

# Financiamiento a partidos políticos y su regulación: México en perspectiva comparada

*Francisco Javier Aparicio ([javier.aparicio@cide.edu](mailto:javier.aparicio@cide.edu)) / División de Estudios Políticos, CIDE  
Seminario Internacional sobre Reforma Electoral, IFE / Agosto 22, 2007*

El financiamiento público a los partidos políticos es un aspecto fundamental para entender la llamada transición política mexicana, misma que ha resultado en elecciones cada vez más competitivas y en un sistema de partidos políticos cada vez más plural y consolidado. Este ensayo explora y evalúa, bajo una perspectiva comparada, el desempeño reciente del sistema de financiamiento público a partidos políticos en México.

En México, como en muchos otros países, existe un amplio debate sobre el papel del dinero en la política. Entre las preguntas más relevantes de este debate tenemos: ¿Cuánto debe subsidiarse una democracia en general, y a los partidos o candidatos en particular? ¿Deben limitarse las fuentes de ingreso de los partidos y candidatos—cuánto y de quiénes? ¿Deben limitarse los gastos de campaña—desde cuándo, cuánto y cómo? Por último, ¿cómo se puede regular y monitorear el origen y aplicación de estos recursos de manera eficiente? A decir verdad, no existe un consenso claramente establecido en torno a estas preguntas—lo cual hace más complicado evaluar un caso como el mexicano. Este trabajo tiene dos objetivos, uno descriptivo y otro de evaluación. El primero es explicar la evolución reciente del financiamiento público a los partidos políticos en México y responder a preguntas como: Cuántos recursos reciben los partidos, cómo se asignan estos recursos y cuál es la estructura de sus ingresos y gastos. Teniendo esta información en mente, el segundo objetivo es evaluar las ventajas y desventajas del sistema de financiamiento a los partidos políticos en México.

## I. El Financiamiento a partidos y su regulación: la experiencia internacional

¿Qué tan frecuentemente observado es el financiamiento público a los partidos en otros países? ¿Qué tipos de restricciones son las más comunes en diferentes regiones y tipos de democracias? Las Tablas 1 a la 3 resumen información de cinco aspectos clave de la regulación a las finanzas partidistas para una muestra de 109 países (IDEA, 2003), clasificada por región (Tabla 1), nivel de ingresos (Tabla 2), y calidad democrática (Tabla 3). Un primer elemento a destacar es que, si bien el 60% de los países de la muestra ofrecen algún tipo de financiamiento público a sus partidos y el 65% de ellos regulan los ingresos de partidos, sólo una minoría de éstos establecen límites a las contribuciones que pueden recibir los partidos (30%), bien establecen toques a los gastos de campaña (25%). Estas características difieren claramente de una región a otra: el financiamiento público es prevaiente en Europa (94%), pero no lo es tanto en América (52%).

Un segundo elemento interesante es la relación entre la regulación de las llamadas finanzas electorales y el nivel de ingreso de los países (Tabla 2). Si bien el financiamiento público es más común en países de ingresos medios o altos, la regulación de ingresos y gastos de partidos no difiere marcadamente entre países con diferente nivel de ingreso. Esto sugiere,

así sea de manera preliminar, que no existe una relación directamente proporcional entre los diversos aspectos de la regulación de las finanzas de los partidos y el nivel de ingreso de los países.

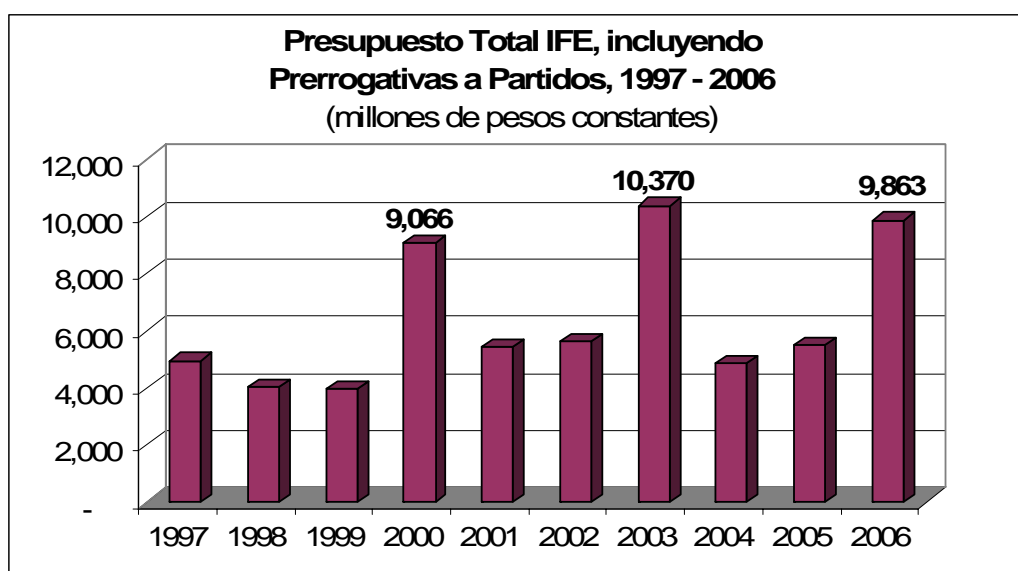
Un tercer aspecto a explorar es la relación entre la regulación a partidos y la calidad de las democracias del mundo. Utilizando el índice de *Polity IV* (Marshall y Jaggers, 2004) para caracterizar democracias de alto, medio y bajo desarrollo, podemos indagar si algunos aspectos regulatorios varían sistemáticamente con el nivel de consolidación de las democracias. La Tabla 3 revela que, en efecto, las democracias más consolidadas favorecen el financiamiento público y obligan a los partidos a revelar sus gastos. Sin embargo, ni la regulación de ingresos, ni los límites a las donaciones ni los topes de gasto tienen una relación directa con la calidad de los regímenes democráticos. Esto sugiere, una vez más, que mantener una diversidad de regulaciones no necesariamente conlleva a una democracia consolidada. Dicho de otro modo, es posible que países con corrupción o un débil estado de derecho, se vean plagados de regulaciones a partidos sin por ello tener un efecto en la calidad de sus democracias.

