



FLACSO
MÉXICO

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México**

**Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
XI (undécima) promoción
2012-2014**

**Institucionalización y financiamiento público de los partidos
políticos en México: periodo 1994-2012**

**Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos
Presenta
Moisés Antonio Flores Castillo**

**Directora de Tesis: Dra. Irma Méndez de Hoyos
Seminario de tesis: Procesos políticos contemporáneos de América Latina.
Línea de investigación: Procesos políticos, representación y democracia.**

México, D.F., septiembre de 2014

**Estudios de posgrado realizados gracias al auspicio de la Beca Nacional para Estudios
de Posgrado del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).**



FLACSO
MEXICO

Resumen: El objetivo de la presente investigación es mostrar la importancia del financiamiento público en torno a los partidos políticos nacionales de México. La premisa fundamental es que dichos recursos impactan de forma positiva en estas organizaciones, al favorecer sus procesos de institucionalización. Para contrastar dicha afirmación, se retomaron las características principales del sistema electoral mexicano sobre la financiación de los partidos con el objeto de diseñar una investigación que se adecuara a condiciones esenciales como la información disponible. Con indicadores basados en resultados electorales a nivel distrital y nacional, y la financiación pública y privada de los partidos, se realizaron ejercicios estadísticos con técnicas de MCO para series de tiempo con efectos fijos que permitieron evidenciar la relación entre financiamiento e institucionalización partidista. Los resultados muestran que existe una asociación directa entre la institucionalización de los partidos, su financiación y acceso a cargos de elección. Del mismo modo, señalan que la alta concentración de los recursos, tanto públicos como privados, y en el acceso a cargos de elección, impactan negativamente la institucionalización de los partidos de menor convocatoria, por lo que se sugiere emplear al financiamiento público como un mecanismo que genere equidad entre los partidos.

Palabras clave: Partidos políticos, financiamiento público y privado, institucionalización, cargos de elección, México.

Abstract: The objective of this research is to show the importance of public funding around the national political parties of Mexico. The basic premise is that these resources positively impact on these organizations to further the institutionalization processes of the parties. To test this assertion, the main features of the Mexican electoral system resumed regarding the funding of political parties in order to design an investigation that was adequate for essential conditions and the information available. With information on the election results at the district and national levels, and public and private funding of political parties, were performed exercises using statistical techniques OSL for time series analysis with fixed effects that allowed demonstrating the relationship between the party funding and your institutionalization. The results show a direct association between party institutionalization, your funding and access to elected positions in the three levels of government. Similarly, the results note that the high concentrations of resources, both public and private, and access to elected positions, have negative impact to the institutionalization of smaller parties, so we suggest use public funding as a mechanism that generates equity between the parties.

Key Words: Political parties, public and private funding, institutionalization, elected positions, Mexico.



FLACSO
MEXICO

Dedicatoria

El esfuerzo y resultado de este trabajo se lo dedico a mis mayores inspiraciones: a mi madre, a mi tía Imelda, mi hermana, a mis hermanos, a mi amor Nydia, a mis sobrinas y sobrinos.

A ti mamá porque de ti aprendí el valor de la responsabilidad y la perseverancia, el amor y dedicación hacia el trabajo. Siempre me apoyas y guías mi camino con tus consejos, y la confianza que has depositado en mí me hace fuerte en momentos de adversidad. Por todo, estoy profundamente agradecido contigo mamá.

A ti Imelda, pues desde pequeño me cuidaste y con paciencia y amor orientaste mi camino. Siempre me escuchaste y confiaste en mí; tus palabras de aliento siempre me inspiraron para continuar.

A ustedes, Tania, Carlos y Edgar, pues han sido mis cómplices de vida. Con ustedes he compartido los momentos más felices, y he aprendido mucho; los admiro y los quiero.

A ti Nydia, que siempre has estado allí, para apoyarme en los momentos difíciles. Tú, tu esfuerzo, dedicación y constancia han sido siempre mi principal inspiración. Tú, que has sido mi confidente, mi mejor amiga y mi amor, eres mi aliento para continuar cada día.
Te amo.

A ustedes, Luis, Leo, Jacque, Sofi y Emi, que con su inocencia y amor han traído a mi vida mucha alegría.



FLACSO
MEXICO

Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer a la Universidad Autónoma Metropolitana, pues en fue la institución que me abrió las puertas al mundo maravilloso de la ciencia. Mi formación, y postura en buena medida se las debo a tan noble institución y su personal docente, en especial a Jorge Fuentes Morúa y Gustavo Emmerich, ambos están haciendo ciencia política en un lugar mejor, y Laura del Alizal, por su amabilidad y consejos.

También quiero agradecer a la FLACSO, que como institución formadora de conocimiento tuvo confianza en mí para realizar mis estudios de posgrado, y así cumplir una de las metas más importantes de mi vida. A la FLACSO y su personal extendiendo mi más profundo agradecimiento y admiración, pues como estudiantes nos hacen sentir privilegiados de pertenecer a tan gran institución.

En la FLACSO mi panorama político, económico y científico creció gracias a profesores como Luis Daniel Vázquez, Julio Aibar, J. Mario Herrera, Alejandro Alegría, Rodrigo Salazar, entre otros, que con sus cursos y comentarios, nos inspiran a dar lo mejor de nosotros, a todos les digo gracias.

Quiero agradecer de forma especial a mi directora de Tesis, la Dra. Irma Méndez de Hoyos, que con sus consejos y experiencia orientó el camino de mi investigación. Sus recomendaciones y críticas siempre fueron puntuales y valiosas, muchas gracias.

De igual forma quiero agradecer a los lectores de este trabajo, y que también fueron mis profesores, el Dr. Víctor Alarcón Olguín y el Dr. Enrique Cuna Pérez, pues su prestigio y experiencia fueron reflejados en sus sugerencias, muchas gracias.

Índice general

Agradecimientos	i
Índice general	ii
Índice de figuras, gráficas, cuadros y tablas	v
Introducción	1
I. Aproximación al problema de estudio.....	3
II. Partidos, representación y financiamiento público.....	5
III. El financiamiento político en México.....	6
IV. Objetivo e hipótesis.....	7
V. Resumen metodológico y estructura de tesis.....	10
Capítulo 1. Partidos políticos, institucionalización y el financiamiento político	11
1.1 Partidos, el problema de agente-principal (riesgo moral).....	11
<i>1.1.1 Institucionalización partidista</i>	15
1.2 Democracia, dinero y partidos políticos.....	19
<i>1.2.1 Información imperfecta y el proceso político</i>	22
<i>1.2.2 Donantes y campañas electorales y grupos de interés</i>	23
<i>1.2.3 El problema de la simultaneidad</i>	26
<i>1.2.4 Campañas y políticas</i>	27
1.3 Democracia, partidos como agentes de representación política y el financiamiento público.....	28
1.4 Algunas distorsiones del financiamiento público.....	31
Capítulo 2. Diseño de investigación y metodología	34
2.1 Diseño de investigación.....	34
2.2 Fuentes y operacionalización de variables.....	35
2.3 Metodología e indicadores.....	38

Capítulo 3. Los partidos en México: transición a la democracia, régimen electoral, financiación e institucionalización	45
3.1 Transición a la democracia: régimen electoral y financiamiento de los partidos.....	45
3.1.1 <i>Los primeros pasos desde el autoritarismo</i>	46
3.1.2 <i>La configuración de un régimen más democrático y equitativo</i>	49
3.1.3 <i>Los comicios de 2006 y las modificaciones en materia de financiamiento</i>	52
3.2 El fortalecimiento partidista en el régimen electoral.....	58
A. <i>Factores financieros: financiamiento público y financiamiento privado</i>	59
B. <i>Factores políticos e institucionales</i>	61
3.3 Institucionalización y nacionalización del sistema de partidos en México.....	62
3.3.1 <i>Institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina</i>	63
3.3.2 <i>Institucionalización del sistema de partidos</i>	65
3.3.3 <i>Nacionalización del sistema de partidos</i>	70
3.4 Acceso a cargos de elección popular.....	73
3.5 Resumen.....	77
Capítulo 4. El financiamiento de la política en México	79
4.1 La financiación política en contexto.....	79
4.2 Partidos, membresía y financiamiento.....	82
4.3 Partidos protagonistas y candidatos pasivos.....	88
4.4 Financiamiento político en México.....	90
4.4.1 <i>Financiamiento público</i>	92

4.4.2 <i>Financiamiento privado</i>	95
Capítulo 5. El financiamiento de los partidos y su institucionalización	102
5.1 Financiamiento público e institucionalización partidista	104
5.1.1 <i>Institucionalización</i>	104
5.1.2 <i>Nacionalización</i>	106
5.2 Financiamiento público y acceso a cargos de elección.....	109
Conclusiones	116
Bibliografía	120
Apéndice1. Descripción de estimaciones respecto a resultados electorales y otros indicadores	127
Anexo estadístico.....	133

Índice de figuras, gráficas, cuadros y tablas

Figura 1.	Relación de los partidos con la sociedad y el Estado.....	8
Figura 2.	Estrategias y tácticas de influencia política de los grupos de interés.....	25
Figura 3.	Partido de masas.....	29
Gráfica 3.1	Financiamiento público directo de los partidos políticos en México, promedio 1998-2012.....	53
Gráfica 3.2	Ingresos totales de partidos/coaliciones y gastos en la radio y la televisión, PEF México 2006.....	55
Gráfica 3.3	Porcentaje del gasto total de los partidos ejercido por los comités estatales (1998-2012).....	60
Gráfica 3.4	Volatilidad electoral: Elecciones Federales, México 1994-2012.	66
Gráfica 3.5	Identificación de los ciudadanos con los partidos en México, 1996-2012.....	67
Gráfica 3.6	Porcentaje de legisladores que considera indispensable la existencia de los partidos en un régimen democrático, México 1994-2012.....	68
Gráfica 3.7	Índice de nacionalización, partidos políticos nacionales, México 1994-2012.....	72
Gráfica 3.8	Estimación de la población gobernada a nivel estatal, por año y partido, México 1994-2012.....	76
Gráfica 3.9	Elecciones municipales ganadas por partido político, México 1995-2012.....	77
Gráfica 4.1	Desconfianza hacia los partidos políticos, México 1996-2010....	85
Gráfica 4.2	Financiamiento de militantes por partido.....	86
Gráfica 4.3	Percepción del aumento de la corrupción, México 1996-2010...	87

Gráfica 4.4	Diputados y senadores cuyos gastos de sus respectivas campañas superaron el promedio en la elección de su distrito/estado, PEF México 2012.....	90
Gráfica 4.5	Financiamiento público total de los partidos políticos nacionales, México 1998-2012.....	93
Gráfica 4.6	Razón entre el financiamiento público total de los partidos y sus gastos totales anuales, México 1998-2012.....	94
Gráfica 4.7	Porcentaje del financiamiento de los simpatizantes respecto al financiamiento público total, México 1998-2012.....	95
Gráfica 4.8	Financiamiento privado total de los partidos: general y en años electorales, México 1998-2012.....	97
Gráfica 5.1	<i>Swings</i> y diputaciones por MR. Modelo con efectos fijos.....	106
Gráfica 5.2	Nacionalización partidista y diputados por MR. Modelo con efectos fijos.....	108
Gráfica 5.3	Financiamiento público y diputados por MR, Modelo con efectos fijos.....	111
Gráfica 5.4	Gubernaturas y edad de los partidos. Modelo con efectos fijos...	113
Cuadro 2.1	Dimensiones de la nacionalización partidista y tipos de sistemas de partidos.....	42
Cuadro 3.1	Reformas electorales y el financiamiento de los partidos políticos en México (1977-2008).....	56
Cuadro 3.2	Institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina.....	64
Cuadro 3.3	Institucionalización del sistema de partidos en México (1994-2012).....	69
Cuadro 3.4	Índice de nacionalización partidista (PSN), por año y partido, México 1994-2012.....	71
Cuadro 3.5	Nacionalización del sistema de partidos en México (1994-2012).....	73

Cuadro 3.6	Número de diputados por principio de MR, por legislatura y partido, México 1994-2012.....	74
Cuadro 3.7	Número de gubernaturas por partido y por año, México 1994-2012.....	75
Cuadro 3.8	Resumen: Institucionalización y nacionalización del sistema de partidos en México, 1994-2012.....	78
Cuadro 4.1	Número de militantes de los tres partidos mayoritarios en México.....	84
Cuadro 4.2	Proporción del financiamiento de los “grandes donantes” respecto al financiamiento total de los simpatizantes, PEF México 2006...	99
Tabla 5.1	Modelos para <i>swings</i> electoral por partido.....	105
Tabla 5.2	Modelos para índice de nacionalización por partido.....	107
Tabla 5.3	Modelos para la elección de diputados por MR.....	110
Tabla 5.4	Modelos para la elección de gobernadores.....	112
Tabla 5.5	Modelos para la elección de alcaldías municipales.....	114



FLACSO
MEXICO

Introducción

En México, al igual que en otros países, el proceso de consolidación democrática es un camino lleno de retos, pues en él se generan las condiciones necesarias para que la sociedad civil (asociaciones, grupos étnicos, movimientos sociales, etc.), empresas, partidos políticos y gobiernos confronten posiciones en torno a la definición de políticas públicas, formulación y reformulación de leyes, asignación de recursos públicos, etc.

A este proceso se apareja, además de la creciente actividad de la sociedad civil, lo que pareciera ser un descontento generalizado sobre el papel que desempeñan los partidos políticos, organizaciones que otrora se consideraba debían ser los principales interlocutores entre la sociedad y el Estado. Así, a pocos años de la transición democrática de México, las instituciones partidistas han visto descender su credibilidad entre una buena parte de los ciudadanos, quienes también rechazan su identificación con estas organizaciones, tal como sucede en varios países democráticos, aunque en distintos niveles¹.

Paradójicamente, el descenso en la “popularidad” de los partidos se ha visto contrapuesto por la legislación electoral que, en el caso de México, mantiene a estas agrupaciones como actores *sine qua non* del régimen democrático. La Constitución y el recién derogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) dotaron a los partidos desde los años noventa, además de la exclusividad en la competencia electoral para ocupar cargos públicos² y otros estímulos organizativos, con una cantidad importante de recursos públicos para financiar de forma directa (en efectivo) e indirecta (en especie) el sostenimiento de sus actividades, tanto políticas como electorales.

¹ Payne (2006), con información del Latinobarómetro, muestra que la identificación partidista en Latinoamérica ronda en promedio el 18% de los encuestados, mientras quienes afirman haber elegido partido para votar en eventuales elecciones apenas se acercan al 50%.

²² En 2013 la reforma al artículo 35 y 116 de la Constitución permite la inclusión de candidaturas independientes en los procesos electorales, por lo que en contraposición de las denominadas “candidaturas ciudadanas”, se permitirá la postulación de candidatos sin ningún tipo de apoyo partidista.

Esta decisión, por supuesto, se apoya en la afirmación de que los partidos políticos son instituciones fundamentales para el régimen democrático, pues como lo muestran diferentes estudios politológicos, estas formaciones representan un canal por medio del cual la sociedad expresa sus necesidades al gobierno y demás órganos de decisión del Estado (Duverger, 1974; Panebianco, 1995; Sartori, 1992). Por tal motivo, el estudio de los partidos políticos se ha planteado en diferentes ángulos, sea desde dentro, como organizaciones individuales; o desde fuera, como integrantes de un sistema de partidos, agentes de socialización y representación política. Esto ha promovido el interés sobre una cuestión que para fines de esta investigación consideramos trascendental: el posible vínculo entre los aspectos internos y externos de los partidos, es decir, entre su organización y su actuación política dentro de la sociedad.

Estudios como los de Michels (1969), Duverger, (1974), Von Beyme (1986), Panebianco (1993), Kirchheimer (1966), Katz y Mair (1995), entre otros, sugieren exhaustivos análisis sobre la forma de organización partidista y cómo esto determina el acercamiento de los partidos con la sociedad y su papel en la esfera pública. Por otro lado, Sartori (1992) analizó el camino opuesto, es decir, cómo la sociedad y los sistemas electorales establecidos afectan la organización de los partidos y el grado de competencia entre ellos.

Sin embargo, en los estudios ahora clásicos sobre partidos políticos existe una constante: los partidos políticos existen dadas las condiciones democráticas que prevalecen en los lugares donde se han estudiado. Pero ¿qué ocurre en los países donde las condiciones para el surgimiento y supervivencia de los partidos son adversas? ¿Cómo influye el sistema electoral en ellos? Los estudiosos del tema han señalado que incentivar el surgimiento y permanencia de estas organizaciones es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el tránsito del autoritarismo hacia la democracia (Dahl, 1989; O'Donnell, 1986).

Con base en lo anterior, algunos especialistas (Alcocer, 1993; Zovatto, 2003, Gutiérrez y Zovatto 2011; Córdova, 2001; Lujambio; 2003, entre otros) afirman que el sostenimiento financiero de los partidos por parte del Estado es un elemento que contribuye de diferentes maneras con el sistema democrático. Estos recursos tienen como objetivo mantener vigentes a los partidos y promover la competencia electoral. En

el mismo sentido, el dinero público en los partidos cumple la función de mantener la independencia de estos partidos respecto a los grupos de interés, principalmente de aquellos que detentan un gran poder económico, al reducir las necesidades financieras de los partidos y con ello los posibles compromisos políticos con dichos grupos. Finalmente, dado que cualquier organismo que haga uso de recursos públicos es sujeto de fiscalización por parte de la autoridad competente, el financiamiento público abre la puerta a un asunto anteriormente “desconocido” o invisible en los partidos (Sartori, 1992: 130), es decir, al origen y destino de sus recursos financieros, con lo que se busca reducir, y en su caso castigar, los posibles actos de corrupción y financiamiento con recursos ilícitos (Alcocer, 1993; Córdova y Murayama, 2007; Ferreira, 2006).

I. Aproximación al problema de estudio

Las democracias modernas se caracterizan por estar asentadas en sistemas económicos fundamentalmente capitalistas, sea con mayor o menor involucramiento estatal en la producción y distribución de bienes y servicios. No obstante, este sistema económico se ha caracterizado históricamente por mantener una distribución desigual del ingreso, la renta y la propiedad entre los individuos. Esto evidentemente contrasta con el régimen democrático que garantizan la igualdad política en el sentido de un ciudadano, un voto (Przeworski, 2010). Por tal motivo, en estas sociedades la confrontación de intereses tiene frecuentemente un esquema asimétrico, que depende entre otras cosas, de la capacidad de movilización de recursos de los agentes y las condiciones objetivas que prevalecen en la sociedad (Przeworski, 1990). Los intereses entendidos como utilidad, ventaja, oportunismo o facilidad, en las sociedades capitalistas se confrontan de forma asimétrica dada la capacidad de los grupos e individuos, y de sus recursos en ciertas circunstancias materiales y temporales. Esta asimetría puede ser preponderantemente económica, por lo que es fácilmente trasladada a las relaciones políticas y a la contienda electoral, donde, por ejemplo, algunos partidos se encuentran en ventaja con respecto a otros, ya sea por su nivel e convocatoria, el estrato social de sus simpatizantes y donantes, su cercanía con el gobierno o simplemente por su longevidad en la vida política de un país.

Por lo tanto, si reconocemos en los comicios el proceso institucionalizado de confrontación de intereses en el que los partidos se disputan el poder político, es casi automático reconocer que dicho proceso no está exento de asimetrías. Más aún, cuando las elecciones han adquirido las características propias de las sociedades modernas, es decir, electorados masivos constituidos por miles y a veces (dependiendo del cargo en disputa) millones de ciudadanos, con los que el acercamiento solamente es factible por medio de convocatorias multitudinarias y los *mass media* (Aziz Nassif e Isunza, 2007). En esas circunstancias los costos de campaña se incrementan cada vez más, lo que vuelve a la situación financiera de los partidos un elemento crucial para la competencia electoral.

Bajo esas circunstancias los partidos se ven obligados a recurrir a fuentes suficientes de financiamiento con el objetivo de: 1) mantener la permanencia de su organización, cuya estructura alcanza en ocasiones niveles nacionales y; 2) competir de forma efectiva y periódica en las elecciones, manteniendo expectativas razonables de triunfo. Sin embargo, esto puede traer consecuencias adversas para el sistema democrático, como agudizar la asimetría entre partidos, el que estos lleguen a atender de manera más acuciosa los intereses de sus donantes y no los del electorado, y lo que sería peor, recurrir a fuentes de financiamiento ilícito, sea con actos de corrupción gubernamental o asociación con el crimen organizado.

Por su parte, la visión pluralista explica que el sistema democrático-capitalista posibilita la existencia de un sinnúmero de intereses, los cuales compiten entre sí para influir en las decisiones de gobierno y en la agenda estatal. De este modo, mientras mayor es el número de intereses disminuye la posible imposición de alguno sobre el resto, de modo que se mantiene una distribución “normal” en torno al “elector mediano” (Dahl, 1989, Downs, 1973). Esta explicación de algún modo busca dar cauce a la controversia sobre la asimetría social y su posible influencia sobre la forma de gobierno democrático y la competencia político-electoral. En cualquier caso, es claro que el sistema democrático asentado en regímenes económicos de tipo capitalista mantiene algunos conflictos asociados con la desigualdad económica, y esto genera consecuencias políticas a las que no escapan los partidos y su actuación dentro del sistema democrático.

II. Partidos, representación y financiamiento público

En los sistemas democráticos los partidos se mantienen como receptores de las preferencias sociales, es decir, como articuladores de intereses (Alcántara, 2004) y protagonistas de la contienda político-electoral, por lo que sostienen una relación cuasi permanente con el Estado y sus instituciones (Katz y Mair, 2007). Sin embargo, la dinámica actual de la competencia electoral plantea algunos cuestionamientos acerca de la forma en que los partidos obtienen los recursos necesarios para soportar grandes y costosas campañas electorales, así como una estructura organizativa permanente. Por tal motivo, una cuestión que debe considerarse importante es si el origen o fuentes de financiamiento pueden influir en el sistema de partidos, esto es, que el aumento en el costo de hacer política genere los incentivos suficientes para: 1) la formación de acuerdos entre los partidos y otros actores como grupos de interés, corporaciones o incluso agentes extranjeros, que sobrepasen la esfera y líneas partidistas por medio de un *quid pro quo* entre el financiamiento político y el apoyo u omisión de determinadas políticas en beneficio de esos donantes; 2) una competencia desigual en la que sólo los partidos con recursos materiales suficientes puedan disputar los cargos de elección, mientras desaparecen los partidos carentes de recursos aunque no de propuestas políticas, y; 3) que las necesidades financieras de los partidos los orillen a acudir a fuentes de financiamiento ilegales, permitiendo una posible colusión entre gobernantes y criminales.

Por estas razones, la creciente necesidad de recursos que tienen los partidos podría minar tanto a las propias organizaciones como a su posición ante el electorado pues, por un lado, se ponen en entredicho las jerarquías, líneas políticas y programas partidistas al establecerse acuerdos con grupos o individuos ajenos al partido a cambio de sus donaciones. Esto al mismo tiempo endurece la percepción de la opinión pública que asocia a los partidos con corrupción, nepotismo y falta de representatividad ante las instituciones del Estado (Linz, 2007), lo que se complica más cuando se descubre algún tipo de colusión entre partidos y grandes empresas, grupos de interés o aun delictivos.

Lo anterior lleva a una de las principales consecuencias de la dinámica electoral moderna y el descrédito partidista, a saber, la personalización de la política y el alejamiento de los candidatos de las líneas de partido. Esto promueve la desvinculación

de algunos contendientes que prefieren su postulación independiente a los partidos, lo que implica importantes consecuencias políticas en términos de democracia representativa, como son la ausencia de disciplina partidista, la completa inexistencia de programas políticos de largo alcance al cual se apeguen los posibles gobernantes, etc.³

Como solución a estos problemas, los especialistas afirman que el financiamiento público de los partidos puede impedir que las necesidades materiales sean un elemento determinante. En otras palabras, el dinero público contribuiría con el sistema democrático al dotar a las organizaciones partidistas de independencia financiera y favorecer así su estabilidad organizativa y su capacidad para competir en los procesos electorales. De este modo, los partidos mitigan su dependencia financiera, se incrementa la equidad en la contienda electoral, y se mantiene un ejercicio de representación política acorde con las preferencias sociales, reflejando los clivajes políticos y no sólo la desigualdad de tipo económica o material.

No obstante, para algunos el financiamiento público de los partidos no es la panacea de la representación política, pues reconocen la existencia de desventajas entre las que destacan que: 1) los partidos pueden volverse dependientes de dinero público y alejarse del electorado en la medida en que sus incentivos por esta cercanía se reducen al contar con una fuente estable de recursos; 2) según las reglas de acceso, castigar o beneficiar a ciertos partidos y como consecuencia; 3) reducir la competencia electoral por la *cartelización* del sistema de partidos (Mair, 1997). Por lo tanto, consideramos necesario ahondar en este tema para mostrar las ventajas y desventajas de la financiación pública de los partidos.

III. El financiamiento político en México

En México, desde la década de los ochenta del siglo XX, la legislación electoral ha adoptado la receta del financiamiento público de los partidos como un elemento fundamental para la democracia representativa. Al cumplir ciertos requisitos para su registro nacional, los partidos reciben del erario recursos suficientes para llevar a cabo

³ Una postura interesante es la de Franzé (1994), quien sostiene que el financiamiento privado de los partidos y las candidaturas independientes tiene como consecuencia reducir la capacidad de control que ejercen los ciudadanos por medio de su voto, es decir, los políticos independientes pueden entrar y salir de la política sin muchas consecuencias, a diferencia de los partidos quienes asumen las consecuencias políticas de los actos de sus miembros durante sus mandatos.

sus actividades ordinarias y de campaña, los cuales pueden ejercer de forma independiente. De manera complementaria la legislación incluye restricciones a las fuentes de financiamiento privado, tanto de militantes como de simpatizantes, y mantiene un sistema de fiscalización que busca impedir el acceso de recursos ilícitos y de procedencia dudosa a los partidos y la contienda electoral.

Dicho régimen electoral se ha ido modificando y adaptando para cumplir con los objetivos democráticos que se le atribuyen. Las modificaciones más importantes, como analizaremos más adelante, fueron producto de los comicios presidenciales de los años 2000 y 2006, los cuales evidenciaron que: 1) el sector privado, principalmente empresas, corporaciones y asociaciones patronales pueden apoyar a los partidos por vías alternativas sin que sus recursos sean fiscalizados por la autoridad electoral; 2) el apoyo del sector privado puede influir de forma negativa al romper con la equidad de la contienda electoral; y 3) que la intervención del sector privado a través de los medios de comunicación es un factor importante de inequidad en la competencia entre partidos. Además, resaltó la posible influencia que el sector privado puede ejercer sobre los partidos, por lo que una de las medidas más recientes fue reducir el monto máximo que los simpatizantes pueden donar a estas organizaciones.

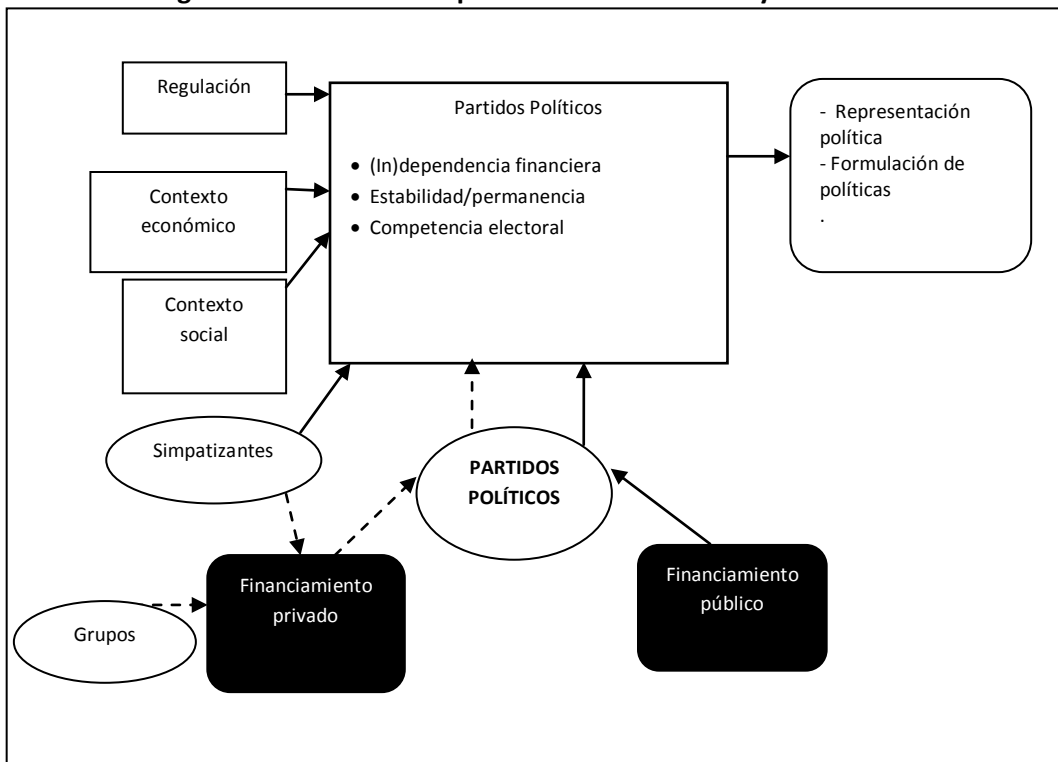
De esta manera, la dinámica de los comicios en los años 2000 y 2006 contribuyeron a plantear en buena parte de la población dudas sobre la representatividad política de los partidos y, por ende, las virtudes de financiar con recursos públicos a estas instituciones. Uno de los argumentos principales es la lejanía que mantienen estas organizaciones respecto de las demandas de la sociedad civil y, en contrapartida, lo onerosas que podrían considerarse las prerrogativas que perciben. Es por ello que esta investigación propone reconocer los efectos del financiamiento público sobre los partidos nacionales en México, de modo que se pueda señalar su relevancia en términos democráticos.

IV. Objetivo e hipótesis

Para ser esquemáticos, en la Figura 1 planteamos la relación que los partidos mantienen con la sociedad y el Estado. De acuerdo con Przeworski (1990) los partidos son relativamente autónomos, sin embargo, de la sociedad reciben recursos de financiación y apoyo, señales respecto de las preferencias sociales y económicas en forma de contexto,

mientras que el Estado financia sus actividades e impone restricciones en cuanto a las fuentes y uso de los recursos por medio de la fiscalización que ejerce la autoridad electoral. Como resultado de este entramado de relaciones, los partidos generan productos para la sociedad en forma de representación política y formulación de políticas. De este modo, la intervención estatal por medio del financiamiento y regulación de los partidos buscaría generar esquemas de representación política acordes con el ideal democrático.

Figura 1. Relación de los partidos con la sociedad y el Estado



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Como se aprecia, las líneas en torno al financiamiento privado de grupos y simpatizantes son discontinuas, por ser inciertas y no fijas, a diferencia de los subsidios públicos.

Dado lo anterior, planteamos que el régimen electoral y los partidos nacionales en México, nos permiten contrastar empíricamente algunas hipótesis en torno al financiamiento público de los partidos, ya que allí estas instituciones residen en el orden constitucional como organizaciones de interés público desde 1977, y desde entonces hasta la actualidad se han elaborado una serie de reformas constitucionales y

promulgado leyes cuyo fin ha sido el de sostener a los partidos como instituciones fundamentales del régimen democrático. Para ello, se destina una cantidad nada despreciable de recursos públicos, que alcanzan niveles superiores al 90% (en promedio) de los ingresos de estas organizaciones, por no mencionar a aquellas que dependen por completo del erario.

Además, para algunos ciudadanos la pertinencia de destinar recursos del erario a la financiación de los partidos es cuestionable, pues consideran que son organizaciones poco representativas, corruptas o con pocos vínculos con la sociedad, de tal suerte que exigen la reducción de estos recursos por considerarlos dispendiosos. No obstante, distintos hechos que evidencian la asociación de candidatos y partidos con grupos de interés y poderes fácticos (como el caso “Amigos de Fox” y el “Pemexgate”), así como con recursos ilícitos provenientes de la delincuencia organizada (principalmente del narcotráfico), han mantenido la percepción generalizada de que es preferible tener partidos financiados por el Estado que por grupos de interés o criminales.

Por lo anterior, la actual investigación propone analizar dos procesos que parecen paralelos, por un lado, el aumento paulatino de los recursos públicos con que se financia a los partidos en México, y por otro, el crecimiento, en número y capacidad electoral, de las organizaciones políticas contendientes. Esto, por supuesto, plantea la posibilidad de que dichos procesos estén vinculados, es decir, que las prerrogativas de los partidos incidan en su fortalecimiento institucional y capacidad electoral.

Para abordar este problema formulamos la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo ha contribuido el régimen electoral y de financiación de los partidos en México con la institucionalización de estas organizaciones, considerando que allí los recursos públicos prevalecen sobre los privados, y que estos últimos se someten a restricciones importantes?

De lo anterior, nuestra hipótesis principal sugiere que el financiamiento público de los partidos nacionales es un elemento que contribuye con la institucionalización partidista, lo cual está fuertemente relacionado con la capacidad organizativa, política y electoral de dichas organizaciones, es decir, la efectividad con que están presentes en la preferencia del electorado de forma estable, territorialmente extensa y con acceso a los cargos de elección popular.

A partir de lo arriba mencionado, debemos señalar que el objetivo de este esfuerzo es contribuir a la discusión académica en torno a los partidos como instituciones de representación política, exponiendo el papel del financiamiento político. En ese sentido buscamos definir un esquema de análisis empírico que pueda ser aplicado en estudios más profundos, en diferentes contextos políticos y que permita identificar las virtudes del financiamiento público de los partidos para el sostenimiento del sistema democrático.

V. Resumen metodológico y estructura de tesis

La siguiente investigación consiste en un análisis longitudinal de la institucionalización de los partidos políticos con registro nacional en México durante el periodo 1994-2012. Por medio de distintos indicadores generados a partir los resultados electorales distritales, estatales y municipales e información sobre la financiación pública federal y privada de los partidos, se elaboró un análisis cuantitativo de la institucionalización de estas organizaciones y la relación que guarda con la financiación de sus actividades.

Esta investigación se presenta en cinco capítulos. El primer capítulo consiste en la elaboración de un marco teórico en el que se define en qué consiste la institucionalización partidista y la relación que guarda con su financiamiento. El siguiente mostrará el diseño de investigación y el resumen metodológico para el manejo de datos e indicadores para abordar el problema de investigación. El tercer capítulo muestra la evolución del régimen electoral y de financiamiento de los partidos hacia la transición democrática de México y su influencia sobre la institucionalización partidista a partir de evidencia empírica sobre la institucionalización del sistema de partidos, su nacionalización y la consecuente competencia por los cargos de elección popular. En el cuarto capítulo se presentan los pormenores del financiamiento de los partidos, así como su dinámica y consecuencias para la institucionalización de los partidos en México. El capítulo quinto versa sobre la relación empírica entre la institucionalización de los partidos y el financiamiento político demostrada a partir de un análisis estadístico. Por último se presentan las conclusiones.

Capítulo 1

Partidos políticos, institucionalización y el financiamiento político

En las democracias modernas, y en especial las más jóvenes como la de México, la elección de los gobernantes a través de comicios periódicos y la competencia entre partidos se han visto envueltas en una serie de problemas asociados con el financiamiento de las campañas electorales; una relación controvertida entre dinero, campañas políticas, partidos y democracia. Por ello, en este capítulo se presenta un análisis teórico de los efectos que tiene el dinero en torno a los partidos, la competencia electoral y el régimen democrático, así como el concepto de institucionalización partidista y su pertinencia teórica y analítica para nuestra hipótesis.

1.1 Partidos, el problema de agente-principal y riesgo moral

El análisis de los partidos como agentes de representación política en la actualidad exige el planteamiento de varias cuestiones importantes. Una de ellas es saber si existe una relación entre el origen de los recursos que utilizan los partidos y su papel como agentes de representación política. Más claramente ¿es posible que influyan en los partidos los individuos o grupos que los financian? Y de existir esta relación ¿el financiamiento público sirve para limitar la influencia de estos actores?

Desde el estudio de políticas públicas, Bachrach & Baratz (1962) y Schattschneider (1975) plantearon la influencia de los grupos de presión y de interés sobre la definición de la agenda de gobierno, no obstante, ninguno hizo alusión específica a los partidos políticos. Otros, de forma más directa, han propuesto una serie de planteamientos teóricos y modelos que tratan de explicar cómo puede influir el dinero de los donantes (grupos de interés, corporaciones, etc.) en la competencia interpartidista y en la definición de políticas (Austin & Tjernström, 2003; Bronars & Lott, 1997; Fox, 2004; Grossman & Helpman, 2001; Mayer, Werner & Williams, 2006; Pinto-Duschinsky, 2002). Los interesados en los aspectos institucionales y en los sistemas electorales han

propuesto una serie de intervenciones de la autoridad electoral para eliminar las “distorsiones” surgidas durante los comicios como producto del posible establecimiento de un *quid pro quo* entre donantes y partidos (Gutiérrez y Zovatto, 2011; Guerrero, 2003; IFE, 2003; OEA, 2011). Por su parte Koß (2011) analiza el origen del financiamiento público hacia los partidos en países europeos y concluye que su concepción se puede resumir en el “discurso de la corrupción”; es decir, que la implementación de esta medida surge primordialmente para eliminar las fuentes irregulares de financiamiento y “moralizar la vida política”, mas no para limitar la influencia de los donantes sobre los partidos.

