



LOS ALCANCES Y LAS LIMITACIONES DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE MÉXICO

(Protocolo de trabajo)

Documento final que da cumplimiento a la actividad "Diseñar y elaborar el protocolo de trabajo para el estudio sobre los alcances y las limitaciones del sistema de financiamiento a los partidos políticos de México", registrado en el Calendario Anual de Actividades 2002 del Centro de Formación y Desarrollo con la clave FDDF0303047.

Protocolo que será presentado a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral y cuyo objetivo es proponer la elaboración de un estudio comparado.

México, Distrito Federal
mayo de 2002

Índice

1. Título	3
2. Marco jurídico.....	3
3. Justificación y planteamiento del problema.....	5
3.1. La importancia del financiamiento a la actividad política	5
3.2. La institucionalidad democrática.....	11
4. Objetivos	32
4.1. Objetivo general	32
4.2. Objetivos específicos.....	32
5. Hipótesis	32
6. Producto.....	33
7. Capitulado tentativo	34
8. Propuesta metodológica.....	35
9. Cronograma de trabajo	41
10. Bibliografía y hemerografía	42

1. Título

Los alcances y las limitaciones del sistema de financiamiento a los partidos políticos de México.

2. Marco jurídico

De conformidad con el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la función estatal de organizar las elecciones federales. Dicho precepto mandata al Instituto a efectuar, en forma integral y directa, las actividades relacionadas con el padrón y la lista de electores, capacitación electoral y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, entre otras.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 69, incisos a) y b), establece como fines del Instituto contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

Las reformas electorales de 1994 y 1996 instauraron una serie de medidas que favorecieron las condiciones de la competencia entre los partidos políticos. Se establecieron garantías legales e institucionales que salvaguardan la legalidad de los procesos electorales y los derechos de los partidos políticos como entidades de interés público.

En el marco creado por tales disposiciones, el Instituto, en ejercicio de las atribuciones y competencias que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala para cada uno de los órganos que lo integran y considerando la disponibilidad de recursos materiales y humanos, ha contemplado como prioritarias actividades que inciden en la transparencia

y confiabilidad de los procesos electorales, así como en el fortalecimiento del sistema de partidos.

La confianza y la credibilidad alcanzadas en los procesos electorales federales de 1997 y 2000 son dos atributos que permitieron el tránsito hacia la democratización del régimen político mexicano. En las elecciones del 2 de julio de 2000, que han sido las más confiables y transparentes en la historia electoral de México, el Instituto desempeñó un papel fundamental en tan significativo logro. Sin embargo, con el propósito de consolidar la mecánica democratizadora del país, el Instituto ha contemplado como una de sus principales metas: “preparar todas las condiciones para mejorar los servicios y tareas, así como índices de eficacia en todos los niveles en la próxima elección del año 2003”.¹ A fin de alcanzar dicha meta, el Consejo General consideró entre sus políticas prioritarias “perfeccionar los procedimientos de registro, de administración de las prerrogativas de los partidos políticos y los relativos al financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos”² tendientes a fortalecer el funcionamiento del sistema de partidos. El protocolo de estudio que se propone apoya estas consideraciones al identificar los alcances y las limitaciones del sistema de financiamiento a la actividad política en México.

Asimismo el presente protocolo de estudio es una propuesta para cumplir con la tarea de “Colaborar con las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas y demás órganos del Instituto en el diseño y realización de diagnósticos, informes, estudios, investigaciones y ediciones para contribuir al mejor cumplimiento de las funciones institucionales.”³ En este caso, se trata de realizar un estudio en apoyo a las funciones y atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

¹ Instituto Federal Electoral, *Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral para el año 2002*, IFE, México, 2001, p. XXIV.

² Idem., p. XXV.

³ Idem., p. 24.

Con base en las consideraciones anteriormente expresadas y con fundamento en el Acuerdo del Consejo General, tomado en sesión extraordinaria el 30 de junio de 1998 y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 8 de julio del mismo año, mediante el cual se crea el Centro de Formación y Desarrollo como Unidad Técnica Especializada adscrita a la Junta General Ejecutiva y encargada de auxiliar a todos los órganos del Instituto en el desempeño de sus funciones, establece en el punto segundo, incisos e) y f), que el Centro diseñará y, en su caso, realizará estudios en materia electoral y los relacionados con el mejor cumplimiento de las atribuciones de los órganos del Instituto Federal Electoral; de ahí que el Centro incluyó este protocolo de estudio en su Calendario Anual de Actividades para 2002, con la clave de actividad FDDF0303047, como parte del Subprograma 03: Desarrollo Institucional.

3. Justificación y planteamiento del problema

3.1. La importancia del financiamiento de la actividad política

Es común en los estados democráticos contemporáneos la existencia de legislaciones que regulen las prácticas por las cuales se financian actividades políticas vitales, como las campañas electorales. A este punto se ha llegado por una serie de consideraciones o motivos, algunas veces de carácter estratégico y otras como respuestas emergentes a problemas que se van presentando. En uno u otro caso se ha configurado lo que a lo largo de este trabajo se denominarán *regímenes de financiamiento de la actividad política o político-partidaria*, o más brevemente *regímenes de financiamiento*.⁴

⁴ Es usual encontrar también la expresión *sistemas de financiamiento* para designar el mismo fenómeno. La principal dificultad de esta expresión es que el vocablo *sistema* parece sólo designar algo como "unidad formada por un conjunto de objetos" y que esos objetos van desde los recursos, los receptores del financiamiento, las normas y demás elementos. En especial el desarrollo durante las últimas décadas de la teoría de sistemas aconseja que esta expresión se emplee en un contexto más restringido. La expresión que se propone

Los regímenes de financiamiento de la actividad política son, en principio, producto de decisiones constitutivas cuyo fin consiste en establecer la norma que a su vez indica el estatus jurídico de los recursos con que se dará sustento a determinadas actividades políticas, recursos que pueden ser públicos en su totalidad, privados o combinaciones de las dos especies. Estos regímenes fijan también las condiciones en que determinado tipo y monto de financiamiento es considerado admisible desde el punto de vista de las leyes vigentes.⁵ Los regímenes de financiamiento constituyen dispositivos institucionales con que las organizaciones estatales⁶ democráticas enfrentan una serie de cuestiones críticas o cruciales, especialmente en relación con su carácter democrático.⁷

Cualquiera que sea el régimen de financiamiento de la actividad política, los responsables del diseño han debido presentar una serie de argumentos y razones potencialmente suscribibles por los miembros del público y en ocasiones efectivamente suscritos por ellos —características comunes de los estados democráticos modernos—. De esta manera, los regímenes de financiamiento son susceptibles de ser caracterizados de

aquí. *régimen de financiamiento* tiene lo que, acaso, podría considerarse una ventaja decisiva: indica con precisión lo que está sometido a observación; esto último no se obtiene con la expresión *sistemas de financiamiento*, que indica mucho y precisa poco.

⁵ Esto implica que los regímenes de financiamiento no se circunscriben al caso en que la legislación obliga a que los ciudadanos financien con sus contribuciones la actividad política (financiamiento público); también se ha de incluir aquellos casos en que la legislación deja indeterminada la acción de los particulares con respecto a este ámbito.

⁶ La politología contemporánea cada vez recurre menos a expresiones del tipo “estado nacional” o “estado-nación”, en especial dada la aparición de dificultades para sostener el carácter uninacional de cada estado, como en varios países de Europa, y en vista del carácter multinacional de muchos estados. Por lo demás, para los propósitos de la siguiente discusión, es del todo irrelevante la constitución uni o multinacional de un estado. Debido a esa razón se emplea en este documento la expresión “organización estatal”: el mero hecho de que sea un estado permite suponer que cuenta en alguna medida significativa con el atributo de estar organizado.

⁷ Recientemente se ha otorgado una creciente atención a los estudios que clasifican, analizan y obtienen conclusiones normativas respecto a los sistemas o regímenes de financiamiento. Es muy probable que dicho interés esté asociado con los escándalos políticos vinculados a las discusiones de política pública en esta materia. Una muestra de la amplitud y profundidad de los estudios en este ámbito se encuentra en Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDN-CAPEL, San José, 1998 y Michael Pinto-Duschinsky et al., *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Estocolmo, 2000.

acuerdo con la consistencia interna de las razones y argumentos vertidos, el grado de verdad de las premisas subyacentes, así como el grado en que los objetivos públicos que se declara perseguir son alcanzados o no, son alcanzables o no, dadas las características de los diseños existentes. En conjunto, el punto de vista que permite poner a discusión esta serie de aspectos es lo que se conoce como *enfoque de política pública*, entendido como el que procede de un campo multidisciplinario en que se discuten y dilucidan los problemas públicos y sus eventuales vías de solución.⁸

Desde este punto de vista, los regímenes de financiamiento adquieren sentido a la luz de los objetivos y propósitos que se persiguen con ellos. Es un hecho que los regímenes de financiamiento de la actividad política en el mundo tienen como referente principal a los partidos políticos, habida cuenta de que organizaciones de este tipo gozan o han gozado de ventajas comparativas (o ambas cosas) en la generación de los servicios de representación política: un bien público de carácter vital en un régimen político democrático.⁹ De esta manera, la razón públicamente declarable de por qué se financia la actividad política, especialmente a los partidos políticos, no puede ser el mero hecho de su existencia, ni siquiera el de su

⁸ Para estos efectos es menester distinguir el enfoque de política pública de lo que cabría considerar "el enfoque de gobierno". Este último constituye uno de los puntos de vista posibles acerca de la manera adecuada de caracterizar los problemas públicos y de darles solución. Dadas las características de la sociedad moderna, se considera contrario al interés público que exista sólo un punto de vista a este respecto; viceversa, se considera que el interés público se atiende más y mejor si existen abundantes opciones para observar, caracterizar y prescribir acerca de los problemas públicos. Véase a este respecto, Naomi B. Lynn, y Aaron Wildavsky (comps.), *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, FCE, México, 1999.