**(INSERTAR TABLAS 1 a 3 aquí)**

## II. El financiamiento público a los partidos políticos en México

A lo largo de los 90, el sistema electoral y de financiamiento a partidos ha tenido grandes cambios. El marco legal vigente data de la reforma político-electoral de 1996 que, entre otras cosas, dio autonomía al Instituto Federal Electoral y creó una serie de reglas para la asignación y fiscalización del financiamiento público a los partidos. El IFE es un órgano autónomo y como tal sus ingresos deben ser aprobados por el Congreso cada año dentro del presupuesto federal. Los rubros más importantes del presupuesto del IFE son el **financiamiento a partidos** (llamadas prerrogativas), el **registro federal de electores**, la **fiscalización de los partidos** y la **organización de elecciones federales** cada tres años. La Gráfica 1 ilustra el presupuesto total del IFE, de 1997 a la fecha, en pesos constantes (base 2002).<sup>1</sup> Como vemos, el presupuesto del IFE aumenta de manera importante en los años de elecciones federales, como 2000, 2003 y 2006. Así, para el año electoral de 2006, el presupuesto del IFE es 9% mayor, en términos reales, al del año 2000.<sup>2</sup>

Gráfica 1



Fuente: Cálculos propios con base en datos del IFE ([www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)).

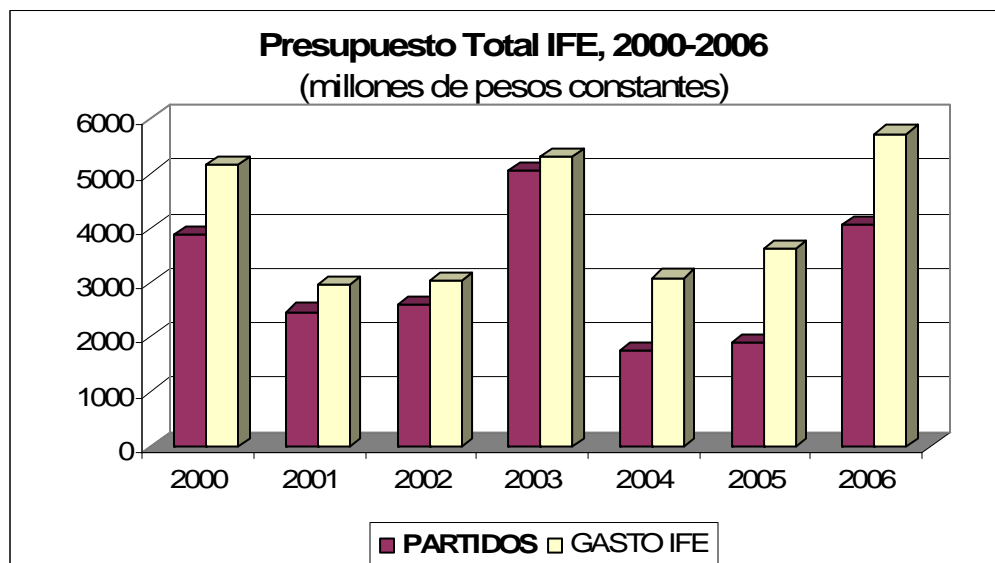
Las prerrogativas a partidos políticos son el rubro de gasto más importante del IFE. La Gráfica 2 muestra la estructura presupuestal de este ramo distinguiendo entre los recursos para partidos políticos y el gasto de operación del IFE, a precios constantes, entre 2000 y 2006. Como podemos apreciar, tanto en años electorales como no electorales el financiamiento total a partidos es menor que el gasto operativo del Instituto, y del 2004 en adelante, esta proporción se ha acentuado en términos relativos: para 2006, por cada 100 pesos destinados a prerrogativas, el IFE gastó 140 en su operación ordinaria. Como es de esperarse, el presupuesto total del Instituto disminuye en años no electorales, aunque esta disminución es relativamente mayor para los partidos que para el IFE. Esto puede deberse

<sup>1</sup> La serie fue calculada con los datos del presupuesto aprobado para cada año.

<sup>2</sup> Para fines comparativos, todas las cifras de este documento están expresadas en pesos constantes (base junio de 2002) salvo indicación expresa. Las cifras nominales están disponibles contactando al autor.

a varias razones: primero, porque los partidos reciben aproximadamente el doble de presupuesto en años electorales; segundo, porque el número de partidos ha cambiado en cada período; y por último, porque el IFE atiende un padrón creciente de electores potenciales en cada ciclo electoral.

Gráfica 2



Fuente: Cálculos propios con base en datos del IFE ([www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)).

