



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

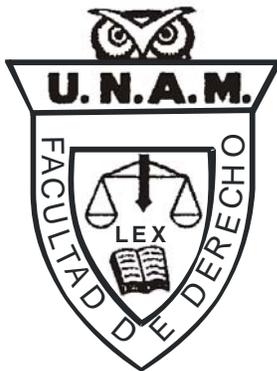
LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE
FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS
EN MÉXICO

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

CARLOS HERNÁNDEZ VÁZQUEZ



ASESOR: LIC. JEAN PAUL HUBER OLEA Y CONTRÓ

CIUDAD UNIVERSITARIA

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO**

Cd. Universitaria, D. F., noviembre 20 de 2008.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **HERNÁNDEZ VÁZQUEZ CARLOS**, con número de cuenta 403027769 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**" realizada con la asesoría del profesor **Lic. Jean Paul Huber Olea Y Contró**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
ENCARGADO DEL SEMINARIO**



DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ

**JEAN PAUL HUBER OLEA Y CONTRÓ
ABOGADO**

**DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ
ENCARGADO DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.
P R E S E N T E**

Habiendo recibido la tesis “**LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**” elaborada por el alumno **Carlos Hernández Vázquez**, y toda vez que llena todos los requisitos de la Ley, otorgo mi voto aprobatorio considerando que dicha tesis es un trabajo serio de investigación jurídica que reúne méritos suficientes para sustentarse en examen profesional.

Ciudad de México, 19 de Noviembre 2008.

Atentamente



LIC. JEAN PAUL HUBER OLEA Y CONTRÓ

**A mis padres
y hermana**

**Agradezco a la
Universidad Nacional Autónoma de México
y a su Facultad de Derecho.**

**No puedo evadir el reconocimiento a mis maestros,
que por su dedicación a la docencia
y al conocimiento, me motivaron a lo largo
de los años que duró mi estancia
en la Facultad de Derecho,
especialmente expreso mi gratitud a:
Dr. Alfredo Rosas García,
Lic. Quezada Hernández,
Lic. Rogelio Paredes Pérez,
Lic. Federico Jesús Gutiérrez
Martínez Del Campo,
Mtro. Mejía Guízar,
Dr. Flavio Galván Rivera,
Dr. Omar Olvera de Luna,
Embajador Hermilo López-Bassols
y al Lic. Jean Paul Huber Olea y Contró,
asesor de la presente Tesis.**

**A mis amigos y compañeros
de la Facultad de Derecho**

INDICE

Introducción	1
I.- Generalidades y antecedentes de los partidos políticos	
1.1. Denominación de partido político	4
1.1.1 Organizaciones políticas	
1.1.2 Clasificación de partidos políticos	
1.1.3 Sistema de partidos	
1.2 Origen de los partidos políticos	19
1.2.1 Génesis de los partidos políticos	
1.2.2. Génesis de los partidos políticos en México	
II.- Consideraciones del financiamiento a partidos políticos	
2.1 Tipos de Financiamiento de partidos políticos	39
2.1.1 Autofinanciamiento	
2.1.2 Financiamiento público	
2.1.3 Financiamiento privado	
2.1.4 Financiamiento mixto	
2.2 Medios de comunicación	51
2.3 La racionalidad electoral	58
2.4 Mecanismos de control	59
2.4.1 Financiamiento irregular	
2.4.2 Límites y prohibiciones en el financiamiento a partidos políticos	
2.4.3 Fiscalización	
2.5 Información y Divulgación	73
2.6 Autoridades encargadas de conducir y ministrar el sistema de financiamiento a partidos políticos	75
2.7 Régimen de sanciones	77
2.8 La importancia de los entes externos	80

III. El financiamiento de partidos político; una visión comparada	
3.1 Antecedentes generales	83
3.2 El universo Anglosajón: Estados Unidos, Canadá y Reino Unido	85
3.2.1 Estados Unidos de América	
3.2.2 Canadá	
3.2.3 Reino Unido	
3.3 Europa continental: Francia, Alemania, Suecia y España	103
3.3.1 Francia	
3.3.2 Suecia	
3.3.3 Alemania	
3.3.4 España	
3.4 América Latina: Argentina, Brasil, Chile y Colombia	119
3.4.1 Argentina	
3.4.2 Brasil	
3.4.3 Chile	
3.4.4 Colombia	
IV. El financiamiento de partidos políticos en México	
4.1 Antecedentes	135
4.2 La transición de la reforma electoral de 1996 a 2007	140
4.3 Fundamento constitucional	146
4.4 Sistema de financiamiento a partidos políticos	148
4.4.1 Financiamiento público	
4.4.2 Autofinanciamiento	
4.4.3 Financiamiento privado	
4.5 Medios de comunicación	164
4.6 Precampañas	173
4.7 Mecanismos de control	178
4.7.1 Límites y prohibiciones que contempla el sistema de financiamiento de partidos políticos	
4.7.2. Fiscalización	

4.8 Autoridades encargadas de conducir y ministrar el financiamiento de partidos políticos	187
4.8.1 Instituto Federal Electoral	
4.8.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	
4.9 Régimen de sanciones	195
4.10 Información, divulgación y transparencia	203
Conclusión	205
Bibliografía	216

INTRODUCCIÓN

El financiamiento a partidos políticos es un fenómeno presente desde la etapa embrionaria de los partidos políticos, en consecuencia, han ido evolucionando a la par; mientras que los partidos políticos se han consolidando como las principales instituciones de representatividad de la sociedad, por otro lado, el financiamiento es hoy en día uno de los principales elementos que condicional al sistema político, por eso sorprende que su análisis y estudio haya demorado tanto tiempo en llamar la atención de los doctrinarios.

Hace poco más de dos décadas el financiamiento a partidos políticos no formaba parte de los principales tópicos de discusión que rodea la teoría general de los partidos políticos, sin embargo, nadie puede negar que su importancia es trascendental para el funcionamiento del sistema político de cualquier país.

El financiamiento a partidos políticos es imprescindible para configurar el sistema político-electoral de un Estado, ya que es uno de los elementos que determinan el número de integrantes que componen al propio sistema y la capacidad que tienen para atraer ciudadanos y electores que concuerden con los objetivos de algún partido político en particular. Los sistemas de financiamiento a partidos políticos pueden contribuir para que las estructuras del sistema político-electoral se cierren o abran en mayor o menor medida¹ hacia la sociedad, lo que invariablemente se relaciona con la propia naturaleza de los partidos políticos, ya que si se alejan mucho de los ciudadanos, los partidos políticos dejan de ser instituciones de representación.

En la gran mayoría de los países occidentales, el incremento de los costos de la política está determinado en buena medida por dos elementos complementarios: la profesionalización de la política y con ella la de sus componentes², como lo son los partidos políticos y los candidatos, así como la necesidad imperativa que tienen los partidos para garantizar su presencia en los medios de comunicación masiva, debido a que la evolución de la sociedad misma, ha

¹ Mair, Meter, "Party Systems and Structures of Competition" ubicado en Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective, Sage Publications, Thousand Oaks, Londres, 1996, pp. 83-105

² Panebianco desarrolla el concepto de "partido profesional-electoral", que plantea, entre otras cosas, la necesidad que tienen estas agrupaciones políticas para sostener su estructura con volúmenes y recursos que rebasan las aportaciones de simpatizantes y militantes, contrariamente a los partidos de clase.

provocado que los partidos y/o candidatos sin presencia en los medios simplemente no existen para el electorado.

Lo anterior explica la trascendencia que tiene el dinero en la política, por lo tanto, el sistema de financiamiento que adopta cada Estado condiciona la forma en que los partidos se hacen de fondos, en como se conducen a lo largo de las contiendas electorales y como se relación con la ciudadanía. Una mala regulación en el origen de los fondos que financian a cada partido político y la forman en que estos conducen su contabilidad, puede poner en peligro la independencia del sistema político y propiciar la inequidad de la competencia electoral, lo que puede originar desconfianza en la ciudadana tanto de los partidos políticos como de los candidatos, e incluso, propiciar que la sociedad dude de la legitimidad de un proceso electoral.

Ha si lo han demostrado diversos escándalos presentes alrededor del mundo, ejemplos por demás significativos es el caso Watergate en los Estados Unidos o el del expresidente colombiano Ernesto Samper, el primero relativo a contribuciones ilegales provenientes de entes privados, y el segundo, por recibir dinero del narcotráfico durante su campaña electoral.

Si algo nos ha enseñado la experiencia de las democracias occidentales es la inexistencia de soluciones sencillas frente a estos complejos problemas,³ y quizás por ello cada gran reforma en materia de financiamiento a partidos políticos es precedida de una ola de escándalos momentáneos. Considerando este horizonte, quizás valdría la pena preguntarnos si el acercamiento hasta ahora ha sido el correcto, de esta manera, en lugar de esperar nuevos escándalos para cambiar el sistema, quizás lo que en realidad deberíamos hacer es adelantarnos y establecer un camino de acuerdo a la voluntad del Estado, que determine a donde quiere y necesitar dirigir su política en materia de financiamiento.

No existen sistemas de financiamiento iguales entre una nación y otra, si bien existen similitudes, ninguno ha tratado de edificar un sistema político idéntico al de otro país debido a que cada uno brinda soluciones distintas a problemas diversos que nacieron de necesidades particulares. Este hecho no ha permitido construir una teoría general de partidos políticos y que elimina toda posibilidad para que los sistemas puedan ser comparados entre sí, sin guardar las debidas proporciones.

³ Pinto-Duschinsky, Michael, "Party and Candidate Financing" Ace Project, www.aceproject.org

Pero si ninguna nación posee un sistema de financiamiento idéntico a otra, ni tampoco existe una teoría general que nos permita concluir si un sistema de financiamiento a partidos políticos funciona correctamente, y en consecuencia, sea objeto de imitación, entonces surgen algunas preguntas: ¿Cómo podemos saber si las medidas que vamos adoptando para nuestro sistema de financiamiento a partidos políticos son las indicadas?, o bien, ¿Si el sistema con el que contamos es el adecuado? Estas preguntas deben ser respondidas por cada Estado a la luz de sus características, bajo parámetros bien definidos que trataremos de explicar en el capítulo 2 de la presente Tesis junto a los demás elementos que constituyen el sistema de financiamiento a partidos políticos.

Posteriormente, en el tercer capítulo, haremos un breve estudio comparado por regiones, para comprobar que cada país ha adoptado sistemas diferentes, y determinar cuales han funcionado mejor de acuerdo a los parámetros señalados en el capítulo anterior. Por último, analizaremos a la luz de lo estudiado hasta este momento, el caso muy particular de México.

Para comprender la naturaleza que rodea al sistema de financiamiento a partidos políticos mexicano, es necesario analizar sus antecedentes así como el momento en el que nos encontramos ahora, elementos que nos ayudaran a llegar conclusiones claras y concretas, para posteriormente, proponer un camino en la materia que podamos desarrollar a mediano y largo plazo, lo que sin duda alguna, implicará un gran esfuerzo para cada una de las partes que componen al sistema político, no obstante, nunca nadie ha dicho que la estructuración y la reforma de un sistema de financiamiento a partidos políticos sea una tarea fácil.

I. GENERALIDADES Y ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS

1.1. Denominación de partido político

El vocablo “partido”, proviene del verbo latino *partire*, que significa “dividir”⁴; sin embargo la acepción de partido político ha derivado en diversas interpretaciones con el paso del tiempo, hasta alcanzar su concepción contemporánea que se entiende compleja, elaborada y distintiva en su conformación. Si bien es cierto que el vocablo de partido político se consolida a finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, esto no implica que el uso del vocablo haya sido exclusivo de estos tiempos, por el contrario, la denominación posee una gran antigüedad; así lo podemos constatar cuando apreciamos que la denominación de partido aparece a lo largo de la historia de la guerra del Peloponeso de Tucídides e incluso fue utilizado para designar algunos actores de la vida política de la Roma republicana o de la Edad Media.⁵

La denominación de partido político ha ido evolucionando al paso de las décadas, a la par que su aceptación en el ámbito político y cultural. Los partidos políticos fueron blanco de diversas críticas de doctrinarios reconocidos como lo fueron; Thomas Jefferson, quien consideró a los partidos políticos perjudiciales para el mismo sistema político⁶, por su parte Hume aceptó a los partidos como una consecuencia desagradable y apenas como una condición del gobierno libre⁷, Rousseau entendió a los partidos políticos como entes intermedios entre el pueblo y el gobierno, que interfería con la cabal proyección de la voluntad general;⁸ estas primeras críticas, se pueden entender someramente, debido a que durante los periodos de las revoluciones francesa y americana, las denominaciones de partido político partieron de un principio referencial, positiva o negativamente entendido, como lo fue la idea de la “voluntad general” expresada por Rousseau. Más severo fueron las declaraciones de Tocqueville quién concibió a “los partidos como un mal inherente a los gobiernos libres”⁹, palabras que se pronunciaron en los tiempos en que las grandes revoluciones coincidieron con la época de los grandes partidos, es decir, entendidos negativamente, los partidos eran los promotores de la agitación y de los

⁴ De Andrea Sánchez, Francisco José, “Los partidos políticos. Su marco teórico – jurídico y las finanzas de la política.”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 55

⁵ Martínez Sospedra, Manuel, “Introducción a los partidos políticos”, Ariel, Barcelona, España, 1996 p.15

⁶ Esparza Martínez, Bernardino, “Derecho de los partidos políticos”, Porrúa, México, 2006, p.5

⁷ Sartori, Giovanni, “Partidos y sistemas de partidos I”, Madrid, Alianza Universidad, 1987. p.28

⁸ Morodo, Raúl, “Partidos y democracia: los partidos políticos en la Constitución española, Los partidos en España”, Labor, Madrid, 1976; p.6

⁹ “Les partis son un mal inhérent aux gouvernement libres”

cambios sociales; “Los grandes partidos vulneran a la sociedad, los pequeños la agitan, los unos la desgarran y los otros la depravan...”¹⁰

Por si fuera esto poco, la evolución de la acepción “partido político” ocasionó diversas confusiones entre los doctrinarios para diferenciarlo con respecto a otras organizaciones políticas, confundiendo las características de cada uno de ellas. Sin embargo, nadie tomó una posición clara y concreta que ayudará a diferenciarles, esto, hasta que Burke declarara que concebía a los partidos políticos como “un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su trabajo conjunto, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual están de acuerdo”¹¹. A pesar que estemos o no de acuerdo con la definición de partidos políticos que nos aporta Burke, no podemos negar que gracias a ella podemos afirmar que dicho concepto -el de partido político- se ha ido modificando con el simple transcurso del tiempo, en gran medida por los cambio que han vivido las sociedades, las ideologías, y las manifestaciones políticas y económicas, lo que ha dificultado la elaboración de una definición de partido político universalmente aceptada.

1.1.1 Organizaciones políticas

Tal como lo señaló Duverger, el partido político moderno se formó al momento en que se estableció una relación entre el electorado y las agrupaciones parlamentarias, y por lo tanto, está ligado al orden constitucional y democrático¹², sin embargo, esto no nos debe hacer creer que a pesar que los partidos nacen en torno a las elecciones y su organización, justifica su existencia, esto debido a que no nacen con dicho fin exclusivamente, en este orden de ideas Weber entendió a los partidos políticos como “formas de socialización que, descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen por fin proporcionar a sus dirigentes dentro de su asociación y otorgar por este medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales.”¹³

A partir de esta definición podemos concluir en primer lugar, que Weber no concibe a los partidos políticos por su papel electoral, y por lo tanto, considera que este no es su fin último de los partidos; por otro lado, establece que el partido es una asociación voluntaria, en

¹⁰ Les grands partis boulevérserent la société, les petites lagiten; les uns la déchirent e les autres la dépravent...

¹¹ *Op. Cit.* Supra 2, p.15

¹² Duverger, Maurice, “Los partidos políticos”, 3ª ed, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 21

¹³ Weber, Max, “Economía y sociedad”, 2º ed, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p.98

consecuencia, sus miembros activos son los beneficiarios primarios de la actividad que desempeñan, esto nos conduce a establecer que dichos beneficios se obtienen mediante fines determinados, para los cuales, se vuelve necesario la satisfacción de la exigencia de poder. Sin embargo, la definición weberiana encuentra su falla en algo importante, ya que en ningún momento permite diferenciar al partido de forma clara en relación a otros actores políticos organizados.

Dentro de estas organizaciones políticas que se encuentran en el mundo real, la más clara de las confusiones se presenta entre las facciones y los partidos políticos; esto se debe a que dentro de sus antecedentes, el partido político fue identificado como una organización de pequeños grupos con participación política mínima, quienes eran identificados bajo la denominación de facción¹⁴.

La facción en un primer acercamiento, es un verbo cuyo significado alude al término latino *facere*, lo que implica el hacer o actuar. El significado de la palabra *factio* pronto llega a indicar un grupo dedicado a un *facere* perturbador y nocivo; ¹⁵por lo que podemos determinar en una primera etapa, que las facciones son grupos integrados por pocos miembros, que producen divisiones en el gobierno y en los mismos partidos.

Es Giovanni Sartori quien explica con mayor claridad las diferencias que presentan los partidos y las facciones. Como primer apunte, Sartori señala que si bien los partidos son necesarios para la vida política de una sociedad, por el otro lado, las facciones no lo son, sencillamente estas existen¹⁶ y no son más que la expresión de conflictos personales, por lo que las diferencia sustancial con los partidos políticos son los procesos y las presiones a que se han de someter esos impulsos; es decir, Sartori identifica a la facción desde distintos ámbitos de conceptualización, como actos de rebelión o sedición, en el sentido de que las mismas facciones en todo caso subvierten el gobierno, pero también hacen impotentes a las leyes.

En consecuencia, la diferencia estriba en que los partidos son instrumentos para lograr beneficios colectivos, es decir, un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes. Los partidos vinculan al pueblo a un gobierno, a su vez, trabajan de acorde a

¹⁴ *Ob. Cit.* Supra 3, p. 1

¹⁵ *Ob. Cit.* Supra 1, p. 56

¹⁶ *Ob. Cit.* Supra 4, p.54

las propias capacidades del sistema a diferencia de las facciones, constituyéndose así como la parte de un todo, por el contrario, la facción no es más que una parte consagrada de sí misma, en consecuencia, la existencia y actuación de los partidos resultan funcionales para la legitimidad de la unidad política; al respecto es importante señalar que las facciones no deben confundirse con las corrientes o tendencias interpartidistas, ya que estas últimas interpretan la ideología del partido con matices distintos, pero sin llegar a alterar la organización interna del partido.¹⁷

Ahora podemos discernir ciertos elementos esenciales; el primero de ellos, es que si bien los partidos políticos son una “parte” de un todo, donde el partido es capaz de gobernar en aras del todo, es decir, a favor de un interés general, por otra parte, se requiere de la interacción con las diferentes partes que conforman el todo; es decir, la existencia de partidos en una sociedad supone el reconocimiento de la misma como espacio pluralista, que requiere de instrumentos que expresen esa pluralidad, lo que nos lleva a determinar, que si la comunidad política es concebida como un todo pluralista, entonces lo necesario será un todo formado por partes del plural. El partido tiene noción de que no se concibe a sí mismo, ni a la parte que representa, ni es concebido o percibido por los demás como un todo, sino que asume su condición de parte en un orden social, y es precisamente esta presunción, lo que da sentido a la competencia partidaria.

Los partidos son conductores de expresión, es decir, los partidos pertenecen en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación. En realidad los partidos políticos son instrumentos para que una fracción de la ciudadanía sea representada en el gobierno para expresar sus opiniones, exigencias y comentarios, dichas opiniones serán respaldadas por una fuerza que ejerce presión, dicha fuerza, son los partidos políticos, es decir, el partido respalda con su propio peso, las exigencias a las que se siente obligado a responder, debido al poder que le confirieron sus representados.

En consecuencia, podemos afirmar que si bien todo partido político es un grupo político, no todo grupo político es un partido político, y esto básicamente se debe a que el grupo político es el género que abarca, entre otros, a las facciones, clubes políticos, comités electorales, frentes nacionales o partidos políticos¹⁸, lo que nos refuerza la idea de que el concepto de partido

¹⁷ Ídem. p. 54

¹⁸ *Ob. Cit. 1*, Supra 1, pp. 57-58

político es eminentemente moderno. Lo que distingue específicamente al partido es en primer lugar, que se trata de una fuerza política organizada en forma de avocación, y en segundo lugar, el tener por objetivo -por fin de la avocación- la conquista y el ejercicio del poder.

Al respecto Italo A Luder señala la existencia de un “elemento ideal” que constituye el factor vinculatorio entre los miembros del partido, que es otorgado por el programa político social propuesto y las aspiraciones a conquistar el poder, por lo que considera, que un partido político es “ una agrupación organizada de ciudadanos, orientada hacia el poder, con un programa político- social como ideal vinculatorio, para cuya realización interviene en forma permanente en el proceso de voluntad estatal.”¹⁹

Lucio Mendieta y Núñez considera que el interés es un elemento importante en la estructura de todo partido político, ya que este interés, se traduce en el deseo de conservar una situación, de alcanzar otra o de salir de aquella en la que se sufren miserias e ignominias, es por ello que entiende al partido político como una “agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios y mediante la retención o la conquista directa del poder estatal o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo”.²⁰ En el mismo sentido, Kelsen considera a los partidos políticos como “formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos”.²¹

Joseph La Palombara señala que un partido es aquella organización formal que tiene como meta primordial y consciente, colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán, individualmente o en coalición la maquinaria gubernamental. Por ello destaca cuatro elementos esenciales de los partidos políticos:

- 1.- La existencia de una organización duradera y estable.
- 2.- Que dicha organización esté articulada de tal modo que las organizaciones de carácter local tengan lazos regulares y variados con la organización a nivel nacional.
- 3.- La voluntad deliberada y consciente del grupo de conquistar, ejercer y conservar el poder político.

¹⁹ Mendieta y Nuñez, Lucio, “Los partidos políticos”, Ed. Porrúa, 4º edición, México, 1981, p. 6

²⁰ Ídem.. p. 20

²¹ Citado por González Sánchez, José Fernando, “Para entender nuestra democracia”, Gérnika, México, 2006, p. 24

4.- La búsqueda del apoyo popular para conseguir sus fines.²²

Por otro lado, un partido político de carácter ideológico, tiende a organizarse por otras características, aportación de Rafael de Pina quien concibe al partido político como una agrupación de ciudadanos formada por quienes coincidiendo en su ideología política y actúan mediante esta organización para dar a los problemas nacionales, las soluciones que desde su punto de vista, estiman más acertadas para la comunidad.²³ En el mismo sentido Guillermo Cabanellas estableció que el partido político es una agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado, o que ejerce el uno o la otra, con ideas o programa más o menos definido y leal para cada empresa.²⁴

Ambas aportaciones, respaldan a Kranenburg cuando menciona que a la larga, un partido cuyo sustento está en el interés común de sus miembros, no resulta práctico y solamente funciona para conseguir fines a corto y mediano plazo; como lo es un determinado sistema de gobierno,²⁵ caso contrario ocurre cuando el partido se entiende como parte de un todo y ve por el todo, bajo la perspectiva de una estructura o elementos que conforman un estado de bienestar para el conjunto, estado que denominaremos ideal.

Al revisar las aportaciones que diversos doctrinarios han realizado en su intento por lograr un concepto que defina a los partidos políticos, nos hemos encontrado con diversos elementos de carácter ideológico, cultural y político que dificultan esta tarea, sin embargo, es precisamente esta falta de consenso entre doctrinarios, lo que nos obliga afirmar, que si bien no es necesario que dicha homologación de ideas se presente, por otro lado, sí es importante dotar de cierta claridad a uno de los principales elementos que constituyen todo sistema democrático; es por ello que con la intención de realizar una aportación y propiciar a su vez estudios posteriores; nos hemos atrevido a determinar que un partido es una organización política duradera, cuya meta primordial es obtener, mantener y ejercer el poder a través de su capacidad de colocar a candidatos en elecciones, mediante la búsqueda del apoyo de los ciudadanos para obtener un cargo público, y de esta manera, procurar hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros para el bienestar colectivo.

²² Palombara, Joseph La, "Politics within Nations", Nueva Jersey, Prentice Hall, 1974, p. 509 y ss.

²³ Pina Vara De, Rafael, "Partido político", Diccionario de Derecho, México, Porrúa, 1989, p. 378

²⁴ Cabanellas, Guillermo, "Partido político", Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Vol. VI, Heliasta, 12ª Edición, Buenos Aires, Argentina, 1979, p. 130

²⁵ Citado por Mendieta y Nuñez, Lucio, "Los partidos políticos", Ed. Porrúa, 4ª edición, México, 1981, p. 16 de R. Kranenburg, Teoría Política, pp. 111 y ss. Fondo de Cultura Económica, México.