La variedad de estudios y sus enfoques son la muestra de que la relación dinero y política es compleja, y que existen dificultades para hacer investigación científica como la ausencia de información confiable por la discreción con que candidatos y partidos financian sus actividades. Por ello, proponemos acotar la forma de abordar el tema a partir del siguiente argumento: la financiación pública de los partidos fortalece a estas organizaciones reduciendo, por un lado, las distorsiones de la competencia electoral democrática asociadas con el financiamiento político y, por otro, el *riesgo moral* que implica el que los partidos dependan financieramente del sector privado. A partir de dicho argumento, en este capítulo se desarrollará lo que en términos teóricos proponemos como institucionalización partidista, y cómo ésta puede ser asociada con el financiamiento público de las actividades de los partidos con miras a resolver los problemas relacionados con sus necesidades financieras.

De acuerdo con Sartori (1992), existe una división clara entre el Estado-partido (el gobierno a cargo de un partido) y el sistema de partidos (el conjunto de partidos que se disputan el acceso al gobierno por medio de elecciones). El primero, de acuerdo con este autor, canaliza las demandas sociales dentro del aparato estatal, mientras que el sistema de partidos permite la expresión o comunicación hacia el Estado-partido. De este modo, mientras el sistema de partidos brinda al *demos* un vínculo expresivo que mantiene controlado al Estado, el Estado-partido opera a la inversa y busca el control social canalizando el conjunto de demandas que considera relevantes (*Ibíd.*: 80). Por lo tanto, para este autor los partidos no representan, sino expresan o comunican las demandas sociales, pues afirma, sería difícil determinar si representan a sus votantes o a sus

militantes. De allí que “representar”, afirma, no es una función principal o calificadora de los partidos (*Ídem*: 56). Esto le permite al autor establecer una definición un tanto simplista de los partidos políticos como “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos” (*Ídem*: 64).

Sin embargo, al considerar a los partidos como instituciones fundamentales para el ejercicio de la democracia moderna (Woldenberg, 2003), por ser los principales contendientes en la arena electoral para asumir cargos públicos y de elección popular, es preciso reconocer no sólo la forma en que compiten en cada elección y su especialización en la organización de campañas electorales, sino también en la formulación de agendas políticas, legislativas y de gobierno, lo que en términos de democracia representativa constituye una fuerte carga política y de responsabilidad para estas organizaciones.

La responsabilidad política de los partidos se puede analizar en términos del problema de agente-principal. Cuando los ciudadanos eligen a sus representantes de entre las propuestas políticas de los distintos partidos, la plataforma ganadora llega a ser el mandato que el gobierno “debe” perseguir, por lo que el partido ganador ocupa el lugar de “agente”, mientras la ciudadanía es considerada como el principal. Sin embargo, esta relación es ambigua, pues nada obliga a los representantes a apearse a lo que dicta “la plataforma” del partido, lo que lleva una importante carga de *riesgo moral*, pues el principal no sabe en qué medida el agente actuará en su propio beneficio (o de otros) contraviniendo el pacto original (McCubbins, *et al.* 1989).

No obstante, es difícil que el elector juzgue la labor de su representante, y en general la del partido, por la ausencia de información que caracteriza esta relación. A esto se añade el problema de lo que se denomina el elector “racionalmente irracional” (Caplan, 2007; Downs, 1973:237-255), quien no cuenta con información suficiente pues al actuar de forma racional reduce sus costos de información, por lo que podría considerarse irracional, pues esta decisión no le permite reconocer el costo-beneficio en torno a la actuación de sus representantes. De esta forma, el elector no conoce los pormenores técnicos o sumamente especializados en torno a las decisiones de políticas

tomadas por el agente, pues no le es rentable costear la información necesaria para una evaluación correcta. En ese sentido, el elector juzga con base en los resultados de las políticas y de algunas otras señales emitidas por los partidos y sus miembros, tales como su origen, las preferencias ideológicas de los representantes o inclusive las fuentes de financiamiento que éste empleó para su campaña, si es que son información pública. En plena *incertidumbre*, ocasionada por la información imperfecta que rodea a esta relación, el elector cuenta con las elecciones como un mecanismo de control (aunque no el único) sobre el agente, el cual puede ejercer solamente en un sentido retrospectivo, *ex post facto*. Esto pone a los comicios como un instrumento de control de la ciudadanía sobre el gobierno representativo (Przeworski, 2011), es decir, el mecanismo de rendición de cuentas (*accountability*) vertical por excelencia (Mainwaring & Welna, 2003).

Al ser los partidos el principal vehículo de acceso a cargos públicos y de elección, mantienen una relación constante con el Estado. De esta forma, como organización buscan permanecer en la contienda electoral para ocupar cargos públicos, pues esto les acarrea beneficios a sus miembros, quienes saben que de acuerdo con las reglas democráticas de forma periódica se someterán al premio o castigo del electorado, quien por medio de los comicios exige a los partidos asumir la responsabilidad electoral que ameritan. Sin embargo, los comicios como mecanismo de responsabilidad electoral sólo son efectivos si los partidos políticos son estables y se mantienen en la contienda electoral de forma periódica, lo que no ocurre si no son organizaciones endebles, personalistas, y de carácter esporádico. Partidos que aparecen por iniciativa de un líder político o de forma coyuntural, y desaparecen en los subsecuentes comicios por cuestiones asociadas al descenso en la popularidad de su fundador o de su causa inicial, no se someten a la responsabilidad electoral como producto del buen o mal ejercicio en las funciones de gobierno que ejercen sus miembros (Frazé, 1994; Mainwaring y Scully, 1995).

Finalmente, el riesgo moral en la relación agente-principal también se ve afectado por cuestiones asociadas a la financiación de los partidos. Por un lado, estas organizaciones requieren llevar a cabo campañas políticas con estrategias de comunicación cada vez más especializadas y masivas, con el objetivo de llegar de la forma más eficiente a los electores. El costo elevado de este mecanismo de competencia

lleva a los partidos a allegarse de recursos con distintos orígenes: desde las donaciones de sus propios militantes y simpatizantes, hasta el apoyo de organizaciones, empresas, e instituciones públicas. En este proceso, los partidos y sus candidatos bien pueden generar una suerte de intercambio, es decir, un *quid pro quo* entre donaciones y políticas. Dichos acuerdos pueden sesgar el papel del partido y sus miembros como agentes de representación política, por lo que de establecerse estos intercambios, los ciudadanos incurren en un riesgo moral al apoyar a un partido, el cual no saben si actuará en beneficio propio o de sus donantes.

Es por ello que muchos sistemas electorales, en la actualidad, establecen mecanismos que buscan la estabilidad de los partidos, y que les garanticen niveles mínimos de competencia. Estos son, sistemas electorales con financiación pública que promueven el acceso de los partidos a cargos de elección por medio de una competencia más equitativa en términos de los recursos empleados para la realización de campañas electorales y el sostenimiento de una estructura organizativa que les permita mantener vigente el acercamiento con sus simpatizantes. De esta forma, el financiamiento público de los partidos buscaría reducir el riesgo moral que representa la financiación de estas agrupaciones.

De acuerdo con lo señalado, que los partidos sean organizaciones susceptibles a la responsabilidad electoral, que sean estables y tengan un acercamiento efectivo a sus simpatizantes, puede ser analizado a partir del concepto de institucionalización, el cual desarrollarnos aquí con el objetivo de evidenciar su pertinencia teórica y analítica.

1.1.1 Institucionalización partidista

De acuerdo con el modelo de democracia liberal-elitista (Dahl, 1990; Downs, 1973; Schumpeter, 1983), los partidos son actores políticos que buscan maximizar sus votos en los comicios para la obtención de cargos públicos. Para tal efecto los partidos fungen como intermediarios entre el Estado y la sociedad civil, y durante los comicios hacen propuestas de políticas que buscan satisfacer las preferencias de una mayoría de ciudadanos. Al satisfacer estas preferencias y maximizar sus votos, los partidos acceden al poder y son los encargados de las decisiones públicas. Es por esto que la función

electoral de los partidos se presenta como el punto óptimo de su estudio, por medio de la cual se pueden analizar algunas de sus características.

A la capacidad organizativa y política para presentar candidatos, así como la de recibir apoyo electoral y mantener determinado arraigo social, Mainwaring y Scully (1996) la analizan a partir de lo que denominan *institucionalización* del sistema de partidos. Para estos autores, los partidos sí son agentes de representación, pues afirman, son los únicos que “virtualmente” tienen acceso a los cargos de elección popular para asumir el control del gobierno y determinar la agenda de elaboración de políticas (Mainwaring y Scully, 1996:2). Además, la toma de posición de sus candidatos ante temas controvertidos para la sociedad por medio de símbolos, ideologías y conceptos, abrevian una serie de complejidades que bien podrían resultar en conflictos irresolubles. De esta forma, los partidos *reducen los costos de información* para los ciudadanos, haciendo más fácil su participación y toma de posición, a diferencia de lo que sucedería si cada candidato definiera una postura de forma particular.

Para Mainwaring y Scully, institucionalización se refiere a la forma en que los partidos son establecidos, conocidos y ampliamente aceptados en la sociedad, lo que en términos de Huntington equivale a decir que es “el proceso mediante el cual las organizaciones adquieren valor y estabilidad” (Huntington, 1968:89-90). De forma similar, para Panebianco (1995) la institucionalización de los partidos es importante pues es la forma en que una organización se ha consolidado, es decir, adquiere valor en sí misma y sus fines se vuelven inseparables de ella a partir de su autonomía respecto del ambiente y la sistematización de sus procesos internos. Prud’homme (2010) trata de esquematizar esta definición y afirma que la institucionalización partidista combina varios aspectos, tanto internos y externos como formales e informales; los factores internos se refieren a la existencia de procedimientos estables y una cultura partidista bien asimilada a nivel organizativo, así como los valores de los miembros hacia la organización, mientras los factores externos consisten en la autonomía partidista en la toma de decisiones y el reconocimiento por parte de los demás actores políticos.

A partir de estas definiciones, la institucionalización de los partidos puede identificarse a partir de cuatro aspectos, a saber:

- 1) Los partidos gozan de estabilidad (Przeworski, 1990), es decir, sus pautas electorales muestran un grado de regularidad respecto a la preferencia del electorado;
- 2) Existe un nivel de arraigo de los partidos en la sociedad, el cual varía de acuerdo con el número de votantes indecisos en los comicios;
- 3) Los partidos tienen valor por sí mismos y son independientes de sus líderes (Janda, 1980);
- 4) Y de forma complementaria, los actores políticos otorgan legitimidad a los partidos y a pesar de someterlos a críticas no abogan por su desaparición.

Por medio del análisis de la institucionalización podemos reconocer la capacidad de los partidos para presentar candidatos en forma periódica, pues ésta se conjuga con altos niveles de organización y capacidad política para generar identificación con los electores y conseguir apoyo. De este modo, la institucionalización permite a los partidos ser autónomos respecto a otros actores y mantenerse en la contienda política sin correr el riesgo de desaparecer por cuestiones distintas a la falta de apoyo electoral. Así, por el contrario, si la institucionalización es débil, se tiene una situación adversa al funcionamiento correcto de los mecanismos de control y mandato electoral necesarios en las democracias representativas pues, para que la responsabilidad electoral funcione razonablemente bien, los votantes deben ser capaces de identificar –a grandes rasgos– cuáles son los partidos principales, qué significan y proponen, y cuáles han sido sus resultados a cargo de las instituciones públicas (Hinich y Munger, 1994, citado en Mainwaring y Scully, 1995). Por ende, la no institucionalización partidista se asocia con la ausencia de responsabilidad electoral y política, lo que contraviene aspectos fundamentales de democracia representativa.

Por otra parte, la influencia política que los partidos ejercen a nivel territorial es un elemento importante de su institucionalización. Dichas organizaciones compiten a nivel nacional y subnacional, y mantienen diferentes niveles de apoyo electoral. Autores como Cox (1999) Morgenstern, *et al.* (2009), Schattschneider (1975), entre otros, han denominado esta característica como *nacionalización* de los partidos y de los sistemas de partidos. Fuertemente vinculada con la institucionalización, la nacionalización hace alusión a la regularidad mostrada en los resultados electorales, lo que evidencia patrones

de arraigo de las organizaciones partidista, como pueden ser su concentración o dispersión territorial y la identificación de los electores.

De acuerdo con Morgenstern, *et al.*, la nacionalización partidaria tiene dos dimensiones: una estática (propuesta por Schattschneider) y otra dinámica. La primera muestra el nivel de homogeneidad en la distribución interdistrital de los votos en un momento específico. La dimensión dinámica muestra la distribución de los votos a lo largo del tiempo, donde si la distribución se mueve en un mismo sentido y dirección, entonces se tienen partidos dinámicamente nacionalizados (Morgenstern, *et al*, 2009).

En su forma dinámica la nacionalización partidista contrasta la influencia de los acontecimientos políticos de carácter nacional con el cambio electoral a nivel local, es decir, las oscilaciones electorales en sentido vertical, con los cambios de carácter eminentemente local, o sea, las oscilaciones en sentido horizontal. Como herramienta analítica, la nacionalización partidista nos brinda la posibilidad de identificar el alcance territorial de los partidos y su nivel de integración organizacional y política, lo cual repercute en su nivel de institucionalización.

Como hemos señalado, los partidos y el sistema de partidos son el punto de intersección entre la sociedad y el Estado. Por lo tanto, la institucionalización partidista depende tanto de su capacidad para competir con regularidad y obtener apoyo electoral, como de su acceso efectivo a los cargos de elección popular. Es decir, los partidos no sólo dependen del apoyo electoral y la regularidad con que este se distribuye territorialmente, sino que además deben tener la posibilidad real de implementar sus principios y programas de gobierno, y someterlos a la aprobación o desaprobación de los electores.

El acceso a los cargos públicos es una parte fundamental de la institucionalización partidista, pues repercute en la actitud de sus miembros y simpatizantes. Como mencionan Basedau y Stroh (2008) y Duque Daza (2005), la institucionalización es la conjunción de dos niveles: uno estructural y otro *actitudinal*; el primero se refiere a la capacidad organizacional del partido para presentar candidatos a las elecciones, el otro se refiere a las posturas y valores de los simpatizantes y miembros hacia la organización partidista.

El nivel actitudinal, Panebianco (1995) lo analiza a partir de lo que denomina *incentivos colectivos e incentivos selectivos*. Los primeros hacen referencia a las ideas, etiquetas y conceptos que enarbola el partido, y satisfacen a sus simpatizantes al tiempo que atraen a otros. Los incentivos selectivos se dirigen principalmente a los miembros del partido, y consisten en el prestigio, poder, y todo lo asociado con el ejercicio de los cargos públicos o la posibilidad de ejercerlos. Por ello, el acceso al gobierno es un factor que refuerza la institucionalización partidista a nivel estructural, pero sobre todo a nivel actitudinal en un proceso que va de adentro hacia afuera de los partidos.

Dado lo anterior, en este trabajo entendemos por institucionalización partidista al establecimiento (o registro) y grado de aceptación de los partidos por parte del electorado, de forma que se pueda afirmar que estas organizaciones han adquirido estabilidad y valor en sí mismas (Mainwaring y Scully, 1996), en el sentido que sus fines se vuelven inseparables de ellas, combinando tanto aspectos estructurales como actitudinales (Duque Daza, 2005). Estructuralmente, los partidos institucionalizados son aquellos cuya nacionalización se mantiene homogénea, lo que muestra la capacidad organizacional de partido para conservar apoyos consistentemente estables a lo largo del territorio nacional (Morgenstern, *et al*, 2009). Por otra parte, el aspecto actitudinal reside en la capacidad de los partidos para satisfacer a sus miembros y simpatizantes, accediendo de manera efectiva a cargos de elección y manteniendo expectativas razonables de representación y defensa de la plataforma del partido (Panebianco, 1995).

1. 2 Democracia, dinero y partidos políticos

Al hablar de política y dinero, surge el interés sobre la forma en que esta relación interviene en el proceso de institucionalización de los partidos. Un acercamiento importante a este asunto se ha hecho desde la teoría política positiva, que trata de explicar a partir de la teoría de la *elección racional* la conducta de los agentes políticos. Esta teoría considera que los actores políticos atribuyen distintos niveles de utilidad al resultado de un conjunto de alternativas o decisiones en torno a asuntos particulares, y tienden a elegir la opción que maximice su utilidad. Desde este enfoque podemos

apreciar cómo, para algunos actores, sus preferencias están orientadas a influir en los partidos, mientras que para otros no.

El primer eslabón de esta cadena es la teoría del *elector racional*, en la que se afirma que la democracia es un régimen político representativo donde: 1) los individuos eligen a los encargados del gobierno por medio de su voto en favor de algún partido político, cuyas propuestas de *políticas* (o plataforma política) les generen un nivel de utilidad cercano a sus preferencias, que son previamente establecidas de forma independiente, mientras; 2) los partidos (en el gobierno y en la oposición) buscan maximizar sus votos elaborando propuestas de políticas enfocadas a las preferencias de los votantes, bajo un esquema de *honestidad* promovido por la competencia, sin que ello signifique que mantengan objetivos sobre una situación social específica⁴. De este modo, los electores racionales con su voto eligen la propuesta política que tiende a coincidir con sus preferencias, es decir, aquella que represente la maximización de su utilidad. Así pues, los ciudadanos influyen en la orientación de su gobierno, ya sea emitiendo su voto en favor de la administración presente y manteniendo el *status quo*, o en su contra apoyando a algún partido de oposición.

Bajo esta perspectiva, el análisis politológico ha llegado al establecimiento de algunos supuestos que analíticamente se aplican al estudio de las elecciones (Shepsle y Bonchek, 2005) como:

1. Puesto que se desconocen las preferencias de los individuos, se estudian las decisiones que efectivamente toman.
2. Las opciones entre las que puede elegir el individuo son comparables entre sí, tal que se puede decir que son ordenadas, completas y transitivas, esto es, si se prefiere *a* sobre *b* y *b* sobre *c*, entonces también debe preferirse *a* sobre *c* y nunca al contrario.
3. El elector decide honestamente y bajo certidumbre.

Con base en estos supuestos se pueden establecer dos modelos de votación, a saber, los modelos espaciales y los probabilísticos. El primero señala que cada ciudadano elige la plataforma política que se encuentre más cercana a sus preferencias, por lo que el partido ganador es aquél cuyas propuestas políticas, o plataforma, se encuentran cercanas a las preferencias de la mayoría de los electores, es decir, el elegido por el

⁴ Aquí adoptamos por simplicidad analítica la definición de Anthony Downs (1973) sobre el sistema democrático.

elector mediano.⁵ En consecuencia, para ganar las elecciones los partidos, sea desde el gobierno o la oposición, deben proponer políticas moderadas, cercanas a la preferencia del *elector mediano* (Downs, 1973: 39-54).

El segundo modelo es el probabilístico, en el cual el elector no sólo toma sus preferencias, sino que considera también las posibilidades de triunfo de cada partido. Sin embargo, el cálculo que realiza el elector no se basa en la certidumbre de los resultados, sino en la percepción probabilística que pueda forjarse de acuerdo a la información que posee (Colomer, 2009). Por ello, toma su decisión basándose en su conjunto de preferencias, de modo que si su partido más preferido o el que le genera mayor utilidad probablemente no ganará los comicios, el votante busca apoyar su segunda alternativa más preferida, ya sea para aumentar sus posibilidades de triunfo o para reducir las de su opción menos preferida.

En ambos casos el supuesto 3, sobre la certidumbre del elector, es difícil de sostener dado que desde una perspectiva más realista, los actores desarrollan sus actividades y toman sus decisiones en incertidumbre, es decir, con información incompleta o imperfecta. Así, los individuos acceden a niveles de información con base en los costos que ésta representa y su disponibilidad a pagar basándose en la rentabilidad que les genera, es decir, una utilidad superior a su costo. Por ejemplo, en una elección si un individuo considera que tener información sobre una decisión de gobierno es crucial para saber en qué medida ésta afecta su utilidad esperada $E(U)$ y así poder decidir si es más conveniente cambiar o mantener su decisión de voto, este pagará el costo C de obtener la información I siempre y cuando $E(U|I) > C$. Sin embargo, si considera que $E(U|I) \leq C$ su demanda de información se reduce hasta alcanzar la primera inecuación. De este modo, si la $E(U)$ es tal que $I = C = 0$, significa que: 1) el elector sólo accede a información gratuita; 2) la utilidad esperada que le genera elegir una alternativa política

⁵ El elector mediano es una sugerencia metodológica recurrente, dado que es aquel conjunto de votos (por tanto de individuos) que son mayoritarios dada una distribución normal en el conjunto de propuestas políticas. Es mediano en el sentido que se encuentra en el medio de una distribución normal y aglutina por lo tanto la mayoría de los votos. Para fines analíticos, retomamos esta afirmación para cualquier situación que amerite definir por qué gana un candidato o partido una elección, y la política preferida por el electorado.

es tan baja que no admite costos de información y; 3) que es indiferente ante al proceso electoral y decide emitir su voto al azar entre las opciones políticas que se le presentan.

1.2.1 Información imperfecta y el proceso político

¿Cómo afecta la incertidumbre a la decisión de los electores? Si se acepta que los individuos votan estratégicamente, la información con que cuentan resulta ser un factor determinante, pues a partir de ella pueden elegir votar maximizando su utilidad (Gill & Gainous, 2002). Sin embargo, la cantidad de información disponible para los electores es limitada y se distribuye de forma diferenciada.⁶

En este contexto, las campañas electorales tienen una razón de ser, pues el electorado mantiene diferentes niveles de información en torno a los candidatos y las plataformas electorales de los partidos (Bronars & Lott, 1997). Es por ello que las campañas son básicamente la divulgación de plataformas, la contrastación entre partidos y propuestas, etc., dirigidas hacia los electores. No obstante, la información en torno a las campañas no abarca todo el espectro de las políticas por lo que, bajo este supuesto, cabe la posibilidad de que asumiendo los costos de información algunos individuos tengan más acceso que otros, estableciéndose un esquema desigual que depende tanto de las distintas funciones de utilidad individuales, como de la capacidad material (o económica) de los ciudadanos.

Anthony Downs (1973), establece que la incertidumbre se reduce con el conocimiento contextual de los individuos asociado también con su nivel de educación. Además, señala que en la contienda política cuando los partidos buscan maximizar sus votos, las propuestas de políticas tienden a coincidir a tal grado (para acercarse a las preferencias del elector mediano) que éstos utilizan la ideología como estrategia, empleada a su vez por los individuos para ahorrarse costos de información. Por lo tanto, todos los individuos pueden acceder a información gratuita; sin embargo, no toda la información tiene estas características. Por ello, Downs señala que la disposición de los

⁶ Aquí costo es un término genérico que hace alusión a varios aspectos, que van desde el desembolso de dinero en un *quid pro quo* hasta el hecho de dedicar tiempo y esfuerzo a alguna actividad, a lo que en economía denominan costo de oportunidad.

individuos a pagar por información depende de: 1) el valor o utilidad esperada que representa para el elector tomar una decisión correcta; 2) el rendimiento que genera la información por tomar una elección correcta. Esto abre la posibilidad a la existencia de dos tipos de electores, los susceptibles y los no susceptibles. Los primeros transfieren casi todos sus costos de información al usar información subvencionada y gratuita proporcionada por: a) personas cercanas con objetivos políticos similares; b) grupos de interés y partidos con que se identifique y; c) expertos y medios de comunicación. Los no susceptibles son selectivos en sus fuentes de información y son más propensos a asumir sus costos. Desde este enfoque, el voto de los electores susceptibles se distribuye de forma normal, pues eligen al azar entre las alternativas políticas, y quienes mueven hacia un lado u otro la decisión del elector mediano son los electores no susceptibles, por lo que sería a ellos, en última instancia, hacia quienes se dirigen las propuestas de los partidos (Vázquez, 2003)

1.2.2 Donantes, campañas electorales y grupos de interés

La información imperfecta corre en dos sentidos, de los partidos y el gobierno hacia los electores, y viceversa. Se reconoce que los partidos acuden a los ciudadanos para convencerlos de: 1) votar en su favor y; 2) aportar recursos a su causa (servicios personales, financieros, etc.). A la inversa, dado que en las democracias modernas el valor del voto (el diferencial de la utilidad generada por cada alternativa política ponderada por la probabilidad de que el voto sea decisivo) es casi nulo, los ciudadanos prefieren de forma racional acceder a información gratuita y, por ende, no contribuir con los partidos. El resultado de esta situación es que sólo algunos votantes tienen los incentivos suficientes para asumir los costos de información que le permitirán influir en las plataformas de los partidos y, consecuentemente, en las decisiones de gobierno. De este modo, al ser los partidos incapaces de reconocer las preferencias de todos los ciudadanos y su nivel de utilidad a partir de determinadas políticas, son los electores más informados los que ejercen una mayor influencia política, pues son los más motivados a mantener comunicación con el gobierno. De allí que Downs reconoce que el nivel de

información de los ciudadanos “influenciadores” es costoso, porque el rendimiento que esperan es superior (1973:90-101 y 237-255).

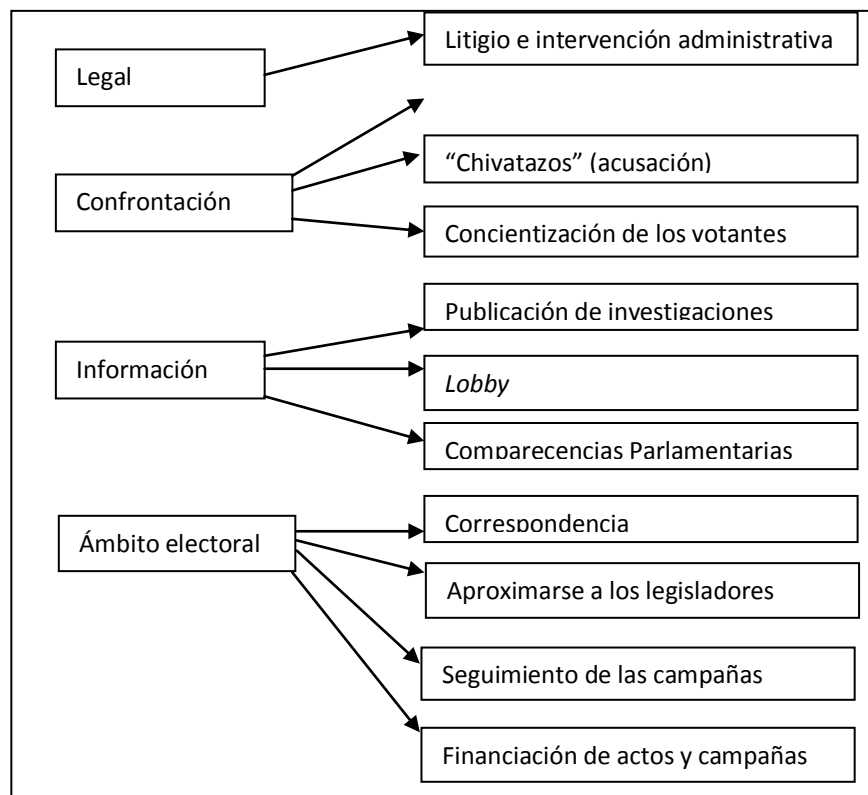
En otras palabras, si consideramos que los individuos racionales buscan reducir sus costos de información, es fácil afirmar que en el mismo sentido no intentan influir en los partidos, pues desconocen de qué forma la elección de alguna alternativa política afecta sus niveles de utilidad. De ello, se deriva que los donantes de los partidos pueden ser en su mayoría individuos con *intereses específicos o particulares* bien definidos, cuya función de utilidad estiman altamente asociada con las políticas del gobierno. Estos intereses organizados (en “grupos de interés”, por ejemplo) suelen tener la capacidad de ejercer influencia sobre los partidos y, consecuentemente, en la agenda de gobierno (Olson, 1985). De este modo, en el eslabonamiento lógico, los partidos no buscarían satisfacer a los votantes, cuyas preferencias desconocen, sino las preferencias de sus donantes (Aparicio y Pérez, 2007).

Por su propio origen, los partidos constantemente se ven frente al cúmulo de intereses que compiten en una sociedad, como señala la visión pluralista, donde sin embargo, hay *intereses particulares* que en ocasiones se imponen al resto de las preferencias sociales. Para Grossman & Helpman (2001) los intereses particulares más exitosos, son los promovidos por grupos de interés especial (GIE), a los que definen como aquellos grupos minoritarios de ciudadanos que comparten preocupaciones similares (asociaciones civiles, grupos de profesionales, industriales, trabajadores, grupos étnicos, religiosos, etc.), y que como grupo “codician las políticas que no se consideran convenientes por el ciudadano medio” (traducción propia, *Ibid.*: p.71). Por tanto, son grupos cuyos miembros emprenden actividades en favor de políticas específicas, de forma constante y bajo diversos medios, para así influir en la toma de decisiones políticas, sin buscar ejercer directamente el poder en el sentido de ocupar posiciones en el gobierno (Pasquino, 1994). En ese sentido los grupos de interés en general, sin distinguir los de interés privado de los de interés público como propone Olson (*Ibid.*), son aquellos que buscan influir en: 1) las decisiones políticas del gobierno, o sea, definir partes de su agenda (Schattschneider, 1975) y; 2) que el gobierno o el legislativo den cobertura a un caso de su particular interés. De lo anterior, surgen argumentos que señalan que los grupos de interés pueden ejercer su influencia política

utilizando, como medio, su capacidad económica para financiar las actividades de los partidos, con el objetivo de apoyar sus propuestas de políticas o aun para influir en la definición de dichas propuestas. Esto con el objeto de influir por la vía electoral en la agenda gubernamental.

Es preciso señalar que financiar a los partidos políticos no es el único canal de influencia sobre la agenda de gobierno que pueden ejercer los GIE. De hecho, los estudios sobre las alternativas que utilizan algunos grupos de interés se ha enfocado en otras vías, como se muestra en la Figura 2. En ésta es claro que el ámbito electoral es sólo una de todas las alternativas ejercidas por estos grupos en el ámbito electoral, pues existen otras estrategias como son la legal, la confrontación abierta y la información, donde destacan actividades específicas como el cabildeo o *lobby*, entre otras, que podrían considerarse igualmente efectivas y cuya utilización depende del contexto político y la capacidad del GIE.

Figura 2. Estrategias y tácticas de influencia política de los Grupos de Interés



Fuente: Medina, 2009.

1.2.3 El problema de la simultaneidad

El interés por estudiar la influencia sobre los partidos políticos a través del financiamiento de sus actividades surge de la discusión anterior. Es decir, ¿los partidos reciben apoyo financiero a cambio de ciertas políticas? O dicho de otra forma, ¿el apoyo financiero de ciertos agentes se convierte en un *quid pro quo* en el que los partidos estén obligados a elegir (u omitir) ciertas políticas una vez que ocupan cargos de elección popular?

Si la respuesta es afirmativa, entonces el apoyo financiero de algunos individuos con preferencias bien definidas podría distorsionar el resultado del proceso político, es decir, poner en entredicho el papel de los partidos como agentes de representación política, haciéndolos incurrir en un problema de riesgo moral. Sin embargo, como menciona Aparicio (2007:6)

“existe una complicación para el análisis empírico de este problema, un problema de simultaneidad: si bien las grandes contribuciones a campañas pueden influir o determinar las decisiones de política *ex post*, también es posible que *ex ante* las diferentes plataformas políticas anunciadas al inicio de una campaña atraigan contribuciones de individuos o grupos particulares”.

Por lo tanto, los grupos de interés condicionan su apoyo a los partidos a cambio de la definición de ciertas políticas, o bien, se acercan a aquellos partidos con los que tienen preferencias similares. De esta complejidad empírica, cuyo principal problema es su comprobación, han surgido voces a favor de limitar los montos que personas o grupos pueden donar a los partidos, bajo el supuesto de que grandes montos tienen tras de sí a intereses particulares.

Cuando analizan la relación entre partidos y GIE, Grossman & Helpman (2001:305-328) proponen que el gasto que realizan los partidos en campañas políticas está en función del número de electores impresionables o indecisos, pues es a ellos a quienes hay que convencer para que el partido pueda acceder a una mayoría de votos. Los electores estratégicos, al decidir con base en las plataformas políticas que fijan los partidos y la posibilidad de su triunfo, son un grupo sobre el que no influye el gasto en campañas electorales. Los grupos de interés, conscientes de las necesidades financieras de los partidos, los apoyan con el objeto de: 1) influir en sus posiciones flexibles, o sea,

no en su plataforma política sino en temas menos controvertidos y; 2) mejorar las posibilidades de que el partido gane las elecciones. En el primero, que los autores denominan *influencia motivo*, opera en casi todos los casos y se realiza antes de que los partidos definan sus posiciones. En el segundo, o *motivo electoral*, opera luego de la definición de las plataformas de los partidos, cuando los grupos de interés han identificado a su favorito electoral. Igualmente ocurre que un grupo puede percibir la necesidad de apoyar a más de un partido; sin embargo, sus donaciones son en mayor medida dirigidas hacia el que considera que tiene más posibilidades de ganar y con el que sus preferencias de políticas son cercanas o similares. Por lo tanto, las probabilidades de triunfo de un partido son importantes, pues atraen las contribuciones o donaciones que las pueden incrementar. Como conclusión, afirman que las contribuciones de los grupos de interés inducen a “su favorito electoral” a atender, con mayor ahínco, sus intereses particulares. Por lo tanto, la modelación de estos autores sirve de referencia para afirmar que los grupos de interés donan recursos a los partidos como una suerte de inversión, en la que los rendimientos son superiores en las donaciones *ex post* a la definición de las plataformas electorales, que *ex ante*.

Por otro lado, el financiamiento *ex ante* de los grupos de interés puede ser una fuente de información *directa* para el electorado, pues da luces sobre el perfil, las posiciones y plataforma que el partido aprobó. Por otro lado, informa a los ciudadanos de manera *indirecta* sobre qué partido es considerado más competente de acuerdo con el perfil de preferencias del grupo donador y que son similares a las de algunos ciudadanos (Aparicio, 2007). Sin embargo, hay otra función informativa que cumplen las donaciones y que está directamente relacionada con los donativos *ex post*, esto es, que los electores reconozcan cuando se hacen públicas las donaciones, una posible colusión de los partidos con grupos de interés, dando así a los ciudadanos la posibilidad de juzgar la conveniencia de elegir, o no, a un determinado partido.

1.2.4 Campañas y políticas

Algunos esfuerzos como el de Stratmann (1998 y 2005), han analizado la relación entre dinero y los partidos a partir de la evidencia empírica, concretamente el

comportamiento de los miembros partidistas elegidos como representantes. Los resultados de estos análisis resultan poco concluyentes, pues mientras en unos casos los legisladores han apoyado las políticas de sus donadores, en otros dirigen sus decisiones al apoyo de la línea política de su partido. En algunos casos se muestra un impacto positivo de la financiación política proveniente de algunos grupos de interés y la legislación sobre cuestiones asociadas, por ejemplo, con políticas de regulación financiera. En términos del propio Stratmann, las donaciones aumentan cuando están por aprobarse presupuestos que el gobierno destina a ciertos sectores económicos.

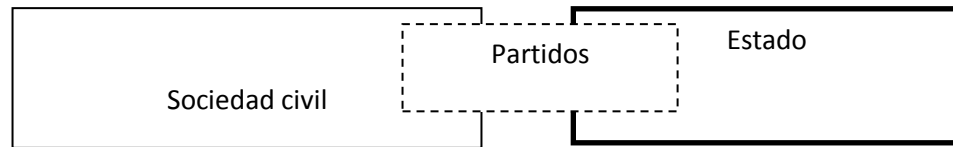
Adicionalmente Mayer, Werner & Williams (2006) muestran que las donaciones son estratégicas y están correlacionadas con la antigüedad y reputación de los candidatos, sus posiciones en comisiones legislativas, y en muchos casos premian la consistencia legislativa.

La literatura muestra la posibilidad de influencia de algunos electores a través de sus donaciones a los partidos, lo cual va en contrasentido del papel de los partidos como agentes de representación. Esto es así ya que, por un lado, los donantes aprovechan las necesidades financieras de los partidos para generar un vínculo de influencia directo, y por otro, los partidos mismos entienden la importancia de esas donaciones para incrementar sus posibilidades de éxito. En otras palabras, la necesidad de recursos que tienen los partidos puede abrir una ventana de oportunidad a los GIE.

1.3 Democracia, partidos como agentes de representación política y el financiamiento público

En el modelo de democracia liberal-elitista que retomamos de la literatura (Downs, 1973; Dahl, 1990; Schumpeter, 1983), los partidos son actores políticos que buscan maximizar sus votos en los comicios para la obtención de cargos públicos. Para tal efecto los partidos fungen como intermediarios entre el Estado y la sociedad civil, (ver Figura 3) y durante los comicios hacen propuestas de políticas que buscan satisfacer las preferencias de una mayoría de ciudadanos. Al satisfacer estas preferencias y maximizar sus votos, los partidos acceden al poder y son los encargados de las decisiones de políticas, es decir, asumen el papel de agentes de representación política.

Figura 3. Partido de masas



Fuente: Katz & Mair (1995:14).

En este proceso, muchos intereses diferentes (individuales y colectivos) buscan la representación partidista en los órganos de decisión política. Sin embargo, estos intereses son perfectamente distinguibles de los intereses de los partidos. Es decir, mientras los partidos tienen como interés aumentar su número de votos al proponer determinadas políticas, los miembros de la sociedad que buscan receptividad en los partidos están interesados en las políticas. Esta simplificación nos permite distinguir los intereses de los partidos de los intereses del cúmulo de grupos e individuos que giran en torno a ellos.