## Financiamiento público

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece el mecanismo para determinar el monto de financiamiento a los partidos políticos. Este se divide en tres grandes categorías: **actividades ordinarias permanentes (AOP)**, **gastos de campaña** y **actividades específicas**. Para determinar el monto total de financiamiento público para AOP, el IFE usa una fórmula como esta:

$$\text{Monto Total AOP} = \text{CMC} \times \text{escaños} \times \text{partidos},$$

donde *CMC* se refiere a una serie de “costos mínimos de campaña” para un candidato a diputado federal de mayoría y, en los años que corresponda, senador, y presidente; *escaños* se refiere al número total de curules de mayoría en disputa en el Congreso más el presidente; finalmente, se considera sólo el número de *partidos* con representación en el Congreso.

Este monto para **actividades ordinarias permanentes** se distribuye entre los partidos de acuerdo a dos criterios. i) Equidad: 30% del monto total se reparte en partes iguales entre los partidos con representación en el Congreso. ii) Proporcionalidad: 70% del monto total se distribuye de acuerdo al porcentaje de votos que haya recibido cada partido en la elección para diputados más reciente. De modo que el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de un partido con representación en el Congreso equivale a:

$$\text{Monto por partido} = 0.30 \times \text{Total AOP} / \text{núm. de partidos} \\ + 0.70 \times \text{Total AOP} \times (\text{votos partido} / \text{votos totales})$$

En años de elecciones federales, los partidos reciben financiamiento adicional para **gastos de campaña**, el cual equivale a un tanto similar al que reciben cada año para actividades ordinarias permanentes. Adicionalmente, los partidos reciben apoyos para **actividades específicas** de educación y capacitación política así como para producir programas de radio y televisión—aunque este tercer rubro es relativamente menor. Por otro lado, cada uno de los partidos nuevos, o de reciente registro, y que aún no cuentan con representación en el Congreso tienen derecho a un 2% del monto total para AOP estimado cada año.

### Ingresos totales de los partidos

Además del financiamiento público, los partidos pueden percibir ingresos de otras cuatro fuentes—**militantes, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros**—todas ellas sujetas a fiscalización. La Tabla 4 muestra la evolución de los ingresos totales, en términos reales, de los partidos que contaban con presencia en el Congreso entre 1997 y 2005. Dadas las reglas de asignación de recursos, dos patrones resultan obvios: primero, es claro que los partidos disponen de mayores recursos en los años de elecciones federales; segundo, los cambios en la estructura relativa de ingresos sigue el éxito relativo de cada partido en la elección inmediata anterior. Así, el PRI vio disminuidos sus ingresos en el 2000 porque consiguió menos votos en 1997 que en 1994, mientras que los ingresos del PAN aumentaron sustancialmente en 2003 por su éxito electoral en el 2000.<sup>3</sup>

Tabla 4  
**Partidos Políticos - Ingresos Totales, 1998-2005**  
(en millones de pesos constantes a 2002)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PAN	1,212	525	522	945	742	727	1,378	754	672
PRI	1,853	518	719	1,285	755	751	1,417	547	571
PRD	845	327	360	737	299	302	559	329	357
PT	389	124	121	235	150	153	283	106	115
PVEM	115	130	177	294	188	243	352	206	218
CONV.	-	-	12	59	119	131	243	127	130
<b>Total</b>	<b>4,414</b>	<b>1,624</b>	<b>1,911</b>	<b>3,553</b>	<b>2,254</b>	<b>2,307</b>	<b>4,232</b>	<b>2,069</b>	<b>2,062</b>

Fuente: Cálculos propios con base en los informes anuales de los partidos (disponibles en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)).

Dado que los ponderadores del financiamiento público a cada partido cambian cada tres años, la dinámica de sus ingresos en años no electorales es un indicador de su desempeño y capacidad de recaudar ingresos adicionales. Como puede verse en la Tabla 4, el PRI ha pasado de tener una posición dominante en 1997 a niveles de ingresos similares a los del PAN en 2003. Los ingresos reales del PRD, por su parte, han disminuido en cada elección federal entre 1997 y 2003. Por otro lado, el patrón de ingresos del PRI y PAN entre 1998 y 2000 sugiere un aumento en sus ingresos privados en esos años, a diferencia del PRD. Del

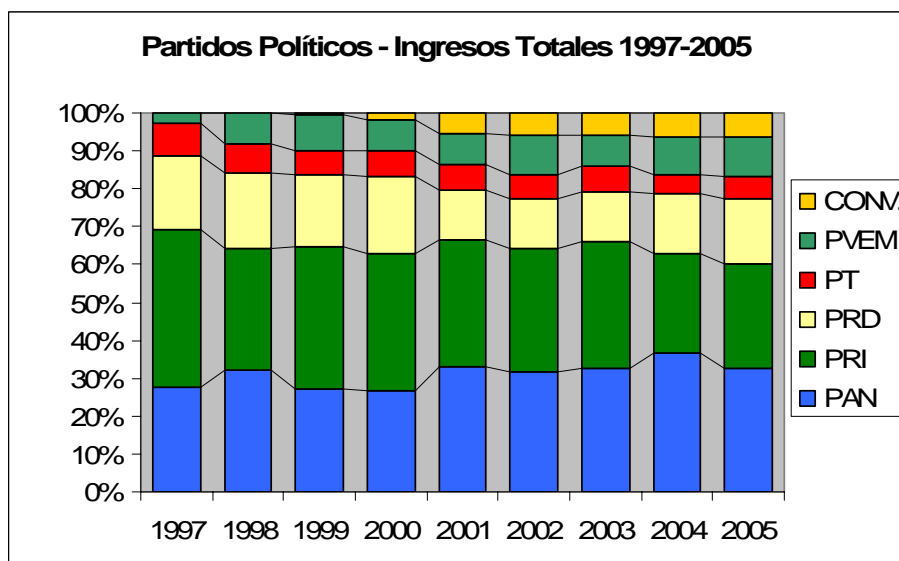
<sup>3</sup> El financiamiento público a partidos en pesos corrientes para 2006 está en la Tabla A1 del apéndice.

