

## ELECCIONES Y FINANCIAMIENTO POLÍTICO: ¿QUÉ FUNCIONA, QUÉ FALLA Y CÓMO PODEMOS MEJORAR LA REGULACIÓN DEL DINERO EN LA POLÍTICA?

### *Elections and Political Financing: What Works, What Fails, and How Can We Improve the Reform Regulations of Money in Politics?*

Héctor Sebastián Arcos Robledo

#### Resumen

¿Qué funciona, qué falla y por qué cuando la regulación del dinero en la política se trata?, ¿qué tipo de políticas alternativas podemos proponer para superar la crisis de legitimidad de los partidos políticos en México? Este ensayo identifica las principales categorías de regulación para el caso mexicano, las cuales son empleadas en combinación con diversos subtipos —incluyendo requisitos de divulgación, límites de contribución, límites de gastos y subsidios públicos y privados— y las confronta con la evidencia acumulada por la ciencia política, las bases de datos de IDEA Internacional (Falguera, Jones y Ohman, 2014) y la OCDE (2016), organismos internacionales que sistematizan los marcos legales formales o *de jure* en los países de todo el mundo, de modo que uno pueda estar mejor equipado para comprender las consecuencias de la introducción de tales regulaciones y su implementación *de facto*. Por último, este ensayo aborda algunas propuestas que pueden ayudar a optimizar la regulación y el empleo del dinero en la política para el caso mexicano.

*Palabras clave:* elecciones, financiamiento político, partidos políticos, rendición de cuentas.

#### Abstract

What works, what fails, and why —when reform regulations of money in politics is tackled? What sort of alternative policies can we propose to overcome the crisis of legitimacy of the political parties in Mexico? This essay has as the primary purpose to identify the main categories of regulation for the Mexican case, which are used in combination with several subtypes - including disclosure requirements, contribution limits, spending limits and public and private subsidies - and then it is confronted by the evidence accumulated by political science, the databases of International IDEA (Falguera, Jones and Ohman, 2014) and the OECD (2016), international organizations who systematize formal constraints or *de jure* frameworks in countries around the world. So that one can be in a better position to understand the consequences of the framing of such regulations and their *de facto* implementation. Finally, this essay addresses some proposals that can help optimize the regulation and use of money in politics for the Mexican case.

*Key words:* elections, political financing, political parties, accountability.

Fecha de recepción: 06 de noviembre de 2017

Fecha de aceptación: 15 de marzo de 2018

Hacer cumplir las regulaciones sobre financiamiento político y los procedimientos de fiscalización a los partidos políticos ha sido un tema de disputa recurrente en todas las reformas electorales en México desde la crisis del sistema de partido hegemónico en el siglo xx (Lujambio, 2003). La legitimidad del proceso democrático es mancillada cada vez que los problemas de corrupción, patronazgo y clientelismo, amenazan con socavar la confianza pública en las elecciones, es decir, la medida en que las elecciones proporcionan a los votantes la expectativa racional de un instrumento eficaz con el cual pueden castigar o premiar a los políticos electos (Franklin, Soroka y Wlezién, 2014). Desde la reforma electoral “fundacional” de 1996, una década después de que los partidos políticos obtuvieran el derecho constitucional a recibir fondos públicos para aquellas actividades destinadas a cumplir con sus funciones representativas e institucionales —tanto en periodos electorales como no electorales— la legislación electoral ha tendido a enmarcar dos aspectos esenciales de la rendición de cuentas con diferentes grados de éxito: la obligación de los partidos políticos y candidatos a informar y justificar el ejercicio de los recursos públicos disponibles (dimensión identificada como *answerability*), así como también, a someter el comportamiento inadecuado a la amenaza creíble de las sanciones (dimensión identificada bajo la rúbrica del *enforcement*) (Schedler, 1999:14-17).

Las autoridades encargadas de hacer cumplir tanto las regulaciones sobre financiamiento como los procedimientos de fiscalización han carecido —tras la promulgación de ocho reformas constitucionales— de disposiciones claras, continuas y transparentes que, como bien prescribe la teoría,<sup>2</sup> para ser eficaces, las normas deben de disfrutar para reducir la incertidumbre a la que someten sus intereses los actores políticos en competencia (Przeworski, 2012:94-100). Si bien, las regulaciones por sí solas no parecen tener una influencia decisiva para predecir los resultados de las políticas de rendición de cuentas con pleno conocimiento *ex ante*, la evidencia sugiere que esto puede ser una cuestión más de tiempo que de ineficacia (Finnemore y Sikkink, 1998). Las normas toman tiempo para desarrollarse y aún más para ser adoptadas. Como Finnemore y Sikkink (1998:894-905) sostienen, las normas tienen ciclos de vida de emergencia, cascada e internalización. Por lo tanto, es probable que el impacto mediado por las reformas jurídicas en temas como el financiamiento político a menudo requiera del compromiso adicional en una o más dimensiones normativas asociadas con el tipo de

<sup>1</sup> Este ensayo obtuvo una distinción honorífica en el 5º Certamen de Investigación Politológica Alonso Lujambio, el cual organizó el Centros de Estudios Alonso Lujambio del Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México durante el otoño de 2017.

<sup>2</sup> De acuerdo con el enfoque neoinstitucionalista, para que las normas sean eficaces, deben ir acompañadas de mecanismos de monitoreo que impidan que la eventual infracción de las normas pase inadvertida. Así como también, la importancia de los mecanismos de ejecución obligatoria (*enforcement*), los cuales “enmarcan los incentivos adecuados” que impiden que los actos de comportamiento inadecuado queden impunes. Para una revisión más amplia del enfoque en el tema de la rendición de cuentas, véase Olsen (2014).

régimen (presidencial *versus* parlamentario), la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley de forma imparcial y las culturas políticas de una comunidad en particular (Norris, 2014:3-21). Por lo que —regresando a nuestro enfoque anterior— puede pasar algún tiempo antes de que las normas descendan en cascada hacia los actores políticos cuyas prioridades pueden no estar alineadas con los propósitos de estas regulaciones.

Este ha sido el caso del uso y abuso del derecho de los partidos políticos en México a recibir financiamiento público permanente, tanto de forma directa como indirecta, así como a obtener financiamiento privado, aunque bajo algunas limitaciones. Si bien el financiamiento público ha prevalecido sobre las fuentes de financiamiento privado, el hecho es que esto no ha detenido la afluencia de fondos ilícitos en el proceso político, el incremento de los niveles de corrupción percibidos, la captura de las políticas por parte de grupos de intereses estrechos y el acceso a los recursos no ha terminado por moldear una competencia política más equilibrada. Para muestra, tan sólo el 30% de la distribución dirigida a actividades diarias de operación es asignada en partes iguales a todos los partidos políticos con representación legislativa, mientras que el 70% restante es distribuido según el porcentaje de votos obtenidos por cada partido político en la elección precedente para la Cámara de Diputados a nivel federal, una asignación que tiende a ofrecer ventajas a los partidos que han ocupado con más frecuencia periodos en los cargos de representación legislativa.<sup>3</sup> Esta inequidad es reforzada por el hecho de que cada emergente partido político que haya obtenido su registro legal después de la última elección apenas recibe el 2% del monto total para desempeñar funciones ordinarias permanentes.