Al considerar que distintos intereses buscan receptividad en los partidos, es pertinente considerar la alternativa financiera. Grossman & Helpman (1996) plantean a través de la teoría de agencia común, la influencia directa de grupos de interés sobre los partidos. Para ellos, los grupos de interés ejercen el papel de principal y los partidos (*policymaker*) el de agente. De este modo, los grupos buscan influir en el agente realizando aportaciones financieras a la campaña electoral de los partidos, con el objeto de obtener a cambio políticas en su beneficio. De acuerdo con este razonamiento, el punto de equilibrio es aquel en el que el *policymaker* maximiza una función de utilidad compuesta hasta el punto en que los grupos de interés pueden conseguir algún tipo de rentas del gobierno. En ese sentido la asociación se plantea como posible, siempre y cuando los partidos requieran recursos y que el ámbito de determinada política sea susceptible de ser cometido.

Dado este panorama ¿qué abona en favor de la democracia y la representación política? De acuerdo con nuestro argumento principal, el origen de los recursos con que los partidos realizan sus actividades es un factor relevante en términos de la democracia representativa, y por lo tanto, de la institucionalización partidista. Es por ello que el financiamiento público de los partidos, a diferencia del privado, tendería a favorecer a los partidos al eliminar su necesidad de generar vínculos con intereses particulares a

cambio de las aportaciones de los donantes privados. Esto no implica que los partidos se alejen de los intereses particulares de sus simpatizantes, pero si a la posibilidad que estos vínculos sean una condición al apoyo financiero.

Además de eliminar el apoyo electoral por conveniencia política, el financiamiento público de los partidos buscaría reducir la inequidad en la competencia político-electoral de los partidos en términos de los recursos empleados para el sostenimiento organizativo y la realización de campañas. También podría ser un incentivo para el surgimiento de nuevas alternativas políticas, aumentando así el número de partidos en la contienda electoral. Por otro lado, los recursos públicos que reciben los partidos serían un elemento de certidumbre y estabilidad para estas organizaciones, permitiéndoles establecer plataformas políticas y proyectos a más largo plazo, dada esta fuente constante de recursos. Finalmente, las prerrogativas de los partidos serían el punto de entrada a la fiscalización de sus recursos, pues es un elemento relevante que busca reducir la corrupción y el uso de recursos de origen “oscuro” o dudoso por parte de los partidos.

Para evaluar estas afirmaciones, se deben plantear cuáles son los elementos que permiten dar cuenta de cómo la institucionalización de los partidos responde a la financiación pública de sus actividades. Para ello consideramos pertinente el concepto de institucionalización, pues por institucionalización entendemos la capacidad organizativa, identificación con el electorado, ejercicio de cargos de elección popular y la extensión territorial de sus actividades. De acuerdo con Mainwaring (1997), la institucionalización de los partidos y del sistema de partidos es un aspecto fundamental que abona el camino de la democracia, pues tiene como resultado una representación estable y fuerte, y el constante sometimiento de los partidos a la responsabilidad electoral. En sentido opuesto, la institucionalización baja o débil introduce un grado más alto de incertidumbre sobre las consecuencias electorales, pues los partidos enfrentan cambios abruptos del apoyo electoral, lo que reduce las barreras de entrada de nuevos partidos e incrementa los incentivos para el surgimiento de partidos efímeros y personalistas, lo que da pie a una representación política menos clara y reduce la posibilidad del control electoral por parte de los ciudadanos, es decir, las organizaciones partidistas no serían lo suficientemente susceptibles a asumir la responsabilidad electoral que los partidos institucionalizados sí. De esta forma, la institucionalización dota a las

organizaciones partidistas de valor y estabilidad que se expresa en su capacidad organizativa y en una estructura partidista firme, territorialmente extensa, elementos fundamentales para estas organizaciones y su función dentro de las democracias representativas.

1.4 Algunas distorsiones del financiamiento público

Para algunos autores, el resultado del financiamiento público de los partidos puede ser su enquistamiento en las instituciones del estado, léase gobierno y parlamento. Es por ello que dicho régimen ha sido objeto de críticas, dados los objetivos que persigue y las consecuencias que en realidad puede generar.

Para Katz y Mair (2007) los partidos políticos han evolucionado, y han pasado de ser eslabones entre la sociedad civil y el Estado, a ser organizaciones perfectamente distinguibles de la sociedad, con un campo de actuación eminentemente estatal. Estos autores señalan que, a diferencia de lo que ocurría con los partidos de masas, los partidos de cuadros tradicionales o incluso los “escoba” (como los denomina Kirschheimer), los partidos modernos de las sociedades pos-industriales con electorados contados por millones y costos organizativos crecientes, ven la reducción de su membresía. Su constante lejanía del electorado, la preferencia de los ciudadanos por actuar en otro tipo de organizaciones diferentes a las partidistas y el incremento en los costos de la política, han llevado a los partidos a promover, por medio de sus miembros que ocupan lugares en el legislativo y en el gobierno, leyes que les permitan “refugiarse” cada vez más en los recursos del Estado.

Dado lo anterior, los partidos *insiders* (es decir, los que se encuentran dentro de la estructura estatal) obstaculizan progresivamente el acceso de nuevos partidos (*outsiders*), de modo que pasan de ser tutores, agentes o empresarios de políticas mediando las relaciones entre el Estado y la sociedad, a ser verdaderas agencias semi-estatales. Así, la competencia entre partidos no se recrudece a pesar de que el estar *dentro* y estar *fuera* del gobierno es un asunto de supervivencia, pues al reducirse las fuentes naturales de apoyo (de miembros y simpatizantes), éstos dependen para su continuidad de una fuente de recursos que no controlan pero que tener acceso les

garantiza su permanencia. Por ello, si unas políticas garantizan el estar dentro, todos los partidos prefieren esas políticas o posturas muy cercanas a la misma, y de ese modo repartir el beneficio, en lugar de competir por establecer sus propias políticas.

Por ello Katz & Mair (1995) proponen el término de *partidos cartel*, que hace alusión al término económico usado para caracterizar sistemas de mercados no competitivos o imperfectos en el que los jugadores no compiten, sino que se coluden y buscan extraer el mayor beneficio propio. Dichos partidos, señalan los autores, se desarrollan donde los apoyos estatales son más extensos, pues es allí donde el hecho de no pertenecer al gobierno (o el parlamento) no implica no tener acceso a “la tarta del Estado” (Katz & Mair, 1995:23), pues incluso los partidos menos competitivos mantienen su acceso a prerrogativas como espacios en medios de comunicación y a algunas otras subvenciones.

En términos de democracia representativa, el modelo de partidos cartel supone algunas contradicciones fundamentales. Para la democracia liberal-elitista los electores no eligen a quienes diseñarán las políticas, pues estos son profesionales que se interesan por mostrar a los votantes solamente los resultados de las políticas, ya que las políticas en sí mismas son consideradas un asunto complejo fuera del alcance de los electores. Sin embargo, las élites políticas no dejan de ser receptivas a las necesidades de los ciudadanos, pues de ello depende, en cada elección, la permanencia política o supervivencia de sus partidos. Por el contrario, en el modelo de partidos cartel (Katz & Mair, 1995), estas organizaciones nunca están del todo fuera del estado, pues los mecanismos y leyes promovidas por los propios partidos convierten a los comicios en actos solemnes cuya función es la estabilidad política y no un verdadero mecanismo de control por parte del electorado.

Como se puede apreciar, el financiamiento público de los partidos puede ser un arma de doble filo; por un lado, ser un elemento de fortalecimiento democrático y partidista al limitar algunas distorsiones asociadas con el encarecimiento de la política y la desigualdad social, y por otro, la principal causa del posible enquistamiento de una élite partidista al interior del Estado. Por ello, aquí planteamos el financiamiento público

de los partidos como una solución a las consecuencias indeseables de la democracia moderna y los procesos electorales, pues proponemos analizar su capacidad para potenciar el desarrollo político de estas organizaciones como instituciones legítimas a la luz de la evidencia empírica, como es el analizar la institucionalización de los partidos que reciben recursos del erario para el desarrollo de sus actividades. México, convenientemente es un país donde los partidos y el régimen electoral cuentan con características que se adaptan a nuestro planteamiento y su posible contrastación empírica. Para ello, en el siguiente capítulo planteamos el diseño de investigación considerado adecuado.

Capítulo 2

Diseño de investigación y metodología

Como hemos señalado, nuestra hipótesis consiste en afirmar que la financiación pública de los partidos en México promueve la institucionalización partidista, es decir, contribuye con la formación de partidos estables susceptibles a la responsabilidad electoral. También hemos afirmado que el financiamiento público es un mecanismo con el que se busca reducir el riesgo moral en torno a la representación política de los partidos, esto es, en medio de una realidad de crecientes necesidades financieras para los partidos el dinero público podría limitar la influencia de individuos o grupos económicamente fuertes que, en la búsqueda de sus objetivos particulares, podrían tratar de influir en los partidos y sus candidatos por medio de sus donaciones a las campañas políticas. Además, hemos sostenido la importancia del financiamiento público y la regulación financiera de los partidos para la equidad y competencia electoral y su influencia sobre el proceso de transición democrática. Para tratar de comprobar nuestra hipótesis, desarrollamos una serie de indicadores apoyándonos en información empírica sobre resultados electorales, cuyo objetivo es mostrar el nivel de institucionalización partidista y la competencia electoral. En este capítulo se plantea el diseño de investigación con el cual nos acercaremos de manera analítica a la institucionalización y nacionalización de los partidos y su relación con la financiación de estas organizaciones. Posteriormente se establecerá la metodología para la elaboración de los indicadores que consideramos fundamentales para nuestra investigación.

2.1 Diseño de investigación

Para comprobar nuestra hipótesis, se han generado indicadores a partir de los resultados electorales del periodo 1994-2012, pues se propone un análisis longitudinal de la institucionalización de los partidos en los dieciocho años en los que se ha mantenido

vigente un régimen electoral con financiamiento público y restricciones al financiamiento privado. El objetivo es analizar la importancia de los recursos públicos sobre la institucionalización de los partidos políticos con registro nacional en México. Para ello se propone un análisis del régimen electoral y de financiamiento a los partidos políticos, así como su evolución y las características que se asocian con el nivel de institucionalización de los partidos. Posteriormente señalaremos el estado que guarda la institucionalización y nacionalización del sistema de partidos y su evolución en el periodo mencionado, para así dar paso a la dinámica de su acceso a los cargos de elección.

Con base en lo anterior, se hará un análisis profundo de la dinámica de financiación de los partidos, a la luz la legislación y la evidencia empírica, considerando tanto el financiamiento público como el privado. Finalmente se presenta un análisis estadístico por medio del cual se evidencia la relación que guardan las variables institucionalización y nacionalización partidista con su financiamiento y acceso a los cargos de elección. El objetivo es mostrar que existe una relación entre institucionalización, equidad en la competencia electoral y el financiamiento de los partidos.

2.2 Fuentes y operacionalización de variables

Los indicadores sobre la institucionalización partidista y la competencia electoral, como veremos, se calculan a partir de los resultados de los comicios a nivel federal, estatal y municipal. Para ello, se recolectaron los resultados de los comicios para la elección diputados federales, así como el número de gubernaturas y de alcaldías municipales conquistadas por partido durante el periodo señalado. Sin embargo, las elecciones locales presentaron algunas características: i) los calendarios electorales no coinciden en todos los casos, por lo que el número de gubernaturas y alcaldías son estimaciones basadas en los periodos electorales federales, y; ii) la participación de los partidos en coaliciones electorales complica dicha estimación, por lo que se decidió que en este caso, se atribuiría a todos los miembros de la coalición el cargo conquistado.

Por su parte, de los comicios federales se tomaron las elecciones a diputados, pues se desarrollan en condiciones muy particulares pues: 1) los distritos electorales

uninominales tienen una proporción de electores similar; 2) los escaños de RP en la Cámara de diputados reducen los incentivos sobre el voto estratégico de los electores al mantener la importancia de voto partidista; 3) al ser siempre el mismo número de distritos, o sea 300, se pueden comparar los resultados electorales año tras año y; 4) finalmente al ser una cantidad importante de divisiones territoriales, el análisis se muestra mucho más preciso que si se hiciera con otro tipo de resultados, por ejemplo, los estatales resultan ser mucho más agregados, o los municipales que resultan ser más dispersos y heterogéneos en varios aspectos.

Para acotar el análisis, se tomaron los resultados electorales de los partidos que haya participado en al menos tres elecciones durante el periodo seleccionado. Con este criterio se descartaron un número nada despreciable de partidos (alrededor de ocho). Entre ellos destacan partidos con varios comicios en su registro pero que fueron disueltos apenas iniciado nuestro periodo de estudio, por ejemplo: el Partido Popular Socialista fundado en 1948 y disuelto en 1997, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana fundado en 1954 y que compitió en las elecciones de 1997 por última vez, y el Partido Demócrata Mexicano cuyo periodo de existencia fue más corto (de 1975 a 1997). También existen ejemplos de partidos ciertamente efímeros como el partido Alternativa Socialdemócrata (2005-2009) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (1998-2003), entre otros.

A partir del criterio de selección, se recolectó información electoral de los partidos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Convergencia por la Democracia (CD, ahora Movimiento Ciudadano), Partido Nueva Alianza (Panal) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Como se observa, el criterio adoptado nos permitió mantener en el estudio a los partidos que actualmente mantienen su registro nacional, lo que facilitó el análisis acercándolo lo más posible a la realidad actual.

Durante el proceso de recolección se detectó que en varios comicios, en especial a partir del año 2000, algunos partidos compitieron por medio de coaliciones electorales, sin embargo, fue hasta la reforma de 2008 que se estableció que los electores podían elegir a uno o varios partidos de la coalición a la hora de sufragar. Esto complicó

determinar los resultados electorales de cada partido en las elecciones de 2000, 2003 y 2006, por lo que se recurrió a la revisión de los acuerdos de coalición celebrados ante el IFE para determinar qué porcentaje de los votos correspondía a cada uno de los partidos de la coalición a nivel distrital (ver Apéndice 1).

En cuanto al financiamiento de los partidos, se recolectó información sobre sus ingresos y gastos de 1998 a 2012, pues sólo en este periodo se tiene información del financiamiento como resultado del proceso de fiscalización por parte del Consejo General del IFE y sus comisiones especializadas. De estos, se consideró solamente el financiamiento público directo (en efectivo) para actividades ordinarias, específicas y de campaña, y se incluyeron las transferencias de recursos no federales y otros apoyos del IFE que también se distribuyen en efectivo. Por otro lado, se consideró el financiamiento privado de militantes y simpatizantes, tanto en efectivo como en especie, tal como se reporta en los dictámenes del Consejo General. Estos fue así pues a diferencia del financiamiento público en especie (o indirecto), el financiamiento privado se encuentran reportado en valor monetario estimado, lo cual facilita su análisis. Por su parte, como gastos se consideraron los realizados por los partidos en actividades ordinarias, específicas y de campaña.

Como ya se mencionó, para el análisis de institucionalización partidista se decidió evaluar el fenómeno en dos dimensiones, una agregada a nivel del sistema de partidos y otra con técnicas estadísticas a partir de información individual. Para analizar la institucionalización del sistema de partidos, siguiendo la propuesta de Mainwaring y Scully (1996) y Payne (2006), se presentan indicadores sobre estabilidad y arraigo partidista, el nivel de identificación partidista entre los ciudadanos mexicanos a partir de los resultados de las encuestas del Latinobarómetro y la Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), y por último la aceptación de los partidos por parte de los actores políticos, retomando los resultados de las encuestas del Proyecto de Élités Latinoamericanas (PELA). A nivel agregado también se analiza la nacionalización del sistema de partidos y, de forma complementaria, el número efectivo de partidos (NEP) que participan en la elección de diputados. Para la evaluación individual, el Capítulo 5 presenta un análisis estadístico a partir de la información de cada partido empleando la técnica de análisis de series de tiempo con efectos fijos, con lo que primero se busca

identificar la influencia del financiamiento de los partidos sobre la competencia electoral, por lo que se consideran como variables dependientes el número de escaños, gubernaturas y alcaldías y su relación con la información sobre los recursos de los partidos. Para analizar la institucionalización partidista se toman como variable dependiente la estabilidad electoral de los partidos, expresada a partir de los *swings* electorales entre dos comicios consecutivos, así como el nivel de nacionalización (ver Apéndice 1), y como independientes la financiación de estas organizaciones. Con esto se evidenciara la relación de los recursos financieros de los partidos y su origen con la institucionalización partidista y la competencia electoral.

2.3 Metodología e indicadores

Como se señaló en los capítulos anteriores, el que los partidos políticos sean estables, permanentes y tengan penetración social suficiente, significa que son partidos institucionalizados, lo que contribuye a que sean susceptibles al control electoral que ejercen los ciudadanos. En otras palabras, como organizaciones estables mantienen un nivel de responsabilidad electoral superior al que tendrían si fuesen organizaciones inestables, efímeras y producto de liderazgos personalistas o de situaciones coyunturales. Con esta premisa, analizamos la institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1995) a partir de varios indicadores. El primero es la *volatilidad electoral*, que se calcula sumando el valor absoluto en porcentaje de la diferencia de votos V (sea ganados o perdidos) que recibe cada partido i en el distrito j en los comicios t y $t+1$ dividido entre 2, como muestra la siguiente fórmula:

$$Volatilidad = \frac{|V_{1jt} - V_{1j_{t+1}}| + |V_{2jt} - V_{2j_{t+1}}| + \dots + |V_{njt} - V_{nj_{t+1}}|}{2} \quad (1)$$

Este indicador permite conocer el trasvase del apoyo electoral de unos partidos a otros, es decir, los votos que unos pierden mientras otros los ganan, lo que muestra su estabilidad o inestabilidad electoral. No obstante, al ser esta estabilidad producto del

grado de identificación partidista de los ciudadanos, una aproximación más precisa y considerada válida en la literatura es comparar la volatilidad de dos elecciones a cargos distintos, por ejemplo, entre representantes y presidente de la república. Si ambas elecciones muestran niveles muy disímolos de volatilidad, significa que los electores no apelan a su identificación partidista sino algún otro tipo de información o preferencia, y viceversa. Estos indicadores son importantes pues muestran tanto la estabilidad de los partidos como su arraigo en la sociedad.

Por otra parte, la institucionalización del sistema de partidos hace referencia a la identificación expresa que estos tienen en la sociedad y la aceptación de los actores políticos (Payne, 2006). Esto se puede analizar a partir de la identificación de los ciudadanos hacia los partidos, así como del reconocimiento de los actores políticos sobre la existencia de dichas organizaciones. Para la identificación expresa se recuperó información del Latinobarómetro con resultados para México y de la ENCUP. A partir de las encuestas se retomaron los resultados sobre la identificación partidista, específicamente sobre el porcentaje de encuestados que respondieron afirmativamente a estar identificados o ser simpatizantes de algún partido.

Para analizar en términos empíricos el nivel de aceptación de los partidos por parte de los actores políticos, se recurrió a las encuestas realizadas por parte del PELA, de la Universidad de Salamanca, para el caso de México. En este caso recuperamos el resultado de encuestas realizadas en diferentes periodos legislativos, en lo que refiere a la opinión de los legisladores sobre si la existencia de los partidos es indispensable para la democracia. La pregunta utilizada es: “¿Qué tan de acuerdo está usted con la siguiente afirmación? Sin partidos políticos no hay democracia”. Como respuesta afirmativa se tomó “de acuerdo” y “muy de acuerdo”, para presentar los resultados en términos de porcentaje.

Por otra parte, para mostrar la nacionalización de los partidos mexicanos decidimos utilizar el método sugerido por Daniel Bochsler (2010). Este autor retoma la discusión sobre la medición optima de la nacionalización del sistema de partidos, sin embargo, busca ser más puntual sobre los alcances de un índice que exprese la escala los más ajustada posible al fenómeno, o sea, que considere el factor determinante de la

nacionalización, a saber, la magnitud electoral de los territorios a partir de los cuales se estudia la distribución del apoyo hacia los partidos. Este autor revisa las propuestas de Morgenstern & Patthoff (2005) sobre la varianza de los votos, de Cox (1999) sobre la inflación partidista, y Jones & Mainwaring (2003) sobre la distribución territorial de los votos a partir del índice de Gini. Sin embargo, concluye en que ninguno de estos índices considera la importancia de las unidades territoriales de análisis, y desde niveles muy agregados (por ejemplo provinciales o estatales) pretenden mostrar la magnitud con que partidos y sistemas de partidos están nacionalizados.

Por ejemplo, a partir del índice de Gini, Jones & Mainwaring muestran cómo se distribuyen los votos de los partidos a nivel nacional empleando la siguiente fórmula:

$$Gi = 1 + \left(\frac{1}{n}\right) - \left(\frac{2}{n^2\bar{y}}\right)(y_1 + 2y_2 + \dots + ny_n) \quad (2)$$

Donde n es el número de distritos, y el total de votos por grupo de distritos y \bar{y} el número de votos promedio. Los resultados del índice de Gini van de cero a uno, donde 0 es igual a una distribución perfecta mientras 1 hace referencia a una absoluta concentración. Para su análisis a nivel sistema de partidos, estos autores proponen el método descrito en la siguiente fórmula:

$$PSN = 1 - Gi = \sum (1 - Gi(PSN))P_N = 1 - \sum (Gi(PSN))P_N \quad (3)$$

Donde el índice de nacionalización partidista PSN (por sus siglas en inglés) se calcula a partir restar a 1 el resultado de Gini (Gi) de cada partido de forma individual, lo que invierte el resultado original del índice de Gini, donde ahora 1 es igual a una distribución perfecta. Posteriormente, en términos agregados se suman los resultados del PSN de cada partido ponderados por el porcentaje de votos (P_N) que obtuvieron.

Bochsler (2010) propone un índice similar al de Jones & Mainwaring, en el que considera el “peso” o la importancia de las unidades territoriales a partir del número de votos que concentra cada localidad, para definir así un indicador de nacionalización partidista mucho más preciso. Este índice muestra valores que van de 0 a 1, donde 0 es una absoluta concentración y heterogeneidad de los votos, y viceversa.

$$PNSw = 2 * \frac{\sum_1^d (v_i * (\sum_1^i p_j - \frac{p_i}{2}))}{\sum_1^d v_i * \sum_1^d p_i} \quad (4)$$

A partir de la fórmula 4, el índice de nacionalización partidista pondera el peso de cada localidad ($PNSw$) a partir del número de votos v_i en cada unidad territorial de análisis, y los votos totales por partido (p_j) y por unidad territorial (p_i). Para considerar la importancia real de la distribución de los votos por unidad territorial, Bochsler utiliza el número efectivo de localidades territoriales a partir de la cantidad de votos emitidos. Este número es expresado por E a partir de la formula 5:

$$E = \frac{(\sum_1^d \text{votantes}_i)^2}{\sum_1^d \text{votantes}_i^2} \quad (5)$$

Con ella, se estima el valor marginal de la nacionalización partidista considerando el número de elementos territoriales significativos, dado a su vez por el número de votos de cada distrito i . Finalmente, el logaritmo del inverso de E define un índice de nacionalización “estandarizado” ($PNSs$), mucho más preciso y que se considera como una función no lineal a partir de la fórmula 6:

$$PNSs = \left(2 * \frac{\sum_1^d (v_i * (\sum_1^i p_j - \frac{p_i}{2}))}{\sum_1^d v_i * \sum_1^d p_i} \right)^{\frac{1}{\log(E)}} \quad (6)$$

Este índice expresa la nacionalización del sistema de partidos de forma estática y en sentido horizontal, pues considera los resultados electorales en un momento específico y su distribución a lo largo del territorio considerado para su medición. También se puede establecer un análisis longitudinal, al generar el índice de nacionalización en varios comicios. De igual modo, se puede expresar una medición sobre nacionalización vertical, si se considera el índice de nacionalización en la elección de un cargo mayor respecto a otro menor. Con esta información, tal como muestra el Cuadro 2.1, los sistemas de partidos pueden ser descritos como nacionalizados si tienen una nacionalización horizontal y vertical altas, y dispersos si es al contrario. También se les puede considerar federalizados o segmentados si sólo tienen una nacionalización alta vertical u horizontal respectivamente. Esto es una herramienta analítica útil que facilita la evaluación del sistema de partidos a partir de los resultados electorales y que ha mostrado ser eficiente.

Cuadro 2.1 Dimensiones de la nacionalización partidista y tipos de sistemas de partidos			
Nacionalización horizontal o agregación	Nacionalización vertical o integración		
	Alta	Alta	Baja
		Nacionalizado	Segmentado
Baja	Federalizado	Disperso	

Fuente: Leiras (2010)

Por otro lado, con información sobre los resultados electorales estatales y municipales, se presenta una estimación del acceso de los partidos a gubernaturas y alcaldías, de modo que los resultados evidencian la competencia interpartidista. También, describimos la dinámica del financiamiento partidista, tanto público como privado, a partir de la información disponible en precios constantes tomando como año base 2010.

Una vez considerada la institucionalización del sistema de partidos y las características del régimen electoral y de financiamiento, así como el acceso de los partidos a cargos de elección y la dinámica de su financiamiento, pasamos al análisis estadístico con una base de datos ordenada en panel para el análisis de series de tiempo. Esta base ordena a los siete partidos seleccionados en los diferentes años electorales del periodo 1994-2012. En el mismo sentido se agrupan nuestras variables de interés como los *swings* electorales (que evidencian estabilidad electoral) por partido y el índice de nacionalización correspondiente a cada elección, el número de diputaciones por mayoría relativa (MR) de cada partido, así como gubernaturas y alcaldías, y el financiamiento público y privado de estas agrupaciones en millones de pesos (mdp) constantes. También se incluyeron variables de control como la edad de los partidos en años y el porcentaje de votos obtenido por cada partido en los distintos comicios.

Para modelar el carácter individual de cada partido, tomamos el modelo de efectos fijos para análisis de series de tiempo. Este modelo supone que las diferencias entre partidos son constantes o fijas, por lo que se estiman los interceptos de cada partido, a partir de la siguiente ecuación:

$$Y_{it} = u_i + \beta_1 X_{1it} + e_{it} \quad (7)$$

Donde i es la i -ésima unidad (partido), t el tiempo en años, u_i el vector de variables dicotómicas para cada partido, Y la variable dependiente y $[X_1 \dots X_n]$ las variables independientes del modelo. Este tipo de modelos estadísticos nos permite controlar las características no observadas de las unidades, pues considera la correlación de sus interceptos u_i con las variables X , por ejemplo, el que algún partido tenga el índice de nacionalización más elevado al mismo tiempo ocupe la gran mayoría de cargos de elección, es un elemento que dicho modelo asume, a diferencia de un modelo agrupado o de efectos aleatorios para los que dichas correlaciones son iguales a 0.

A partir del diseño de investigación propuesto, y la metodología ya mencionada, se desarrollaran los siguientes capítulos. En el siguiente se analiza uno de los elementos esenciales de esta tesis, a saber, la institucionalización de los partidos, la cual nos permitirá dar paso a revisar las condiciones políticas y electorales del régimen electoral mexicano en torno a la institucionalización y financiación de los partidos.

Capítulo 3

Los partidos en México: transición a la democracia, régimen electoral, financiación e institucionalización

El lento proceso de transición hacia la democracia en México, ha tenido como actores principales a los partidos políticos, quienes paulatinamente han sido favorecidos por el régimen electoral a través de prerrogativas estatales que han promovido el establecimiento de estas organizaciones como *sine qua non* del sistema democrático. Estos recursos, ya sea financieros, materiales, etc., tienen consecuencias políticas interesantes para su estudio. Por ello, este capítulo presenta la forma en que la transición democrática de México, el régimen electoral y de financiamiento de los partidos han evolucionado de manera conjunta en los últimos años. De este proceso, abordaremos lo que consideramos son consecuencias, tanto positivas como negativas, en torno a los partidos y su institucionalización, y presentaremos el análisis cuantitativo la institucionalización y nacionalización del sistema de partidos. Además mostraremos sus consecuencias para la dinámica de acceso de los partidos a cargos de elección como un elemento esencial que muestra el nivel de competencia y equidad en la contienda electoral.

3.1 Transición a la democracia: régimen electoral y financiamiento de los partidos

En México, el proceso de transición hacia la democracia puede verse a través de la evolución del régimen electoral hacia el fortalecimiento de los partidos políticos por medio, entre otras cosas, del financiamiento público de sus actividades. Este proceso, lento y con algunos altibajos, ha resultado en un régimen electoral e institucional complejo, como veremos a continuación.

3.1.1 Los primeros pasos desde el autoritarismo

Luego de la independencia mexicana de 1821, y la Revolución de 1910, México se constituyó como un país con una forma de estado republicano en el que la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se asienta sobre la base de un sistema presidencial y un legislativo bicameral. Su distribución territorial tiene un carácter federal y se divide en 31 estados y una capital federal, los cuales cuentan formalmente con gobiernos autónomos (con excepción de la capital) y se dividen, a su vez, política, administrativa y territorialmente en municipios quienes cuentan con independencia en algunos rubros de la administración pública.

La estabilidad política posterior a la revolución de 1910, y la construcción del Estado mexicano moderno sólo puede ser entendida a partir de la hegemonía política condensada en un partido, el PRI, denominado así desde 1946 pero fundado originalmente en 1929 bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario. Una de las características principales del régimen “priista” fue el llamado ininterrumpido a las urnas, a pesar de que ganaba prácticamente todas las elecciones a nivel local y federal, tanto en los poderes ejecutivos como legislativos, salvo algunas pocas excepciones. Bajo este régimen autoritario, la figura del Presidente de la República jugó un papel fundamental, pues por medio de sus facultades “supra-constitucionales” concentró el poder del partido, y con él la designación no sólo de los cargos en el gobierno, sino también de las candidaturas y escaños en el congreso federal y en los congresos locales, las gubernaturas estatales e incluso las alcaldías de los municipios más importantes. De este modo, el presidente ejercía su influencia y mantenía el control político en todos los niveles de gobierno, así como la lealtad de la clase política (Carpizo, 1978). A esto se añadía el control económico que la Constitución de 1917 depositaba en la figura del ejecutivo, siempre y cuando su partido mantuviera el control del Congreso Federal (Sirvent, 2005), como en realidad sucedía.

Este sistema de partido hegemónico, como lo denomina Sartori (1992), se mantuvo desde los años veinte hasta los noventa, década en la que el PRI perdió por medio de las urnas la mayoría absoluta de escaños en el Congreso Federal (en la Cámara de diputados

en 1991 y en la de senadores en 1997). Sin embargo, el proceso de transición democrática no culminó sino hasta la denominada “alternancia política”, es decir, cuando en el año 2000 Vicente Fox, abanderado de la coalición formada por el PAN y el PVEM, accedió a la primera magistratura federal imponiéndose por mayoría de votos al candidato del PRI Francisco Labastida, lo que significó la primera derrota de ese partido en la elección presidencial.

No obstante, al analizar el largo proceso de transición democrática, es claro que los protagonistas fueron los partidos políticos, quienes han adquirido una relevancia sin precedentes en la historia del país. Su inclusión en el sistema político fue parte de las primeras señales de apertura democrática del régimen priista, ocasionada por la constante caída de legitimidad que experimentó a partir de los años setenta (Molinar, 1991).

Uno de los primeros signos de agotamiento del régimen autoritario fue la elección presidencial del año 1976, que solamente tuvo como protagonista al candidato oficial del PRI, José López Portillo. Esto llevó al régimen a plantear en 1977 una serie de reformas que adicionaban el carácter protagónico de los partidos políticos, ya que: 1) incrementó las posibilidades de competencia por medio de un sistema electoral mixto que añadió la regla de representación proporcional en el congreso federal, en los congresos locales y en los cabildos municipales, de modo que se complementó el sistema uninominal de mayoría relativa y se modificó el incipientemente representativo sistema de diputados de partido aprobado en el año 1962 y; 2) elevó a los partidos a nivel constitucional como “entidades de interés público” (Artículo 41), con lo cual el régimen reconoció la necesidad de dar fuerza a estas organizaciones por medio de un esquema de financiamiento público directo, que junto a las exenciones fiscales concedidas por la Ley Federal Electoral de 1963 y otras prerrogativas (subvención con franquicias telegráficas y postales y el acceso a radio y televisión) adicionadas en el año 1973, buscarían vigorizar a estas organizaciones dentro del propio sistema autoritario.

Con las reformas político-electorales del año 1977, en 1979 se eligieron por primera vez además de los trescientos diputados uninominales electos por el principio de mayoría relativa (MR), a cien diputados por el principio de representación proporcional

(RP). En estas elecciones los partidos tendrían acceso por primera vez a recursos de forma directa (es decir, en efectivo), sin embargo, como su asignación no era muy clara, el régimen se benefició. Por ejemplo, la ley señalaba que dichos recursos debían distribuirse de forma equitativa, aunque no describía de forma clara como debía de hacerse la asignación entre los partidos, por lo que en realidad se imponía la discreción de la Comisión Federal Electoral, dependencia bajo el control del ejecutivo, ya que era dirigida por la Secretaría de Gobernación. Además, al no ejercerse ningún tipo de control o reglamento sobre los ingresos y gastos de los partidos, ni existir ninguna prohibición sobre las fuentes o montos de financiamiento, y menos aun sobre los gastos de campaña, el PRI y sus candidatos aprovechaban sus vínculos directos con el gobierno para financiar sus campañas con recursos de las arcas estatales en los distintos niveles de gobierno.

Fue hasta 1987, con la promulgación del Código Federal Electoral (CFE), que se contó con reglas más claras sobre la distribución de los recursos públicos destinados a los partidos. Tras años difíciles en el plano económico y social, el régimen encabezado por el PRI añadió una reforma política que incrementó el número de diputados federales por representación proporcional de cien a doscientos, con lo que se amplió la posibilidad de representación para los partidos de oposición. El financiamiento público se consideró complementario del financiamiento privado, y se estableció en la ley cuál sería la base de su cálculo y distribución.

El cálculo para el monto participable de los partidos consistió en el “costo mínimo de una campaña para diputado federal” establecido por la Comisión, multiplicado por el total de candidaturas a diputado de MR registradas. Su distribución se plateó en razón de 50% en proporción al porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la elección de diputados inmediata anterior, y el otro 50% con base en el número de escaños conquistados por cada organización partidista. Finalmente, se suministraría en tres anualidades: 20, 30 y 50% respectivamente, donde la última tendría como condición la obtención de al menos el 1.5% de la votación nacional como umbral mínimo de acceso de cada partido a este financiamiento (Artículo 61 del CFE).

No obstante, la legislación de 1987 tendió a favorecer a aquellos partidos con mayor apoyo electoral, pues estableció una barrera a la entrada de otras organizaciones, manteniendo la posibilidad de que sólo con cierto nivel de convocatoria los partidos obtuvieran acceso a los recursos públicos. Sin embargo, a pesar de que estos mecanismos proveían de certeza mínima a los actores políticos, y por supuesto, a la incipiente competencia electoral, el partido hegemónico era quien resultaba más beneficiado, de tal suerte que la elección presidencial de 1988 se tornó en una importante fuente de controversia, poniendo en tela de juicio la legitimidad del triunfo electoral del PRI en la elección presidencial, la confiabilidad del sistema electoral y las fuentes de financiamiento del partido oficial. Esto motivó, como consecuencia, una serie de reformas electorales a lo largo de la década de los noventa, con las que se gestó el marco general sobre el que en la actualidad giran los comicios en México.

3.1.2 La configuración de un régimen más democrático y equitativo

La primera reforma importante fue aprobada en el año 1990, con ella se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Esto trajo transformaciones importantes en materia de financiamiento a los partidos políticos, principalmente en torno a las reglas de cálculo y distribución de los recursos públicos. Destaca la distinción del financiamiento para actividades ordinarias, específicas y de campaña. Para actividades ordinarias se dotó a los partidos con el equivalente a 50% de las dietas anuales de sus diputados y senadores. Por otro lado, el IFE reembolsaría a los partidos el 50% de sus gastos en actividades específicas como investigación, edición y publicación de material político, capacitación política de sus miembros, etc. (Lujambio, 2003).

Por su parte, las actividades de campaña conservarían el mismo cálculo aprobado en 1987, pero su distribución cambió con el objetivo de aumentar la equidad en la participación de los partidos. De esta forma, el 90% del financiamiento se asignaría en proporción a los votos de la elección de diputados inmediata anterior, mientras el 10% restante se distribuiría de forma igualitaria entre los partidos con registro condicionado y

los partidos con registro nuevo, cuyo umbral mínimo para conservar el registro se mantuvo en 1.5% de la votación nacional.

Para el año 1993 se dio un paso adicional en favor de la competencia electoral y la eventual transición democrática. Por un lado se abrió a la Cámara de senadores para incluir escaños de representación proporcional y, por otro, se limitaron grandemente los ingresos del partido hegemónico al eliminar la afiliación corporativa a los partidos, pues de esta forma los sindicatos de las empresas estatales y otras corporaciones como la CTM dejarían de tener injerencia, tanto política como financiera en el PRI. En materia de financiamiento se prohibió, por primera vez, las aportaciones y donativos de cualquier tipo dirigidos a los partidos por parte de entes públicos no autorizados de los tres niveles de gobierno, los cuales había sido una fuente importante de financiamiento para el éxito priista (Molinar, 1991). De igual modo se prohibieron las aportaciones o donativos de empresas de carácter mercantil, de organizaciones confesionales, personas físicas o morales de nacionalidad extranjera y a los ciudadanos mexicanos con residencia fuera del país, pues se consideraron fuentes inapropiadas para la competencia democrática.

También es de destacar que por primera vez se establecieron límites a las aportaciones de los simpatizantes. Las personas físicas podían donar recursos a los partidos hasta alcanzar un máximo de 1% del financiamiento público anual, mientras las personas morales tenían un límite de 5%. También, se limitaron a un máximo de 10% las aportaciones hechas de forma anónima que podían recibir los partidos, y se les obligó a mantener órganos de control interno de sus finanzas y a entregar informes anuales y de campaña a la autoridad electoral, quien era la encargada de vigilar el no se rebase de los topes de gastos de campaña establecidos también por primera vez. Finalmente, la reforma de 1993 estableció que la contratación de espacios en radio y televisión para difundir mensajes electorales durante las campañas era una facultad exclusiva de los partidos, de modo que buscaba evitar el apoyo de los simpatizantes por medio del gasto en paralelo, pues de otro modo esto nulificaría las disposiciones sobre los límites del financiamiento privado (Córdova, 2011).

