

Evolución histórica del financiamiento de los partidos políticos en México.

Lic. Javier Santiago Castillo

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

jscnavegando@gmail.com

Introducción

El presente trabajo propone un análisis histórico y político sobre la evolución del sistema de partidos en México, tomando como eje central la transformación del financiamiento sin reglas al financiamiento regulado, con predominio de los recursos del erario y su papel bidireccional como instrumento de control estatal y motor de apertura democrática.

El recorrido analítico inicia con el escrutinio de la etapa autoritaria comprendida entre 1917 y 1976, un período fundacional donde el procesamiento de las demandas emanadas de la Revolución Mexicana permitió transitar del caudillismo militar hacia la profunda institucionalización del modelo Estado-partido-sociedad. Durante esta fase, el sostenimiento de las organizaciones políticas reflejó una asimetría estructural innegable, toda vez que la maquinaria hegemónica se nutrió de los recursos provenientes de la élite y del aparato burocrático, mientras que las agrupaciones disidentes sobrevivieron precariamente gracias a las aportaciones de sus militantes, hasta la incipiente introducción del financiamiento indirecto en 1963 como un mecanismo diseñado para tolerar a la oposición y preservar la indispensable fachada de legitimidad del régimen.

En un segundo momento, la investigación aborda el complejo proceso de liberalización política detonado por las recurrentes crisis que evidenciaron el agotamiento del modelo autoritario, particularmente tras la represión del movimiento estudiantil de 1968 y el escenario anómalo de los comicios presidenciales de 1976, en los cuales el partido oficial compitió sin enfrentar a un solo adversario registrado.

Ante este agudo déficit de credibilidad, el aparato estatal se vio forzado a instrumentar un ciclo de reformas electorales estructuradas entre 1977 y 1994, orientadas a garantizar la incorporación institucional de las corrientes disidentes y a salvaguardar la permanencia de los partidos satélites. A lo largo de esta transición administrada, el rediseño de las prerrogativas y la paulatina inyección de recursos públicos jugaron un papel trascendental para transmutar el entorno político hacia un sistema plural, dotando a la oposición de espacios de representación parlamentaria, aunque manteniendo la asignación de los fondos bajo una lógica inequitativa que protegía el predominio gubernamental.

Para cerrar este andamiaje expositivo, se examina el tránsito definitivo de la liberalización hacia la democratización formal, catalizado por la aguda crisis de Estado de 1994 —marcada por el levantamiento zapatista y las fracturas violentas al interior de la élite gobernante—, una coyuntura de extrema desconfianza que forzó la instrumentación de ajustes normativos orientados a buscar una auténtica equidad en la contienda (Larrosa y Valdés, 1998).

Aunque la trascendental reforma de 1996 incrementó sustancialmente la bolsa presupuestal e inauguró la configuración de un sistema de pluralismo limitado donde tres grandes fuerzas concentraron la abrumadora mayoría de la representación nacional (Sartori, 2009), la arquitectura de esta distribución proporcional engendró graves contradicciones. Al vincular los recursos directamente a la captación de sufragios, el sistema transformó gradualmente a las organizaciones en maquinarias estrictamente electorales, marginando su labor política ordinaria y demostrando que, a pesar de los innegables avances democráticos, el diseño del financiamiento conservó inercias orientadas a la administración financiera del pluralismo.

I. AUTORITARISMO Y FINANCIAMIENTO

En la génesis del Estado mexicano contemporáneo, la concepción decimonónica de los partidos políticos como facciones divisivas y clubes elitistas orientados a la consecución de intereses particulares y desvinculados del bien común, permeó profundamente la incipiente arquitectura institucional del país, perpetuando un escenario donde las diferencias ideológicas se dirigían sistemáticamente a través del conflicto armado antes que en las urnas (Ávila y Vázquez Semadeni, 2012; Johansson, 2012).

El primer intento formal por encauzar esta fragmentación mediante la vía electoral se materializó con la promulgación de la Ley Electoral de 1911 impulsada por el gobierno de Francisco I. Madero, un ordenamiento que, si bien reconoció legalmente a los partidos y les otorgó representación en los colegios electorales, mantuvo una visión sumamente rudimentaria al condicionar su registro formal a la conformación de asambleas de apenas cien ciudadanos, lo que en la práctica los redujo a agrupaciones transitorias incapaces de garantizar la gobernabilidad frente a la hostilidad legislativa y la insurrección armada que terminaron por derrocar violentamente al régimen (Meyer, 1989).

Tras este colapso sistémico y el subsecuente reacomodo de fuerzas, el Constituyente de 1917 sentó las bases operativas de un nuevo régimen presidencialista fuerte, dotando al titular del Ejecutivo de una legitimidad incuestionable emanada del sufragio universal directo y de herramientas coactivas como el poder de veto para evitar la parálisis gubernamental (Rabasa,

1999; Marván Laborde, 2010). Bajo este nuevo andamiaje legal, las leyes electorales de 1917 y 1918 mantuvieron los lazos requisitos fundacionales para las agrupaciones, pero trasladaron el control logístico de los comicios a las autoridades municipales y dejaron la calificación de las elecciones a merced de un colegio electoral legislativo sin controles jurisdiccionales (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1918).

Esta profunda supeditación del sistema de partidos al poder fáctico se hizo innegable durante el ascenso de Álvaro Obregón, cuya candidatura prescindió inicialmente del respaldo partidista formal para sustentarse en el poder militar, relegando a las organizaciones nacionales a un papel estrictamente pragmático y embrionario al servicio de la facción sonorenses (Meyer, 1989; López, 1991).

En este contexto de incipiente institucionalización autoritaria, la legislación electoral mantuvo un silencio absoluto respecto al financiamiento partidista, dejando que las onerosas campañas fueran sufragadas opacamente con recursos extraídos de las arcas públicas y de los gravámenes tolerados a los giros negros por parte de los gobernadores afines al régimen (Gómez Estrada, 2012).

Institucionalización del partido hegemónico

La superación de la crisis desatada por el asesinato de Álvaro Obregón forzó a la élite posrevolucionaria a transitar del caudillismo militar hacia un andamiaje institucional capaz de disciplinar a las distintas facciones bajo un mando único.

Bajo la tutela de Plutarco Elías Calles, la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 operó como un férreo instrumento de control diseñado para supeditar a la heterogénea familia revolucionaria a los designios del Jefe Máximo, inaugurando de manera sistemática la extracción de recursos estatales para fines partidistas (Medin, 1985; Garrido, 1991). Esta dinámica patrimonialista quedó burdamente expuesta durante la campaña presidencial de Pascual Ortiz Rubio, cuando el entonces mandatario Emilio Portes Gil decretó el descuento forzoso de siete días de salario a los empleados públicos para financiar la maquinaria oficial, cuyos fondos fueron administrados discrecionalmente por generales de la élite callista (Gómez Estrada, 2012).

La necesidad de dotar de legitimidad social a este entramado autoritario impulsó una profunda metamorfosis organizativa durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, quien logró desarticular la influencia del Maximato al integrar corporativamente a las grandes masas obreras y campesinas mediante la creación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, centralizando con

ello la representación de los sectores productivos en la figura presidencial (Córdova, 1974; Carpizo, 1981; Fuentes, 1996).

Como reacción directa a este populismo hegemónico, en 1939 surgió el Partido Acción Nacional (PAN), cimentado en las incipientes clases medias y el sector empresarial con el propósito de construir una oposición ideológica ajena al tutelaje caudillista (Arriola, 1994); sin embargo, la brutal asimetría de la competencia se evidenció en los comicios de 1940, donde el candidato oficial Manuel Ávila Camacho superó el 95% de los sufragios gracias al uso irrestricto de los recursos públicos y el apoyo de las confederaciones sindicales (González Casanova, 1965).

Este proceso de concentración del poder alcanzó su madurez con el tránsito hacia el civilismo en 1946, año que atestiguó la transformación definitiva del aparato hacia el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la promulgación de una Ley Electoral Federal que centralizó la organización de los comicios en la Secretaría de Gobernación (Reyna, 1989; Araujo, 1979).