A su vez, el hecho de que los partidos obtengan financiamiento público con base en la fórmula que multiplica el padrón electoral por el 65% de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) —equivalente al 49.06 hoy día— no ha sido un incentivo capaz de mejorar el desempeño de los partidos políticos en México, en particular en tres atributos esenciales de la representación política: la inclusividad (*inclusiveness*), la capacidad de respuesta (*responsiveness*) y la rendición de cuentas (*accountability*) (Przeworski, Stokes y Manin, 1999:29-54). Por el contrario, la ausencia de alternativas programáticas frente a la sólida presencia de partidos clientelares dispuestos a movilizar a los deciles de la población más bajos en ingresos —tan sólo en Hidalgo, Nayarit, Oaxaca y Puebla se calcula que el ingreso del 1% más rico es en promedio 145.92 veces el ingreso del primer decil (el 10% más pobre de la población) y 5.42 veces en promedio el ingreso del último decil (el 10% más rico de la población)—,<sup>4</sup> aunado a la evidencia de lenidad

<sup>3</sup> Esta afirmación es más consistente cuando uno toma en cuenta que existe una correlación entre el dinero empleado para gastos de campaña y el desempeño en las elecciones, lo que sugiere que los candidatos mejor financiados son más propensos a derrotar a los oponentes con menos recursos (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2002). Sin embargo, la evidencia aún no deja claro si bajo un sistema federal el candidato es electo porque tiene más recursos que el oponente, o bien, porque ha podido movilizar más fondos como resultado de un mayor apoyo del electorado.

<sup>4</sup> De acuerdo con datos tratados por Diego Castañeda (2016) en “¿Cuánto gana el 1% en cada estado? Una perspectiva sobre la desigualdad regional”, *Economía y sociedad*, disponible en <http://economia.nexos.com.mx/?p=140>, consultado en agosto de 2017.

intencional y revocable del gobierno para no hacer cumplir la ley cuando tratan de movilizar a los estratos inferiores bajo estrategias clientelares como una forma de provisión de bienestar informal y de construir apoyo electoral (Holland, 2016), sugieren que la retórica que impulsa el actual modelo de financiamiento político en México no ha traído consigo las consecuencias positivas previstas por sus promotores.

En consecuencia, este ensayo se pregunta ¿qué funciona, ¿qué falla —y por qué— cuando de la regulación del dinero en la política se trata?, ¿qué tipo de políticas alternativas podemos proponer para superar la crisis de legitimidad de los partidos políticos en México? Este ensayo identifica las principales categorías de regulación para el caso mexicano, las cuales son empleadas en combinación con diversos subtipos —incluyendo requisitos de divulgación, límites de contribución, límites de gastos y subsidios públicos y privados— y las confronta con la evidencia acumulada por la ciencia política, las bases de datos de IDEA Internacional (Falguera, Jones y Ohman, 2014) y la OCDE (2016), organismos internacionales que sistematizan los marcos legales formales o *de jure* en los países de todo el mundo, de modo que uno pueda estar mejor equipado para comprender las consecuencias de la introducción de tales regulaciones y su implementación *de facto*. Por último, se abordan algunas propuestas que pueden ayudar a optimizar la regulación y el empleo del dinero en la política para el caso mexicano.

#### EFFECTOS DE LA REGULACIÓN DEL DINERO EN LA POLÍTICA

Cuando uno revisa la literatura en este tema, la evidencia empírica a menudo conduce a una conclusión lógica: las regulaciones jurídicas sólo pueden ser efectivas en aquellos Estados con capacidad para ejecutar obligatoriamente la ley y sancionar las transgresiones (*enforcement*) (Norris, 2014; OCDE, 2016; Pinto-Duschinsky, 2002). Pero también puede ocurrir que exista demasiada regulación y una amplia discrecionalidad para aplicar selectivamente las leyes por parte del Estado (*forbearance*), tal y como sucede en los casos donde existe una burocracia con suficiente fortaleza para ejecutar e implementar las políticas, pero con autonomía imperfecta, de modo que los políticos están en mejor posición para subvertir la ejecución obligatoria (*enforcement*) (Holland, 2016). Bajo estas condiciones, abordar problemas sistémicos tales como la corrupción, el clientelismo y el patronazgo se vuelve una empresa mucho más difícil dado que las autoridades encargadas del monitoreo y sanción, en consecuencia, tienden a no ser políticamente independientes de los intereses de los partidos que los designaron (Pinto-Duschinsky, 2002; Scarrow, 2007).

Pippa Norris, Andrea Abel van Es y Lisa Fennis (2006:45-46) han demostrado —con base en el Índice de Percepción de la Integridad Electoral— que, en términos generales, cuanto más un Estado democrático regula las contribuciones políticas, el gasto, la divulgación y los subsidios públicos, mayor es la calidad percibida de un régimen dado de financiamiento político. Pero más interesante, su análisis comparado no pudo establecer que el grado de regulación estatal por sí solo tenga un impacto significativo en el mejoramiento del compromiso cívico de los ciudadanos, por un lado, y

los actores políticos en objetivos tales como el fortalecimiento de la competencia entre los partidos políticos y la lucha contra la corrupción, por el otro.

De acuerdo con la constitución y las leyes electorales en México, el Instituto Nacional Electoral (INE), anteriormente Instituto Federal Electoral (IFE), es el organismo encargado de asignar y distribuir el financiamiento público directo e indirecto a los partidos políticos a nivel federal. A su vez, el INE también está encargado de administrar el tiempo gratuito en radio y televisión para los asuntos electorales —tanto a nivel federal como local— pero también para las autoridades electorales de todo el país. Por otro lado, dado que el INE tiene legalmente habilitada y facultada una unidad especial para recibir y revisar los informes de los partidos políticos sobre sus estados financieros, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), el órgano de gestión electoral también está legalmente facultado para emprender medidas punitivas contra los partidos políticos que incumplen la legislación en caso de una infracción probada. El contrapeso al que pueden apelar los partidos políticos recae en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual —como agencia última de rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1999)— tiene la responsabilidad de resolver las controversias de manera definitiva e irrefutable.

Los partidos políticos en México tienen derecho permanente a recibir financiamiento público de forma directa e indirecta para tres conceptos diferentes: actividades ordinarias, actividades específicas como entidades de interés público y gastos de campaña. Esto supone, al menos en teoría, que la asistencia financiera directa a través de la hacienda pública puede proveer incentivos adecuados para promover la competencia de partidos programáticos, en oposición a los clientelares, en la medida que los fines para cuales tanto los partidos como los candidatos deben utilizar tales recursos son especificados.<sup>5</sup> Sin embargo, el hecho es que los fondos que los partidos reciben a través del financiamiento público para los tres conceptos arriba expuestos, bajo un régimen fiscal especial y, a su vez, a través de los fondos privados, tanto para sus actividades permanentes como para propósitos de campaña —aunque la legislación electoral restrinja las fuentes que son susceptibles para ofrecer recursos, así como aquellos a quienes se les prohíbe contribuir—, han distorsionado los incentivos al grado que tanto el mantenimiento de la pobreza como la corrupción están estrechamente relacionados con el proceso electoral.