1.1.2. Clasificación de partidos políticos

La doctrina en la materia, ha arrojado una gran variedad de clasificaciones de partidos políticos; dentro de ellas se encuentran:

1.- Por su origen Duverger los clasifica en:

a) Partidos de origen parlamentario: Es el más antiguo de los tipos de partidos, y debe su existencia a la agrupación de los parlamentarios por razones de similitud de intereses y opiniones. Entre sus características están; que son los propios comités locales preexistentes, los que crean un organismo central para coordinar su actividad y limitan en consecuencia, sus poderes, a fin de conservar el máximo de autonomía, sus vínculos están basados en la coexistencia de algunos diputados en el seno de un mismo parlamento

b) Partidos de origen exterior: Constituido por una o por la unión de varias instituciones políticas ya existentes, cuya actividad se sitúa fuera de las elecciones y del parlamento. Este tipo de creación de partidos es el que con más frecuencia se presenta en la actualidad. Entre sus características está un funcionamiento centralizado, nacen partiendo de la cima, los comités y secciones locales se establecen bajo el impulso de un centro ya existente, disponen de una organización previamente establecida y por lo tanto, tienden a una mayor disciplina entre todas sus células base.

2.- Por los fines que persiguen, Weber estableció tres tipos de partidos:

a) Partido de patronazgo: Su finalidad es sencillamente la obtención de prebendas y cargos para los dirigentes y miembros del partido.

b) Partidos estamentales o de clase: Su finalidad es expresar políticamente los intereses de una clase y se hallan dirigidos por los intereses organizados correspondientes.

c) Partidos ideológicos: Están basados en una intuición del mundo, que se crean en torno a principios abstractos o fines concretos.

3.- Blondel estableció cuatro clases de partidos por su tipo de legitimación y base social:

a) Partidos de clientela: Son partidos en los que tienen un papel central los mecanismos de clientela y cuentan con organización débil y escasa disciplina.

b) Partidos étnicos: Son aquellos que representan políticamente un grupo social diferenciado en el seno de un Estado multiétnico.

- c) Partidos religiosos: Son aquellos que expresan políticamente la comunidad religiosa.
- d) Partidos de clase: Son aquellos que están enfocados a la clase obrera y que exigen el desarrollo del proletariado industrial, la impugnación del orden social capitalista y la no emergencia de otros separatismos competitivos.

4.- Por su estructura interna podemos distinguirlos en:

- a) Partidos de cuadros: Es el tipo primitivo de partido político, producto de la ideología liberal. Se dirige a encuadrar una minoría selecta de ciudadanos, con vistas a la obtención de los sufragios, utilizando la influencia de sus miembros. El reclutamiento no se funda en la cantidad, la estructura del partido es laxa, la disciplina escasa, una ideología poco consistente y el grupo parlamentario goza de un alto grado de autonomía.
- b) Partidos de masas: Aparecen con el sufragio universal y sirve de base a la construcción de la ideología socialista, se enfocan a obtener la adhesión del mayor número posible de ciudadanos. Los partidos de masas cuentan con claros mecanismos de adhesión, cuentan habitualmente con una ideología marcadamente definida, su organización interna está muy desarrollada, el aparato bien estructurado desde su base, que es el punto que le otorga fortaleza al propio partido, cuentan con un alto nivel de disciplina mientras que el poder se encuentra concentrado en manos de los dirigentes.
- c) Partidos de masas electoral o profesional-electoral (*catch all party*): Resultan típicos de la moderna política europea y, aun cuando cuentan con una estructura interna similar a la de los partidos de masas, su ideología está escasamente definida, su disciplina con frecuencia carece de rigidez, y en el caso de los partidos de orientación conservadora, la dirección se encuentra confiada a un grupo de notables. Pretenden obtener una adhesión poli o interclasista y para ello postulan programas de agregación de intereses muy variados. Este tipo de partidos se diferencian de los partidos de masas, por la atenuación de la ideología y su flexibilización, el reforzamiento del liderazgo y la tendencia a su personalización, la adopción de una estructura más abierta y permeable a los grupos sociales y por la selección de un terreno de caza electoral socialmente complejo.

5.- Podemos señalar los partidos políticos en función del factor ideológico en:

- a) Partidos especializados: Son aquellos cuya ideología solo está referida a los aspectos propiamente políticos de la vida social, sin afectar o referirse a las restantes actividades de la vida humana, aceptando que las mismas escapan al control del poder político.

b) Partidos totalitarios: Son aquellos cuya ideología ofrece una visión integral del mundo, una cosmovisión, que engloba absolutamente todos los aspectos de la existencia humana.

c) Partidos de carácter intermedio: Son aquellos que teniendo una ideología que trata de explicar fenómenos que van más allá de lo meramente político, no alcanzan a ofrecer una cosmovisión.

6.- Por su circunscripción geográfica en:

a) Nacionales: Son aquellos que tienen representación en gran parte del territorio nacional, y por lo tanto, participan en las elecciones que incumban a la federación, tienen como factor primordial el interés público, se apoyan en él para lograr sus objetivos políticos.

b) Locales: Su representación se circunscribe a una determinada área geográfica o entidad, tienen un campo de acción menor debido a su estructura interna y composición externa.

7.- Por su consistencia organizativa, Panebianco identificó a los partidos en:

a) Partidos fuertemente institucionalizados: Son aquellos que cuentan con una implantación social fuerte, una sólida estructura organizativa, personal profesional a su servicio, en donde se ha desarrollado una fuerte identificación de partido; por lo tanto, cuentan con una gran disciplina y una base social determinada y estable.

b) Partidos débilmente institucionalizados: Son aquellos que adolecen de fallos notables en el control de su base social, en su estructura orgánica, en su identificación de partido, cuentan con una débil disciplina interna y un control débil de la organización por los órganos centrales.

8.- Duverger realiza una distinción de partidos políticos, en razón de su tamaño, lo que establece una identificación primaria en los electores dentro de cualquier sistema de partidos:

a) Partidos de vocación mayoritaria: Son aquellos que poseen o son susceptibles de poseer la mayoría parlamentaria, en consecuencia, cuentan con la expectativa razonable y próxima de formar gobierno por sí solos. Se presenta normalmente en los sistemas bipartidistas o de partidos dominantes, siendo un fenómeno menos común en el multipartidismo.

- b) Partidos grandes: Son aquellos que cuentan con un apoyo electoral importante, pero su tamaño es tal que no pueden conservar esperanzas razonables de obtener por sí solos la mayoría parlamentaria.
- c) Partidos medios: Son aquellos de tamaño intermedio, que por lo general, no tienen posibilidad de formar gobierno por sí solos, únicamente pueden aspirar a entrar bajo la condición de socios de una coalición.
- d) Partidos pequeños: Son partidos de tamaño reducido, en general expresión de minorías significativas y generalmente subordinados a partidos más grandes.

9.- Por su duración el maestro Lucio Mendieta y Nuñez estableció la siguiente clasificación:

- a) Partidos temporales: Es aquel que se forma en vísperas de elecciones y al fracasar en las mismas, desaparece.
- b) Partidos permanentes: Es aquel que logra una estructuración estable lo que les da fuerza y vida a lo largo de diversos procesos electorales.

1.1.3 Sistema de partidos

Si bien la meta de los partidos políticos es el ejercicio del poder, Sartori habla de diversificación del poder, lo que en términos prácticos, tiende a la existencia de una pluralidad de grupos que son tan independientes como no ilustrativos. Sartori señala que la base de la democracia no es el consenso, sino de hecho, el conflicto, ya que el disenso y la diversidad son perturbadores necesarios del orden público; los partidos necesitan de una determinada concepción del interés público, entendido como algo cuya definición es alcanzable primordialmente mediante el debate, lo que exige posiciones diferenciadas.²⁶

En consecuencia debemos reconocer que los partidos necesariamente pertenecen a la esfera del gobierno como uno de sus elementos componentes, ya que junto a un gobierno responsable y la realidad de las elecciones, se conforma lo que se ha llamado como sistema de partidos.

A partir de la apertura del voto universal masculino, los candidatos elegidos tienen que responder ante el electorado y ante el todo que conforma el sistema, por lo tanto, se necesita de un partido, que al menos – en un primer instante- establezca un instrumento de búsqueda y

²⁶ *Ob. Cit.* Supra 4, p.39 y ss

acopio de votos, mientras que el partido opositor, tanto en la competencia como en el lado contrario del ejercicio del poder, otorga el disenso y la diversidad de opiniones, necesarios para constituir una reflexión y perfeccionamiento de ideas, esto es, a partir de la interacción de los partidos.

Los partidos no constituyen un sistema por si solo, por el contrario, el sistema se forma y fortalece gracias a que los partidos políticos interactúan entre sí, que es el resultado de la competencia, es por ello que un sistema de partidos reconoce el disenso e institucionaliza la oposición; es decir, un partido no puede existir solo; es la existencia de un partido opuesto lo que le da vida; es por ello que el monopolio dictatorial, como es el caso de los partidos fascistas y comunistas, que impide la formación y la expresión libres de la opinión, son la antítesis del sistema de partidos.

Es la existencia de los partidos y la relación entre sí por lo que podemos hablar de la existencia de un sistema de partidos, es decir, como un conjunto que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a un fin, este fin, es el desarrollo del sistema de gobierno que cada una de los Estados haya adoptado, razón por la cual, la mayoría de los Estados modernos presta gran atención en su política interna en el fortalecimiento del sistema de partidos.

Todo sistema de partidos políticos -entendido como un conjunto de elementos que se relacionan entre sí- es perceptible a los cambios y reflejos que presenta la realidad, como lo son los avances tecnológicos, de comunicación –emblemáticos durante el último cuarto de siglo- y el desarrollo demográfico y social, lo que propicia que el sistema permanezca o se modifique . El resultado de esta operación se verá reflejado en el sistema político de cada Estado, en la confianza en sus instituciones y en la legitimidad de sus gobiernos.

Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan han sugerido que el sistema de partidos debe ser entendido como una variable dependiente y por lo tanto, también el desarrollo de sus partes, lo que es conocido como la hipótesis estática; en ella se considera que el sistema de partidos cambia, solamente en razón, del desarrollo de los propios partidos. Estas transformaciones se dan en el seno de la sociedad, lo cual solo ha acontecido a partir de dos series de revoluciones. Las primera serie de revoluciones acontecieron en los siglos XVIII y XIX, que dieron origen a los Estados modernos, la segunda serie de revoluciones se presentaron a lo largo del siglo pasado, caracterizadas por presentar conflictos entre la clase trabajadora y los dueños de empresas, a

lo que se llamo las revoluciones post- revolución industrial; de igual forma, pertenecen a este tipo de revolución, el interés que sostuvieron diversos grupos por introducir nuevos tópicos políticos, tales como la ecología, el derecho de las mujeres, la paz, el crecimiento económico y el estilo de vida; el resultado de estos cambios fueron el surgimiento de partidos como el Laboral Británico o bien, los partidos verdes o ecológicos a lo largo de la Europa continental.

De acuerdo a Lipset y Rokkan, ciertas diferencias de tiempos y cualidades en las revoluciones mencionadas, se tradujeron en una variedad de estructuras y tópicos, que a su vez produjeron, diversos conflictos políticos, los cuales fueron apoyados por diferentes grupos, que paulatinamente ganaron acceso en las estructuras políticas, encontrando su consolidación al momento de la expansión del voto masculino, sin embargo, una vez que el voto se volvió universal, el efecto se “congeló” –o se volvió estático- ya que las alternativas políticas se han mantenido igual, a tal grado que generalmente en los gobiernos occidentales, la mayoría de los partidos grandes, tienen más años que los propios electores de un país, lo cual ha fomentado que los partidos políticos, una vez que han superado los grandes tópicos de las revoluciones – los cuales generalmente los vieron nacer-, se convirtieran instituciones sin aliciente alguno.

Estudios posteriores toman en consideración la evolución de los sistemas de partidos en función del desarrollo de sus partes, por lo que se han sistematizado diversas variables como lo son; el número de partidos y el grado de su fuerza, la distancia ideológica entre los partidos, es decir, la extensión de polarización, movimientos en apoyo al partido y la división de la sociedad como reflejo de los partidos políticos.

Desde los años 60 ha sido muy común describir a un sistema de partidos con base en el número de partidos. Al respecto Duverger realizó una clasificación considerando modelos de un solo partido, modelos bipartidistas y el sistema multipartidista. Mientras tanto, Blondel habla de dos tipos de sistema, sistemas de dos y medio partidos y los sistemas multipartidistas con o sin partidos dominantes. Recientemente, Sartori concluyó que el número de partidos es una característica principal en todo sistema de partidos, por lo que realizó una distinción entre sistema bipartidista y sistemas de pluralismo moderado y extremo,²⁷ el número de los polos

²⁷ Importante destacar que tanto Blondel como Sartori, descartan implícitamente en su clasificación, que un sistema de partidos puede configurarse mediante la existencia de un solo partido político, ya que se requiere del plural, aunque sea en su mínima expresión, para que se de la interacción entre las partes y con ello, las bases de un sistema de partidos.

opuestos dependerá de la distancia ideológica entre ambos, es decir, la polarización entre partidos de derecha e izquierda.

El método cuantitativo nos aclara con mayor precisión la polarización en un sistema de partidos; consiste en el análisis de las élites políticas en el poder y de los tópicos de la agenda política, pero nada nos acerca más a la existencia de un sistema de partidos polarizado, que la existencia de resultados electorales divididos a un cercano 50%.

La volatilidad que tiene un sistema de partidos políticos se deduce por lo propenso que están los individuos a votar por diferentes partidos en elecciones sucesivas, ya sea que el voto de un ciudadano no cambie entre dos elecciones y entonces deja de ser volátil, para convertirse en apoyo partidario o bien, la mayoría de los votos cambia constantemente de destinatario en elecciones consecutivas, sin embargo, para Bartolini, el nivel de volatilidad no necesariamente indica el nivel de división en una sociedad, ya que la primera condición depende de una serie de factores externos. Sin embargo, así como una sociedad no se distingue únicamente por el grado de polarización que presenta, lo mismo ocurre con los sistemas de partidos, ya que ambos dependen para su desarrollo de variables como el tamaño de la sociedad, el nivel de educación de sus miembros, el género, la calidad de vida, religiosidad, clase social y varios más, sin embargo, dentro de los doctrinarios que siguen la hipótesis de la estética, queda claro que estos efectos son reflejados en los partidos de forma individual, y por lo tanto, es más importante el tamaño de los partidos, el número de los mismos y la extensión e intensidad de la polarización, que la división de una sociedad ante los cambios que sufre un sistema de partidos.

La discusión avanza cuando se considera al sistema de partidos como una variable independiente y por lo tanto, encuentra su desarrollo mediante la interacción con todo aquello que le rodea, justificando la definición de sistema de partido como un sistema que resulta de la propia interacción, principalmente de la competición entre partidos, posteriormente -siguiendo los postulados de Sartori- se debe considerar el impacto que el sistema tiene sobre la sociedad y la forma en que los partidos operan dentro del gobierno y como los cambios sociales, necesariamente llevan a cambios políticos.

Giovanni Sartori -como principal exponente de esta teoría- defiende la idea que en cuanto los partidos políticos y su sistema llegan al punto en que no son los principales elementos que interactúan entre la sociedad y el gobierno, entonces deben originar movimientos y contra-

movimientos con diferentes cualidades estratégicas previamente estudiadas, en lugar de acomodar estrategias y organizaciones a un ambiente cambiante. En este sentido, los tópicos y conflictos se vuelven relevantes para los partidos políticos, toda vez que los partidos los dotan de ese status, lo que motiva a Sartori sugerir que el sistema de partidos solamente sufre cambios cuando pierden el control sobre el posicionamiento de la agenda política, sin embargo, al momento en que aceptamos que los partidos comparten el control de la agenda con otras organizaciones -como lo son los grupos de interés- entonces podemos afirmar que el sistema de partidos se ha convertido en un puente endeble entre la sociedad, las organizaciones y el gobierno, o bien, que estas organizaciones se han desarrollado y operan independientemente a los partidos, e incluso, cabe la posibilidad que operen sobre la esfera gubernamental

Ante el reconocimiento de que los partidos realmente desarrollan un nivel de interacción con la sociedad, Sartori propone una tipología articulada combinando el número de partidos (fragmentación) con la extensión de la distancia ideológica entre ellos (polarización). La primera dimensión de la tipología es: con menos de cinco partidos hay poca fragmentación, con más de cinco partidos existe una alta fragmentación, la segunda dimensión es la polarización: entre una mayor distancia entre los partidos en su ideología, existe una mayor polarización y viceversa. Sartori divide sistemas de partidos competitivos en dos tipos básicos, cada uno con sus propios mecanismos. El primer tipo contempla los sistemas bipartidistas y los sistemas pluralistas moderados. Los sistemas bipartidistas se caracterizan por un formato de dos partidos, cada uno con la suficiente fuerza para gobernar solo. El régimen bipartidista se caracteriza porque ambos partidos buscan los votos del centro, en otras palabras, cada uno de los partidos modera su posición con la finalidad de alcanzar la mayoría de los asientos en el parlamento, lo que resulta en un parlamento moderado. El pluralismo moderado se caracteriza por tener de tres a cinco partidos con relativa distancia entre los partidos grandes, una inclinación a las coaliciones y una permanente búsqueda por los votos de centro. La única diferencia entre el bipartidismo y el pluralismo moderado, dado que la dirección de la competición es la misma, es que formalmente, un partido gobierna solo mientras que la oposición es suficientemente fuerte para ser considerada como una alternativa.

El segundo tipo identificado por Sartori está caracterizado por un sistema de partido fragmentado y altamente polarizado, existen diversos ejemplos al respecto, uno de ellos es el propio anti-sistema de partidos, es decir, aquellos que surgen en el Facismo o en el Comunismo. Otro ejemplo es la presencia de una oposición bilateral, es decir, que está ubicada

a ambos lados del gobierno. Este tipo de factores condicionan el actuar del sistema tanto en el ámbito electoral como en el área parlamentaria, en el primer caso se obtiene la pelea de los extremos lo que conduce a políticas inmoderadas. En el cauce parlamentario, se obtiene un perpetuo control por los gobiernos de centro, es decir, con una participación periférica de los partidos centro-derecha y/o centro-izquierda.

Por último Sartori propone una categoría más, denominada de partidos predominantes, que es caracterizado por un partido que es suficientemente fuerte para gobernar por sí solo, pero permitiendo que otros partidos existan de forma legal y legítima.

A pesar de los aportes realizados por Sartori, diversos doctrinarios como Allum o von Beyme han criticado su método de estructuración, toda vez que requiere de estudios teóricos y empíricos de procesos electorales previamente realizados. Por el contrario, ambos autores han aplaudido el acercamiento que ha tenido Sartori al sistema multipartidista, y ha sido el mismo Sartori, quién ha llamado la atención de los doctrinarios para que constaten que en todo sistema de partidos existe un orden multidimensional durante las contiendas electorales. Cada una de estas dimensiones son capaces de acomodar a distintos niveles diversos tópicos en la agenda política, provocando que prevalezca una dimensión sobre otra, tal es el caso de los medios de comunicación, quienes además de manejar sus propios intereses, han contribuido que hoy vivamos en una época donde los políticos son expertos en el manejo de masas a través de la simplicidad visual. De esta manera, los temas de trascendencia a lo largo de las contiendas electorales son transformados en banderas, que dejan a tras el debate constructivo y las posibles soluciones

Regresando a los procesos que conforman a todo sistema de partidos, es pertinente señalar que la mayoría de los Estados occidentales conciben la estructuración del sistema preponderantemente de acuerdo a la distribución de los partidos de derecha e izquierda, lo que refuerzan los propios partidos al tocar tópicos que son tradicionales para estas ideologías, con la intención de propiciar cierta fidelidad en los votos del electorado, sin embargo, en una segunda fase, esta posición no puede ser mantenida por partido alguno siempre, toda vez que al momento de enfrentar un tópico que no puede ser resuelto mediante la línea entre izquierda y derecha, los partidos prejuzgan, lo cual puede derivar en comités parlamentarios o medidas más drásticas, como la formación de grandes coaliciones sobre ciertos elementos en las leyes a tratar.

En una tercera etapa, el sistema de partidos siempre busca transferir los temas que a cada partido le interesa a una arena más cómoda para sus fines, lo que puede convertir a los objetos de discusión y estudio, en objetos de negociación entre los partidos, para lo cual, cada partido llega a un punto donde debe definir en que sentido ha de negociar.

Ante estas tres etapas, Maor y Smith establecieron que la relación entre los gobiernos y la oposición, así como el comportamiento entre los partidos, se mantiene en dos bloques, en base a los cuales lidian con los temas que le son de interés a la sociedad; por lo tanto, podemos hablar de tres modos de interacción; de conflicto, de cooperación o de convergencia. La diferencia entre la cooperación y la convergencia radica en que el primer caso se refiere al acercamiento de un tema *ad hoc*, lo que permite un entendimiento por un breve lapso de tiempo entre las partes, en cambio, la convergencia remite a una relación de larga duración entre las partes. Maor y Smith concluyen que estos modelos están relacionados directamente con el sistema de partidos toda vez que el sistema no es un actor, sino que depende, como ya lo hemos explicado, de la interacción de los partidos.

En resumen, el estudio de los partidos y de su electorado se realiza tomando en consideración el punto de vista del partido como una variable dependiente que presta especial atención en el formato del sistema (Sartori), o bien en el estudio del sistema de interacción, que encuentra su sustento al considerar al partido político como una variable independiente, que fija su atención en los mecanismos del sistema (Maor y Smith), sin embargo, hay que destacar que en ambos casos lo que se persigue es la delimitación del sistema de partidos políticos por si mismo.

1.2. Origen de los partidos políticos

1.2.1 Génesis de los partidos políticos

La génesis de los partidos políticos concuerda con el origen parlamentario planteado por Duverger; sin embargo, una vez que se establecieron las bases durante el siglo XX de lo que nombramos la “concepción moderna de los partidos políticos”, se dio paso al origen exterior de los mismos.²⁸

²⁸ *Ob. Cit.* Supra 9, pp.17-29

Diversos autores establecen que las raíces de los partidos políticos es muy antigua, al respecto Italo A. Luder, señala como antecedentes al partido democrático y aristocrático en la antigua Grecia; el de los plebeyos y el de los patricios en Roma; el de los güelfos y los gibelinos en las ciudades italianas en la Edad Media, sin embargo, ningún país concebía a los partidos políticos tal y como los entendemos hoy en día a pesar de que ya existían tendencias de opiniones, clubes populares y asociaciones de pensamiento, pero no partidos propiamente dichos. El siguiente paso que dieron estos grupos políticos en su evolución para convertirse en partidos políticos, fue la creación de grupos parlamentarios, la aparición de comités electorales y finalmente, el establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos.²⁹

Pero, para entender la natural evolución de los partidos políticos a su concepción contemporánea es necesario remitirnos al origen del Estado moderno, alrededor del año 1789 en Inglaterra. En ese entonces, los representantes de las diferentes provincias de los Estados Generales empezaron a llegar a Versalles,³⁰ posteriormente los diputados bretones organizaron reuniones regulares entre sí, percatándose de que su comunidad de opinión no versaba solamente sobre las cuestiones regionales, sino también sobre los problemas fundamentales de la política nacional, por lo que se fueron adhiriendo a los diputados de otras provincias que compartían los mismos puntos de vista, constituyendo así el pilar en que se basó el primer grupo político de nuestra era.

A menudo, la vecindad geográfica fueron el impulso para la formación de los grupos parlamentarios, la doctrina vino mucho tiempo después, y de hecho fue consagrada hasta el fortalecimiento de los partidos políticos, hecho que aconteció en pleno siglo XX.³¹

Tal y como lo señala Duverger, los partidos políticos encuentran en los grupos parlamentarios su primer antecedente moderno ya que estos grupos surgieron por razones de similitud de intereses y opiniones, más haya de una concepción ideológica preconcebida.

Estos grupos parlamentarios estaban integrados por burgueses y nobles de la época, quienes eran los únicos con derecho a voto. Paulatinamente, cada grupo parlamentario sintió la

²⁹ Ídem., p.15

³⁰ Ídem., p.16

³¹ Citado por Esparza Martínez, Bernardino, "Derecho de los partidos políticos", Porrúa, México, 2006; de Arrigí, Pascal, "Le Statut des partis politiques", S/E., París, 1948, pp. 3 y 4

necesidad de reunirse en lugares independientes al parlamento para discutir las decisiones que iban a tomar dentro del órgano gubernamental, por lo que fue necesario empezar a instaurar una maquinaria que diera orden a los grupos parlamentarios en su interior, para lo cual era necesario contar con fondos. Por lo tanto, fue necesario establecer un régimen de altas aportaciones para cada uno de los miembros de dichos grupos, que ayudara a sostener al grupo parlamentario, a los líderes del grupo que se mantuvieron en las sedes alternas de cada grupo y los gastos corrientes que debían erogar como grupo.

