

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS

2014

# TESIS PREMIADA

**Financiamiento de partidos, rendición  
de cuentas y corrupción en México**

JUAN CARLOS MONDRAGÓN QUINTANA



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS

2014

# TESIS PREMIADA

**Financiamiento de partidos, rendición  
de cuentas y corrupción en México**

JUAN CARLOS MONDRAGÓN QUINTANA



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



# Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México

**Juan Carlos Mondragón Quintana**

Directora de tesis: Dra. Irma Méndez de Hoyos



# Índice

*Portada*

*Índice*

Introducción. El problema de la corrupción política en el financiamiento de partidos

Dinero, corrupción política y partidos

Los linderos del problema público

El peso de las instituciones

Rendición de cuentas, medidas anticorrupción y partidos políticos

Objetivos de la investigación

I. Rendición de cuentas y anticorrupción en partidos políticos. Las recomendaciones de los expertos

Introducción

El principio democrático de la rendición de cuentas y sus instrumentos

Políticas anticorrupción en el mundo contemporáneo

Estudios comparados sobre rendición de cuentas y anticorrupción de partidos políticos a nivel internacional

Principales recomendaciones y mejores prácticas en materia de rendición de cuentas y anticorrupción en los partidos políticos

II. Marco normativo de rendición de cuentas y anticorrupción en partidos políticos. El caso mexicano

Introducción

El estudio de la corrupción política y la financiación ilegal en México

Los mecanismos federales de rendición de cuentas y anticorrupción de partidos políticos en México  
Mecanismos subnacionales de rendición de cuentas y medidas anticorrupción de los partidos políticos en México  
Las infracciones administrativas electorales y los delitos electorales

### III. La situación actual de la rendición de cuentas y las medidas anticorrupción en los partidos políticos de México

Introducción

Indicadores de rendición de cuentas y anticorrupción en partidos políticos

Estudio comparativo de la legislación electoral en el orden federal y local

Evaluación general de la situación de las leyes electorales sobre la rendición de cuentas y anticorrupción en los partidos

Inconsistencias en el procedimiento sancionador electoral y en la persecución de los delitos electorales

Para enfrentar el problema. Algunas recomendaciones de política

*Conclusiones*

*Bibliografía*

*Anexos*

*Notas*

*Dedicatorias*

*Agradecimientos*

*Créditos*

*Contraportada*

# Introducción. El problema de la corrupción política en el financiamiento de partidos

## Dinero, corrupción política y partidos

Una primera interrogante que se debe atender, como preámbulo a este trabajo, es si la política electoral es susceptible de analizarse desde el enfoque de la política pública, es decir, ¿se presentan problemas públicos en materia electoral? ¿Se diseñan y consensan programas de política pública para resolver situaciones que son socialmente indeseables y percibidas así por un grupo amplio de ciudadanos? Evidentemente, este texto se inscribe en la convicción de que, efectivamente, el ámbito electoral (o, mejor dicho, la política electoral) no es un campo ajeno al estudio de las políticas públicas.

Al respecto, dos argumentos son útiles: el primero esgrime que, gracias a la discusión de las políticas públicas, cada vez más los ciudadanos se vinculan o ejercen su influencia con y a través de los partidos políticos. En la difusión, defensa, crítica y razonamiento que hacen tanto partidos como ciudadanos sobre las distintas ofertas de política pública; en el apoyo o rechazo a tal o cual plataforma o programa partidista; y, finalmente, en la emisión del voto del elector en torno a tal o cual partido político, está presente el vínculo entre política pública y

elecciones (Méndez, 2010: 380). Si bien bajo este argumento no hay una relación clara entre política electoral y política pública —como sí la hay en la política de seguridad, la política industrial o la política ambiental—, lo cierto es que el vínculo entre éstas “constituye en la práctica parte consustancial de cualquier democracia moderna” (Méndez, 2010: 380). Y el segundo argumento —también provisto por Méndez (2010)— brinda mayor contundencia al lazo entre elecciones y políticas públicas. Méndez sostiene que probablemente la literatura académica no haya puesto tanta atención a dicho vínculo, debido a que “en las democracias occidentales —donde nace el enfoque de políticas públicas— las elecciones libres, competitivas y transparentes hace tiempo que están consolidadas. Su proceso organizativo y validez no son, en general, cuestionados [...]. No es un campo en el que suelen ‘surgir’ problemas que requieran urgente ‘solución’, para hacer alusión a otra de las características de las políticas públicas” (Méndez, 2010: 381).