2000 en adelante, los ingresos relativos de estos tres partidos se han mantenido constantes, lo cual indica que ninguno de ellos incrementó significativamente sus ingresos privados rumbo a la elección de 2003.

La dinámica de los ingresos de los partidos de menor tamaño, PT, PVEM y Convergencia, también muestra patrones interesantes. Entre 1997 y 2003, el PT ha visto disminuidos sus ingresos mientras que los otros dos partidos han aumentado en cada elección federal: el PVEM triplicó sus ingresos reales entre 1997 y 2003, y Convergencia los cuadruplicó entre 2000 y 2003. Cabe destacar que esta información no incluye los casos de partidos que perdieron o no consiguieron su registro definitivo en el período, es decir, aquellos que no alcanzaron al menos el 2% de la votación: en 1997, el conjunto de estos partidos recibieron, a pesos constantes, 114 millones de pesos de financiamiento público, 175 mdp en 2000, y 608 mdp en 2003—es decir, un presupuesto superior al recibido por el PRD en ese mismo año (559 mdp).

El monto relativo de ingresos de cada partido es interesante para comparar la capacidad presupuestal de cada partido frente a sus rivales y, sobre todo, para comparar estas proporciones contra los resultados electorales obtenidos por cada partido. La Gráfica 3 ilustra el porcentaje de ingresos de cada partido respecto del total de los seis partidos con representación en el Congreso. Los tres partidos más grandes, PAN, PRI y PRD, concentran alrededor del 80% de los ingresos totales. De entre estos seis partidos, el PAN y el PVEM han aumentado sus ingresos relativos entre 1997 y 2003, mientras que los del PRI han disminuido. El PRD aumentó sus ingresos relativos entre 1997 y 2000, pero éstos disminuyeron para 2003. De 2004 en adelante, el conjunto de los tres partidos más pequeños, PVEM, Convergencia y PT, tienen mayores ingresos que el PRD.

Gráfica 3



Fuente: Cálculos propios con base en los informes anuales de los partidos (disponibles en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)).

## Restricciones para otras fuentes de financiamiento

Además del financiamiento público, los partidos pueden percibir ingresos de otras cuatro fuentes: **militantes** (cuotas ordinarias o voluntarias de afiliados y candidatos), **simpatizantes** (aportaciones o donativos), **autofinanciamiento** (eventos, juegos y sorteos) y **rendimientos financieros** (de fondos y fideicomisos). Cada una de estas fuentes está regulada y es sujeta a fiscalización.<sup>4</sup> En términos generales, el COFIPE señala que el financiamiento a los partidos debe ser mayoritariamente público por lo que ningún partido puede tener ingresos privados superiores al 50% de sus ingresos totales.

Las aportaciones de militantes dependen de la normatividad de cada partido, mientras que las aportaciones de simpatizantes tienen límites preestablecidos: Primero, las aportaciones individuales anuales no pueden exceder del 0.05% del monto total para AOP que reciban todos los partidos. Segundo, el total de aportaciones de simpatizantes a un partido, en un año dado, no puede exceder el 10% del monto total para AOP de todos los partidos. Así, las restricciones anuales que enfrenta cada partido se resumen de este modo:

$$\begin{aligned} \text{Total otros ingresos} &< \text{Total de financiamiento público} \\ \text{Aportación por simpatizante} &< 0.0005 \times \text{Monto total AOP} \\ \text{Aportación total de simpatizantes} &< 0.10 \times \text{Monto total AOP} \end{aligned}$$

Por ejemplo, para el año 2005 los partidos recibieron en total 1,953.6 mdp para actividades ordinarias permanentes, por lo que el límite por simpatizante es de \$976,827, y el límite para el total de aportaciones a un partido es de 195.36 mdp. Cabe aclarar una excepción relevante: si un partido recibe menos de 195 mdp de financiamiento público, como es el caso del PT, PVEM y Convergencia en 2005, las aportaciones de simpatizantes no pueden exceder su financiamiento público, mismo que por ley debe ser mayoritario.

## Estructura de ingresos de los partidos

De lo anterior se desprende que la estructura de ingresos de los partidos políticos podría aproximarse a un 50% de recursos públicos y 50% de otras fuentes. Dados los límites a las aportaciones de simpatizantes, esto podría ocurrir si los partidos recaudaran ingresos significativos ya sea de sus militantes o mediante actividades de autofinanciamiento. Más aún, dada la forma en que se calculan los límites de aportaciones, es más fácil que un partido relativamente pequeño pueda recaudar un mayor porcentaje de sus ingresos de otras fuentes, a que lo haga un partido grande: siguiendo con el ejemplo para 2005, un partido con 1,000 mdp de financiamiento público sólo puede recaudar 195 mdp de sus simpatizantes, es decir poco menos de un 20% adicional. Por otro lado, si un partido con 400 mdp de financiamiento público recibiera 195 mdp de simpatizantes, vería aumentados sus ingresos en casi 50% sin exceder los límites de ley.