En tal sentido, utilizando un análisis transnacional de las actitudes de los ciudadanos en catorce países, entre ellos México, Luigi Manzetti y Carole J. Wilson (2007) encontraron evidencia estadística consistente para explicar por qué los políticos corruptos, a pesar de su mala reputación, son apoyados electoralmente. Ambos encuentran que allí donde las instituciones gubernamentales son débiles y las relaciones patrón-cliente fuertes, los ciudadanos son más propensos a apoyar a un líder corrupto de

---

<sup>5</sup> Este ensayo no provee un marco teórico adecuado sobre las ventajas de contar con partidos programáticos bajo regímenes democráticos; sin embargo, uno puede encontrar un análisis bastante bien detallado del tema en Steven B. Wolinetz, 2012, pp. 127-161.

quien esperan recibir bienes tangibles. Por el contrario, donde las instituciones democráticas son fuertes, el comportamiento corrupto de los políticos para la distribución de redes clientelares es costoso, de modo que los políticos corruptos son más propensos a ser castigados por el público. Debido a su capacidad para comprar a los votantes (o al menos la suficiente cantidad de votantes) a través de las redes clientelistas, tanto los políticos no tienen incentivos para hacer promesas preelectorales creíbles sobre la base de un programa político claro, como los votantes son demasiado conscientes de que tales promesas no serán honradas, por lo que las únicas promesas creíbles son aquellas donde los políticos construyen una reputación orientada con base en la distribución de favores y la búsqueda de rentas a cambio de votos.

Esta evidencia teórica y empírica es consistente con algunos otros estudios que se han centrado en explicar los factores de éxito detrás de las extensas y bien organizadas redes clientelistas en los países de todo el mundo para los cuales se han recolectado datos.<sup>6</sup> Por ejemplo, Luis Fernando Medina y Susan C. Stokes (2007) señalan que donde los políticos titulares ejercen un control monopólico sobre los recursos políticos y económicos, aquellos son bastante exitosos en mantener el *statu quo* a su favor mediante el establecimiento de amenazas creíbles contra los electores (o clientes) que, bajo condiciones de competencia libres y justas, podrían decantarse a apoyar al político retador. Asimismo, debido a que la pobreza perpetúa la demanda por dádivas clientelistas, los políticos titulares tienen interés en mantener el estancamiento económico y frenar la formulación de políticas distributivas sobre criterios racionales e impersonales que escapen de su control. Susan C. Stokes (2005) había confirmado esta teoría un par de años antes para el caso de Argentina; allí mostró cómo los políticos no sólo eran lo bastante exitosos en la obtención de votos de las personas a cambio de dádivas tangibles, sino también contaban con medios sumamente eficaces para controlar los votos de sus clientes en las urnas, lo que funcionaba como un mecanismo disuasorio que evitaba desertaran. Stokes encontró evidencia para afirmar que las maquinarias electorales de los partidos clientelares en Argentina no solamente favorecían a los partidarios incondicionales, como a menudo sostiene la teoría, sino también se concentraban con muchos recursos en aquellas personas cuyo voto estaba en duda, dados sus débiles lazos de identificación y apoyo con el partido. Esta situación —concluyó Stokes— permitió a los políticos clientelistas tener un interés creado en mantener instituciones gubernamentales deficientes, corruptas e ineficaces en la provisión de bienes públicos, en la medida que esto mejoraba su legitimidad con respecto a los votantes más pobres como los verdaderos solucionadores de los problemas.

Christopher Anderson y Yulija V. Tverdova (2003) utilizando una muestra amplia de países bajo sistemas presidenciales y parlamentarios, encontraron evidencia que allí donde los países experimentan altos niveles de corrupción, las personas son más

<sup>6</sup> Para una revisión mucho más sistemática se recomienda revisar el capítulo de clientelismo político dedicado en el manual de Oxford por Susan C. Stokes (2007:604-627).

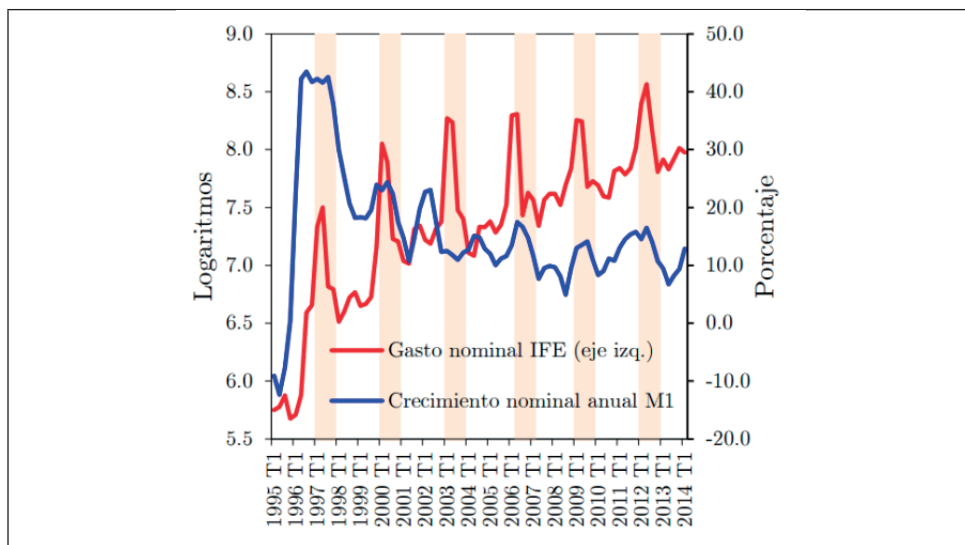
propensas a mostrar actitudes negativas hacia los funcionarios públicos. Más interesante aún, encontraron evidencia que, en tales países, las valoraciones negativas son menos propensas a ser compartidas por los partidarios leales del gobierno, lo que puede explicar, en parte, la capacidad de las administraciones públicas corrompidas para retener el poder frente a los escándalos de corrupción y los malos resultados. Si bien, las investigaciones anteriores no incluyeron entre sus observaciones el caso mexicano, uno no puede avanzar sin cuestionar, ¿hasta qué punto es posible que tales resultados se repliquen o no en este contexto?

Esto es importante porque al menos existe evidencia en México que la demanda del dinero en efectivo tiende a incrementarse en periodos electorales. De acuerdo con datos de la consultoría Integralia,<sup>7</sup> el flujo de dinero en efectivo en México aumentó en promedio 33 mil 165 millones de pesos reales durante los primeros meses previo a la celebración de las elecciones federales tanto de 2012 (año de elección presidencial) como de 2015 (año de elecciones intermedias). Tan sólo el flujo de la demanda de dinero para 2012 se calculó que incrementó 37 mil 374 millones de pesos en el primer semestre, mientras que en 2015 creció 28 mil 956 millones de pesos en el primer semestre para caer después de pasadas las elecciones de junio. Lo anterior es indicativo de un crecimiento desproporcionado que puede explicar, en parte, la cantidad de dinero que es utilizada para financiar las campañas a través de actividades de prácticas ilegales, tales como el clientelismo, el patronazgo o, incluso, el pago dispuesto a los medios de comunicación que proveen una mayor cobertura. En otro estudio sobre la relación entre agregados monetarios (M1) y el gasto del sector público en el Instituto Federal Electoral, Ramos-Francia, Noriega y Rodríguez-Pérez (2017:27-28), demuestran cómo la tasa de crecimiento nominal de M1 tiende a crecer y llegar a un máximo local para los años en los cuales se celebran elecciones federales.