Al elevar el umbral de registro partidario a treinta mil asociados a nivel nacional, esta reingeniería aniquiló la competencia independiente y garantizó que las candidaturas oficialistas se impusieran sin contrapesos frente a disidencias coyunturales (Lajous, 1986). Para sostener una simulación democrática ante el exterior, el régimen toleró y financió indirectamente la existencia de fuerzas políticas derivadas de sus propias escisiones, tales como el Partido Popular en 1948 y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana en 1958, organizaciones que operaron como partidos satélites cuya supervivencia dependía de avalar incondicionalmente al Estado (Sartori, 2009).

Frente a este sistema de partido hegemónico, la única oposición real enfrentó un escenario de censura y asfixia económica tan extremo que empujó a los legisladores panistas a renunciar a sus curules en 1958, consolidando un periodo de exclusión absoluta de las minorías (Arreola Woog, 1994; Garrido, 1992).

El origen del financiamiento público indirecto

El surgimiento del financiamiento público indirecto y la paulatina apertura de los espacios de representación parlamentaria no respondieron a una convicción democrática intrínseca de la clase gobernante, sino que operaron como urgentes válvulas de escape institucionales frente a las severas crisis de legitimidad detonadas por la irrupción de movimientos disidentes obreros, como el magisterial y el ferrocarrilero de finales de los cincuenta, que desnudaron el agotamiento sociológico del modelo autoritario posrevolucionario (Pellicer de Brody, 1972).

Ante el rotundo fracaso de los partidos minoritarios para conquistar distritos uninominales, el gobierno de Adolfo López Mateos instrumentó la reforma constitucional de 1962-1963, instaurando la figura de los "diputados de partido", la cual garantizaba escaños a aquellas agrupaciones satélites y de centro-derecha que lograran al menos el 2.5% de la votación nacional, buscando asimilar y pacificar a la disidencia moderada para revitalizar la fachada pluralista del monopolio priista.

Aprovechando este incipiente marco de cooptación, el Partido Acción Nacional impulsó una adición pionera a la Ley Federal Electoral a través de su artículo 44 bis, logrando que el Estado reconociera por primera vez a los institutos políticos como sujetos merecedores de prerrogativas mediante la exención del pago de los impuestos sobre la renta, el timbre y los gravámenes derivados de rifas y donaciones (Cámara de Diputados, 1963). Aunque representó un hito jurídico, esta reforma tuvo un impacto operativo puramente marginal para el oficialismo, que continuaba financiándose irrestrictamente del erario.

La franca insuficiencia de estas concesiones para procesar el descontento social quedó trágica y dolorosamente expuesta tras la represión estudiantil de 1968 y el consecuente surgimiento de guerrillas urbanas y rurales que amenazaban la estabilidad del país (Zermeño, 2003; Bellingeri, 1993).

Frente a este clima de radicalización, la administración de Luis Echeverría se vio forzada a profundizar el esquema de prerrogativas a través de la reforma electoral de 1973, la cual redujo el umbral de acceso legislativo al 1.5% de la votación y reconoció la obligación estatal de proveer apoyos logísticos en especie, tales como las franquicias postales y telegráficas, así como la concesión de diez minutos quincenales a nivel nacional en las frecuencias de radio y televisión (Congreso de la Unión, 1973).

Sin embargo, esta novedosa apertura mediática operó bajo un férreo mecanismo de censura gubernamental operado por la Comisión Federal Electoral, mermando significativamente su impacto democratizador en medio de la incipiente confrontación política entre el Estado y los monopolios televisivos que comenzaban a utilizar sus noticieros para desafiar al régimen (Fernández y Paxman, 2000). De esta forma, se consolidó un modelo inicial de prerrogativas que reconocía jurídicamente la labor difusora de los partidos, pero mantenía intactas las ataduras de un control hegemónico que ya comenzaba a resquebrajarse.

II. EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN.

La reforma político-electoral de 1977 respondió a los problemas de legitimidad que enfrentaba el régimen mexicano y a la necesidad de incorporar nuevas expresiones políticas dentro de los cauces institucionales. La ausencia de un candidato opositor oficialmente reconocido en la elección presidencial de 1976 evidenció las limitaciones de la competencia electoral, mientras que las movilizaciones sociales, campesinas y obreras, la presencia de movimientos guerrilleros y la incapacidad del PPS y el PARM para canalizar el descontento incrementaron los riesgos de inestabilidad.

Frente a este escenario, el gobierno impulsó una apertura que permitiera ampliar la representación de las minorías sin modificar de fondo el predominio del partido hegemónico; en este sentido, la reforma funcionó como un mecanismo de refuncionalización del sistema político, al ofrecer espacios institucionales y recursos mínimos a la oposición (Santiago, 1996; Camp, 1995).

Uno de sus principales resultados fue la modificación del artículo 41 constitucional, mediante la cual los partidos fueron reconocidos como entidades de interés público, lo que proporcionó fundamento jurídico para que el Estado garantizara condiciones materiales para su funcionamiento y participación electoral (Cámara de Diputados, 1977). Sin embargo, el financiamiento público generó posiciones encontradas: mientras Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Partido Popular Socialista (PPS) lo consideraban necesario para el cumplimiento de las funciones partidistas, el PAN advertía que podía convertirse en un mecanismo de dependencia y profundizar la desigualdad si los recursos no se distribuían equitativamente (Alcocer, 1993).

Así, la reforma de 1977 amplió el sistema de partidos y abrió nuevos espacios de representación, aunque mantuvo intactos importantes mecanismos que protegían la hegemonía priísta.

Las prerrogativas de los partidos políticos

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) amplió el financiamiento público indirecto y lo vinculó con la incorporación de nuevas organizaciones a la competencia electoral. A partir del reconocimiento constitucional de los partidos como entidades de interés público se establecieron prerrogativas destinadas a garantizar su funcionamiento, entre ellas exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas, materiales para publicaciones y propaganda, así como acceso permanente, mensual y equitativo a la radio y la televisión. El Reglamento de 1978 precisó esta última prerrogativa al establecer un mínimo

de quince minutos mensuales para cada partido, ampliables durante los periodos electorales (Esperanza, 2005; Alcocer, 1993).

La reforma también introdujo mecanismos que favorecieron una mayor pluralidad política. El registro condicionado al resultado de las elecciones facilitó la incorporación de nuevas organizaciones, mientras que la sustitución de los diputados de partido por cien legisladores de representación proporcional amplió las posibilidades de acceso de las minorías a la Cámara de Diputados (LFOPPE, 1982).

Sus efectos fueron visibles en las elecciones de 1979, cuando el PCM, PST y PDM obtuvieron representación legislativa y la oposición amplió su presencia, aunque el PRI mantuvo un claro predominio al conservar 296 de las 300 diputaciones de mayoría (De Andrea, 1988). De esta forma, las prerrogativas permitieron fortalecer e institucionalizar a los partidos opositores, configurando una Cámara más plural, aunque todavía dentro de un sistema en el que la competencia permanecía profundamente desequilibrada.

El prólogo de la crisis

El comienzo de la década de los ochenta mostró que la apertura iniciada en 1977 no había resuelto los problemas estructurales del sistema político mexicano. En 1982 se reformaron diversos artículos de la LFOPPE, aunque las modificaciones se concentraron en procedimientos electorales y no alteraron el esquema de financiamiento; al mismo tiempo, el país atravesó una severa crisis económica vinculada con la caída de los precios internacionales del petróleo, el incremento de las tasas de interés, el endeudamiento externo y la devaluación, a lo que se añadió el conflicto entre el gobierno y sectores empresariales tras la nacionalización de la banca (Lustig, 2010; Santiago, 1987).

Este deterioro económico coexistió con la permanencia de una fuerte hegemonía priísta: en las elecciones de 1982 Miguel de la Madrid obtuvo 68.4% de los votos presidenciales, mientras que el PRI alcanzó 69.3% de la votación legislativa, todas las senadurías y 299 diputaciones (CEDE-UAM-I, 1982).