Esta información es útil para poner en perspectiva la estructura observada de ingresos de los partidos. La Tabla 5 detalla los cinco rubros principales de ingresos del PAN, PRI y

<sup>4</sup> Otras fuentes de ingreso están expresamente prohibidas como: recursos de funcionarios o poderes públicos, donaciones del extranjero, de organizaciones religiosas así como de empresas mercantiles.

PRD en 2003. Como puede verse, en los tres casos más del 95% de sus ingresos provinieron del erario público, ninguno recaudó más del 3.2% de sus ingresos de su militancia, y las aportaciones de simpatizantes no rebasaron el 1%. La estructura de ingresos para otros años no cambia demasiado, aunque cabe destacar una excepción: en el año 2000, los ingresos no públicos representaron 17% del total para el PAN, 23% para el PRI, y 3.7% para el PRD, lo cual sugiere una mayor diversificación de ingresos en años de elección presidencial.

Tabla 5  
PAN, PRI y PRD - Estructura de Ingresos en 2003  
(millones de pesos corrientes)

	PAN	%	PRI	%	PRD	%
Financiamiento Público	1,310.22	95.3%	1,447.16	95.7%	574.99	97.5%
Militantes	39.53	2.9%	47.84	3.2%	9.52	1.6%
Simpatizantes	7.32	0.5%	10.01	0.7%	4.38	0.7%
Autofinanciamiento	2.98	0.2%	1.44	0.1%	0.14	0.0%
Rendimientos Financieros	15.26	1.1%	5.06	0.3%	0.78	0.1%
	<b>1,375.30</b>	<b>100%</b>	<b>1,511.51</b>	<b>100%</b>	<b>589.81</b>	<b>100%</b>

Fuente: Informes anuales de los partidos (disponibles en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)).

## Estructura de gastos

Aunque este trabajo ha puesto mayor énfasis en los ingresos de los partidos, vale la pena referirnos brevemente al lado del gasto. De acuerdo al COFIPE, los partidos deben clasificar y reportar su egresos en cuatro grandes rubros: **1) gastos en actividades ordinarias permanentes, 2) gastos en campañas políticas, 3) gastos en actividades específicas, y 4) transferencias a campañas electorales locales.** Los **gastos de campaña** se reportan y fiscalizan por separado, y se dividen a su vez en cinco áreas: **gastos de propaganda, de operación, prensa, radio y televisión.** La Tabla 6 detalla la estructura de los gastos de campaña del PAN, PRI y PRD en la elección para diputados federales de 2003. Los datos reportados indican que estos partidos dedican entre el 48 y el 58% del gasto de campaña a gastos en medios, y el resto a propaganda y operación. El gasto en televisión es el mayor rubro de gasto, fluctuando entre 31.4% para el PRD y el 43.2% para el PRI.

Tabla 6  
PAN, PRI y PRD - Gastos de Campaña 2003  
(millones de pesos corrientes)

	PAN	%	PRI*	%	PRD	%
Propaganda	54.57	25.9%	71.74	30.2%	57.41	26.9%
Gastos de operación	44.16	20.9%	27.29	11.5%	53.40	25.0%
Prensa	6.10	2.9%	9.47	4.0%	5.53	2.6%
Radio	25.42	12.0%	26.65	11.2%	30.32	14.2%
TV.	80.74	38.3%	102.67	43.2%	67.11	31.4%
<b>Total</b>	<b>210.98</b>	<b>100%</b>	<b>237.82</b>	<b>100%</b>	<b>213.77</b>	<b>100%</b>

\* Considera tanto gastos del PRI como de la Alianza PRI-PVEM.

Fuente: IFE.



Si comparamos los montos totales de las Tablas 5 y 6, podemos notar que los gastos de campaña son sólo una fracción de los ingresos totales de los partidos en años de elecciones intermedias. Así, mientras que el PAN y PRI destinan alrededor de un 15% de sus ingresos a financiar campañas, el PRD destina 36%. Estas proporciones reflejan, en primer lugar, las diferencias de recursos de cada partido. En segundo lugar, indican las distintas decisiones de gasto de campaña, dados los topes de gasto: para 2003, el tope de gasto de campaña para diputados federales fue de \$849,248.55, por lo que un partido podía haber gastado hasta 300 veces ese monto, es decir \$254.7 mdp. Al gastar 237.8 mdp, el PRI fue el partido que más se acercó a este nivel máximo de gastos de campaña.

### Topes de gasto de campaña

Como se dijo al inicio, el IFE estima los llamados “costos mínimos de campaña” para calcular el monto total de financiamiento público a los partidos. Estos costos mínimos son la base de los topes de gasto de campaña. Así, los topes de gasto para diputados federales, senadores o presidente son 2.5 veces el costo mínimo de campaña estimado por el IFE. El tope para diputados es igual en todos los distritos del país, mientras que el tope para senadores es proporcional al número de distritos de mayoría de cada estado, con un máximo de 20 distritos. El tope de gasto para presidente equivale al tope de gasto de 300 diputados ponderado por la distinta duración de las campañas. Así, los topes de gasto de campaña se calculan de este modo:

$$\text{Tope para diputado federal} = 2.5 \times \text{CMCD}^a$$

$$\text{Tope para senador} = 2.5 \times \text{CMCD} \times \text{núm. distritos en el estado}^b$$

$$\text{Tope para presidente} = 2.5 \times \text{CMCD} \times 300 \times \frac{\text{núm. días campaña presidente}^c}{\text{núm. días campaña diputados}}$$

*Notas:*

<sup>a</sup> CMCD es el costo mínimo de campaña para diputado estimado por el IFE.