⁹ Un bien público es aquel que una vez producido no puede excluirse del consumo de alguien más y cuando ese consumo no entraña deterioro en el consumo por parte de otra persona. La primera característica, *no exclusividad*, no implica la segunda, *no rivalidad en el consumo*. Dada esta definición se infiere que no todos los bienes que provee la autoridad son por ello bienes públicos y que no todos los bienes públicos los provee la autoridad. El vocablo "bien" dentro de la expresión "bien público" no denota juicio de valor alguno: se trata de un bien en sentido económico, en tanto que se adopta el supuesto de que existe al menos alguien dispuesto a pagar por su suministro. El carácter público del bien implica que el público estaría dispuesto a pagar por su existencia.

importancia o el que su función sea insustituible.¹⁰ Los regímenes de financiamiento suelen ubicarse en el seno de definiciones estratégicas acerca de la forma en que mejor se atiende al interés público con relación a la forma de financiar la actividad política. Por tanto, los regímenes de financiamiento de la actividad política se asocian a las consecuencias que acarrearán las diferentes formas de financiar la actividad política, consecuencias que están inextricablemente relacionadas con la existencia y el significado de la propia democracia.

Se sigue de lo anterior que los regímenes de financiamiento de la actividad política adquieren cabal sentido en cuanto la perspectiva con la que son considerados toma en cuenta el hecho de que los responsables de la política pública en materia política¹¹ han diseñado el régimen de financiamiento –tal es el supuesto que se requiere adoptar– con determinados problemas públicos y propósitos en mente.

Una parte de estos problemas tienen que ver con la sustentabilidad estratégica de la propia democracia, cuestión que se asume como

¹⁰ José Woldenberg, "Partidos políticos: la ruta correcta" en *Enfoque*, suplemento político del diario *Reforma*, 31 de marzo de 2002, pp. 5-7.

¹¹ Existe o puede existir una política pública en materia política (sintéticamente: política política) y la expresión ser correcta en el sentido de que no hay redundancia. La razón de ello es difícil de advertir en lengua española debido al empleo del mismo vocablo ("política") para designar dos órdenes de actividad y de constitución práctico-discursiva por completo diferentes. "Política pública" es la expresión que vierte al español *public policy*, que designa una serie de definiciones y opciones que la autoridad constituida ha adoptado en relación con determinado problema o asunto de interés público. De esta manera, no tiene nada de particular que existan esas definiciones y opciones en materia *política*, entendida en el sentido usual: actividades que llevan a cabo actores políticos con miras a la obtención y conservación del poder. En el régimen democrático esas actividades están reguladas, entre otras cosas, por la norma que inviste de poder a los ciudadanos para elegir a los que han de ostentar el poder. Ahora bien, es evidente que esa norma no basta para regular la enorme complejidad que reviste este ámbito; por ello el ámbito de interlocución de la política pública se amplía al propio campo político. Ahora bien, para efectos de esta discusión, se distingue el ámbito político del ejercicio de gobierno; el primero se refiere, en contextos democráticos, a la búsqueda del apoyo de los ciudadanos, típica aunque no exclusivamente por medio del voto. Una vez que la actividad política ha rendido frutos, el desempeño de representantes y funcionarios en su conjunto configuran la función de gobierno, que contiene indudablemente una *dimensión política*, en vista de que los actores saben que su desempeño será tomado en cuenta por los electores. La función de gobierno está típicamente excluida de los regímenes de financiamiento tratados aquí.

problemática en cuanto se advierte que el carácter democrático de todo régimen democrático está permanentemente en riesgo, como lo atestiguan todas las regresiones antidemocráticas que conoce la historia: el diseño del régimen tiene que enfrentar este riesgo de manera ineludible.

Por otro lado, los regímenes de financiamiento de la actividad política pueden estar asociados con la producción de consecuencias de la propia democracia, como por ejemplo la generación de buen gobierno, de sentido de responsabilidad en las tareas públicas, entre otras posibilidades.

De lo anterior se desprende que la representación política no es el único propósito que puede estar asociado a los regímenes de financiamiento de la actividad política, ni tampoco de la política pública en materia política. Se tendría que colegir que la conservación de la propia institucionalidad democrática es un bien público: se requiere un diseño institucional que eleve la probabilidad de que dicha institucionalidad se preserve y, en el mejor de los casos, mejore o se fortalezca con el tiempo. Este bien público no puede generarse a partir del propio funcionamiento del régimen democrático, si bien puede afirmarse que su existencia es condición de posibilidad para que un asunto de esta envergadura pueda tratarse públicamente.¹²

Las democracias son arreglos institucionales frágiles. Contra la imagen popular de que el peligro de las democracias se encuentra en el acecho constante de personajes oscuros dispuestos a deponerla, los principales riesgos de ésta se encuentran *dentro de sus propios supuestos institucionales*.¹³ La existencia de la competencia política y de un sistema de partidos de tales o cuales características se encuentra siempre asediada por

¹² Una autocracia en su forma típica inhibiría la discusión pública acerca de la deseabilidad y viabilidad de la preservación de la propia autocracia, si bien no es un caso absolutamente imposible, como en la inédita, en el año 1988, ocasión en que Pinochet sometió al voto popular, bajo la figura del plebiscito, su propia preservación en los cargos de más alto nivel en Chile.

¹³ Al respecto véase el estudio clásico de Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975.

el peligro de que esa competencia se vea desmentida o desvirtuada en los hechos, por ejemplo si uno de los actores viola las reglas del juego democrático al tener acceso a financiamiento ilegal o al no cumplir con las estipulaciones existentes acerca de las campañas. Del mismo modo, el régimen democrático enfrenta el peligro de que los gobiernos y los representantes adquieran compromisos públicamente no admisibles con determinadas minorías, en contra de los compromisos públicamente adquiridos con el *demos* o conjunto de ciudadanos.¹⁴

La política pública en materia de actividad política provee el contexto de incentivos en cuyo interior actúan aquellos a los que está referida dicha política. En especial, el régimen de financiamiento constituye un instrumento de especial importancia para orientar el desempeño de la propia actividad política. La política pública en esta materia puede incentivar la provisión del bien *representación política con calidad* alta o baja, con oportunidad o sin ella, con responsabilidad refrendable o sin ella. No todos los atributos del régimen político son manejables por los responsables de la política, pero aquellos que pueden ser modificados lo serán o no por medio del tratamiento del contexto de incentivos que produce.

En el siguiente apartado se desarrollan consideraciones acerca de la institucionalidad democrática, entendida como un bien público que a su vez contiene o supone otros más. La exposición en lo que sigue se organiza en torno a tres áreas críticas o cruciales para la preservación del propio régimen y para la optimización de sus consecuencias o efectos en la vida social. Las tres áreas que se desarrollan a continuación son 1) condiciones de la competencia electoral y sistema de partidos, 2) preservación del régimen democrático y 3) promoción de la calidad en la representación política.

¹⁴ Para evitar el vocablo "corrupción" —caro al ámbito mediático— cabría indicar este conjunto de circunstancias como incumplimiento de expectativas por parte del régimen; en un caso u otro, ante tal circunstancia emerge el enfoque de política pública, según lo indicado líneas arriba.

3.2. La institucionalidad democrática

La premisa que se adopta a partir de aquí es que los diseños de política pública en materia política adquieren su razón de ser por medio de argumentaciones que tendrían que ofrecerse en nombre del interés público. El régimen de financiamiento, entendido como instrumento de dicha política, adquiere una forma determinada y ello requiere una argumentación en tales términos.