Aunque las prerrogativas creadas desde 1977 habían favorecido la permanencia de los partidos opositores y una composición más plural de la Cámara de Diputados, el financiamiento continuaba siendo predominantemente indirecto, mediante exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas, acceso a medios de comunicación y apoyos materiales; en consecuencia, la apertura permitía institucionalizar nuevas corrientes políticas, pero todavía no modificaba de manera sustancial las condiciones bajo las cuales se disputaba el poder.

Las elecciones intermedias de 1985 hicieron más visible esta contradicción. Un mayor número de organizaciones alcanzó representación proporcional, pero el PRI conservó una ventaja considerable al ganar 292 distritos uninominales, mientras crecían las acusaciones sobre irregularidades y control gubernamental de los procesos electorales (Gamboa, 1986).

El PAN consideró que el gobierno había desaprovechado una oportunidad para recuperar la confianza ciudadana mediante elecciones libres; el PSUM cuestionó particularmente el presidencialismo y la intervención gubernamental en la organización electoral, mientras que desde otras fuerzas de oposición comenzó a advertirse que la continuidad de estas prácticas podría generar una crisis mayor durante la sucesión presidencial de 1988 (Hinojosa, 1985).

A este desgaste se sumaron los efectos sociales de la política económica de austeridad, el movimiento urbano surgido después del terremoto de 1985, la movilización estudiantil de 1986-1987 y diversos conflictos electorales estatales, particularmente el de Chihuahua; de esta manera, la cuestión electoral volvió al centro del debate político y las demandas opositoras dejaron de limitarse a obtener representación para concentrarse también en la limpieza, imparcialidad y credibilidad de los comicios.

Frente a este escenario, el gobierno de Miguel de la Madrid impulsó en 1986 la denominada renovación política electoral, mediante un proceso de consulta en el que participaron partidos políticos, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos, seguido por una iniciativa presidencial para sustituir la LFOPPE por un nuevo Código Federal Electoral.

La propuesta incorporó modificaciones relevantes: mayor participación de los partidos en distintas etapas del proceso, publicidad del padrón y de los resultados, prerrogativas permanentes en radio y televisión, creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral y cambios en la integración de la Cámara de Diputados; sin embargo, continuó preservando una intervención decisiva del gobierno en la organización electoral y estableció mecanismos que podían garantizar una mayoría absoluta al partido con mayor votación aun cuando éste no alcanzara 51% de los sufragios (Benítez Manaut, 1988; Cámara de Diputados, 1986).

Esta característica explica la distancia entre el proyecto gubernamental y la iniciativa común presentada por PAN, PSUM, PMT, PRT y PDM, quienes, a pesar de sus diferencias ideológicas, coincidieron en demandar mayor proporcionalidad, igualdad de condiciones, autonomía de la autoridad electoral y regulación del uso de los recursos públicos.

El cambio más importante para el sistema de financiamiento se concretó con el Código Federal Electoral de 1987, que reconoció por primera vez el derecho de los partidos registrados a recibir financiamiento público directo, dinero en efectivo. Su cálculo consideraba el costo mínimo de

una campaña para diputado, el número de candidatos registrados, los votos obtenidos y las curules alcanzadas; posteriormente, los recursos eran distribuidos de acuerdo con la fuerza electoral de cada organización y entregados durante tres años en proporciones de 20, 30 y 50%, además de establecerse la obligación de justificar anualmente su utilización ante la Comisión Federal Electoral (Congreso de la Unión, 1987, art. 61).

Aunque el gobierno presentó este mecanismo bajo los principios de equidad y justicia, su diseño generó cuestionamientos porque vincular la mayor parte de los recursos con los resultados anteriores podía reproducir las diferencias existentes entre los partidos. El PDM y el PPS defendieron fórmulas que incorporan componentes igualitarios, mientras que el PAN llegó a rechazar el subsidio que le correspondía como forma de preservar su independencia y protestar por la considerable diferencia respecto de los recursos asignados al PRI (Alcocer, 1993).

El nuevo modelo tuvo, por ello, un efecto contradictorio: fortaleció materialmente a las organizaciones opositoras e institucionalizó su relación financiera con el Estado, pero no eliminó las ventajas acumuladas por el partido hegemónico ni el riesgo de que la dependencia de recursos públicos funcionara como una forma indirecta de intervención estatal. Pese a estas limitaciones, la reforma de 1987 representó un punto de inflexión porque el financiamiento dejó de descansar exclusivamente en prerrogativas indirectas y comenzó a incluir transferencias monetarias destinadas a las campañas y al funcionamiento partidista (Santiago, 1993).

México llegó así a la elección presidencial de 1988 con un sistema más plural, mayor representación opositora, financiamiento directo y nuevas instituciones electorales, pero todavía con una Comisión Federal Electoral favorable al partido gobernante, mecanismos de compensación para la fuerza mayoritaria y un sistema contencioso con capacidad limitada para resolver eficazmente las impugnaciones. La liberalización había ampliado la competencia política sin construir todavía condiciones plenamente equitativas ni autoridades suficientemente independientes; esta contradicción entre una sociedad electoralmente más competitiva y unas instituciones que conservaban importantes mecanismos de control constituyó el antecedente inmediato de la crisis política de 1988.

Crisis política y reforma al financiamiento

La elección de 1988 puso a prueba las contradicciones acumuladas durante el proceso anterior. La fórmula de financiamiento continuaba beneficiando ampliamente al partido hegemónico: al aplicarse, el PRI recibió aproximadamente seis veces más recursos que el PAN, segunda fuerza

electoral. Paralelamente, la ruptura de la Corriente Democrática dentro del PRI permitió la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas mediante el Frente Democrático Nacional, mientras el PAN postuló a Manuel Clouthier.

La competencia adquirió una intensidad inédita y la jornada electoral terminó marcada por irregularidades y por la denominada “caída del sistema”; oficialmente, Carlos Salinas de Gortari obtuvo 50.31% de los votos, Cárdenas 31.12% y Clouthier 17.07%. Más allá de la disputa presidencial, los resultados modificaron la correlación legislativa: el PRI perdió 108 de los 300 distritos y dejó de contar con mayoría calificada, por lo que 1988 representó un verdadero punto de quiebre en la trayectoria del sistema político mexicano (Campuzano, 2002; González Casanova, 1990).

La crisis electoral debilitó considerablemente la legitimidad del nuevo gobierno y obligó al PRI a negociar futuras reformas con otras fuerzas, especialmente con el PAN. Aunque no existen en el expediente consultado documentos oficiales suficientes para comparar los montos efectivamente empleados en las campañas presidenciales de 1988, la distribución posterior confirma que el segundo modelo de financiamiento seguía siendo desigual: las prerrogativas en especie tendían a otorgarse igualitariamente, pero los recursos monetarios dependían de una fórmula que privilegiaba a las fuerzas con mejores resultados previos; durante 1989-1991 el PRI recibió aproximadamente tres veces más financiamiento que el PAN y trece veces más que el PMS. En consecuencia, el problema dejó de reducirse a garantizar la existencia material de la oposición; después de 1988, la discusión se orientó hacia la creación de condiciones de credibilidad, imparcialidad y equidad, para recuperar la legitimidad de los procesos electorales.

Financiamiento público y legitimidad

La crisis electoral de 1988 impulsó un nuevo proceso de negociación entre el gobierno y los partidos para recuperar la credibilidad de las instituciones electorales. Las consultas realizadas entre 1989 y 1990 derivaron en reformas constitucionales y en la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), mediante el cual se modificaron las reglas de competencia y surgieron instituciones como el Instituto Federal Electoral, el Registro Federal de Electores, el Servicio Profesional Electoral y el Tribunal Federal Electoral. Aunque el secretario de Gobernación continuó presidiendo el máximo órgano del IFE, la incorporación de seis consejeros magistrados introdujo un contrapeso a la intervención gubernamental en las decisiones electorales (Santiago, 1996; Ramos y Herrera, 1991).

En materia financiera, el COFIPE amplió los mecanismos existentes mediante cuatro modalidades: financiamiento por actividad electoral, actividades generales, actividades específicas y subrogación estatal de la representación legislativa. La primera dependía fundamentalmente de los votos obtenidos; la segunda se distribuía igualitariamente entre los partidos; la tercera permitía recuperar parte de los gastos destinados a capacitación, investigación y actividades editoriales, mientras que la última se relacionaba con la representación parlamentaria de cada organización (Congreso de la Unión, 1990, art. 49).