<sup>b</sup> El número máximo de distritos a considerar es 20 (lo cual limita al D.F., México y Veracruz).

<sup>c</sup> En el 2000, la campaña presidencial duró 162 días, y la de diputados 73 días.

La Tabla 7 indica los topes de gasto de campaña desde 1997 hasta 2006 en pesos constantes. Como se puede ver, luego de una disminución entre 1997 y 2000, los topes no han cambiado demasiado en términos reales desde 2000 a la fecha. En promedio, el tope de gasto de campaña para un candidato a senador es 8.5 veces superior al de un diputado federal. Usando estos mismos datos se puede inferir el gasto total que puede incurrir un partido que cuente con candidatos a todos los puestos de mayoría relativa en una elección federal (300 diputados, 64 senadores y un candidato presidencial). En el año 2006, este gasto ascendería a 1,223.6 mdp, o bien 2.4% mayor al del año 2000. Dados los ingresos totales de los partidos en el año 2000 (ver Tabla 4), solamente el PRI pudo haber alcanzado este nivel de gasto máximo. En el 2006, ninguno de los partidos podría alcanzar este nivel de gasto sólo con financiamiento público, o sin hacer alguna alianza.

Tabla 7  
**Topes de Gasto de Campaña**  
(en pesos constantes de 2002)

	Diputado Federal	Senador <sup>a</sup>	Presidente	Gasto Máximo por partido
<b>1997</b>	1,052,446			<b>315,733,684</b>
<b>2000</b>	792,227	6,709,174	527,427,991	<b>1,194,483,315</b>
<b>2003</b>	793,720			<b>238,115,972</b>
<b>2006</b>	811,548	6,872,795	540,290,654	<b>1,223,613,809</b>

<sup>a</sup> Tope de gasto promedio.

Fuente: Cálculos propios con base en datos del IFE.

### Fiscalización de ingresos y gastos

El COFIPE señala plazos perentorios específicos para que los partidos entreguen informes de sus ingresos y egresos anuales, así como sobre sus gastos de campaña, mismos que están sujetos a revisión y auditoría por el IFE. Los partidos cuentan con 60 días al final de cada año o campaña electoral para presentar dichos informes; por su parte, la Comisión de Fiscalización del IFE cuenta con 60 y 120 días para revisar los informes anuales y gastos de campaña, respectivamente. De acuerdo a los reportes del mismo Instituto, prácticamente el 100% de los ingresos de los partidos son auditados dentro de los períodos establecidos. Sin embargo, la revisión de los egresos de los partidos es desigual en cada año y entre partidos: en 1997, 2000 y 2003, sólo se auditaron 67, 45.6 y 25.7%, respectivamente, del total de gastos ordinarios reportados por los partidos.

### **III. Evaluación del sistema de financiamiento a partidos en México**

Durante la llamada transición política mexicana observamos, por un lado, un avance gradual hacia elecciones cada vez más competitivas y transparentes, y por el otro, la evolución de un sistema de partidos cada vez más plural y consolidado. El financiamiento público a los partidos políticos es un aspecto fundamental para entender este proceso, pues permitió el surgimiento de una oposición real al PRI, así como la creación de un sistema plural de partidos. Enseguida se presentan algunos de los retos más importantes que plantea el esquema actual de financiamiento a los partidos políticos en México, así como algunas posibles soluciones.

El financiamiento público a los partidos tiene tres objetivos centrales. En primer lugar, garantizar que tanto partidos como candidatos cuenten con los recursos necesarios para funcionar y realizar sus campañas bajo cierta igualdad de condiciones. Este objetivo parece estar satisfecho, como lo evidencian tanto el número de partidos con representación en el Congreso como la cuantía de recursos a su alcance. Dos elementos adicionales son el componente de equidad en la fórmula de asignación de recursos y los recursos públicos disponibles aún para los partidos que posteriormente no logran tener éxito electoral por sí mismos.

El segundo objetivo es complementar y fomentar la recaudación de ingresos de otras fuentes en condiciones de transparencia, y bajo ciertas restricciones, que impidan la influencia desmedida de grupos con poder económico. Este objetivo ofrece resultados mixtos. Si bien es claro que los partidos no dependen del dinero privado para subsistir, todo parece indicar que los partidos padecen el mal contrario: una excesiva dependencia del dinero público. La estructura de ingresos de los partidos indica que ninguno de ellos tiene grandes incentivos para diversificar sus fuentes de ingreso. La escasa recaudación de los partidos de parte de su militancia y grupos simpatizantes es síntoma claro del bajo nivel de vinculación entre los partidos y la sociedad que suponen representar.