Para Méndez, tal condición es distinta en América Latina, región cuya política electoral ha estado en el centro del proceso de transición democrática. En nuestros países, las elecciones libres, competitivas y transparentes no han sido una condición dada por definición, ni un convencionalismo para construir sociedades democráticas y socialmente armónicas; el piso parejo para la competencia electoral no ha sido establecido por *default*. Más bien, el objetivo de la lucha por el poder y de la disputa entre partidos políticos ha sido alcanzar condiciones de equidad para la contienda.<sup>[1]</sup> En este sentido, en la política electoral han aparecido y aparecen problemas públicos, y el proceso para resolverlos se inscribe en el enfoque de políticas públicas (Méndez, 2010).

Dicho lo anterior, este trabajo busca contribuir al análisis de un problema público que emerge en torno a los partidos políticos y que se relaciona particularmente con su financiamiento. Se trata de la *financiación ilegal de los partidos políticos*, la cual constituye una modalidad de *corrupción política*.<sup>[2]</sup> Como se verá más adelante, la financiación de los partidos políticos y sus candidatos es, sin duda, un asunto polémico en el que difícilmente se alcanzan consensos. Para unos, los ciudadanos, por ejemplo, es reprobable que el Estado los provea de recursos procedentes de los impuestos, ya sea para su funcionamiento ordinario, o para sus tareas electorales. Para otros, los académicos, por ejemplo, es alarmante que el dinero de los partidos políticos no sea lo suficientemente transparente como para saber en qué se utiliza y a qué intereses responde. Otros más, los dirigentes, por ejemplo, perciben que solicitar a los partidos políticos que rindan cuentas de sus recursos es una franca y violatoria intromisión a la libertad de asociación.

Pero más allá de las controversias, el hecho es que los partidos políticos y sus candidatos necesitan recursos para ganar elecciones y para su vida diaria. Estos recursos, que pueden provenir de financiamiento público o privado, muchas veces no les son suficientes para hacer llegar su mensaje en una sociedad crecientemente mediatizada, apática a la cosa pública, saturada de insumos mercadológicos tradicionales, y más crítica de cara a la oferta partidista. Tal financiamiento se requiere para que los partidos contiendan en condiciones de equidad por el acceso al poder y, en muchas ocasiones, gana quien de manera perseverante, repetitiva y asertiva se acerca a los ciudadanos —lo cual es costoso—. Aunado a ello, la movilización de electores<sup>[3]</sup> durante la jornada comicial es

también una práctica cada vez más común y tecnificada (Chacón, 2011).

Así las cosas, la dinámica electoral es altamente innovadora, no sólo en cuanto a su aspecto publicitario, sino también en el que respecta a la movilización de electores, lo que la hace cada vez más dispendiosa[4] (Córdova y Murayama, 2007). En suma, los partidos requieren recursos financieros para competir por el acceso al poder, lo cual los vuelve proclives a buscar y obtener fondos extralegales, irregulares o de dudoso origen, lo que condicionaría y subordinaría sus decisiones a los intereses particulares de quienes les brindaron esos recursos durante la campaña, una vez llegados al cargo público.

Lo anterior trastoca las tres formas básicas de la legitimidad política, como bien lo señala la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su último informe: 1) la *legitimidad de origen* se daña debido a que ya no es una mayoría la que elige, sino quienes concentran y distribuyen el dinero; 2) la *legitimidad de ejercicio* se deteriora porque las decisiones que se toman ya no son en función del interés general, sino de quienes concentran el poder; 3) la *legitimidad de finalidad* resulta mermada porque no es la ampliación de los derechos ciudadanos lo que mueve a la élite gobernante, sino la ampliación, concentración y salvaguarda del poder y sus privilegios (OEA, 2011).

Desde la perspectiva de este trabajo, para atender el problema de la financiación ilegal de los partidos políticos y sus candidatos, una tarea fundamental es analizar y mejorar las condiciones institucionales que permiten o abren espacios para que ello ocurra. Aquí se propone, como una posible solución a ese problema —aunque no lo resuelve de manera suficiente—, el fortalecimiento de los

mecanismos de rendición de cuentas y anticorrupción en las leyes electorales.

Esta introducción tiene los propósitos de determinar la hipótesis y exponer las preguntas a resolver, el análisis del problema y la estrategia metodológica, para culminar estableciendo los objetivos de la investigación.