También continuaron las exenciones fiscales, franquicias y prerrogativas en medios de comunicación. Así, después de 1988 el financiamiento comenzó a concebirse no sólo como un instrumento para garantizar la existencia de la oposición, sino como un componente indispensable para recuperar la legitimidad de la competencia electoral.

Los ajustes del financiamiento público, 1993-1994

El financiamiento volvió a ocupar un lugar central en las reformas electorales de 1993-1994, particularmente por las deficiencias existentes para fiscalizar el origen y destino de los recursos partidistas. Esta situación quedó evidenciada en 1993 cuando PRI y PRD intercambiaron acusaciones sobre la utilización de recursos ilegales, mostrando que la regulación todavía resultaba insuficiente para garantizar transparencia y condiciones equitativas de competencia (La Jornada, 16 de marzo de 1993).

El contexto político se agravó con el levantamiento del EZLN en enero de 1994, circunstancia que impulsó una nueva negociación entre las fuerzas políticas y permitió incorporar al PRD a los acuerdos para fortalecer la imparcialidad de las autoridades, la confiabilidad del padrón, la equidad en los medios y la revisión del financiamiento partidista.

Las reformas modificaron nuevamente el artículo 41 constitucional y diversos artículos del COFIPE. Los consejeros magistrados fueron sustituidos por consejeros ciudadanos, cuya designación dejó de depender directamente del titular del Ejecutivo y pasó a involucrar a los grupos parlamentarios; además, los representantes de los partidos conservan presencia en el Consejo General del IFE, pero perdieron su derecho a voto.

Aunque el secretario de Gobernación continuó encabezando el organismo, los seis consejeros ciudadanos adquirieron capacidad suficiente para contrarrestar las posiciones gubernamentales y partidistas, iniciando así un proceso más definido de ciudadanización de la autoridad electoral (Carpizo, 1995). De esta manera, el problema del financiamiento comenzó a vincularse directamente con la fiscalización, la autonomía institucional y la equidad general de la contienda.

Prerrogativas y topes de gastos. Hacia la equidad de la contienda

Uno de los principales problemas abordados durante la reforma de 1993 fue el acceso de los partidos a los medios electrónicos. Las fuerzas opositoras cuestionaban que la cobertura dependiera de las decisiones discrecionales de las empresas de comunicación, por lo que los nueve partidos acordaron lineamientos generales para orientar el tratamiento informativo de las campañas; por primera vez, la autoridad electoral intentó incidir en la forma en que radio y televisión cubrían la competencia partidista (Becerra et al., 1997). Además, el COFIPE reconoció a los partidos el derecho exclusivo de contratar espacios destinados a propaganda electoral y estableció mecanismos para que los concesionarios informaran previamente sus tarifas y disponibilidad (COFIPE, 1994, art. 48).

La distribución de los tiempos disponibles combinó dos criterios: una mitad se repartía igualitariamente entre los partidos interesados y la otra de acuerdo con su fuerza electoral. El problema era que los espacios no adquiridos por organizaciones con menos recursos podrían terminar siendo contratados por partidos con mayor capacidad financiera; incluso, cuando una sola organización manifestaba interés en determinada estación o canal, podía adquirir hasta la totalidad del tiempo ofrecido.

Por ello, aunque la regulación introdujo reglas y límites que anteriormente no existían, no resolvió la desigualdad económica en el acceso a los medios; en la práctica, quien contaba con más recursos conservaba mayores posibilidades de exposición. Paralelamente, la reforma de 1993 eliminó la autocalificación de las elecciones, abrió mayores espacios de oposición en el Senado, desapareció la cláusula de gobernabilidad y legalizó parcialmente la observación electoral, pero sus alcances resultaron insuficientes frente al ambiente político de 1994 (COFIPE, 1994, art. 48).

En materia de financiamiento se mantuvieron distintos rubros destinados al funcionamiento partidista. Por actividades generales se entregaba anualmente una cantidad equivalente al 10% del financiamiento por actividad electoral y distribuida en partes iguales; también permaneció la subrogación estatal equivalente a 50% de las dietas de diputados y senadores, mientras que se creó un financiamiento para el desarrollo de los partidos equivalente a 5% del calculado para actividades electorales, destinado principalmente a organizaciones con votaciones reducidas y partidos de reciente registro. De esta forma, la legislación intentaba combinar la proporcionalidad con mecanismos que garantizaran la supervivencia de fuerzas minoritarias; incluso los partidos que obtenían entre 1% y 1.5% de la votación podían conservar temporalmente determinadas prerrogativas (COFIPE, 1994, arts. 35 y 49).

Para 1994, el financiamiento público total otorgado a los partidos ascendió a N\$201.3 millones, considerando actividades electorales, generales y específicas, subrogación legislativa y recursos para el desarrollo partidista. La distribución continuó mostrando diferencias considerables: el PRI recibió 49.39% del total, el PAN 14.39% y el PRD 10.29%, mientras que el resto se repartió entre seis organizaciones minoritarias.

Sin embargo, al comparar estos porcentajes con la votación de 1991 se observa que la fórmula también contenía mecanismos redistributivos; el PRI había obtenido 61.43% de los votos, por lo que su proporción del financiamiento era menor, mientras varios partidos pequeños recibieron porcentajes superiores a su respaldo electoral. El sistema buscaba asegurar su permanencia, aunque ello no eliminaba la ventaja absoluta que seguía teniendo el partido mayoritario (Santiago, 1998).

La innovación más importante para aproximarse a una competencia equitativa fue la introducción de topes de gastos de campaña. El artículo 182-A del COFIPE dispuso que éstos se determinarían considerando el valor unitario del voto, la inflación, el tamaño del padrón y la duración de las campañas, incluyendo propaganda, gastos operativos y contratación en prensa, radio y televisión.

Para la elección presidencial de 1994 el límite se fijó en aproximadamente N\$134.46 millones; sin embargo, la diferencia entre las capacidades reales de los partidos hizo que el tope funcionara de manera muy distinta para cada contendiente. El candidato priísta gastó alrededor de N\$128 millones, equivalente a 95.2% del límite, mientras que el candidato del PAN erogó cerca de N\$31.97 millones y el del PRD N\$10.86 millones; los partidos restantes quedaron todavía más lejos del máximo permitido. En consecuencia, un límite formalmente idéntico no produjo por sí mismo igualdad, porque sólo una organización disponía de recursos suficientes para aproximarse a él (Santiago, 1998).

La desigualdad se reprodujo en las campañas legislativas. En las elecciones de diputados, el PRI concentró más de 81% de los ingresos y egresos declarados, mientras PAN y PRD se mantuvieron alrededor de 4%; al comparar los gastos con los topes autorizados, el PRI utilizó 40.9% del límite correspondiente, frente a aproximadamente 2% del PAN y del PRD. En las campañas senatoriales las diferencias fueron menores, pero continuaron siendo amplias.

A ello se agregó un problema adicional: tanto PRI como PAN reportaron gastos superiores al financiamiento público recibido, por lo que necesariamente contaron con otros recursos, mientras que varios partidos pequeños gastaron considerablemente menos de lo que habían obtenido del Estado. Los informes partidistas no permitían establecer con claridad si los

recursos adicionales procedían de ahorros acumulados o de aportaciones extraordinarias, lo que mostraba que la regulación sobre fiscalización todavía era insuficiente (Santiago, 1998).

El resultado fue un sistema que cumplía simultáneamente funciones de apertura y conservación. El financiamiento público permitió que organizaciones pequeñas sobrevivieran, compitieran y mantuvieran representación, pero también generó incentivos para que algunas de ellas participaran individualmente en vez de formar alianzas, pues contender por separado podía resultar económicamente más conveniente; siguiendo el razonamiento de Sartori (2009), una estructura de oportunidades que recompensa a las fracciones pequeñas puede contribuir a mantener un sistema partidista fragmentado.