El tercer objetivo del financiamiento público es fomentar la participación ciudadana. Esto ocurre al hacer posible una mayor difusión de información sobre los partidos, sus plataformas y la calidad de sus candidatos—o bien al fomentar una mayor participación directa de los ciudadanos dentro de la organización y funcionamiento de los partidos. Este objetivo también ofrece resultados mixtos. Por un lado resulta claro que los partidos cuentan con recursos suficientes para hacer campañas informativas. Sin embargo, la evidencia disponible sobre niveles de abstencionismo, rendimientos del gasto, así como contenidos de campaña más persuasivos que informativos, indican que los campañas políticas no logran el suficiente impacto a la hora de estimular el voto o informar al electorado. Por último, la participación ciudadana—sea como militantes o candidatos—en la vida interna de los partidos es más bien restringida dado que el control de los recursos financieros está centralizado en la dirigencia de cada partido.

De acuerdo a la experiencia de países con democracias desarrolladas, el papel del financiamiento público en los sistemas de partidos se justifica en aras del interés público. Sin embargo, un problema que casi no se ha estudiado en México es que el financiamiento

público, al igual que el privado, puede generar incentivos y distorsiones que merecen atención, como las siguientes:

- Un sistema de partidos donde los recursos públicos financian más del 90% de sus egresos totales, combinados con un sistema mixto de representación proporcional, puede producir “partidos rentistas”: partidos que mantienen su registro, y con ello el acceso a recursos importantes, a pesar de resultar perdedores en muchas de las contiendas electorales en que participan. *Posible solución:* elevar el porcentaje de votos requeridos para que los partidos mantengan acceso a recursos público y/o su registro.
- Dados sus ingresos y los topes de campaña que enfrentan, los **partidos grandes** tienen más incentivos para generar estructuras paralelas de gasto y financiamiento, que para diversificar y transparentar sus fuentes legítimas de financiamiento. *Posible solución:* condicionar futuros aumentos reales en los ingresos públicos a la obtención, de manera transparente, de recursos propios de sus militantes o simpatizantes.
- Las reglas de asignación de recursos vigentes aumentan los ingresos relativos de los **partidos pequeños** en una proporción mayor a su fuerza electoral real, misma que es susceptible de mantenerse o incrementarse mediante el uso estratégico de alianzas y coaliciones—opción no disponible a partidos nuevos. Es decir, algunos partidos pueden ser financieramente rentables a pesar de tener una escasa contribución en términos de representatividad política. *Posible solución:* condicionar la formación de alianzas ya sea a porcentajes de votos o bien a montos reducidos de financiamiento.
- La centralización de los recursos públicos en los órganos directivos de los partidos impide que **pre-candidatos** potenciales puedan competir en igualdad de condiciones con los pre-candidatos condecorados con sus dirigencias. *Posible solución:* condicionar a los partidos a transferir ciertos recursos a comités estatales o bien a los candidatos.
- En cuanto a la creación de **nuevos partidos** políticos, las reglas vigentes ofrecen incentivos para que grupos con capacidad de organización suficiente para lograr su registro condicionado, pero insuficiente para atraer al electorado, tengan acceso a recursos públicos sin enfrentar un costo directo para sí mismos. *Posible solución:* *condicionar* el acceso a financiamiento público de manera proporcional a la obtención de recursos propios, o bien, reembolsar ciertos gastos tras la elección en vez de financiarlos antes.

Este trabajo ha presentado un breve repaso del sistema de financiamiento público a los partidos políticos con un propósito de divulgación—informar el debate público con cifras comparables—y, por otro lado, ofrecer una evaluación tentativa a la luz de los datos. De este análisis destacan dos conclusiones generales. Primero, que el esquema vigente de financiamiento público a los partidos políticos en México, si bien fue esencial para una transición democrática exitosa, resulta ahora un freno para su consolidación. Y segundo, que en materia de regulación del financiamiento a partidos no pueden perseguirse todos los objetivos deseados—financiamiento público, límites al ingreso, topes de gasto, fiscalización y transparencia—al mismo tiempo ni con la misma efectividad: en términos costo-beneficio, es posible que un mayor esfuerzo y recursos destinados a la fiscalización tengan mayores rendimientos que aumentar el financiamiento público a partidos.

## **Referencias**

- Austin, Reginald, and Maja Tjernström, 2003. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Handbook Series, Stockholm, International IDEA.
- Marshall, Monty G., and Keith Jagers, 2004. *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2004*. Center for Global Policy, School of Public Policy, George Mason University. Arlington VA.
- World Bank, 2003. *Country Classification*, WorldBank.

**Tabla 1. Financiamiento y a partidos políticos por región, 2003**

Región	Financiamiento público a partidos			Regulación sobre ingresos			Límites a las contribuciones			Revelación de gastos			Topes de gasto		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total	No	Sí	Total	No	Sí	Total	No	Sí	Total
<b>África</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>24</b>
%	50.0	50.0	100	37.5	62.5	100	87.5	12.5	100	66.7	33.3	100	83.3	16.7	100
<b>América</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>31</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>31</b>	<b>24</b>	<b>7</b>	<b>31</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>6</b>	<b>31</b>
%	48.4	51.6	100	35.5	64.5	100	77.4	22.6	100	58.1	41.9	100	80.7	19.4	100
<b>Asia</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>16</b>
%	75.0	25.0	100	62.5	37.5	100	93.8	6.3	100	62.5	37.5	100	87.5	12.5	100
<b>Europa del Este</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>18</b>
%	22.2	77.8	100	11.1	88.9	100	22.2	77.8	100	22.2	77.8	100	55.6	44.4	100
<b>Europa</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>18</b>
%	5.6	94.4	100	33.3	66.7	100	66.7	33.3	100	44.4	55.6	100	72.2	27.8	100
<b>Medio Oriente</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
%	0.0	100.0	100	0.0	100.0	100	50.0	50.0	100	0.0	100.0	100	0.0	100.0	100
<b>Total de países</b>	<b>44</b>	<b>65</b>	<b>109</b>	<b>38</b>	<b>71</b>	<b>109</b>	<b>77</b>	<b>32</b>	<b>109</b>	<b>56</b>	<b>53</b>	<b>109</b>	<b>82</b>	<b>27</b>	<b>109</b>
%	40.4	59.6	100	34.9	65.1	100	70.6	29.4	100	51.4	48.6	100	75.2	24.8	100