Se examinan en este apartado tres áreas de lo que aquí se denomina institucionalidad democrática y se realizan aproximaciones para relacionar el régimen de financiamiento con cada una de esas áreas. Esta discusión permitirá organizar el material empírico y sentar las bases para la formulación de hipótesis.

a) Condiciones de la competencia político electoral y sistema de partidos

El sistema de partidos puede ser definido como el conjunto de interacciones “entre organizaciones electorales significativas y genuinas en los gobiernos representativos”.¹⁵ Esta breve definición permite abrir una exposición más amplia sobre su contenido. En primer lugar cabe señalar que si bien los partidos políticos son las organizaciones electorales por excelencia, ello no excluye la posibilidad de que organizaciones de otro tipo participen en los comicios. El énfasis está puesto en el carácter genuino y significativo de la organización. La primera parte alude a su legitimidad, a su participación dentro del marco normativo definido en cada caso. En este sentido, no todas las organizaciones políticas forman parte del sistema de partidos, sino sólo la porción legitimada para ello. La segunda parte se refiere a la importancia de la organización, que “[...] no está sólo en función de la distribución de poder –

¹⁵ H. Eckstein, “Parties, political: party system”, en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Collier-Macmillan, Nueva York, 1968, vol. XI, citado en Gianfranco Pasquino, “Sistema de partido”, en Norberto Bobbio et al., *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 2000, p. 1469.

como es evidente—, sino también, y especialmente, en función de la posición que ocupa en la dimensión izquierda-derecha”.¹⁶

En segundo término, la palabra *interacción* implica usar el plural al hablar de los partidos. Para que ella ocurra se requieren al menos dos entidades: un partido puede actuar, pero para que interactúe con otro, necesita que ese otro exista. En otras palabras: “Los partidos no constituyen un ‘sistema’, pues, sino cuando son partes (en plural), y un sistema de partidos es precisamente el *sistema de interacciones* que es resultado de la competencia entre partidos”.¹⁷

En tercer lugar, las interacciones ocurren como resultado de la búsqueda común de los partidos del poder político. El detonante primario de las interacciones es la competencia. No obstante, los partidos pueden establecer alianzas cuando éstas sirvan a su búsqueda.

El número, las características de los partidos u organizaciones políticas y de sus interacciones son los elementos que dan a cada sistema de partidos su singularidad. En todo caso, el responsable de la política en materia política no puede dejar de considerar la configuración del sistema de partidos y las condiciones de la competencia político-electoral. Se trata de un aspecto decisivo no sólo porque es el ámbito en que se desenvuelven los principales actores de los procesos democráticos, sino porque el propio carácter democrático del régimen se pone en juego en este terreno.

La democracia requiere de la existencia de opciones políticas que representen los diversos intereses y las demandas de los grupos sociales. El sistema de partidos es vital para la democracia, en primer lugar, porque es el espacio en el que dicho requerimiento se satisface. Si interacción implica más de un actor, el sistema de partidos supone necesariamente más de una

¹⁶ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1992, p. 153.

¹⁷ *Ibidem*, p. 69.

opción por la que los ciudadanos pueden expresar sus preferencias en las urnas.

Otra consideración es sobre la importancia de que las opciones electorales representen los intereses de los grupos sociales. Para aclarar esto es preciso tener presentes dos cuestiones: 1) un partido político representa, expresa y canaliza las demandas del electorado o de un sector de éste; y 2) un sistema de partidos supone, según lo planteado arriba, que los partidos que lo forman son significativos. Así, un sistema de partidos debe ver representados todos los intereses sociales significativos, maximizando la representatividad del sistema político.¹⁸

Esta exigencia no sólo obedece a las condiciones que impone una definición, sino a la función social de los partidos de llevar a la esfera política los temas que actualicen y renueven la agenda pública. Una democracia que excluye los intereses de determinados grupos sociales tendería a producir el ambiente propicio para la ruptura de la convivencia democrática.

Las tradiciones políticas de un país y el tipo de democracia que posea o al que aspire son los elementos que definen al sistema de partidos.¹⁹ En todo caso, se puede pensar que su eficiencia dependerá de que represente los diversos intereses sociales y mantenga la gobernabilidad.

El régimen de financiamiento de la actividad política contribuye a configurar las condiciones de la competencia político-electoral. El hecho de que las actividades de búsqueda de apoyo político estén sujetas a un régimen de financiamiento se asienta en la premisa de que las fuerzas políticas han reconocido que se trata de un ámbito que requiere atención por

¹⁸ Determinar cuáles son los intereses sociales significativos es una tarea que se ha de resolver electoralmente; sin embargo, como se discute a lo largo de este apartado, ello depende críticamente de las características de la política pública en esta materia.

¹⁹ Jean François Prud'homme (coord.), "Alternativas para la regulación y el control del financiamiento y gasto de los partidos políticos en México", en Alcocer V., Jorge (comp.), *Dinero y partidos*, CEPNTA, S.C./Nuevo Horizonte Editores/Fundación Friedrich Ebert, México, 1993, p. 69.

parte de las legislaturas y los responsables de la política pública en la materia y que, por otra parte, la incursión de dinero en las actividades políticas produce consecuencias relevantes en el funcionamiento de las democracias.

La definición de la propia política pública en esta materia coincide con la presencia y la operación del sistema de partidos: "El conjunto de las medidas adoptadas en diferentes países está atravesado por su relación con los sistemas de partidos: se trata de una variable, entre otras, que contribuye a definir la configuración de las fuerzas en una comunidad política."²⁰

Por otra parte, los procesos de democratización reciente en el mundo han puesto en claro el papel decisivo de los regímenes de financiamiento. Sobre todo tomando en cuenta que "el papel del financiamiento público ha sido fundamental en la construcción del sistema de partidos: en este sentido, la reglamentación del financiamiento ha servido como instrumento para paliar el déficit de instituciones de representación".²¹

Al ampliar el punto de vista, se observa que esta relación existe en cualquier caso, sea una democracia consolidada o emergente, según se suelen caracterizar en la actualidad. De esta manera,

[...] en cualquier tipo de democracia, el financiamiento de los partidos y de los candidatos afecta directamente el funcionamiento del sistema de partidos: restringe o amplía el acceso a la representación de distintas fuerzas o corrientes políticas; fortalece o debilita los partidos nacionales; privilegia al candidato o al partido en relación con el electorado [...]"²²

En el caso mexicano el financiamiento público a los partidos políticos data de 1977 y ha sido afianzado en las reformas electorales posteriores,

²⁰ *Ibidem*, p. 23

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

incluida la de 1996; por su diseño estimula la diversificación de la oferta política y la formación de un sistema de partidos plural.²³

En todo caso, la pluralidad y apertura a la diversidad en materia de representación política es un tema que puede ser abordado con los instrumentos del régimen de financiamiento. Hoy, cuando se reconoce la diversidad del sistema de partidos pero se cuestiona la pertinencia de la creación de nuevas opciones políticas y la representatividad de los partidos existentes, el financiamiento público podría utilizarse para desincentivar el acceso de nuevas organizaciones y fomentar los vínculos entre los partidos existentes y los ciudadanos. Por ejemplo, un régimen de financiamiento que estimulara las pequeñas aportaciones individuales a los partidos y disminuyera las partidas públicas para ellos, los obligaría a buscar el apoyo monetario de la ciudadanía y a hacerse responsables frente a ella del uso de los recursos y de la representación de sus intereses.

En cualquier caso, el que el responsable de la política consiga con éxito formular un diseño que contribuya a formar un sistema de partidos competitivo y con capacidad representativa, seguramente está en función menos de su capacidad intuitiva y más de la de aprendizaje de las experiencias obtenidas en otros casos. La comparación internacional puede apoyar los aprendizajes institucionales con vistas a fortalecer los diseños institucionales en la materia.

En las condiciones de la competencia electoral ocupa un papel preponderante el criterio de la equidad. Se trata de un principio básico de todo régimen democrático: que todas las opciones políticas que participen en las lizas electorales cuenten con posibilidades reales de competir por los puestos públicos en disputa. Esto puede implicar el criterio de crear condiciones iguales para los que participan en la competencia electoral, si

²³ Jacqueline Peschard, "¿Alternancia y sistema de partidos?", en *Voz y voto*, número 105, 15 de noviembre de 2001.

bien este criterio puede someterse a una revisión analítica. Por un lado, es posible distinguir entre la igualdad de las condiciones de inicio para cada competidor; por el otro, hay o puede haber igualdad en los resultados, esto es, cuando no sólo hay competencia sino que las elecciones son reñidas y las opciones políticas mantienen sus posibilidades de mantenerse en la competencia.

Gracias a esta distinción es posible reconsiderar las relaciones entre igualdad y equidad. La primera es un instrumento utilizable en determinadas condiciones para producir la segunda: se pueden generar condiciones relativamente iguales en cuanto a las oportunidades, por ejemplo, de ganar una elección, lo cual no supone que se vayan a obtener resultados iguales. Los diseños de las instituciones son cruciales para perfilar el grado en que se cumple la aspiración de proveer oportunidades razonablemente iguales entre los competidores, con la acotación de que el régimen suele castigar ciertos comportamientos considerados indeseables (como aquellos que pretenden lucrar privadamente por las oportunidades que las reglas dejan abiertas, o comportamientos que no contribuyan al mantenimiento del propio régimen democrático, por mencionar sólo dos casos posibles).

La equidad es un atributo esencial de las democracias modernas; cabría decir incluso que es una condición necesaria para poseer carácter democrático. Si no se cumple el requisito mínimo de garantizar elecciones libres y competitivas no puede hablarse de un régimen democrático.²⁴ Esta área es crítica en el diseño de la institucionalidad democrática: la negación de oportunidades equitativas para competir a opciones políticas genera –en

²⁴ Esto constituye parte del saber convencional de la era contemporánea. Los autores que hacen mención de esta característica procedimental de la democracia en realidad llevan a cabo una transcripción a lenguaje teórico de lo que es conocimiento común. A este respecto considérense las posturas defendidas por los siguientes autores, apenas una muestra de este saber: Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1996; Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Red Editorial Iberoamericana, México, 1993; Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994; Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1977 y Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, Alianza, México, 1991.

los hechos y en el mejor de los casos— una situación de oligopolio político o control oligopólico del espacio político. Así, donde los partidos o candidatos cuenten con mayores recursos tendrán oportunidades efectivas de triunfar; y los partidos sin apoyos quedarán marginados del juego democrático.