No obstante, la competencia electoral terminó depurando parcialmente ese sistema: PPS, PARM y PDM perdieron su registro después de 1994, mientras otras fuerzas consiguieron mantenerse. Las elecciones de ese año transcurrieron con mayor fortaleza institucional y sus resultados fueron aceptados por los partidos, pero incluso desde el propio PRI se reconoció una distinción fundamental: podían considerarse elecciones limpias sin que ello significara que hubieran sido equitativas.

En síntesis, las reformas emprendidas desde 1977 consiguieron abrir el sistema, institucionalizar a la oposición y consolidar el financiamiento público como condición para la existencia de un régimen plural; sin embargo, al cierre de este periodo la distribución de recursos y la capacidad efectiva de gasto seguían favoreciendo claramente al partido hegemónico, por lo que la pluralidad política aún no se traducía plenamente en igualdad de condiciones para disputar el poder (Sartori, 2009; Santiago, 1998).

III. DE LIBERALIZACIÓN A LA DEMOCRATIZACIÓN.

La reforma definitiva. Proceso de construcción.

El incipiente pluralismo limitado que se configuró tras los cuestionados comicios de 1994, escenario en el cual tres fuerzas políticas hegemónicas (PRI, PAN y PRD) concentraron la abrumadora mayoría del 92.8% de la votación válida emitida (Sartori, 2009), se vio inmediatamente convulsionado por una profunda crisis de Estado desatada tras el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los magnicidios perpetrados al interior de la élite gobernante; una coyuntura de extrema desconfianza y desgaste institucional que forzó al entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León a reconocer explícitamente la urgencia ineludible de instrumentar modificaciones sustantivas orientadas a garantizar una verdadera equidad en la competencia electoral (Larrosa y Valdés, 1998).

Bajo este apremiante mandato de sobrevivencia sistémica, la Secretaría de Gobernación orquestó un largo y complejo proceso de negociación con las dirigencias partidistas nacionales que culminó en los históricos compromisos políticos de enero de 1995, los cuales se materializaron un año después en la trascendental reforma constitucional de 1996, un ordenamiento calificado como el parteaguas definitivo de la transición mexicana al consagrar, por primera vez, la preponderancia absoluta del financiamiento público sobre el privado, establecer topes estrictos a los gastos de campaña y dotar de plena autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE), emancipándolo finalmente de la tutela histórica del Poder Ejecutivo (Becerra, 1996). En el ámbito estrictamente financiero, esta ambiciosa reingeniería institucional suprimió la añeja discrecionalidad gubernamental al introducir una generosa fórmula de distribución que asignaba los recursos ordinarios combinando un criterio de proporcionalidad del 70%, fundamentado en la votación obtenida en la elección de diputados inmediata anterior, con una base igualitaria del 30% aplicable a todos los institutos con registro, extendiendo además beneficios extraordinarios, como el fondo equivalente al 2% destinado a las Asociaciones Políticas Nacionales (APN) para subsidiar sus actividades editoriales, de educación y de investigación socioeconómica (Andrade, 1997; Instituto Federal Electoral, 1997).

Esta inyección sin precedentes de recursos estatales operó como un formidable subsidio diseñado teóricamente para blindar a las organizaciones frente a la penetración de dinero ilícito y generar un auténtico piso parejo, logrando en la práctica un éxito sistémico innegable al propiciar que, durante los comicios intermedios de 1997, el Partido Revolucionario Institucional perdiera por primera vez su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pavimentando con ello el camino logístico y material para la consumación de la histórica alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000 (Prud'homme, 2010).

No obstante los innegables avances democratizadores que trajo consigo la reforma, la instrumentación de esta generosa política hacendaria engendró una consecuencia perversa e imprevista para las arcas de la nación, toda vez que, al vincular el financiamiento para gastos de campaña directamente con los montos ordinarios sin distinguir si se trataba de una renovación presidencial o de comicios exclusivamente legislativos, y al multiplicar estos recursos por el creciente número de organizaciones políticas que lograban su registro, el costo de la democracia mexicana experimentó un crecimiento exponencial y desproporcionado a lo largo de los siguientes once años.

Esta deformación estructural alcanzó su punto más crítico y oneroso durante el proceso electoral de 2003, un año en el que, a pesar de renovarse únicamente la Cámara Baja, la

participación de once agrupaciones políticas obligó al erario a desembolsar la exorbitante cantidad de 4,844 millones de pesos, consolidando un modelo burocrático que transformó gradualmente a los partidos en costosas maquinarias electorales cuyo objetivo primordial se redujo a la cacería pragmática de sufragios para garantizar su supervivencia presupuestal por encima de la genuina representación ciudadana.

Conflicto y equidad - Antecedentes y reforma

La aparente estabilidad de las reglas de competencia diseñadas durante la década de los noventa sufrió un colapso irreversible durante las elecciones presidenciales de 2006, un proceso profundamente polarizado que desnudó la extrema fragilidad de la transición democrática mexicana ante un entorno donde diversos actores formales y fácticos operaron al margen de la legalidad para impedir la victoria del candidato de la coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador (Valdez, 2006).

Este escenario de aguda confrontación —caracterizado por una guerra sucia mediática incontrolable financiada por sectores del empresariado que destinaron sumas equivalentes al 95% del financiamiento público de campañas para incidir en el voto (Casar, 2007), y por la intromisión ilegal del entonces presidente Vicente Fox Quesada, irregularidades que fueron explícitamente documentadas y sancionadas por el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su dictamen de calificación presidencial (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006)— culminó con un estrecho margen de diferencia oficial de apenas el 0.56% entre el primer y segundo lugar (Instituto Federal Electoral, 2006).

Esta mínima y cuestionada distancia aritmética detonó una crisis de credibilidad e institucionalidad tan severa que el Estado se vio forzado a buscar una renegociación inmediata del pacto electoral con el fin de desactivar la inminente ruptura del orden social y la creciente tensión política en las calles.

En respuesta ineludible a esta profunda fractura del orden institucional y con el propósito de devolver la certidumbre a los procesos comiciales, el Senado de la República, impulsado estratégicamente por la iniciativa del legislador priísta Manlio Fabio Beltrones, orquestó la promulgación de la Ley para la Reforma del Estado en abril de 2007, instituyendo una Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos encargada de procesar las exigencias opositoras mediante un amplio consenso parlamentario (Diario Oficial de la Federación, 2007).

Dicho esfuerzo de pacificación y reingeniería jurídica, que recordó a ejercicios previos de consulta ciudadana al integrar diversas voces de la academia y la sociedad civil para legitimar

los cambios (Cansino, 2007), priorizó el perfeccionamiento del sistema electoral argumentando que la democracia requería transcurrir en un marco de legalidad absoluta y con medios de comunicación estrictamente regulados (Cámara de Senadores, 2007).

Toda esta presión convergió y cristalizó en un tiempo récord con la aprobación de la ambiciosa Reforma Electoral de 2007-2008, una enmienda constitucional y legal que, ante el latente riesgo de deslegitimación total del régimen, se articuló en torno a tres objetivos rectores insoslayables para la sobrevivencia del sistema: la reducción drástica y significativa del oneroso gasto en las campañas políticas, el fortalecimiento imperativo de las atribuciones fiscalizadoras y sancionadoras tanto del IFE como del Tribunal Electoral, y la proscripción definitiva de la injerencia de actores ajenos al proceso —particularmente las cúpulas empresariales y los dueños de los monopolios televisivos— para imposibilitar que volvieran a incidir en la equidad de los resultados mediante la compra indiscriminada de propaganda política (Cámara de Senadores, 2007; Casar, 2007).

Sobre el financiamiento público en especie y efectivo

La Reforma Electoral de 2007-2008 modificó sustancialmente el esquema de financiamiento público con el propósito de reducir el costo de las campañas y contener el crecimiento del gasto electoral. Uno de sus principales cambios consistió en desvincular el financiamiento para la obtención del voto del monto destinado a las actividades ordinarias: en elecciones presidenciales, los partidos recibirían para campañas un equivalente al 50% de su financiamiento ordinario, mientras que en elecciones intermedias la proporción sería del 30% (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008).