chi2(5)=22.60 Pr=0

chi2(5)=11.02 Pr=0.051

chi2(5)=28.99 Pr=0

chi2(5)=12.17 Pr=0.032

chi2(5)=12.52 Pr=0.028

Fuente: cálculos propios con base en Austin y Tjernström, IDEA (2003), Marshall y Jaggers, *Polity IV* (2004) y Banco Mundial (2003)

Tabla 2. Financiamiento a partidos políticos por nivel de ingreso, 2003

Nivel de ingreso	Financiamiento público a partidos			Regulación sobre ingresos			Límites a las contribuciones			Revelación de gastos			Topes de gasto		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total	No	Sí	Total	No	Sí	Total	No	Sí	Total
<b>Alto</b> %	<b>8</b> 26.7	<b>22</b> 73.3	<b>30</b> 100	<b>10</b> 33.3	<b>20</b> 66.7	<b>30</b> 100	<b>20</b> 66.7	<b>10</b> 33.3	<b>30</b> 100	<b>12</b> 40.0	<b>18</b> 60.0	<b>30</b> 100	<b>20</b> 66.7	<b>10</b> 33.3	<b>30</b> 100
<b>Medio</b> %	<b>23</b> 41.8	<b>32</b> 58.2	<b>55</b> 100	<b>21</b> 38.2	<b>34</b> 61.8	<b>55</b> 100	<b>39</b> 70.9	<b>16</b> 29.1	<b>55</b> 100	<b>30</b> 54.6	<b>25</b> 45.5	<b>55</b> 100	<b>40</b> 72.7	<b>15</b> 27.3	<b>55</b> 100
<b>Bajo</b> %	<b>13</b> 54.2	<b>11</b> 45.8	<b>24</b> 100	<b>7</b> 29.2	<b>17</b> 70.8	<b>24</b> 100	<b>18</b> 75.0	<b>6</b> 25.0	<b>24</b> 100	<b>14</b> 58.3	<b>10</b> 41.7	<b>24</b> 100	<b>22</b> 91.7	<b>2</b> 8.3	<b>24</b> 100
<b>Total de países</b> %	<b>44</b> 40.4	<b>65</b> 59.6	<b>109</b> 100	<b>38</b> 34.9	<b>71</b> 65.1	<b>109</b> 100	<b>77</b> 70.6	<b>32</b> 29.4	<b>109</b> 100	<b>56</b> 51.4	<b>53</b> 48.6	<b>109</b> 100	<b>82</b> 75.2	<b>27</b> 24.8	<b>109</b> 100

chi2(2)=4.28 Pr=0.117

chi2(2)=0.64 Pr=0.726

chi2(2)=0.45 Pr=0.798

chi2(2)=2.24 Pr=0.326

chi2(2)=4.84 Pr=0.089

Fuente: cálculos propios con base en Austin y Tjernström, IDEA (2003), Marshall y Jagers, *Polity IV* (2004) y Banco Mundial (2003)

Tabla 3. Financiamiento a partidos políticos por nivel de calidad democrática, 2003

Calidad Democracia	Financiamiento público a partidos			Regulación sobre ingresos			Límites a las contribuciones			Revelación de gastos			Topes de gasto		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total	No	Sí	Total	No	Sí	Total	No	Sí	Total
<b>Baja</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>25</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>8</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>25</b>
%	48.0	52.0	100	24.0	76.0	100	68.0	32.0	100	64.0	36.0	100	76.0	24.0	100
<b>Media</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>31</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>31</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>31</b>	<b>23</b>	<b>8</b>	<b>31</b>
%	35.5	64.5	100	25.8	74.2	100	67.7	32.3	100	45.2	54.8	100	74.2	25.8	100
<b>Alta</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>29</b>	<b>8</b>	<b>21</b>	<b>29</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>29</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>29</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>29</b>
%	17.2	82.8	100	27.6	72.4	100	62.1	37.9	100	31.0	69.0	100	62.1	37.9	100
<b>Total de países</b>	<b>28</b>	<b>57</b>	<b>85</b>	<b>22</b>	<b>63</b>	<b>85</b>	<b>56</b>	<b>29</b>	<b>85</b>	<b>39</b>	<b>46</b>	<b>85</b>	<b>60</b>	<b>25</b>	<b>85</b>
%	32.9	67.1	100	25.9	74.1	100	65.9	34.1	100	45.9	54.1	100	70.6	29.4	100

chi2(2)=5.89 Pr=0.053

chi2(2)=0.09 Pr=0.956

chi2(2)=0.28 Pr=0.867

chi2(2)=5.88 Pr=0.053

chi2(2)=1.56 Pr=0.458

Fuente: cálculos propios con base en Austin y Tjernström, IDEA (2003), Marshall y Jagers, *Polity IV* (2004) y Banco Mundial (2003)