La equidad en tanto atributo del régimen democrático no se refiere necesariamente a seguir una norma de justicia, de manera tal que la democracia *deba* ser justa. Formulado en esos términos, la discusión transitaría al terreno de lo normativo. Dadas las definiciones que la propia democracia elabora sobre sí misma, tendrá que admitirse que toda disposición a) que vaya contra la equidad en la competencia político-partidista, b) que tienda a favorecer a una opción política por motivos ajenos a los méritos de la competencia electoral o c) que tienda a excluir por los mismos motivos a una opción política (o cualquier combinación de las anteriores) tendría que considerarse lesiva para la propia democracia; es decir —a riesgo de ser repetitivo— *dadas sus propias autodefiniciones*: la razón de esta autolesión o autosocavamiento es que se configuran situaciones de tal naturaleza que el régimen pierde capacidad para representar las expresiones políticas de la sociedad.²⁵ Si la falta de equidad produce una representación política subóptima,²⁶ entonces lesiona a la democracia en el sentido de que impide o disminuye su capacidad para cumplir las expectativas que se desprenden de su propia autodefinición.

Además, en condiciones así se puede mermar la capacidad de gobernar: si la democracia es una *forma de gobierno*, primero tendría que favorecer o permitir precisamente el serlo, el que se provea gobierno. La

²⁵ Para Sartori, *Partidos y sistemas de partido, op. cit.*, p. 117, “la política competitiva no está condicionada sólo por la presencia de más de un partido, sino también por un mínimo de competencia limpia (y de confianza mutua) por debajo del cual difícilmente puede funcionar un mercado político como mercado competitivo”. Giovanni Sartori,

²⁶ Toda situación puede caracterizarse como óptima, subóptima o eficiente en el sentido de Pareto. En el caso aquí tratado, la representación política puede ser caracterizada como subóptima si es posible mejorar la condición de al menos uno (en este caso, una minoría no representada o subrepresentada), sin perjudicar a alguien más (en este caso, a otra minoría, a la mayoría o bien a una fuerza política constituida). Sobre los supuestos de Pareto véase Dennis C. Mueller, *Elección pública*, Alianza, Madrid, 1939.

carencia de canales institucionales para las diferentes expresiones políticas contribuye no sólo a que la representación política sea subóptima, sino también a incrementar la peligrosidad social de los excluidos.

En paralelo, la equidad constituye un área crítica de la institucionalidad democrática en la medida en que un juego político-electoral sin condiciones efectivas de competencia entre los partidos o candidatos niega en los hechos la posibilidad de elegir de los ciudadanos.²⁷ Las elecciones pierden dosis de incertidumbre²⁸ al saberse por anticipado quién será el vencedor. Por esta vía también los regímenes que no logran construir los mínimos necesarios de equidad ingresan a un camino, que puede ser más o menos sinuoso, más o menos inclinado, de *pérdida dinámica de carácter democrático*.

¿Existe alguna relación entre el régimen de financiamiento y las condiciones de la competencia electoral? Históricamente y argumentalmente la hay. En principio, es posible en esta área rastrear uno de los motivos que históricamente debieron de haber sido esgrimidos para adoptar la decisión de que se financiara la actividad política con recursos públicos. Considérese el caso de una estratificación en dos clases o estratos sociales (caracterizados por nivel de ingreso), se va a definir un régimen político y las opciones son dos: monarquía o democracia. Supóngase adicionalmente que la clase o estrato de la minoría posee recursos abismalmente superiores a los del otro estrato o clase. Supóngase, por último, que adoptan el régimen democrático por algún motivo, por ejemplo, dado el temor de la clase alta a la combatividad de la clase mayoritaria. En este caso, ¿es el régimen de financiamiento un aspecto crítico del régimen político?

²⁷ Las elecciones por sí mismas no garantizan el cumplimiento de los propósitos democráticos. Es necesario que cumplan los requisitos mínimos que se han señalado líneas arriba: reglas imparciales para los competidores y condiciones equilibradas en la competencia.

²⁸ Respecto a la incertidumbre de las elecciones, véase a Adam Przeworsky, *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

Si la legislación se abstuviera de pronunciarse en esta materia (tácitamente, un régimen de *laissez faire* en materia de financiación de la actividad política), lo más probable es que la clase minoritaria desplegaría estrategias de diversa índole para que la clase mayoritaria no obtuviera los triunfos, y para ello aprovecharía su ventaja en la asignación original de recursos. Se tendría una mayoría potencial en materia electoral y una minoría eventualmente ganadora debido a razones externas a la competencia político-electoral. Éste es un caso claro de carencia de equidad, imputable a las *decisión de no decidir* (omisión) por parte del legislador; con independencia de lo que opinan o afirmen los integrantes de ese régimen, la democracia transita a la plutocracia.

En el mundo real los procesos no suceden así. No hay casos claros en que pueda hablarse de una estructuración de sólo dos clases; hay que incorporar por lo común a la llamada *clase política*, esto es, los grupos formados por profesionales de la política que suelen actuar como si tuvieran una ventaja desde el inicio, por las familias en que se formaron, por su educación especializada o por su experiencia. Además, las decisiones sobre las condiciones de la competencia político-electoral se toman cuando ya existe un pasado en esa materia. La agenda de discusión en el tema de la equidad en el financiamiento de la actividad política suele estar inscrita, por tanto, en el contexto de lo que se conoce como *democracia de partidos*, es decir, equidad entre las fuerzas que compiten; la equidad por motivos de clase o estrato se asume que está supuesta en esta disposición institucional, si bien ello implica dar por sentado también que los partidos no realizarán una representación sesgada por motivos de clase.

Mediante la regulación del financiamiento canalizado a las fuerzas políticas es posible propiciar condiciones equilibradas en la competencia. Se pueden establecer límites a las contribuciones privadas, precisamente con el fin de que no se presente un sesgo clasista que lesione la equidad en la competencia. En otros casos, una vez adoptada la regla de que la actividad

política o una parte de ella se financie con recursos públicos, la regulación se refiere a los criterios de distribución de dicho financiamiento (por ejemplo, en México se distingue entre financiamiento directo, es decir, por medio de asignaciones en dinero, e indirecto, prerrogativas en radio y televisión de acuerdo con la legislación).²⁹ Las regulaciones, de conformidad con los puntos de vista dominantes, se establecen con miras a combatir el peligro de la plutocratización de los regímenes, para estimular condiciones equitativas en la competencia y para conseguir que los méritos en la misma sean los que predominen en los procesos electorales, por encima de la asignación de recursos.

El financiamiento privado suele ser objeto de restricciones en cuanto a las cantidades que pueden otorgarse a los partidos o candidatos para evitar abrumadoras asimetrías durante la competencia. El financiamiento público se distribuye con base en fórmulas que –tal es la presunción– premian, por una parte, el desempeño electoral de los partidos y, por otra, les permite a las nuevas fuerzas políticas participar con el mínimo indispensable para desplegar sus ofertas programáticas. El legislador, al regular el acceso a radio y televisión, generalmente lo hace para estimular los méritos políticos de la competencia (la capacidad de convencimiento de las fuerzas políticas). Es cierto que este tipo de disposiciones responde al perfil mediático que han adquirido las campañas electorales en las democracias modernas; sin embargo, lo decisivo radica –desde el punto de vista de casi cualquier definición de interés público que se postule– en que las definiciones estratégicas que se adopten admitan que en el proceso político democrático lo total reside en la capacidad de convencimiento y la *inteligencia comunicativa* de las fuerzas políticas.³⁰ Asegurar el acceso de las distintas

²⁹ Consultar los artículos del 41 al 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁰ En palabras de José Antonio Crespo, *Elecciones y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 5, IFE, México, 1997, p. 26, “las oportunidades formales de triunfo deben ser iguales para todos los contendientes, de modo que sean sus propios méritos políticos los que decidan el veredicto”. Por lo demás, este punto se discute de

opciones políticas a los espacios de comunicación masiva es una medida crítica en lo que se refiere a la equidad en la competencia.³¹

Diseñar condiciones equilibradas en el juego político-electoral, permitir la permeabilidad en las élites políticas y propiciar que la diferencia en los resultados electorales no sea imputable a la asignación de recursos (directos e indirectos), sino a la capacidad comunicativa de los contendientes, a sus aptitudes políticas, constituyen los retos que ha de enfrentar tarde o temprano, con mayor o menor inteligencia estratégica e intromisión de intereses exógenos, el legislador. Al articularse respuestas eficaces y eventualmente eficientes a estos retos puede configurarse el bien público *condiciones idóneas de la competencia electoral*, consumido indistintamente por todos los miembros de la organización estatal de que se trate. La provisión sistemática y continua de este bien sienta las bases para la provisión de un bien público más, en este caso estratégico y del todo crítico: *preservar el carácter democrático del régimen político*.