En 1996 la reglamentación electoral y de las finanzas partidistas fue más a fondo. El IFE fue dotado de autonomía como autoridad electoral y se estableció que los recursos públicos debían prevalecer sobre los privados en la financiación de los partidos. Para ello se aprobó que el financiamiento público para actividades electorales fuera el equivalente al financiamiento público para las actividades ordinarias de los partidos, por lo que en cada año electoral los partidos duplicaron sus ingresos por concepto de prerrogativas estatales. Además, se estableció una forma más equitativa para la distribución del financiamiento público: con base en los votos obtenidos en la elección de diputados se distribuiría el 70% de los recursos, mientras el restante 30% sería distribuido de forma igualitaria entre los partidos con registro. Para conservar dicho registro se estableció como condición la obtención de 2% de la votación nacional, en lugar del 1.5% anterior. En ese año se restringieron más los montos de las donaciones anuales de los simpatizantes, al pasar de 1% al 0.05% del financiamiento público anual y se eliminó la distinción entre las aportaciones de personas físicas o morales, además, se prohibieron definitivamente cualquier tipo de donaciones anónimas. Por otro lado, con el objetivo de reducir los costos electorales de los partidos, se ampliaron los tiempos en la radio y la televisión comprados por el estado y su distribución se hizo idéntica a la del financiamiento en efectivo. También se estableció un sistema de tarifas como tope máximo para la compra de estos espacios por parte de los partidos, para evitar de este modo que los medios encarecieran estos espacios.

A este proceso de reformas, y el paulatino avance hacia una financiación política más equitativa, Lujambio (2003) adjudica buena parte del proceso de transición democrática y la eventual alternancia, pues afirma que los recursos dirigidos a los partidos por parte del Estado abrieron la posibilidad de una competencia real. Por ejemplo, unas reglas de financiamiento más equitativas, con las reformas de 1990 y 1996, influyeron en las derrotas electorales del PRI en la Cámara de diputados y de senadores en 1991 y 1997 respectivamente.

No obstante, el asunto del dinero en los partidos mostraría su peor cara luego de la alternancia en los comicios de 2000, pues varios actores políticos acusaron al entonces presidente de haber financiado su larga precampaña (que duró aproximadamente tres años, de 1997 a 2000) y campaña con recursos adicionales a los permitidos, lo que

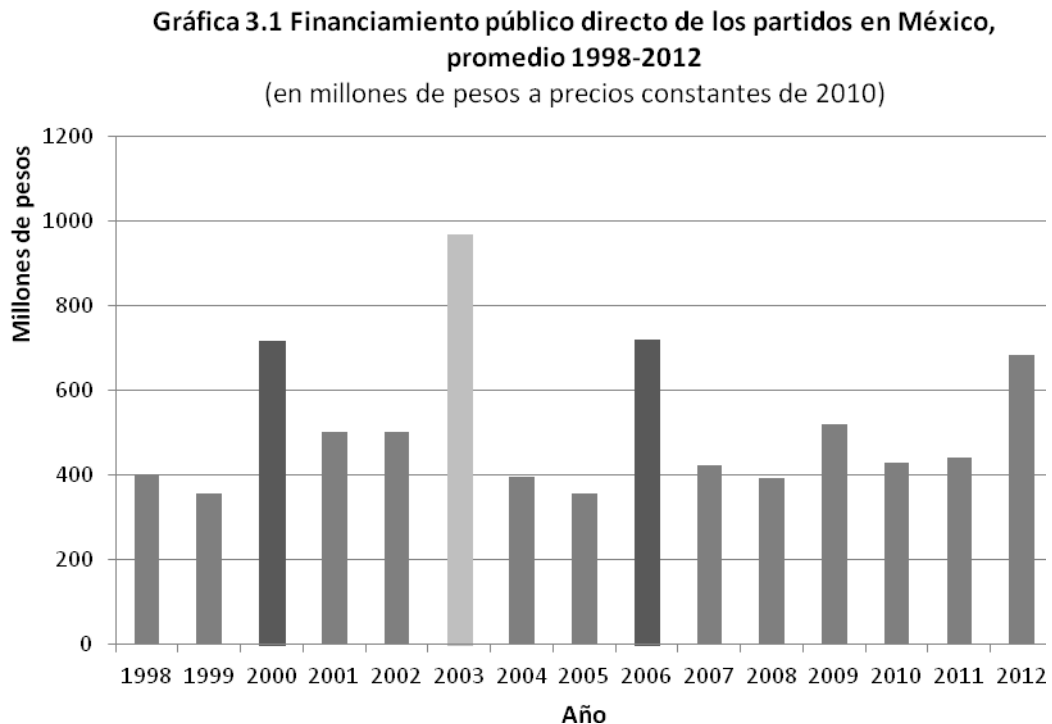
transgredía las disposiciones en la materia. Una vez demostrado el financiamiento paralelo obtenido por Vicente Fox mediante la asociación “Amigos de Fox”, este fue criticado pues el origen de los fondos de campaña había proveniendo de grandes empresarios convencidos por las propuestas políticas del guanajuatense. De este modo se puso en evidencia un problema: la fiscalización de los recursos de los partidos era endeble. Por si eso fuera poco, otro entramado de desvío de fondos y recursos ilegales salió a la luz pública: el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) de la compañía estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), había destinado sumas millonarias para financiar al candidato del PRI. De este modo la Comisión de Fiscalización, como órgano fiscalizador del IFE, determinó en 2003 castigar a ambos partidos con multas extraordinarias: mil millones de pesos mexicanos al PRI, 361 millones al PAN y 184 millones al PVEM, montos que serían deducidos del financiamiento público de cada partido (Córdova y Murayama, 2007).

A pesar de dichos problemas, durante el sexenio foxista no se realizó ninguna reforma importante en materia electoral, al igual que otras reformas consideraras esenciales que no pudieron concretarse por la falta acuerdos entre los partidos en el Congreso y el Ejecutivo federal. Por lo tanto, quedaron en el tintero la regulación de los tiempos de precampañas y campañas, y la consecuente reducción de gastos. También se omitió el fortalecimiento del IFE en materia de fiscalización y sanción de los partidos, lo que ha dado pie a pensar en una posible omisión intencionada.

3.1.3 Los comicios de 2006 y las modificaciones en materia de financiamiento

Con los vicios señalados en la legislación, en octubre de 2005 inició el proceso electoral para las elecciones presidenciales de 2006. Los comicios de ese año se caracterizan por albergar a la elección presidencial más competida de la historia democrática de México, en un contexto que incluyó una serie de acusaciones sobre acuerdos del presidente de la república con televisoras y gobernadores (Arenas, 2006), sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto al apoyo presidencial a la campaña del candidato del PAN (Felipe Calderón) y una campaña “negativa” en contra del candidato Andrés Manuel López Obrador de la Coalición por el

Bien de Todos (CPBT formada por el PRD, PT y CD. Los resultados fueron controvertidos y se pusieron en tela de juicio varios asuntos, por ejemplo: el financiamiento paralelo y los gastos independientes de los simpatizantes; la compra de espacios en radio y televisión por parte de los partidos y sus simpatizantes; las tarifas bajas con las que se presumía las televisoras habían apoyado al candidato de su preferencia; las facultades del órgano de fiscalización del IFE y su capacidad de sanción; las actividades y campañas proselitistas del presidente y gobernadores así como los excesivos gastos de campaña, similares a los también considerados dispendiosos del año 2000 (Becerra, 2006), tal como se aprecia en la Gráfica 3.1 donde se muestra el financiamiento público directo promedio asignado a los partidos de 1998 a 2012.



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (dictámenes de fiscalización del Consejo General).

Nota: Se consideró el financiamiento público total la suma del financiamiento público para actividades ordinarias, específicas y de campaña, más las transferencias no federales y apoyos adicionales del IFE.

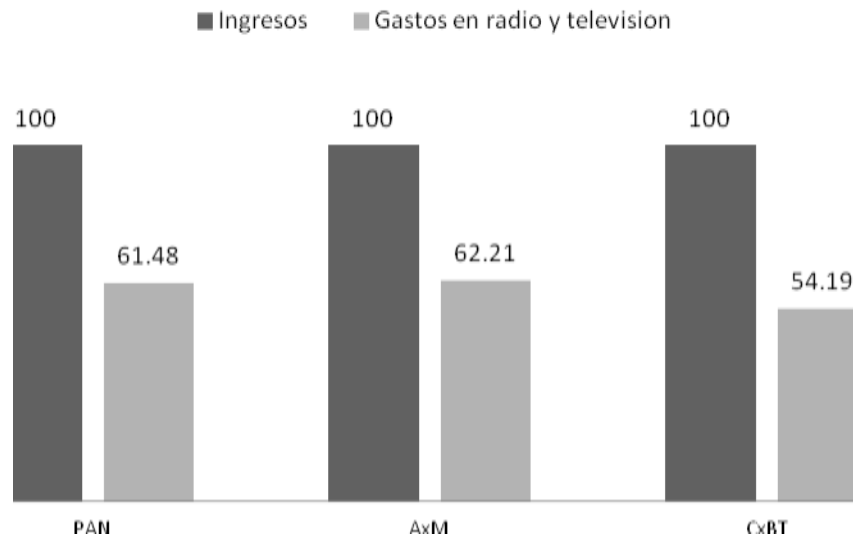
Tras las desavenencias en los comicios de 2006, una nueva reforma electoral fue aprobada en los años 2007 y 2008. En ésta se regularon los tiempos de campaña y

precampaña limitándolos a 90 y 60 días respectivamente en los comicios presidenciales, y a 60 y 40 días en las elecciones intermedias. Además, se estableció un cálculo diferente para el financiamiento público directo de los partidos para actividades ordinarias, pues dejó de estar en función del número de partidos y candidaturas registradas para convertirse en un cálculo mucho más estable, el cual consiste en el 65% del salario mínimo legal vigente en el Distrito Federal multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral Federal. En lo que respecta al mecanismo para su distribución, no se aprobó ningún cambio, manteniéndose la distribución 70-30. También se estableció como tope de gastos para las campañas presidenciales el equivalente al 20% del financiamiento público establecido para todos los partidos el año de la elección. Este mismo tope dividido entre 300 es el máximo que pueden gastar las campañas de diputado y el equivalente al número de distritos por cada estado en las campañas a Senador (Córdova y Murayama, 2008).

La asignación de recursos públicos para las campañas políticas también fue modificada con el objetivo de reducir el costo de la política. Por ejemplo, para las elecciones presidenciales el financiamiento para campañas equivale al 50% del financiamiento público para actividades ordinarias recibido por cada partido, y al 30% para campañas intermedias, con lo cual los partidos dejaron de percibir una buena cantidad de sus ingresos por financiamiento público. Como muestra la Gráfica 3.1, en cada año electoral anterior a las reformas de 2007-2008, los partidos duplicaban, en promedio, sus ingresos por financiamiento público, siendo 2003 el año con la elección más costosa. Dicha situación fue revertida gracias a la reforma, pues incluyó como condición principal para esta reducción el establecimiento de un sistema de espacios exclusivos en radio y televisión propiedad del Estado, distribuidos por el IFE entre los partidos, en una proporción similar al financiamiento público (Huchim, May, *et al.* 2008). Con dicha medida, los partidos no podrían comprar “spots” adicionales, de modo que redujeran en al menos 50% sus necesidades financieras, pues en elecciones como la de 2006, los partidos gastaron más del 60% de sus ingresos en la compra de espacios en la radio y la televisión (ver Gráfica 3.2). Sin embargo, en la Gráfica 3.1 se puede apreciar que, en términos reales, el financiamiento público de los partidos en 2012 es en

promedio muy similar al de 2006, con lo cual la intensidad original de la reforma quedaría en entredicho.

Gráfica 3.2 Ingresos totales de partidos/coaliciones y Gasto en la radio y la televisión, PEF México 2006
(comparación en %)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Fiscalización, IFE.

Notas: AxM: Coalición Alianza por México formada por PRI y PVEM. CxBT: Coalición por el Bien de Todos formada por PRD, PT y CD.

Adicionalmente, se prohibió al sector privado contratar espacios en los medios de comunicación con el objetivo de influir en los electores (artículo 354, inciso d), tal como había ocurrido en 2006. De forma complementaria se redujeron nuevamente los límites a las donaciones de los simpatizantes, pasando del 0.05% del financiamiento público anual otorgado a los partidos a 0.5% respecto al tope de gastos de campaña para la elección presidencial inmediata anterior. Además, se estableció que en conjunto, las donaciones en efectivo de afiliados, simpatizantes y candidatos no pueden rebasar el 10% del tope de gastos establecido para la elección presidencial anterior (ver artículo 78, numeral 4 del COFIPE). Como parte de estas medidas, se obligó a los partidos a mantener un control más estricto sobre sus donantes, con la premisa de ser información pública. El objetivo de estas modificaciones fue eliminar por completo los “gastos independientes”

de los simpatizantes de los partidos, es decir, reducir la posibilidad de financiamiento paralelo (Córdova, 2011).

Finalmente, para fortalecer la competencia electoral, reducir los costos de las campañas y limitar el financiamiento paralelo, se creó la Unidad de Fiscalización como órgano dependiente del IFE, encargado de fiscalizar los recursos de los partidos en sus actividades ordinarias y de campaña (artículo 79 del COFIPE). Este órgano tiene entre otras facultades la de verificar el destino de los recursos partidistas y el origen de los mismos. También se encarga de dar a conocer los topes de gastos de campaña aprobados por el Consejo General del IFE y vigilar su cumplimiento, así como establecer los procedimientos de sanción a los partidos (Artículo 81, COFIPE).

Cuadro 3.1 Reformas electorales y el financiamiento de los partidos políticos en México (1977-2008)

Año	Reforma electoral	Financiamiento público directo	Financiamiento privado
1977	Los partidos adquieren un carácter constitucional como instituciones imprescindibles. El Estado asume la responsabilidad de promover su participación en los la vida pública del país.	Se establece financiación pública de los partidos por vía directa (en efectivo) e indirecta (por medio de exenciones fiscales, franquicias postales, etc.).	No existe ningún control sobre los ingresos y egresos de los partidos, ni prohibiciones sobre el origen de sus donaciones.
1987	Promulgación del Código Federal Electoral, ley reglamentaria del artículo 41 constitucional. Aumenta el número de diputados por el principio de MR de 100 a 200 escaños.	Cálculo: la Comisión Federal Electoral establece el “costo mínimo de una campaña electoral para diputado federal” multiplicado por el número de candidatos registrados por mayoría relativa. Distribución: 50% en función de la votación de cada partido en la elección de diputados inmediata anterior; 50% con base en el número de diputaciones conquistadas por cada partido en la misma elección.	-
1989-1990	Creación del IFE como autoridad electoral y promulgación del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales como ley reglamentaria de las elecciones federales y la autoridad electoral.	Distribución: 90% en función de los votos obtenidos en la elección inmediata anterior de diputados, y 10% de forma igualitaria entre los partidos con registro nacional. Cálculo: por concepto de actividades ordinarias se dota a los partidos con el equivalente a 50% de las dietas anuales de	-

		<p>sus diputados federales y senadores; el IFE reembolsa a los partidos el 50% de sus gastos en actividades específicas como investigación, capacitación política, etc.</p>	
1993	<p>El IFE adquiere mayor independencia con respecto al ejecutivo en un proceso de ciudadanización. El Senado se adiciona con 32 escaños por concepto de primera minoría y 32 más por RP. Se prohíbe la afiliación colectiva a los partidos políticos.</p>	<p>Límites a los gastos de campaña: 2.5 veces el costo mínimo de una campaña electoral para diputado federal definido por el IFE; se calcula con base en el número de distritos electorales en cada estado para la elección de senadores; un cálculo del IFE por el valor del voto unitario es la base para establecer el tope de gastos de campaña para la elección presidencial. Los partidos quedan obligados a mantener órganos de control interno de sus finanzas y a entregar informes anuales y de campaña a la autoridad electoral para vigilar los topes de gastos de campaña establecidos.</p>	<p>Prohibiciones: aportaciones y donativos, en dinero o en especie, por parte de entes públicos no autorizados de los tres niveles de gobierno; aportaciones o donativos de empresas de carácter mercantil, organizaciones confesionales, personas físicas o morales de nacionalidad extranjera, y a los ciudadanos mexicanos con residencia fuera del país. Límites: aportaciones de personas físicas hasta 1% del financiamiento público anual, y hasta 5% para personas morales; aportaciones anónimas hasta 10% del financiamiento público anual.</p>
1996	<p>El IFE adquiere autonomía. Su dirección corre a cargo de un Consejo Ciudadano, cuyos miembros no partidistas son los únicos con voz y voto. El registro definitivo de los partidos se obtiene con una membresía del 0.13% del padrón electoral de la elección inmediata anterior.</p>	<p>Cálculo: financiamiento público para actividades ordinarias es el equivalente al “costo mínimo de una campaña” multiplicado por el número de candidatos de mayoría registrados. Distribución: 70% con base en los votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior, y 30% de forma igualitaria entre los partidos con registro; para actividades de campaña el equivalente al 100% del financiamiento para actividades ordinarias.</p>	<p>Límites: hasta un 0.05% del financiamiento público anual para las donaciones de personas físicas y morales y; se prohibieron las donaciones anónimas. Se estableció un sistema de tarifas como tope máximo para la compra de espacios en radio y TV por parte de los partidos.</p>
2007-2008	<p>Creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP), como organismo descentralizado del IFE y con capacidades de sanción. Los tiempos de campaña y precampaña se limitaron a 90 y 60 días respectivamente en elecciones presidenciales, y a 60 y 40 días en las elecciones intermedias.</p>	<p>Cálculo: financiamiento público para actividades ordinarias es igual al 65% del salario mínimo legal vigente en el Distrito Federal multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal. A las actividades específicas se destina el 3% del financiamiento para actividades ordinarias. Distribución: 70% con base en los votos de la elección de diputados inmediata anterior y 30% restante de forma igualitaria; para los comicios presidenciales se establece una asignación adicional de 50% del financiamiento público para</p>	<p>Límites: prohíbe a los particulares contratar espacios en los medios de comunicación con el objetivo de influir en los electores; se redujo el límite máximo de aportaciones en efectivo de los simpatizantes a 0.5% respecto del tope de gastos de campaña para la elección presidencial; y se obligó a los partidos a mantener control más estricto sobre el registro de donantes para ser información pública; se estableció que en</p>

Se estableció un sistema de espacios en radio y TV exclusivos y propiedad del estado para ser distribuidos por el IFE entre los partidos con misma fórmula del financiamiento.

Para obtener y conservar su registro y, los partidos deben contar con una militancia de al menos 0.26% del padrón electoral.

actividades ordinarias de cada partido, y 30% para las campañas intermedias.

Límites a los gastos de campaña: en campaña presidencial el equivalente al 20% del financiamiento público para gastos de campaña establecido para todos los partidos el año de la elección; el mismo monto dividido entre 300 es para las campañas de diputado, y el equivalente al número de distritos por cada estado para las campañas a senador; los partidos no pueden comprar espacios en radio y televisión.

Los partidos están obligados a gastar al menos 2% de su financiamiento anual en actividades específicas, y 2% de su financiamiento público ordinario en actividades de promoción política de la mujer.

conjunto las donaciones en efectivo de afiliados, simpatizantes y candidatos no pueden rebasar el 10% del tope de gastos establecido para la elección presidencial anterior.

Fuente: Elaborado por el autor.

3.2 El fortalecimiento partidista en el régimen electoral

En el régimen electoral mexicano se han conformado diversos factores institucionales, jurídicos y de *facto*, que en conjunto configuran el entramado sobre el que se desenvuelven los partidos. En él, apreciamos características particulares que se asocian con el fortalecimiento partidista, y que permiten a los partidos tener un ámbito amplio de maniobra para la toma de decisiones, generando las bases sobre las que afirmamos, descansa la institucionalización de dichas agrupaciones.⁷

Por ejemplo, las organizaciones políticas que buscan constituirse como partidos deben cumplir con una suerte de requisitos que podrían ser infranqueables para algunas de ellas. De hecho, Prud'homme (2006) considera que estos requisitos son una fuente importante de estabilidad e institucionalización partidista, pues entre ellos está mantener una estructura mínima a nivel nacional, órganos de dirección y control interno (financiero, administrativo, etc.) y la celebración de reuniones y asambleas políticas como parte de una estructura permanente (artículo 27, COFIPE). A estos se suma, según

⁷ Para Katz y Mair (2007), esta independencia se asocia con el alejamiento de los partidos respecto al electorado, así como por su capacidad para incidir en la legislación electoral y promover reglas en su propio beneficio, político y organizativo.

el mismo autor, una cultura de organización partidista sumamente centralizada que dio pie, por medio de las ya mencionadas reformas (desde 1987 hasta 1996) a un sistema de partidos fuertes y cohesionados, pues constituyen la única vía de acceso a los cargos de elección popular.⁸ Así, cuando los partidos obtienen su registro nacional, a pesar de tener prohibido participar en coaliciones electorales en su primera elección (artículo 93, numeral 4 del COFIPE), adquieren una serie de recursos y privilegios jurídicos que les permiten aspirar a ocupar posiciones como agentes de representación política.

Por ello, en el sistema electoral mexicano identificamos dos grupos de factores asociados con el fortalecimiento de los partidos, a saber, los de tipo financiero y los de carácter político e institucional. Dicha clasificación no es exhaustiva, sin embargo busca clarificar el análisis a partir de la identificación de dichos factores y las posibles consecuencias políticas y organizativas que han tenido para los partidos.

A. Factores financieros: financiamiento público y privado

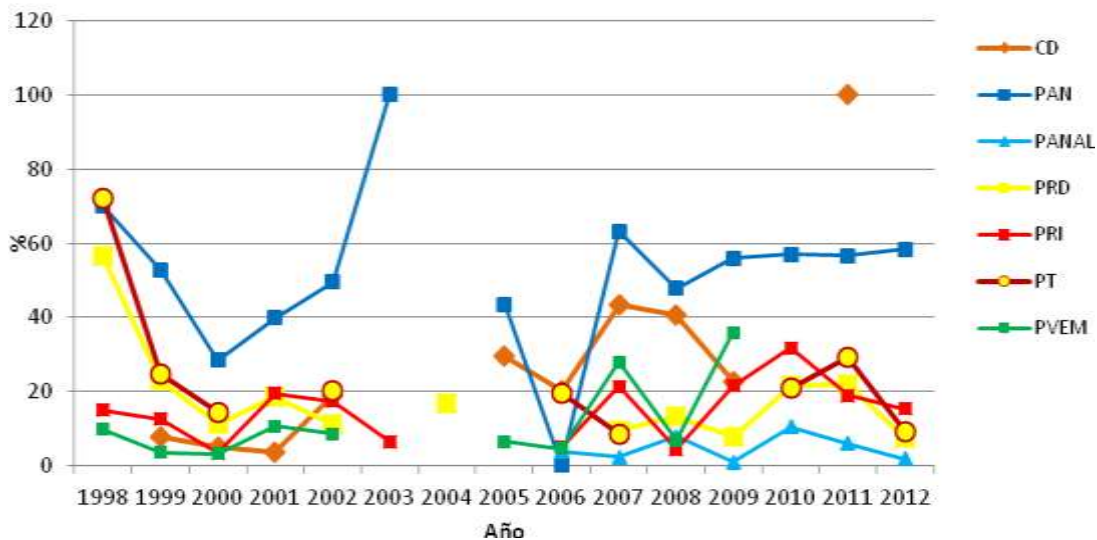
Los factores financieros que influyen en el fortalecimiento de los partidos, son aquellos que promueven su independencia respecto a otras organizaciones, y les permiten el sostenimiento de una estructura organizativa de carácter nacional. En otras palabras, estos factores reducen la incertidumbre ambiental que enfrentan los partidos (Panebianco, 1995), pues les permiten anclar su actividad en ciertas expectativas de carácter material. Bajo esta denominación podemos identificar dentro del sistema electoral mexicano:

- a) *Centralización de los recursos.* Los partidos en México ejercen los recursos que poseen de forma centralizada, es decir, no distribuye los recursos sino que los ejerce en acciones del partido desde el comité central, que es el órgano de dirección a nivel nacional. Esto garantiza un margen importante de estrategia a los comités centrales, quienes ejercen la mayoría de los recursos financieros del partido y, de esta forma, puede decidir qué candidatura o qué estructura partidista local apoyar en mayor o menor medida, lo que genera una fuerte disciplina *intrapartidista* en beneficio de la estabilidad organizativa de los partidos. Esto se

⁸ Actualmente el COFIPE plantea que será en 2015 cuando aparezcan en las boletas electorales el espacio destinado a candidaturas ciudadanas o independientes a los partidos políticos.

refleja, por ejemplo, en el bajo nivel de gasto que ejercen los comités estatales de los partidos, que en la mayoría de los casos no supera el 20% de sus gastos, con excepción del PAN y CD en algunos años, tal como muestra la Gráfica 3.3, donde la variación entre partidos es alta, pero se puede identificar claramente que la mayoría de los partidos concentra el ejercicio de sus recursos en los organismos de carácter nacional, y sólo una fracción es ejercida por los comités estatales.

Gráfica 3.3 Porcentaje del gasto total de los partidos ejercido por los comités estatales, México 1998-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (dictámenes de fiscalización del Consejo General).

Nota: Los espacios vacíos corresponden a la ausencia de datos sobre los comités estatales.

- b) *Financiamiento público para actividades ordinarias, electorales y específicas.* Desde su configuración en los años noventa, el régimen electoral dota a los partidos con recursos suficientes para mantener una organización de carácter nacional, no sólo durante los procesos electorales sino de forma permanente. Con ello se puede afirmar, los partidos pueden considerar su nivel de ingresos como dado y programar sus actividades, con lo que también se limita, en algún grado, los “lazos por dependencia financiera” con organizaciones externas.
- c) *Acceso a medios de comunicación.* Este tipo de financiamiento público indirecto que fue fortalecido con la reforma de 2008, reduce la presión sobre los partidos. Con ello reducen sus gastos en campaña y minimizan la incertidumbre de negociar con las cadenas de la radio y la televisión los tiempos, horarios, costos, entre otras cuestiones. Esto es sin duda una fuente de fortalecimiento, pues los costos de las campañas se reducen hasta en un 50%, como lo muestra la Gráfica 3.2 en lo que respecta a los gastos de campaña de 2006.
- d) *Distribución más equitativa de los recursos públicos.* Desde 1993, 30% de los recursos del erario destinados a los partidos se distribuye de forma igualitaria

entre todos los partidos. De este modo, la asignación de los recursos y sus reglas juegan un papel importante en su autonomía financiera, pues la distribución equitativa favorece la competencia y la certidumbre financiera, aun la de los partidos con menor convocatoria.

- e) *Límites a las contribuciones privadas.* Las donaciones privadas limitadas a un porcentaje, reduce la capacidad de influencia que los donadores podrían ejercer por esta vía. Incluso los partidos, de forma ideal, podrían establecer condiciones sobre sus donadores, pudiendo aun, por afinidad política, rechazar a algunos. Sin embargo, más adelante veremos como estas restricciones pudieron ser evadidas por empresas y grupos de interés en las elecciones de 2006.
- f) *Los espacios en los medios de comunicación son una prerrogativa de los partidos y no de los candidatos.* Desde la reforma electoral de 2008, los candidatos no pueden decidir por sí mismos sobre su aparición en los medios de comunicación, pues dependen del visto bueno de los partidos y de los recursos que estos destinan a las campañas en determinados estados o distritos. Con ello, es de esperarse que los candidatos tengan un margen de maniobra limitado, por ejemplo, en la generación de compromisos políticos en retribución al financiamiento de sus campañas en los medios de comunicación, neutralizando así el “financiamiento paralelo”.
- g) *Los recursos públicos se asignan a los partidos antes y no después de la contienda.* Esto le permite a los partidos un amplio margen de maniobra financiera, pues al no existir un esquema de reembolso como sucede en países como Costa Rica y Francia, se pueden establecer estrategias políticas y de campaña en las que se tienen la certeza de contar con sus prerrogativas, inclusive antes de cualquier sanción a que se hagan acreedores.

B. Factores políticos e institucionales

Los factores de tipo político e institucional son aquellos que mantienen a los partidos como las figuras centrales del proceso político democrático. En muchos casos, las reglas establecidas en el régimen electoral mexicano contribuyen a fortalecer a los partidos, pues crean un entorno político en el que estas organizaciones se reproducen generando reglas de conducta no escritas que potencian su situación dentro del régimen político.

- a) *Disposiciones sobre el tipo de organizaciones y restricciones a la afiliación partidista.* Los partidos en México adquieren tal categoría a partir de una serie de requisitos que le exige la ley electoral. Entre ellas, la extensión nacional por medio de asambleas estatales, un número mínimo de afiliados a nivel nacional, e independencia respecto de organizaciones externas como gremios y corporaciones (Artículo 28, COFIPE). Por otro lado, también deben mantener una organización basada en sus estatutos (Artículo 29, COFIPE), abstenerse de

hacer afiliaciones colectivas y de asociarse con organizaciones extranjeras y confesionales, así como no involucrar aspectos religiosos en sus estrategias políticas o electorales (Artículo 38, COFIPE). Esto le permite a los partidos mantener cierto grado de autonomía política.

- b) *Participar en elecciones locales sin registro como partido local* (artículo 41 constitucional). Esta parte de la legislación electoral favorece la posibilidad de expansión territorial de los partidos, pues aun sin contar con una estructura local, pueden competir en este tipo de elecciones, abriéndose camino en cualquier parte del territorio.
- c) *Esquema de representación proporcional en todos los niveles, desde el municipal hasta el federal*. Desde 1977 la representación proporcional como regla de elección se ha mantenido, lo que reduce la *subrepresentación* de los partidos, es decir, estos mantienen un nivel de representación superior al que tendrían si solamente existirá la regla de mayoría. Esto amplía las expectativas de competencia e incentiva la permanencia de las organizaciones partidistas.
- d) *Rendición de cuentas e informes a los órganos de fiscalización*. Este factor reduce los incentivos de los partidos para crear vínculos políticos de origen ilegal y que puedan contravenir los principios de la democracia representativa.
- e) *Competencia en circunscripciones de representación proporcional con listas cerradas*. Esto permite a los partidos mantener niveles mínimos de disciplina política y parlamentaria, pues los candidatos electos por esta vía son más susceptibles a seguir las líneas del programa político de su partido, e impulsar al resto en la misma dirección.

Esta serie de factores explican la forma en que se han desarrollado los partidos y el sistema de partidos en México, pues dichas organizaciones son consideradas disciplinadas parlamentariamente, con una estructura nacional permanente y una dirección fuertemente centralizada (Prud'homme, 2006). A diferencia de otros autores, nosotros hemos incluido como parte de este análisis a los factores financieros, pues fortalecen la institucionalización partidista a partir de un manejo fuertemente centralizado de los recursos públicos, el cual consideramos, funge como factor importante de cohesión política y organizativa.

3.3 Institucionalización y nacionalización del sistema de partidos en México

Como hemos mencionado, el régimen electoral mexicano cuenta con elementos que permiten el fortalecimiento institucional de los partidos. Para su correcta evaluación, en esta investigación consideramos fundamental acercarnos al fenómeno de la

institucionalización partidista por medio de un conjunto de factores que pueden ser analizados de forma cuantitativa y que permitan dar cuenta del estado que guarda el sistema de partidos en México. En el mismo sentido, planteamos la necesidad de incluir una evaluación sobre la nacionalización del sistema de partidos para complementar el análisis de la institucionalización haciendo referencia a la distribución territorial del apoyo que reciben dichas agrupaciones. Por ello, aquí presentamos los resultados de un estudio sobre la institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina, con el cual ponemos en perspectiva el caso mexicano, y después con base en la información electoral de los partidos nacionales, analizamos estos indicadores para el periodo 1994-2012.

3.3.1 Institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina

Payne (2006), al igual que Mainwaring y Scully, realiza un análisis sobre la institucionalización del sistema de partidos en América Latina, en el que toma información de un periodo que se remonta en el caso de algunos países a los años setenta y llega hasta 2003, por lo que aquí lo retomamos como una referencia para poner en perspectiva el caso mexicano.

Para Payne, volatilidad electoral, estabilidad del sistema de partidos, identificación y confianza partidista, y el que los partidos sean vistos como factores de progreso, son criterios determinantes sobre la institucionalización. Para operar los resultados, como se observa en el Cuadro 3.2, al autor asignó calificaciones con valores entre 0 y 3, por ejemplo, los países cuya volatilidad es alta tienen una calificación menor que los que tienen una volatilidad baja. Lo mismo sucede con el factor estabilidad, que indica la variación en el porcentaje de escaños que conservan los partidos principales con el paso del tiempo, por lo que una variación alta indica estabilidad baja y viceversa. Por su parte, la identificación, confianza, legitimidad y el que los partidos sean considerados factores de progreso fueron calificados en sentido positivo, por ejemplo, a mayor identificación corresponde una calificación más alta, y así consecutivamente.

Cuadro 3.2 Institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina

País	Volatilidad electoral (A)	Estabilidad del sistema de partidos (B)	Identificación con los partidos (C)	Confianza en los partidos	Legitimidad del proceso (D)	Partidos como factores de progreso (E)	Institucionalización (A+B+C+D+E)
Argentina	25.02 (2.2)	33.3 (2.3)	13.8 (1.0)	14.4 (1.4)	56.4 (2.2)	32.6 (1.5)	9.2
Bolivia	33.88 (1.8)	39.0 (2,2)	20.2 (1.6)	12.7 (1.2)	28.0 (1.3)	30.3 (1.4)	8.3
Brasil	32.51 (1.9)	60.3 (1.8)	15.0 (1.0)	17.1 (1.6)	30.8 (1.4)	35.0 (1.6)	7.7
Chile	12.82 (2.7)	2.1 (3.0)	15.7 (1.0)	21.8 (2.0)	74.8 (2.8)	36.1 (1.7)	11.2
Colombia	25.58 (2.2)	52.5 (1.9)	15.8 (1.1)	14.6 (1.4)	19.9 (1.0)	31.9 (1.5)	7.7
Costa Rica	14.95 (2.6)	30.8 (2.4)	19.5 (1.4)	21.1 (2.0)	72.6 (2.7)	43.7 (2.1)	11.2
Ecuador	39.41 (1.6)	82.1 (1.3)	20.8 (1.5)	10.3 (1.0)	25.0 (1.0)	22.6 (1.0)	6.4
El Salvador	18.79 (2.3)	40.9 (2.2)	23.6 (2.4)	23.4 (2.4)	41.0 (2.0)	37.6 (2,2)	11.1
Guatemala	47.95 (1.2)	99.3 (1.0)	18.0 (2.0)	14.9 (1.9)	48.8 (2.2)	28.1 (1.9)	8.3
Honduras	6.96 (2.8)	5.1 (2.9)	28.1 (2.7)	21.6 (2.3)	50.4 (2.2)	54.5 (2.8)	13.4
México	16.33 (2.4)	25.4 (2.3)	19.8 (2.2)	21.9 (2.3)	27.2 (1.7)	59.6 (2.9)	11.5
Nicaragua	12.77 (2.6)	0 (3.0)	28.3 (2.7)	18.2 (2.1)	56.8 (2.4)	40.1 (2.3)	13
Panamá	27.07 (2.0)	12.7 (2.7)	21.9 (2.3)	22.2 (2.3)	59.8 (2.5)	32.4 (2.0)	11.5
Paraguay	24.48 (2.1)	24.4 (2.4)	33.5 (3.0)	19.3 (2.2)	27.9 (1.7)	32.0 (2.0)	11.2
Perú	52.02 (1.0)	72.1 (1.1)	16.1 (2.0)	16.2 (2.0)	36.9 (1.9)	35.0 (2.1)	8.1
Uruguay	14.62 (2.2)	1.1 (3.0)	32.1 (3.0)	32.4 (3.0)	80.1 (3.0)	61.7 (3.0)	14.2
Venezuela	33.01 (2.2)	74.1 (1.0)	17.6 (2.6)	19.4 (3.0)	28.7 (2.3)	39.9 (3.0)	11.1

Fuente: Payne (2010:183-184).

Nota: El factor “confianza en los partidos” no entra dentro del cálculo de institucionalización.

De acuerdo con Payne, los países con sistemas de partidos más institucionalizados son Uruguay, Chile y Costa Rica. Estos países obtienen calificaciones altas de acuerdo con el criterio adoptado por el autor, no obstante, países como Honduras, Nicaragua y El Salvador también alcanzan calificaciones altas, pues mantienen durante el periodo de estudio sistemas de partidos estables, con niveles de volatilidad bajos, y una buena percepción sobre la legitimidad del proceso electoral.

Por su parte, en este estudio México alcanza una buena calificación en la institucionalización de su sistema de partidos, tanto como la de países con una mayor tradición democrática, a pesar de que los ciudadanos expresan una baja identificación partidista (menos del 20%), y consideran que el proceso electoral es escasamente legítimo (27.2%). Esta calificación, al igual que en el caso de otros países, podría ser explicada por el proceso de transición, y la importancia de los partidos en el rumbo que adquirió. Ahora, analicemos el caso mexicano con mayor profundidad.