Pero si bien, el INE es el encargado de determinar las cantidades de financiamiento con base en los procedimientos prescritos por la ley, sus criterios de asignación son a menudo sujetos de inconformidad en el debate público. Tan sólo para 2018, el INE ha previsto un presupuesto de 6 mil 778 millones de pesos al Congreso Federal, de los cuales, 4 mil 200 millones serán etiquetados bajo el rubro de gastos ordinarios y 2 mil 100 millones para gastos de campaña. Esta situación además de generar una inconformidad razonable, supone un problema de asignación no óptima, en la medida en que el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes es extraído de la cantidad dirigida a actividades específicas para la obtención del voto, la regla promueve incentivos para que los partidos sean más propensos a buscar fuentes complementarias de financiamiento. En consecuencia, la corrupción puede ser resultado tanto de contribuciones legales como ilegales.

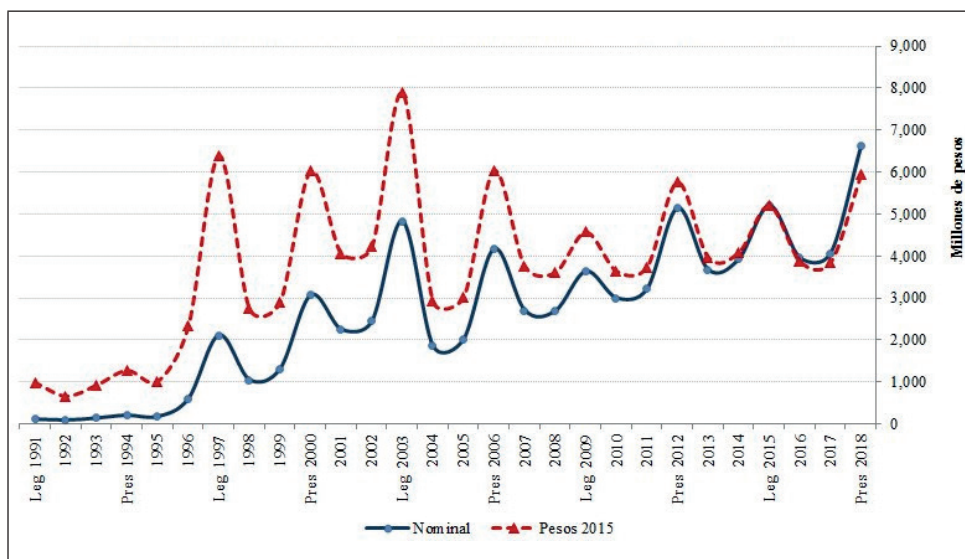
<sup>7</sup> Boletín de prensa 023, “Aumenta uso de dinero en efectivo en periodos electorales”, recuperado a partir de [http://integralia.com.mx/content/publicaciones/021/Aumenta%20Efectivo%20en%20Elecciones%20\(Integralia,%20junio%202016\).pdf](http://integralia.com.mx/content/publicaciones/021/Aumenta%20Efectivo%20en%20Elecciones%20(Integralia,%20junio%202016).pdf), consultado en agosto de 2017.





GRÁFICA I. GASTO DEL IFE Y DEMANDA POR DINERO

Fuente: Ramos-Francia, Noriega y Rodríguez-Pérez, 2017:27.



GRÁFICA 2. FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL A PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO (1991-2018)

Fuente: Díaz Domínguez, Alejandro (2017), "Financiamiento público federal a partidos políticos en México, 1991-2018", recuperado a partir de <https://alejandrodiazd.wordpress.com/2017/08/19/financiamiento-publico-federal-a-partidos-politicos-en-mexico-1991-2018/>, consultado en agosto de 2017.



Las siguientes disposiciones descritas son aplicadas obligatoriamente para todos los partidos políticos legalmente reconocidos a nivel federal en México, sin importar si tienen o no representación legislativa. No obstante, para el caso de los candidatos independientes la ley estipula que tienen derecho a recibir financiamiento público directo para gastos de campaña, por lo que reciben la misma cantidad que un partido político que ha obtenido su registro legal después de la última elección (2%). En elecciones ordinarias, esta cantidad es dividida en tres cantidades iguales y es distribuida a cada grupo de candidatos independientes que se postulan a cargos del tipo presidencial, senadores y diputados. Durante las elecciones intermedias, la cantidad total es entregada a candidatos independientes que se postulan para la Cámara de Diputados. Una vez que el financiamiento público es asignado, la cantidad es distribuida equitativamente entre todos los candidatos. De acuerdo con la ley, ningún candidato independiente puede recibir más del 50% del monto total asignado a su grupo o el monto establecido como límite de gastos de campaña. El dinero es entregado en dos partes, y los candidatos están obligados a devolver los fondos no empleados. Para la elección intermedia de 2015, por ejemplo, 22 candidaturas independientes fueron registradas, dado el régimen de financiamiento político, cada una recibió aproximadamente 1 millón 66 mil pesos (OCDE, 2016:166).

Esto es importante porque uno de los propósitos que debe servir una legislación electoral es que los ciudadanos puedan votar sobre una amplia base de alternativas preferibles y promesas de política pública. En contextos donde las expectativas de legitimidad están profundamente insatisfechas, es deseable contar con una extensa variedad de partidos o candidaturas independientes que tiendan a reflejar los clivajes sociales del país, en lugar de reducir los incentivos para su proliferación. Como Adam Przeworski (2010:168-178) señala, cuando existen problemas por pérdida de legitimidad en regímenes democráticos, lo más importante para la estabilidad del régimen es la presencia de alternativas preferibles. Pero advierte:

La ciencia política estándar considera que votar por candidatos que no tienen posibilidad de ganar es “expresivo”, a diferencia del voto “instrumental”. [...] Por lo tanto, aun si el votar por candidatos menores no influye en quién gobierna, puede afectar en cómo gobierna. En ese sentido el voto es instrumental. [...] Son los votantes los que deben decidir si quieren maximizar la utilidad o expresar sus preferencias en forma no instrumental. Cuando se restringen las opciones se les niega esa oportunidad. Es por eso que la libertad de formar partidos políticos es una libertad vacía, a menos que realmente se formen partidos políticos que den a los ciudadanos una oportunidad de votar por lo que quieren (Przeworski, 2010:169).

En otras palabras, la idea que Przeworski trata de impulsar es que ya sea persigan un interés instrumental o expresivo, es deseable que los votantes cuenten con alternativas u opciones programáticas capaces de introducir innovaciones importantes en el sector

público, que sólo normas regulatorias que tiendan a constreñir sus preferencias sobre la oferta de partidos con escasas opciones que de forma cíclica comparten el poder. Lo anterior no quiere decir que este enfoque sea inmune al riesgo permanente de que las personas formen partidos o se postulen como independientes sólo para acceder a recursos públicos, lo que puede significar un desperdicio en lugar de un incentivo bien canalizado a partidos y candidatos que no tienen apoyo entre la población. Para ello, la mayoría de los países utilizan un umbral de apoyo que un partido político debe cubrir para acceder al financiamiento público, con frecuencia vinculado a un cierto porcentaje del voto emitido en una elección o a los escaños ganados. Según IDEA Internacional, a nivel mundial, el 21% de los países para los cuales dispone de datos, el acceso al financiamiento público directo utiliza un umbral en promedio del 3,5% de los votos válidamente emitidos (Falguera *et al.*, 2014). Por su parte, las directrices de la OSCE/Comisión de Venecia sobre regulación de los partidos políticos sugieren que el umbral para recibir financiamiento público (*pay-off threshold*) debe ser inferior al umbral electoral (*electoral threshold*) (OSCE/ODIHR y Venice Commission, 2010), de lo contrario, es más difícil para los partidos emergentes y/o pequeños entrar en la esfera política y competir en condiciones justas con partidos mejor establecidos.