Esta reducción estuvo relacionada con el nuevo modelo de comunicación política, que eliminó la compra partidista de tiempos en radio y televisión, así como con el acortamiento de las campañas presidenciales de 186 a 90 días y de las intermedias de 95 a 45 días (Congreso de la Unión, 2008).

La reforma reguló también las precampañas, cuya duración no podría exceder las dos terceras partes del periodo establecido para las campañas, mientras que sus gastos quedaron sujetos a un límite equivalente al 20% del tope fijado para la elección inmediata anterior (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008; Congreso de la Unión, 2008).

No obstante, persistieron espacios para el financiamiento privado de estas actividades, pues se permitieron aportaciones de militantes y simpatizantes dentro de los límites legales establecidos, lo que mostró que la disminución del financiamiento público para campañas no significó la desaparición de otras fuentes de recursos.

En contraste con la reducción del gasto electoral, la fórmula del financiamiento ordinario mantuvo la distribución de 70% conforme a la votación obtenida y 30% de manera igualitaria, aunque su cálculo dejó de depender de la discrecionalidad del Consejo General del IFE y pasó a vincularse con el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y el salario mínimo vigente en el Distrito Federal (Congreso de la Unión, 2008). El cambio redujo la aportación calculada por ciudadano, pero generó un mecanismo de actualización permanente que permitía que el financiamiento ordinario continuara aumentando conforme crecieran dichas variables (Cámara de Senadores, 2007).

En cuanto al financiamiento en especie, se conservaron diversas exenciones fiscales y se modificó la administración de las franquicias postales y telegráficas; la franquicia postal pasó a representar el 2% del financiamiento ordinario en años no electorales y el 4% durante procesos electorales, con una distribución igualitaria entre los partidos y restricciones más precisas sobre su utilización (Congreso de la Unión, 2008).

Asimismo, el financiamiento para actividades específicas, destinado a educación y capacitación política, investigación socioeconómica y tareas editoriales, quedó fijado en 3% del financiamiento ordinario total y sujeto a la misma fórmula de distribución de 70% proporcional y 30% igualitaria; adicionalmente, cada partido debía destinar al menos 2% de sus recursos ordinarios a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres (Congreso de la Unión, 2008). En conjunto, la reforma redujo de manera significativa los recursos destinados directamente a las campañas, aunque mantuvo un financiamiento ordinario de crecimiento previsible y amplió la regulación sobre el destino específico de los recursos públicos.

El nuevo modelo de comunicación política

El rediseño estructural del modelo de comunicación política representó la respuesta institucional ineludible frente a los graves abusos documentados durante la polarizada contienda presidencial de 2006, un proceso que evidenció la transmutación de los medios electrónicos —particularmente el duopolio televisivo—, los cuales abandonaron su tradicional rol de aliados pasivos del presidencialismo para erigirse como actores políticos informales y beligerantes con un altísimo grado de injerencia en la definición de la preferencia ciudadana (Guerrero, 2010; Reveles, 2008).

Aprovechando el relajamiento de los controles estatales propio de la transición democrática para defender sus intereses corporativos, estas empresas mediáticas comercializaron volúmenes exorbitantes de propaganda denigratoria amparadas en un mercado desregulado, ignorando sistemáticamente los llamados a la civilidad emitidos por el Instituto Federal Electoral (IFE) en diciembre de 2005, toda vez que la autoridad carecía de las facultades coactivas necesarias para frenar la guerra sucia en pantalla (Reveles, 2008).

Con el propósito fundamental de neutralizar esta perniciosa influencia fáctica que había encarecido exponencialmente las juntas electorales y de garantizar que la competencia fuera un ejercicio genuinamente equitativo —donde existieran oportunidades reales de conquistar los espacios de representación y no un mero ritual predeterminado por el poder económico (Woldenberg, 2003)—, el Congreso procedió a dismantelar de raíz el obsoleto régimen mixto heredado de 1996.

A través de la reforma constitucional de 2007 y su cristalización en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 2008, el Estado expropió virtualmente el control de la propaganda al instaurar una prohibición absoluta y tajante para que partidos, precandidatos, candidatos o cualquier tercera persona física o moral contrataran o adquirieran tiempos en radio y televisión bajo cualquier modalidad, proscribiendo incluso la transmisión de mensajes contratados desde el extranjero (Congreso de la Unión, 2008).

En sustitución de este esquema de libre mercado, el IFE fue instituido como la única autoridad facultada para administrar los tiempos del Estado, monopolizando la distribución de 48 minutos diarios de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión durante los procesos electorales. De esta franja, 41 minutos fueron asignados de manera equitativa a los institutos políticos para la difusión de sus mensajes y promocionales, garantizando una presencia mediática sostenida sin que ello representara un desembolso directo para sus arcas, mientras que los siete minutos restantes se reservaron para los fines propios de la autoridad electoral (Congreso de la Unión, 2008).

Para blindar definitivamente este nuevo cerco comunicacional, la enmienda introdujo candados extraordinarios diseñados para erradicar vicios fuertemente arraigados en la cultura política nacional, ordenando la suspensión total de la propaganda gubernamental en todos los niveles de la administración pública durante la etapa de campañas —con las insoslayables excepciones de información sobre salud, educación y protección civil—, buscando con ello neutralizar la inercia del proselitismo oficialista y forzar el cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. De forma paralela, se elevó a rango constitucional la prohibición explícita de emitir propaganda que denigre a las instituciones o a las personas, dotando a la

autoridad administrativa de una herramienta jurídica inédita y expedita: el Procedimiento Especial Sancionador.

Este novedoso mecanismo otorgó al IFE la potestad fulminante de ordenar a los concesionarios y permisionarios la cancelación y el retiro inmediato de cualquier transmisión infractora, cerrando la pinza de una reforma que transformó para siempre la compleja y dependiente relación entre el poder político, el dinero y los medios de comunicación masiva en México.

Sobre la fiscalización a los recursos de los partidos políticos

La evolución de la vigilancia patrimonial sobre las organizaciones políticas transitó desde los escuetos y opacos informes anuales previstos originalmente en el Código Federal Electoral de 1987 —que por primera vez obligó a rendir cuentas ante la entonces Comisión Federal Electoral (Congreso de la Unión, 1987)— hacia un andamiaje normativo que, pese a sus sucesivas modificaciones en los Códigos de 1990 y 1993 para intentar abarcar el financiamiento privado, el autofinanciamiento y los fideicomisos (Congreso de la Unión, 1993), demostró una profunda insuficiencia estructural.

Ni siquiera la ambiciosa reforma de 1996, que instauró formalmente la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas con un carácter de actuación permanente y redujo los plazos de entrega de los informes de noventa a sesenta días (Congreso de la Unión, 1996), logró dotar a la autoridad administrativa de los "dientes" jurídicos necesarios para escudriñar eficazmente el entramado financiero de las contiendas, dejando al Instituto IFE en una posición de franca vulnerabilidad investigativa frente a la sofisticación contable de los actores políticos.

Esta profunda asimetría entre las limitadas capacidades inquisitivas del órgano electoral y la pericia financiera de las cúpulas partidistas quedó espectacularmente evidenciada durante la fiscalización de la campaña presidencial del año 2000, un proceso histórico que desnudó la existencia de complejas redes de financiamiento paralelo que operaban al margen del escrutinio del Estado.

Los emblemáticos y documentados expedientes del "Pemexgate" —que acreditó el desvío multimillonario de recursos desde el sindicato petrolero hacia la campaña del candidato oficialista Francisco Labastida Ochoa— y el caso "Amigos de Fox" —que develó una inyección masiva de aportaciones empresariales encubiertas a través de asociaciones civiles para sostener el proselitismo del abanderado panista (Nexos, 2006)—, sumados al descarado fraude orquestado mediante la liquidación simulada del Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), cuyas prerrogativas públicas fueron transferidas ilícitamente a las cuentas personales

de sus dirigentes una vez que la organización perdió su registro, demostraron de forma contundente que las agrupaciones se amparaban sistemáticamente en los vacíos legales para burlar la rendición de cuentas y triangular dinero con absoluta impunidad (Lujambio, 2007).

