliza para fijar posteriormente el financiamiento público de los partidos en su conjunto.

Si el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que es la máxima autoridad administrativa en la materia, no altera los elementos y factores que componen los CMC, la actualización se hace, como indica el artículo 49 de la legislación electoral, siguiendo la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor que determina el Banco de México.⁵

Ahora bien, por lo que hace al financiamiento por actividades ordinarias de los partidos políticos, la fórmula legal de determinación es la siguiente: se toma el CMC de una campaña para diputado, se multiplica por el número de diputados a elegir (500) y por el número de partidos políticos nacionales con registro y representación en el Congreso de la Unión. Después, el CMC de una campaña para senador se multiplica por el número de legisladores del Senado (128) y eso se multiplica por el número de partidos políticos nacionales representados en el Congreso. El tercer componente del financiamiento es el CMC de una campaña para Presidente de la República (que a su vez se desprende de multiplicar el CMC de una

campaña para diputado por los 300 distritos electorales que conforman el territorio mexicano, dividirla entre el número de días que dura una campaña para diputado y multiplicarla por el número de días que dura una campaña para Presidente). Los resultados de cada uno de estos ejer-

cicios se suman y de ahí resulta la bolsa final del financiamiento para actividades ordinarias.⁶

Financiamiento Público

La importancia del financiamiento de los partidos políticos se evidencia en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996, en la que se sostuvo:⁷

El primer objetivo es garantizar que los partidos políticos cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y la ciudadanía. La iniciativa propone establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Las actuales características y atributos del régimen de financiamiento de los partidos políticos, que derivan de las citadas reformas y que se deben destacar, son las siguientes:

1. Se establece que el financiamiento público debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
2. Se reestructuran las modalidades de financiamiento público y su forma de distribución, buscando una mayor equidad entre los distintos partidos políticos, asignando un 30% por igual a todos los partidos políticos y el restante 70% se distribuye de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido.
3. Se suprime la doble modalidad de registro y se fija en 2% del porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve su registro.
4. Se prohíben las aportaciones de personas no identificadas y se establecen nuevos límites al financiamiento de simpatizantes, que no puede exceder del 10% del total del financiamiento público otorgado.
5. Se establece una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo de-

5. Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama, *op. cit.*, p. 23

6. *Ibid*

7. Orozco Henríquez, José de Jesús, *op. cit.*, p. 479. Henríquez, José de Jesús, *op. cit.*, p. 479.



positario de la autoridad electoral administrativa (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral).

Financiamiento Privado

Prácticamente en todo el mundo el financiamiento privado se entiende como recurso legítimo que tiene además la virtud de inducir a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad: se entiende que estimula una mayor sensibilidad de los partidos a la voluntad del electorado porque éste puede retirarles no sólo su voto sino sus aportaciones en cualquier momento.

Sin embargo, el modelo de financiamiento por vías particulares plantea los riesgos que de entrada el sistema de financiamiento público trata de evitar o contrarrestar que los recursos privados desequilibren las condiciones de competencia y que en el extremo exista la injerencia de determinados grupos de interés que puedan erosionar el propio circuito partidista.

En México, por ley es válido que los partidos recurran al financiamiento privado, pues se entiende que la tarea de recaudar fondos les permite afinar sus puentes de contacto con la sociedad y que es derecho de los ciudadanos dar su respaldo a un partido no sólo a través del voto sino de aportaciones. Sin embargo, para no acabar alterando por la vía privada las metas de equidad, transparencia y autonomía de los partidos, se establecen límites a los montos y modalidades por los que es legítimo recibir dinero de particulares. Para empezar, por vías privadas ningún partido puede obtener una suma superior a la que recibe de financiamiento público. Además, las donaciones de simpatizantes deben ajustarse a los siguientes límites: no pueden sumar, por partido, más del 10% de la bolsa de recursos públicos ordinarios otorgada al conjunto de partidos y ninguna persona, en lo individual, puede hacer un aporte mayor al 0.05% del financiamiento público a partidos. De esta manera, para el año 2006, como el financiamiento público ordinario que aprobó el



IFE para todos los partidos es de dos mil 68 millones de pesos, un partido tiene como límite para la recepción de recursos de sus simpatizantes 206 millones de pesos, y el tope para el donativo mayor de un individuo es de un millón 34 mil pesos. Además de donativos de simpatizantes, se permite financiamiento privado por cuotas de militantes, autofinanciamiento (juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, etc.) y rendimientos financieros (de los depósitos de los partidos), tal como especifica el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos son deducibles del Impuesto sobre la Renta hasta un 25%.⁸

Por otra parte, la ley establece que todas las donaciones a los partidos serán públicas, que no se permite el anonimato y el no informar ingresos privados es motivo de sanción.⁹

Prohibición a ciertas fuentes de ingreso

En el afán de asegurar condiciones óptimas para la contienda democrática, en México el legislador estableció restricciones expresas al ingreso a la contienda política de recursos provenientes de fuentes que pudieran significar desvío ilegal de recursos públicos para favorecer a partidos o

candidatos, injerencias externas en asuntos de política nacional, aportaciones que fueran en contra del principio que da fundamento al Estado laico o aquellas que pudiesen dar lugar al tráfico de influencias.¹⁰

El artículo 49 del Cofipe establece en su párrafo segundo que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de los estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- 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; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Límites a los gastos de campaña

El gasto de los partidos políticos en las campañas electorales también está regulado, pues se intenta evitar que por la vía de una erogación excesiva puedan alterarse las condiciones de la competencia electoral. Así, en cada elección se fija un tope máximo de gasto que puede realizar cada candidato de cualquier partido político, ya sea diputado, senador o la Presidencia de la República. La Constitución, en su artículo 41, refiere que: "La ley fijará los criterios para determi-

8. Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama, *op. cit.*, p. 27

9. *Ibid*

10. Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama, *op. cit.*, p. 29



nar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y, asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”.¹¹

Consideraciones finales

Hoy en día, una exigencia de la opinión pública en nuestro país se traduce en la disminución del costo de las campañas electorales. El financiamiento público que reciben los partidos políticos es percibido como muy elevado a la vista de la sociedad mexicana.

Sin duda, el tema de la regulación del financiamiento de los partidos políticos genera un sinnúmero de alternativas para procurar la disminución del costo que representa para la sociedad tanto los partidos políticos, como las campañas electorales y las elecciones en sí. Asimismo, la regulación del financiamiento de los partidos políticos va de la mano con otros temas, como: el acceso a medios de comunicación, duración de campañas electorales y la regulación de las precampañas. Todos estos temas se traducen en dinero, en recursos que cuestan al erario. Por tanto, una reforma a la regulación del financiamiento de los partidos políticos significará una reforma de carácter más integral, involucrando los temas aquí mencionados, ya que todos se encuentran estrechamente vinculados.

Bibliografía

- Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, FCE, México, 2003.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. Ediciones Cal y Arena, México, 2006.
- Navarro Fierro, Carlos. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*. IFE, México, 2005.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. “El financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México: sus fortalezas y debilidades al año 2003” en *Election Law Journal*, Volumen 3, Número 3, 2004.
- Young, Lisa. “La regulación del financiamiento de campañas en Canadá: fortalezas y debilidades” en *Election Law Journal*, Volumen 3, Número 3, 2004.

11. *Ibíd.*, p. 30