TABLA I. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO

|   |
|---|
| Los partidos políticos reciben financiamiento para apoyar sus desempeñar sus funciones diarias. A partir de este total, el 30% es asignado en partes iguales a todos los partidos políticos con representación parlamentaria, mientras que el otro 70% es distribuido según el porcentaje de votos obtenidos de la suma total emitida por cada partido político con representación en la Cámara de Diputados a nivel federal en la elección precedente.   |
| Cada partido político debe gastar al menos el 3% de su financiamiento para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres  |
| En cuanto a las actividades específicas como entidades de interés público, los partidos políticos reciben financiamiento específico para financiar actividades relacionadas con la formación y la educación política, la investigación socioeconómica y política, así como para tareas editoriales. La subvención concedida para estas actividades tiene como objetivo apoyar a los partidos políticos en tales funciones institucionales. Con este propósito, una cantidad que equivale al 3% es dirigida bajo el rubro de actividades ordinarias. |
| Para los gastos de campaña, los partidos políticos reciben fondos específicos. Este financiamiento está destinado a financiar actividades para obtener votos; por lo tanto, sólo es concedido en años electorales.  |

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

Es importante también hacer notar que la combinación de límites de gastos y el abuso de los recursos estatales puede traer consigo consecuencias no deseadas (Pinto-Duschinsky, 2002:74-80). Por ejemplo, si existe un límite de gasto permitido para los candidatos en las campañas electorales y, a su vez, los legisladores titulares pueden utilizar esos fondos públicos para supuestamente cumplir con sus funciones representativas, aunque en la práctica lo que realmente hacen es estar bajo un estado permanente de campaña para maximizar sus votos —como es el caso de México—, las reglas promue-

ven un doble efecto desequilibrante. Por un lado, los políticos titulares obtienen fondos públicos que los políticos retadores no pueden emplear y, por el otro, los titulares tienen incentivos para evadir los límites de gastos justificando sus actividades como relacionadas propiamente con el quehacer legislativo, de modo que tienen una ventaja sobre los retadores quienes no tienen acceso a los recursos.

Otra consideración subyacente al acceso privilegiado de los recursos es que, si bien promover la igualdad de género es un criterio importante para la legislación electoral, el modelo de financiamiento político actual sigue fomentado barreras de entrada. Vincular la asignación de fondos públicos a la igualdad de género proporcionaría a los partidos políticos incentivos para abordar el tema en serio y aumentar el número de mujeres candidatas. Por ejemplo, Francia introdujo una reforma electoral en el año 2000 con el propósito de sancionar el incumplimiento de la regla de paridad; en tal sentido, un partido político puede perder una parte de su financiamiento público si existe una diferencia del más de 2% entre el número de candidatos hombres y mujeres. Otro caso ha sido Portugal, donde se introdujo una reforma similar en 2006, al requerir que al menos el 33% de los candidatos fueran mujeres, y estipular que los partidos perderían el 50% del financiamiento público si el género estuviera representado por debajo del 20% en el parlamento. Irlanda también introdujo una medida similar en el año 2012, al fijar que como mínimo el 30% de los escaños en el legislativo estuviera ocupado por mujeres, so pena de perder hasta el 50% del financiamiento público en caso de incumplimiento. No obstante, uno no puede perder de vista que estas medidas pueden tener un impacto limitado en contextos donde los partidos políticos recurren a fuentes de autofinanciamiento legales o ilegales, en la medida que estos pueden optar por pagar la sanción en lugar de nominar más mujeres candidatas.

Por otro lado, a pesar de que existe una tendencia general a promover el financiamiento público directo e indirecto, la cuestión precedente de si las disposiciones han reducido los niveles de corrupción percibida sigue siendo un tema controversial. Por ejemplo, Avi Ben-Bassat y Momi Dahan (2015) utilizando el conjunto de datos de IDEA Internacional, para los cuales se disponen datos de México, han demostrado consistentemente que allí donde los países comparten una regulación estricta a las contribuciones privadas, junto con un amplio financiamiento público, los niveles de corrupción percibida no disminuyen. Más importante aún, que la introducción de un límite obligatorio a las contribuciones privadas puede tener efectos positivos o negativos sobre el nivel de corrupción; no obstante, en países donde la capacidad para ejecutar obligatoriamente la ley es caracterizada como selectiva, los políticos tienen fuertes incentivos para encontrar formas de soslayar tales regulaciones, de la misma manera que una tasa de impuestos más alta afecta la conducta que justifica la evasión fiscal. En suma, más regulaciones conducen a más corrupción.

Otro de los desafíos crecientes, sin duda, ha sido encontrar mejores esquemas de asignación del financiamiento público indirecto, los cuales, buscan garantizar una igualdad de influencia entre los partidos. Sin embargo, los criterios de asignación vinculados a los resultados electorales pasados permiten a los partidos *mainstream* depender más

fuertemente del financiamiento público, mientras que los nuevos competidores o los pequeños partidos no pueden beneficiarse de ello. Este escenario puede reforzar lo que en ciencia política se denomina cartelización de los partidos políticos (Katz y Mair, 1995).

Según Richard Katz y Peter Mair (1995), el incremento de las subvenciones públicas modifica la orientación e incentivos de los partidos políticos por su dependencia al Estado. De tal modo, más que competir para ganar o mantener el apoyo electoral, los partidos tienen un fuerte incentivo para conformarse con el hecho de garantizarse el acceso compartido al Estado con otros partidos. En consecuencia, los partidos dejan de operar como intermediarios (*brokers*) entre la sociedad civil y el Estado, y se convierten en meros agentes del Estado. Si bien Katz y Mair (1995) argumentan que los partidos cártel no son un punto final del desarrollo de los partidos, su presencia tiende a generarse como una respuesta a los sentimientos antipartidistas que, paradójicamente, ellos mismos han fomentado. Este escenario es riesgoso porque sin duda abre las puertas a rupturas democráticas donde partidos antisistema y políticos populistas —tanto de izquierda como de derecha— buscan convertirse en una alternativa real al pobre desempeño de los partidos (*cf.* Levitsky y Loxton, 2013).