Sin embargo, el voto universal masculino trajo consigo un nuevo problema para los grupos parlamentarios constituidos. A partir de este momento, los notables que conformaban a los grupos parlamentarios se vieron en la necesidad de organizar a los electores para dar a conocer a los candidatos de su grupo y canalizar los sufragios en su favor, así fue como nacieron los comités electorales. Por este motivo se crearon las *registration societies* (sociedades de inscripción), destinadas a inscribir a los nuevos electores en el censo. Es importante señalar que la conexión de los comités no estaba asegurada por la existencia de un programa ni por la participación en un grupo político con posibilidad de elegir a sus dirigentes, sino que era resultado de la existencia de grupos que apoyaban a los notables locales o a los candidatos que éstos designaban; fue así que se constituyeron los clubs políticos, los cuales nacieron para establecer un medio de comunicación entre los jefes locales, los parlamentarios y los grandes líderes.

Al momento de su nacimiento, los comités electorales fueron fundados y controlados por los notables que los crearon y que conformaban los grupos parlamentarios, por lo que estos últimos seguían subsistiendo gracias a las altas aportaciones que daban sus miembros, aportaciones, que por obvias razones, iban aumentando, sin embargo, con el paso del tiempo, las clases bajas comenzaron a fundar sus propios comités electorales para los cuales nombraban a un líder local, en consecuencia, los comités electorales se volvieron un medio de comunicación entre los jefes locales, el grupo parlamentario y los grandes líderes del grupo.³²

Una vez nacidas estas dos células madres; los grupos parlamentarios y los comités electorales, bastó que una coordinación permanente se estableciera entre éstos y que lazos regulares los unieran a aquéllos, para que se pudiera hablar de un partido político. Es así que

³² Lucio Medieta y Nuñez; "Los partidos políticos", 4ª edición, Ed. Porrúa, México 1981, p. 41

cronológicamente, la aparición de los partidos políticos como organizaciones extraparlamentarias debe situarse a partir de la tercera década del siglo XIX.

En Estados Unidos, los partidos comenzaron a estructurarse a través de la creación y coordinación de poderosas bases locales, durante el mandato del presidente Andrew Jackson (1767 – 1845), es decir, entre 1829 y 1837, lo que se debió gracias a la adopción del *spoils system*, que atribuía al candidato triunfante la posibilidad de distribuir gran número de cargos públicos entre los componentes de su séquito, esto era a través de un *boss* quien canalizaba los votantes y el dinero por cuenta propia, y cuya alianza con otros *bosses* constituía la infraestructura partidaria, por lo que las agrupaciones políticas de los Estados Unidos, asumieron el papel de maquinarias o aparatos para la promoción de candidatos.³³

Los grupos políticos estadounidenses, surgidos con características que los diferenciaban entre sí en cada uno de los Estados de la Unión, se ampliaron y consolidaron con la extensión del sufragio. Sus alianzas les proporcionaron una característica que no conservan: la de partidos con escasa unidad interna, poco ideológicos y escasamente coherentes.

En los países en que se implementaron tardíamente los sistemas liberales, los partidos políticos tardaron en surgir y más aún en consolidarse, por lo que en los documentos jurídicos de dichos países da la impresión de que los partidos políticos aparecieron súbitamente. Tal fue el caso de Francia, donde los partidos surgieron hasta la II República y comenzaron a desarrollarse hasta 1871, en Alemania no surgieron hasta 1848, mientras que en España, pese a la aparición de los partidos a la muerte de Fernando VII, no se consolidaron hasta la adopción del sufragio universal en 1868.³⁴

1.2.1.1 Los primeros partidos

En 1867 el político británico Joseph Chamberlain fundó el primer embrión de lo que sería un partido político moderno -primero en el ámbito local y más tarde a nivel nacional- paulatinamente, la organización política se consagró como un partido liberal y posteriormente, logró independizarse de sus líderes, del parlamento e incluso de su fundador.³⁵

³³ Molas Isidro, " Biblioteca Salvat de Grandes Temas: Los partidos políticos", Salvat Editores, 1973, pp.26-27

³⁴ Ídem.. p. 31

³⁵ Ídem.. p. 34-36

En un primer momento, el partido se apoyó en un comité supremo para proponer candidatos a las elecciones, de coordinar las relaciones del aparato con los parlamentarios, de estructurar y ampliar los comités locales encargados de dirigir las pugnas electorales. El partido no buscó la afiliación masiva y sus miembros pertenecían mayoritariamente a las clases poseedoras.

A pesar que las clases bajas comenzaron a organizarse en comités electorales, las cúpulas de los grupos parlamentarios continuaron sin buscar la afiliación masiva, lo que ocasionó, tal como lo denomina Duverger, el origen externo de los partidos. Poco a poco, el proletariado comenzó a organizarse y a formar instituciones políticas, las cuales se unieron a otras agrupaciones y conformaron partidos que se situaban fuera del parlamento³⁶, que por la misma razón, se entregaron más a la vida política, sin descuidar por completo su participación en elecciones.

A diferencia de los partidos que nacieron en el parlamento, estos nuevos partidos desarrollaron la afiliación, los aspectos ideológicos y programáticos, buscaban la transformación social y eran un instrumento de lucha para mejoras inmediatas, por lo que el partido se planteaba como un partido de masas.

Poco tiempo de haberse fundado, los partidos de masas se dieron cuenta que era necesario que algunos de sus miembros se dedicaran únicamente a desempeñar labores del partido, por lo que era necesario que abandonaran sus empleos. Esto trajo un nuevo problema para la vida de los partidos, ya que a diferencia de los partidos de los notables, los miembros de los partidos de masas no podían contribuir con grandes sumas, sin embargo, debido al número de sus miembros, podían contribuir con pequeñas sumas que juntas amasaran una cantidad de dinero suficiente para mantener vivo la maquinaria partidaria y no incurrir en favores hacia los poseedores del dinero, y de esta manera, incurrir en algún tipo de servidumbre política, de igual manera, sus miembros optaron por organizar eventos, rifas y ferias que pudieran aportarles algún dividendo.

De esta manera, para el primer tercio del siglo XX, habían nacido los partidos políticos en su concepción moderna, sin embargo, su consagración dentro de la vida política contemporánea

³⁶ Ídem.. pp. 38- 43

no se da hasta su etapa de Constitucionalización, la cual acontece, después de la Segunda Guerra Mundial.

1.2.1.2 Constitucionalización de los partidos políticos

Como lo destaca Von Beyme, el nacimiento de los partidos políticos se presentó a lo largo de los diferentes períodos de transformaciones políticas, como por ejemplo el surgimiento de nuevos Estados a partir de una escisión, la pérdida de legitimidad apoyadas en rivalidades de orden dinámico, el hundimiento de la democracia parlamentaria y el surgimiento de los regímenes fascistas. Todos estos momentos constituyeron elementos que cambiaron la geografía política reinante en ese momento.

La consagración de los partidos políticos acontece junto con su etapa de constitucionalización, la cual se subdivide en dos etapas: la constitucionalización directa e indirecta. La primera se da durante un largo periodo donde los partidos se formaron al amparo del derecho de asociación, sin que se aludiera expresamente a los partidos en algún texto constitucional; por su parte, la constitucionalización directa cubre una amplia normatividad en materia de partidos políticos, que puede ir desde su simple mención, hasta un estudio detallado y extenso de lo que son y sus características, así como del sistema que los regula.

A partir de la II Guerra Mundial empezó a considerarse que los partidos políticos no eran sólo instrumentos de hecho, sino un componente fundamental de los Estados modernos. Ante la competencia de los partidos de masas, los sectores conservadores acentuaron o iniciaron la organización, administración y control de sus miembros, por lo que además de desarrollar el encuadramiento de masas, se presentaron como partidos de integración social, dotados de un programa concreto y de una ideología general.³⁷

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, en la mayoría de los países devastados por la guerra, las únicas organizaciones que habían sobrevivido fueron los partidos políticos, en consecuencia, la mayor parte de los ciudadanos que redactaron las constituciones modernas, estaban ligados a algún partido político, afiliación que se plasmó en la ley.

³⁷ Ídem.. pp. 50-51

Al fin de la guerra existían únicamente organizaciones políticas, por lo que fue necesario implementar un sistema electoral representativo a nivel constitucional, lo que sumando a la racionalización del poder, hizo inevitable la introducción de los partidos políticos al derecho público, fue así que los partidos políticos dejaron de ser instrumentos de hecho, para ser considerados como componentes fundamentales de los Estados modernos.³⁸ Con la reivindicación del derecho de asociación y la necesidad de reconocer jurídicamente a entidades que estaban desempeñando un papel determinante en la vida política de los países, los partidos y sindicatos adquirieron un estatuto jurídico, es decir, alcanzaron su legalización e incorporación al Estado.

Si bien es cierto que es posterior a 1945 que los partidos políticos alcanzaron el reconocimiento jurídico en los Estados occidentales, por otro lado, vale la pena mencionar, el reconocimiento constitucional a los partidos políticos que hizo la Unión Soviética en su norma suprema de 1936 mediante expresa referencia al Partido Comunista, pero que a diferencia de las que le precederían al término de la Segunda Guerra Mundial, el reconocimiento oficial no se derivaba de la búsqueda por un pluralismo ciudadano, sino que era esencial para el adecuado funcionamiento del régimen, al respecto, el artículo 126 señalaba: “El partido Comunista de la Unión Soviética es la vanguardia del proletariado en la lucha por la consolidación y el desarrollo del régimen socialista y representa el núcleo dirigente de todas las organizaciones de los trabajadores, tanto sociales como estatales.” Debido a lo anterior, podemos aseverar que antes de 1945 la incorporación de los partidos políticos a la vida de los Estados se justificaba como una herramienta que ayudaba a mantener el control sobre la población, más que una herramienta que funcionara para legitimar al propio Estado.

Pero todo cambió con la promulgación de la Constitución de Baden el 22 de mayo de 1947, que en sus artículos 118 a 121 eleva el sistema de partidos a nivel constitucional, regula la fundación de partidos, establece límites y prohibiciones a los que deben sujetarse los partidos y regula lo relativo a las elecciones. De esta manera, el artículo 118 señala que “los partidos políticos pueden formarse libremente en cuanto reconozcan en su programa y su

³⁸ Mirkine Guetzevitch que la racionalización del poder no es más que la tendencia de convertir en norma o proceso jurídico que era proceso político, ya que si bien los partidos estaban hasta ese momento fuera de la reglamentación jurídica, el procedimiento para la constitución de parlamento no incluía la totalidad de fenómenos políticos que se suscitaban, entre ellos los partidos.

comportamiento los principios fundamentales del Estado democrático.”³⁹ Por otra parte, la constitución italiana de 1947 estableció que: “Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos, para concurrir por métodos democráticos a la determinación de la política nacional.” Aunado a este reconocimiento constitucional, los Estados iniciaron un proceso de financiamiento de la política, en gran medida por que los Estados reconocieron que los partidos políticos desempeñaban una función pública,⁴⁰ así lo podemos constatar en la Constitución de Bonn de 23 de mayo de 1949, cuyo artículo 21 estableció que los partidos políticos son las principales instituciones que cooperan a la formación de la voluntad política del pueblo, y en este orden de ideas, la constitución francesa de 1958 en su artículo 4, precisa: “...los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia”

Posteriormente, Alemania occidental nuevamente avanza en la edificación de su sistema de partidos políticos, en esta ocasión fue el Tribunal Federal Constitucional que mediante las sentencias del 23 de octubre de 1952 y 17 de agosto de 1956 recomendó al *Sozialistische Reichspartei* y al *Kommunistische Partei Deutschland* la realización de una extensa reglamentación en materia de partidos.⁴¹

Lo que dio paso a que en los años setenta los Estados adoptaran constituciones que trataran el tema de los partidos políticos extensa y detalladamente. Quizás el más claro ejemplo fue la Constitución de Portugal del 2 de abril de 1976, que dedicó 22 artículos de un total de 322 a los partidos políticos, a lo que le seguirían diversas normas secundarias que reglamentaban al sistema mismo, tal y como lo hizo el modelo italiano, que con fundamento a su Constitución de 1974, promulgó la famosa Ley Piccoli, que regulaba con precisión el sistema general de partidos políticos de aquel país.

³⁹ Schneider, H.P.; “Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana; Teoría y práctica de los partidos político; Cuadernos para el Diálogo”; Madrid; 1997; p. 421.

⁴⁰ Ídem.. p. 53

⁴¹ De Andrea Sánchez, Francisco José; “Los partidos políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política”; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; México; 2002; p.321

1.2.2 Génesis de los partidos políticos en México

Con el proceso de independencia, las colonias en América asimilaron los esquemas constitucionales del momento y con ello, los principios de lo que llegarían a ser los partidos políticos.

Ante la reciente consumación de la independencia, en México surgieron en 1824 las logias masónicas como plataforma del pensamiento y la acción política.⁴² La masonería se dividió en dos ritos: el Escocés y el Yorkino. En el primero se agruparon los españoles, el alto clero y viejos militares realistas que buscaban por todos los medios restablecer el orden de privilegios que gozaron durante la época de la Colonia, en el segundo grupo estaban los insurgentes, que en franca oposición al modelo escocés buscaban instaurar un régimen republicano, representativo y federal.⁴³

El presidente Guadalupe Victoria declaró la ilegalidad de estos cultos lo que significó su debilitamiento fatal, ante ello, los escoceses combatieron a Victoria y lograron echarlo del mando de la nación, Anastasio Bustamante ascendió a la presidencia e inmediatamente abolió el régimen federal y generó la corriente "centralista".⁴⁴

Posteriormente surgen dos corrientes o tendencias de opinión, sin estructuras estables y sin programas políticos definidos; por un lado, los grupos progresistas o federalistas y por el otro los reaccionarios o centralistas. El triunfo de los federalistas se da con la promulgación de la Constitución de Los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824, la cual adopta como forma de gobierno el sistema republicano y federal, sin embargo, en 1835 los centralistas obtienen el poder y lo conservan hasta el año de 1846, promulgando dos documentos constitucionales; Las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.⁴⁵

Las tendencias federalistas y centralistas cambian de denominación por los años 1853-1855 por el de partido liberal y conservador, respectivamente. Después de una férrea lucha contra el

⁴² Femat Ramírez, "Los partidos políticos", Ed. Porrúa, México, 1985, p. 16

⁴³ Anlen, Jesús, "Origen y evolución de los partidos políticos en México", 2^o edición, Porrúa, Textos Universitarios, 1974, p. 42

⁴⁴ *Ob. Cit.* Supra 40, p. 17

⁴⁵ *Ob. Cit.* Supra 43, pp. 44 -45

conservadurismo, el partido liberal instauró en nuestro país la República democrática, representativa y federal.

Ante la Revolución de Ayutla y su consecuencia jurídica, la Constitución de 1857 trajo consigo un resurgimiento de la actividad política en las clases populares. A falta de partidos se organizaron en toda la república, a semejanza del modelo europeo, numerosos clubes políticos para participar en la vida pública, sin embargo, tenían generalmente una corta vida, ya que la mayor parte de ellos se formaban antes de las elecciones y desaparecían una vez efectuadas éstas.⁴⁶

Posterior a la intervención francesa al territorio mexicano y del triunfo de la República en 1867, nacieron pequeñas facciones al interior del movimiento liberal, encabezadas por Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz.

Lerdo de Tejada aceptó negociar sus posiciones con Juárez y se unió a él, formando la llamada facción ministerial, mientras tanto, Díaz decidió convertirse en la oposición al régimen juarista. Juárez conquistó la victoria electoral y es reelecto presidente constitucional en 1871. En respuesta, Porfirio Díaz emite el llamado “Plan de la Noria” para luchar en contra de Juárez, sin embargo, la revuelta fue rápidamente aplacada.⁴⁷

A la muerte de Juárez el 18 de julio de 1872 el partido liberal comenzó a debilitarse, Díaz lanzó su candidatura a la presidencia de la República en el año de 1876 bajo el lema de “No reelección” y consigue una victoria definitiva.

En 1880 se emitió la convocatoria a elecciones presidenciales, para ello, se crearon dos grandes corrientes políticas: la civilista y la militarista. Estos últimos condujeron a la presidencia a Manuel González, sin embargo, su fracaso en la presidencia facilitó a Díaz a acceder nuevamente al poder en las elecciones de 1884.⁴⁸

Es importante señalar que durante todo este tiempo, los movimientos políticos, a pesar de sus eventuales consolidaciones y habiendo alcanzado, aparentemente, su plenitud, nunca se

⁴⁶ Ídem.. pp. 48-49

⁴⁷ *Ob. Cit.* Supra 40, pp.23-25

⁴⁸ Ídem.. p. 29

constituyeron en auténticos partidos políticos, toda vez que sólo participaron grupos y caudillos, por ende, el país no contaba con movimientos debidamente integrados para confrontar la política de Díaz, por el contrario, el regimen en el poder fundó en 1886 el “Club amigos del Presidente Díaz”, grupo encargado de organizar masas, ante la cercanía de las elecciones presidenciales que acontecieron en los dos siguientes años.

Posteriormente se formó el grupo científico, con el único objetivo de dirigir la candidatura reeleccionista del general Díaz en el año de 1882, se llevó a cabo “La Convención Liberal” para discutir y analizar el programa de acción que desarrollaría el futuro Presidente de México, e igualmente para las elecciones de 1896, se creó el Círculo Nacional Porfirista con el mismo objetivo que sus antecesores.

En el año de 1903, Francisco I. Madero y un grupo de seguidores se organizaron en clubes locales, lo que derivaría en la fundación del Partido Antireeleccionista, que eventualmente proclamaría por que el pueblo tuviera partidos políticos para expresar su voluntad ante el gobierno – además de leyes e instituciones. Para ese momento, Madero ya había pugnado en su libro “La sucesión presidencial” por una amplia movilización popular a través de partidos políticos. El 15 de junio de 1909 el Partido Antirreeleccionista emitió un manifiesto a la nación, en el que explicaba su plataforma electoral bajo el principio: “Sufragio Efectivo. No Reelección”.⁴⁹

Si bien, en la palestra de aquellos comicios se encontraban el Partido Democrático, el Nacional Democrático, el Reeleccionista y el Antireeleccionista, lo cierto es, que el partido Antireeleccionista fue en realidad, el primer partido político que nació en nuestro país y que además, logró hacer la primera campaña electoral en el territorio nacional.⁵⁰

Con el triunfo de Díaz en las elecciones, México vio el estallido del movimiento revolucionario; posteriormente, a dos meses de que el general Díaz renunciara a la presidencia, Madero anunció que el Partido Antirreeleccionista dejaría de funcionar y en su lugar, nombró un comité para que se encargara de fundar el Partido Constitucional Progresista. Entre julio y agosto de 1911 se crearon numerosos partidos políticos, mientras que los que ya existían, reanudaron sus actividades para participar en las elecciones extraordinarias, entre estos estaban el Liberal

⁴⁹ *Ob. Cit.* Supra 43, pp. 51 -55

⁵⁰ *Ob. Cit.* Supra 40, p. 38

Radical, el Popular Evolucionista, el Católico, Reyista o Republicano y el Partido Liberal Nacional.⁵¹

La fórmula de Madero- Pino Suárez resulto vencedora en los comicios, sin embargo, el país mantenía una inquietante movilidad, el Plan de San Luis y la plataforma del Partido Constitucional Progresista no parecían convencer en el corto plazo, Madero, por lo tanto, empezó a ser cuestionado, inclusive por los jefes revolucionarios, lo que culminó con su asesinato la noche del 22 de febrero de 1911, en un movimiento encabezado por Victoriano Huerta. Como resultado del asesinato de Madero, se recrudecieron las luchas en el campo revolucionario, que para ese entonces, se encontraba dividido en tres grandes grupos; carrancistas, zapatistas y villistas.

Posterior a estas luchas, Venustiano Carranza asume la cabeza del Poder Ejecutivo y con ello reorganizó la administración pública, estimula el desarrollo de la ciencia, el arte, la cultura y fortalece el comercio y la industria; a su vez, convoca a la celebración de un Congreso Constituyente que se reunió en los años de 1916 – 1917, en su seno se mantenían dos corrientes ideológicas, la liberal radical o progresista que postulaba no solamente las garantías individuales sino también las sociales, y en la liberal moderada, que aspiraba a mantener lo esencial de los lineamientos establecidos en la Constitución de 1857.⁵²

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917, si bien estableció los lineamientos para un Estado de derecho, no se ocupó de la participación de los ciudadanos en la vida pública a través de los partidos políticos, por ello el 1º de agosto de 1918, Carranza expidió la primera ley electoral que México hubiese conocido, lo que permitió el inicio de una organización cívica, para que en los años subsecuentes se crearan los primeros partidos políticos que, junto con el Antirreeleccionista, fueron los precursores del actual sistema político-electoral.⁵³

1.2.2.1 Los Primeros Partidos Políticos en México

La ley electoral de 1º de agosto de 1918 estableció como requisito para fundar un partido político, la realización una asamblea constitutiva a la que concurrieran al menos 100 miembros.

⁵¹ Ídem.. pp. 41- 43

⁵² *Ob. Cit.* Supra 43, pp. 58-59

⁵³ *Ob. Cit.* Supra 40, pp.45-46

Esta asamblea a su vez, elegía una junta encargada de dirigir los trabajos del partido y nombraba representantes políticos. Así surgieron los primeros partidos políticos en México:

a) Partido Liberal Constitucionalista: Es el primero en organizarse plenamente en función de la nueva ley, surgió a fines de 1916 y se constituía en defensa de las revoluciones maderistas y constitucionalista; con el triunfo de Obregón en las elecciones presidenciales, el partido se consolidó al ganar también la mayoría de las posiciones en las Cámaras de Diputados y Senadores.⁵⁴

b) Partido Nacional Cooperativista: Fundado en agosto de 1917 por un grupo de jóvenes estudiantes que veían en el cooperativismo el medio para solucionar los problemas del país, postulaban la necesidad del fortalecimiento de los campesinos y obreros a través de la nacionalización de la tierra y de las grandes industrias de servicios públicos; la supresión de la pena de muerte, pugnaban por nuevos sistemas de enseñanza, por la autonomía de la Universidad y suspensión del ejército; este partido se conformó con la ayuda económica y de asesoramiento de miembros del gabinete del Presidente Carranza.⁵⁵

c) Partido Laborista: Fundado en 1919 por un grupo de obreros dirigidos por Luis N. Morones y se mantenía como la proyección política de la CROM, el partido pugnaba por el respeto y garantía de los derechos fundamentales de la clase obrera; por un mejoramiento en los derechos fundamentales de la clase obrera; por un mejoramiento de alimentación; de la vivienda, de la seguridad social y de la protección, por la destrucción de los viejos sistemas de servidumbre y por la participación de los obreros en el campo de la política nacional.⁵⁶

d) Partido Nacional Agrarista: Se fundó el 13 de junio de 1920 gracias al impulso que le fue proporcionado por el general Obregón, pero que a la muerte de éste, opuesto al régimen de Calles, encontró su rápido final; su centro ideológico estaba centrado en el problema agrario del país.⁵⁷

e) Partido Comunista Mexicano: Surge el 15 de septiembre de 1919 bajo los principios y postulados científicos de la teoría marxista – leninista, es la primer agrupación política que no se gestó a la sombra de un caudillo, se constituye como un organismo

⁵⁴ *Ob. Cit.* Supra 43, p. 47

⁵⁵ *Ídem.* p. 48

⁵⁶ *Ob. Cit.* Supra 40, p. 61

⁵⁷ *Ob. Cit.* Supra 43, p. 50

permanente en defensa del proletariado mexicano y como producto del desarrollo sindical.⁵⁸

f) Partidos Regionales: En algunos Estados de la República, se organizaron grupos de ciudadanos con la finalidad de participar y postular candidatos en las elecciones locales, algunos de ellos fueron: El partido Socialista del Sureste, la Confederación de Partidos Guanajuatenses, el Partido Socialista Fronterizo, el Partido Liberal Independiente de Sonora, el Partido Socialista Agrario de Campeche, el Partido Socialista Michoacano, el Partido Laborista del Estado de México, el Partido Liberal Jalisciense y otros de menor importancia por su escasa participación pública y electoral.⁵⁹

Por lo anterior, se puede decir que en el período de 1917 a 1928 ya se advertía un desenvolvimiento político y un interés por parte de los ciudadanos para intervenir en las instituciones públicas, a través de agrupaciones con carácter permanente, denominados partidos políticos.