Como respuesta imperativa ante esta vulnerabilidad institucional que amenazaba con corromper la totalidad del sistema democrático y desvirtuar el multimillonario financiamiento público, la Reforma Electoral de 2007-2008 intervino la arquitectura de rendición de cuentas suprimiendo la antigua e inoperante comisión de consejeros para dar paso a la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, erigida como un órgano técnico especializado adscrito al Consejo General del IFE (Congreso de la Unión, 2008).

El avance histórico de esta reingeniería no radica únicamente en la obligación impuesta a los partidos de presentar inéditos reportes trimestrales de avance financiero y detallados informes de precampaña para cerrar el cerco sobre el origen y destino del erario en todo momento (Congreso de la Unión, 2008), sino en el otorgamiento de una facultad inusitada y trascendental en el derecho administrativo mexicano: la potestad absoluta de esta nueva Unidad para trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal, erradicando de tajo los infranqueables escudos que históricamente habían facilitado la simulación, el lavado de dinero y la opacidad, transformando con ello de manera irreversible el paradigma de la vigilancia electoral en México.

Otras disposiciones relacionadas con la fórmula de financiamiento público

La Reforma Electoral de 2007-2008 también modificó las condiciones de acceso al sistema de partidos al establecer que las organizaciones interesadas en obtener registro nacional sólo podrían solicitarlo cada seis años, durante enero del año siguiente a la elección presidencial (Congreso de la Unión, 2008). Esta restricción redujo las posibilidades de incorporación de nuevas fuerzas políticas y, en consecuencia, mantuvo la distribución del financiamiento público principalmente entre los partidos ya registrados durante el periodo comprendido entre 2008 y 2014.

A ello se sumó una contradicción respecto al propósito de reducir los costos de la política: aunque la reforma buscaba racionalizar el gasto electoral, la fórmula para determinar el financiamiento ordinario quedó vinculada al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y al salario mínimo vigente en el Distrito Federal, variables cuyo crecimiento provocaba un incremento progresivo de los recursos públicos destinados a los partidos. Así, la reforma otorgó mayor estabilidad al sistema de financiamiento, pero limitó simultáneamente

la entrada de nuevos competidores y las posibilidades de contener su crecimiento presupuestal (Congreso de la Unión, 2008).

La nacionalización de la fórmula del financiamiento público para los partidos políticos

La elección presidencial de 2012 volvió a evidenciar las limitaciones del sistema de fiscalización electoral, particularmente ante las denuncias relacionadas con el financiamiento de la coalición PRI-PVEM mediante tarjetas de la empresa Monex. La investigación realizada por la Unidad de Fiscalización requirió 670 diligencias durante 211 días y acreditó operaciones por más de 50 millones de pesos que no habían sido reportadas oportunamente; sin embargo, la resolución se produjo cuando la elección presidencial ya había sido calificada y, bajo el marco jurídico vigente, el rebase de los topes de campaña no constituía una causal constitucional de nulidad. De esta manera, el problema no radica únicamente en la existencia de mecanismos de fiscalización, sino en su incapacidad para producir consecuencias oportunas sobre la validez de una elección, revelando nuevamente la distancia entre regulación financiera y equidad efectiva en la competencia (Instituto Federal Electoral, 2011; Instituto Federal Electoral, 2013).

Este escenario constituyó uno de los antecedentes de la Reforma Político-Electoral de 2014, mediante la cual se sustituyó al Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral (INE), se ampliaron las atribuciones de la autoridad nacional sobre los Organismos Públicos Locales Electorales, se incorporaron las candidaturas independientes y se estableció constitucionalmente la posibilidad de anular una elección por el rebase comprobado de los topes de gastos de campaña (Cámara de Senadores, 2014).

La reforma significó, además, un cambio sustancial en la relación entre los ámbitos federal y local, pues la legislación general obligó a las entidades federativas a homologar sus reglas de financiamiento partidista con el modelo nacional, extendiendo a los estados la fórmula de distribución de 70% proporcional a la votación y 30% igualitario (Diario Oficial de la Federación, 2015).

La homologación eliminó esquemas locales que habían desarrollado fórmulas distintas, como Baja California y Colima, donde los recursos se distribuían en una proporción de 50% igualitaria y 50% conforme a la fuerza electoral. Desde esta perspectiva, la nacionalización redujo el margen de decisión de los congresos estatales y generó cuestionamientos respecto de su compatibilidad con la autonomía reconocida a las entidades federativas por el artículo 116 constitucional (Manríquez y Hernández, 2014). Al mismo tiempo, la aplicación generalizada de la fórmula federal incrementó el costo del financiamiento partidista en las treinta y dos

entidades, incorporando más de 1,311 millones de pesos adicionales al sostenimiento de los partidos.

Así, la reforma de 2014 profundizó la centralización iniciada en materia de organización y fiscalización electoral al extenderla también al financiamiento de los partidos. Aunque el propósito fue establecer reglas homogéneas y fortalecer la equidad de las contiendas, sus efectos mostraron una tensión entre estandarización electoral, federalismo y costo presupuestario; particularmente porque el fortalecimiento económico e institucional de los partidos coexistió con una profunda desconfianza ciudadana hacia estas organizaciones, cuya aprobación se situaba alrededor del 19% (Instituto Nacional Electoral, 2014). La nacionalización de la fórmula representa, por ello, una nueva etapa del financiamiento público mexicano: un sistema más uniforme y fiscalizado, pero también más centralizado y costoso.

Conclusión

A manera de conclusión, la evolución del financiamiento de los partidos políticos en México constituye el eje neurálgico sobre el cual se articuló la transición de un régimen autoritario de partido hegemónico hacia una democracia procedimental y plural. A lo largo del siglo XX, la asignación de recursos transitó de ser un instrumento patrimonialista y de control estatal, diseñado para cooptar a la disidencia y preservar una fachada de legitimidad, a convertirse en el motor indispensable para la apertura política. Las sucesivas reformas electorales, detonadas invariablemente por profundas crisis de credibilidad y agudos conflictos sociopolíticos, forzaron al Estado a dismantelar de manera gradual las asimetrías estructurales de la contienda para dar paso a la institucionalización de la oposición.

En este sentido, la trascendental reforma de 1996 representó el punto de inflexión definitivo que, al consagrar la preponderancia del financiamiento público y dotar de plena autonomía a la autoridad electoral, logró instaurar un piso mínimo de condiciones de equidad que se materializó al darse la alternancia en el poder. No obstante, el andamiaje institucional construido engendró contradicciones orgánicas; al vincular estrechamente la supervivencia financiera a la captación de sufragios, los institutos políticos experimentaron una metamorfosis hacia maquinarias estrictamente electorales. Esta burocratización marginó su labor representativa ordinaria y disparó exponencialmente el costo de la democracia mexicana, desvirtuando en gran medida el propósito original del subsidio estatal.

Finalmente, los ajustes normativos posteriores a la crisis de 2006 y la reforma de 2014, impulsados para neutralizar la perniciosa injerencia de los poderes fácticos y erradicar la opacidad financiera mediante un modelo de comunicación restrictivo y una fiscalización

intrusiva, terminaron por consolidar un sistema altamente estandarizado y centralizado. Si bien el Estado logró blindar las campañas frente a los intereses privados, el escenario contemporáneo expone una profunda paradoja: se consolidó un modelo de financiamiento uniforme y estrictamente vigilado que logró derribar el monopolio político, pero que hoy coexiste con una aguda crisis de legitimidad y un marcado distanciamiento ciudadano frente a organizaciones políticas cada vez más onerosas, pragmáticas e hiperdependientes del erario.

Bibliografía

Alcocer, Jorge, compilador (1993). Dinero y Partidos. Propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos. México, CEPNA, S.C., Nuevo Horizonte Editores y Fundación Friedrich Ebert.

Amparo Casar, María, Anatomía de una reforma electoral, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=718#1>

Andrade Sánchez Eduardo (1997). La reforma política de 1996 en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Arriola Woog, Carlos (1994). Ensayos sobre el PAN, México, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial.

Ávila, A. y Vázquez M. (2012). El orden republicano y el debate por los partidos. Partidos, facciones y otras calamidades, México, FCE, pp. 21-50.