TABLA 2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO

|  |
|--|
| Acceso permanente y gratuito a todas las estaciones de radio y a los canales de TV que operan en el país. El INE tiene el poder —como autoridad única que puede administrar el tiempo de emisión del Estado en determinados horarios— para garantizar los derechos de acceso de los partidos políticos en todas las elecciones realizadas en el país.  |
| Es importante señalar que el tiempo de radio y televisión utilizado con fines electorales forma parte de los impuestos pagados por las empresas de radiodifusión. El INE es la única autoridad con poderes constitucionales para comprar tiempo adicional, en caso de ser necesario.   |
| Durante los periodos no electorales, el tiempo disponible para los propósitos electorales es de 5 minutos 45 segundos en televisión, y 7 minutos y 48 segundos en radio. De esta cifra, el 50% es distribuido equitativamente entre todos los partidos políticos. Esto implica unos 3 minutos en la televisión y unos 4 minutos en la radio, divididos en espacios de 20 segundos; y un programa mensual de 5 minutos para cada partido político. El 50% restante es utilizado por el INE para sus propios fines o para otras autoridades electorales. |
| Durante los periodos electorales, la distribución del tiempo distingue claramente entre los periodos de precampaña, los cuales ascienden a 30 minutos por día por emisora o canal de televisión, y los de campaña, los cuales se incrementan a 41 minutos para cada medio, aunque no igualmente distribuidos, pero sí con la misma fórmula de proporcionalidad que es utilizada para el financiamiento público directo: 30% por igual y 70% según el número de votos obtenidos en la anterior elección para la Cámara de Diputados.                    |
| Durante los periodos electorales (precampañas y campañas) el tiempo es dividido en espacios de 30, 60 y 120 segundos, los cuales son distribuidos entre las 6:00 a.m. y las 11:59 p.m.   |
| Los candidatos independientes también tienen derecho a recibir tiempo gratuito en la radio y la televisión. Para estos propósitos, son considerados como un partido político único, y el tiempo apropiado es asignado por igual entre todos ellos.   |

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

Por su parte, los partidos políticos también tienen derecho a recibir financiamiento privado como ingreso permanente y para cubrir los gastos de campaña. La regulación del financiamiento privado sigue siendo un tema bastante complejo de abordar, ya que con frecuencia supone un debate sobre la mejor manera de lograr valores políticos divergentes: la libertad de expresión *vi-à-vis* la protección del interés público mediante la igualdad de condiciones (Falguera *et al.*, 2014). La justificación teórica común para restringir el financiamiento privado es que tales contribuciones están relacionadas con el grado de influencia que los donantes individuales sobre el resultado de las elecciones o sobre el proceso de formulación de políticas pueden tener después de las elecciones (Scarrow, 2007). Para ello, algunos países vinculan los límites de contribución con los ingresos del donante. Este es el caso de las empresas en Brasil, por ejemplo, donde pueden contribuir hasta el 2% de su volumen de ventas, mientras que el límite es del 10% de los ingresos para los ciudadanos individuales. En este caso, el diseño de los límites de contribución hace que los donantes sean bastante desiguales según la ley. Un ciudadano con un ingreso más alto puede contribuir más que otros que ganan menos (Falguera *et al.*, 2014:139-140).

En consecuencia, si el límite de financiamiento privado es alto, tenderá a tener poco impacto, mientras que si el límite es bajo, los donantes, los partidos políticos y los candidatos buscarán emplear estrategias para eludir tales límites, probablemente mediante la división y canalización de las donaciones a través de múltiples donantes (Ben-Bassat y Momi, 2015). Según la OCDE (2016), para mitigar los riesgos del financiamiento privado relacionados con la contratación pública, el 74% de los países de la OCDE prohíben donaciones a partidos políticos de corporaciones que tengan contratos gubernamentales o compartan propiedades parciales con el gobierno. En los Estados Unidos, se prohíbe a los contratistas que proporcionen bienes y/o servicios al gobierno federal o cualquier departamento o agencia afiliada a hacer cualquier contribución a cualquier partido político, comité de acción política o candidato durante una elección federal. En Austria están prohibidas las donaciones de las corporaciones si el Estado tiene una participación de por lo menos el 25%. En Chile, la prohibición se aplica a los casos en los cuales el monto del contrato representa más del 40% del ingreso anual de la corporación. Para el caso mexicano, la ley específica y regula cuatro fuentes de financiamiento privado para los partidos y las limitaciones de tales ingresos:

TABLA 3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

|   |
|---|
| De los miembros, que comprenden los pagos ordinarios y extraordinarios de los miembros y las contribuciones de sus organizaciones sociales, cuyas cantidades y frecuencia son libremente determinadas por cada partido político. También incluye los pagos voluntarios y personales que los candidatos de cada partido contribuyen para sus propias campañas. |
| De los partidarios, incluyendo todas las donaciones y contribuciones, en dinero o bienes, libre y voluntariamente hechos por personas o corporaciones mexicanas que residan en el país, siempre que no formen parte de las categorías específicamente prohibidas por la ley.  |

Autofinanciamiento, que se refiere a todos los ingresos obtenidos por actividades de promoción, tales como conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, eventos culturales, ventas de publicaciones o similares que se realizan para recaudar fondos y el órgano interno del partido encargado de sus finanzas establece los techos.

De los rendimientos financieros, que comprenden los rendimientos generados a través de los fondos que los partidos políticos pueden crear con su propio patrimonio en los bancos mexicanos.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

A su vez, la legislación electoral señala los diferentes organismos públicos y privados, nacionales y extranjeras, que tienen proscrito hacer contribuciones y donaciones a los partidos políticos, ya sea en dinero o en bienes, por sí mismos o a través de terceros. Entre ellos están: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial tanto a nivel federal como a nivel entidades federativas y ayuntamientos, los organismos de la administración pública en sus tres niveles de gobierno, los sindicatos, los ministros religiosos o grupos de cualquier religión o secta, los partidos políticos extranjeros, las personas morales o las corporaciones, las organizaciones internacionales de cualquier naturaleza, las personas que viven o trabajan en el extranjero y las corporaciones mercantiles mexicanas.

TABLA 4. PRINCIPALES RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO PRIVADO

Para las elecciones presidenciales, los límites máximos deben ser igual al 20% de los fondos públicos para gastos de campaña establecidos para todos los partidos en el año de las elecciones presidenciales.

Para los miembros de mayoría relativa de la Cámara de Diputados, el monto es el resultado de dividir los límites máximos para la campaña presidencial en 300, es decir, en el número de distritos en los cuales se divide el territorio para los representantes de la Cámara Baja.

Para cada uno de los miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de mayoría (por entidad federativa), el techo máximo es obtenido del resultado de multiplicar los techos para los representantes de la Cámara Baja por el número de distritos comprendidos por la entidad, pero sin considerar un número de distritos de más de 20.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

Si bien, las contribuciones privadas son un canal de participación política, en contextos donde tal financiamiento no es adecuadamente regulado, el dinero se convierte en un medio para la influencia indebida y la captura de las políticas por poderosos grupos de interés. Sin embargo, existen varias alternativas para pensar que tales fondos —bajo reglas claras, continuas y transparentes—, pueden introducirse para sustituir el financiamiento público que reciben los partidos políticos nacionales a nivel local, dado su acceso injustificado a recursos públicos adicionales que tienen aun y cuando no logran alcanzar en las entidades federativas los umbrales mínimos para conservar el registro y tener derecho a tales beneficios. El financiamiento público a nivel estatal sólo debe ser garantizado para aquellos partidos y candidatos que compiten exclusivamente en el ámbito local.

Según la OCDE (2016), una propuesta que ha generado buenos resultados es el sistema de fondos equivalentes (*matching fund system*), utilizado en Estados Unidos —en parti-

cular en Nueva York— y Alemania, donde el gobierno combina la totalidad o parte de los fondos recaudados en privado para todos los actores políticos en competencia. Dado que este sistema estimula a que todos los partidos se esfuercen en permanecer activos en la recaudación de fondos privados, el riesgo de premiar a los partidos que tengan mejores contactos comerciales se reduce. No obstante, la piedra angular de esta regulación es encontrar un equilibrio entre las disposiciones de transparencia y la protección de datos personales, dado que los donantes pueden simplemente no preferir que sus afinidades políticas se conviertan en un tema de escrutinio público y mediático. O incluso, bajo algunas otras circunstancias, los donantes pueden temer que sean objeto de discriminación en la adjudicación de contratos públicos si es conocido que respaldan públicamente a otro partido. En algunos países, para mitigar tales riesgos asociados, las identidades de los donantes sólo se revelan cuando sus contribuciones superan un cierto umbral.