1.2.2.2 Consolidación de los partidos políticos en México

A pesar de la norma electoral de 1918 los partidos políticos en México no contaban plenamente con el reconocimiento de su personalidad jurídica, no es hasta la ley electoral de 1946 que en su artículo 23 consideró a los partidos “como asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política.”⁶⁰

Se dio un paso más en el año de 1963, cuando se reformaron los artículos 54 y 63 constitucionales, relativos al régimen de diputados de partido y se formuló una referencia tangencial a los partidos políticos, sin determinar su naturaleza, ni precisar la función que desempeñan y los fines que persiguen.

En estas condiciones, y estando en discusión una reforma a la Constitución de 1917 en materia política, Pedro González Azcuaga argumentó que los partidos políticos como cuerpos intermedios que fijan los canales de participación de la ciudadanía organizada, deberían ser

⁵⁸ *Ob. Cit.* Supra 40, p. 63

⁵⁹ *Ídem.* p. 78

⁶⁰ Martínez, Bernardino, “Derecho de los partidos políticos”, Porrúa, México, 2006; p. 112-113

objeto de una regulación constitucional, ya que "la estructura fundamental de una nación, sus instituciones primarias y las normas principales de su organización política están dotadas, al contenerse en la Constitución, de una superlegalidad que les proporciona majestad y jerarquía y a la vez les confiere cierto grado de inmutabilidad y permanencia". Finalmente en 1977 se reformó el artículo 41 constitucional y por vez primera en nuestro país, los partidos políticos gozaron de personalidad jurídica; "...son entidades de interés público, la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."

El reconocimiento de los partidos políticos como entes indispensables para el desarrollo de nuestro país, marcó el inicio de la institucionalización de la vida político-electoral de México, a partir de este momento, las leyes han procurado perfeccionar un sistema plural y representativo que aliente el desarrollo de la democracia.

II. CONSIDERACIONES DEL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS

En sus orígenes, los partidos políticos obtenían fondos a partir de las aportaciones de sus afiliados, sin embargo, con la introducción del modelo de financiamiento público, el sistema de financiamiento de partidos políticos sufrió cambios significativos, abarcando incluso prerrogativas que impulsaron el trabajo de legisladores, es por ello que actualmente, se ha acuñado el término “financiamiento de la política”, para referirse a todo el flujo de dinero que circula directa o indirectamente por los partidos políticos o sus afiliados, sin embargo, para la presente Tesis, nos enfocaremos en el estudio de las prerrogativas a partidos y sus candidatos, dejando para estudios posteriores, aquellas que favorecen a los legisladores y demás integrantes de la maquinaria partidaria.

En opinión de Gruenberg “el financiamiento de partidos políticos es el dinero recaudado por los partidos y los candidatos para solventar sus gastos de campaña, de actividades ordinarias y de organizaciones permanentes;”⁶¹ sin embargo, al estar hablando de recaudación, esta definición no contempla los fondos que pueden recibir los partidos políticos resultado del financiamiento público.

Es entonces, a nuestra consideración, más certera la opinión de Humberto de la Calle quién por financiamiento a partidos políticos entiende una “política de ingresos y egresos que establecen los Estados para satisfacer tanto las actividades electorales, como las actividades permanentes de los partidos políticos.”⁶² De esta definición podemos deducir que el financiamiento a partidos políticos no solamente abarca los gastos de campaña, sino el costo de funcionamiento que implica sostener el inmenso aparato que es un partido político, como lo son las labores de investigación, educación, registro de afiliados y una gran variedad de actos administrativos.

Existen tres modalidades de financiamiento a partidos políticos:

- 1.- Financiamiento público
- 2.- Financiamiento privado
- 3.- Autofinanciamiento

⁶¹ Gruenberg. Christian, “Financiamiento transparente de la política: el papel de la sociedad civil”, ubicado en “Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia”, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp.447-457

⁶² Calle, Humberto de la, “Financiamiento público, privado, mixto” ubicado en Griner, Steven y Zovato, Daniel, “De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina”, Costa Rica, OEZ-Internacional IDEA, 2004, p. 23

El Estado en su política de financiamiento de partidos políticos puede optar por uno de estos modelos de manera exclusiva, o bien, optar por un financiamiento mixto, que puede estar integrado por dos o más tipos de financiamiento, los cuales interactúan coordinadamente. Cabe destacar que independientemente de la modalidad de financiamiento que escoja cada Estado, el diseño y la administración del sistema de financiamiento de partidos políticos debe basarse en principios básicos, que constituyen los pilares sobre los que descansa toda la maquinaria del sistema y bajo los cuales, deben proyectarse a cada una de las características y métodos de control que el Estado considere conveniente adoptar:

1.- Principio de Independencia: Requiere que todo sistema de financiamiento de partidos políticos, incluyendo cada una de sus partes, no se encuentre comprometido con nada ni con nadie. Es indispensable que los partidos políticos y sus candidatos no tengan compromisos con la iniciativa privada o se vean maniatados en la toma de sus decisiones por otros factores reales de poder; a si mismo, es necesario que los órganos electorales no dependan para su ministración de ningún órgano de gobierno y tampoco que se vuelvan rehenes de los propios partidos o de algún factor externo.

2.- Principio de Equidad: Es este principio al que debe aspirar todo modelo de financiamiento, en especial al momento en que los partidos se presenten a una contienda electoral. Destaca que el concepto de equidad no equivale al de igualdad, el primero presupone igualdad, si, pero de oportunidades y no la mera equivalencia, por lo que se vuelve importante considerar las cualidades y características propias de un contendiente y las diferencias que presenta con los demás. A este principio lo sostiene una línea muy delgada, lo que origina una serie de dificultades para detectar la presencia de alguna irregularidad.

3.- Principio de Información y Divulgación: Este es el fin último del financiamiento de partidos políticos, toda vez que los partidos al constituirse como entes de interés público - a pesar de ser a su vez organizaciones privadas-, tienen la obligación de informar a la ciudadanía los pormenores de sus estados financieros; sin importar que se trate de fondos públicos – ya que es un capital que proviene de los ciudadanos-; o de fondos privados – el electorado debe estar informado de las políticas o alianzas que podrían influir en cada partido, en la toma de decisiones que hagan sus miembros al momento de integrar el congreso, o en su caso, conocer en que se ha utilizado el dinero que como

ciudadano aportó al partido y/o candidato. Estamos hablando de divulgación y no solamente de transparencia, si bien las partes que integran el sistema de financiamiento a partidos políticos deben mantener transparente sus estados financieros y el manejo de sus contenidos, es menester que los datos que arroje dicha actividad se divulguen a la ciudadanía, con la intención que el mayor número de electores conozcan los datos referidos, de caso contrario, no dejan de ser letras y número congelados que carecen de verdadero significado.

4.- Principio de Integración: El sistema de financiamiento de partidos políticos se encamina a sustentar la efectividad, la funcionalidad y el desarrollo del sistema de partidos políticos en lo general. Al ser el sistema de partidos políticos un medio de representación, es necesario que la sociedad y los partidos políticos mantengan una relación estrecha, que a su vez, traiga salud a la vida política del país. En este sentido, el financiamiento de partidos políticos debe buscar que los partidos se acerquen a la sociedad – en consecuencia, también debe evitar que los electores se alejen-, es decir, procurar siempre la participación de la ciudadanía.

Una vez determinado la modalidad de financiamiento a seguir, todo Estado debe proceder a desarrollar cada uno de los siguientes puntos:

- Constituir mecanismos de control
- Procurar la racionalidad electoral
- Establecer órganos de control y administración del financiamiento, cuyos principales rasgos deben ser su independencia política y financiera, la idoneidad de sus miembros –para que aseguren un buen desempeño profesional y generen confianza entre los actores políticos-, la dotación de recursos humanos, financieros y técnicos que les permita cumplir con sus objetivos.
- Establecer un sistema de sanciones.
- Procurar la publicidad y divulgación de la información.
- Procurar la participación ciudadana

De todo lo anterior, podemos deducir que las partes que intervienen en todo sistema de financiamiento de partidos políticos son:

- 1.- Partidos políticos: Aquí tiene cabida toda la maquinaria que integra a estas instituciones, como lo son sus autoridades, miembros, bancadas parlamentarias, simpatizantes y candidatos.
- 2.- Autoridades u órganos electorales: Son aquellas entidades que tienen a su cargo la administración de todo aquello que guarde relación con los comicios electorales, la interacción entre los partidos políticos, la asignación de fondos, el control de financiamiento de partidos políticos y la solución de controversias en la materia.
- 3.- Congreso: Es el encargado de realizar las leyes que regulen en materia de financiamiento a partidos políticos.
- 4.- Medios de comunicación
- 5.- Organizaciones Civiles: Ciudadanos que se agrupan en busca de una mayor transparencia debido a su interés en temas de política, incluyendo el financiamiento a partidos políticos.
- 6.- Universidades e Institutos de Investigación: Por su propia naturaleza las universidades y los institutos de investigación ofrecen una amplia capacidad de información, investigación y análisis, necesarios para la construcción y posterior vigilancia de todo sistema de financiamiento de partidos políticos.
- 7.- Entes privados: Ya sean personas físicas o morales, son los que otorgaran su voto y en ocasiones, donan a los partidos o candidatos sumas en dinero para cubrir sus gastos electorales u ordinarios.

Debido a la complejidad que involucra la construcción y la administración de cualquier sistema de financiamiento de partidos políticos, es necesario establecer normas concretas, que determinen de manera precisa, el objeto y ámbito de aplicación de la ley, la entidad -o entidades- encargada de aplicarlas y hacerlas cumplir, los sujetos, las sanciones o penalidades derivadas de su incumplimiento, los procesos jurisdiccionales y los procedimientos administrativos necesarios para su aplicación y sanción.

La trascendencia de este punto lo podemos constatar en el cuaderno de trabajo del Programa de Dinero y Política⁶³ (Money and Politics Program)⁶⁴ elaborado por Jeffrey Carlson y Marcín

⁶³ El programa fue constituido como una guía para aplicar las lecciones aprendidas por el IFES a lo largo de los años en diversos procesos electorales alrededor del mundo, su propósito es incentivar a los reguladores del

Walecki, con el auspicio de IFES⁶⁵ y su Centro para la Transición y Gobierno Post Conflicto⁶⁶. La primera etapa de este programa consistió en el diseño de normas, cuyo objetivo era adecuar el tipo de financiamiento, los órganos de control y administración y los mecanismos de control a la realidad de cada país donde el programa fue aplicado⁶⁷.

El diseño de normas de financiamiento de partidos es una tarea que exige mucho cuidado, estudio y análisis porque “cualquier legislación que trate con el financiamiento político seguramente va a llevar a un conflicto entre los poderes legislativo y judicial”⁶⁸, ya que la aplicación de normas encaminadas a regular las finanzas de los partidos se vuelve extremo complicada cuando existen lagunas que hacen poco menos que imposible el detectar o sancionar infracciones, sumado a que pueden acarrear largos y burocráticos procesos, que evitan que los jueces procedan al análisis de fondo de los asuntos; por lo que una decisión judicial puede correr el peligro de convertirse en un asunto político.

Si partimos del principio que una buena ley puede ser nula si quien la aplica es un mal juzgador, también una ley se puede volver inaplicable o deficientemente cuando la dimensión procesal de su *corpus* no está bien diseñada; por lo que se debe buscar la simplificación, tanto en los plazos como en la intervención de las partes procesales; así lo afirman los autores del programa auspiciado por el IFES; Jeffrey Carlson y Marcin Walecki, quienes aseveran que la mejor forma de conducir el procedimiento en la materia, es evitando los recursos ante instancias superiores o limitarlas a aquellos casos, en los que hubo violación a las garantías del debido proceso.⁶⁹

financiamiento de partidos políticos, a los propios partidos políticos, a las organizaciones civiles, y a los medios de comunicación, a combatir los escándalos que involucra al dinero en la política, a través de iniciativas de transparencia que no discriminen a ninguno de los actores políticos.

⁶⁴ Carlson, Jeffrey y Walecki, Marcin, “MAP Money and politics program: Guide to applying lessons learned”, E.E.U.U., IFES, Center for transitional and pos conflict governance y USAID from the American people; 2006.

⁶⁵ Fundación Internacional para Sistemas Electorales

⁶⁶ Center for transitional and pos conflict governance

⁶⁷ El programa piloto realizado por IFES se llevó a cabo en 8 diferentes países, escogidos de acuerdo a su nivel de libertades, de percepción de la corrupción y el grado de sus métodos de control, al respecto, la primera etapa consistió en la regulación e implementación desde cero del programa, etapa que solo incluyó a los países de Hungría y Lituania, posteriormente cuando el programa se enfocó a los niveles de corrupción, se optó por escoger países con democracias en transición, tal fue el caso de Bolivia, Georgia, Perú y Rumania, por último, al llegar a la etapa de divulgación de información, los países seleccionados fueron Guatemala y Sudáfrica.

⁶⁸ Swing, Keith, “The funding of political finance laws: Is it possible to enforce them? If so, how? The experience of the campaign Finance Board of New York City”, E.E.U.U., IPSA Conference, 2003, p. 200 (Traducción realizada por el autor.)

⁶⁹ Ídem. p. 121

2.1 Tipos de Financiamiento

2.1.1 Autofinanciamiento

El autofinanciamiento es aquel tipo de financiamiento en donde los partidos políticos obtienen fondos mediante el ejercicio de su patrimonio, es decir, logran hacerse de recursos como resultado del desempeño de una actividad comercial o especulativa.

El autofinanciamiento surge desde el momento en que los partidos políticos se conciben a sí mismos como una sociedad privada con capacidad para hacerse de sus propios recursos, sin la necesidad de recurrir a la intervención directa de terceros, y si mediante el ejercicio de su patrimonio.

Debido a esta característica esencial, podemos señalar que el autofinanciamiento es un tipo de financiamiento de partidos políticos completamente distinto al financiamiento público y privado, por lo tanto, puede concebirse desde un punto de clasificación de familia y no de género; es decir, existe una primera división en cuanto a los sistemas de financiación de partidos; están aquellos que requieren de la ayuda de terceros, como es el caso del financiamiento privado y público, y aquel otro sistema donde la intervención de terceros es innecesaria, toda vez que es el propio partido quien se hace de recursos, en virtud de su patrimonio, caso exclusivo del autofinanciamiento.

Es por ello que la propuesta de la presente Tesis incluye una referencia concreta al patrimonio económico de los partidos políticos, que comprende en principio, todos los bienes muebles e inmuebles de que son propietarios, cualquiera que fuera su forma y tiempo de adquisición, incluso existen países como Italia donde se acepta la posibilidad de que los partidos políticos, al igual que cualquier otra asociación civil, puedan ser titulares de derechos civiles respecto de bienes muebles e inmuebles, sociedades y marcas, o bien, incluso ser propietarios de fundaciones, institutos de estudio⁷⁰ y/o empresas, en este orden de ideas, los partidos políticos pueden incrementar su patrimonio mediante diversos vías: la compra directa, por asignación que realice un Estado de determinados bienes a favor de un partido político, o bien, por el fruto

⁷⁰ En nuestro país, los centros de estudio y de formación de los partidos políticos están orientados a impulsar las alianzas entre sus miembros y alentar un constante crecimiento en las filas partidarias, y de esta manera, impulsar el desarrollo político del país mediante la difusión de su ideología. Este acercamiento ha provocado que los institutos sean apoyados por el financiamiento público.

de la renta patrimonial, que no es otra cosa, más que la renta que puede percibir un partido, por el desempeño de una actividad comercial o especulativa.

2.1.2 Financiamiento público

El financiamiento público es aquel tipo de financiamiento mediante el cual el Estado le otorga a los partidos políticos fondos provenientes del Erario y/o establece una serie de prerrogativas en su beneficio para cubrir sus gastos electorales y/o permanentes.

La financiación pública se presenta alrededor de los años sesenta en las leyes en materia de financiamiento y se convierte en una figura recurrente en los años setenta alrededor del mundo, época donde los Estados Unidos, los países latinoamericanos y los países escandinavos acogieron progresivamente este tipo de financiamiento.⁷¹ Por su parte, los países de Europa central modificaron sus legislaciones en los años ochenta y noventa, para incluir el financiamiento público dentro de su sistema de partidos, al respecto, destaca la resolución del Tribunal Constitucional Alemán en 1992, que después de analizar la ley electoral de 1989, concluyó que el gobierno cuenta con la facultad constitucional de otorgar recursos a los partidos para el financiamiento de sus actividades.⁷²

Conforme la política entró a su etapa de profesionalización y tecnificación, aunado a la mutación que han sufrido las campañas electorales en las últimas décadas -debido a la alta participación de los medios de comunicación-, cada vez más países han optado por privilegiar el financiamiento público en sus normas en materia electoral, sin embargo, existen otras razones menos ortodoxas que han ayudado a encausar la política en ese sentido, por ejemplo; el fracaso de los gobiernos por limitar los gastos electorales cuando las aportaciones son de origen privado, la propensión de los partidos políticos por buscar fuentes ilegales de financiamiento y la necesidad de transparentar el origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

⁷¹ Si bien Estados Unidos adopta el financiamiento público en el año de 1974, al igual que Canadá e Italia, países como Suecia en 1966, Dinamarca y Finlandia en 1969, fueron los primeros países en adoptar este sistema.

⁷² Cárdenas, Jaime, "Propuestas para la reforma a la legislación electoral en materia de financiamiento de partidos políticos ensayo ubicado en Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp.184-186

Las principales ventajas y desventajas que presenta este tipo de financiamiento son:

Ventajas	Desventajas
<p>* Evita que los partidos sean dependientes de entes externos, lo que aumenta su autonomía en lo particular y el del sistema de partidos políticos en lo general.</p> <p>*Favorece la fiscalización de recursos</p> <p>*Motiva una competencia más equitativa entre los partidos políticos</p>	<p>*No evita que los partidos políticos, en su búsqueda por más dinero, recurran a fuentes de financiamiento ilegítimas.</p> <p>*Burocratiza a los partidos políticos, lo cual los convierte en una gran maquinaria sedentaria que absorbe grandes cantidades del Erario.</p> <p>*La sociedad se aleja de los partidos políticos, y por lo tanto, de la vida política.</p>

Debido a que uno de los principales objetivos del financiamiento público es garantizar que los partidos políticos cuenten con los elementos necesarios para realizar sus actividades y lograr competencias equitativas, el gobierno de cada país, puede optar por alguna de las dos modalidades que componen el financiamiento público, o bien, instaurar un modelo mixto. Las dos modalidades del financiamiento público son:

- 1.- Financiamiento público directo: es la transferencia de una fracción del Erario a las tesorerías de los partidos políticos.
- 2.- Financiamiento público indirecto: la legislación concede ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones en favor de los partidos políticos o de las campañas de cada candidato.

2.1.2.1 Financiamiento público directo

El financiamiento público directo constituye la categoría más importante y socorrida de asistencia pública en favor de los partidos políticos y de los candidatos, en él, el Estado entrega a los partidos políticos las asignaciones establecidas en el tiempo y forma estipulados en la norma, con la finalidad de cubrir los gastos ordinarios y/o electorales en que incurre un partido político en específico.

La norma fija la fórmula y los montos a percibir por cada agrupación política, estos montos deben tener como contrapartida la obligación de ser objeto de rendición de cuentas y deben sujetarse al sostenimiento de las estructuras organizativas.⁷³

Su fundamento consiste en que la ley considera a los partidos como el cauce fundamental de representación democrática, y por este motivo, se deben subvencionar las actividades ordinarias de los partidos con cargo al Presupuesto General del Estado.

Existe una gran diversidad de ejemplos en su implementación; países como Inglaterra no poseen este tipo de financiamiento, Estados Unidos que lo contempla para gastos electorales y Austria y España quienes lo contemplan para gastos ordinarios y electorales.

2.1.2.2 Financiamiento público indirecto

Se presenta cuando el gobierno o las instituciones públicas subvencionan los gastos de los partidos políticos sin cargo directo al Erario, es decir, es un trato preferencial en favor de los partidos políticos, para el cumplimiento de ciertos deberes de carácter oneroso, público o privado.⁷⁴ Es importante destacar que se debe entender como una fórmula indirecta de financiación incluso cuando estamos en presencia de aquellos beneficios que provienen de una empresa privada, toda vez que dicha empresa, lo hace en función de una disposición legal que le implicará un ahorro o que puede significar la falta de pago de un tributo al Estado.⁷⁵

Para fines prácticos, podemos mencionar que el financiamiento público indirecto se integra por los siguientes elementos:

1.- Exenciones: Disposiciones que hacen que los partidos tengan un trato diferenciado respecto del resto de las personas, esto puede materializarse en distintas formas; como lo son el pago de impuestos locales y/o nacionales, el pago diferenciado por la utilización de algún bien inmueble público como lo son teatros y estadios, o bien, tasas

⁷³ Pierini, Alicia y Lorences, Valentín, "Financiamiento de los partidos políticos para una democracia transparente", Argentina, Editorial Universidad, 1999, p.135-136

⁷⁴ Fernández-Lebrez, Fernando, "La financiación de los partidos políticos: evolución y rasgos principales", ubicado en Mella Márquez, Manuel, "Curso de partidos políticos", 2º ed., España, Amal, 2003, p.181.

⁷⁵ *Ob. Cit.* Supra 13, p.135-136

aduaneras especiales para la importación de bienes que no se fabrican o importan ordinariamente al país.

2.- Tarifas diferenciadas o de partido: Consiste en bienes y/o servicios que tienen una tarifa especial para el uso de los partidos políticos y/o candidatos, como el servicio de correo, transporte y el uso de lugares de titularidad pública, como lo son los salones de conferencias o las plazas públicas.

3.- Gratuidad: El partido político obtiene un beneficio integral sin costo alguno, en este rubro podemos ubicar los espacios gratuitos en los medios de comunicación.

2.1.2.3 Asignación de fondos públicos

Debido a que el financiamiento público proviene del Erario, es indispensable mencionar las modalidades que adquiere su asignación:

- a) En función de su representación parlamentaria: Se establece un monto total a ser repartido entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso, dicho monto se divide entre el número total de escaños, y posteriormente se le adjudica a cada partido una cantidad equivalente a la suma de legisladores con los que cuente en el Congreso, es decir, que cada legislador representa una cantidad de dinero en favor de su partido político.⁷⁶
- b) En función del número de votos obtenidos en la última elección: Cada partido obtiene un importe en proporción a la cantidad de votos obtenidos en la elección inmediata anterior, ya sea que cada voto represente una determinada suma en dinero, o bien, represente un porcentaje de una cantidad total previamente establecida por el Estado, o bien, la legislación en la materia puede establecer un método de asignación basado en el promedio reiterado, el cual se fija en función de los resultados obtenidos por el partido en las dos o tres últimas elecciones.⁷⁷
- c) En función del número de afiliados: Consiste en asignar una determinada cantidad a favor del partido en función del número de afiliados con los que cuenta, lo que tiende a afianzar la relación entre los partidos, los afiliados y la

⁷⁶ Este método de asignación de fondos públicos puede acarrear dudas en cuanto a la titularidad de la banca, es decir, el debate se centra en determinar quien es el titular del escaño, el legislador o el partido, cuestión que adquiere relevancia cuando el legislador renuncia a cualquier relación con el partido.

⁷⁷ La adjudicación de estos fondos puede estar condicionada a que los partidos obtengan un mínimo de votos en una, dos o tres de las últimas elecciones, o bien, condicionar el acceso a aquellos partidos que logren un escaño en el Congreso, y de esta manera, evitar, el nacimiento de partidos parásitos.

ciudadanía en general; ya que el control efectivo sobre las finanzas no lo tienen las burocracias partidistas, porque cada miembro cuenta con un valor monetario, lo que le otorga fuerza real a los afiliados del partido.

2.1.3 Financiamiento privado

Para el pensamiento político liberal, los partidos políticos, antes que otra cosa, son organizaciones privadas constituidas por ciudadanos, de ahí la importancia del financiamiento privado, en él, los particulares que cuentan con alguna afinidad hacia un partido, recurren a su patrimonio para erogar dinero, propiedades o cualquier otro tipo de bienes y servicios en favor de dicho partido político.

El financiamiento privado generalmente concurre con el financiamiento público directo o indirecto, no obstante, también puede presentarse en forma exclusiva, sin embargo, esta postura ha encontrado críticas debido a que los aportantes privados obtienen una legitimación económica previa a su legitimación democrática, debido a que su posible trascendencia en la vida del partido se basa en el poder económico y no en la voluntad de los afiliados, por lo tanto, los aportantes se vuelven elementos imprescindibles y por lo mismo, se convierten en grupos de presión, haciendo que el partido pierda autonomía y con él, el sistema de partido en lo general.