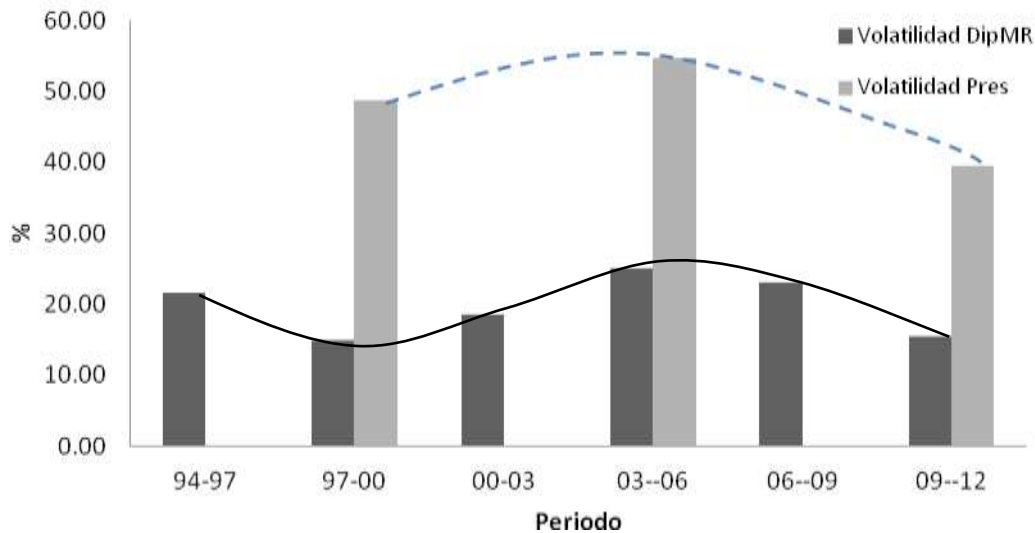
3.3.2 Institucionalización del sistema de partidos

En un primer acercamiento encontramos que la volatilidad electoral promedio de los partidos en México oscila entre 15 y 20% de los votos en la elección de diputados en el periodo 1994-2012, mientras que en la elección presidencial muestra niveles promedio mayores. En consonancia con el estudio de Payne, el sistema de partidos en México se puede considerar institucionalizado, dado que los resultados electorales en la elección de diputados oscilan relativamente poco, sin embargo, el que exista una diferencia importante entre la volatilidad electoral de la elección presidencial y la de legisladores, podría dar pie a una conclusión diferente, veamos nuestra postura al respecto.

El objetivo de comparar dos elecciones en cuanto a su volatilidad, es identificar un patrón de conducta en el electorado, es decir, establecer si los ciudadanos transfieren su voto de un partido a otro dependiendo de la elección de que se trate, o si esto les es indiferente. De este modo, una distancia pequeña entre la volatilidad de la elección de diputados y la elección presidencial haría referencia a un “arraigo” importante de los partidos con el electorado, pues estos actores estarían fungiendo como referentes de las alternativas políticas de los ciudadanos. En caso contrario, los electores cambian su voto en función del tipo de elección, y los partidos serían referentes menos claros para su decisión pues, decantándose por otro tipo de referentes como la personalidad de los candidatos, o las estrategias de campaña de los candidatos.

En la Gráfica 3.4 mostramos el comportamiento del electorado en México, de acuerdo con la volatilidad de la elección de dos cargos distintos. La gráfica evidencia que efectivamente, el sistema de partidos tiene estabilidad electoral en los comicios en los que se eligen legisladores, pero con un arraigo débil, pues los electores se permiten votar por un partido dependiendo del tipo de elección no sólo de un proceso electoral a otro (o de un año electoral a otro, como se quiera ver), sino en el mismo.

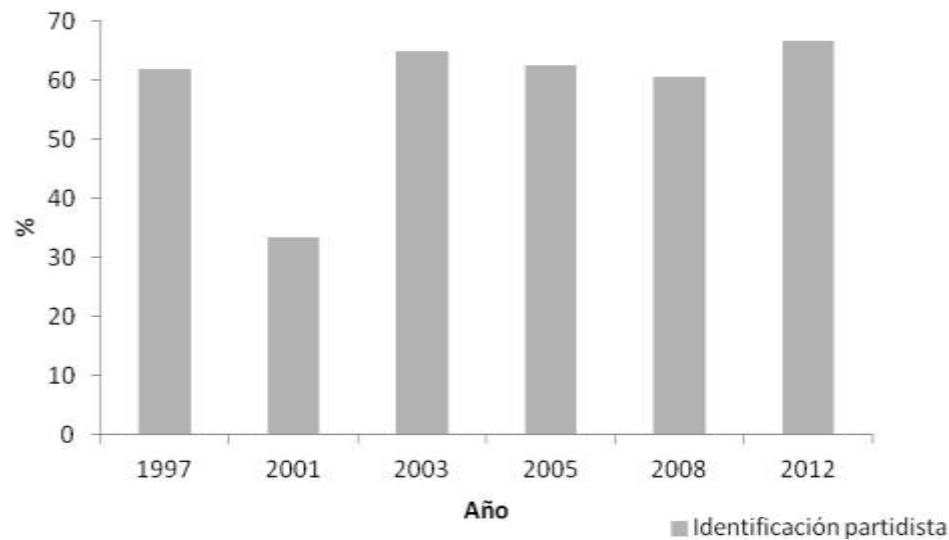
**Gráfica 3.4 Volatilidad electoral:
Elecciones federales, México 1994-2012**



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE.

Por otro lado, la identificación partidista de los ciudadanos es un indicador importante sobre el nivel de institucionalización del sistema de partidos, pues indica que tan cercanos se sienten los electores a estas organizaciones. La Gráfica 3.5 muestra los resultados en porcentaje de las encuestas, Latinobarómetro en 1997 y ENCUP de 2001 a 2012, sobre la identificación partidista de los mexicanos. Como se puede observar, la identificación muestra un nivel alto en los últimos años que ronda el 60%, luego de su caída en 2001 con un porcentaje de apenas 30% que pudo haber sido causado por la derrota del PRI en la elección presidencial. Estos niveles de identificación están de acuerdo con nuestro análisis en una fuerte consonancia con la evidencia arrojada por la volatilidad electoral, ya que con dos terceras partes del electorado declarado como simpatizante, son comprensibles niveles de volatilidad de hasta 50%.

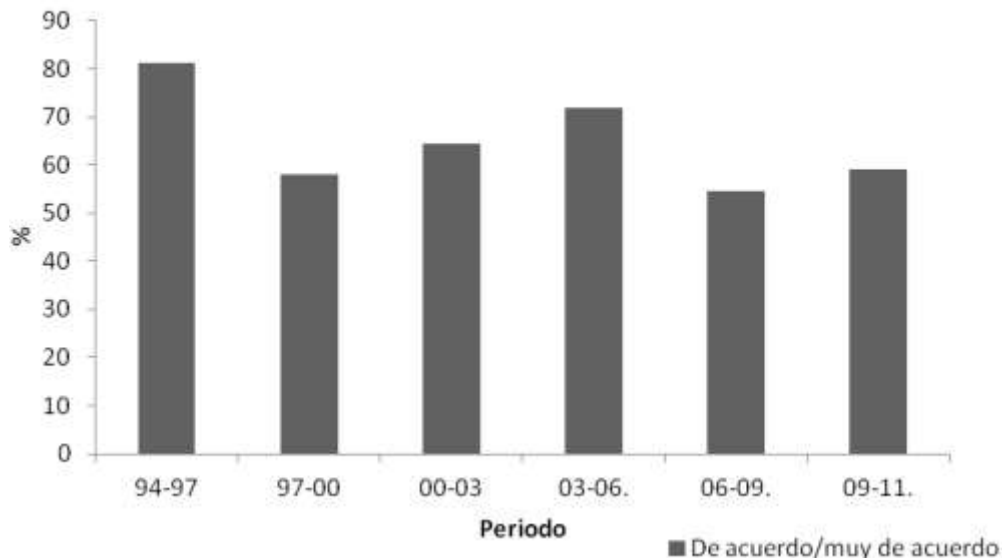
Gráfica 3.5 Identificación de los ciudadanos con los partidos en México, 1996-2012 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro en 1997, y la ENCUP de 2001 a 2012.

Por otra parte, para evidenciar la aceptación de los partidos, decidimos tomar la opinión de la élite política expresada en las encuestas del PELA. En ésta, los legisladores entrevistados consideran importante que haya partidos para el sostenimiento del régimen democrático en México. En la Gráfica 3.6 mostramos el porcentaje en que los legisladores entrevistados que respondieron estar de acuerdo y muy de acuerdo con la afirmación “sin partidos políticos no hay democracia”. En todo el periodo el porcentaje rebasa el 50%, no obstante, esperábamos observar niveles de aceptación muchos más elevados, pues los legisladores pertenecen a los distintos partidos, y en mayor o menor medida deben su postulación y acceso sus cargos. Esto al principio nos hizo dudar sobre el sesgo que podía representar dicha fuente, sin embargo, el hecho de que los mismos legisladores hayan pasado de considerar a los partidos indispensables en casi un 80% en 1994 a menos de 60% en 2009 eliminó las dudas que teníamos sobre el sesgo endógeno en que podía incurrir la opinión de las élites parlamentarias en México.

Gráfica 3.6 Porcentaje de legisladores que considera indispensable la existencia de los partidos para el régimen democrático, México 1994-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA (estudios sobre México).

Con estos indicadores, hicimos el análisis de la institucionalización del sistema de partidos en México, tal como se presenta el Cuadro 3.3 donde se muestra: 1) el nivel de estabilidad electoral expresado por la volatilidad de las elecciones de diputados federales; 2) el arraigo de los partidos en el electorado expresado por la diferencia entre la volatilidad de la elección presidencial y la elección de diputados; 3) la identificación de los ciudadanos respecto a los partidos y; 4) la aceptación de los partidos por los actores políticos. Para el inciso 2, dado que la elección presidencial se realiza cada 6 años y la de diputados cada 3, se comparó la volatilidad de ésta última con la de la elección presidencial posterior. En el inciso 3, las encuestas de la ENCUP no coinciden con el año electoral, sin embargo, decidimos hacer coincidir los resultados con la elección más cercana.

A partir del valor de estos indicadores, asignamos “calificaciones” con valores de 0 a 3, donde 3 expresa que el sistema posee la cualidad máxima en alguna de las categorías enumeradas en el párrafo anterior, y 0 expresa su completa ausencia. En el caso de la estabilidad electoral decidimos calificar con 3 a un nivel $\leq 10\%$, con 2 una

volatilidad $\leq 20\%$, con 1 a una variación $\leq 30\%$ y con 0 a una volatilidad mayor al 30%. El mismo criterio se utilizó para calificar el arraigo.

Por su parte, dadas las características del fenómeno de identificación partidista, se decidió asignar una calificación de 0 a niveles inferiores al 20%, de 1 a niveles entre 20 y 50%, y a niveles superiores a 50% y hasta 70% se asignó una calificación de 2, mientras la calificación máxima se asignaría a niveles de identificación superiores al 70%. Por otro lado, por sus propias características, a la aceptación de los actores políticos se asignó una calificación de 3 si es superior al 70%, de 2 si es $>60\%$ y $<70\%$, y 1 si se es $>50\%$ pero $<60\%$. A un nivel inferior al 50% habría sido asignada una calificación de 0.

El Cuadro 3.3 se muestran los resultados de los distintos indicadores y entre paréntesis la calificación que asignamos de acuerdo a los criterios ya mencionados. El cuadro muestran un sistema de partidos cuyo nivel de institucionalización es medio pero a la vez estable, tal como muestra la columna institucionalización con calificaciones entre 6 y 7 de un máximo de 12, siendo la menor un 4 en las elecciones de 2000.

Cuadro 3.3 Institucionalización del sistema de partidos en México (1994-2012)					
Año	1. Estabilidad electoral (volatilidad elección de diputados)	2. Arraigo (diferencia entre volatilidad elección diputados y presidente)	3. identificación con los partidos	4. Aceptación	Institucionalización
1997	21.6% (1)	27.04% (1)	61.9% (2)	81.3% (3)	7
2000	15.0% (2)	33.62% (0)	33.3% (1)*	57.9% (1)	4
2003	18.6% (2)	36.09% (0)	64.9% (2)	64.5% (2)	6
2006	25.0% (1)	29.69% (1)	62.5% (2)**	71.8% (3)	7
2009	23.1% (1)	16.45% (2)	60.5% (2)***	54.7% (1)	6
2012	15.5% (2)	23.96% (1)	66.6% (2)	59.2% (1)	6

Fuente: Elaboración propia.

Nota: *Datos de la ENCUP 2001 **Datos de la ENCUP 2005 ***Datos de la ENCUP 2008

De forma individual, cada columna muestra la dinámica del sistema de partidos mexicano con base en los aspectos que consideramos relevantes para evaluar su institucionalización. Por ejemplo, la estabilidad electoral muestra variaciones crecientes

y decrecientes, sin embargo, en términos generales la tendencia es hacia una mayor estabilidad, situación similar al arraigo de los partidos en la sociedad los cuales, de acuerdo con la evidencia, tenderían a ser una referencia política más directa para los electores, lo que también es consistente con el aumento en su identificación con los partidos. Por otra parte, el factor aceptación no parece evolucionar de manera favorable, es decir, los propios actores políticos consideran cada vez menos indispensables a los partidos, lo cual es un elemento que, en el caso de México, afecta la evolución del sistema de partidos en general.

3.3.3 Nacionalización del sistema de partidos

Como parte de los indicadores sobre institucionalización del sistema de partidos, hemos propuesto el análisis de su nacionalización. Este índice muestra que tan homogéneamente se distribuye el apoyo electoral de los partidos políticos a lo largo del territorio, de tal forma que podría evidenciar el reconocimiento de los electores sobre los partidos y su preferencia sobre alguno. Consideramos importante este indicador pues, para efectos de la institucionalización partidista, puede explicar la capacidad política y organizativa de estas agrupaciones para extender su influencia y mantener niveles estables de aceptación en el electorado.

La nacionalización del sistema de partidos tiene dos caras, una estática y otra dinámica. Estas consisten en el análisis de la distribución de los votos obtenidos por los partidos, sea en un momento específico o en distintos periodos de tiempo. Para este análisis retomamos el método de Jones & Mainwaring (2003) empleando el índice de Gini, como se explicó en la primera parte de este capítulo. En el Cuadro 3.4 resumimos los resultados de este indicador en dos formas, la primera expresa la nacionalización del sistema de partido en diferentes años, mientras la segunda analiza la distribución de la votación de cada uno de los partidos a lo largo de todo el periodo.

De acuerdo con este índice, el sistema de partidos ha evolucionado hacia uno más nacionalizado al pasar de un 0.68 a 0.76. También es de destacar que el partido más nacionalizado es el PRI, seguido por el PAN y el Panal. En los dos primeros casos es comprensible el nivel de nacionalización que sostienen, dado el largo tiempo que estos

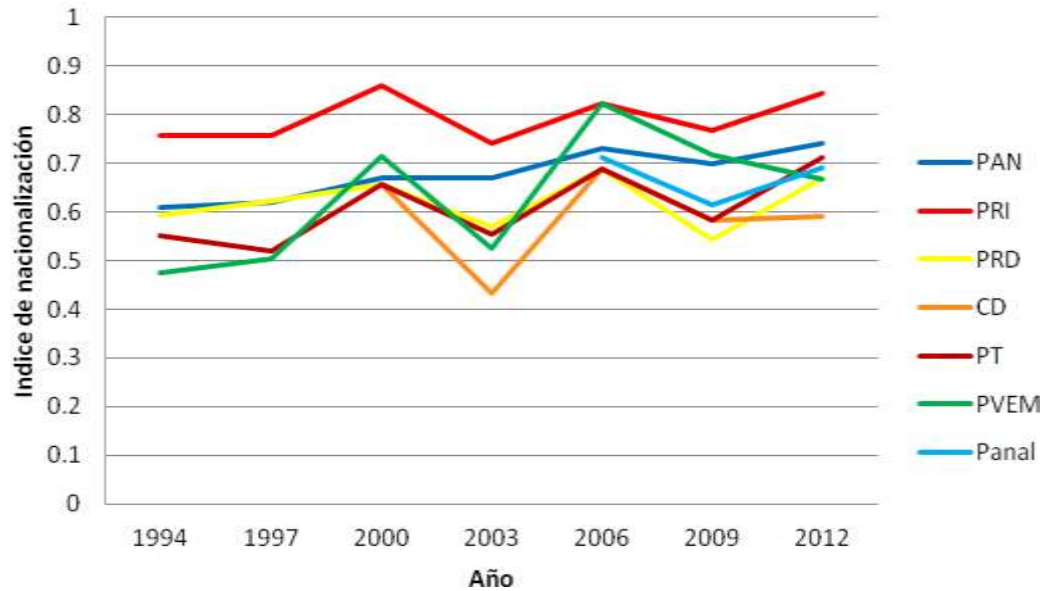
partidos se han mantenido en la esfera política. Por su parte, el Panal es sostenido por una estructura presumiblemente asociada con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), lo que influye en el alcance y relativa homogeneidad que mantiene esta organización en los comicios federales. Así pues, este indicador muestra una la evolución favorable del sistema de partidos en términos de su nacionalización.

Cuadro 3.4 Índice de nacionalización partidista (PSN), por año y partido, México 1994-2012			
Año	PSN sistema	Partido	PSN promedio
1994	0.689	PAN	0.683
1997	0.720	PRI	0.812
2000	0.772	PRD	0.618
2003	0.690	PT	0.611
2006	0.751	MC	0.593
2009	0.717	PVEM	0.652
2012	0.763	Panal	0.672

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE.

Finalmente, utilizando el índice de Gini se analizó la nacionalización dinámica de cada uno de los partidos. En la Gráfica 3.7 podemos observar que el PRI mantiene los niveles más altos de nacionalización, mientras que el PAN se mantiene en segundo lugar. También es interesante como el PVEM alcanzó en 2006 el mismo nivel de nacionalización que el PRI, de modo similar a como ocurrió con otras coaliciones electorales, como las del PRD, CD y PT en 2000 y 2006. Por su parte, destaca CD como el partido menos nacionalizado, sólo por debajo del PT, lo que está asociado con la concentración electoral de esos partidos en algunas zonas del país como Veracruz, el Distrito Federal, etc. Por último, el comportamiento del índice de nacionalización refleja una oscilación cíclica asociada con las elecciones presidenciales que vuelven más atractiva la competencia electoral al incrementar la propaganda política en torno a los comicios y atraer más ciudadanos a las urnas.

**Gráfica 3.7 Índice de nacionalización:
Partidos políticos nacionales, México 1994-2012**



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE.

Como mencionamos, el índice de nacionalización propuesto por Bochsler (2010), tiene características adicionales que lo hacen ser más preciso, pues considera cuestiones importantes como el número de votos emitidos en cada distrito electoral. Por ello, decidimos utilizar este indicador para analizar otras cuestiones de la nacionalización del sistema de partidos. Primero, con este método tenemos resultados opuestos a los obtenidos con Jones & Mainwaring en el Cuadro 3.4, pues en el Cuadro 3.5 se aprecia que el sistema de partidos en México mantiene niveles altos de nacionalización con un ligero decremento durante el periodo estudiado, y no como señalan nuestros primeros resultados, un ligero incremento. En otras palabras, la nacionalización del sistema de partidos no ha aumentado, sino al contrario, pues la elección de 1994 no sería la que muestra un menor índice de nacionalización, sino el mayor. Sin embargo, a pesar de esta evidencia, es arriesgado señalar un retroceso en el sistema de partidos, pues la reducción es de tal magnitud que es lo consideramos más como un indicador de estabilidad que de debilidad.

Cuadro 3.5 Nacionalización del sistema de partidos en México (1994-2012)			
Año	Índice de nacionalización Elección diputados (horizontal)	Índice de nacionalización Elección presidencial	Diferencia (vertical)
1994	0.800	0.790	0.010
1997	0.732		
2000	0.778	0.794	0.015
2003	0.683		
2006	0.759	0.749	0.010
2009	0.688		
2012	0.731	0.780	0.049

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE.

Por otro lado, para un análisis de la nacionalización del sistema de partidos en sentido vertical se compararon la nacionalización de la elección a diputados con la elección a presidente. El Cuadro 3.5 muestra una leve diferencia entre ambas elecciones, lo que evidencia un sistema de partidos con una alta nacionalización vertical, por lo que oscila entre ser nacionalizado y federalizado, dado su nivel oscilante de nacionalización horizontal.

Como muestran los resultados, el sistema de partidos en México mantiene niveles medios de institucionalización y nacionalización horizontal. Lo destacable son algunas consistencias y patrones que señalan estabilidad institucional junto a una nacionalización vertical elevada. Sin embargo, en este análisis de tipo agregado podríamos concluir que el sistema de partidos no ha mejorado de forma sustancial, mientras su estabilidad, arraigo e identificación con el electorado muestran una evolución favorable. Para un análisis más profundo, en el Capítulo 5 se establecerá un estudio desagregado que permita contrastar los resultados del análisis hecho hasta aquí.

3.4 Acceso a cargos de elección popular

Como señalamos en el Capítulo 1, una parte importante de la institucionalización partidista es el acceso de estas organizaciones y sus miembros a cargos de elección, pues de ello depende un factor importante de la institucionalización partidista como es el *actitudinal*, es decir, que los miembros y simpatizantes de los partidos vean en estas organizaciones un elemento tan valioso para sus intereses, que busquen su preservación.

Así pues, la actitud hacia los partidos es importante, ya que de ello depende su permanencia en la competencia electoral; ya sea para alcanzar cargos de gobierno o, como simpatizante del partido, mantener la expectativa de que una plataforma afín sea defendida ante los órganos del Estado.

Para analizar cómo se desarrolla la competencia entre partidos por los cargos de elección, decidimos retomar los resultados electorales de los tres niveles de gobierno en México, es decir, federal, estatal y municipal. A nivel federal, la competencia por los escaños de la Cámara de diputados por el principio de MR muestra la capacidad que tienen los partidos para competir en esta instancia como un reflejo de su actividad política y organizativa, y de la equidad en la contienda promovida por la financiación pública de sus actividades, o incluso por las restricciones a su financiamiento privado.

En el Cuadro 3.6 resumimos el número de diputados por MR obtenidos en cada legislatura por los distintos partidos, donde se puede observar la disminución en escaños que tuvo el PRI, siendo su nivel más bajo la elección de 2006, del que se recuperó para volver a ocupar el primer lugar. Por otro lado el Panal, quien a pesar de haber colaborado en varias coaliciones electorales y mantener niveles de nacionalización altos, no ha conseguido escaños por el principio de mayoría relativa. También es de destacar el paulatino aumento que desde 1994 han tenido otros partidos, particularmente PAN y PRD, en especial el primero que ha alcanzado ser mayoría en la Cámara baja en dos ocasiones.

Cuadro 3.6 Número de diputados por el principio de MR, por legislatura y partido, México 1994-2012							
Legislatura	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII
Año de elección	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
PAN	18	62	136	70	136	79	52
PRI	277	164	132	184	65	144	163
PRD	5	71	24	38	89	56	60
PVEM	0	0	6	4	0	3	14
PT	0	3	2	3	2	0	5
Panal	0	0	0	0	0	0	0
CD	0	0	0	1	6	0	6
OTROS	0	0	0	0	2	18	0

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE.

Para revisar la competencia a nivel estatal, realizamos una estimación sobre el número de gubernaturas estatales alcanzadas por los partidos de 1994-2012. Es relevante que los partidos han tenido acceso a un número cada vez mayor de gubernaturas, tal como muestra el Cuadro 3.7. Los casos más emblemáticos son el del PVEM y el Panal, pues ambos partidos de la mano del PRI y las coaliciones electorales que convinieron con dicho partido, han podido alcanzar algunas gubernaturas. Aquí se debe advertir que al igual que el PVEM y el Panal, CD y el PT tampoco han alcanzado gubernaturas estatales por sí mismos, sino por medio de coaliciones electorales formadas con el PAN o el PRD. Para evitar complejidades innecesarias, consideramos que la participación de los partidos en coaliciones que acceden a los cargos de elección, no reduce su mérito político, y por lo tanto debe considerarse parte de su éxito electoral, pues sus miembros llegan a ocupar cargos en la administración pública estatal, lo cual se convierte en un incentivo selectivo para sus militantes.

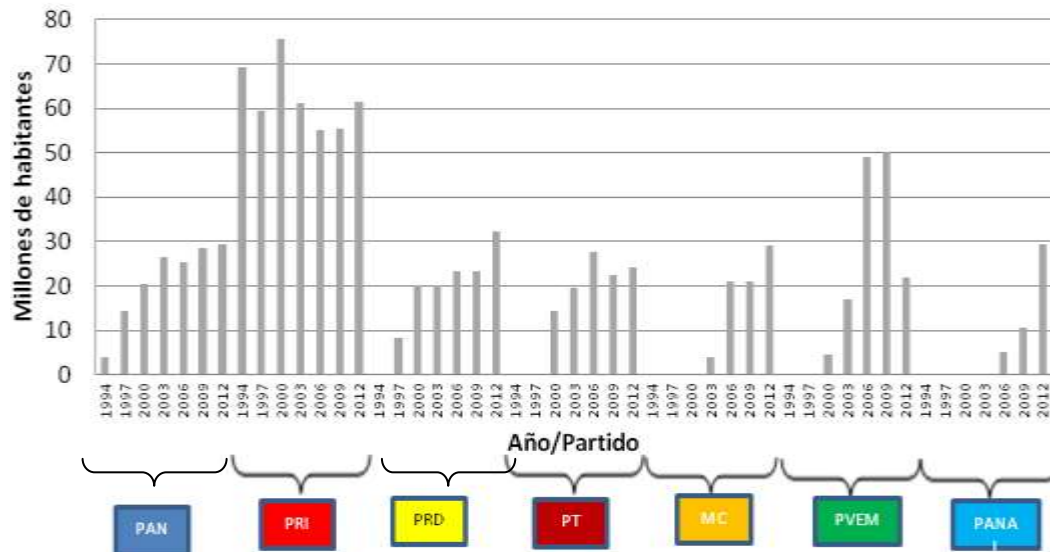
Cuadro 3.7 Número de gubernaturas por partido y por año, México 1994-2012							
Partido/año	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
PAN	2	5	7	9	9	10	6
PRI	29	25	23	18	15	16	18
PRD	0	1	6	6	7	7	7
PT	0	0	3	6	8	6	5
MC	0	0	0	1	5	5	6
PVEM	0	0	0	1	5	12	9
PANAL	0	0	0	0	1	4	11

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC).

Para efectos descriptivos mostramos el número de habitantes gobernados por partido en el mismo periodo. Como se muestra en la Gráfica 3.8 la dinámica interesante, pues a pesar de que otros partidos han comenzado a tener protagonismo en la competencia por las gubernaturas, el PRI se mantiene como el partido que más población gobierna, pues durante el periodo de transición sólo redujo su cuota en 10 millones de habitantes, lo que indica que, a pesar de haber perdido un buen número de

gubernaturas, se mantiene al frente de los estados más poblados, lo que inclusive ha beneficiado a los partidos con los que con frecuencia se asocia (PVEM y Panal).

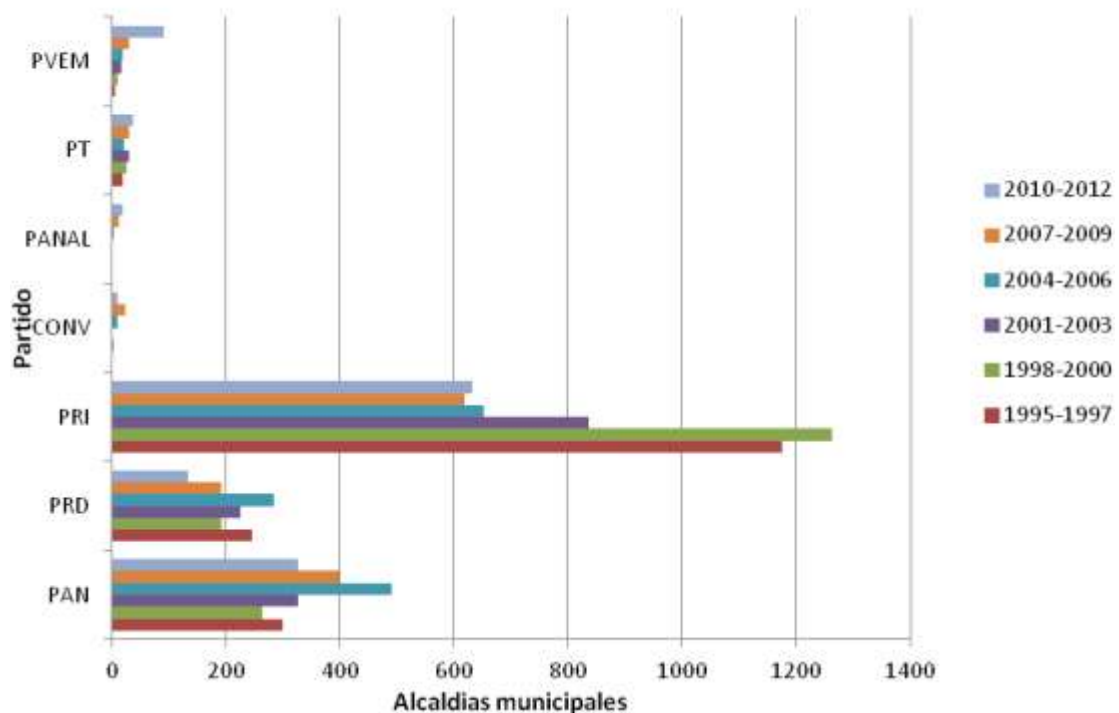
Gráfica 3.8 Estimación de la población gobernada a nivel estatal, México 1994-2012
(por año y partido)



Fuente: Elaboración propia con datos del CIDAC y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Por último, el acceso de los partidos a cargos de gobierno municipal refleja su capacidad política y organizativa para sostener candidaturas en el nivel territorial más básico del país. Para mostrar su comportamiento elaboramos la Gráfica 3.9, donde mostramos la distribución del número de alcaldías que los partidos han conquistado desde 1995 hasta 2012. La gráfica muestra que el PRI es el partido que más alcaldías ha alcanzado, lo que equivale a decir que ese partido gobernó en al menos una ocasión a cada uno de los municipios del país (2,457). También es evidente el paulatino descenso que ha tenido el PRI y el aumento de los otros partidos, particularmente el PAN y PRD, mientras el resto han visto un crecimiento débil en este rubro, al que acceden fundamentalmente a través de coaliciones electorales con los partidos de mayor convocatoria.

Gráfica 3.9 Elecciones municipales ganadas por partido político, México 1995-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del CIDAC.

Como se puede observar, el sistema de partidos en México ha evolucionado ligeramente hacia un sistema más competitivo, en cuanto a la disputa por los cargos de elección, aunado a un sistema de partidos con un nivel de institucionalización estable y moderadamente nacionalizado. Es decir, un sistema relativamente competitivo con indicadores que refieren niveles aceptables de estabilidad, arraigo y presencia territorial.

3.5 Resumen

Como hemos señalado, uno de los objetivos del financiamiento público de los partidos políticos es promover la institucionalización de estas organizaciones, reducir el riesgo moral en torno a la representación política (lo que incluye la fiscalización de los recursos y las sanciones al financiamiento ilícito) y, finalmente, la de promover una competencia electoral más equitativa.

A lo largo de este capítulo, hemos visto evidencia que a nivel del sistema de partidos podría indicar que nuestra hipótesis es aceptable, pues la institucionalización del sistema de partidos, incluyendo la influencia territorial o nacionalización de los mismos, parece ser estable durante el periodo estudiado tal como se resume en el Cuadro 3.8, en el que podemos apreciar cierta constancia, que puede ser complementada con mayores niveles de competencia electoral, tal como muestran las últimas dos columnas del mismo cuadro donde podemos ver que el número efectivo de partidos (NEP) electoral a nivel nacional y distrital ha incrementado, y han pasado de 2.8 a 4.6 en la competencia por la Cámara baja, es decir, cada vez son más los partidos que obtienen votos de manera significativa en estos comicios. Lo mismo sucede a nivel distrital, que muestra una tendencia hacia un sistema de partidos más competitivo.

Cuadro 3.8 Resumen: Institucionalización y nacionalización del sistema de partidos, México 1994-2012

Año	Nacionalización Bochsler (2010)	Nacionalización Jones & Mainwaring (2003)	Institucion- alización	NEP nacional	NEP distrital (promedio)
1994	0.80034	0.68955		2.877	2.712
1997	0.73186	0.71991	5	3.423	2.914
2000	0.77831	0.77218	5	3.144	2.858
2003	0.68303	0.69011	6	4.164	3.473
2006	0.75927	0.75099	7	3.605	3.124
2009	0.68765	0.71726	6	4.240	3.851
2012	0.73066	0.76323	5	4.611	4.115

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE.

Como resumen final de este capítulo, se debe señalar que a pesar de que los partidos encuentran en México algunas reservas por parte de la sociedad y de los actores políticos al no considerarlos instituciones totalmente confiables y esenciales, la competencia electoral se ha incrementado al tiempo que institucionalmente el sistema de partidos es estable, y se ve beneficiado por el tipo de régimen electoral que se ha configurado durante el periodo de transición. Esto puede atribuirse a la influencia del financiamiento público, para ello en el siguiente capítulo señalaremos la relevancia del régimen electoral y de financiamiento en torno los partidos y sus posibles consecuencias en torno a la institucionalización de dichas agrupaciones.

Capítulo 4

El financiamiento de la política en México

En la actualidad, la relación entre política y dinero es ambigua y en ocasiones contradictoria. Mientras es imposible hacer política sin dinero, la necesidad de recursos pone a partidos y candidatos en una constante disyuntiva entre la legitimidad y la conquista de sus objetivos. Esto es, mientras la contienda político-electoral se desarrolla de forma preponderante a través de los medios masivos de comunicación (incluido internet) y se apoya con recursos cada vez más sofisticados (como asesores y especialistas en comunicación, diseñadores de páginas *web*, agencias de publicidad, consultores de imagen, *media training*, etc.), la sociedad ve de forma sospechosa el uso desmesurado o excesivo de recursos financieros con que los contendientes solventan sus costos, lo que normalmente apuntala el detrimento de la credibilidad de los partidos y la identificación partidista de la ciudadanía. Para analizar este asunto a fondo, plantaremos la forma en que se ha configurado los distintos modelos de financiación política, sus consecuencias para los partidos mexicanos y la dinámica del financiamiento de estas organizaciones tanto con recursos públicos como privados.

4.1 La financiación política en contexto

En los partidos políticos latinoamericanos ha surgido un asunto contradictorio en lo referente a la financiación de sus actividades, pues al tiempo que se incrementan sus necesidades financieras su membresía ha tendido a descender, lo que claramente mina su capacidad de lo que podríamos denominar *financiación organizativa*, es decir, las aportaciones monetarias o materiales provenientes de la propia militancia partidista (Del Castillo, 1985; Zovatto, 2003). Sea por el detrimento de las relaciones entre partidos y organizaciones corporativas como sindicatos, centrales campesinas, asociaciones populares, grupos empresariales, etc., o por otra cuestión similar, lo cierto es que los partidos se han visto envueltos en una encrucijada, donde ganar la contienda electoral

podría depender de echar mano de recursos de todo tipo de orígenes, desde las simples donaciones hechas por sus simpatizantes hasta las realizadas por grupos económicamente poderosos, por no mencionar las provenientes de fuentes ilícitas como las de organizaciones delictivas.

Por lo anterior, la relación entre política y dinero no es un asunto trivial, pues se le pueden adjudicar procesos de toda índole, desde constituir una parte medular de las transiciones democráticas (Lujambio, 2003) hasta problemas asociados con *déficits* de representación, inequidad en la contienda política e inclusive la supeditación de los partidos a intereses particulares al momento de ejercer funciones como agentes de representación política.

Al ser la relación política-dinero un asunto complejo, es difícil plantear la existencia de un modelo ideal o de un marco legal óptimo que minimice los problemas de los regímenes democráticos. En el mejor de los casos se apela a contar con marcos legislativos e instituciones encargados de fomentar una contienda político-electoral equitativa, en la que los contendientes no hagan uso de recursos de procedencia ilícita ni sean supeditados a intereses de particulares, con lo cual los partidos resulten fortalecidos institucionalmente, de modo que se garantice su participación dentro del sistema democrático (Austin & Tjernström, eds., 2003).

Con este mismo objetivo, varios países democráticos han reglamentado los recursos que los partidos y candidatos pueden recibir, tanto públicos como privados. Asimismo, se han establecido acotaciones sobre qué actores pueden proveer esos recursos, sean empresas, organizaciones corporativas, individuos nacionales o extranjeros, etc. También se han promovido mecanismos enfocados a reducir los costos de campaña a través de la reducción de su duración, “topes” en los gastos y acceso a espacios en medios de comunicación subsidiados e inclusive gratuitos como concesión especial del Estado y su control del espectro radioeléctrico, como ocurre actualmente en México.

A partir de la segunda mitad del siglo XX muchos regímenes de tradición democrática implementaron esquemas de financiamiento público. En América países como Argentina (1955), Puerto Rico (1957), Estados Unidos (1974), México y Canadá (1977) definieron la necesidad de la intervención estatal en la contienda electoral

estableciendo así los primeros esquemas de financiamiento público de los partidos. Lo mismo sucedió en países de Europa como Suecia (1966), Alemania (1967), Finlandia (1969), Noruega (1970), Italia (1974), Austria (1975), Portugal (1975), Grecia (1984), España (1985), Francia (1988) y Bélgica (1989). También países no europeos como Israel en 1969, Japón en 1976 y Turquía en 1983 se unieron a la aplicación de estas medidas. En algunos países se establecieron desde el principio límites a las aportaciones privadas, por ejemplo, en se reguló el financiamiento de los sindicatos a los partidos, y en EU lo mismo ocurrió para las empresas. En otros se planteó que es obligación de los partidos la rendición de cuentas (Alemania, Austria, Italia, Francia y España) y la divulgación pública de las contribuciones políticas (Alemania, Canadá, EU, Finlandia, Francia e Italia). En casi todos los casos se definieron medidas adicionales para la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y sus candidatos.