Hasta aquí la equidad se refiere a lo que sucede *en* la democracia de partidos, esto es, en el ámbito de la competencia entre agrupaciones diestras en la actividad política. Con todo, queda siempre por considerar la asimetría en dotación de competencias y destrezas políticas entre los profesionales de la política y los profanos. Es un aspecto discutido de la democracia moderna el que esta asimetría sea producto prácticamente inevitable de la especialización y la división del trabajo político, y el que sea deseable ese resultado, asumiendo que la primera tesis se acepta. De esta manera, y tomando en cuenta las autodefiniciones de la propia democracia, cabría considerar si no hay un problema relevante de equidad en esa distribución.

manera más prolija en el apartado "a) Condiciones de la competencia político electoral y sistema de partidos" del presente documento.

³¹ La importancia especial de la televisión en los procesos electorales radica en las indudables ventajas cuantitativas que reporta para los participantes. A través de este medio, los mensajes políticos pueden difundirse a millones de ciudadanos y, además, se aprovecha su posición privilegiada como fuente de información sobre los acontecimientos políticos en las modernas democracias masivas.

¿Es deseable o no que los integrantes del *demos* obtengan destrezas y competencias en materia política, como parece sugerirlo la propia imagen de lo que es democrático? No se duda que sea deseable un *mínimo* de dotaciones, a la que podría denominarse *educación cívica*, entendida como un piso básico de entendimiento entre lo que sucede en la esfera política y lo que ocurre entre los profanos. Ahora bien, elevar ese mínimo, ¿es deseable o no? Y si lo es, ¿por qué? ¿Es la democracia más eficiente con una dotación de recursos en competencia política de qué tipo, con qué grado de desigualdad? ¿Son las opciones existentes minimalistas o maximalistas, como si se tratara de preferencias ideológicamente articuladas, o se puede discutir este punto en términos de optimalidad paretiana?³² Y si es así, con qué instrumentos teóricos para pensar la propia democracia.

La legislación mexicana asume una posición maximalista moderada, si se puede decir así, pues convierte en mandato constitucional que el Instituto Federal Electoral realice actividades continuas de educación cívica y provee a los partidos políticos financiamiento público para que, entre otras cosas, haga lo mismo.³³ Esto parece suponer que en algún momento el legislador consideró deseable que se diera un cierto tratamiento a los problemas de equidad inscritos en la asignación de recursos cognoscitivos, lingüísticos e informativos para el desempeño de la actividad política. La política pública en materia política puede estimular una redistribución de tales recursos no dentro de la llamada clase política, sino de ésta hacia su *alter ego*, es decir, a la clase no política. Esto puede implicar transformaciones importantes en materia de renovación de las élites políticas, la construcción de liderazgos alternativos y en general el combate a la oligarquización de la actividad política.³⁴ En todo caso, éste es un punto debatido de las agendas de

³² Véase nota 23.

³³ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Las legislaciones estatales han procedido en términos generales a reproducir estas definiciones estratégicas.

³⁴ Sobre el fenómeno oligárquico en los partidos políticos véase el libro clásico de Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 1991.

democratización que se manifiesta más en los países de reciente transición democrática, como México.

b) Preservación del régimen democrático

Dado que el financiamiento de la actividad política es un asunto delicado, susceptible de ser convertido en escándalo político y mediático, conviene tener presente que la razón de esta situación radica en que la constitución del gobierno y el ejercicio gubernamental pueden llegar a responder a criterios distintos de los democráticos. Debido a que las instituciones democráticas pueden actuar fuera de las expectativas instituidas, la política pública en esta materia está típicamente orientada a minimizar el riesgo de que ello ocurra.

Los instrumentos que se han diseñado en esta materia han consistido en establecer regulaciones a los procesos de financiación, que van desde establecer determinadas prohibiciones, restricciones y condiciones en que se admite determinada forma de llevar a cabo los gastos de las campañas. En una lista que no pretende ser exhaustiva, pueden incluirse las siguientes modalidades de intervención de parte de la autoridad en este renglón:

- Prohibiciones a ciertos tipos de contribuciones privadas: en varios países, tales como Argentina, Honduras y Brasil, existe total negativa para recibir donaciones anónimas, provenientes de ciudadanos y organizaciones políticas del extranjero.
- Límites a las contribuciones privadas: tienen por finalidad evitar que se destinen sumas millonarias a los candidatos a cambio de posteriores favores. Esta medida se aplica en Bolivia, Venezuela, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay, entre otras naciones.
- Topes a los gastos de campaña: pretenden reducir las posibilidades de que los candidatos inviertan sumas

considerables de dinero en sus campañas y con ello tomen ventajas sobre sus adversarios (Brasil, Colombia, México).

- Rendición de cuentas: casi en todos los países de América Latina se exige la presentación de libros contables para contrarrestar las irregularidades en el manejo del dinero.
- Regulaciones sobre revelación: promueven la publicidad de los nombres de los contribuyentes de las campañas y partidos, así como los montos de las cantidades aportadas y también se relaciona con los resultados de la fiscalización.³⁵

Las últimas dos modalidades pertenecen a la categoría de lo que recientemente se ha dado en llamar *transparencia del financiamiento a la actividad política*. Una ventaja de los instrumentos relacionados con la transparencia es que reduce la discrecionalidad de que usualmente gozan los responsables de los organismos encargados de la gestión de las regulaciones, ya sea en la aplicación de las normas, en su interpretación o en la administración de las sanciones. La transparencia es un instrumento que está destinado no sólo a combatir el riesgo de que los fundamentos democráticos se vean lesionados por ciertos mecanismos de financiamiento, sino también a optimizar el empleo de los recursos públicos y a restar poder y discrecionalidad a las agencias reguladoras. La transparencia es la opción que se adopta con miras a elevar la *visibilidad pública* de aquellos procesos cuya peligrosidad descansa en el abuso de la discrecionalidad y de los resquicios que tiende a dejar abierta prácticamente cualquier decisión regulatoria.

³⁵ Para mayor referencia sobre estos instrumentos, véase Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDN-CAPEL, San José, 1998; Josef Thesing, *Partidos políticos en la democracia*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1995, y Jacqueline Peschard, "El financiamiento por actividades específicas en México. Significado y perspectivas", ponencia presentada en *el III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, organizado por el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en Cancún, Quintana Roo, México, del 22 al 28 de marzo de 1998.

La reflexión a propósito de los mecanismos que conviene adoptar para garantizar la no injerencia de criterios externos a la democracia en la formación de gobiernos y en su desempeño ocupa espacios significativos en la agenda de cada país.³⁶ Gran parte de la atención hacia el tema proviene de los casos recientes de escándalos políticos, caracterizados usualmente bajo la denominación genérica de "corrupción". Tanto en las democracias consolidadas como en las emergentes, los efectos perturbadores respecto a la legitimidad de las autoridades constituidas por parte de este tipo de fenómenos se consideran especialmente delicados, y no resulta en absoluto descabellado asumir que la incapacidad o falta de éxito en el tratamiento de este problema conduce o puede conducir a crisis políticas de envergadura.³⁷

Pero hay condiciones estructurales que hacen posible los escándalos. El perfil mercadotécnico y mediático que han adquirido las principales actividades políticas³⁸ ha encarecido el juego político-electoral. Sin los recursos económicos suficientes que permitan desplegar una estrategia de campaña efectiva, los actores políticos no tendrían posibilidades reales de acceder a los cargos políticos.

La faceta económica de la competencia política se traduce en una "tentación" de los partidos políticos por recurrir a fuentes irregulares. La

³⁶ Véase, entre otros, a Delia M. Ferreira Rubio (comp), *Financiamiento de partidos políticos*, Konrad Adenauer, CIEDLA, Buenos Aires, 1997; Centro de Estudios Constitucionales, *La financiación de los partidos políticos: debate, Cuadernos y debates* núm. 47, Madrid, 1993; Jorge Alcocer (coord), *Dinero y partidos*, CEPNA, Nuevo Horizonte, Friedrich Ebert Stiftung, México, 1993.

³⁷ Algunos de los casos más sonados durante 2000 y 2001 fueron los ocurridos en Alemania, donde el canciller Kohl fue destituido de su cargo como presidente honorario de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) por haberse encontrado presuntas irregularidades en las donaciones a su partido. En Ecuador también se detectaron aportaciones ilícitas durante la campaña del expresidente Jamil Mahuad. En México se pueden señalar los casos recientes, ampliamente difundidos en los medios de comunicación masiva, de supuestos financiamientos ilegales a las campañas de los candidatos presidenciales en la contienda electoral de 2000: Francisco Labastida y Vicente Fox.

³⁸ En este sentido las obras de Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1997; Régis Debray, *El estado seductor. Las revoluciones mediológicas del poder*, Manantial, Buenos Aires, 1995, y Dominique Wolton, *et al.*, *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, ofrecen pistas interesantes para explorar las mutaciones de la política a partir del protagonismo de los medios en la era contemporánea.

búsqueda de fondos los ha llevado frecuentemente a introducirse en el mar de la ilegalidad. Han recurrido a fuentes de financiamiento no autorizadas, como las provenientes de las redes de narcotráfico u otro tipo de asociaciones delictivas,³⁹ o bien, a depender del apoyo condicionado que brindan grupos económicamente desahogados.⁴⁰ Las condiciones que incentivan a los partidos políticos, a sus miembros o a ambos a acudir a fuentes de financiamiento externas a las definidas como legales son análogas a las condiciones que incentivan a los agentes sociales a buscar obtener ventajas especiales en sus respectivos ámbitos de actividad por medio de compromisos con los responsables de las políticas.