Las principales ventajas y desventajas que presenta el financiamiento privado son:

Ventajas	Desventajas
<p>* Los partidos políticos se mantienen cercanos a la sociedad y principalmente a sus simpatizantes.</p> <p>* Los partidos políticos procuran cumplir lo prometido a sus electores por temor de ser privados de sus aportaciones económicas</p> <p>* Evita la burocratización de los partidos, por el contrario, constantemente se están renovando.</p>	<p>* Los partidos políticos pierden independencia.</p> <p>* No existe un control verdaderamente efectivo de las finanzas partidarias, debido a que se desconoce el origen y destino de los fondos percibidos.</p> <p>* Los partidos políticos buscan recaudar más dinero que sus competidores, por lo que regularmente acuden al financiamiento ilegal, particularmente de la delincuencia organizada.</p> <p>* Fomenta competencias electorales desequilibradas ya que los partidos grandes siempre obtienen mucho más recursos que los pequeños, y por lo mismo, fomenta la falta de transición en el gobierno.</p> <p>* Dificulta el nacimiento de nuevas opciones políticas.</p>

Existen una gran variedad de fuentes de financiamiento privado, sin embargo, todo ese universo puede ser englobado de forma básica en:

1.- Aportaciones anónimas: Implican el desconocimiento de la persona física o moral que realiza el aporte.

2.- Aportaciones nominativas: Son aquellas que se realizan con expresa individualización de su autor.

Los principales tipos de financiamiento privado son:

1.- Aporte ordinario de los afiliados: el partido político percibe regularmente importes que realizan los militantes a título nominativo.

2.- Aporte extraordinario de los simpatizantes: esta conformado por aportaciones en dinero o en especie hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por personas físicas o morales. Está constituido por: la cesión de locales gratuitamente para el desarrollo de actividades partidarias, la cesión de propiedades, aportes en dinero, la realización de actividades y/o tareas partidarias de manera gratuita y el denominado aporte profesional, que no es más que el asesoramiento gratuito que hacen algunos profesionales a los partidos políticos en determinadas áreas de interés.⁷⁸

3.- Préstamos y créditos: Cabe señalar, que a diferencia de la doctrina dominante que clasifica esta modalidad dentro del financiamiento privado, nosotros consideramos que se identifican primordialmente con la gestación del patrimonio del partido, y por lo tanto, estamos ante el modelo de autofinanciamiento, sin embargo, para continuar con el mismo método expresado hasta ahora, nos referiremos a él más adelante en este apartado.

2.1.3.1 Cuotas de los afiliados

En su nacimiento los partidos de masas se encontraban invariablemente ligados al principio asociativo de sus adherentes, por lo que es fácil entender porque el sistema de cuotas surgió en este periodo, sin embargo, con el paso del tiempo, este tipo de financiamiento se fue extendiendo a los demás partidos.

De acuerdo a Fernando Fernández-Lebrez; por cuotas de afiliados se entiende “el conjunto de aportaciones económicas individuales que periódicamente los militantes de un partido realizan a favor de la organización, con carácter obligatorio y como resultado de un sentido de pertenencia.”⁷⁹ Las cuotas pueden ser uniformes o graduadas y de algún modo, proporcional al nivel de renta. En cuanto a su pago, se pueden realizar directamente en una exhibición anual o de modo fraccionado.

A pesar que la vinculación económica es una de las formas de expresión del nexo entre un partido y sus miembros, el problema más grave que presenta esta modalidad de financiamiento,

⁷⁸ *Ob. Cit.* Supra 13, p.124

⁷⁹ *Ob. Cit.* Supra 14, p.176.

es la propia falta de pago de cuotas, sin embargo, con frecuencia es consentida por los partidos, toda vez que no existe forma de exigir el pago y la única medida de coacción existente es la expulsión del afiliado, lo que no soluciona problema e incluso, lo agrava.

2.1.3.2 Donaciones

Las donaciones son contribuciones económicas a favor de un partido político; pueden ser en dinero o en especie, son voluntarias, irregulares, y son llevadas a cabo por personas físicas o morales que generalmente simpatizan con el partido en cuestión.

En caso que las donaciones tengan un papel trascendental en la vida del partido, se pueden generar diversos grados de dependencia con el donante, especialmente si los donantes son escasos y las donaciones abultadas, lo que puede propiciar que los donantes ejerzan presión en la cúpula y línea del partido.

Países como Alemania, Francia y Canadá han optado por llevar un estricto control de las donaciones, para evitar que sean condicionadas en su destino o usadas para obligar al partido a desplegar una determinada conducta en los procesos legislativos. Los controles se pueden presentar en dos vías:

a) Prohibición de donaciones en función de su origen: Existe consenso en la mayoría de los países europeos y latinoamericanos de prohibir las donaciones que tienen por origen: entidades públicas, empresas privadas que otorgan un servicio público a la ciudadanía, gobiernos extranjeros -prohibición que en algunos casos se ha hecho extensiva a empresas estatales de países extranjeros-⁸⁰ y las procedentes del crimen organizado.⁸¹

Por otro lado, persiste el debate si hay que prohibir las donaciones procedentes de empresas privadas y de organizaciones internacionales. En el primer caso, por su naturaleza mercantil, las empresas privadas son instituciones en busca de lucro,

⁸⁰ Ídem..., p.162

⁸¹ Existen diversos casos documentados, donde la delincuencia organizada intervino en el desarrollo de la vida política de un país; es conocido por la opinión pública que en los llamados años de prohibición en los Estados Unidos, el crimen organizado apoyaba directamente a candidatos aspirantes a diversos cargos públicos, de igual dominio público fue el escándalo acontecido en Colombia en 1994, donde el llamado cártel de Cali infiltró recursos a la precampaña y campaña oficial del que llegaría a ser presidente de dicho país; Ernesto Samper.

por lo que sus aportaciones en beneficio de los partidos políticos pudieran entenderse como una forma de inversión, pero también es cierto, que estas donaciones pueden considerarse como la materialización del ejercicio del derecho a la libertad de expresión de un ente privado. Por su parte, las organizaciones internacionales son instituciones que apoyan la ecología o la salud y que pueden ser afines a ciertos partidos políticos, que a su vez podrían beneficiar al desarrollo de su país, sin embargo, no se puede dejar a un lado el hecho de que se trata de entes extranjeros que pueden influir directamente en la vida política del país.

b) Doble limitación: Este método implica limitar tanto el monto por donación unitaria, como la cuantía total de donaciones que un partido puede percibir durante un lapso de tiempo determinado.

A pesar de todos los problemas enumerados, cabe destacar, que este tipo de financiamiento tiene la ventaja en que permite conocer la vinculación real entre los partidos y sus simpatizantes, lo que en los países anglosajones se interpreta como la manifestación del ejercicio de la libertad de expresión, por lo que incluso la divulgación de los donantes y los montos de su donación, han adquirido preponderancia en los mecanismos de control de dichos países.

Existen Estados como Alemania que mantienen una creciente tendencia en fomentar las donaciones de forma transparente y pública, sobre todo a través de fundaciones próximas a los partidos políticos y de grupos económicos privados, e inclusive, se puede afirmar en términos generales, que la financiación de partidos políticos en el Reino Unido procede de las cuotas de afiliación y de las donaciones, así el Partido Conservador es financiado principalmente por empresa privadas y el Laborista por sus militantes, pero sobre todo, por los sindicatos,⁸² lo que permite presenciar la vinculación de los ciudadanos con el partido político con el que simpatizan.

⁸² *Ob. Cit.* Supra 14, pp. 177-178

2.1.3.3 Préstamos y créditos

Consiste en el acceso de los partidos políticos a líneas de crédito especiales y/o a adelantos de fondos de entidades financieras, donde los partidos actúan como entes privados que operan en el mercado económico, solicitando préstamos y créditos a bancos que imponen condiciones uniformes.⁸³

Por lo general, los partidos políticos recurren a esta forma de financiación durante los procesos electorales, sin embargo, a menudo las empresas y/o bancos optan por otorgar solamente préstamos a los partidos que les ofrece amplias garantías de rentabilidad, en consecuencia, los beneficiados generalmente recaen en los partidos grandes. Esta práctica se volvió recurrente en Italia y España a finales de la década pasada, donde los partidos políticos de ambos países utilizaron los recursos públicos permanentes a que tenían derecho, para garantizar su solicitud de crédito ante las instituciones financieras. En ambos casos, los partidos políticos recurrieron a los préstamos y créditos como una fórmula cotidiana de financiamiento, el resultado fue que los partidos se volvieron dependientes de los prestamistas, sin embargo, el verdadero problema devino cuando las tasas de interés aumentaron exponencialmente debido al aumento de la inflación, lo que arrojó como resultado que varios partidos adquirieran deudas tan onerosas que fue necesario que los intereses privados entraran al rescate de un inminente colapso, lo que a su vez trajo consigo, una gran cantidad de escándalos por la fuerza que había adquirido el poder económico sobre la clase política.⁸⁴ Recientemente los partidos han dejado de optar por este tipo de financiamiento porque difícilmente pueden garantizar su pago sin comprometer su independencia y porque prefieren hacerse de recursos por vías más discretas.

2.1.4 Financiamiento mixto

Esencialmente el financiamiento mixto adopta el financiamiento público y el privado. En virtud de lo anterior, podemos deducir que un Estado que busca implementar un sistema de financiamiento mixto, debe mantener una relación causal entre el financiamiento privado y público; por lo que existe la posibilidad de limitar un porcentaje de las cuentas partidarias con acceso a uno o a otro tipo de financiamiento. El financiamiento mixto puede constituirse de distintas maneras, las cuales estarán condicionadas por el sistema (público o privado) que se

⁸³ Ídem.. p. 178

⁸⁴ *Ob. Cit.* Supra 13, pp. 163 -164

va a privilegiar en de la legislación de un país y el grado sobre el cual prevalecerá un sistema sobre el otro.

Si en la historia en materia de financiamiento de partidos políticos existe un país cuyo modelo de financiamiento ha logrado alcanzar la mejor coordinación entre el financiamiento público y el privado que se conozca en los Estados modernos, ese país es Alemania. La República Federal de Alemania se ha vuelto una referencia obligada, en una década donde privaba el financiamiento privado en aquel país, el Tribunal Constitucional emitió una resolución el 9 de abril de 1992 donde reconoce la posibilidad de que la financiación pública recaiga sobre la actividad general de los partidos y no sólo sobre la campaña electoral, lo que implica un reforzamiento del carácter estatal de la financiación, por otra parte, el Tribunal consideró que esta financiación era de tipo parcial al estar los ingresos limitados por considerar preferente la financiación privada sobre la pública. En consecuencia la Ley de 28 de enero de 1994 combinó ambos sistemas de financiamiento bajo el criterio de enraizamiento social de partidos. Así, la limitación de la financiación estatal se concretó con la prohibición expresa para que no superara los ingresos provenientes de cuotas y donaciones. En este sentido, los legisladores consideraron que los partidos no pueden ni deben ser financiados enteramente por las instituciones públicas, sino que, debido a que son agentes sociales, también deben ser mantenidos económicamente por la propia sociedad, por lo tanto, consideró que las donaciones son una fuente legítima de financiación que debe ser fomentada por el Estado mediante incentivos fiscales a los ciudadanos que realizaran aportaciones a los partidos, y condicionar la entrega de fondos públicos a los partidos de manera proporcional a los ingresos que hayan obtenido, producto de las contribuciones legalmente otorgadas a sus órganos de recaudación.⁸⁵

Recordando que todo sistema de financiamiento de partidos políticos se debe ajustar a las necesidades, costumbres y condiciones de cada Estado en lo particular, al momento en que consideramos las necesidades de los partidos políticos, la fórmula del financiamiento mixto puede otorgar diversas respuestas a los ingentes costos de las campañas electorales y a la sustentabilidad de los partidos.

⁸⁵ *Ob. Cit. Supra* 14, pp. 185-187

2.2 Medios de comunicación

Es un hecho que hoy en día, gran parte de la batalla política y electoral se lleva a cabo en los medios de comunicación; debido a ello y también a la gran onerosidad e influencia que ejercen en la sociedad, es que hemos decidido realizar un tratamiento diferenciado del tema.

Esta decisión parte sin la intención de querer estigmatizar o ensalzar los medios de comunicación -principalmente la televisión, que es el punto medular cada vez que se presenta esta discusión-; el sentido es tratarlos como parte de un hecho innegable y de gran importancia, ya que por sí mismos han cambiado la propia naturaleza del hombre⁸⁶, y por lo tanto, trastocado la vida política de todos los países.

La radio y la televisión han desplazado los actos en plazas, los discursos desde balcones de sedes partidarias o casas de gobierno y las reuniones en enormes locales partidistas, para sustituirlos por promocionales audiovisuales que generalmente no rebasan los 60 segundos. Aquellos viejos discursos han quedado recluidos como una parte de un espectáculo que se lleva a cabo en las calles tendiente a la exaltación emocional, pero cuyo fin es obtener segundos trascendentales en radio y televisión.

Mediante los medios electrónicos los partidos políticos condicionan el actuar del electorado, establecen gran parte de los temas que se discuten en las campañas electorales, ayudan a fijar la agenda política e influyen en el conocimiento de los candidatos y en la transmisión de su mensaje. En esta revolución de los medios de telecomunicación, el político está obligado a convertirse en un comunicador capaz de fijar la agenda política, establecer los tópicos que más le favorece y remontar una corriente adversa en las encuestas electorales.

Los medios de comunicación han influido en nuestra manera de entender la política, hoy en día, los recintos de debate político se han visto invadidos en su otrora intimidad por las cámaras fotográficas y de video, lo que ha fomentado una mayor transparencia en el actuar de las instituciones gubernamentales.

⁸⁶ Sartori, Giovanni, "Homo videns. La sociedad teledirigida", 2ª edición, México, Ed. Taurus, 2001, p.11

Por todo lo anterior, es que los medios de comunicación son sujetos a diversas regulaciones alrededor del globo, en especial al referirse al tema de financiamiento de partidos políticos, en algunos casos, constituyen una ministración que controla totalmente el Estado, en otros, prevalece el servicio privado, o como en la mayoría de los países, existe un servicio mixto.

2.2.1 Televisión

La televisión se ha convertido en una parte constitutiva e indivisible de la arena política, actualmente no se puede entender una contienda electoral sin su presencia a lo largo del proceso. La actividad política en televisión esta sustentada en la propia demanda del medio, es decir, en la existencia de la “tele-sociedad”, así lo confirman las estadísticas del mundo industrializado; hay alrededor de 500 televisores por cada 1000 habitantes;⁸⁷ casos como el de Ecuador donde Participación Ciudadana reveló que en la elección del 2002 el 94% de los recursos de los partidos se destinaron a la televisión, son muy ejemplificativos y se repiten alrededor del mundo.

En los Estados Unidos las transmisiones políticas en el proceso electoral del año 2000 documentaron un gasto de más de 606 millones de dólares en televisión de acuerdo a datos de la Oficina de Publicidad Televisiva,⁸⁸ gastos que parecen justificarse cuando vemos que en las encuestas se afirma que cuatro de cada cinco americanos declaran haber votado en función de lo que vieron en la pantalla; esto se debe en gran medida, a que la televisión personaliza las elecciones, porque en la pantalla lo único que vemos son personas y no ideales de partido⁸⁹, sin embargo, existen casos documentados en donde el candidato que efectuó el mayor gasto en televisión durante su campaña, no resultó victorioso en los comicios al que concurrió, tales son los ejemplos de Vicente Fox que en las elecciones del año 2000 en México, ganó en los comicios con un gasto menor en televisión que su contendiente más cercano, el candidato del PRI Francisco Labastida Ochoa, otro ejemplo, es el del venezolano Hugo Chávez, quién ganó las elecciones casi sin exhibirse en televisión, sin embargo, tenemos que reconocer que estamos ante la presencia de casos aislados en comparación a la tendencia mundial.

⁸⁷ Daniel Zovatto y Tatiana Benavides, señalan en Handbook on the funding of political parties and Electoral Campaigns, que en América Latina existen 200 televisores por cada 1000 habitantes.

⁸⁸ Alexander, Herbert, “Los Estados Unidos” ubicado en “Dinero y contienda político-electoral. Reto de la Democracia”, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 350

⁸⁹ *Op. Cit.* Supra 26, pp.110-11

Por estas razones es que los medios de comunicación, en especial la televisión, tienen una estrecha relación con el financiamiento de los partidos políticos. En la mecánica entre políticos y concesionarios de medios, fenómenos alrededor del globo -como el trato preferencial o el apoyo a cierto partido y/o candidato- son problemas recurrentes, toda vez, que los medios constituyen una actividad comercial, donde el manejo de la política supone el flujo de fuertes sumas de dinero e intereses.

A pesar de que cada país administra de diferente forma el acceso de los partidos políticos a la televisión, existen características constantes que utilizan los Estados para regular en la materia durante los comicios y/ o en aquellos años en que no se concurre a elecciones:

- a) Mediante una financiación indirecta donde el Estado garantiza que los partidos reciban espacios gratuitos en la televisión, por un determinado tiempo y de manera amplia o restringida. En este último caso, está permitido solamente el uso de los medios de comunicación que son propiedad del Estado, a *contrario sensu*, la regulación amplia permite el acceso de los partidos a las televisoras privadas.
- b) El Estado puede asegurar la financiación directa, otorgándole la oportunidad a los partidos de contratar espacios en empresas de televisión privada; ya sea mediante una erogación que les otorgue el gobierno y/o con la aportación de entes privados, esta última, generalmente prohibida.
- c) Un sistema mixto donde los partidos políticos se les otorga franjas gratuitas tanto en las televisoras públicas como en las privadas, y se les otorga un presupuesto para que contraten espacios directamente con la empresa en medios.

Una vez solventado lo anterior, las legislaciones se ven inmiscuidas en otros problemas como lo son la distribución y las condiciones de elegibilidad para el acceso gratuito a los tiempos en televisión, si bien no existe una tendencia uniforme, por otro lado, como primer acercamiento, si podemos distinguir dos métodos de distribución:

- 1.- Por elegibilidad amplia: Consiste en la distribución igualitaria de los tiempos entre todos los partidos políticos.
- 2.- Por elegibilidad reducida: Consiste en la distribución proporcional entre los partidos políticos, tomando en consideración el porcentaje de votos o su representación parlamentaria.

2.2.2 Radio

Con el paso del tiempo se han afianzado las concesiones otorgadas a las estaciones de radio, razón por la que la mayoría de las legislaciones las ha regulado de forma similar que a la televisión, por lo tanto, podemos afirmar que el financiamiento en radio se puede presentarse de tres formas:

- 1.- Asignación de espacios gratuitos.
- 2.- Los partidos pueden contratar espacios en empresas privadas.
- 3.- El sistema mixto donde los partidos tienen acceso tanto a espacios gratuitos como el derecho para contratar espacios en los medios de comunicación..

Tal y como sucede en televisión, las regulaciones también alcanzan a las estaciones de radio privadas, donde poco a poco ha ido ganando espacio el esquema mixto, lo que implica que a parte de la franja regulada por el Estado, hay espacios que están sujetos a las normas del mercado.⁹⁰ En cuanto a los métodos de distribución y a los límites de adquisición de publicidad privada, la mayoría de los países se rigen con las mismas reglas que la televisión, este el caso de Argentina, Paraguay, Bolivia, Perú, Brasil y Colombia, sin embargo, en países como Nicaragua se restringe más el acceso privado dirigido a televisión que de radio (30 y 45 minutos respectivamente).

2.2.3 Medios impresos

Los medios impresos y el contacto directo de los políticos con la ciudadanía, ayudó al fortalecimiento de los partidos en su etapa embrionaria; fue así que los periódicos, revistas, folletos o libros que circulaban -primero en las elites y posteriormente entre las masas- ayudaron a conformar una identidad de partido, identidad que se reforzaba con los institutos, lo que hacía al partido una organización socializadora.

Gracias a la gran penetración que tienen la televisión, la radio e internet en la sociedad, los medios impresos han pasado a segundo plano en la publicidad partidista, sin embargo, algunas revistas y folletos continúan distribuyéndose entre los simpatizantes más cercanos al partido,

⁹⁰ En Argentina se fija el límite por un total de gastos posibles en campaña que se distribuyen de manera igualitaria; cuando los partidos políticos concurren a elecciones les corresponde 120 segundos diarios en radio por 90 en televisión.

donde se les da a conocer la posición que defiende el partido respecto a tópicos de interés nacional y las acciones políticas que consideran tomar en el futuro.

En cuanto a los periódicos, sean de circulación nacional o local, el financiamiento se traduce en publicidad; mediante el pago que hacen los partidos políticos directamente a los periódicos a cambio de cintillos o espacios publicitarios. No existen ejemplos de controles rigurosos, en primer lugar porque no se entregan espacios gratuitos en medios impresos tal y como sucede con la radio y la televisión, e incluso, en América Latina, son pocos los Estados los que incluyen límites indirectos para su contratación.⁹¹

2.2.4 Monitoreo de los medios de comunicación masiva

Toda vez que los medios de comunicación masiva se han convertido en el puente de enlace entre los partidos políticos y los electores, es menester hacer énfasis en su control y vigilancia. El objetivo que tienen los monitoreos de medios de comunicación, consiste en preservar la equidad en la contienda electoral; meta que se pretende alcanzar a través de las siguientes acciones:

- 1.- Procurar que los partidos políticos no rebasen la cantidad de tiempo cedido en televisión, o los montos del financiamiento asignado para ello.
- 2.- Evitar la propaganda temática o el trato diferenciado.
- 3.- Procurar que el tiempo en noticieros, programas especializados o cualquier otro programa o medio impreso que promueva la contienda electoral entre partidos o candidatos, otorgue tiempos equivalentes y similares a cada uno de ellos.

El monitoreo consiste en registrar la presencia que tienen los partidos políticos y candidatos en los canales de televisión, estaciones de radio, periódicos y revistas, en un determinado tiempo, por la autoridad electoral, la sociedad civil y/o institutos de investigación. Los resultados que se obtienen son comparados durante la etapa de fiscalización con los resultados de los reportes financieros que entregan los partidos políticos, en el rubro de gastos en publicidad. En caso que la autoridad electoral encuentre significativas diferencias entre ambos, inicia una investigación para determinar si el partido incurrió en alguna falta, y en cuyo caso, establecer la sanción que corresponda.

⁹¹ En Chile se fija un límite máximo autorizado para las campañas electorales.

En países como Argentina y Colombia, donde los partidos políticos tienen derecho a contratar espacios en los medios de comunicación, los concesionarios de medios entregan a la autoridad electoral información detallada de la contratación de spots político-electorales, dejando en claro el nombre del partido – o persona física si la ley lo permite- que lo contrató.

2.2.5 La eterna búsqueda por la equidad en los medios de comunicación

Uno de los principales objetivos que tienen los partidos políticos es ganar elecciones, para ello es necesario que se acerquen y se den a conocer entre la ciudadanía, a su vez, para lograr este fin, los actores políticos han adoptado los medios de comunicación masiva como una de sus principales herramientas de trabajo en el siglo XXI, es aquí donde descansa la trascendencia en que un sistema de financiamiento de partidos políticos brinde un trato equitativo para la distribución y asignación de espacios y montos, que tengan como destino, la divulgación de mensajes políticos-electorales en medios electrónicos.

Al final del día, la equidad en un sistema de financiamiento de partidos políticos debe traducirse en que sea el propio sistema quien cuente con los mecanismos necesarios para garantizar que los partidos políticos y/o sus candidatos cuenten con las mismas oportunidades de acceso a los medios de comunicación, por ejemplo, si una estación proporciona tiempo gratuito a un candidato, el sistema debe garantizar que todos los demás contendientes cuenten con la misma prerrogativa de manera proporcional, por otro lado, si un partido y/o candidato paga por un espacio en radio o televisión, los partidos y candidatos opositores deben de gozar de la misma cantidad de tiempo en aire y en el mismo horario, siempre y cuando tengan la posibilidad de cubrir la erogación que eso representa.

Como lo mencionamos en su oportunidad, el principio de equidad, en ningún momento debe traducirse en igualdad. Reconocer que existen diferencias entre los partidos, es el primer paso para obtener un sistema equitativo. Los partidos políticos con mayor número de legisladores, militantes y/o simpatizantes, deben contar con una mayor presencia en medios que aquellos partidos pequeños, siempre de manera proporcional, es decir, no porque el primer partido cuente con un mayor tiempo en los medios de comunicación, estos deban ser usados en su totalidad en horarios estelares, relegando a los partidos pequeños a los horarios de baja

audiencia, sino con una proporción que corresponda con la realidad en el que se encuentran los partidos.

Si los partidos políticos contratan directamente espacios a los concesionarios de radio y televisión o los dueños de medios impresos, entonces es importante desalentar el trato diferenciado entre contendientes. Cualquier trato especial que otorguen los medios de comunicación en tarifas o en asignación de horarios a favor de algún partido político, es en detrimento de la legitimidad de los procesos electorales y del fortalecimiento del sistema de financiamiento a partidos políticos.