En América Latina, tras la “tercera ola democrática” la mayoría de los países adoptaron esquemas de financiamiento público (Ferreira, 2012). En el caso extremo, Colombia instauró este sistema como solución a la infiltración de dinero del narcotráfico en la contienda política, destacando las elecciones de 1994, en las que se puso sobre la mesa la necesidad de que partidos y candidatos financiaran sus actividades exclusivamente con recursos del erario, lo que finalmente no sucedió.

En la actualidad, los especialistas ven el asunto del financiamiento público de la política a partir de dos paradigmas diferentes. Por un lado está el caso norteamericano donde el financiamiento, tanto público como privado, se enfoca primordialmente en los candidatos, dejando a las organizaciones partidistas en segundo lugar. Por otro, está el modelo europeo donde el financiamiento se enfoca de manera preponderante en los partidos políticos y no en los candidatos. En este modelo los partidos adquieren un carácter sumamente importante, incluso a nivel constitucional (Alemania, España, Francia Grecia, Italia, Portugal, etc.).

Considerados como elementos relevantes de la vida democrática en diferentes países, los partidos son, de acuerdo con Woldenberg (2003), la “columna vertebral del Estado democrático”, pues se han engarzado al sistema en un doble sentido. Por un lado como actores que se desenvuelven de forma casi monopólica en torno a los poderes

Ejecutivo y Legislativo, y por otro, como organizaciones encargadas de procesar demandas y ser el espacio de expresión de intereses, por excelencia, de un buen número de ciudadanos.

De esta forma, son los partidos políticos las organizaciones a las que se han enfocado la mayoría de los esfuerzos en torno al financiamiento político. Esta “centralización en los partidos” ha traído aparejadas, en el caso de México, consecuencias tanto negativas como positivas. Entre las positivas, como vimos en el Capítulo 3, destaca el fortalecimiento institucional de los partidos. Por su parte, como consecuencia negativa señalamos que los candidatos, al ser menos vigilados que los partidos por no ser quienes reciben directamente la financiación pública, son una posible vía de acceso al financiamiento ilegal, lo cual explicaremos en su momento.

Por otro lado, es un hecho que el financiamiento público no elimina por completo los problemas de acceso a recursos ilícitos y de prácticas corruptas por parte de algunos partidos y sus candidatos, pues algunos de los casos más emblemáticos han ocurrido en países donde el estado financia las actividades de los partidos. En Brasil, el ex presidente Collor de Mello fue involucrado con fuentes de financiamiento ilícito para su campaña presidencial, que junto con otros actos de corrupción gubernamental lo llevaron a ser destituido de su cargo. Del mismo modo Carlos Andrés Pérez en Venezuela y Carlos Menem en Argentina fueron acusados de financiar con recursos dudosos sus campañas presidenciales. También Jaime Paz Zamora en Bolivia, Ernesto Samper en Colombia, y Ernesto Pérez Balladares en Panamá (Casas y Zovatto, 2011). En España, tras la crisis económica de 2009, la sociedad ha evidenciado un gran número de casos de corrupción en torno a los partidos y sus líderes, a pesar de tener un sistema de financiamiento mixto (público y privado) bastante complejo (Serrano, 2004). México no ha escapado a este tipo de problemas, pues como veremos, fueron evidenciados en la elección del año 2000, y mostraremos lo que para nosotros es su vigencia en las elecciones de 2006.

4.2 Partidos, membresía y financiamiento

Como vimos, la configuración del régimen electoral de México, y en particular lo referente a la financiación de los partidos, ha dado varios pasos hacia adelante en

búsqueda de un sistema de partidos permanente, con organizaciones capaces de competir en la arena electoral. Para ello, se han establecido distintos mecanismos con el objetivo de evitar que los lazos entre partidos y sociedad sean producto de la dependencia financiera de los primeros, al tiempo que promueven que los comicios sean más equitativos. En buena medida, la financiación de los partidos con recursos públicos resuelve varias necesidades de las organizaciones partidistas permitiéndoles una actividad política permanente, al tiempo que equilibra las condiciones de competencia electoral. A esto contribuyó mucho el restar, por un lado, las fuentes de recursos con que contaba el PRI como partido hegemónico, provenientes de sus relaciones corporativistas y, por otro lado, de su acceso directo a recursos gubernamentales.

Sin embargo, como vimos, tras la alternancia del año 2000 se hizo evidente que los partidos buscarían recursos adicionales a los que les eran asignados, sin importar las prohibiciones y límites sobre el financiamiento privado. Por ello, la reforma electoral de 2008 expandió las limitaciones al financiamiento privado en general. Antes de esta reforma, el régimen electoral planteaba que los límites impuestos al financiamiento privado serían suficientes para que las donaciones hechas por los simpatizantes no generaran vínculos indeseables, pues al ser montos reducidos, se esperaba que las grandes empresas, o algunos grupos de interés económicamente fuertes, no intervinieran de manera directa para financiar a los partidos. No obstante, no se consideraban dos hechos trascendentales para la situación financiera de las organizaciones partidistas, y que les impiden acceder a una mayor cantidad de recursos: por un lado, la reducción de su membresía y, por otro, el aumento en el grado de desconfianza de los ciudadanos hacia estos grupos. Ambos, afectan los ingresos de los partidos por concepto de donaciones privadas, pues al tener un menor número de militantes las cuotas o aportaciones de la membresía se reducen. Lo mismo sucede con la desconfianza de los ciudadanos y sus donaciones.

La reducción de la membresía de los partidos en México tuvo un primer origen en la prohibición de la afiliación colectiva o *indirecta* (Duverger, 1974) de los partidos, pues desde 1993 el Artículo 41 de la Constitución solamente permite la afiliación individual. Esto redujo por mucho la militancia en el caso del PRI, sobre todo por la cantidad de sus militantes pertenecientes a sindicatos y organizaciones civiles corporativistas. Esta

condición afectó igualmente al PRD y PT (Partido del Trabajo) que son partidos que guardan fuertes lazos con asociaciones civiles de trabajadores, estudiantes, vecinos, etc. Aun el PAN, que cuenta con una vieja tradición como partido de cuadros acostumbrado a la afiliación individual desde su fundación en 1939, también ha visto como se reduce su número de militantes, como se muestra en el Cuadro 4.1.

Cuadro 4.1 Número de militantes de los tres partidos mayoritarios en México		
PAN	2000*	2013
	267 mil	220 mil
PRI	1980*	2013
	13 millones	4.5 millones
PRD	2004*	2013
	4.1 millones	1.8 millones

Fuente: Alcántara, 2001 y datos publicados por los partidos en sus páginas web.

Notas: PAN: <http://www.pan.org.mx/>

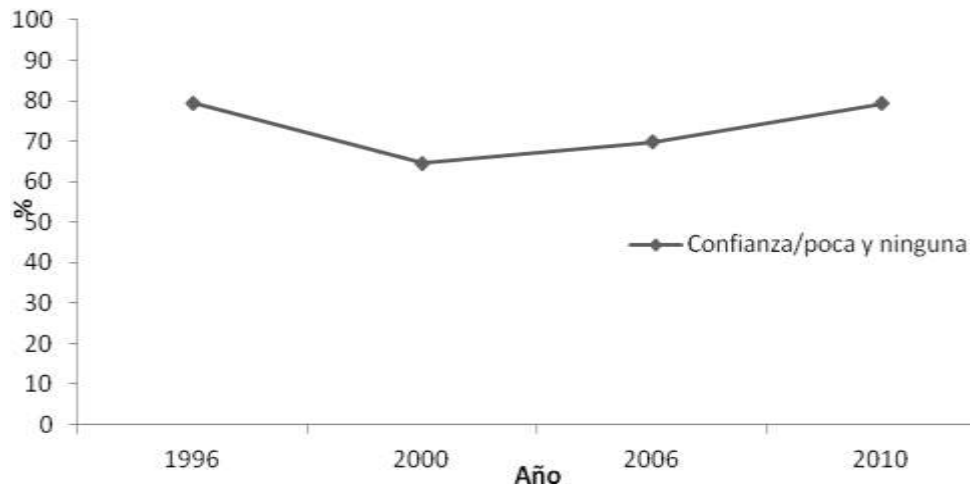
PRI: <http://pri.org.mx/TransformandoaMexico/NuestroPartido/MiembrosAfiliados.aspx>

PRD: <http://comisiondeafiliacion.prd.org.mx/>

*Año seleccionado de acuerdo con la información disponible.

La pérdida de militantes, al afectar a todos los partidos, no puede solamente deberse al proceso de democratización y lucha contra las estructuras del priismo. Por el contrario, en ese proceso intervienen otros factores, como la baja confianza de los ciudadanos hacia los partidos. Por ejemplo, en la Gráfica 4.1 mostramos la proporción de encuestados que en el Latinobarómetro responden tener poca y ninguna confianza hacia los partidos. Como puede observarse, luego de la alternancia en el año 2000 la desconfianza hacia los partidos comienza un proceso de acentuación, hasta niveles cercanos al 80% de los encuestados.

Gráfica 4.1 Desconfianza hacia los partidos políticos, México 1996-2010



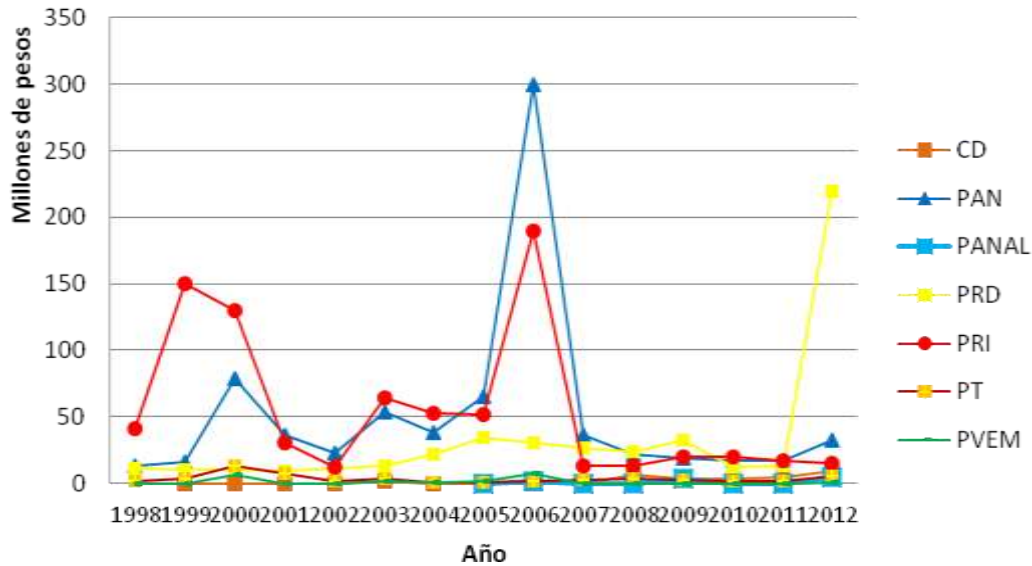
Fuente: Encuesta Latinobarómetro en años seleccionados.

Nota: Se tomó el porcentaje de las respuestas de los encuestados en el sentido de tener poca y ninguna confianza en los partidos.

Esta pérdida de confianza partidista, es un factor que consideramos, ha desencadenado la reducción del número de militantes de los partidos mexicanos, incluida su capacidad de convocatoria y por ende de financiamiento, lo que podría ser mayormente adverso para los partidos de menor convocatoria, cuyas fuentes de financiamiento son en sí limitadas y el número de sus miembros que ocupan cargos públicos lo bastante pequeño como para ser quienes sostengan financieramente a esos partidos.

Para poner dicha situación en perspectiva se muestra la Gráfica 4.2, donde se observa que al inicio del periodo estudiado el partido con mayores ingresos por el financiamiento de sus militantes es el PRI, mientras que el PAN, con muchos menos miembros, se ha colocado sobre el resto de los partidos en algunos años, destacando el 2006. Mientras tanto, el resto de los partidos, con excepción del PRD, mantienen niveles de financiamiento de su militancia muy por debajo al presentado por el PRI y el PAN, lo que constituye una verdadera debilidad para estas organizaciones.

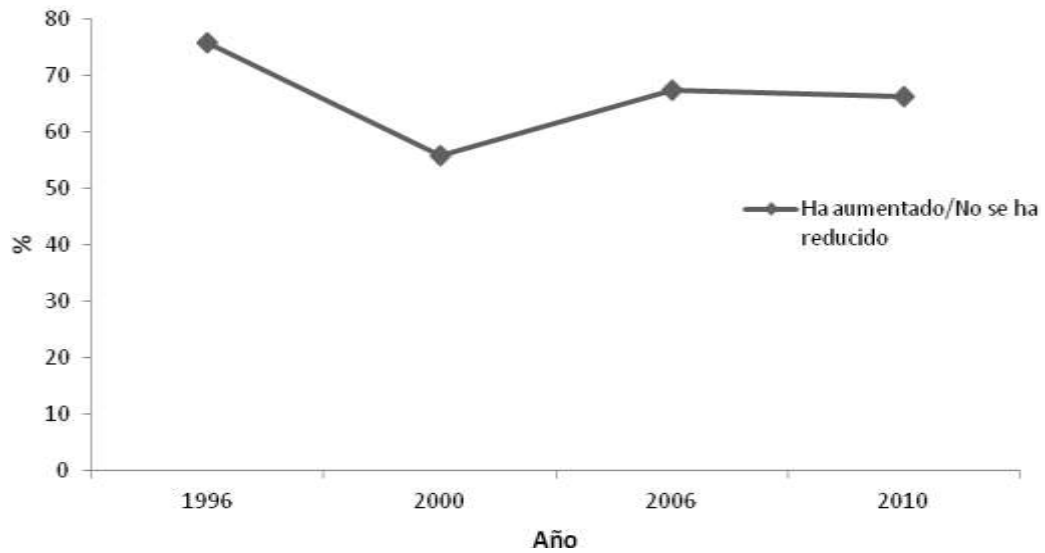
Gráfica 4.2 Financiamiento de militantes por partido
(en millones de pesos a precios constantes de 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (dictámenes de fiscalización del Consejo General).

La pérdida de confianza hacia los partidos es producto de diversos factores, entre ellos los asociados con la corrupción gubernamental, la pérdida de bienestar de la población, la desafiliación ideológica de la ciudadanía (que es un proceso complejo en sí mismo), etc., todo lo cual entra en un marco de explicación que aquí no desarrollaremos. No obstante, la desconfianza en los partidos y la percepción sobre corrupción, son fenómenos que parecen confluir como parte del mismo proceso. Por ejemplo, en México al mismo tiempo que la ciudadanía encuentra en los partidos a actores políticos poco confiables, tiene una percepción creciente de que la corrupción es un problema que aqueja al país, tal como muestra la Gráfica 4.3. En esta se observa como de forma similar a la desconfianza en los partidos, a partir del año 2000, la percepción de que la corrupción ha aumentado alcanza niveles superiores al 60% de los encuestados.

Gráfica 4.3 Percepción del aumento de la corrupción, México 1996-2010



Fuente: Encuesta Latinobarómetro en años seleccionados.

Nota: En 2010 se consideró la pregunta formulada ¿Usted considera que la corrupción se ha reducido? a) Si; b) No se ha reducido; c) Se ha mantenido; etc. Está pregunta en años anteriores se formuló así: ¿Usted considera que la corrupción ha? a) Aumentado; b) Mantenido; c) Reducido, etc.

Al problema de la desconfianza partidista, además de la corrupción gubernamental, se pueden agregar otros factores eminentemente electorales, como el clientelismo y la compra de votos por parte de los partidos, es decir, cuando a cambio de dinero, regalos o promesas de trabajo, estos solicitan el voto de los ciudadanos. Dicho problema ha sido destacado por Alcántara y Martínez Barahona (2003) en encuestas del Proyecto de Élités Latinoamericanas (PELA), en las que los legisladores reconocen que en sus partidos son muy comunes prácticas como la compra de votos y el clientelismo electoral. De este modo, las dificultades de los partidos para financiar sus actividades por medio de las donaciones de sus simpatizantes se ven acentuadas por la percepción de los ciudadanos, ocasionada en buena medida por la forma de proceder de estas organizaciones.

4.3 Partidos protagonistas y candidatos pasivos

Como se mencionó arriba, el régimen electoral de México sostiene a los partidos como el principal eslabón entre el Estado y la sociedad. Dicho régimen y su evolución a lo largo de los últimos años ha provisto a estas organizaciones con recursos del erario y una legislación cuyo objetivo es promover la equidad en la competencia electoral, la permanencia organizacional de los partidos y la eliminación de los sesgos políticos asociados con el financiamiento privado. En los hechos, a pesar de la poca confianza de los ciudadanos hacia los partidos, el régimen electoral mandata el sostenimiento financieramente de estas organizaciones, siempre y cuando obtengan 2% de la votación nacional y mantengan una estructura organizativa nacional como requisitos mínimos.⁹

Entre los requisitos para comprobar que los partidos sostienen una estructura organizativa a nivel nacional están, por ejemplo, contar con al menos 0.26% del padrón electoral federal como afiliados (aproximadamente 200 mil ciudadanos), cuya distribución mínima debe ser de al menos 3 mil miembros en un mínimo de 20 estados del país, o 300 en al menos 200 distritos electorales federales (artículo 24, COFIPE). Dicho requisito, a diferencia de otros países de la región como Brasil y Colombia, dificulta el surgimiento de agrupaciones políticas “esporádicas”, lo que representa una virtud importante del régimen electoral de éste país.

El resultado de la estructuración del régimen electoral, tal como lo hemos descrito, es lo que denominamos la *centralización* en los partidos. En estas circunstancias, los candidatos a cargos de elección han adoptado un comportamiento muy particular. Al dirigirse los recursos públicos a las arcas partidistas, los candidatos deben adaptar sus campañas a los topes de gastos y al control de gastos ejercido por la organización central del partido. De este modo tienen limitaciones para involucrarse en actividades de financiamiento como la recolección de fondos (Alcántara y Martínez Barahona, 2003) y deben esperar a que la asignación de recursos que haga el partido incluya, entre otras, su aparición en los espacios en radio y televisión o en la propaganda política del partido. Esto es así pues los gastos, a pesar de ser realizados de manera centralizada, repercuten

⁹ Una reforma reciente al COFIPE, incrementó el umbral mínimo de votos a 3%, aproximadamente 1.2 millones de votos si la participación electoral fuese del 50% del padrón federal de electores.

en lo que se consideran los gastos de campaña de los candidatos, pudiendo ocasionar rebases a los “topes” de gastos permitidos.¹⁰

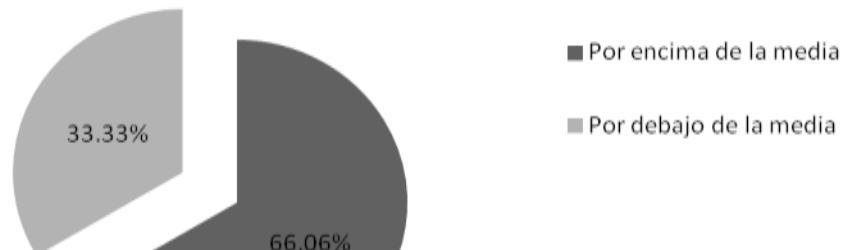
Al hablar de una centralización partidista nos referimos y la manera en que el flujo y gestión de los recursos giran en torno a estas organizaciones. Sin embargo, esto no es casualidad, pues esto vuelve mucho más sencilla la fiscalización de las fuentes y destino de los recursos que manejan. Pero para otros efectos, pensar en la centralización partidista es una premisa válida por medio de la cual se suele considerar a los candidatos como actores más o menos pasivos en cuanto a la financiación de sus campañas. Es decir, el régimen electoral mexicano, por su propia configuración, mantiene a los candidatos en un segundo plano. Sin embargo, la capacidad de los candidatos por su conocimiento de la situación local y su búsqueda de éxito personal para atraer fondos adicionales a sus campañas es algo que se debe tomar en cuenta, pues podrían ser ellos los principales responsables de la utilización de fondos que eviten ser considerados en la contabilidad de los partidos, esto es, recursos líquidos que dificultan la labor de los organismos fiscalizadores.¹¹

De este modo, un sistema enfocado en la financiación de los partidos deja de lado un factor importante: los candidatos, para quienes es claro que aumentar sus gastos de campaña incrementa automáticamente sus posibilidades de éxito. Por ejemplo, según datos de 2012 (ver Gráfica 4.4) dos terceras partes de los diputados y senadores electos gastaron en sus campañas montos superiores al promedio en sus respectivas localidades, es decir, dos terceras partes de los candidatos electos en ese año gastaron más en sus campañas que sus contrincantes.

¹⁰ La autoridad fiscalizadora, en este caso la UFRPP, se encarga de contabilizar la publicidad pagada por el comité central del partido, de modo que pueda vigilar el costo y su registro en los informes de campaña. Para determina a qué candidato beneficia, elabora un cálculo por “prorrato”, con base en lo que cada partido determinó que fuera adjudicado a cada campaña, por ejemplo: 50% del costo a la campaña presidencial, 30% a la de diputado, y 20% a la de senadores.

¹¹ El que los recursos en efectivo sean difíciles de rastrear limita a la UFRPP, pues como aseguraron los auditores de los partidos en entrevistas realizadas por el autor, no hay modo de comprobarlos y, como consecuencia, tampoco se pueden sancionar. Por tanto, existe la sospecha que estos recursos fungen un papel importante en acciones ilícitas como la compra y coacción del voto.

Gráfica 4.4 Diputados y senadores cuyos gastos de sus respectivas campaña superaron el promedio en la elección de su distrito/estado. PEF México 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la UFRPP, IFE.

Esta situación mantiene a los candidatos bajo el riesgo de asociarse con recursos considerados ilícitos por la legislación electoral, como lo son los donados de forma anónima, los que superen el límite establecido, los procedentes de empresas y personas morales no permitidas o inclusive de fuentes ilegales como los recursos de organizaciones delictivas. No obstante, el origen y destino de los recursos ilícitos rebasa los alcances de esta investigación, por lo que aquí nos limitamos a anunciar solamente esta posible consecuencia de la centralización de los recursos, y la fiscalización, en los partidos.

4.4 Financiamiento político en México

Los recursos del erario que en México se destinan al financiamiento de los partidos, tienen como objetivo sostener a estas organizaciones de forma permanente. Por tal motivo, se ha justificado como un mecanismo insustituible para el fortalecimiento de los partidos, en aspectos que ya hemos señalado arriba.

Para esta investigación, decidimos analizar el financiamiento público de los partidos que reciben del presupuesto federal y que era distribuido por el IFE, así como el proveniente de otras fuentes privadas, tales como las aportaciones de militantes y las donaciones de sus simpatizantes, y que los partidos registran en sus informes anuales ante la autoridad electoral de carácter federal. Sin embargo, una cuestión importante en torno al financiamiento de los partidos son aquellos recursos que los organismos estatales electorales (OEE) destinan a estas organizaciones con dos objetivos: el primero es asemejar la legislación electoral local con la federal, y el segundo, que las agrupaciones políticas, tanto locales como nacionales, reciban recursos públicos con los cuales desarrollar su actividad política en las demarcaciones estatales. Sin embargo, más allá de las buenas intenciones con que se asignan estos recursos a los partidos, podríamos hablar de dos posibles consecuencias adversas:

- 1) La posibilidad de que los partidos con registro nacional reciban recursos públicos estatales lo suficientemente cuantiosos como para duplicar las prerrogativas federales, poniendo en desventaja a los partidos locales para quienes ésta es su única fuente de recursos públicos. En este caso sólo basta una aproximación aritmética simple para demostrar porque éste es un asunto importante. El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), publicó que en 2012 por financiamiento público estatal a los partidos erogó más de 32 millones de pesos (mdp), y en 2013 el monto fue de casi 52 mdp. Si suponemos que los 32 OEE destinan una cantidad similar a financiar a los partidos, la cantidad acumulada rebasa los 1000 y 1600 mdp respectivamente, lo que equivale aproximadamente a un cuarto del financiamiento público federal destinado a los partidos en 2012, y del cual se benefician en una pequeña proporción los partidos con registro local;
- 2) El control ejercido sobre los recursos a nivel estatal contravenga, o inclusive permita el uso pernicioso de la legislación federal, de modo que los partidos puedan justificar el uso de recursos adicionales en las campañas federales y estatales, perjudicando así el desarrollo de los partidos locales.

Sin embargo, a pesar de su relevancia, la escasa información sobre el financiamiento local nos obligó a no considerar esa fuente de financiamiento (Díaz, 2008), pero eso no nos impidió reconocer en nuestra investigación exploratoria que la homologación del nivel federal con el estatal presenta varios retos. Los principales son: la forma en que se distribuyen los recursos estatales, ya que cada estado establece sus propios criterios y mecanismos, y; la no concurrencia entre la legislación federal y las locales, por lo que en este nivel varias de las disposiciones federales podrían no ser

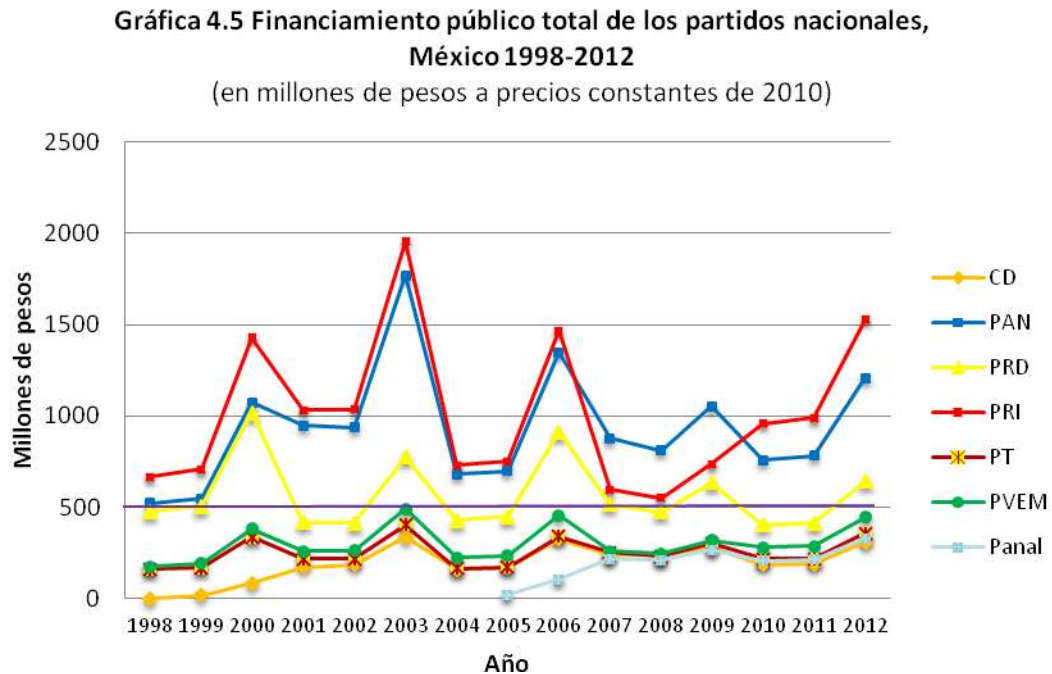
respetadas, e influir así de forma negativa en la competencia electoral (Orozco y Vargas, 2008) y la institucionalización de los partidos. No obstante, si bien estos son problemas que convergen con nuestro interés sobre el financiamiento partidista, ameritan una investigación más extensa y profunda, por lo que aquí sólo nos limitamos a anunciarlos como una cuestión relevante que amerita atención.

4.4.1 Financiamiento público

Como mencionamos en el Capítulo 3, la evolución del financiamiento público en el periodo 1998-2012 muestra un promedio de recursos muy amplio, con un mínimo de 350 mdp en los años 1999 y 2005, por cierto años no electorales, y uno máximo de 960 mdp en 2003. Con legislación vigente desde 1996, cada año electoral los partidos duplicaban la cantidad de dinero público que percibían, situación que intentó revertirse con la reforma de 2007-2008, por lo que las elecciones del año 2009 fueron las menos costosas de todo el periodo del que se tiene evidencia, sin embargo, en 2012 el promedio del financiamiento público se acercó mucho al de la elección de 2006 (ver Gráfica 3.1), a pesar de crecimiento de los recursos públicos indirectos, en especial los espacios gratuitos para los partidos en la radio y la televisión.

De forma individual, en el periodo de 1998 a 2012 el financiamiento público total a que accedieron los partidos muestra un carácter muy heterogéneo y con factores cíclicos asociados con los procesos electorales. Para fines descriptivos resumimos el comportamiento del financiamiento a que tuvieron acceso los partidos en la Gráfica 4.5, donde podemos apreciar que el primer lugar en cuanto al total de recursos públicos obtenidos es el PRI, quien solamente entre 2007 y 2010 perdió dicho sitio. Por su parte, en todo el periodo, PAN y PRD fueron el segundo y tercer lugar respectivamente, por lo que resulta evidente la influencia que tiene la regla de distribución de los recursos que recompensa el éxito electoral de los partidos. Por ejemplo, una correlación simple (R de Pearson) entre el financiamiento público total y el número de diputados nos indica un valor muy cercano a uno (0.834), lo que indica una asociación fuerte. En la misma gráfica, se puede apreciar una subdivisión en torno al financiamiento público de los partidos, que ronda el margen de los 500 mdp anuales (resaltado en purpura) y que separa a los tres partidos mayoritarios del resto de forma muy clara, donde es interesante

la forma en que el PRD ronda constantemente dicho margen, sobresaliendo solamente en años electorales.

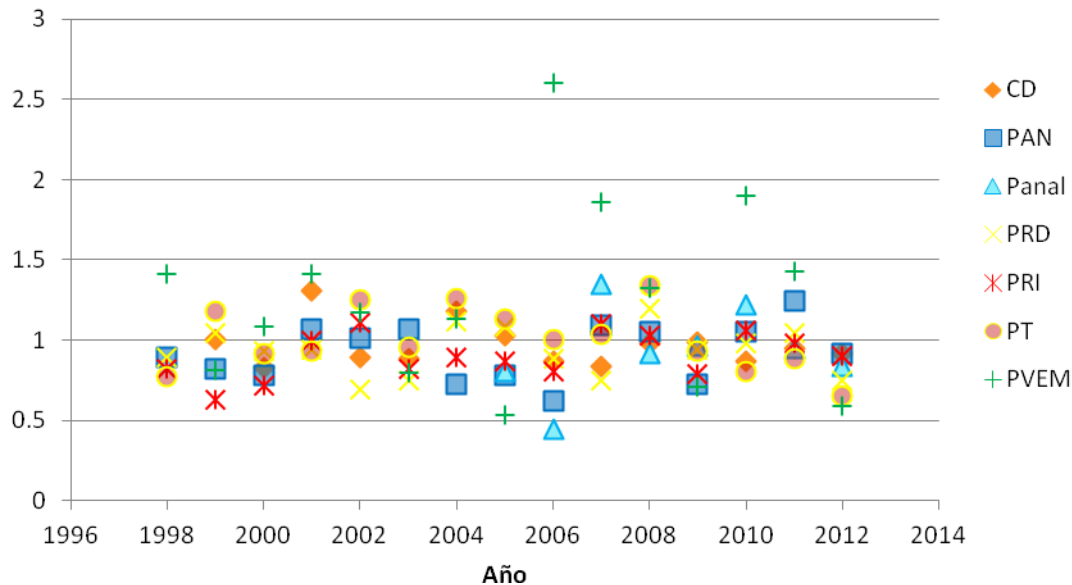


Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (Dictámenes de fiscalización del Consejo General)

Otra cuestión relevante sobre el financiamiento público de los partidos es la importancia de estos ingresos respecto a sus gastos totales, pues de acuerdo con los datos del IFE, los recursos públicos han representado, en promedio, el 99% de los gastos anuales de los partidos. Su importancia se ve mejor reflejada en la razón que existe entre el financiamiento público total respecto al gasto total de estas organizaciones. Esta razón entre ingresos y gastos muestra que el financiamiento público sobrepasa, en ocasiones, los gastos de los partidos. Por ejemplo, la Gráfica 4.6 muestra cómo los partidos de menor convocatoria mantienen una razón superior a 1, es decir, gastan menos que el financiamiento público que obtienen; nótese que el PVEM alcanza razones de hasta 2.5, lo que es sorprendente pues significa que mantiene superávits en sus ejercicios anuales. Por su parte, los partidos de mayor convocatoria parece que en realidad requieren de otras fuentes de financiamiento, pues en varios años, principalmente en los electorales,

sus gastos son superiores al financiamiento público que obtienen, reflejándose en razones ingreso-gasto inferiores a la unidad.

4.6 Razón entre el financiamiento público total de los partidos y sus gastos totales anuales, México 1998-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (Dictámenes de fiscalización del Consejo General)

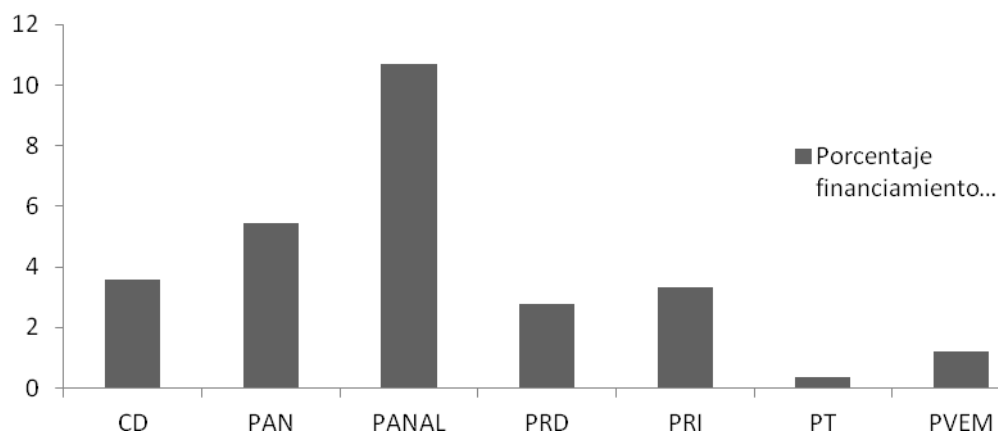
Como señalamos, los recursos públicos mantienen una distribución entre los partido que está fuertemente asociada con el éxito electoral en la elección de diputados. Sin embargo, también se asocian con el éxito a nivel municipal, con una correlación de 0.824, y de forma más débil en las elecciones estatales, con una correlación de 0.667, atribuible a forma en que las coaliciones electorales han beneficiado a los partidos de menor convocatoria.

Los recursos públicos, como se aprecia, son un factor destacable al representar casi la totalidad de los gastos de los partidos. Solamente los partidos mayoritarios recurren con mayor ahínco a fuentes de financiamiento adicionales para sostener sus gastos, como veremos en la siguiente sección. Por su parte, los partidos emergentes sostienen constantemente superávits presupuestarios, lo que podría ser el reflejo de una estructura organizacional menos desarrollada, o bien a su nivel de nacionalización bajo.

4.4.2 *Financiamiento privado*

Como explicamos, existen factores financieros en el sistema electoral mexicano que podrían ser relevantes para la dinámica política y organizativa de los partidos, particularmente los asociados con el financiamiento público, la forma de su asignación y el control cada vez más severo sobre el financiamiento privado. Las restricciones que impone el régimen electoral al financiamiento privado, sobre todo con respecto a los montos y origen, han hecho que estos recursos se mantengan en niveles bajos. En la Gráfica 4.7 se muestra el porcentaje promedio del financiamiento privado que reciben los partidos de sus simpatizantes respecto al monto total que reciben por financiamiento público en años electorales en el periodo 2000-2012. La grafica muestra que esta fuente financiación política es pequeña en comparación con los recursos públicos, siendo el PAN, con menos de 6% promedio, el partido mayoritario que mayor proporción atrae. En el otro lado de la moneda, en los partidos minoritarios, sorprende que sea el Panal a pesar de su corta existencia, sea quien reciba una proporción mayor de donaciones de sus simpatizantes respecto su financiamiento público.

Gráfica 4.7 Porcentaje del financiamiento de los simpatizantes respecto al financiamiento público total, México 1998-2012
(promedio años electorales)



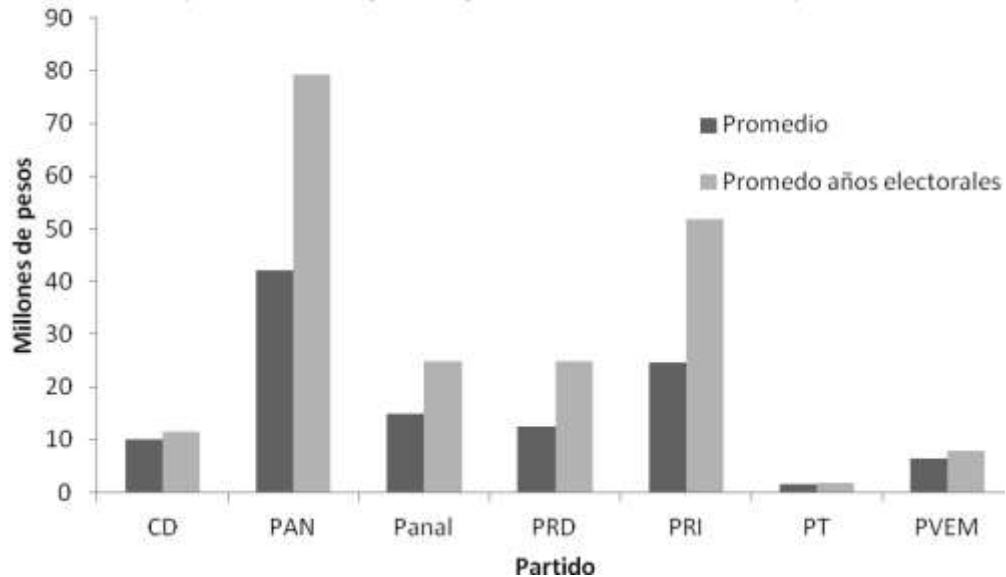
Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (dictámenes de fiscalización del Consejo General).