Por ejemplo, en la República Checa, la Ley de Partidos y Movimientos Políticos exige que todos los partidos políticos registrados —independientemente de que reciban o no fondos públicos— presenten un informe sobre sus finanzas a la Cámara de Diputados el 1 de abril del año siguiente. Tal informe financiero anual debe incluir información detallada sobre todos los ingresos recibidos; para ello, la Ley de Partidos y Movimientos Políticos proporciona una lista de fuentes de ingresos y gastos permitidos y prohibidos. Dado que no existe un umbral de divulgación, todas las donaciones, independientemente de su importe, deben ser reportadas, incluidos los nombres y direcciones de los donantes o, en el caso de las personas jurídicas, sus nombres comerciales, direcciones y números de identificación. En Finlandia, los partidos políticos están obligados a presentar un formulario de divulgación ante la Oficina Nacional de Auditoría si el valor de una contribución individual o el valor total de varias contribuciones de los mismos donantes supera los 1 500 euros por año. En este contexto, la suma de las múltiples contribuciones recibidas de un mismo donante y reportarlas como una única contribución de campaña es crucial para evitar la elusión de las normas umbral (Falguera *et al.*, 2014:28-30; OCDE, 2016:67-70).

Para el caso de México, los partidos políticos deben nombrar un organismo interno encargado de recibir y administrar los recursos, así como también presentar informes anuales —antes y durante la campaña—, sobre el origen, la cantidad, el destino y el uso de los ingresos recibidos a través de cualquier tipo de financiamiento.

TABLA 5. INFORMES QUE DEBEN PRESENTAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

|  |
|--|
| <p>Informe anual dentro de los 60 días posteriores al último día del mes de diciembre del año fiscal que se reporta. En este informe, los partidos políticos deben enumerar todos los ingresos y gastos ordinarios que deben ser claramente contabilizados, incluyendo un informe combinado de su patrimonio, los gastos asignados a sus procesos internos de selección y precampañas y los ingresos obtenidos para su financiamiento. Este informe debe ser autorizado y firmado por un auditor externo nombrado por el propio partido.</p> |
|--|

|  |
|--|
| <p>Informes trimestrales: durante los años no electorales, dentro de los primeros 30 días después del final de cada trimestre con propósitos informativos. Los partidos políticos deben reportar los ingresos y gastos ordinarios.</p> |
|--|



Informes previos a la campaña: dentro de los primeros 30 días posteriores a la finalización de las precampañas, los partidos políticos deben presentar un informe para cada uno de los precandidatos registrados, especificando el origen, importe y gastos realizados, así como una lista de los candidatos que no presentaron su información según la ley.

Informes de campaña: los partidos políticos deben presentar un informe para cada candidato cada 30 días desde el inicio de la campaña y presentarlo dentro de los tres días después de cada periodo de 30 días concluye. Los candidatos independientes también deben presentar estos informes.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

A su vez, el control y supervisión de los recursos de los partidos políticos y sus campañas es responsabilidad de la unidad especializada del INE, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF). La UTF revisa todos los informes presentados por partidos políticos y candidatos, monitoreando en mayor medida si estos han recibido apoyo financiero de fuentes legales. Para cumplir con estos propósitos, es importante señalar, no está limitado por el secreto bancario, fiscal o fiduciario. Así, el INE ha creado recientemente el Registro Nacional de Proveedores como un instrumento que le permite a la UTF verificar las personas y entidades que celebran contratos de bienes y servicios con partidos políticos y candidatos independientes. Si son detectados errores u omisiones, la UTF solicita al partido político o al candidato que presente la información correcta durante un período de tiempo específico. Una vez que la UTF concluye la revisión de los informes, presenta a la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE un proyecto de resolución que contiene tanto los resultados como las conclusiones de la revisión de los informes, la mención de errores o irregularidades contenido, así como aclaraciones o correcciones presentadas por los partidos después de haber sido notificados. Por su parte, la Comisión de Fiscalización analiza los resultados presentados por la UTF y determina un proyecto de resolución que es presentado ante el Consejo General, el cual, recibe el proyecto de resolución y puede o no ser aprobado, de modo que el Consejo siempre puede solicitar información adicional. Así, si los partidos políticos no están de acuerdo con la resolución aprobada por el Consejo General, pueden apelarla ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, facultado para solicitar una nueva revisión o de resolver la apelación de manera definitiva.

Este marco descriptivo general es importante para señalar el hecho de que debido a las nuevas obligaciones obtenidas como autoridad única encargada de revisar los informes financieros de los partidos políticos tanto a nivel federal como local, el INE analiza, según datos reportados a IDEA Internacional (2014), aproximadamente 25 mil informes de campaña, en una fecha límite que no puede superar los 37 días después del día de la elección, o antes de que la elección sea declarada válida. Este es un aspecto crítico que compromete las dimensiones de *answerability* y *enforcement* de la noción de rendición de cuentas, por el hecho de que la transparencia no es sinónimo de cumplir con reportar grandes cantidades de información. De hecho, grandes cantidades de información o información presentada de forma inadecuada, puede tener un efecto contrario sobre los ciudadanos. Por ello, una alternativa práctica tiene que estar dirigi-

da a la publicación en línea de los informes finales sobre la información financiera de los partidos, de modo que también provea un riguroso examen por parte de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. Con el fin de permitir una divulgación completa y proactiva, la OCDE (2016:72-74) prescribe que los datos deben ser oportunos, fiables, accesibles e inteligibles. Esto es, todos los informes deben ser presentados y publicados en un formato estandarizado y legible por computadora a fin de garantizar su comparabilidad, claridad y entendimiento.

Por último, el INE tiene el poder de imponer sanciones a los partidos políticos o a los candidatos independientes que violan las leyes relativas a los procedimientos de financiamiento, tanto en los periodos electorales como no electorales. Las infracciones enmarcadas por la legislación electoral mexicana están relacionadas a menudo con la rendición de cuentas inadecuada, exceder los límites de gastos, utilizar fuentes o cantidades de financiamiento ilegal, superar los límites máximos de los gastos de campaña en un 5% o más y recibir o utilizar recursos de origen ilícito o público. Para ello, el INE aplica una escala escalonada de sanciones, las cuales van desde la amonestación pública hasta la reducción del subsidio público, pero la pena, en teoría, es proporcional a la infracción: cuanto mayor es la infracción, más severa es la pena. Para las violaciones graves y repetidas de las obligaciones financieras, el INE prevé la posibilidad de que un partido pueda perder su estatus legal. En consecuencia, la ley estipula que las violaciones deben ser acreditadas objetiva y materialmente, y se asume que son determinantes cuando la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar es inferior al 5%.<sup>8</sup>

## CONCLUSIONES

El diseño y rediseño de las regulaciones de financiamiento político es, en sí mismo, un proceso reactivo, es decir, una respuesta a las fallas y/o demandas de los grupos interesados. Sin embargo, en la ciencia política no existe un consenso sobre cuáles son los paquetes de políticas que han demostrado ser más eficaces para regular el financiamiento político disponible para campañas y actividades ordinarias. Hoy día, la teoría de Pippa Norris (2006) sobre la relación del dinero en la política sigue siendo un punto de referencia (*benchmark*) para evaluar el impacto de una reforma de financiamiento con base en cuatro principios normativos: la calidad de la gobernanza democrática, con énfasis en la conveniencia de establecer regulaciones que promuevan una competencia equitativa entre los partidos, la integridad electoral, los principios de transparencia y la divulgación y las oportunidades para la participación inclusiva.