Ahora bien, en la última década la mayoría de los países occidentales se han enfrascado en debates nacionales respecto a la legalidad que tiene la contratación de espacios en medios de comunicación por parte de terceros -como lo son particulares, empresas o asociaciones civiles- para difundir mensajes político-electorales a favor o en contra de un partido político y/o su candidato. En Estados Unidos domina la tesis que la contratación por particulares de espacios políticos-electorales en medios electrónicos se realiza con fundamento en el pleno ejercicio de su libertad de expresión, por su parte, países como Alemania y Canadá defienden la tesis que la prohibición que tienen los particulares para difundir mensajes políticos electorales en medios de comunicación ningún momento menoscaba la libertad de expresión, por el contrario, lo que se busca, es que la discusión política y la competencia electoral se den en forma equitativa, el que los particulares puedan contratar espacios en los medios electrónicos generalmente favorece a una determinada corriente o partido, dejando imposibilitados a otros partidos, cuyos simpatizantes no pueden erogar las sumas de dinero necesarias para adquirir espacios en medios electrónicos, lo que se traduce en una permanente desventaja.

Esto nos conduce a otro fenómeno. Debido al avance tecnológico que se ha presentado en las últimas décadas, han surgido nuevos medios de comunicación debido principalmente al desarrollo de sistemas computacionales que por su relativa juventud favorecen las lagunas legales en los sistemas judiciales alrededor del mundo, tal es el caso del internet. Como sabemos el internet es una red de información cuya fuente de origen puede darse en cualquier parte del mundo y puede ser consultado por cualquier persona, sin importar en que parte del mundo se encuentre. Hoy en día existen pocos acuerdos multilaterales que puedan ayudar a su regulación, y los pocos que hay, están enfocados al comercio electrónico y a la propiedad

intelectual, a pesar de lo anterior, aún podemos distinguir dos elementos de control en materia electoral:

- Páginas de internet administradas por una empresa o un particular, cuyo asentamiento en un determinado país es expresado con claridad, y por lo tanto, su conducta se ajusta a las leyes de dicho país. Tal es el caso de las páginas de internet de empresas de servicios, medios de comunicación y de buscadores en red, como lo son yahoo y google.
- Páginas de internet que son administradas sin que se conozca el asentamiento del particular. Tal es el caso de los blogs y portales.

En el primer caso, su regulación en materia de propaganda electoral es prácticamente nula, sin embargo, existe la tendencia que pugna por regular este tipo de sitios de manera similar a los medios impresos, por otro lado, para el segundo caso, debemos reconocer que es imposible llevar un control estricto de lo que se puede o no expresarse en este tipo de sitios web, su cantidad y la dificultad de ubicar el origen de las mismas, ha hecho que los expertos comiencen a considerarlas como un espacio público e internacional, totalmente abierto a la libertad de expresión, por lo que lo más conveniente es mantener un registro de monitoreo lo más detallado posible, donde se señale su existencia y el contenido de las mismas, más como un mecanismo que permita mantener a la ciudadanía informada, que como un mecanismo estricto de control.

2.3 La racionalidad electoral

La racionalidad electoral consiste en reconocer y asimilar la importancia que tiene la propaganda partidaria en la vida política de un país y el altísimo costo que ella implica, que permitan desentrañar fórmulas que permitan el control eficaz de los gastos.

A los costos de propaganda deben adicionarse los traslados, comunicaciones, reuniones de los candidatos y dirigentes de los partidos, así como el trabajo diario de las autoridades electorales, lo que va engrosando paulatinamente las cuentas, y que a la larga, puede llegar a colapsar el sistema si no son objeto de una debida regulación, que debe ajustarse a las necesidades políticas y a la realidad económica de cada país y de sus habitantes. Por lo tanto, es pertinente seguir ciertas pautas que pueden ayudar en hacer menos onerosa la financiación de los partidos políticos:

1.- Aumentar la actividad institucional de los partidos: Incentivar a que los partidos políticos realicen mayor cantidad de actos de campaña, que sirvan de propaganda partidaria, pero que no impliquen gastos de publicidad en los medios masivos de comunicación.

2.-Disminuir la duración de las campañas: Se debe reducir al máximo posible la duración de las campañas electorales, toda vez que una elección larga implica un gasto mayor en función de las actividades.

3.-Utilizar medios de propaganda no onerosos: Ante la escasez de recursos, los partidos políticos tienen que hacer uso de medios de propaganda menos onerosos como lo son las páginas de internet, las teleconferencias y los correos electrónicos.

4.- Facilitar de forma gratuita espacios de publicidad: El gobierno debe procurar otorgar a los partidos políticos espacios gratuitos en los medios de comunicación y en la vía pública -en lugares específicamente reglamentados al efecto- por un período determinado, con asignación de las fechas en forma igualitaria y por sorteo. Como una opción, el Estado puede optar por contratar la totalidad del espacio asignado a partidos políticos en medios como la televisión, radio e impresos, para ser distribuidos entre los contendientes a la elección que corresponda, lo que evita que se presenten fluctuaciones de dinero,.

5.- Ajustar la realidad de la vida cotidiana a la política: Es decir, establecer un mecanismo que permita, en caso de que el país y/o sus habitantes se encuentran en una etapa de austeridad económica - lógico por lo tanto es- que los partidos vean reducidos también los ingresos que perciben del financiamiento público.

2.4 Mecanismos de control

2.4.1 Financiamiento irregular

El financiamiento irregular está integrado por los ingresos que perciben los partidos políticos debido a una laguna legal o bien, a la corrupción o algún otro delito, que por su origen puede traducirse en un atentado a la independencia y equidad del sistema político-electoral, lo que se materializa en acciones como el desvío ilegal de recursos públicos a favor de un partido político o candidato, las injerencias externas al sistema político nacional o el tráfico de influencias.

Estrictamente no existe una relación entre la corrupción de la política y la financiación irregular de los partidos políticos, pero podemos afirmar que una financiación irregular aumenta las posibilidades de corrupción. La financiación irregular trastoca la idea de la representatividad, ya que dejan de ser los votantes quienes guían el actuar de sus representantes, por el contrario, el mandato se vuelve imperativo entre los funcionarios y aquellos contribuyentes mayoritarios que han ayudado a sostener al partido y a ganar elecciones, lo que conduce a una mecánica basada exclusivamente en intereses económicos; dicha exclusividad depende de la contrapartida exigida al partido político a cambio de ser receptor de fuentes dudosas de financiamiento. El financiamiento irregular conduce al desprestigio generalizado de la clase política y con ello, logra que el ciudadano se aparte de la vida político-electoral al considerar irrelevante su participación, lo que acarrea ilegitimidad.

Como bien sabemos, fenómenos como la corrupción y la ingerencia del crimen organizado en la política, tanto de los países denominados democráticos como aquellos que están en construcción de su democracia, han puesto en birlo el sostenimiento del sistema de partidos en lo general y de los propios partidos en lo particular. Los escándalos protagonizados por los partidos políticos, sus candidatos y dirigentes, han orillado a los ciudadanos en desconfiar cada día más en ellos; por lo que paulatinamente ha sido necesario que los países adopten mecanismos de control:

- 1.- Límites y restricciones en el gasto de los partidos políticos y/o candidatos.
- 2.- Fiscalización.

Depende de cada país establecer en su legislación aquello que en su sistema de financiamiento de partidos políticos se considerara irregular o ilegal, sin embargo, existen diversos patrones que podemos identificar en 5 grupos:

1.- Donaciones: Cada país determina en que grado las donaciones pueden ser consideradas como fuentes sospechosas y/o ilegales, sin embargo, existen consensos en prohibir todas las contribuciones que provengan de gobiernos extranjeros y de la delincuencia organizada.

2.- Clientelismo político: Consiste en la existencia de personas o empresas que participan de la vida partidaria no con un fin eminentemente político, sino en la búsqueda

de ventajas de alguna índole. Existen diversas variantes de clientelismo político, cada una de ellas con características propias, entre las principales esta:

a) Soborno o cohecho: Consiste en mediar ante las autoridades públicas y obtener una comisión periódica que va a engrosar la caja del partido, comisión que es pagada por la empresa o empresas que aspiran a obtener contratos de obras o servicios públicos. Una variante puede presentarse al momento de concurrir a una licitación; la empresa endosa una importante suma de dinero al partido en el poder, a condición que se le declare ganadora de la licitación.

b) Tráfico de información privilegiada: Se presenta generalmente a cambio de comisiones, esta figura es de difícil tipificación penal efectiva y puede ser fácilmente utilizada como recurso para financiar partidos.

c) Otorgamiento de empleos públicos: El partido en el poder ubica en cargos de la administración pública a varios de sus afiliados, con la peculiaridad que el afiliado, puede o no estar desempeñando esa función, pero gran parte de sus ingresos debe destinarlos a la tesorería del partido.

d) Multiplicidad de empleos públicos: Determinadas personas figuran en nómina ocupando varios cargos en forma simultánea, de forma tal, que alguno de ellos, perciben directamente la remuneración como contraprestación a su labor, mientras que el resto se limita a entregar el total o una parcialidad de lo percibido al partido.

3.- Promulgación de leyes inequitativas: Consiste en que el partido en el poder, apoyándose en un sistema presidencialista exacerbado o en una mayoría absoluta en el Congreso, promulga leyes que le favorecen de alguna u otra manera en la asignación del financiamiento público.

4.- Cuotas de legisladores: Andrea Sánchez considera que las cuotas a cargo de legisladores son una fuente irregular de financiamiento, ya que difieren del sistema de cuotas de afiliados, en cuanto a que quienes son presionados para contribuir con recursos a las arcas partidistas son los legisladores cuyo puesto o cargo electoral, depende y está directamente vinculado con el “favor” de la nomenclatura partidista; dicha cuota promueve la ruptura del vínculo entre la voluntad popular del electorado y el representante político elegido.

5.- Financiamiento publicitario sospechoso: Es el apoyo que proporcionan entes privados a través de los medios de comunicación, a favor de un candidato o partido político. Básicamente son:

a) El gasto independiente: Es la erogación que realizan entes privados para emitir mensajes político-electorales en los medios de comunicación, con la intención de influir en el electorado para que un candidato logre la victoria o sea derrotado en las elecciones. En el mensaje, el candidato no es claramente identificado, solamente es sugerido. La emisión de los mensajes son hechos sin el consentimiento o la consulta de ningún candidato, agente o comité autorizado por el partido.

b) La propaganda temática: Se refiere a la divulgación de un tema en específico, en donde se puede hacer mención del candidato, mostrar su imagen, o incluso citar su voto en el Congreso respecto al mismo tema, sin embargo, el mensaje publicitario en ningún momento se pronuncia a favor o en contra de la elección de dicho candidato.

c) Soft money: Se refiere al dinero ilimitado que proviene de fuentes externas, utilizado para tratar de impactar en los resultados de una elección, y que por lo tanto, quedan fuera de las restricciones establecidas por la ley. El *soft money* puede utilizarse para propaganda temática y puede incluir el dinero proveniente de corporaciones y/o sindicatos.⁹²

2.4.2 Límites y prohibiciones en el financiamiento a partidos políticos

Todo sistema de financiamiento de partidos políticos cuenta con herramientas que delimitan la capacidad que tienen los partidos políticos para percibir y/o erogar recursos, lo que se traducen en una serie de límites y prohibiciones que el legislador contempla para administrar el sistema.

Las prohibiciones principalmente van encaminadas al origen de las contribuciones, por ejemplo, es una práctica generalizada en las legislaciones de occidente que se prohíban las aportaciones de otros Estados, por otro lado, la mayoría de los países latinoamericanos y europeos han optado por prohibir las donaciones anónimas, a *contrario* sensu de los países de la órbita anglosajona, quienes privilegian la libertad de expresión y la secrecía del voto, por lo

⁹² *Ob.. Cit. Supra* 28, p. 342

que han optado por limitar la cantidad de recursos que cada donante anónimo puede hacer en favor de un partido político y/o candidato, a su vez, han limitado a estos últimos, la cantidad total de recursos que pueden percibir por concepto de aportaciones anónimas.

Los sistemas de financiamiento a partidos políticos pueden contar con una gran variedad de límites que básicamente se circunscriben a:

- 1.- Limitar el gasto total que pueden realizar los partidos políticos por un determinado periodo de tiempo como parte de sus actividades ordinarias (generalmente son 6 meses o un año), o bien, limitar mediante topes de campaña, el gasto total que un partido y/o candidato puede incurrir durante los comicios electorales.
- 2.- Limitar el monto que un particular -una empresa, un corporativo o un ciudadano- puede aportar a un partido político y/o candidato.⁹³
- 3.- Limitar el total de recursos que pueden percibir los partidos políticos y/o candidatos por cualquier tipo de financiamiento privado.
- 4.- Limitar la realización de ciertas actividades, como puede ser la contratación de espacios en la radio o televisión o el incurrir en ciertos tipos de gastos en publicidad.

A lo largo de su historia, varios países continuamente han ido adaptando nuevos límites a su sistema de financiamiento, por ejemplo, el Reino Unido en el año 2000 aprobó una nueva ley - en concordancia con lo dispuesto por la Corte Europea de Derechos Humanos- que estableció límites a los gastos de campaña de partidos políticos, organizaciones políticas y organismos independientes⁹⁴, para que la autoridad electoral contara con los elementos suficientes para verificar un posible desvío de fondos entre las organizaciones afines a cada partido político, por otro lado, con intención de evitar la burocracia y los costos administrativos, en Alemania cada reforma ha derivado en mayores techos financieros, lo que ha obligado a los tesoreros de todos los partidos políticos a publicar en los informes anuales, los nombres y direcciones de los grandes donadores con el monto anualizado de sus donativos.⁹⁵ Los Estados Unidos cuentan desde 1976 con límites en los gastos de campaña para el caso excepcional de aquellos candidatos presidenciales, que quieran acogerse y disfrutar del financiamiento público, en

⁹³ Países como Estados Unidos, México y las provincias de Québec y Maníota en Canadá, han prohibido que los corporativos realicen aportaciones a favor de partidos políticos y/o candidatos.

⁹⁴ Conocidos generalmente como terceros partidos

⁹⁵ Nassmacher, Karl-Heinz, "Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre financiamiento político" ubicado en "Dinero y contienda político- electoral: Reto de la democracia", México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 256

Canadá, se han fijado límites a gastos de partidos y a candidatos durante los periodos de contienda electoral.⁹⁶

2.4.3 Fiscalización

La fiscalización es la etapa más laboriosa del financiamiento a partidos políticos, inicia una vez que el partido político se ha hecho de recursos, y concluye con el dictamen aprobatorio de los reportes de rendición de cuentas que entregan los partidos - o en su caso, al momento que un partido cumple con la sanción impuesta por la autoridad electoral competente, por incurrir en una falta relativa a la administración de los recursos partidarios.

La autoridad electoral debe verificar que los límites de gastos y de contribuciones son respetados, que los partidos no reciben dinero de fuentes ilegales y que los partidos le den un uso adecuado al capital y a las prerrogativas a las que tienen derecho. El proceso de fiscalización generalmente esta integrado por las siguientes etapas:

- 1.- Autorregulación de los partidos políticos, lo que facilitará la tarea de revisión que emprenda más adelante la autoridad electoral.
- 2.- Entrega de los reportes de rendición de cuentas de los partidos políticos a la autoridad electoral competente.
- 3.- Realizar auditorías e investigaciones acargo de la autoridad electoral competente a partir de la información que presenten los partidos políticos en sus reportes de rendición de cuentas.
- 4.- La autoridad debe tener la obligación de publicar los resultados del escrutinio e investigación que lleve acabo.
- 5.- En caso que algún partido incumpla con lo estipulado en las normas, la autoridad debe dar inicio a un proceso *ad hoc* e imponer la sanción correspondiente.

2.4.3.1 Autorregulación de los partidos políticos

Cualquier organización que desee llevar su contabilidad -sin importar que tenga fines comerciales o no- de manera ordenada, eficiente y cuyos resultados se vean reflejados en su

⁹⁶ De Andrea Sánchez, Francisco José, “Los partidos políticos. Su marco teórico – jurídico y las finanzas de la política”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pp. 246 - 247

estado financiero, requiere de controles internos para minimizar los efectos de los errores humanos o de los deliberados intentos de fraude.

El control interno en la contabilidad de cualquier partido político puede entenderse someramente como un procedimiento que se lleva a cabo en su seno, puesto en operación por sus miembros, conducido de acuerdo a lo establecido en sus estatutos o carta orgánica y cuyo diseño esta encaminado a proveer de seguridad a la finanzas de la entidad. Es entonces que se vuelve necesario que los partidos políticos reflejen su estados contables en un libro financiero, de manera clara y concreta, y con la intención que las cuentas sean accesibles para los afiliados, quienes pueden ejercer el primer control.

La mayoría de las legislaciones de Europa y América latina pugnan para que el control interno de los partidos políticos, involucre el desempeño financiero de los comités de campaña o fundaciones, con la intención de evitar el desvío de fondos, o presenciar una inyección a la capacidad publicitaria de un candidato o partido.⁹⁷ Por otro lado, en la mayoría de las legislaciones, la tarea de rendición de cuentas recae fundamentalmente en los partidos políticos, siendo en pocos los países que involucran a los candidatos y/o donantes en el procedimiento,⁹⁸ principalmente porque suponen que la atención del candidato está enfocada al movimiento proselitista y por lo tanto, carece de la información necesaria para emitir opinión alguna – y mucho menos para presentar un informe por separado – del financiamiento de su campaña electoral, en consecuencia, han surgido nuevas formulas que incentivan a los donantes, para que en su declaración anual, indiquen si una fracción de su patrimonio la han destinado a la campaña electoral de un candidato o la actividad ordinaria de un partido político.

Generalmente el sistema de control interno de las finanzas partidarias recae en un administrador general quién tiene a su cargo la obligación de efectuar y registrar todos los ingresos, egresos y la contratación de créditos que realice el partido, realizar el balance de la contabilidad y la realización de los reportes parciales y finales, también puede llegar a fungir como representante y en ocasiones, como responsable del partido ante la autoridad electoral en todo lo concerniente a las finanzas partidarias. Una vez que el administrador general concluye

⁹⁷ Griner, Steven y Zovatto, Daniel, "De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina", Costa Rica, OEA, IDEA, 2004, p. 88

⁹⁸La legislación en Bolivia establece que las donaciones realizadas por empresas privadas nacionales a partidos políticos, deben constar en la contabilidad de la propia empresa, por su parte en Colombia, la ley establece que las donaciones efectuadas por personas jurídicas deben contar con la autorización de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva, junta de socios o accionistas, dejando constancia de ello en el acta respectiva.

los reportes del estado financiero que guarda su partido político, debe entregarlos a la autoridad electoral para que esta los revise en forma exhaustiva, por lo que los reportes generalmente están delimitados en periodos de tiempos preestablecidos, o bien, en campañas electorales.

2. 4.3.2 El reporte de rendición de cuentas

Ya hemos hablado de la necesidad que existe de establecer un control en el financiamiento de partidos políticos donde sean ellos mismos quienes tengan a su cargo regular la primera etapa del mecanismo, que arroja un reporte de rendición de cuentas que debe ser entregado a la autoridad electoral competente en los plazos previamente establecidos.

El reporte de rendición de cuentas consiste en un cuadro completo de los movimientos económicos realizados por un partido, en consecuencia, debe contener una investigación pormenorizada sobre los aportes privados⁹⁹, de aquellos que provienen de fondos públicos y de todos los créditos documentados, así como su destino; toda vez que el reporte implica en detalle la situación patrimonial del partido, la descripción de las actividades realizadas, el origen de ingresos, el destino de los mismos y la situación crediticia.

El reporte de rendición de cuentas se puede entregar:

- 1.- Una sola ocasión anualmente. (En contra partida, la autoridad electoral puede tener la facultad o no, de realizar revisiones aleatorias a los estados financieros de un partido político¹⁰⁰.)
- 2.- Además del reporte anual, se entregan una serie de reportes parciales. (Cada tres, cuatro o seis meses.)
- 3.- En caso de concurrir elecciones, se entrega un reporte pormenorizado y exclusivo de cada una de las elecciones a las que concurre el partido, que a su vez, es independiente a los reportes de los incisos anteriores.

Como el reporte debe ser entregado a la autoridad electoral en plazos previamente establecidos, estos deben de fijarse tomando en cuenta el tiempo que la autoridad tiene para la

⁹⁹ Las legislaciones de los países occidentales en general han descuidado las aportaciones en especie al no contemplarlas como un requisito que debiera ser incluido en el reporte de rendición de cuentas. Las aportaciones en especie deberían de contabilizarse de acuerdo a su valor en el mercado, con la intención de evitar la discrecionalidad de quien informa o del que revisa el informe.

¹⁰⁰ Las revisiones aleatorias cuentan con restricciones en cuanto a su repetición en un mismo periodo fiscal, para evitar abusos de la autoridad electoral.

publicación de los resultados de su revisión, por lo tanto, conviene determinar una fecha uniforme para el cierre de los ejercicios fiscales, y un plazo máximo, para remitir a la autoridad electoral competente el informe del periodo en cuestión y/o de campaña electoral. Desde luego, que entre menos sean los días que transcurran entre la recepción de informes y la publicación de los resultados, se formaliza un sistema menos oneroso¹⁰¹. Por otra parte, el órgano electoral, en idéntico plazo, debiera emitir un informe preliminar sobre la regularidad formal de la rendición de cuentas recibidas, sin perjuicio del dictamen definitivo; el cual se da a conocer al momento en que se den por concluidas las investigaciones de los estados de cuenta partidarias.

Los reportes de rendición de cuentas que elaboren los partidos deben de ser concretos, claros y simplificados para que su realización, revisión y posterior aprobación sean ágiles, y una vez llegado el momento de su publicación, puedan ser comprendidos, estudiados y analizados por los ciudadanos, los institutos de investigación y quién quiera consultarlos.¹⁰²

2.4.3.3 Las auditorías a los estados financieros de los partidos políticos.

La auditoría en un sentido amplio consiste en un proceso sistemático y objetivo que recoge y evalúa evidencias, acerca de acciones y eventos reportados por el individuo o la organización que las haya solicitado. La auditoría se realiza a organismos o entidades y su objeto de análisis son los estados financieros, registros financieros e información bancaria. En materia de fiscalización de finanzas partidarias, existen diversas clases de auditorías:

- 1.- Auditoría de expedientes y visitas a las oficinas de campaña; con la finalidad de establecer si lo expresado en el informe es real.
- 2.- Revisión del reporte elaborado por el administrador general del partido, con la finalidad de buscar violaciones que aparezcan en él.
- 3.- Revisión de la documentación que respalda el reporte; con la finalidad de buscar si los documentos que certifican los ingresos y egresos concuerdan.
- 4.- Un proceso que unifica las etapas anteriores y cuyo objetivo es evaluar todo lo concerniente a los estados financieros del partido político.

¹⁰¹ En este sentido, legislaciones como la mexicana o la española establecen un plazo de treinta a sesenta días para la entrega del reporte una vez que ha concluido el ejercicio fiscal en cuestión o se hallan celebrado los comicios electorales.

¹⁰² Lituania es un gran ejemplo, siguiendo la implementación de un software proporcionado por el Comité Electoral Central diseñado en conjunto con el IFES, cada partido político puede descargar el programa para realizar la rendición de cuentas correspondiente y con la misma facilidad subir dicha información al dominio público.

Las auditorías también pueden ser utilizadas como una medida de control interno. El partido puede solicitar la realización de una auditoría, para constatar si está cumpliendo a cabalidad con los requisitos contables legales e internos, lo que puede ayudar a sus dirigentes y administradores, a corregir errores antes que devenguen en problemas graves en el futuro.

Generalmente las auditorías a los estados financieros de los partidos políticos se presenta en dos momentos:

- 1.- Cuando el partido entrega su reporte de actividades ordinarias y/o electorales.
- 2.- Cuando la autoridad lo considera pertinente y/o de forma aleatoria, a lo largo el ejercicio fiscal.

Cuando la autoridad electoral cuenta con la facultad para auditar (revisar) los estados financieros de cada partido (reportes o informes financieros) de manera aleatoria, puede detectar la existencia de alguna infracción con mayor facilidad. Revisiones aleatorias con base a los reportes financieros más próximos –parciales y anuales – son un poderoso disuasivo, debido a que los constantes monitoreos derivan en sanciones, producto de errores significativos -deliberados o no- y omisiones en los estados contables de los partidos políticos.