Si el régimen de financiamiento de la actividad política establece equidad y transparencia, entonces se suprime o al menos se minimiza el riesgo de que la actividad política sea penetrada por criterios que contravienen al propio régimen democrático. Regular el financiamiento de la actividad por parte de particulares implica del legislador la suposición de que los vínculos establecidos por medio del financiamiento, por ejemplo, de las campañas, crea un compromiso de difícil erradicación entre los responsables de las decisiones políticas y los suministradores de los recursos; y ello puede sustituir el compromiso democrático —obtenido por medios electorales— por compromisos derivados de los flujos dinerarios. Se trata de combatir que los candidatos o las organizaciones políticas adquieran compromisos con sus financiadores, compromisos que posteriormente se traduzcan en acciones de gobierno dirigidas a favorecer intereses particulares⁴¹ o de grupos específicos.⁴²

³⁹ Por ejemplo, los escándalos en los que se han visto envueltas destacadas figuras y agrupaciones del mundo de la política: en Colombia se detectó una presunta infiltración del narcotráfico en la campaña electoral del presidente Ernesto Samper, mientras en Italia el desprestigio del Partido Demócrata Cristiano se debió principalmente a las acusaciones por nexos con la mafia.

⁴⁰ Al respecto véase Luis Alberto Cordero, "La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica" en <http://www.gob.mx/congreso/cordero.html>.

⁴¹ Por supuesto, el financiamiento de campañas no es la única manera en que podrían echarse por tierra las expectativas erigidas por el régimen democrático. Pero en el contexto

La relación entre el control y la transparencia, por un lado, y el régimen de financiamiento, por el otro, parece clara. Este último establece u omite fijar las normas y los criterios propios de aquéllas. Si temas como el del financiamiento privado son pasados inadvertidos por el legislador, el resultado será que los candidatos, partidos o las organizaciones políticas recurran a dicha fuente de recursos tanto como les sea materialmente posible.

c) *Promoción de la calidad en la representación política*

En la democracia moderna la actividad política adquiere principalmente la forma de *representación política*. Desde el punto de vista de las interacciones entre gobernantes y gobernados o representantes y representados, la representación puede considerarse un bien en el sentido económico de la expresión: representa o significa una utilidad para al menos una persona. En último término, es una actividad que provee una utilidad a los representados: como mínimo el hecho de conferirles voz en los asuntos públicos.

Ahora bien, al igual que cualquier otro bien, puede producirse y suministrarse con variados tipos y grados de calidad. Este punto de vista sólo puede adoptarse si se acepta que hay un aspecto transaccional en la representación política y que ello permite esta operación aparentemente económica.⁴³ Si la representación política consiste en esta imputación vinculante, se sigue que tal imputación puede ser más o menos acertada, de

de la presente discusión, tal es el punto que requiere ser debatido con el enfoque de política pública.

⁴² Michael Johnston señala en "Conflicto histórico y ascenso de las normas", en Larry Diamond y Marc F., *El surgimiento global de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1996, que "Con más frecuencia la corrupción permite que quienes poseen dinero y acceso al mismo, en cantidades desproporcionadas, protegen e incrementen sus ventajas políticas a corto plazo, a veces a costa de intereses públicos a largo plazo".

⁴³ "La representación es la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para éstos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa". Carlos S. Fayt, "Representación política", en *Diccionario electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 1989, p. 596.

mejores o peores consecuencias para quienes son objeto de esa imputación. De la misma manera que en un proceso judicial un abogado *representa* a su cliente en el sentido de que se desempeña con compromiso y responsabilidad en el ámbito de los intereses de su representado, así el diputado o representante político habla en nombre de su representado, y lo que decida tiene consecuencias para aquél.

Pues bien, esa actividad, al igual que la del abogado, puede variar en lo que se refiere a su calidad: sus habilidades y competencias están sujetas a variación, y ello puede depender de la dotación de inteligencia inicial del representante tanto como de las previsiones establecidas en las normas vigentes para prevenir desempeños ímprobos de los representantes.

No sorprende por ello que los regímenes políticos enfrenten tarde o temprano el problema estratégico de cómo incrementar la calidad de la representación política. Otra cuestión es que lo consigan o lo deseen conseguir. Pero resulta perfectamente posible que la calidad de la representación política sea objeto de debate público tanto en lo que concierne a su deseabilidad, como en cuanto a las formas idóneas de conseguir tal propósito.

Entraña una dificultad especial el colocar como tema de discusión la calidad de la representación política, toda vez que la frontera con la mera enunciación ideológico-política es sumamente tenue, o al menos resulta relativamente sencillo cruzarla. Una manera de enfrentar esta dificultad consiste precisamente en adoptar un criterio económico y considerar el punto de vista que sirve de base para evaluar el que corresponde al beneficiario de la representación, y no un criterio exógeno a este último, como podría serlo una cierta construcción ideológica o filosófico-política.

Ahora bien, como es fácil advertir, esta actividad puede llevarse a cabo con mayor o menor responsabilidad, fidelidad y eficacia. La articulación de estas tres características dan por resultado lo que podría servir como

parámetro de la calidad de este bien.⁴⁴ Para desarrollar estos tres aspectos, es oportuno describir, así sea de forma esquemática, lo que implica la provisión del bien representación política.

Que exista representación política supone una serie de procesos. Se enumeran a continuación de manera breve.

1) Se ha llevado a cabo una indispensable selección de estados de cosas potencialmente pertinentes para la vida pública. De la misma manera que no se puede representar todo, tampoco se puede deliberar todo ni decidir acerca de todo, en especial porque el tiempo es un recurso limitado y cada una de esas actividades lo supone. Si no se tuviera que seleccionar, ello tendría que ocurrir en un mundo sin restricciones de tiempo.

2) La actividad de la representación política supone que se lleva a cabo una interpretación de estados de cosas potencialmente pertinentes para la vida pública. De no ser así, tendría que suponerse que tales estados de cosas son transparentes y no sujetos a las interpretaciones que supone la evaluación y las consideraciones prospectivas. Los partidos, entendidos como organismos especializados en la tarea de producir el bien representación política requieren desarrollar habilidades hermenéuticas especiales para interpretar de manera oportuna los hechos de la vida social.

3) La representación política supone la conversión de las interpretaciones sobre temas seleccionados en un planteamiento político capaz de traducirse en votos. He aquí el proceso de producción del discurso político: los partidos no sólo han de seleccionar e interpretar, sino también

⁴⁴ "Es evidente que el problema actual de la selección y, en relación con ello, el de la calidad del liderazgo, ha desaparecido totalmente de vista. Nuestra atención se ha visto monopolizada crecientemente por el problema de la 'representación exacta', de si los votos se transforman correcta e incorrectamente en escaños (...). El que los sistemas electorales produzcan o no parlamentos que representen a sus electorados 'proporcionalmente' es un problema. El que los sistemas electorales sean procesos selectivos que escojan o no a los peores es otro". Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, Alianza, México, 1991, p. 181.

han de traducir lo seleccionado e interpretado en un planteamiento público atractivo y con posibilidades de traducirse en votos. No son excepcionales los casos en que el objetivo de maximizar los votos puede hacer que se pierdan de vista las necesarias actividades selectivas e interpretativas de la representación política. Es en esos casos cuando aparecen las conocidas prácticas de obtener votos por medio de clientelismos que aprovechan la miseria de los electores, su ignorancia o ambas cosas.

4) Si no tiene eficacia electoral, la representación política no se producirá. El partido, el candidato o su articulación requieren casi en cualquier escenario obtener una cierta cantidad de votos para que se genere el hecho de la representación política.

5) La representación requiere que se obtengan votos o triunfos electorales, pero una vez conseguido esto se requiere del mismo modo que los planteamientos formulados durante las fases de interpretación y elaboración del discurso político se vuelvan a presentar en los órganos de decisión. Si los representantes olvidaran o pospusieran sus planteamientos políticos sencillamente no se produciría la representación política.

6) Por último, se requiere capacidad política para obtener resultados en los órganos de toma de decisión. Ya sea que se trate de un representante mayoritario o que no lo sea, sin resultados la representación se produce de una manera incompleta y quizá insatisfactoria. Una fuerza política minoritaria requerirá desarrollar destrezas para adherir el apoyo de otros actores políticos y obtener resultados.

La mayor parte de estas actividades o tareas no se realizan de manera competente sólo por el hecho de que se haya establecido un régimen democrático: entre ambos (representante y representados), más que una relación de feliz continuidad, media un proceso de aprendizaje continuo, prolongado y, debido al carácter de la tarea, institucional. La representación política constituye una labor colectiva y supone individuos a la vez con

habilidades para desempeñar las tareas y situados en un contexto de incentivos que los estimule a llevarlas a cabo.