Becerra Chávez, Pablo Javier. “La Reforma Electoral de 1996”. Archivo electrónico. http://dcsht.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Politicos%20/1996%20dividido%20/ref%20elec%201996.pdf

Bellingeri, Marco (1993). La imposibilidad del odio: la guerrilla y el movimiento estudiantil en México, 1960-1974. La transición interrumpida. México 1968-1988. México, Universidad Iberoamericana, Nueva Imagen, pp. 49-74.

Benítez Manaut, Raúl. “México 1982-1988, los conflictos políticos en la crisis”, en Estudios Políticos, Núm. 2, Nueva Época, vol.7, abril-junio, México 1988.

Cámara de Diputados. Exposición de motivos, Iniciativa de Código Federal Electoral, 3 de noviembre de 1986.

Cámara de Diputados, Exposición de Motivos de la Iniciativa Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electoral, México, D.F., 7 de diciembre de 1977.

Cámara de Senadores. Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado, México, Distrito Federal, 2007.

Camp, Roderic Ai (1995). La Política en México, Siglo XXI, México.

Campuzano Montoya, Irma (2002). Las elecciones de 1988. Revista Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, volumen 23, México, Instituto de Investigaciones Históricas, pp. 207-241.

Carpizo, Jorge (1995). “La reforma electoral de 1994”, en Alcocer, Jorge (coordinador). Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994. México, Nuevo Horizonte-CEPNA.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993

Congreso de la Unión. Código Federal Electoral, México, D.F., 1987.

Congreso de la Unión, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), México, Distrito Federal, 15 de agosto de 1990.

Congreso de la Unión, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996, México, Distrito Federal.

Congreso de la Unión, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Distrito Federal, 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008.

Córdova Arnaldo (1974). La política de masas del cardenismo. Era, México.

De Andrea Sánchez, Francisco José (1988). Los partidos políticos en la Constitución mexicana de 1917, El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, T. VI. La Constitución mexicana, 70 años después, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM.

Diario Oficial de la Federación 13-IV-07.

Diario Oficial de la Federación, 23-V-2015

Esperanza Martínez, Bernardino (2005). Partidos Políticos: Un paso de su Formación Política Jurídica, Editorial Porrúa, Tecnológico de Monterrey, Segunda Edición, México.

Fernández, Claudia; Paxman, Andrew (2000). El Tigre. Emilio Azcárraga y su imperio Televisa. México, Grijalbo.

Fuentes Díaz, Vicente (1996) Los partidos políticos en México. México, Porrúa.

Gamboa Villafranca, Xavier (1986). La lucha político-electoral mexicana de 1985. México, UNAM.

Garrido, Luís Javier (1991). El partido de la Revolución Institucionalizada (medio siglo de poder político en México). México, Siglo XXI.

Garrido, Luis Javier (1992). “El financiamiento del partido de Estado” en Memoria CEMOS, número 40, marzo, México, pp. 10-12.

Gómez Estrada, José Alfredo (2012). Lealtades divididas. Camarillas y poder en México, 1913-1932. México, Instituto Mora, Universidad Autónoma de Baja California.

González Casanova, Pablo (1965). La democracia en México. México, Ediciones Era.

Guerrero, Manuel Alejandro (2010). “Los medios de comunicación y el régimen político”, en Loaeza Soledad y Prud’homme Jean-François (2010). Instituciones y procesos políticos. Los grandes problemas de México. México, Colmex.

Hinojosa, Juan José ¿Para qué las elecciones?, en Proceso, No.0454-19,15 de julio de 1985.

Instituto Federal Electoral (2014). Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. México, INE, Colegio de México.

Johansson, Frédérick (2012). El imposible pluralismo político. Partidos, facciones y otras calamidades, México, FCE, pp. 106-139.

Jorge Carpizo. “Notas sobre el presidencialismo mexicano”. Kaplan, Marcos (coordinador). Estado, Derecho y Sociedad, UNAM, México, 1981, p. 69-85.

La Jornada, 16 de marzo de 1993

Lajous, Alejandra (1986). Los partidos políticos en México. México, Premia.

Larrosa, Manuel y Valdés, Leonardo (1998). “1994. Entre la legitimidad y la crisis” en Larrosa, Manuel y Valdés, Leonardo (coordinadores). Elecciones y partidos políticos en México, 1994. México, UAM-I, CEDE e Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, México, Ediciones de la Gaceta Informativas de la Comisión Federal Electoral, 1982.

López Villafañe, Víctor (1991). La formación del sistema político mexicano. México, Siglo XXI.

Lustig, Nora, coordinadora (2010). Los grandes problemas de México. Crecimiento económico y equidad, Tomo IX. México, el Colegio de México.

Manríquez Centeno, Jorge, Hernández Arévalo, Roció. “Financiamiento y Fiscalización: las dos caras de la moneda”. Documento inédito, pp. 62.

Marván Laborde, Ignacio (2010). La revolución Mexicana y la Organización Política de México. La cuestión del equilibrio de poderes, 1908-1932. México, CIDE, pp. 1-40. Archivo electrónico disponible en: www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTEP%20218.pdf [Consultado el 6 de abril de 2015].

Medin, Tzivi (1985) El minimato presidencial: historia política del Maximato. México, Ediciones Era.

Meyer, Jean (1989). Elecciones presidenciales 1911-1940. Las elecciones en México, evolución y perspectivas. México, Siglo XXI, pp. 69-99.

Nexos, “Financiamiento político ilegal, Pemexgate y Amigos de Fox”, abril de 2006. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=11863>.

Pellicer de Brody, Olga (1972). México y la revolución cubana, México, El Colegio de México.

Prud'homme, Jean-François (2010). "El sistema de partidos", en Loaeza Soledad y Prud'homme Jean-François (2010). Instituciones y procesos políticos. Los grandes problemas de México. México, Colmex.

Rabasa, Emilio (1999). La Constitución y la dictadura. México, Cámara de Diputados.

Resolución de la Calificación Presidencial. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobada el 5 de septiembre de 2006.

Resultados de la Elección de PRESIDENTE del año 1982. Disponible en: <http://cede.izt.uam.mx:8089/cedeSys/faces/cede/records.xhtml?tableId=25>

Resultados de la elección presidencial de 2006. Disponibles en <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/nac.html>

Reveles Vázquez, Francisco (2008). "Los proyectos políticos de los candidatos presidenciales en el 2006: las propuestas de gobierno" en Becerra Pablo, Larrosa Manuel, Alarcón Víctor (2008). Elecciones y partidos políticos en México 2006. México, CEDE, UAM-I.

Rodríguez Araujo, Octavio (1979) La Reforma Política y los Partidos Políticos en México. México, Siglo XXI.

Santiago Castillo, Javier (1987). PMT. La difícil historia, 1971-1986. México, Editorial Posada, serie "Campo abierto".

Santiago Castillo, Javier (1996). "Las repercusiones políticas del financiamiento público a los partidos políticos". Archivo electrónico. Disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/19961/pr/pr6.pdf

Santiago Castillo, Javier (1998). "El precio de las campañas electorales" en Larrosa, Manuel y Valdés, Leonardo (coordinadores). Elecciones y partidos políticos en México, 1994. México, UAM-I, CEDE e Instituto de Estudios de la Revolución Democrática,

Sartori, Giovanni (2009), Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis, 2ª. Ed., Madrid, Alianza Editorial.

Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Resumen de la resolución por el que se desahoga el caso Monex-tarjetas. Instituto Federal Electoral, enero de 2013. [http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionRelevante/UTSID-](http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionRelevante/UTSID-ufrrpp/RPRMonex.pdf)

[ufrrpp/RPRMonex.pdf](http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionRelevante/UTSID-ufrrpp/RPRMonex.pdf)

Valdez Vega, María Eugenia (2006), "Radio y Televisión en la transición mexicana", en Antonella Attili (Coord.), Treinta años de cambio político en México (1974-2004), Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México.

Woldenberg K., José (2003), "Relevancia y actualidad de la contienda", en Carrillo, Manuel, et. al, (Coords.), Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia, FCE, México.

Zermeño, Sergio (2003). México, una democracia utópica: el movimiento estudiantil de 1968. México, Siglo XXI.