Por otra parte, en esta investigación hemos retomado la preocupación sobre los efectos adversos del financiamiento privado de los partidos en cuanto a representación política se refiere, considerando las condiciones actuales de la competencia electoral. Hemos citado algunos ejemplos, nacionales y extranjeros, de cómo la equidad en la contienda electoral puede ser soterrada por la financiación ilícita de los partidos y sus candidatos, y cómo esto podría haber sido un factor determinante de su éxito electoral. También hemos señalado la posible influencia de los donantes sobre los partidos, en especial aquellos con intereses bien definidos, sean de tipo social, político o económico como pueden ser empresas, grupos de interés o asociaciones corporativistas y gremiales.

No obstante, en algunas democracias (Austin & Tjernström. eds., 2003), el financiamiento privado es la principal fuente de recursos con que operan estas organizaciones. En México, por el contrario estos recursos son muy inferiores si se les compara con los públicos. Como hemos mencionado, distintas legislaciones desde 1994 han acotado el papel de la financiación privada con prohibiciones, límites a las donaciones y otros mecanismos se ha hecho valer la constitución, pues señala que el financiamiento de los partidos políticos debe ser preponderantemente público (artículo 41, sección II). Y así ha sido, tal como señalamos en la sección anterior, el dinero público es la principal fuente recursos para los partidos nacionales, con lo que podríamos suponer que el riesgo por la incursión de recursos privados en la esfera político-electoral tendería a ser limitado.

En términos monetarios, el financiamiento privado de los partidos representó en promedio menos del 3% de los ingresos de los partidos en el periodo de 1998 a 2012, sin embargo, existe mucha heterogeneidad en las fuerzas políticas. En Gráfica 4.8 mostramos la dinámica del financiamiento privado total de cada partido, el cual consiste en la suma de los rendimientos financieros y el financiamiento de los simpatizantes (en efectivo y en especie). En la columna clara se muestra el promedio del financiamiento privado durante el periodo 1998-2012, y en la oscura únicamente el promedio de los años electorales. Dicha distinción la consideramos importante analíticamente, pues es en los años electorales cuando los partidos incrementan su nivel de ingresos por donaciones privadas, como se aprecia en la gráfica donde PAN, Panal, PRD y PRI prácticamente duplican su promedio, mientras los otros partidos tienen un incremento menor.

**Gráfica 4.8 Financiamiento privado total de los partidos en México:
general y en años electorales (1998-2012)**
(en millones de pesos a precios constantes de 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE.

Aquí cabe una aclaración importante. Consideramos como parte del financiamiento privado al financiamiento por rendimientos financieros, pues se ha asociado a éste con una forma de financiamiento por parte del sector financiero hacia los partidos, sin embargo, la realidad señala que sólo el PAN ha sido el partido más beneficiado por este concepto, lo que está fuertemente asociado con el perfil de sus simpatizantes, entre ellos hombres del ramo financiero (Reveles, 2003; Vicencio, 2009). También, se debe destacar que los partidos más beneficiados por las donaciones de sus simpatizantes son el PRI y el PAN con niveles que rebasan los 50 millones de pesos en años electorales, seguidos por el PRD y Panal quienes rondan los 30 millones de pesos en donaciones durante los comicios.

Sin embargo, en lo que respecta al financiamiento privado quedan algunas dudas en cuanto a que el control y las restricciones sean efectivamente respetados, y que de esta manera mantengan un efecto positivo sobre los partidos. Para mostrar si en México el control sobre el financiamiento privado de los partidos obedece a una preocupación real, decidimos analizar los comicios del año 2006, pues fue a partir de su dinámica y

resultados que se establecieron reglas más restrictivas sobre la financiación de los partidos y la intervención del sector privado en cuestiones electorales, como la compra de espacios en radio y televisión para influir en el voto de los ciudadanos, o como se le denomina, el gasto paralelo e independiente a los partidos.

En el proceso electoral de 2006, el financiamiento privado de los partidos fue una fuente de debate académico y político por los antecedentes de la elección presidencial de 2000. Al respecto la legislación estipulaba, entre limitaciones y prohibiciones explícitas, que las donaciones a los partidos debían estar constituidas por pequeñas contribuciones de sus simpatizantes. No obstante, la información con que se cuenta señala se podría poner esto a discusión.

Al analizar el padrón de donantes reportado por los partidos para los comicios de 2006, encontramos que a pesar de las restricciones, una cantidad importante de aportaciones son realizadas por personas físicas involucradas con grandes corporaciones y empresas mexicanas líderes en su ramo, grupos empresariales y asociaciones patronales, por ejemplo: Grupo Posadas, Grupo Industrial Saltillo, Grupo México, Grupo Carso, compañías constructoras (principalmente ICA, Copri, etc.), socios y administradores de bancos como Bancomer, Banamex, Multiva y Afirme, miembros de la Asociación de Banqueros de México, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), etc.

Al estar prohibidas las donaciones hechas por empresa de carácter mercantil, y en general de personas morales, que entre los ciudadanos que donan recursos a los partidos se repita de forma constante su involucramiento con éstas, acarrea varias interrogantes. La primera es, si acaso ésta será una forma de evadir las restricciones que mandata la ley, y de ser así, ¿qué otro objetivo buscarían las empresas dado que sus donaciones no tienen efectos fiscales que las beneficien, además, qué sucede en el caso de las asociaciones patronales? ¿Es acaso una forma simple de participar por parte de las personas con actividades empresariales, o un despertar político de las clases altas? Y de ser así ¿estos donantes buscan algún beneficio para sus empresas o grupos, o simplemente se conforman con ayudar a su partido o candidato favorito?

Con esos cuestionamientos, decidimos hacer un análisis más profundo sobre los donantes de 2006. Para ello tomamos aquellas aportaciones que rebasaron 100 mil pesos mexicanos, es decir, casi un cuarto del costo mínimo de campaña a diputado (\$380,074.44M.N, según la actualización de dicha Comisión de Fiscalización del IFE en 2006). Con este criterio identificamos a los que denominamos *grandes donantes*, de los cuales se rastreó su identidad, ocupación y parentesco familiar a través de su aparición en diversas notas de prensa. En el Cuadro 4.2 se muestra la proporción que guarda las aportaciones de los grandes donantes respecto al financiamiento total proveniente de los simpatizantes de los partidos. Es de destacar que el partido que más financiamiento con estas características recibió fue el PRD, seguido por CD y el PAN.

Cuadro 4.2 Proporción del financiamiento de los “grandes donantes” respecto al financiamiento total de los simpatizantes. PEF México 2006							
Partido	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	Panal
Financiamiento GD respecto del total de simpatizantes	76%	39%	79%	45%	0%	77%	28%
Coalición electoral		CxM	CxBT				
Financiamiento GD respecto del total de simpatizantes		25%	79%				

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Fiscalización, IFE.

Nota: CxM: Coalición por México formada por PRI y el PVEM. CxBT: Coalición por el bien de todos formada por PRD, CD y PT

Un análisis exhaustivo señala que no todos los grandes donantes pueden asociarse con empresas y corporaciones, tal es el caso del partido CD cuyos grandes donantes son funcionarios públicos, líderes del partido y candidatos a cargos de elección popular sin afiliación al partido, situación similar a la del PT y el Partido Nueva Alianza (Panal). Por el contrario, los grandes donantes del PRI, pero sobre todo del PAN, son individuos con un perfil empresarial, mientras que los del PRD son una mezcla de ambos perfiles. Otro elemento interesante es que el porcentaje de ingresos que el PRI y el Panal tienen de parte de los grandes donantes es de 39% y 28% respectivamente, los más bajos, producto de las pocas expectativas de éxito del PRI, y al ser la primera elección del Panal. También, es interesante el caso del PVEM que es el único partido que no recibe donaciones de simpatizantes en 2006.

Por otro lado, el comportamiento de las donaciones, además de su cuantía o proporción respecto al financiamiento público, abre una perspectiva más amplia sobre dicho fenómeno. En México y otros países, una forma de fiscalizar los recursos privados de los partidos es hacer pública la información sobre sus padrones de donantes. Los opositores de esta medida señalan que esto viola el derecho al voto secreto, sin embargo, si es correcto que las donaciones están vinculadas con empresas y otras asociaciones, hay un fenómeno interesante. Tal como señala Grossman & Helpman (2001), los GIE tienden a diversificar su apoyo financiero, destinándolo a apoyar a más de un partido. Como resultado de nuestro análisis, encontramos que la afirmación de estos autores es correcta para el caso de México, pues las donaciones, presumiblemente procedentes de empresas o grupos, se dirigen a varios partidos, inclusive a los más contrarios en el espectro ideológico izquierda-derecha, por ejemplo: Grupo Carso, ICA, FEMSA, Grupo Industrial Saltillo, entre otras, hacen donaciones generosas a PRI, PAN y PRD, aunque en magnitudes diferentes.

Con esta evidencia, nuestra investigación muestra que la relación entre partidos y empresas o grupos no es muy clara, en lo que a financiamiento se refiere. Es decir, el análisis de los donantes hecho bajo el supuesto de que las preferencias de los donantes privados no están lejos de las empresas o asociaciones de quienes son representantes, dirigentes o propietarios, arroja luz sobre su comportamiento y preferencia sobre algún partido, pero que el monto de las donaciones esté en función de la búsqueda de rentas como recompensa, por ejemplo, con contratos públicos, legislaciones perniciosas en alguna rama de la industria o los servicios, tendría que demostrarse con mayor profundidad. Sin embargo, la preocupación sobre que las donaciones privadas para las campañas electorales se mantengan en niveles bajos en el caso de México es justificado, pues a pesar de mantenerse bajo un control cada severo, la elección de 2006 muestra que la independencia de los partidos como agentes de representación política, podría ser afectada por otros actores utilizando como estrategia la financiación de sus campañas.

Hasta aquí, hemos visto como el régimen electoral de México ha sido, junto a la reglamentación sobre el financiamiento de los partidos, una parte fundamental del

proceso de transición democrática. También, la forma en que ha influido en este proceso la financiación pública de las agrupaciones políticas, desde su aparición en forma de financiamiento indirecto en 1963 y directo en 1977, hasta las reformas electorales más recientes de 2007-2008. Sobre su reglamentación, hemos mostrado cómo se han vuelto más severas las restricciones al financiamiento privado, primero para reducir las fuentes de financiamiento del PRI, y luego, por medio de la fiscalización, para limitar el financiamiento ilícito del sector privado y el crimen organizado, y por supuesto, el financiamiento paralelo que apareció con especial intensidad en los comicios presidenciales de 2006. Sobre el financiamiento, mostramos por qué el dinero público ha sustituido al financiamiento de militantes y simpatizantes a partir de la baja confianza del electorado en los partidos, y como estos recursos son sumamente preponderantes para estas organizaciones. Como parte de esta cuestión, también mostramos las ventajas y desventajas del régimen electoral mexicano que enfoca el financiamiento, incentivos y fiscalización sobre dichas organizaciones y no sobre los candidatos. Finalmente, a partir de un ejercicio sencillo sobre los padrones de donantes de los partidos, intentamos demostrar porque es relevante el control y las restricciones sobre el financiamiento privado, tomando como ejemplo el padrón de donantes de 2006.

En conclusión, el sistema electoral mexicano mantiene elementos que permiten establecer las condiciones para un sistema de partidos organizativamente estables, pues implanta las bases para su institucionalización al dotar a estas agrupaciones con recursos materiales y otros incentivos, al tiempo que les exige una estructura organizativa mínima y restringe fuentes adicionales de financiamiento que podrían causar el detrimento de estas organizaciones y ser la fuente de distorsiones políticas en términos de democracia representativa. A esta conclusión contribuye el análisis que hicimos sobre la institucionalización del sistema de partidos en el capítulo anterior, con lo que hicimos evidente la estabilidad con que se ha mantenido en México, de la mano de otros factores como la nacionalización partidista, y el crecimiento de un elemento fundamental como la competencia electoral y el acceso de los partidos a cargos de elección.

Capítulo 5

El financiamiento de los partidos y su institucionalización

La institucionalización de los partidos es fundamental para el proceso de consolidación democrática, pues estas organizaciones representan las alternativas políticas que tienen los ciudadanos, y que no sean endebles o esporádicas fortalece al proceso electoral como mecanismo de control vertical entre gobernantes y gobernados. No obstante, en América Latina diversos estudios “postransición” han señalado la debilidad institucional de algunos sistemas de partidos, incluido el mexicano (Luna, 2007; Mainwaring y Scully, 1995; Payne, 2006). Esta situación, pone en entredicho un elemento fundamental para los partidos en México, a saber, el régimen electoral y de financiación pública. Por ello, en este capítulo se analizarán los efectos de dichos recursos sobre la institucionalización de los partidos, lo que permite constatar de forma empírica si las justificaciones en torno al mantenimiento de un régimen electoral costoso como el de México son válidas.

Como vimos en el capítulo anterior, los recursos públicos representan la parte más importante de los ingresos y gastos de los partidos políticos en México. En contrapartida, el financiamiento privado representa una parte inferior que tiende a beneficiar en mayor medida a PRI, PAN y PRD que son los partidos de mayor convocatoria, y al Panal, quien recibe un alto porcentaje de donaciones privadas si se les compara con los recursos públicos que ingresa. En un análisis más profundo, si bien se acepta que el financiamiento privado de los partidos de acuerdo con la legislación vigente debe mantenerse en ciertos límites, dichos “topes” son idénticos en cuanto a su monto para todos los partidos, pues la ley no expresa ninguna distinción. Por ejemplo, en la reforma de 2008 al COFIPE, se estableció que la financiación privada para los partidos tiene un límite de 10% respecto al tope de gastos de la campaña presidencial. A pesar de ello, varios partidos, en especial los minoritarios como PT, CD, y PVEM, reciben donaciones de sus simpatizantes muy por debajo de éste límite, pues al parecer no requieren buscar activamente estos fondos ya que con el financiamiento público que reciben satisfacen sus necesidades, a tal grado que en ocasiones subejercen los recursos

que reciben, aprovechando la libertad que la ley les concede para ejercerlos de forma autónoma y mantener superávits presupuestarios. De ello se deduce que, aun teniendo oportunidad de incrementar sus recursos financieros por medio de la búsqueda de donaciones, esos partidos al tener sus necesidades financieras cubiertas por medio de los recursos del erario, simplemente no recurren al apoyo financiero del electorado.

En este contexto, para responder a nuestra hipótesis realizamos análisis estadísticos que nos permitieran dar cuenta, primero, de la relación existente entre la institucionalización partidista como variable dependiente principal y la financiación de los partidos. Posteriormente, con la misma técnica, se analizó la influencia del financiamiento como variable independiente y la competencia electoral como variable dependiente, con el objetivo de dar cuenta de la relación que guarda la financiación de los partidos con su acceso a los cargos de elección.

Para tal efecto se elaboró una base de datos longitudinales organizados en panel de 1994 a 2012, en la que tenemos a los partidos que consideramos relevantes para este trabajo y diferentes observaciones asociadas con su institucionalización y su financiamiento. Los datos fueron analizados utilizando la técnica de regresión estadística para series de tiempo con efectos fijos. Las variables se enumeran a continuación, incluida una pequeña descripción:

dipmr: número diputados por el principio de MR, por partido y año.

gobestat: número de gubernaturas conquistadas por partido (individualmente o en coalición electoral).

municip: número de alcaldías municipales conquistadas por partido (se incluyen las alcanzadas en coalición).

finpub: la suma anual del financiamiento público para actividades ordinarias, específicas, de campaña, otros apoyos y transferencias de recursos no federales en millones de pesos a precios constantes de 2010 (todos los datos sobre financiamiento y gasto tienen esta característica).

finpriv: financiamiento anual de los simpatizantes más el financiamiento por rendimientos financieros.

finmil: financiamiento anual de los militantes en efectivo y en especie.

finsimp: financiamiento anual de los simpatizantes en efectivo y en especie.

gastcamp: gastos de campaña anuales, por partido.

edad: la edad de los partidos calculada en años.

porcvot: porcentaje de votos de cada partido en los distintos comicios

5.1 Financiamiento público e institucionalización partidista

Para analizar la relación entre financiamiento público e institucionalización partidista se tomaron como variables relevantes: el promedio de los *swings* electorales en términos absolutos a nivel distrital, calculados a partir de las elecciones a diputados federales, y que muestran la estabilidad con que los partidos reciben apoyo de los electores, por ejemplo, una variación pequeña revela un alto grado de identificación de los ciudadanos en un partido y su arraigo en la sociedad; el índice de nacionalización partidista, calculado a partir de los resultados electorales distritales de las elecciones de diputados federales: el número de diputaciones, gubernaturas y alcaldías que conquistó cada partido en los distintos periodos electorales; el financiamiento público y privado.

5.1.1 Institucionalización

Como ya hemos señalado, nuestros indicadores de institucionalización son el índice de nacionalización de Bochslers (2010) y el promedio de los *swings* electorales. En una matriz de correlaciones (ver Tabla A1 del Anexo estadístico) se muestran las variables que consideramos y el nivel de asociación de cada una de ellas con el resto. Esta matriz nos permite observar que la estabilidad electoral de los partidos (los *swings*) está fuertemente correlacionada y de manera positiva con los escaños por MR, el financiamiento público y el porcentaje de votos de los partidos. Por su parte, el índice de nacionalización está asociado, también de forma positiva, con el acceso de los partidos a cargos en los tres niveles de gobierno, su edad y porcentaje de votos. Esto muestra que mientras mayor el éxito electoral de los partidos mayor es su inestabilidad electoral, y viceversa, mientras mayor es su acceso a cargos de elección en los distintos niveles de gobierno, mayor es su nivel de nacionalización. En otras palabras, la disputa por los cargos de elección incrementa el intercambio de votos entre partidos, reduciendo su estabilidad, al tiempo que contribuye a que estas organizaciones tengan mayor influencia territorial.

Para verificar estas primeras aproximaciones, realizamos ejercicios estadísticos de regresión para determinar cuáles son las variables explicativas para nuestro análisis. En la Tabla 5.1 se muestran tres modelos, los cuales son consistentes estadísticamente. El

modelo 1 es una estimación por el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y el 2 con una regresión efectos fijos. El primero es un modelo agregado que muestra como la variación electoral de los partidos es motivada por el número de diputaciones de mayoría y por el financiamiento público (en millones de pesos a precios constantes), es decir, que los partidos con mayor número de escaños y que más recursos públicos reciben, son los que más tienden a tener variaciones en su votación. Por el contrario, señala que las alcaldías municipales que conquistan reducen dicha inestabilidad, sin embargo, el coeficiente es tan pequeño (0.008) que para que ésta se reduzca un 1%, un partido requiere acceder a 125 alcaldías. De acuerdo este modelo, los swings electorales se comportan de esta manera, entre otras cosas, por la gran brecha que existe entre los partidos mayoritarios y los de menor convocatoria, por lo tanto, la variación electoral tiende a concentrarse en los primeros y a ser menor en los segundos.

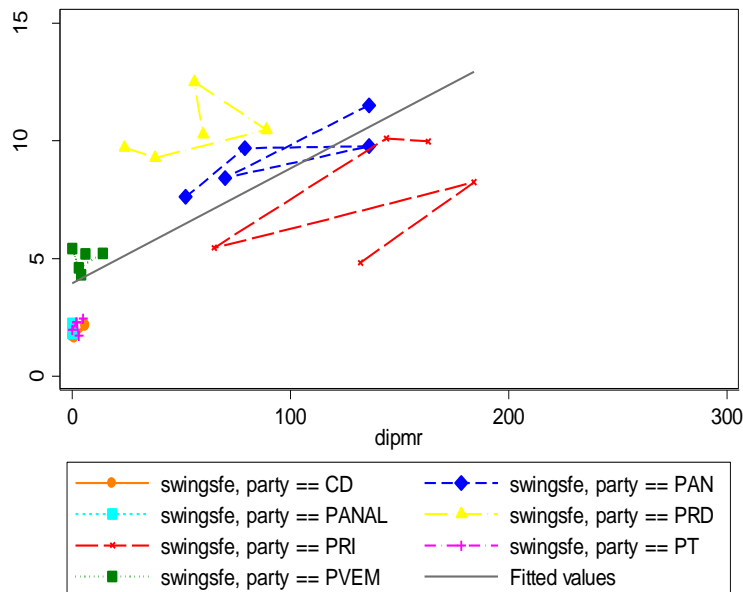
Tabla 5.1 Modelos para <i>swings</i> electorales					
Modelo 1 MCO			Modelo 2 series de tiempo con efectos fijos		
Variables	Coefficientes	D.S.	Variables	Coefficientes	D.S.
<i>dipmr</i>	0.049449	0.0178	<i>dipmr</i>	0.041048	0.01413
<i>municip</i>	-0.008022	0.00319	<i>municip</i>	-0.009336	0.00264
<i>finpub</i>	2.99528	1.22199	<i>finpub</i>	-	-
<i>constante</i>	-13.6007	7.21654	<i>porcvot (t-3)</i>	0.29343	0.08569
			<i>constante</i>	2.63098	0.69390
R-sq	0.5652		R-sq		0.5885
p<0.05, N=31					

Nota: *porcvot (t-3)* es la variable sobre porcentaje de votos retrasada tres años, es decir, un periodo electoral.

Por su parte, el modelo 2 con efectos fijos corrobora el efecto negativo de las diputaciones de mayoría sobre la estabilidad electoral y la importancia las alcaldías. En este modelo usamos como variable de control el porcentaje de votos para descartar el efecto del financiamiento público. La Gráfica 5.1 muestra el comportamiento de la predicción del modelo con efectos fijos sobre los swings y el número de escaños. Se puede observar que los partidos minoritarios tienen niveles bajos de variación electoral

pues acceden a menos diputaciones, o bien, los partidos mayoritarios concentran tal cantidad de escaños que la competencia entre ellos incrementa su inestabilidad electoral, dejando al margen de la competencia a los otros partidos. Con esto no se afirma que los partidos emergentes son más institucionalizados, si no por el contrario, al mantenerse al margen de competencia electoral su nivel de institucionalización permanece estancado, pues no acceden a cargos de elección de forma significativa, y tal vez el único incentivo con que cuentan para el sostenimiento de su organización es el acceso a las prerrogativas públicas que, como vimos, satisfacen sin ningún problema la mayoría de sus necesidades financieras.

Gráfica 5.1 Swings y diputaciones por MR
Modelo con efectos fijos



5.1.2 Nacionalización

Como complemento a la institucionalización partidista tomamos el índice de nacionalización, que nos muestra la forma en que las preferencias del electorado sobre un partido se encuentran distribuidas de forma homogénea a lo largo del territorio. Como mencionamos en el Capítulo 1, este indicador está asociado con la estabilidad electoral de los partidos, su capacidad política y organizativa para presentar candidatos a las elecciones y obtener apoyo de forma significativamente y homogénea. De este modo,

un partido escasamente nacionalizado crece de identificación con el electorado, o bien, los ciudadanos que lo apoyan o se identifican con él se encuentran concentrados en algunas localidades, lo que indicaría, en el caso de los partidos que se pretenden nacionales, su falta de capacidad institucional y política para abarcar el territorio nacional. Y dado que en el régimen electoral de México los partidos obtienen un registro nacional, aquí se consideró el índice de nacionalización como un elemento esencial de la institucionalización partidista.

Para la nacionalización de los partidos se realizaron pruebas estadísticas para mostrar la significancia de las variables que, de acuerdo con la matriz de correlaciones (ver Tabla A1 del Anexo estadístico), se asocian con dicho indicador. En la Tabla 5.2 resumimos los resultados de los ejercicios de regresión que se realizaron. Recordemos que el índice de nacionalización es un indicador que va de 0 a 1, por lo que los coeficientes de los ejercicios de regresión se deben entender a la luz de dicho indicador.

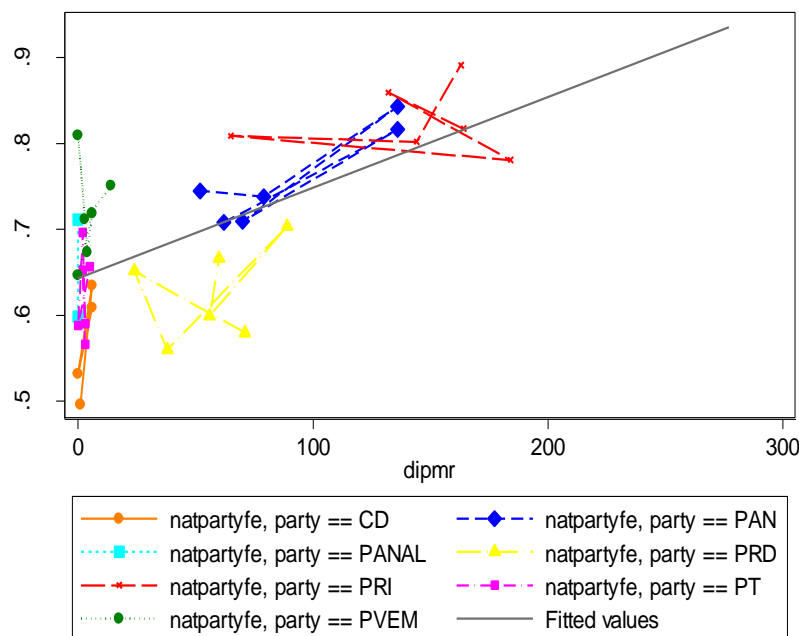
Tabla 5.2 Modelos para índice de nacionalización					
Modelo 1 MCO			Modelo 2 series de tiempo con efectos fijos		
Variable	Coeficiente	D.S.	Variable	Coeficiente	D.S.
<i>gobestat</i>	0.00578	0.00218	<i>dipmr</i>	0.000619	0.000257
<i>edad</i>	0.00176	0.00057	<i>gobestat</i>	0.00907	0.00341
<i>constante</i>	0.59954	0.01748	<i>edad</i>	0.02153	0.00627
			<i>constante</i>	0.29537	0.07506
R-sq	0.5529		R-sq	0.5778	
p<0.05, N= 43			N= 36		

La matriz de correlaciones muestra que el indicador de nacionalización se correlaciona de manera significativa con las variables asociadas con el acceso de los partidos a cargos de elección como son las diputaciones, gubernaturas y alcaldías. Sin embargo, el análisis de regresión del modelo 1 mostrado en la tabla anterior señala que el índice de nacionalización se asocia de manera significativa solamente con el número de gubernaturas y la edad de los partidos, y como se aprecia, con ninguna variable financiera. El modelo 2 con efectos fijos, muestra la significancia del número de escaños, gubernaturas y la edad de los partidos. En ambos casos, las variables

independientes actúan de forma positiva sobre el índice de nacionalización, lo que es consistente, pues el acceso de los partidos a los cargos de elección, en especial los locales, es la base para que estas agrupaciones adquieran influencia territorial.

Con base en el modelo 2 de la Tabla 5.2 se elaboró la siguiente gráfica (5.2) cuyo objetivo es mostrar la relación entre el nivel de nacionalización partidista y el acceso de los partidos a los cargos de elección popular. En ella se puede observar como los partidos emergentes mantienen niveles de nacionalización entre 0.6 y 0.8, no obstante, su acceso a los escaños de la Cámara baja es marginal. Todo indica que un nivel bajo de competencia promueve entre los partidos minoritarios mantener la estructura nacional que la ley electoral exige, al tiempo que buscan acercarse a niveles de votación que les permita conservar su registro nacional, y con él, acceso a los subsidios estatales.

**Gráfica 5.2 Nacionalización partidista y diputados por MR
Modelo con efectos fijos**



Con base en lo anterior, se debe señalar que la nacionalización partidista, al igual que la estabilidad electoral o *swings*, responden al éxito electoral de los partidos, es decir, ocupar efectivamente cargos de elección abona en beneficio de la nacionalización e institucionalización partidista. De modo similar como sucede con la estabilidad

electoral de los partidos (los swings) en el modelo con efectos fijos, el índice de nacionalización no responde ninguna variable financiera. En otras palabras, la institucionalización partidista, a partir de los indicadores que proponemos, es explicada por el acceso de los partidos a cargos públicos, lo que como veremos, tiene implicaciones importantes para nuestra hipótesis inicial.

5.2 Financiamiento público y acceso a cargos de elección

Como hemos señalado en este trabajo, uno de los elementos principales de la institucionalización partidista es el acceso a cargos públicos, y claro, la competencia electoral, que al igual que el proceso de transición democrática de México, se asocia con la financiación pública de los partidos. En capítulos anteriores hemos detallamos algunas consecuencias del régimen electoral mexicanos sobre los partidos y la competencia electoral, como indica el incremento en el NEP electoral y su mayor acceso de los partidos a los cargos de elección en los distintos niveles de gobierno. De esta manera, se puede afirmar que desde la implementación de un régimen electoral con financiamiento público de los partidos, reglas más claras para su distribución, y las restricciones y sanciones sobre el financiamiento privado, la competencia electoral se ha visto beneficiada. No obstante, los datos sobre competencia electoral como el NEP tienen la desventaja de estar agregados e impedir un análisis estadístico cuando se tienen pocas observaciones. Por ello, para el análisis de la competencia electoral en México se utilizaron los datos sobre el acceso de los partidos a cargos de elección popular, a saber, diputaciones por MR, gubernaturas y alcaldías municipales.

Para continuar con nuestro análisis, exploramos la relación estadísticamente significativa entre el acceso de los partidos a los cargos de elección y las variables sobre financiamiento partidista. Para empezar elaboramos una matriz de correlaciones en la que analizamos el grado de asociación entre las variables propuestas (ver Tabla A2 del Anexo estadístico). En ella se puede observar una relación significativa (por el coeficiente de correlación) entre el número de escaños, gubernaturas y alcaldías municipales con el financiamiento público, el gasto en campañas, el porcentaje de votos

y la edad de los partidos, mientras con las variables sobre financiamiento privado (de militantes y simpatizantes) la correlación es más baja.

Para comprobar estas relaciones, se realizaron regresiones estadísticas, tomando el número de diputados, gobernadores y alcaldes municipales como variables dependientes y las variables asociadas con el financiamiento de los partidos como variables independientes. Para la elección de diputados por MR los resultados se resumen en la Tabla 5.3.

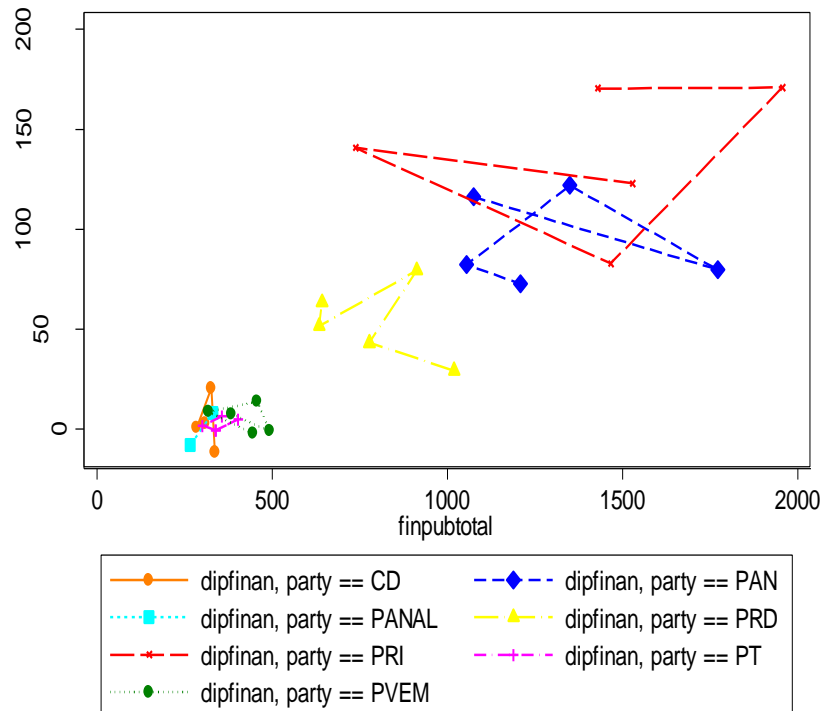
Tabla 5.3 Modelos para la elección de diputados por MR					
Modelo 1a MCO			Modelo 2 series de tiempo con efectos fijos		
Variable	Coeficiente	DS.	Variable	Coeficiente	S.D.
<i>edad</i>	0.959467	0.31713	<i>porcvot (t-3)</i>	-0.59991	0.823894
<i>finpub</i>	0.070888	0.01951	<i>finpub</i>	0.054509	0.023671
<i>finsimp</i>	0.609875	0.164748	<i>finsimp</i>	0.835929	0.146494
<i>gastcamp</i>	-0.078186	0.027162	<i>gastcamp</i>	-0.109032	0.022556
<i>cons</i>	-18.16099	7.392301	<i>constante</i>	-9.495209	7.647693
R-sq		0.8406	R-sq		0.7160
p<0.05, N= 33			N=31		

Nota: *porcvot (t-3)* es la variable sobre porcentaje de votos retrasada tres años, es decir, un periodo electoral.

Por medio del análisis estadístico se puede demostrar que de manera significativa el financiamiento público, el de los simpatizantes y la edad de los partidos contribuyen de forma positiva con el acceso de estas organizaciones a los escaños federales, mientras el gasto realizado en campañas contribuye en el sentido opuesto, o sea, de forma negativa con su oportunidades de acceso. Esto demuestra que al ejercer los partidos gastos considerados excesivos disminuyen sus oportunidades de éxito electoral. Por otro lado, es de destacar la importancia que muestra el coeficiente de regresión respecto al financiamiento de los simpatizantes. Esto es, mientras mayores son sus donaciones privadas, mayores son las oportunidades de los partidos para alcanzar el éxito electoral, o por lo menos así fue durante el periodo estudiado.

Por su parte, el modelo con efectos fijos confirma, controlando el efecto de las elecciones sobre el financiamiento público, que las variables sobre financiamiento público y privado contribuyen de forma positiva con el éxito electoral de los partidos, mientras los gastos de campaña actúan en el sentido opuesto. La Gráfica 5.3 muestra el comportamiento de dicho modelo, y se puede observar la relación positiva entre el financiamiento público y el acceso de los partidos a los escaños. En esta gráfica es evidente que, por debajo del nivel de los 500 mdp de financiamiento público, los partidos tienden a tener un número de escaños muy inferior a los partidos que están por encima de este nivel, con lo que se podrían hacer varias deducciones, por ejemplo: 1) el financiamiento público no tiende a eliminar la inequidad en la contienda y; 2) es posible que al reducir los subsidios públicos de los partidos mayoritarios se incremente el nivel de competencia en la elección de diputados.

**Gráfica 5.3 Financiamiento público y diputados por MR
Modelo con efectos fijos**



Por otro lado, en el caso de los gobernadores también se proyectó su posible relación con el financiamiento de los partidos, en particular el público, pues de éste dependen las labores organizativas y políticas de dichas organizaciones incluso a nivel estatal. De este modo, independientemente de los recursos que destinan los OEE a los partidos políticos para las campañas locales, se consideró que los recursos federales pueden jugar un papel importante en la competencia por las gubernaturas.

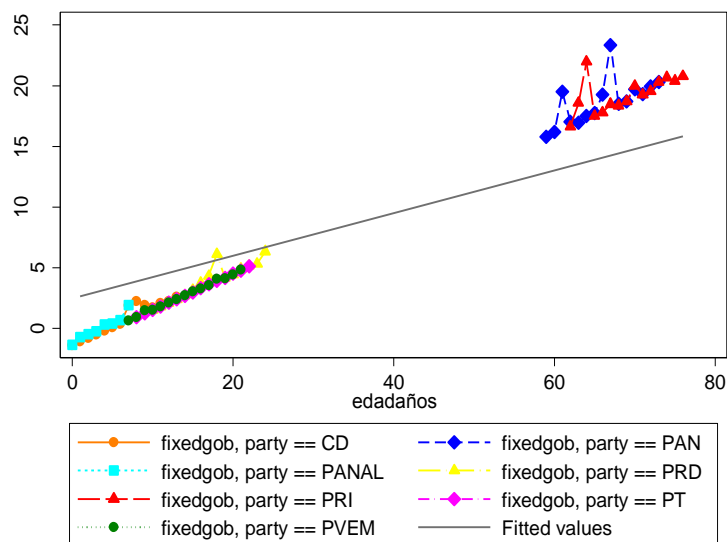
Con base en lo anterior se estimaron dos modelos cuya significancia en las variables independientes es aceptable en los diferentes tratamientos estadísticos. La Tabla 5.4 muestra los resultados para la elección de gobernadores, en los que se puede apreciar que el financiamiento público se mantiene como una variable en el modelo 1, aunque con un nivel de significancia menor, al igual que del financiamiento de los simpatizantes y la edad medida en años como variable de control. Por otro lado, el modelo 2 con efectos fijos descarta la relevancia estadística del financiamiento público y sólo acepta el financiamiento de los simpatizantes como variable independiente significativa, además de la edad de los partidos. Esto es relevante pues descarta, en principio, que el financiamiento público federal tenga alguna injerencia sobre la disputa de las gubernaturas, lo cual descarta nuestra suposición sobre este posible efecto, y abre la puerta hacia el estudio de las finanzas de los partidos a nivel estatal.