La fidelidad es el producto que se obtiene de la articulación entre una traducción de la agenda social a discurso político, por un lado, y de la representación de planteamientos en los órganos de decisión. Esta fidelidad se traduce en la sensación de los electores de que el representante está expresando un estado de cosas reales en su actividad.

La eficacia se desprende de la habilidad de los representantes para obtener votos y su traducción a escaños, por un lado, y para convertir en decisiones vinculantes los planteamientos de su discurso político.

La responsabilidad se deriva de las habilidades de la fidelidad y la eficacia, siempre que los representados puedan hacer exigibles los compromisos que entraña la estructura de las relaciones representantes-representados.

Los tres atributos (fidelidad, eficacia y responsabilidad) configuran lo que en forma global puede designarse como *calidad de la representación política*. Desde el punto de vista del responsable de la política política, el legislador que diseña un complejo institucional, estos atributos de la representación pueden moldearse por medio de la configuración del contexto de incentivos en que se conducen los actores de dicha representación.

El núcleo de la calidad de la representación política es lo que podría denominarse la *inteligencia comunicativa*. Por lo señalado, ésta no se reduce a la capacidad de maximizar votos; se refiere en especial a la capacidad de verter a la esfera pública planteamientos políticos con la aptitud para que sean reconocidos por los electores.

4. Objetivos

4.1. Objetivo general

Analizar comparativamente los impactos de diferentes regímenes de financiamiento a la actividad política en la institucionalidad democrática para determinar los alcances y las limitaciones en los distintos diseños y obtener con ello aprendizajes de las experiencias que las modalidades de régimen generan.

4.2 Objetivos específicos

- Adquirir elementos para estimar los alcances y las limitaciones del régimen de financiamiento a la actividad política en México.
- Profundizar en el conocimiento sobre las consecuencias institucionales que producen los diferentes regímenes de financiamiento a la actividad política y enriquecer el acervo cognoscitivo a disposición del Instituto Federal Electoral que puede ser utilizado en el debate público.

5. Hipótesis

En este estudio se adopta como supuesto que los regímenes de financiamiento generan impactos importantes en la institucionalidad democrática, especialmente en tres ámbitos: condiciones de la competencia político electoral y el sistema de partidos, preservación del régimen democrático y promoción de la calidad en la representación política.

Se asume igualmente que esos impactos proceden de los comportamientos de los actores políticos relevantes, comportamientos que a

su vez están moldeados o condicionados por el contexto de incentivos que generan, entre otros, los regímenes de financiamiento.

Dando por supuestas estas conexiones, el estudio observará los impactos en la institucionalidad democrática. La proposición que se sustentará a lo largo del estudio puede, por tanto, formularse del siguiente modo: *Los diferentes regímenes de financiamiento de la actividad política generan impactos significativos y variados en tres áreas de la institucionalidad democrática.*

Para los objetivos perseguidos en este trabajo es más importante señalar cuáles son esos impactos que determinar si la proposición, en la forma en que está expresada, es verdadera.

6. Producto

Un estudio con los hallazgos sobre los impactos de los regímenes de financiamiento en la institucionalidad democrática, destacando el caso de México. En él se describirán los alcances y las limitaciones de los diferentes casos seleccionados, lo cual permitirá obtener aprendizajes de las opciones existentes.

7. Capitulado tentativo

Introducción

Capítulo 1. Régimen de financiamiento de la actividad política: una aproximación con el enfoque de política pública

- 1.1. La razón de ser de los regímenes de financiamiento: enfoque de política pública
- 1.2. Problemas de eficiencia, equidad y optimización en los regímenes de financiamiento

Capítulo 2. Impactos de los regímenes de financiamiento en las condiciones de la competencia político electoral y el sistema de partidos

- 2.1. Experiencias en las democracias consolidadas
- 2.2. Experiencias en democracias emergentes
- 2.3. El caso mexicano: alcances y limitaciones

Capítulo 3. Régimen de financiamiento y preservación del régimen democrático: combate a la corrupción y la presencia de los escándalos

- 3.1. Experiencias en las democracias consolidadas
- 3.2. Experiencias en democracias emergentes
- 3.3. El caso mexicano: alcances y limitaciones

Capítulo 4. Régimen de financiamiento y promoción de la calidad en la representación política

- 4.1. Experiencias en las democracias consolidadas
- 4.2. Experiencias en democracias emergentes
- 4.3. El caso mexicano: alcances y limitaciones

Capítulo 5. Recapitulación de resultados (con referencia al caso mexicano)

- 5.1. Ámbitos del régimen mexicano de financiamiento sujetos a evaluaciones controvertidas
- 5.2. Ámbitos de la institucionalidad democrática susceptibles de mejora en relación con el régimen de financiamiento
- 5.3. Ámbitos sobre los que no hay consenso acerca de los mejores diseños de régimen de financiamiento

8. Propuesta metodológica

De lo expuesto hasta aquí se desprenden elementos para abordar el estudio que se propone. Los regímenes de financiamiento de la actividad política están típicamente asociados al menos a tres áreas de la institucionalidad democrática; las conexiones con cada una de ellas han sido delineadas páginas atrás. En lo que corresponde a las consecuencias o los impactos en esas áreas, cabe indagar los alcances y limitaciones de los diferentes regímenes de financiamiento. El punto de referencia es si contribuyen a que las democracias fortalezcan su propia existencia y condición interna, así como si coadyuvan a que las democracias optimicen sus consecuencias para la vida social y política de un país.

Para efectos de lo planteado, se entiende que los regímenes de financiamiento se articulan o combinan con las reglas del régimen político, así como con las tradiciones y los estilos políticos que se despliegan por cada unidad política, es decir, por cada estado. De acuerdo con lo expuesto, puede adoptarse la premisa de que las tres áreas de la institucionalidad democrática enfrentan sendos retos estratégicos,⁴⁵ encarados de maneras semejantes o diferentes. Ahora bien, ¿qué consecuencias, qué grados de éxito cabe atribuir a los diferentes regímenes en las mencionadas áreas de la institucionalidad democrática? Estas consecuencias pueden ser consideradas a la luz de *alcances* y *limitaciones* de acuerdo con los criterios desarrollados en el apartado anterior.

Con base en los anteriores argumentos se puede afirmar que los regímenes de financiamiento se diferencian por país. Las legislaciones en la materia han experimentado en fecha reciente un crecimiento significativo y ello ha incrementado las diferencias en los perfiles de los regímenes de

⁴⁵ También pueden concebirse como imperativos sistémicos o funcionales, o como problemas públicos de largo alcance. En cualquier caso, lo que está desafiada es la capacidad de cada organización estatal para enfrentarlo con mayor o menor probabilidad de éxito.

financiamiento. Una somera revisión de la actual literatura especializada permite observar la amplitud y diferenciación de los instrumentos empleados por las legislaturas para dar respuesta a los problemas que aparecen en esta materia.⁴⁶

La estrategia que parece más apropiada para enfrentar la diversidad de experiencias recientes es la del análisis comparado. Lo que está sujeto a comparación en un estudio de estas características es la combinación de categorías que cada cuerpo de legisladores adopta, en especial si se toma en cuenta la relativa facilidad para intercambiar saberes y conocimientos en lo que concierne a los diseños de los regímenes de financiamiento. México ha ingresado no sólo a la órbita democrática, sino a la red de conocimientos vinculada a dicha órbita. Las probabilidades de que se presenten innovaciones son relativamente escasas, dada la extensión de los diseños existentes. De cualquier caso, las experiencias obtenidas en otras regiones representan oportunidades de aprendizaje para quienes se encuentran involucrados en las tareas de análisis y puesta en marcha de las políticas en la materia.

Este estudio se orienta a dilucidar los impactos atribuibles a diferentes tipos de regímenes de financiamiento en las tres esferas de la institucionalidad democrática. Del conjunto de casos conviene efectuar una caracterización inicial que coloque de un lado los regímenes democráticos

⁴⁶ Michael Pinto-Duschinsky, *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Estocolmo, 2000. En este estudio se emplean 11 categorías de análisis para el extenso estudio comparativo coordinado por él en 2000. Las categorías son las siguientes: 1) leyes contra prácticas electorales corruptas; 2) depósitos para candidatos parlamentarios; 3) leyes de transparencia; 4) límites a los gastos; 5) límites a las contribuciones; 6) prohibiciones de ciertos tipos de donaciones; 7) subsidios públicos; 8) financiamiento público indirecto (incluidas las exenciones fiscales a las contribuciones políticas); 9) regulaciones y subsidios relacionados con la radiodifusión política; 10) subsidios en especie –aparte de la radiodifusión gratuita– como estampillas de correo gratuitas, sitios para exponer carteles, uso gratuito de edificios públicos, entre otras; 11) penalizaciones. Se observa que las combinaciones posibles de acuerdo con los instrumentos que se han adoptado recientemente daría por resultado una tipología excesivamente extensa, lo cual conduce a que las categorías de construcción de la tipología sean más generales y permitan la inclusión de varios casos.

que han resistido la prueba del tiempo —conocidos en la literatura politológica reciente como *democracias consolidadas*— y del otro los regímenes de reciente democratización a los que cabe denominar *democracias emergentes*. Esta distinción parece apropiada porque la fortaleza de las instituciones en las democracias consolidadas tienen que deberse a algo, y uno de los candidatos para dar cuenta de esa fortaleza es precisamente el régimen de financiamiento.⁴⁷ Ahora bien, dentro de cada grupo de casos se encuentran diferencias significativas. Algunos diseños de las democracias consolidadas han experimentado transformaciones legislativas de importancia, mientras que otros casos han presentado un perfil más moderado. De la misma manera, en los casos de las democracias emergentes, como las de América Latina,⁴⁸ conviene observar los diseños en materia de regímenes de financiamiento como otros tantos ensayos o experimentos dirigidos a dar respuesta a los problemas que se presentan más apremiantes que a sus semejantes consolidadas.