El cuaderno de trabajo para el Reforzamiento de Leyes de Financiamiento Político elaborado por IFES¹⁰³ considera a las auditorías como un paso trascendental en el procedimiento de control de las finanzas partidarias, por ello afirma que para que un mecanismo de auditorías funcione dentro del sistema de financiamiento a partidos políticos, primero es necesario determinar la estructura y las funciones de la autoridad electoral, quien debe desarrollar un programa que le auxilie al momento de iniciar las auditorías, en el que cuente con el apoyo de entidades e instituciones públicas y políticas. El programa que ha de desarrollar el organismo electoral, debe establecer claramente la forma en que la auditoría se ha de llevar a cabo, y estar de acuerdo a los estándares y procedimientos internacionales.

¹⁰³ Training in Detection and Enforcement Project, “Enforcing Political finance laws: Training Handbook”, E.E.U.U., IFES, 2005, pp. 55 -60

Las auditorías pueden ser conducidas por el órgano electoral competente, por auditores profesionales e independientes elegidos por el partido político o por el organismo electoral, por la agencia recaudadora en el país¹⁰⁴ o algún miembro del poder judicial¹⁰⁵.

Países europeos como el Reino Unido han obligado a los partidos políticos a contratar una empresa auditora -certificada por el gobierno- para que conduzca las auditorías al interior de los partidos políticos, antes de que entreguen el informe a la autoridad electoral, lo que a opinión de Karl-Heinz ha ayudado a mejorar sustancialmente la exactitud de la información,¹⁰⁶ debido a que los dictámenes que hace una empresa auditora certificada, facilita al órgano electoral la revisión de los informes de los partidos políticos, lo que a su vez, hace expedita la aprobación de las cuentas partidarias.

La empresa auditora puede ser contratada directamente por el partido, o bien, es la autoridad electoral quien designa la empresa auditora. En el caso en que los partidos políticos son los que seleccionan al auditor, se establece claramente el tiempo y el modo en que el auditor se debe desempeñar; sin embargo, si quién selecciona al auditor es la autoridad electoral, el auditor se da a conocer ante la opinión pública antes de que se de la orden de inicio de las auditorías; en ambos casos, con la finalidad de otorgar credibilidad y legitimidad al procedimiento, la autoridad electoral debe preparar una lista de las empresas auditoras que se encuentren debidamente certificadas. Sin embargo, este mecanismo tiene algo en su contra, por que inmediatamente encarece el sistema de financiamiento a partidos políticos, debido a que las auditorías que realice la empresa auditora, no excluyen la revisión que debe llevar acabo la autoridad electoral competente, por lo que se presenta una duplicidad de funciones.¹⁰⁷

¹⁰⁴ En el caso de México: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁰⁵ En el caso de México: Tribunales de lo Contencioso Fiscal y Administrativo.

¹⁰⁶ Nassmacher, Karl-Heinz, "Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre financiamiento político" ubicado en "Dinero y contienda político- electoral: Reto de la democracia", México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 268

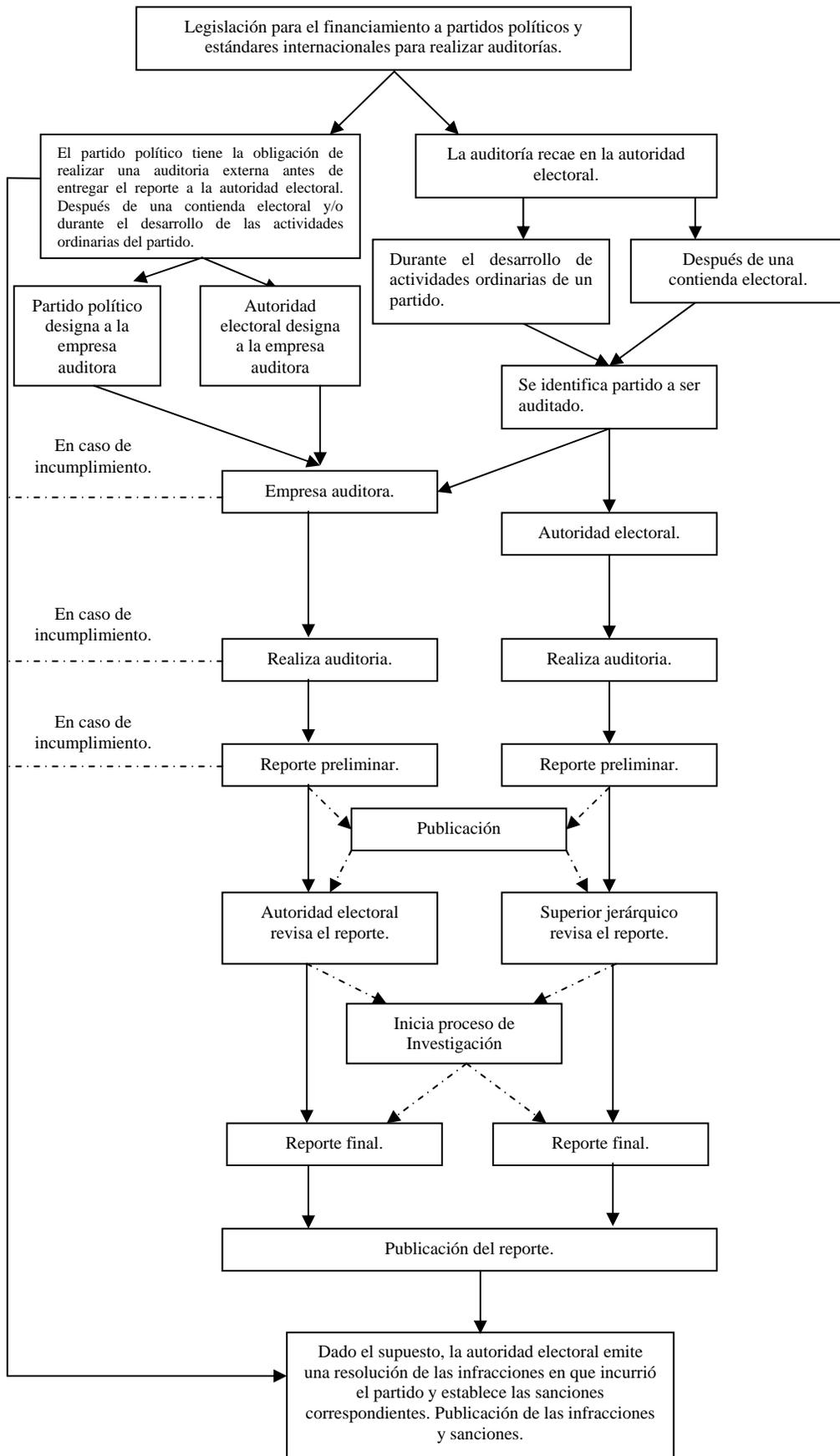
¹⁰⁷ Debido al costo que implica contratar empresas auditoras, el Estado tiene que establecer que porcentaje debe ser cubierto por el partido político y que porcentaje por la autoridad electoral. Imponer la obligación a los partidos políticos de someterse a una auditoría profesional previo a la entrega de sus reportes a la autoridad electoral, puede convertirse en una carga muy pesada, especialmente en los partidos pequeños, lo que seguramente los llevará a su paulatina desaparición, por ello, es que en el Reino Unido se establecieron requisitos diferenciados para las auditorías de pequeños, medianos y grandes partidos políticos. La alternativa es invertir en el órgano electoral, con la finalidad de dotarlo de fondos, equipo, instalaciones y personal capacitado para que lleve acabo por sí mismos las auditorías.

Sin importar que sea la autoridad electoral o una empresa certificada quien se desempeñe como auditor, hay que recordar que existen dos momentos en que las auditorías pueden llevarse a cabo, lo que hace que los plazos y objetos que son revisados, sean distintos. Es claro que la entrega de reportes se debe dar en fechas previamente estipuladas¹⁰⁸, obligatorias para todos los partidos. En caso de las llamadas auditorías aleatorias el IFES sugiere tres opciones; una es mediante sorteos a realizarse en fechas previamente acordadas, otra es realizar auditorías solamente cuando se han presentado varias denuncias a un partido y/o candidato que hagan suponer a la autoridad electoral que ha incurrido en algún tipo de infracción, y un último criterio, es realizar auditorías solamente a aquellos partidos que hayan registrado un aumento considerable de su patrimonio.

El IFES recomienda que el auditor debe elaborar dos reportes; uno preliminar y otro final. El reporte preliminar debe someterse a revisión, preferentemente de un órgano electoral –superior jerárquico en caso que el auditor sea otro órgano electoral-, para que realice las observaciones correspondientes, posteriormente se da paso a la elaboración de un reporte final. El reporte final debe ser claro, conciso y con el mismo formato para cada una de las auditorías que se le haga a cada partido político, para dotarlo de mayor credibilidad al momento de su divulgación y estudio por entes externos.

El IFES elaboró un cuadro de estudio donde explica el procedimiento que debe llevarse a cabo durante una auditoría, por su sencillez y claridad, nos hemos tomado la oportunidad de reproducirlo, con ciertas modificaciones, en consideración de lo expuesto hasta el momento:

¹⁰⁸ Rápidamente recordemos que los partidos políticos deben entregar al menos un informe anual, correspondiente a su ejercicio fiscal, y uno para las campañas electorales cuando concurren a elecciones.



Los mecanismos de control para el financiamiento a partidos políticos requieren respuestas a actos de incumplimiento, es así que surge la investigación. La investigación inicia a raíz de que la autoridad encuentre contribuciones sospechosas en los reportes de los partidos políticos, o bien, porque los reportes presentan errores o incluso, no fueron entregados. A pesar que cada país en sus respectivas legislaciones ha determinado si la investigación inicia de manera oficiosa o a solicitud de parte, generalmente surgen como resultado de una auditoría, y por lo tanto, la autoridad electoral actúa en consecuencia.

La investigación consiste en la indagación de fuentes y destinos de los fondos con base a los estados financieros, lo que lleva a la autoridad electoral a mantener una relación estrecha - muchas veces de enfrentamiento- entre candidatos, partidos políticos, empresas y agentes, sin embargo, no siempre es la autoridad electoral quien lleva acabo la investigación, en algunos casos, la autoridad electoral debe recurrir a otras instancias gubernamentales para que la realicen.¹⁰⁹

Ante una investigación la carga de la prueba debe correr a cargo del partido político o candidato, de otra manera, la autoridad estaría en una situación imposible, de hecho, en Francia, Suecia y Bélgica hay iniciativas que pugnan por confiscar bienes y documentos que ayuden a obtener elementos probatorios que conduzcan a la autoridad a demostrar la existencia de alguna infracción, por otra parte, con la intención de auxiliar en su tarea a la autoridad electoral -al igual que los países europeos- en America Latina se han comenzado a establecer sistemas de coordinación entre la autoridad electoral y las diversas entidades gubernamentales, como lo son las agencias recaudadoras, los cuerpos policíacos, los órganos locales y los entes financieros.

En resumen, las etapas de la investigación son las siguientes¹¹⁰:

- a) La autoridad electoral encuentra omisiones o errores en los reportes financieros de los partidos, o bien, conoce de una denuncia.

¹⁰⁹ Importante destacar el caso de Polonia; donde las autoridades hacendarias llevan acabo el rastreo de las donaciones a partir de solicitud expresa de la Comisión Nacional Electoral.

¹¹⁰ El procedimiento de investigación de los EUA empieza a ser adoptado por otros países de la órbita anglosajona debido a su efectividad. Consiste en: 1.- Iniciar coordinación con la Sección de Integridad Pública del Departamento de Justicia de los Estados Unidos.2.- Determinar si existe la violación a una norma determinada en la legislación de financiamiento a partidos políticos.3.- Determinar si existió la intención por ocultar o encubrir alguna contribución ilegal.4.- Identificar inculpados.5.- Determinar si una prosecución criminal es necesaria.6.- Iniciar una investigación encabezada por el FBI que culminará en la corte.7.- Prosecución de donadores no identificados.8.- Prosecución de personas que hayan realizado o recibido contribuciones ilegales

- b) La autoridad electoral emite una resolución preliminar respecto a dicho reporte.
- c) La autoridad electoral toma la determinación de llevar a cabo una investigación. (En su caso, procede a avisarle a la entidad gubernamental competente)
- d) Inicia la investigación: Se da aviso a los dirigentes del partido, se les solicita documentación y lo que se considere puede fungir como prueba. Se establecen sistemas de coordinación para recaudar pruebas con diversas entidades gubernamentales de orden federal y local.
- e) Búsqueda y compilación de información.
- f) Dado el caso, la autoridad electoral determina que existe una violación a una norma de financiamiento a partidos políticos. De caso contrario, la investigación concluye en este punto y la autoridad electoral emite una resolución en dicho sentido.
- g) Se determinan sanciones al partido.
- h) Se determina si es necesario iniciar prosecución de dirigentes de partido, donadores o administradores.

2.5 Información y Divulgación

La divulgación debe ser uno de los pilares en que sustente cualquier sistema de financiamiento a partidos políticos. Las restricciones y prohibiciones a las contribuciones y gastos de los partidos políticos no han erradicado el problema de la corrupción y el hambre que tienen organizaciones políticas por hacerse de más dinero, en consecuencia, la divulgación surge como un instrumento informativo para los ciudadanos, y por lo tanto, como un instrumento disuasivo entre partidos políticos, porque la transparencia en las finanzas partidarias brinda credibilidad al proceso político y legitima las contiendas electorales.

Al respecto el programa implementado por el IFES establece dos objetivos:

- 1.- Se requiere leyes que garanticen el derecho a la información, con el objetivo que los estados financieros de los partidos políticos estén disponibles para los ciudadanos.
- 2.- Establecer medios alternos para lograr que la información llegue a cada uno de los electores. En este sentido, el internet se presenta como una herramienta

importante e innovadora; el IFES en conjunto con diversas autoridades electorales de varios países (Estados Unidos, Reino Unido y Canadá), han desarrollado modelos computacionales donde se da a conocer inmediatamente toda la información vertida en la contabilidad de los partidos políticos. Consiste en el desarrollo de un modelo estándar para plataforma pc mediante el uso de Microsoft, que puede ser adaptado a las regulaciones de cada país, se caracteriza por su diseño simple y claro al que se tiene acceso vía Internet, por lo que puede ser consultado y analizado por los medios, los miembros de la autoridad electoral o cualquier otro ciudadano.

De lo anterior podemos deducir que para hacer efectiva la divulgación de los estados financieros de los partidos, es necesario que la información llegue al ciudadano, quien a su vez debe ser capaz de asimilar el significado del cúmulo de datos que se desprenden de los estados financieros de los partidos políticos, en consecuencia, es necesario evitar en lo posible, conceptos y terminologías especializadas que confundan al elector. Por su fácil acceso para la mayoría de los ciudadanos, la información debiera ser divulgada a través de la internet, en los diarios de mayor circulación local y nacional y en los noticieros de radio y televisión; evitando a toda costa, limitar su publicación a boletines, gacetas o diarios oficiales.

El tiempo en que debe darse a conocer la información que guardan los estados financieros de los partidos políticos está directamente relacionado con la realización de las auditorías que la legislación contemple, por lo general, la rendición de cuentas para gastos ordinarios es sobre una base anual –con intervalos bimestrales o semestrales. En cuanto a los informes de campañas electorales, la mayoría de las legislaciones contemplan que los resultados de las auditorías deben ser divulgados posterior a la jornada electoral, debido a que es cuando concluye el proceso de revisión, sin embargo, cada vez existe más la tendencia por establecer que los estados financieros de las campañas electorales se lleven día a día, para que al momento en que la autoridad considere conveniente –propiamente a partir del día en que concluyen las campañas – solicite una rendición de cuentas que derive en un reporte parcial, que habrá de darse a conocer a la ciudadanía días antes de celebrarse los comicios, y de esta manera, incentiva el voto informado. Sin embargo, esta posición requiere que el sistema cuente con los medios económicos y humanos que faciliten el procesamiento de toda la información de manera transparente, expedita e imparcial. A pesar que no se den a conocer informes parciales, los informes finales y su divulgación no pierden relevancia, en base a estos datos, se puede

valorar las acciones que emprende el gobierno – o la oposición- y detectar los casos en que exista algún conflicto de intereses.

El IFES considera que la información que se debe a conocer a la ciudadanía debe ser de dos tipos; la primera debe consistir en un informe que funja como resumen del estado financiero de cada partido político, que es el que se dará a conocer en los principales periódicos de circulación nacional y por los noticieros de radio y televisión, la segunda, debe ser exhaustiva y se debe dar a conocer principalmente en la página de Internet de la autoridad electoral y en panfletos, folletos, periódicos y gacetas oficiales.

Todo ciudadano interesado en profundizar en los estados financieros de los partidos debe recibir capacitación por parte de la autoridad electoral para procesar la información, con la intención de coadyuvar a que se presente un debate público informado, por lo tanto, la autoridad electoral debe garantizar el derecho de los ciudadanos, si así lo solicitan, para acceder a los extensos volúmenes contables de los partidos políticos.

2.6 Autoridades encargadas de conducir y ministrar el sistema de financiamiento a partidos políticos

La autoridad electoral es la entidad encargada de dotar al sistema de financiamiento a partidos políticos de sustento, confianza y legitimidad, por lo que debe cumplir con tres condiciones: independencia, competencia y capacidad.

La autoridad electoral debe ser independiente para que no este sujeto a las presiones de los partidos políticos, ni al gobierno, ni muchos menos a intereses externos; su capacidad debe revestir en poder estudiar a fondo cada una de las vertientes que deriven del financiamiento a partidos políticos y la facultad para imponer sanciones.

Uno de los pasos más importante para lograr un órgano de control independiente, es procurar su autonomía en la designación y administración de su presupuesto, lo pertinente entonces es establecer una formula que no involucre al poder Ejecutivo o Legislativo en la decisión. Del presupuesto depende en gran medida que la autoridad cuente con los elementos materiales y humanos que ayuden a llevar a buen término sus obligaciones, por ello, en 1998 el Comité de

Estándares en Vida Pública del Reino Unido recomendó que el método de asignación de presupuesto debiera preservar la imparcialidad e independencia del órgano electoral¹¹¹.

Las autoridades electorales se clasifican por:

- a) El número de integrantes que lo componen: Unipersonal como en el caso de Canadá, donde la responsabilidad descansa en una sola persona; el Director General de Elecciones. Pluripersonales donde la responsabilidad descansa en un órgano colegiado, como sucede en Australia, Francia y México.
- b) Origen del control que ejerce el órgano electoral: De control interno cuando el que lo realiza es un órgano de la administración electoral. De control externo cuando es llevado a cabo por el Poder Legislativo, Ejecutivo o algún órgano que pertenezca al Poder Judicial, tal es el caso de Argentina, donde la supervisión es por jueces federales con competencia electoral.
- c) La división de responsabilidades: Individualmente; cuando el órgano electoral se hace cargo por completo de todo lo que atañe al financiamiento de partidos políticos, como el Tribunal de Cuentas de España, o bien, conjuntamente; cuando las funciones se reparten entre dos o más órganos, como en nuestro país, en donde existen dos autoridades electorales; Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Existen instituciones y entes gubernamentales, que para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de financiamiento de partidos políticos, coadyuvan necesariamente con las autoridades electorales, como son las agencias recaudadoras, los ministerios públicos y las instituciones financieras. El principal motivo de esta cooperación es el intercambio de información, por ejemplo, en Lituania, donde el IFES colaboró en la elaboración de la legislación electoral, se estableció un mecanismo donde la información sobre financiamiento a partidos se encuentra disponible en una base de datos del gobierno, a la que se puede ingresar por una red interna, que facilita el intercambio de información entre el órgano electoral y la entidad gubernamental quien tiene a su cargo la recaudación de impuestos.¹¹²

¹¹¹ Carlson, Jeffrey y Walecki, Marcin, "MAP Money and politics program: Guide to applying lessons learned", E.E.U.U., IFES, Center for transitional and pos conflict governance y USAID from the American people, 2006, p.37

¹¹² Ídem.. p. 21

Las obligaciones de los órganos electorales – independientemente que se desempeñen individual o coordinadamente - son:

- 1.- Entregar los fondos correspondientes al financiamiento de partidos políticos, ya sea para actividades ordinarias o para actos electorales.
- 2.- Llevar acabo un monitoreo de las actividades financieras de los partidos políticos, lo cual incluye, la publicidad en radio, televisión, medios escritos y virtuales.
- 3.- Recibir los informes de los partidos políticos, ya sea que estos se encuentren auditados por una empresa particular o no; en su caso, realizar la auditoria correspondiente y emitir resolución en cuanto a la contabilidad de los partidos políticos.
- 4.- Iniciar auditorías e investigaciones de los estados financieros de los partidos políticos.
- 6.- Resolver conflictos entre los diversos sujetos que intervienen en el financiamiento a partidos políticos
- 7.- Asegurar la divulgación de la información contable de los partidos políticos.
- 8.- Garantizar que los agentes que intervengan en el financiamiento de partidos políticos (candidatos, partidos, comités, medios, empresas, ciudadanos, demás órganos electorales) se limiten a cumplir con las funciones, derechos u obligaciones que les señala la ley.
- 8.- Administrar los fondos que le son asignados.
- 9.- Fungir como centro de información sobre la administración electoral
- 10.-Aplicar sanciones de acuerdo a su competencia.

2.7 Régimen de sanciones

Las sanciones suelen aplicarse cuando alguno de las personas que intervienen en el financiamiento a partidos políticos por acción u omisión contravienen la norma, sin embargo, también se contemplan faltas de índole administrativo como por ejemplo, cuando un partido no entrega su reporte en la fecha señalada.

Existe una variedad de infracciones que pueden presentarse en un sistema de financiamiento a partidos políticos, y que puede involucrar tanto a partidos políticos, como candidatos, dirigentes o particulares:

1.- Partidos políticos: Los partidos políticos pueden incurrir en infracciones en tres momentos:

a) Al momento de percibir las aportaciones de origen público y/o privado: rebasando el tope de contribuciones, o bien, recibiendo aportaciones de fuentes ilegales.

b) Durante el ejercicio del gasto ordinario o en los procesos de campaña: rebasando el tope de gastos permitidos, haciendo erogaciones sancionadas por la ley, o llevando una contabilidad paralela a la que se exhibe posteriormente en los reportes.

c) Al momento de elaborar su reporte de rendición de cuentas: no entregando el reporte, entregándolo fuera del plazo establecido, señalando información falsa en el mismo, o por no entregar la documentación que respalden la información que el partido ha vertido en su reporte.

2.- Particulares: Los particulares pueden incurrir en infracciones en tres momentos:

a) Realizando contribuciones a favor de un partido político y/o candidato, cuando esto se encuentre expresamente prohibido por la ley, o bien, rebasando los límites permitidos.

b) No cooperar con la autoridad competente en caso de investigación de los estados financieros de los partidos políticos.

c) Particularmente los concesionarios de medios de comunicación pueden incurrir en faltas permitiendo la contratación a partidos políticos o a terceros de espacios en medios de comunicación.

3.- Los dirigentes, legisladores y/o candidatos pueden incurrir en una sería de faltas, que inclusive pueden traducirse en casos en materia penal, como el fraude o actos de corrupción.

La autocorrección es objeto de discusión entre doctrinarios, algunos la consideran como una fuente irregular de financiamiento lo que haría acreedor al partido de una sanción. En los Estados Unidos priva la idea de que si un partido una vez que ha entregado su reporte de rendición de cuentas a la autoridad electoral, desea realizar una corrección en su contabilidad, puede notificarle a la autoridad del error antes de que esta le notifique del descubrimiento del mismo, en dado caso, el partido no debe recibir pena alguna a pesar de que es evidente de que ha cometido una infracción, sin embargo, debido a que es innegable que existió una falta, los Estados Unidos han optado por considerarla como una “vnp” (por sus siglas en inglés; violación

sin pena), es decir, el partido no va a recibir sanción por el acto en cuestión, pero la falta aparecerá en la información que difunda la autoridad competente al final del proceso.

Cada país adopta las sanciones que considere convenientes para administrar su sistema de financiamiento a partidos políticos, sin embargo, las podemos clasificar en tres principales grupos¹¹³:

1.- Sanciones pecuniarias: Comúnmente adoptadas por los Estados, generalmente derivan de errores, omisiones y faltas en que incurren los partidos políticos en el manejo de sus finanzas, contemplan multas, multas agravadas en caso de reincidencia, cualquier pena tributaria (como la anulación total o parcial de los beneficios tributarios sobre donaciones o la exención de impuestos), la suspensión de la entrega total o parcial de fondos públicos o sanciones de baja cuantía cuando se trate de faltas no consideradas graves, como lo son un error en el reporte de rendición de cuentas

2.- Sanciones administrativas: Son faltas en que incurren los miembros, candidatos, dirigentes o administradores del partido; contemplan la suspensión de derechos políticos de un candidato o de un particular¹¹⁴, la pérdida del cargo por el cual el candidato fue electo o la remoción del cargo público en funciones por el cual fue elegido un candidato. También los partidos políticos pueden ser declarados responsables solidarios de sus miembros, por lo que pueden ser sancionados con la suspensión o pérdida de sus prerrogativas por un tiempo determinado, la suspensión o pérdida de su registro¹¹⁵, la prohibición de participar en las próximas elecciones o incluso la anulación de la elección.