Tabla 5.4 Modelos para la elección de gobernadores					
Modelo 1	MCO con variables indicadoras por partido		Modelo 2	Modelo 2 series de tiempo con efectos fijos	
Variables	Coeficientes	S.D.	Variables	Coeficientes	S.D.
<i>funpubl</i>	0.00388*	0.002224	<i>finsimp</i>	0.03042	0.01197
<i>finsimp</i>	0.031699	0.012341	<i>edad</i>	0.28044	0.11173
<i>edad</i>	0.332709	0.110944	<i>porcvot (t-3)</i>	0.26731	0.1230
<i>const</i>	-0.326574	1.576808	<i>const</i>	-5.2888	4.42376
R-sq		0.8404	R-sq		0.4741
p<0.05, *p<0.1, N= 33			N=31		

Nota: *porcvot (t-3)* es la variable sobre porcentaje de votos retrasada tres años, es decir, un periodo electoral.

En estos modelos los coeficientes de la variable edad tienden a ser significativos, lo que es consistente de manera implícita con nuestro planteamiento inicial, pues demuestra que los partidos con más tiempo de presencia en el ámbito político mantienen mayores niveles de aceptación e identificación entre el electorado, y por ende, un acceso mayor a las gubernaturas, tal como lo muestra la Gráfica 5.4 donde se hace evidente la brecha entre la edad de los partidos y el número de gubernaturas que conquistan.

Gráfica 5.4 Gubernaturas y edad de los partidos
Modelo con efectos fijos



Por último, en esta sección mostraremos los resultados de la relación entre el financiamiento de los partidos y su acceso a las alcaldías municipales. Para la asociación entre la competencia a nivel municipal y el acceso a recursos financieros se estimaron dos modelos, los cuales resumimos en la Tabla 5.5. El modelo 1 expresa la importancia del financiamiento público, el financiamiento privado y de los simpatizantes, y la edad de los partidos como factores asociados con el acceso de los partidos las presidencias municipales. En este modelo es interesante que el financiamiento privado sea un factor significativo pero negativo, demostrando que los rendimientos financieros y otro tipo de donaciones privadas perjudican a los partidos en su búsqueda de alcaldías municipales. Finalmente el modelo 2 estimado con la técnica de efectos fijos descarta la importancia del financiamiento público de los partidos, en cambio sostiene la significancia del

financiamiento de los simpatizantes en torno a la competencia electoral, si controlamos por el porcentaje de votos retrasado un periodo electoral. El resultado de este último modelo es interesante, pues no siendo agregado, descarta el efecto a nivel local del financiamiento público de los partidos, en cambio, confirma la importancia del financiamiento de los simpatizantes, lo cual es un indicador del arraigo o identificación partidista de los votantes y, con ello, el que los partidos tengan mejores oportunidades de competir por las alcaldías municipales.

Tabla 5.5 Modelos para la elección de alcaldías municipales					
Modelo 1c MCO			Modelo 2 series de tiempo con efectos fijos		
Variables	Coeficiente	D.S.	Variables	Coeficientes	D.S.
<i>constante</i>	-134.8882	44.77862	<i>finsimp</i>	2.499733	.3584661
<i>finpubtotal</i>	0.3371398	0.1055485	<i>porcvot (t-3)</i>	13.66815	2.466702
<i>finsimp</i>	16.28524	7.246727	<i>constante</i>	-38.34265	12.81216
<i>finpriv</i>	-14.18873*	6.962907			
<i>edadaños</i>	3.927955	1.878083			
R-sq		0.7645	R-sq		0.7508
p<0.05, *p<0.1, N= 33			N=31		

Nota: *porcvot (t-3)* es la variable sobre porcentaje de votos retrasada tres años, es decir, un periodo electoral.

Como muestran los análisis estadísticos, el financiamiento público y privado, específicamente el de los simpatizantes, guardan una relación significativa con el acceso de los partidos a cargos de elección pública a nivel local. Esto, como hemos considerado, interviene de manera importante con la institucionalización de estas organizaciones pues los incentivos colectivos, y principalmente los selectivos, vuelven a estas organizaciones un ente de importancia vital para los intereses tanto sus miembros como de sus simpatizantes. De ello se desprende la importancia de los recursos con que cuentan los partidos para sus funciones organizativas y de competencia electoral.

Como vimos en este capítulo, los modelos de efectos fijos en términos estadísticos descartan la influencia directa del financiamiento público sobre la estabilidad electoral de los partidos, y su acceso a cargos de elección locales, sin embargo, muestran otras

implicaciones importantes para nuestra hipótesis. En primer lugar, si consideramos a la estabilidad electoral como un indicador del nivel de institucionalización partidista, tenemos una la relación significativa: negativa con el número de escaños que obtienen los partidos, pero positiva con el número de alcaldías. En segundo lugar, los escaños a que tienen acceso los partidos están efectivamente asociados, y de forma positiva, con el financiamiento público, el de sus simpatizantes y la antigüedad del partido, al tiempo que el acceso de los partidos a las alcaldías locales está asociado con el financiamiento de los simpatizantes. En consecuencia, empleando esta técnica estadística, tenemos un proceso en dos niveles: por un lado, el acceso de los partidos a los cargos de elección está en función de los recursos públicos con que cuentan y las donaciones de sus simpatizantes, y por otro, su institucionalización y nacionalización están en función del acceso que tienen dichas agrupaciones a los cargos de elección, fundamentalmente locales, y de forma inversa con los escaños federales. Con esto, podemos afirmar que una competencia más equitativa, en cuanto a los recursos con que cuentan los partidos, tanto públicos como privados, puede abonar a favor de la institucionalización partidista.

En otras palabras, la igualdad en la financiación incrementaría el acceso de los partidos minoritarios a los escaños y esto, a su vez, contribuiría a reducir el impacto que tiene sobre la estabilidad electoral la desigualdad que existe en el acceso a estos cargos. Por tanto, la evidencia presentada aquí nos permite sostener una relación indirecta, pasando por la competencia electoral, entre el financiamiento de los partidos y su institucionalización, pues si bien el financiamiento público permite el acceso de los partidos minoritarios a la competencia electoral, también ha sido una causa importante de inequidad, sobre todo en cuanto a los partidos emergentes y los recursos de que disponen. Esto, afirmamos, lleva a los partidos emergentes a mantenerse como afanadores (por medio de las coaliciones electorales) de la competencia entre los partidos mayoritarios, lo que tiene consecuencias adversas para su institucionalización partidista en general, pues promueve la concentración de la inestabilidad electoral entre los partidos de mayor convocatoria, mientras los minoritarios con bajos niveles en sus *swings* tienen un acceso limitado a la Cámara baja.

Conclusiones

Esta tesis se propuso como hipótesis principal verificar la relación que guarda el financiamiento público de los partidos con su institucionalización. Es decir, se afirmó que los recursos del erario podrían beneficiar a dicho aspecto partidista, pues a partir de contrastar empíricamente dicha hipótesis, se podría justificar o rechazar la existencia del financiamiento público de los partidos mexicanos a nivel federal. Para tal efecto, se consideraron indicadores que evidenciaran el proceso de institucionalización partidista y que permitieran señalar su evolución a través del periodo de investigación que propusimos, es decir, 1994-2012. Sin embargo, dadas las características del caso mexicano, el diseño de investigación que se planteó en principio tuvo que adaptarse en varios aspectos, por ejemplo: las limitaciones de información impidieron evaluar un número más grande de casos; las características del financiamiento público obligaron a retomar sólo el que se otorga de forma directa, prescindiendo del financiamiento indirecto que tiene un gran impacto en los comicios de 2009 y 2012.

Para comenzar se analizaron los pormenores del régimen electoral mexicano, su evolución y principales características en torno a la financiación de los partidos y su posible influencia en el proceso democratizador del país, llegando a la conclusión de que dicho régimen sostiene elementos importantes para el sostenimiento de los partidos, los cuales promueven su institucionalización como organismos políticos susceptibles de responsabilidad electoral, pues la forma en que el Estado les suministra recursos para sus actividades, y los requisitos de entrada y permanencia, garantizan la existencia de organizaciones nacionales, disciplinadas y dirigidas de forma centralizada.

Con la premisa anterior y la información disponible, dimos cuenta de la institucionalización y nacionalización del sistema de partidos, y la dinámica de la competencia electoral como elementos fundamentales para nuestra hipótesis, es decir, la institucionalización partidista. Tal como mostramos en el Capítulo 3, la institucionalización del sistema de partidos mantiene niveles que poco han evolucionado

pero que son estables a lo largo del periodo, pues a pesar del descenso en los niveles de volatilidad electoral, y los altos niveles de identificación partidista de la sociedad, se mantienen un arraigo partidista débil y un rechazo moderado pero importante por parte actores políticos hacia esas organizaciones.

Por otra parte, los indicadores sobre la nacionalización del sistema de partidos señalan dos realidades, por un lado un ligero retroceso, y por otro, una consistente nacionalización vertical, con lo cual se puede confirmar la existencia de un sistema de partidos integrado en los distintos niveles de gobierno a pesar de una leve tendencia decreciente. Esto parece coincidir con la mejora en cuanto a la competencia electoral, pues la capacidad electoral de los partidos se ha multiplicado en el periodo estudiado, pasando de un promedio de dos partidos electoralmente importantes en 1994 a cuatro, y no sólo a nivel nacional sino también en el distrital. No obstante, esto contrasta con el acceso efectivo de los partidos a cargos de elección popular, pues en este rubro la competencia se concentra fundamentalmente en tres partidos (PRI, PAN y PRD), quienes se disputan de manera importante los escaños de la Cámara baja.

Por otra parte, analizamos los pormenores del financiamiento político, tanto público como privado, y dimos cuenta de los factores del régimen electoral mexicano que se asocian con la institucionalización partidista, como el manejo centralizado de los recursos y lo que denominamos, el protagonismo y centralización partidista. También dimos cuenta de algunas consecuencia adversas de dicho régimen, como el descredito financiero de los candidatos y el financiamiento paralelo, así como la posible intromisión de empresas y grupos de interés en la financiación de los partidos por medio de lo que denominamos “grandes donantes”, al analizar el padrón de donantes para los comicios federales de 2006. Finalmente señalamos los pormenores de la dinámica en torno al financiamiento de los partidos, con lo cual evidenciamos que el financiamiento político, al igual que la competencia electoral, mantiene niveles de concentración importantes alrededor de los partidos de mayor convocatoria. Tanto a nivel de financiamiento público como privado, PRI, PAN y PRD concentran la mayoría de los recursos, pues si se les compara con el resto de los partidos, la brecha es muy importante. Además, mostramos como los partidos minoritarios han recibido del erario recursos suficientes para el sostenimiento de sus actividades, con cual advertimos podría

ser la causa de su bajo interés en otro tipo de recursos lícitos, además de compensar su bajo nivel de competencia por los cargos de elección. Con esta evidencia se planteó la necesidad de evaluar la influencia de la financiación de los partidos respecto a su institucionalización y acceso a los cargos de elección.

Con la información recabada y los patrones que esta sugería se procedió a analizar la relación entre las distintas variables de institucionalización, acceso a cargos de elección y financiamiento político. Se encontró, en primer lugar, que la institucionalización partidista, como la planteamos, está determinada por el acceso efectivo de los partidos a los cargos de elección locales, por lo que la concentración de estos cargos en pocos partidos promueve la inestabilidad electoral. En segundo lugar, hallamos que la competencia por los cargos de elección está fuertemente asociada con la cantidad de recursos que ejercen los partidos, por lo que a un alto nivel de concentración de los recursos corresponde un alto nivel de concentración en el acceso a escaños, gubernaturas y alcaldías municipales

De este modo, la evidencia sugiere que los recursos de los partidos son importantes para la competencia electoral y ésta, a su vez, es fundamental para la institucionalización partidista, es decir, los recursos con que operan los partidos influyen en la institucionalización de estas organizaciones cuando les permiten tener un acceso efectivo a los cargos de elección. De esta forma, confirmamos la importancia de los factores financieros y de la competencia electoral en torno a la institucionalización partidista, donde los recursos públicos son un factor que puede ser determinante.

No obstante, con los resultados de nuestra investigación, concluimos que el financiamiento público, al tiempo que sostiene a los partidos, es la principal fuente de inequidad en la competencia electoral, por lo que no reduce la distancia entre fuerzas políticas, sino al contrario. Esto, como sugiere la evidencia, concentra la competencia y acceso a los cargos de elección, minando la institucionalización partidista. Con esto no se sugiere como alternativa la desaparición de los subsidios públicos en torno a la política, por el contrario, se afirma que dicha fuente de recursos sería la única capaz de establecer condiciones de mayor equidad en la contienda, pues mientras mayor sea dicha equidad mayor será institucionalización partidista. De este modo, la reducción de los

subsidios públicos federales en torno a los partidos mayoritarios, y no el aumento en torno a los minoritarios, tendería a fortalecer la competencia electoral y con ello su institucionalización. Para ello, se requiere un régimen más efectivo de financiamiento, fiscalización y sanciones que en conjunto: 1) impidan la búsqueda de fuentes de financiamiento ilícito y paralelo; 2) reduzca el monto máximo de las donaciones privadas y con ello la intervención electoral de los grandes donantes; 3) establezca un sistema más amplio y equitativo de financiamiento indirecto y; 4) que promuevan la cercanía de los partidos con la sociedad, haciendo un uso más efectivo de sus excedentes de financiamiento público.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel y Martínez Barahona, Elena, eds. (2003). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: UIA, IFE, FLACSO.
- Alcántara, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas?* Barcelona: ICPS.
- Alcocer, Jorge (1993). *Dinero y partidos: Propuesta para regular los gastos e ingresos de los partidos políticos*. México: Copna, Nuevo Horizonte y Fundación Friedrich Ebert.
- Alexander Herbert E. (1989). *Comparative Political Finance in the 1980's*. Cambridge University Press.
- Aparicio Castillo, Francisco (2007). Dinero y competencia política. En *Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano, Volumen III: Sistema*. México: IEDF.
- Aparicio Castillo, Francisco y Pérez Martínez, Jacaranda (2007). Financiamiento público a partidos políticos. En *Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano, Volumen III: Sistema*. México: IEDF.
- Arenas, Rebecca (2006). Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia de México. En *El Cotidiano*, Año 21 / Núm. 141/ 2006. pp. 70-76.
- Austin, Reginald & Tjernström, Maja, eds. (2003). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: IDEA-International. Recuperado en: http://www.idea.int/publications/funding_parties/
- Aziz Nassif, A. e Isunza Vera, E. (2007). La crisis del modelo electoral mexicano, financiamiento, medios, instituciones y política social. En *Foro Internacional*, XLVII(4), 740-789.
- Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. (1962). Two faces of power. *The American Political Science Review*, Volume 56, Issue 4 (Dec., 1962), pp. 947-952.
- Bochsler, Daniel (2010). Measuring party nationalisation: A new Gini-based indicator that corrects for the number of units. *Electoral Studies* 29: 155–168.
- Becerra Chávez, Pablo (2006). Después de las elecciones de 2006 urge una nueva reforma electoral. *El Cotidiano*, Año 21/Núm. 141/2006, pp. 35.
- Beyme, K. v. (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Bronars, Stephen G. & Lott, John R. Jr. (1997). Do Campaign Donations Alter How a Politician Votes? Or, Do Donors Support Candidates Who Value the Same Things That They Do? *Journal of Law and Economics*, 40(2), pp. 317-350.
- Caplan, Bryan (2007), *The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Carpizo, Jorge (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2011). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. En Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel, (coords.). *El financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IIJ-UNAM, IDEA, OEA, pp. 117-70.
- Colomer, Josep M. (2009). Capítulo 15. Competencia Electoral. En *Ciencia de la política. Una introducción*. Madrid: Ariel, pp. 359-382.
- Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro (2007). Transparencia y partidos políticos. Los casos Pemexgate y Amigos de Fox. En Salazar Ugarte, Pedro. *El poder de la transparencia: nueve derrotas de la opacidad*. México: UNAM-IFAI. Recuperado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2456/11.pdf>
- Córdova, Lorenzo (2011). El financiamiento de los partidos políticos en México. En Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel, (coords.). *El financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IIJ-UNAM, IDEA, OEA.
- Cox, Gary W. (1999). *Making Votes Count*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *La poliarquía*. Madrid: Técnos.
- Del Castillo, Pilar (1985): *La financiación de partidos y los candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Díaz, Hector (2008). El financiamiento de los partidos políticos tras la reforma electoral de 2007. En *Sufragio*, No.1, Junio-Noviembre.
- Downs, Anthony (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- Duque Daza, Javier (2005). La institucionalización partidista. Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas. *Estudios Políticos*, núm. 27, pp. 103-127.
- Duverger, M. (1974). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ferreira Rubio, Delia (2012). Garantías de equidad en la competencia electoral, y financiamiento de la política. En *Cuadernos de CAPEL*, No. 57., pp. 175-190.

Franzé, Javier, (1994). La sociedad civil frente a la crisis de la política. Control y Desentimiento. *Nueva Sociedad*, No.134 Noviembre-Diciembre, pp. 102-117.

Fox, Justin (2004). Electoral Donations and Interest Group Influence. *American Journal of Political Science*.

Grossman, Gene & Helpman, Elhanan (1996). Electoral Competition and Special Interest Politics. *Review of Economic Studies*, 63: 265-286.

_____ (2001). Groups as voters. *Special interest politics*. Massachusetts: The MIT Press.

Hernández Vicencio, Tania (2009). *Tras las huellas de la derecha. El Partido Acción Nacional, 1939-2000*. México: Itaca.

Huchim, May, et al. (2008). *El dinero de los partidos. Series, Reflexiones de política democrática 9*. Toluca: IEEM.

Leiras, Marcelo (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. En *Política y Gobierno*, Vol. XVII, Núm. 2, segundo semestre, pp. 205-241.

León, Samuel, coord. (2010). *El financiamiento de la Política*. México: UNAM.

Luna, Juan Pablo (2007). Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda. En *Política y gobierno*, Volumen XIV, Número 2, II Semestre 2007, pp. 391-435.

Instituto Federal Electoral (2003). *Las reglas del dinero*. Series en (Cuadernos de Trabajo; 2). México: IFE.

Janda, Kenneth (1980). *Political Parties: A Cross-National Survey*. London: Macmillan.

Jiménez Ruiz, Francisco (2005). *Financiamiento a partidos y teoría de juegos*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Jones, Mark & Mainwaring, Scott (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics* 9: 139-66.

Katz, Richard S. & Mair, Peter (1995). Changing models of party organization and party democracy. The emergence of de cartel party. *Party Politics*, 1: 5-27.

_____ (2007) “La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias modernas. En Montero, José, Gunther Richard y Linz, Juan. eds. (2007). *Partidos Políticos*.

Viejos conceptos y nuevos retos. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero/Editorial Trotta, pp. 101-164.

Kirchheimer, Otto (1966). The transformation of western european party systems. En J. LaPalombara & M. Weiner (eds.). *Political parties and political development*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 177-200.

Koß, Michael (2011). *The politics of party funding: State funding to political parties and party competition in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Laakso, M y Taagepera, R., 1979, Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12, p. 3-27.

Lujambio, Alonso (2003). México. En Carrillo Manuel, Zovatto Daniel, Navarro Carlos (coords.). *Dinero y contienda político-electoral*. México: FCE.

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, vol. XVII, no. 1-2.

_____ (1996). “Sistemas de partidos en América Latina”. En *La construcción de instituciones democráticas: Sistema de partidos en América Latina*. Santiago: CIEPLAN, pp. 1-28.

Mainwaring, Scott, ed. (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott & Welna, Christopher (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Mair, Peter (1997). *Party system change. Approaches and Interpretations*. UK: Oxford Clarendon Press.

Mayer, Kenneth R., Werner, Timothy & Williams, Amanda (2006). Do Public Funding Programs Enhance Electoral Competition? *The Marketplace of Democracy: Electoral Competition and American Politics*. Washington, DC: Brookings Institution Press, pp. 245-267. Recuperado en: <http://works.bepress.com/mayer/15>

McCubbins, Mathew D., Noll Roger G. & Weingast Barry R. (1989). Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*, pp. 431-482.

Medina Iborra, Ivan (2009). ¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? *Working Papers ICPS*, núm. 279.

Michels, Robert (1969). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.

Milyo, Jeffrey & Groseclose, Timothy (1999). The Electoral Effects of Incumbent Wealth. *Journal of Law and Economics*, 42(2), pp. 699-722.

Molinar Horcasitas, Juan (1991). *El tiempo de la legitimidad*. México: Cal y Arena.

Morgenstern, Scott (2003). "Explicando la unidad de los parlamentario en el cono sur". En Alcántara, Manuel y Barahona, Elena, eds. *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: UIA, IFE, FLACSO.

Morgenstern, Scott, & Potthoff, Richard (2005). The Components of Elections: District Heterogeneity, District-Time Effects, and Volatility. *Electoral Studies*, 24 (1): 17-40.

Morgenstern, Scott (*et al.*) (2009). Party Nationalization and Institutions. *The Journal of Politics*, Vol. 71, No. 4, October, pp. 1322-1341.

O'Donnell, Guillermo. (1986). *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Olson, Mancur (1985). La lógica de la acción colectiva. En *Auge y decadencia de las naciones*. Barcelona: Ariel, pp. 32-55.

Orozco Henríquez, José y Vargas Baca, Carlos (2008). Regulación jurídica de los partidos políticos en México. En Zovatto, Daniel. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: IIJ-IDEA International, pp. 579-639.

Organización de Estados Americanos (2011). *Política dinero y poder. Un dilema para las democracias de la Américas*. México: FCE.

Panebianco, Ángelo. (1995). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.

Pasquino, Gianfranco. (1994), Participación política, grupos y movimientos, en Pasquino Gianfranco, *et al. Manual de ciencia política*, Madrid: Alianza.

Payne, J. Mark (2006). Sistema de partidos y gobernabilidad democrática. En Payne, J. Mark, *et al. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID-IDEA, pp. 165-196.

Pérez Miranda, Rafael y Ettore A., Albertoni (1987). *Clase Política y Elites Políticas*. México: Plaza y Janes.

Pinto-Duschinsky, Michael (2002). Financing Politics: A Global View. *Journal of Democracy*, vol. 10 núm. 4, pp. 69-86.

Prud'homme, Jean Francois (2006). Comentarios en clave México al documento Partidos Políticos en América Central. En *Agenda para el fortalecimiento de los*

partidos políticos en América Latina. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Przeworski, Adam. (1990). *Capitalismo y socialdemocracia*. México: Alianza.

_____ (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

_____ (2011), Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado en http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf#page=138

Revels Vázquez, Francisco (2003). *El PAN y sus signos de institucionalización*. México: UNAM-Gernika.

Sartori, Giovanni. (1992). *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*. (Segunda Edición). Madrid: Alianza.

Schumpeter, Joseph (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.

Serrano, Isabel (2003). La financiación de los partidos políticos en España. En *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 12-13, 2º Semestre, 2003-1. pp. 449-467.

Sirvent, Carlos (2005). *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*. México: Jorale Editores.

Shepsle, Kenneth y Bonchek, Mark (2005). *Las formulas de la política: instituciones racionalidad y comportamiento*. México: Taurus.

Stratmann, Thomas (2005). Some Talk: Money in Politics. *Public Choice*, 124, pp. 135-156.

_____ (2002). Can Special Interests Buy Congressional Votes: Evidence from Financial Services Legislation. *Journal of Law and Economics*, 45, pp. 345-373.

_____ (2005a). The Market for Congressional Votes: Is the Timing of Contributions Everything? *Journal of Law and Economics*, 41, pp. 85-114.

Stratmann, Thomas & Aparicio Castillo, Francisco (2006). Competition Policy for Elections: Do Campaign Contribution Limits Matter? *Public Choice*, 127(2), pp. 177-206.

Trejo Hernández, Raciél (2001). *Comunicación y política*. Tesis de Maestría. México: UNAM-FCPS.

Vázquez, Luis Daniel (2007). La democracia, el populismo y los recursos políticos del mercado: déficits democráticos y neopopulismos. En Aibar, Julio (coord.). *Vox Populi*. México: FLACSO.

Woldenberg, José (2003). Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral. En Carrillo Manuel, Zovatto Daniel, Navarro Carlos (coords.). *Dinero y contienda político-electoral*. México: FCE.

Zovatto, Daniel (2003). América latina. En D. Zovatto, y C. Navarro (eds.). *Dinero y contienda político-electoral*. México: FCE.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Convenio de coalición Alianza por México (PRD, PT, CD, PAS, DS, PSN), recuperado: http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs_pdf/Alianza_pormexico.pdf

Convenio de coalición Alianza por el Cambio (PAN, PVEM) recuperado: http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs_pdf/Alianza_por_el_Cambio.pdf

Convenio de coalición Alianza por México (PRI-PVEM) recuperado: http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs_pdf/Alianza_por_Mexico.pdf

Convenio de Coalición por el Bien de Todos (PRD, PT, CD) recuperado: http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs_pdf/Por_Bien_Todos.pdf

Base de datos del Latinobarómetro en los años 1996, 2000, 2006 y 2010 recuperado en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Bases de datos del Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), Estudios 02,01, 37, 50, 63 y 79: solicitud realizada en http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm

Base de Datos CIDAC, Resultados Electorales de Municipios, recuperados en: http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php

Apéndice1. Descripción de estimaciones respecto a resultados electorales y otros indicadores

I. Distribución de votos de las coaliciones electorales 1994-2012

La distribución de votos entre los partidos se realizó de acuerdo con el convenio de coalición electoral en cada proceso electoral federal (PEF), o en su defecto, con la distribución de la elección anterior. Con estos porcentajes se calculó la distribución de los votos que corresponden a cada partido en cada uno de los 300 distritos electorales federales, tanto en las elecciones de diputados como en la de presidente de la República.

PEF 2000					
Coalición Electoral	Alianza por México				
Partido	PRD	PT	CD	PAS	PSN
Porcentaje de votación correspondiente	71%	15%	7%	3.5%	3.5%

Sobre el PAS y PSN no informamos, pues en la elección de 2003 perdieron ambos su registro como partidos.

PAS: Partido Alianza Social

PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista

PEF 2000		
Coalición Electoral	Alianza por el Cambio	
Partido	PAN	PVEM
Porcentaje de votación correspondiente	87%	13%

PEF 2003		
Coalición Electoral Parcial: 97 distritos electorales	Alianza para Todos	
Partido	PRI	PVEM
Porcentaje de votación correspondiente	60%	40%

PEF 2006			
Coalición Electoral Parcial	Coalición por el Bien de Todos		
Partido	PRD	PT	CD
Porcentaje de votación correspondiente	62%	20%	18%

PEF 2006		
Coalición Electoral	Alianza por México	
Partido	PRI	PVEM

Porcentaje de votación correspondiente	78%	22%
---	-----	-----

PEF 2009			
Coalición Electoral	Coalición Salvemos a México		
Partido	PRD	PT	CD
Porcentaje de votación correspondiente	60%	20%	20%
Partido	PRD	PT	
Porcentaje de votación correspondiente	60%	40%	
Partido	PRD	CD	
Porcentaje de votación correspondiente	60%	40%	
Partido	PT	CD	
Porcentaje de votación correspondiente	50%	50%	

En el PEF de 2009 los electores pudieron optar por sufragar a favor de uno o varios partidos de una misma coalición. Las distintas combinaciones son las que aparecen en el recuadro y se les asignó el porcentaje de votos acorde con la elección de 2006.

PEF 2009		
Coalición Electoral Parcial: 63 distritos electorales	Primero México	
Partido	PRI	PVEM
Porcentaje de votación correspondiente	78%	22%

En el PEF de 2009 los electores pudieron optar por sufragar a favor de uno o varios partidos de una misma coalición. A la combinación se les asignó el porcentaje de votos acorde con la elección de 2006.

PEF 2012			
Coalición Electoral	Movimiento Progresista		
Partido	PRD	PT	CD
Porcentaje de votación correspondiente	60%	20%	20%
Partido	PRD	PT	
Porcentaje de votación correspondiente	60%	40%	
Partido	PRD	CD	
Porcentaje de votación correspondiente	60%	40%	
Partido	PT	CD	
Porcentaje de votación correspondiente	50%	50%	

En el PEF de 2012 los electores pudieron optar por sufragar a favor de uno o varios partidos de una misma coalición. Las distintas combinaciones son las que aparecen en el recuadro y se les asignó el porcentaje de votos acorde con la elección de 2009.

PEF 2012		
Coalición Electoral Parcial: 199 distritos electorales	Compromiso por México	
Partido	PRI	PVEM
Porcentaje de votación correspondiente	78%	22%

En el PEF de 2012 los electores pudieron optar por sufragar a favor de uno o varios partidos de la misma coalición. A la combinación se les asignó el porcentaje de votos acorde con la elección de 2009.

II. Volatilidad electoral

Con la fórmula 1 se calculó la volatilidad electoral de cada distrito entre dos elecciones consecutivas es decir, t y $t+1$, a partir de V_n , o sea, el porcentaje de votos de cada partido por distrito.

$$Volatilidad = \frac{|V_{1j_t} - V_{1j_{t+1}}| + |V_{2j_t} - V_{2j_{t+1}}| + \dots + |V_{nj_t} - V_{nj_{t+1}}|}{2} \quad (1)$$

La volatilidad reportada es el promedio de los 300 distritos uninominales en que se divide el país. El mismo proceso se siguió para calcular la volatilidad promedio de las elecciones presidenciales. Por ejemplo, la volatilidad del distrito 1:

$$Volatilidad D1 = \frac{|PRI_{D1_{94}} - PRI_{D1_{97}}| + |PAN_{D1_{94}} - PAN_{D1_{97}}| + \dots + |PT_{D1_{94}} - PT_{D1_{97}}|}{2}$$

Con la volatilidad electoral de los 300 distritos se calculó el promedio que fue reportado en el Capítulo 3, por ejemplo:

$$Volatilidad\ promedio_{94-97} = \frac{\sum_{i=1}^n Volatilidad_{D_i}}{n}$$

III. Identificación

Para medir la identificación del electorado se tomaron las encuestas del Latinobarómetro de 1997 y sus resultados para México, y las ENCUP de 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012 para resumirlos en la Gráfica 3.5. Primero, del Latinobarómetro se tomó la pregunta 39:

“¿Qué tan próximo se siente usted hacia los partidos políticos?”

- Muy próximo
- Bastante próximo
- Simplemente próximo
- No está próximo a ningún partido político
- N.S.

- N.C.”

En este caso se consideró el porcentaje de las primeras tres respuestas positivas.

De la ENCUP de 2001 la pregunta considerada fue:

“¿Es usted simpatizante de algún partido político?

- Si
- No
- No está próximo a ningún partido político
- N.S.
- N.C.”

De la cual se tomó para calcular el porcentaje solo la respuesta afirmativa. Para el resto de las ENCUP la pregunta considerada fue:

“¿Con qué partido simpatiza/se identifica usted más?

- X...
- ...
- Ninguno
- N.S.
- N.C.”

En este caso, se consideró el porcentaje de encuestados que contestaron simpatizar o estar identificados con algún partido político.

IV. Aceptación de los partidos por los actores políticos

Se tomaron los resultados de las encuestas del PELA, específicamente los estudios 02, 01, 37, 50, 63 y 79, todos sobre México. La pregunta que se consideró para medir la aceptación que tienen los legisladores sobre los partidos fue:

“Hay gente que dice que sin partidos no puede haber democracia. ¿Hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada, está Ud. de acuerdo con esta afirmación?

- Muy de acuerdo
- Bastante de acuerdo
- Poco de acuerdo
- Nada de acuerdo
- N.S.
- N.C.”

Los resultados en porcentaje de los legisladores que respondieron estar de acuerdo y muy de acuerdo son:

Estudio (periodo de legislatura)	Sin partidos no puede haber democracia Muy de acuerdo/Bastante de acuerdo
02 (94-97)	81.3%
01 (97-00)	57.95%
37 (00-03)	64.52%
50 (03-06)	71.78%
63 (06-09)	54.69%
79 (09-11)	59.18%

V. Nacionalización y NEP

Con la fórmula 2, se calculó el índice de Gini de la distribución de los votos entre el total de distritos de varias formas:

- n como todos los resultados electorales distritales de todos los partidos en una misma elección, por ejemplo 1997;
- n como todos los resultados electorales distritales de un mismo partido en varios comicios, por ejemplo, PAN 1994-2012.
- n como los resultados electorales distritales de un mismo partido en una misma elección, por ejemplo PRI en 2000

$$Gi = 1 + \left(\frac{1}{n}\right) - \left(\frac{2}{n^2\bar{y}}\right)(y_1 + 2y_2 + \dots + ny_n) \quad (2)$$

Luego, para que el índice de nacionalización con el coeficiente de Gini fuese invertido, tal como propone Mainwaring & Jones (2003), se calculó el PNS= $1-Gi$.

Finalmente el índice de nacionalización del sistema de partidos se calculó con la suma de los resultados del PSN del inciso c, ponderados por el porcentaje de votos que obtuvo cada partido (P_N) a nivel nacional, tal como muestra la fórmula 3.

$$PSN = 1 - Gi = \sum (1 - Gi(PSN))P_N = 1 - \sum (Gi(PSN))P_N \quad (3)$$

El cálculo del índice de nacionalización de Boschler (2010) y el NEP se hizo utilizando el archivo Excel-Macro que se recuperó en <http://www.bochsler.eu/pns/> creado por el propio autor, al cual fueron cargados los resultados electorales distritales de los distintos

comicios. Este archivo permite conocer el índice de nacionalización a nivel sistema de partidos, y de cada partido de forma individual, así como el NEP.

El NEP distrital se calculó con la siguiente fórmula de Laakso y Taagepera (1979):

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n v_i^2} \quad (5)$$

Donde v_i es el porcentaje de votos obtenido por cada partido: 1) a nivel nacional y; 2) a nivel distrital. El primero se reportó como el NEP nacional y el segundo se reporto como un promedio simple del NEP distrital.

VI. Swings

Los swings electorales se calcularon con la fórmula 6 para cada partido en cada uno de los 300 distritos electorales, por ejemplo:

$$si_{Dj} = \frac{|v_{jt} - v_{jt+1}|}{2} \quad (6)$$

Donde el swing del partido s_i en el distrito j se calcula como la diferencia en términos absolutos entre el porcentaje de votos (v) en dos elecciones consecutivas (t y $t+1$) dividido entre el número de elecciones, o sea, 2. Este indicador muestra el porcentaje de votos en que varia cada partido en cada uno de los distritos electorales, lo cual tomamos como un indicador de estabilidad electoral.

El valor reportado para cada partido son los *swings* promedio de los distritos 300 distritos electorales en dos elecciones consecutivas tales que:

$$swingsS_{i(t,t+1)} = \frac{\sum_n^{j=1} si_{Dj}}{n}$$

Anexo estadístico. Matrices de correlación.

Tabla A1. Matriz de correlaciones: institucionalización y nacionalización partidista										
Variables	swings	natparty	dipmr	gobestat	municip	finpub	finpriv	finmil	finsimp	edad
swings	1									
natparty	0.34 0.035	1								
dipmr	0.6739 0	0.6517 0	1							
gobestat	0.3344 0.0431	0.669 0	0.8003 0	1						
municip	0.4966 0.0018	0.6258 0	0.9051 0	0.8691 0	1					
finpub	0.5892 0.0004	0.534 0.0014	0.8337 0	0.6667 0	0.8239 0	1				
finpriv	0.3708 0.0367	0.4144 0.0165	0.5684 0.0006	0.3856 0.0267	0.5767 0.0004	0.463 0.0067	1			
finmil	0.4619 0.0078	0.313 0.0761	0.5123 0.0023	0.329 0.0615	0.4941 0.0035	0.5148 0.0022	0.6851 0	1		
finsimp	0.3457 0.0526	0.3843 0.0272	0.536 0.0013	0.3677 0.0353	0.5522 0.0009	0.4087 0.0182	0.995 0	0.6865 0	1	
edad	0.5241 0.0009	0.689 0	0.7681 0	0.6695 0	0.673 0	0.8579 0	0.4681 0.006	0.4989 0.0031	0.4225 0.0143	1
porvot	0.7538 0	0.6568 0	0.9082 0	0.684 0	0.8175 0	0.8795 0	0.6148 0.0001	0.5565 0.0008	0.5727 0.0005	0.8563 0

Nota: El grado de significancia es el número que se indica debajo del coeficiente de correlación.

Tabla A2. Matriz de correlaciones: acceso a cargos públicos y financiamiento										
Variables	dipmr	gobestat	municip	finpub	finpriv	finmil	finsimp	gascamp	porcvot	edad
dipmr	1									
gobestat	0.8003 0	1								
municip	0.9051 0	0.8691 0	1							
finpub	0.8337 0	0.6667 0	0.8239 0	1						
finpriv	0.5684 0.0006	0.3856 0.0267	0.5767 0.0004	0.463 0.0067	1					
finmil	0.5123 0.0023	0.329 0.0615	0.4941 0.0035	0.5148 0.0022	0.6851 0	1				
finsimp	0.536 0.0013	0.3677 0.0353	0.5522 0.0009	0.4087 0.0182	0.995 0	0.6865 0	1			
gascamp	0.638 0.0001	0.5475 0.001	0.7602 0	0.7541 0	0.7784 0	0.7488 0	0.7555 0	1		
porcvot	0.9082 0	0.684 0	0.8175 0	0.8795 0	0.6148 0.0001	0.5565 0.0008	0.5727 0.0005	0.7564 0	1	
edad	0.7681 0	0.6695 0	0.673 0	0.8579 0	0.4681 0.006	0.4989 0.0031	0.4225 0.0143	0.6841 0	0.8563 0	1

Nota: El grado de significancia es el número que se indica debajo del coeficiente de correlación.