Los casos que se seleccionen para este estudio tendrán que considerar los dos campos de regímenes. México no es comparable sólo con países parecidos, como se acostumbra a hacer en perspectivas latinoamericanistas.⁴⁹ Sobre todo con respecto al propósito de obtener

⁴⁷ Sin embargo esta proposición requiere múltiples matices: democracias consolidadas han visto desafiada su institucionalidad democrática y ello ha obedecido en buena medida al activismo legislativo reciente.

⁴⁸ Llega a ser discutido el carácter de los regímenes de Uruguay, Costa Rica y Chile, dado que han contado en el largo plazo con experiencias democráticas más duraderas que el resto de los países de América Latina. Sin embargo, pese a esa tradición, excepto Costa Rica, los regímenes actuales han tenido que reconstruirse tras quiebras ocasionadas por ascensos militaristas. En un cierto sentido, se trata de democracias emergentes si bien con tradiciones democráticas más importantes que las de los demás países.

⁴⁹ La idea de que los casos comparables requieren ser similares proviene de un juicio de sentido común, según el cual comparar dos casos equivale a colocarlos en una misma categoría. Se dice entonces que, dado el nivel de desarrollo alcanzado, por ejemplo, por Inglaterra, toda comparación del caso mexicano con aquella carece de sentido. La confusión consiste en asumir que “comparar” significa algo parecido a “asemejar”. Existen las comparaciones de casos diferentes, así como existen las comparaciones de casos parecidos. En todas las circunstancias, los criterios de selección de los casos obedecen a criterios metodológicos, no a prejuicios como el indicado. Por esa razón en este trabajo se propone que en la comparación se incluyan casos de democracias consolidadas a las que corresponden —por razones cada vez más claras— niveles de bienestar y desarrollo por

enseñanzas, se requiere desplegar estudios comparados que abarquen casos diferentes del mexicano, observar los alcances y las limitaciones y sacar conclusiones prácticas para los diseños que se discuten en el espacio público del país.

El estudio comparado se dirigirá a observar los impactos en la institucionalidad democrática de siete países, dos de ellos con democracias consolidadas (Alemania y España) y cinco de América Latina (además de México, Costa Rica, Uruguay, Argentina y Chile). Alemania presenta el mayor activismo legislativo en la materia, lo cual permite suponer que el debate en el interior tendría que contener aportaciones valiosas. El caso de España suele emplearse como fuente de enseñanzas para México, debido a su consolidación reciente, al proceso de integración reciente en un orden multiestatal (Unión Europea) y a las semejanzas culturales y de tradiciones autoritarias que conserva con México.

Los impactos en los tres órdenes de la institucionalidad democrática requieren la obtención de reportes que permitan un conocimiento altamente contextualizado de los mismos. Se presenta enseguida una lista de categorías de análisis que pueden emplearse para observar los casos y para su ulterior comparación.

Condiciones de la competencia político electoral y sistema de partidos

- Definiciones acerca del tipo de financiamiento: privado, público o mixto
- Definiciones acerca de apoyos públicos indirectos: subvenciones, exenciones fiscales, medidas relacionadas con la radiodifusión pública
- Apertura a nuevas opciones políticas

mucho superiores a los de México. Véase Jarol B. Manheim, *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, pp. 307-322.

Preservación del régimen democrático

- Instrumentos y tipo de fiscalización
- Instrumentos destinados al control de gastos y contribuciones
- Prohibiciones y regulaciones de determinadas prácticas
- Instrumentos de penalización y vigencia de las disposiciones

Promoción de la calidad en la representación política

- Medidas para incentivar actividades no electorales
- Medidas relacionadas con la investigación social
- Medidas relacionadas con la formación de opinión pública
- Medidas relacionadas con la capacitación y formación de los electores
- Medidas para capacitar a integrantes de partidos

El objetivo principal que se persigue con el enfoque comparado es recuperar las experiencias registradas en otros países en esta materia y los resultados obtenidos. De esta manera se tendrá un panorama más amplio y preciso de la forma que ha asumido la financiación de la actividad política en diferentes democracias.

Para profundizar este planteamiento se requiere un ejercicio adicional dirigido a construir indicadores que permitan trasladar el análisis de los impactos en un área institucional de un caso a otro. Además de las descripciones pormenorizadas, se podría con ello precisar niveles de impacto y refinar más la orientación del estudio.

En el siguiente cuadro se presenta el resultado que se espera obtener con el enfoque propuesto:

País	Condiciones de la competencia político electoral y sistema de partidos		Preservación del régimen democrático		Promoción de la calidad en la representación política	
	Alcances	Limitaciones	Alcances	Limitaciones	Alcances	Limitaciones
Alemania						
Argentina						
Costa Rica						
Chile						
España						
México						
Uruguay						

9. Cronograma de trabajo

<i>Actividad</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>M</i>	<i>A</i>	<i>M</i>	<i>J</i>	<i>J</i>	<i>A</i>	<i>S</i>	<i>O</i>	<i>N</i>	<i>D</i>
Redacción del protocolo del estudio				■	■							
Recopilación de información						■	■	■				
Presentación de la primera versión del capítulo 2						■						
Presentación de la primera versión del capítulo 3							■					
Presentación de la primera versión del capítulo 4								■				
Presentación de la primera versión del capítulo 1								■				
Revisiones y discusiones									■	■		
Presentación de la primera versión del capítulo 5										■		
Redacción del reporte final											■	
Presentación final del estudio.												■

10. Bibliografía y hemerografía

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1996.

Centro de Estudios Constitucionales, *La financiación de los partidos políticos: debate, Cuadernos y debates* núm. 47, Madrid, 1993.

Cordero, Luis Alberto, "La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos-, un asunto de conciencia crítica" en <http://www.gob.mx/congreso/cordero.html>.

Cornelius, Wayne A. y Ann L. Craig, *The Mexican Political System in Transition*, Center for U.S. Mexican Studies University of California, San Diego, 1991.

Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, CIDE-Océano, México, 1999.

_____, *Elecciones y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 5, IFE, México, 1997.

Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Red Editorial Iberoamericana, México, 1993.

Debray, Régis, *El estado seductor. Las revoluciones mediológicas del poder*, Manantial, Buenos Aires, 1995.

Del Castillo Vera, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1985.

Ferreira Rubio, Delia (comp.), *Financiamiento de partidos políticos*, Konrad Adenauer, CIEDLA, Buenos Aires, 1997.

- Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, México, 1997.
- González-Varas Ibáñez, Santiago, *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995.
- Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Instituto Federal Electoral, *Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral para el año 2002*, IFE, México, 2001.
- _____, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales*, IFE, México, 1996.
- Jiménez Ruiz, Francisco Javier, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2002.
- Johnston, Michael, "Conflicto histórico y ascenso de las normas", en Larry Diamond y Marc F., *El surgimiento global de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1996.
- Lawson, Chappell, "The Elections of 1997. Mexico's New Politics" en *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 4, octubre 1997.
- Lynn, Naomi B., y Aaron Wildavsky (comp.), *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, FCE, México, 1999.
- Manheim, Jarol B., *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

- Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 1991.
- Middlebrook, Kevin J., "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: the case of Mexico" en Drake, Paul W. y Eduardo Silva (eds.), *Elections and Democratization in Latin America 1980-1985*, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, San Diego, 1986.
- Panebianco, Angelo, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Alianza, Madrid, 1990.
- Peschard, Jacqueline, "El financiamiento por actividades específicas en México. Significado y perspectivas", ponencia presentada en *el III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, organizado por el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en Cancún, Quintana Roo, México, del 22 al 28 de marzo de 1998.
- Pinto-Duschinsky, Michael *et al.*, *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Estocolmo, 2000.
- Przeworski, Adam, *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- Riordan, Roett (comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, Siglo XXI, México, 1996.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo, "El régimen de partidos en México" en *Elecciones México*, año 1, núm. 2, enero-abril, IFE, 1999.

Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1997.

Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1977.

Thesing, Josef, y Wilhelm Hofmeister (eds) *Partidos políticos en la democracia*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1995.

Woldenberg, José *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 2000.

_____, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, FCE, México, 1997.

Woldenberg, José, "Partidos políticos: la ruta correcta", en *Enfoque*, suplemento político del diario *Reforma*, 31 de marzo de 2002.

Wolton, Dominique, *et al.*, *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995.

Zovatto, Daniel, y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDN-CAPEL, San José, 1998.