Norris (2006) afirma que la combinación de las políticas regulatorias más adecuadas para un contexto dado está supedita a la importancia valorativa que cada comunidad política atribuya a tales principios normativos. De tal modo, si uno tuviera que ponderar de forma igual estos principios normativos, un método potencial para el diseño o rediseño de una reforma de financiamiento política tendría que hacerse a la luz

<sup>8</sup> Este ha sido el caso de la reciente elección en Coahuila.

del óptimo de Pareto de la teoría económica. Es decir, “una combinación óptima de políticas regulatorias bajo una condición en la cual ningún principio normativo puede ser fortalecido sin que ningún otro principio normativo sea debilitado por la misma reforma” (Norris *et al.*, 2006:44). Este marco, puede proveer mejores incentivos para recuperar la confianza pública tanto en las elecciones como en los partidos, en la medida en que proporciona a los votantes un instrumento eficaz con el cual contar para castigar o premiar a los políticos electos.

Así, este ensayo ha confrontado las principales categorías de regulación para el caso mexicano, a la luz de la evidencia acumulada por la ciencia política, así como las bases de datos de IDEA Internacional (Falguera, Jones y Ohman, 2014) y la OCDE (2016), de modo que uno pueda estar mejor equipado para comprender las consecuencias de la introducción de tales regulaciones y su implementación *de facto*. No obstante, este ensayo ha sugerido algunas propuestas de política que podrían ayudar a optimizar la regulación y el empleo del dinero en la política para el caso mexicano: la eliminación del financiamiento local de los partidos políticos nacionales, dada su injustificada introducción en el régimen actual, así como la valoración de un sistema de fondos equivalentes (*matching fund system*) para la competencia electoral local, la modificación del umbral de acceso al financiamiento público directo al 3,5% de los votos válidamente emitidos (Falguera *et al.*, 2014), dadas las directrices de la OSCE/Comisión de Venecia sobre regulación de partidos políticos, las cuales sugieren que el umbral para recibir financiamiento público (*pay-off threshold*) debe ser inferior al umbral electoral (*electoral threshold*) (OSCE/ODIHR y Venice Commission, 2010), de lo contrario, es más difícil para los partidos emergentes y/o pequeños entrar en la esfera política y competir en condiciones justas con partidos mejor establecidos. Y finalmente, vincular la asignación de fondos públicos a la igualdad de género, de modo que la regla proporcione los incentivos adecuados para que los partidos políticos aumenten el número de mujeres candidatas en la política.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, C.J., y Y.V. Tverdova (2003), “Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies”, *American Journal of Political Science*, 47(1), 91-109.
- Ben-Bassat, A., y D. Momi (2015), “The Regulation of Political Finance and Corruption”, *Electoral Law Journal*, 13(3), 1-17.
- Falguera, E., S. Jones, y M. Ohman (eds.) (2014). *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance* (1a. ed.), Strömborg: International IDEA.
- Finnemore, M., y K. Sikkink (1998), “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, 52(4), 887-917.

- Franklin, M.N., S. Soroka y C. Wlezien (2014), "Elections", en M. Bovens, R.E. Goodin, y T. Schillemans (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (1a. ed.), New York: Oxford University Press, pp. 389-404.
- Holland, A.C. (2016), "Forbearance", *American Political Science Review*, 110(2), 232-246.
- Jones, M.P., S. Saiegh, P.T. Spiller y M. Tommasi (2002), "Amateur Legislators — Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, 46(3), 656-669.
- Katz, R.S. y P. Mair (1995), "Changing Modes of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Levitsky, S., y J. Loxton (2013), "Populism and competitive authoritarianism in the Andes", *Democratization*, 20(1), 107-136.
- Lujambio, A. (2003), "México", en M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro, y D. Zovatto (eds.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 368-386)
- Manzetti, L., y C.J. Wilson (2007), "Why do corrupt governments maintain public support?", *Comparative Political Studies*, 40(8), 949-970.
- Medina, L.F., y S.C. Stokes (2007), *Clientelism as Political Monopoly* (1a. ed.), Chicago: University of Chicago Press.
- Norris, P. (2014), *Why Electoral Integrity Matters*, New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, A. Abel van Es, y L. Fennis (2006), *Checkbook Elections. Political Finance in Comparative Perspective* (1a. ed.), Sydney: The Electoral Integrity Project.
- OCDE, (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture* (1a. ed.), Paris: OECD Public Governance Reviews, recuperado a partir de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>
- O'Donnell, G. (1999), "Horizontal Accountability in New Democracies, en A. Schedler, L. Diamond, y M.F. Plattner (eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1a. ed., pp. 29-52
- Olsen, J.P. (2014), "Accountability and Ambiguity", en M. Bovens, R. E. Goodin, y T. Schillemans (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press, 1a. ed., pp. 106-123.
- OSCE/ODIHR y Venice Commission (2010), *Guidelines on Political Party Regulation*, 1a. ed., Venice: CDL-AD, recuperado a partir de [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e)

- Pinto-Duschinsky, M. (2002), "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy*, 13(4), 69-86.
- Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, (S. Mastrangelo, trad., 1a. ed.), Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_, (2012), "La democracia como resultado contingente de conflictos" en J. Elster y R. Slagstad (eds.), M. Utrilla de Neira (trad.), *Constitucionalismo y democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, 1a. ed., pp. 89-110
- \_\_\_\_\_, S.C. Stokes y B. Manin (1999), "Elections and representation" en A. Przeworski, S.C. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, New York: Cambridge University Press, pp. 29-54.
- Ramos-Francia, M., A.E. Noriega y C.A. Rodríguez-Pérez (2017), "Uso de agregados monetarios como indicadores de la evolución futura de los precios al consumidor: crecimiento monetario y meta de inflación" *El Trimestre Económico*, 84(333), 5-70.
- Scarrow, S.E. (2007), "Political Finance in Comparative Perspective", *Annual Review of Political Science*, 10(1), 193-210.
- Schedler, A. (1999), "Conceptualizing Accountability", en A. Schedler, L. Diamond, y M.F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 13-28.
- Stokes, S.C. (2005), "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina", *American Political Science Review*, 99(3), 315-325.
- \_\_\_\_\_, (2007), "Political Clientelism", en C. Boix y S.C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press, 604-627.
- Wolinetz, S.B. (2012), "Más allá del partido catch-all: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas", en J.R. Montero, R. Gunther, y J.J. Linz (eds.), E. Monterroso Casado (trad.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos desafíos*, Madrid: Trotta, 127-161).

HÉCTOR SEBASTIÁN ARCOS ROBLEDO. Egresado de la licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de Guanajuato. Actualmente se desempeña como investigador en dos organizaciones relacionadas con temas tales como la seguridad, el gobierno y la población. Correo electrónico: hs.arcosrobledo@gmail.com