## **Los linderos del problema público**

Sin duda alguna, la relación entre el dinero y la política es determinante para la calidad y la estabilidad del régimen democrático. Como lo señala Giovanni Sartori: “más que ningún otro factor [...] es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia” (Sartori, 1992: 197, citado por Griner y Zovatto, 2004: 297). En la misma sintonía se inscribe el informe de la OEA: “la cuestión del dinero en el poder toca a la sustentabilidad de la democracia y deviene uno de los temas centrales para nuestra región. Sin embargo, la dimensión del tema no se corresponde con el espacio que ocupa en el debate público y en la agenda política” (OEA, 2011: 27). El financiamiento de la política es un tema toral de la democracia: cada vez más, la relación entre dinero y política afecta el desempeño de la democracia. Es tan importante que Maurice Duverger llegó a señalar que la democracia no está amenazada por el régimen de partidos, sino por el financiamiento que éstos reciben (citado por Griner y Zovatto, 2004).

Por ello, frente al reto de brindar igualdad de oportunidades para la competencia política, las democracias modernas optaron por crear sistemas de

financiamiento público para los partidos políticos, en tanto que éstos prestan un servicio esencial para la democracia: “seleccionar, reclutar y capacitar candidatos para que ejerzan cargos públicos, movilizar a los electores, participar y luego ganar o perder las elecciones, así como conformar los gabinetes de gobierno y oposición” (Griner y Zovatto, 2004: 298). Visto así, el financiamiento público se vuelve un factor que coadyuva a la generación de elecciones libres, justas y competitivas: genera equidad en la contienda, puesto que permite que, pese a las desigualdades de origen, todos los partidos cuenten con recursos suficientes para llevar a cabo sus campañas; de la misma manera, coadyuva a mantener —aunque no del todo— la autonomía de los partidos (Murayama, 2007), ya que los previene de la irrupción de intereses ajenos a ellos, los cuales cobran forma de dinero ilícito la mayoría de las veces. Aún más, esta creciente tendencia mundial de otorgar financiamiento público a partidos es justificada por la necesidad de *a)* llevar su mensaje a una sociedad que crece paulatinamente, la cual no es sólo más numerosa, sino que está más expuesta a los avances tecnológicos de las telecomunicaciones (particularmente la televisión), y *b)* a movilizar a un gran número de electores el día de los comicios (Griner y Zovatto, 2004; Chacón, 2011).

Como se observa en el cuadro 1, México no es ajeno a la tendencia de asignar financiamiento público al sistema de partidos. Efectivamente, el nuestro es uno de los países que más subsidios estatales destina no sólo a los partidos políticos, sino a todo el sistema electoral, lo que lo vuelve uno de los más costosos del mundo, según el estudio *Costos del registro y las elecciones*<sup>[5]</sup> (CORE) realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales

(IFES, por sus siglas en inglés). Y es que en México se erogan poco más de veinte mil millones de pesos al año para mantener el sistema electoral, el cual no sólo contempla el financiamiento público federal y local de los partidos políticos, sino también el de los órganos electorales, el del Registro Federal de Electores, el de los tribunales electorales, el de las fiscalías para los delitos electorales, así como el presupuesto destinado a los gastos propios de las actividades proselitistas de los partidos. De hecho, de los casi veinte mil millones de pesos anuales que cuesta nuestro sistema electoral, sólo poco más de 4800 millones de pesos corresponden al financiamiento público federal y local de los partidos políticos (anexo 1). El resto, como ya se dijo, corresponde a otros rubros, siendo la emisión de la credencial para votar con fotografía el concepto más oneroso de nuestra democracia (Mena, 2010). Todo lo anterior ha valido para que nuestro sistema electoral obtenga el mote de “el modelo mexicano”[6] de financiamiento público.

Cuadro 1. Subsidios estatales directos por año y votante registrados en veinticinco democracias (ca. 1990)

| <i>País</i>          | <i>US\$</i> | <i>Años</i> |
|----------------------|-------------|-------------|
| Austria              | 16.5        | 1995-1998   |
| Francia              | 14.9        | 1995-1996   |
| Suecia               | 12.1        | 1999        |
| Israel               | 11.2        | 1996-1998   |
| México               | 3.3         | 1997-1999   |
| República Dominicana | 3.2         | 2000        |
| Japón                | 2.8         | 1995-1999   |
| Alemania             | 2.0         | 1995-1998   |
| Australia            | 1.9         | 1996-1998   |
| Panamá               | 1.8         | 1999-2004   |
| Uruguay              | 1.7         | 1999-2004   |