¹¹³ Ulloa, Félix, "Financiamiento político; órganos de control y regímenes de sanciones" ubicado en Griner, Steven y Zovatto, Daniel "De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina", Costa Rica, Organización de los Estados Americanos, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2004, p. 115

¹¹⁴ El que a un candidato, tesorero de partido y/o de campaña, presidente de partido, gerentes y directores de empresas, se le suspendan sus derechos políticos por un determinado periodo de tiempo, es una sanción sui generis. Casos como el de Argentina donde la suspensión varía de seis meses a diez años, son ejemplos escasos, al igual que las legislaciones que contemplan la remoción de funcionarios electos una vez que estos han asumido el cargo para el cual fueron elegidos, ya que la medida puede acarrear distintos grados de inestabilidad política.

¹¹⁵ La Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos considera que la cancelación del registro de un partido político solo puede proceder como sanción, en casos donde los partidos recurran al uso de la violencia para fines políticos.

3.- Sanciones penales: Prisión al candidato o alguna autoridad del partido de acuerdo a la gravedad de la violación, o prisión agravada en caso de funcionarios públicos u otros supuestos especiales.¹¹⁶

Independientemente de la variedad de las sanciones que contemple la legislación de un país y del grado de severidad de las mismas, carecen de efectividad si no garantizan el imperio de la ley, tomando en cuenta que la principal razón de su implementación -además de imponer un castigo- es desalentar que este tipo de conductas se sigan desplegando. Por último, no hay que olvidar que todo sistema de financiamiento de partidos políticos debe velar por el cumplimiento del derecho al debido proceso de los involucrados, para que estén debidamente protegidos de decisiones arbitrarias y de errores humanos.

2.8 La importancia de los entes externos

Son los llamados entes externos –periodistas, universidades, organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación y ciudadanos- a quienes va dirigido todo el proceso de divulgación que realiza la autoridad electoral, de ellos depende llevar a cabo la última etapa del sistema de control.

El trabajo de los entes externos consiste en monitorear y analizar la información que arrojan los reportes de rendición de cuentas, las resoluciones de la autoridad electoral, los periódicos, los noticieros electrónicos, la internet, la radio, la televisión y las solicitudes expresas que hacen al órgano electoral competente, para hacer del conocimiento de la autoridad la existencia de posibles errores, actos de corrupción o dudas que tengan respecto a la situación que guardan los estados financieros de los partidos políticos, y de esta manera, propiciar el debate y el voto informado en la ciudadanía.

El trabajo de las universidades y de los institutos de investigación se traduce en grandes contribuciones; la voz de los expertos es especialmente necesaria y valiosa sobre todo en un país donde se consideran reformas a las normas electorales. Las universidades pueden aportar diversos foros de discusión útiles para la sociedad, originar o incrementar el interés de los

¹¹⁶ A pesar que los Estados Unidos contempla sanciones de índole penal en materia de financiamiento a partidos políticos, la Conferencia Administrativa de los Estados Unidos, aboga por imponer únicamente sanciones administrativas y económicas, con el argumento que resultan menos costosas para el Estado y que generalmente se establecen con mayor rapidez y pueden llevarse a cabo con prontitud

medios en un tema en específico, pero sobretodo, a mediano plazo, dar origen constantemente a un pequeño número de expertos en el financiamiento de la política.

La importancia de los periodistas está en los diversos actos de corrupción y escándalos que han delatado a lo largo de la historia y alrededor del mundo, es trascendental que la prensa ayude a concientizar a los electores sobre la trascendencia que tiene el financiamiento de los partidos políticos, para ello es necesario que la prensa no solamente se fije en los escándalos de corrupción – como generalmente sucede – sino que también dedique espacio al debate del tema y a la difusión de la información relacionada.

A diferencia de la mayoría de los entes externos, las ONGs cuentan con la ventaja de contar con la capacidad material para firmar acuerdos con otros actores políticos – llámense partidos políticos, autoridades electorales o medios de comunicación-, dichos compromisos, sí son respetados, sirven para obtener información adicional a las vías comunes, lo que refuerza el marco jurídico legal en la materia, y en ocasiones contribuye a cubrir las lagunas u omisiones de la ley, en espera de una reforma. Ejemplo de lo anterior, es Poder Ciudadano de Argentina, quién desarrolló el primer método de monitoreo ciudadano en América para las elecciones de 1997; contrató dos compañías del sector privado para medir la cantidad de tiempo que los partidos y candidatos estaban gastando en radio y televisión, la cantidad de publicidad impresa en periódicos y en la vía pública, posteriormente, Poder Ciudadano consultó con expertos para que les auxiliaran en la deducción de los descuentos que se manejaron en el mercado y que los partidos seguramente disfrutaron¹¹⁷, e incluso, para las siguientes elecciones presidenciales, Poder Ciudadano logró firmar pactos de transparencia con los candidatos a la presidencia, para que brindaran datos sobre la contabilidad en sus campañas. A este método de monitoreo se le suma el que hoy en día promueve OSJI (Open Society Justice Initiative), quién provee a diversas ONGs de recursos para que puedan fungir como observadores de las campañas electorales¹¹⁸ que se presentan en diversos países.

En fechas recientes las ONGs alrededor del mundo han adquirido gran relevancia; e incluso en septiembre del año 2000 en Perú, se organizó una red conocida como el Acuerdo de Lima, actualmente integrada por: Acción Ciudadana de Guatemala, Conseil National d'Observations de Haití, Decidamos de Paraguay, Ética y Transparencia de Nicaragua, Momento de la Gente

¹¹⁷ *Ob. Cit. Supra* 1, pp.. 447-457

¹¹⁸ www.osji.org

de Venezuela, Movimiento Ciudadano por la Democracia y Alianza Cívica por parte de México, Participa de Chile, Participación Ciudadana de República Dominicana, Poder Ciudadano de Argentina, Transparencia de Perú, Consorcio de ONGs de Educación Cívica del Salvador y Asociación Ciudadana para Elecciones Libres y Transparentes de Jamaica.¹¹⁹

La indiferencia de los entes externos es una de las principales causas por las cuales los actores políticos ocurrentemente violan las normas en materia de financiamiento; ya que generalmente ante una sociedad civil activa y participativa, los actores políticos tienden a conducirse en conformidad con la ley,¹²⁰ debido principalmente, a que un elector informado puede brindar o quitar su apoyo a un partido político o candidato con un mayor conocimiento de causa y así repercutir en la vida del partido y de la vida política del país. Al final, cada voto que pierde o deja de percibir un partido político, hace que sus dirigentes analicen que es aquello que los está afectando y traten de solucionar el problema, lo que invariablemente, incentiva a que los partidos y sus candidatos, respeten el espíritu de las reglas que edifican el sistema de financiamiento de partidos políticos en su país.

¹¹⁹ *Ob. Cit. Supra* 50, pp. 110 -111

¹²⁰ En una recomendación emitida por el Parlamento Europeo señala que: “los ciudadanos están mostrando un crecimiento en el interés que tienen hacia la corrupción ligada a los partidos políticos, la pérdida gradual de independencia y a la cada vez más ocurrente influencia que sufren los partidos políticos en la toma de decisiones por razones financieras.”

III. EL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS: UNA BREVE VISIÓN COMPARADA

3.1 Antecedentes generales

El financiamiento de partidos políticos ha evolucionado a la par de los propios partidos políticos. Desde su concepción embrionaria, los partidos políticos, como organización que son, han requerido de insumos que los sostenga y que impulse a sus miembros, sin embargo, su estudio, análisis y regulación jurídica es relativamente nuevo.

A pesar que el financiamiento a partidos políticos fue objeto de cierta regulación jurídica en Inglaterra a finales del siglo XIX, y en Estados Unidos en el año de 1907 -con la finalidad de frenar la influencia que comenzaban a tener los grandes conglomerados en la política del país-;¹²¹ fue hasta 1949 cuando el tema fue elevado a rango constitucional. La Constitución de Bonn fue la primera norma que obligó a los partidos políticos a divulgar datos concernientes a su financiamiento, al respecto, el artículo 21 establece: “Los partidos colaboran en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su estructura interna debe entenderse a los principios democráticos. Tienen que poder dar cuenta públicamente de la procedencia de sus medios.”

En los primeros años de la segunda mitad del siglo XX, los sistemas de control y vigilancia de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos de los países anglosajones se concentraban en los candidatos, por lo que no se percataron que los partidos políticos recaudaban y gastaban sumas cada vez mayores¹²². Canadá en 1974 fue el primer país que tomó medidas al respecto, posteriormente Australia en 1984 y el Reino Unido introdujeron reglas novedosas para la regulación de contribuciones políticas, de gastos de los partidos políticos y de subsidios públicos.

En general, los países de Europa continental establecieron tardíamente mecanismos de control para sus sistemas de financiamiento, por ejemplo Francia no introdujo regulación alguna en la materia sino hasta el año de 1988, por otra parte, la Constitución de Alemania de 1967 por

¹²¹ De Andrea Sánchez, Francisco José; “Los partidos políticos. Su marco teórico- jurídico y las finanzas de la política”; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; México, 2002; p. 224.

¹²² Debemos contemplar además, que el caso del Reino Unido, los donativos a los partidos británicos fueron ignorados por respeto a la privacidad de los ciudadanos.

primera ocasión reglamentó con precisión en materia de financiamiento a partidos políticos, aún así, tuvieron que transcurrir otros dieciséis años para que fueran introducidas reglas de transparencia. Otros países como Finlandia y Noruega, q introdujeron a su derecho positivo el tema del financiamiento a partidos políticos en 1967 y en 1970, respectivamente.

Pero el control público de las finanzas partidarias no han encontrado respuesta en todos los países europeos, quienes consideran la libertad de asociación como un derecho trascendental, que ante la amenaza de ser lesionado por un control político y/o económico, es preferible renunciar a cualquier tipo de regulación que pueda inhibir a dicho derecho de asociación voluntaria.

De acuerdo con el contenido del Reporte de la Comisión Real de 1951, la autonomía de los partidos políticos es el pilar sobre el que descansa el sistema de partidos sueco, en consecuencia, Suecia no ha establecido ningún control legal, ni restricción alguna a la economía de los partidos políticos, su política esta basada más en la ética de los sujetos que intervienen en las finanzas partidarias que en la propia ley, los partidos políticos divulgan su contabilidad como resultado de la suscripción de acuerdos voluntarios.¹²³ Por otra parte, en Suiza los partidos políticos son considerados como asociaciones voluntarias que emergen de la sociedad civil, por lo que no están obligados a realizar ningún ejercicio en materia de transparencia de sus estados contables; opinión contraria sustentan las legislaciones de Francia, Italia, Portugal y España, donde los partidos políticos, a pesar de ser asociaciones privadas, cuentan con un sistema bien estructurado de control y divulgación de las finanzas partidarias.

Pero no solamente se han establecido mecanismos de control para el manejo del dinero de los partidos políticos, en varios países, los candidatos cuentan con disposiciones similares, por ejemplo, Francia en 1946 fue el primer país que estableció el principio de reembolso en gastos de campaña¹²⁴, en 1971 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Federal Election

¹²³ La Constitución de Suecia está integrada por cuatro leyes fundamentales, dos de las cuales, la Ley de Libertad de Prensa de 1949 y la Ley Fundamental de la Libertad de Expresión de 1991, son referentes al derecho de la información, por lo que podemos percibir con facilidad la importancia que le da este país a la transparencia, sin embargo, ambas leyes recogen sus principios básicos de otra ley promulgada en 1766, lo que ha hecho de Suecia el país pionero en materia de transparencia y divulgación, y edificado una ciudadanía que cuenta con una tradición en la materia, que se remonta a más de 250 años.

¹²⁴ Los candidatos que hubieran obtenido al menos el 5% de los votos en su circunscripción, podían ser reembolsados por la Asamblea Nacional. En Suecia los ciudadanos tienen libre acceso a los documentos oficiales, está penado por la ley que se revelen las fuentes de información y los funcionarios filtran noticias sin que sus

Campaign Act -modificada posteriormente en 1974 con motivo del escándalo Watergate-, que dio lugar al modelo norteamericano de financiación directa, consistente en que los contribuyentes tienen la posibilidad de destinar una determinada cantidad de sus impuestos, a la constitución de un fondo, cuyo fin, es la financiación de las campañas presidenciales.

3.2 El universo Anglosajón: Estados Unidos, Canadá y Reino Unido

3.2.1 Estados Unidos de América

El sistema de financiamiento a partidos políticos de los Estados Unidos de América está basado en el respeto absoluto de la First Amendment -que reconoce la libertad de expresión. Así lo demuestra la sentencia de 1976 que emitió la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso Buckley c. Valeo, quien declaró la inconstitucionalidad de los límites de gastos para candidatos a la Cámara de Diputados y de Senadores: "...a diferencia del impacto que tiene la limitación de gastos sobre la libertad de expresión, la limitación de la cantidad con la que una persona o grupo puede contribuir a un candidato o a un comité político del mismo, entraña sólo una restricción marginal sobre la capacidad de los contribuyentes para expresarse libremente. La cantidad de comunicación del contribuyente no aumenta perceptiblemente con la cuantía de su contribución, toda vez que la expresión descansa solamente en el acto simbólico de contribuir"¹²⁵. Como resultado de la resolución de la Corte, el sistema de financiamiento a partidos políticos de los Estados Unidos depende en gran medida del financiamiento privado, con generosas limitaciones a las contribuciones que realizan los particulares; su política se centra más en los candidatos y no en los partidos, ya que estos deben competir con los primeros por los dólares disponibles del electorado. Los Estados Unidos cuentan con cincuenta y seis normas en que se hace referencia al financiamiento a partidos políticos, una por cada uno de los cincuenta estados, uno a nivel Federal, cuatro para igual número de territorios y uno para el Distrito de Columbia.

El sistema que regula el financiamiento de partidos políticos a nivel federal consta de dos instancias; la primera consiste en la estructura de las campañas presidenciales; es un sistema

superiores puedan investigarlos. La importancia que le da este país al derecho de la información es palpable al momento en que se somete a un análisis su Constitución. Dos de los cuatro documentos que componen la Carta Magna sueca se refieren a este tema: la Ley de Libertad de Prensa de 1949 y la Ley de Libertad de Expresión, en vigor desde 1992. Sin embargo, la mayoría de los principios recogidos datan de una ley que se remonta a 1766, por ello Suecia es un país pionero del derecho a la información, cuya tradición se remonta a más de 250 años.

¹²⁵ Buckley c. Valeo, [424 U.S. 1](#), 1976, Traducción del autor.

ampliamente regulado en que los candidatos pueden percibir montos significativos del Erario a cambio de someterse voluntariamente a un control estricto de sus gastos, de caso contrario, los candidatos pueden optar por financiar sus campañas presidenciales mediante la recaudación de fondos privados.

El otro régimen está enfocado a la estructura parlamentaria, donde prevalece el financiamiento privado y los candidatos deben dar a conocer los montos que perciben y erogan con motivo de sus campañas electorales, siempre respetando ciertos límites impuestos al monto que pueden recibir de contribuciones individuales.

El primer problema al que se ha enfrentado el sistema de financiamiento de los Estados Unidos, ha sido el surgimiento de campañas electorales llevadas a cabo por grupos de interés, que están a favor o en contra de un partido y/o candidato, estos grupos de interés erogan grandes sumas de dinero, que por no provenir de alguna fuerza electoral, quedan fuera del control que ejerce la autoridad a candidatos o partidos políticos. Ese tipo de campañas electorales llevadas a cabo por grupos de interés fuera de los sistemas de control del financiamiento de partidos políticos, recibe el nombre de campañas paralelas.

En su mayoría las campañas paralelas se auxilian de la publicidad independiente -a través del “*soft money*”¹²⁶- para cumplir con sus objetivos. El *soft money* es dinero que emerge fuera de los límites y prohibiciones que la ley establece, por lo tanto, se encuentra parcialmente fuera del control de la norma electoral; lo que produce gastos por encima de los topes de campañas – especialmente en las presidenciales-. En un esfuerzo por bloquear el uso del *soft money*¹²⁷, los Estados Unidos promulgaron en 2002 el Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA)¹²⁸, el cual contiene una serie de provisiones diseñadas para combatirlo, por ejemplo, prohíbe que los partidos nacionales pueden hacerse o gastar fondos que no sean federales, limita los montos de donaciones que pueden realizar candidatos a favor de otros candidatos o comités del partido. Ratificada por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso de McConnell contra

¹²⁶ El *soft money* o dinero suave surgió a finales de los años 70 en los Estados Unidos de América. El objetivo del *soft money* al nacer, era fomentar la construcción de partidos, dirigiendo este dinero al reclutamiento y adiestramiento de nuevos miembros, sin embargo, debido a que no contaba con limitación alguna y podía ser erogado tanto por corporaciones como por sindicatos o cualquier otro grupo político, rápidamente se utilizó como un mecanismo de desvío de fondos hacia las campañas de los candidatos.

¹²⁷ Conocida en los Estados Unidos bajo el término de “issue advocacy adds”, que no es otra cosa más que propaganda política cuyo fin es promover e impulsar el apoyo o la crítica de ciertos temas sin referencia directa a un candidato o partido determinado.

¹²⁸ El 27 de marzo de 2002 el Presidente Bush promulgó la BCRA, Public Law No. 107-155.

la Federal Election Campaign Act¹²⁹, la BCRA prohíbe a cualquier organización que no sea un partido político, la adquisición de spots en televisión y radio en donde se mencione el nombre de un candidato, treinta días antes de una elección primaria o sesenta días antes de una elección general, sin embargo, a dichas organizaciones se les permite contratar espacios en medios impresos e internet en cualquier momento e incluso en el día de la elección.

La BCRA regula los PACs (Political Action Comities), que son organizaciones privadas constituidas por particulares que pretenden recaudar o gastar dinero para fines políticos.¹³⁰ Toda persona que pretenda recaudar o erogar dinero para fines políticos debe formar una PAC, registrarla ante la Federal Election Commission y entregar con regularidad informes de los estados financieros que guarda la PAC¹³¹. También la BCRA prohíbe a los extranjeros realizar contribuciones a la campaña de cualquier candidato que aspire a un cargo público a nivel local, estatal o federal, sin embargo, a las firmas extranjeras se les permite formar PACs a condición que sus recursos no provengan del propietario extranjero y que los extranjeros no sean parte en la toma de decisiones de la PAC. La BCRA prohíbe solicitar donativos para campañas electorales en propiedades federales, lo que incluye la Casa Blanca y las instalaciones del Capitolio.

La BCRA establece diversos mecanismos de control; en el caso de los individuos, la ley establece topes a las contribuciones que pueden realizar particulares a favor de partidos políticos, candidatos y/o comités del partido. Los partidos y comités del partido cuentan con límites en los montos que pueden aportar a candidatos. La BCRA establece ciertas prohibiciones referidas al origen de los fondos, por ejemplo, los sindicatos y empresas tienen prohibido otorgar contribuciones directamente a los candidatos, sin embargo, las empresas han optado por triangular el dinero con los PACs, quienes si pueden donar dinero a los candidatos.

La BCRA estableció límites muy generosos a las contribuciones que pueden realizar los particulares en favor de partidos políticos y/o candidatos, además, cada uno de estos límites se modifican en proporción a la inflación del año anterior, por lo que, al ser promulgada la ley,

¹²⁹ McConenell c. FEC (124 S. Ct. 619 2003)

¹³⁰ Existen dos tipos de PACs los Separated Segregated Funds (SSF), que son comités políticos fundados y administrados por corporaciones, sindicatos u organizaciones. Este tipo de comités solo pueden solicitar contribuciones de los individuos asociados a ellas. Por el contrario, los PACs “nonconnected” son aquellas cuyos miembros no pertenecen a ninguno de las asociaciones anteriores, y por lo tanto, están facultadas para solicitar contribuciones del público en general.

¹³¹ Las PACS pueden optar por entregar los reportes quincenal o mensualmente.

estableció los límites tomando en consideración la inflación del año 2001. En consecuencia, cada persona pudo donar hasta un límite de \$ 2,000 por elección al candidato al Senado o a la Presidencia de su preferencia, y \$1,000 como máximo a candidatos a la Casa de Representantes. El monto máximo que pudo donar un particular a un comité nacional de cualquier partido político fue de \$ 25,000. El monto máximo que pudo otorgar un particular a partidos políticos, PACs y candidatos en su conjunto fue de 37,500. Por su parte, los PACs podían percibir y donar hasta \$5,000 por elección, sin embargo, podían entregar hasta \$25,000 al comité de cada partido político, lo que en un ciclo de dos años electorales aumentó ha \$95,000.¹³² Como lo podemos constatar, la base del sistema de financiamiento de partidos políticos en los Estados Unidos de América, lo conforman las aportaciones privadas; de acuerdo con la Comisión Electoral Federal (Federal Election Commission) en el ciclo electoral de 2003-2004 –en que se concurrió a elecciones presidenciales-, las contribuciones realizadas directamente de particulares a favor de los entonces candidatos presidenciales, ascendieron a \$255.1 millones, para los candidatos al Senado fue de \$252 millones y \$315 millones a favor de candidatos a la Cámara de Representantes, lo que suma un total de \$822.3 millones. Además, los PACs, recibieron un total \$619 millones provenientes de diversos contribuyentes¹³³, mientras que los partidos políticos nacionales, estatales y locales, alcanzaron a recaudar una suma equivalente a los \$712.4 millones -gran parte de este dinero fue redistribuido a los candidatos bajo el concepto de gastos independientes o mediante donaciones de los PACs-, en contraste, el financiamiento público para las campañas presidenciales del año 2000 fue de \$208.4.¹³⁴

Por último, debemos señalar que la BCRA introdujo a la doctrina electoral internacional, el término “comunicación electoral”, que es cualquier transmisión satelital o por cable donde se hace referencia a un candidato claramente identificado que aspira a un puesto público federal.

¹³² Los límites que estableció la FEC para el ciclo electoral 2007-2008 fueron:

- 1.- Particulares: Pueden otorgar hasta \$2,300 a cada candidato por elección, \$28,500 a cada partido nacional por año, \$10,000 a partidos estatales y locales. El conjunto de donaciones que otorgue a favor de candidatos no puede ser mayor a \$42,700, y \$65,500 al conjunto de PACs y partidos a quienes haya decidido donar en su favor.
- 2.- Los partidos nacionales: Pueden otorgar hasta \$5,000 a cada candidato por elección y no cuentan con límite alguno para hacer donaciones a otros partidos políticos distritales y locales.
- 3.- PAC SSF: Puede otorgar hasta \$5,000 a cada candidato por elección, \$15,000 a partidos nacionales por año, \$5,000 a partidos distritales y locales, y 5,000 a cualquier otro comité.
- 4.- PAC NONCONNECTED: Pueden otorgar hasta \$2,300 a cada candidato por elección, \$28,500 a partidos nacionales por año, \$10,000 a partidos distritales y locales, y \$5,000 a cualquier otro comité.

¹³³ Alexander, Herbert E, “Comparative Analysis of Political Party and Campaign Financing in the United States and Canada”, ubicado en *The delicate balance between political equity and freedom of expression*, Organización de Estados Americanos e IDEA, Washington D.C, 2005, p.13

¹³⁴ www.fec.gov

Dichas transmisiones pueden ser realizadas 60 días antes de cualquier elección general o 30 días previos a una elección primaria, siempre y cuando este reservada para un promedio de 50,000 personas, sin embargo, la ley no contempla sanción alguna, en caso de incurrir en una violación.

Los corporativos, sindicatos, asociaciones de comerciantes y miembros de grupos ideológicos – incluyendo iglesias-, pueden intervenir en el desarrollo de las contiendas electorales a tres distintos niveles; el primero de ellos es la vía política que se caracteriza por las contribuciones de particulares. El segundo caso es mediante contribuciones independientes, que son donaciones que los comités o individuos pueden gastar sin límite alguno; por último, el tercer caso es a través del *soft money* y de la publicidad temática. El *soft money* se ha vuelto un problema en los Estados Unidos, al grado que en las elecciones presidenciales de 2004 se registró que un solo individuo aportó una cantidad equivalente a tres millones de dólares mediante este método, aunque la mayoría de este tipo de contribuciones no suelen ser tan altas, es inquietante que un particular por si mismo, tenga el interés de gastar esas sumas de dinero a favor de un candidato, lo que hace sospechar que espera una clase de compensación.

Para los empresarios estadounidense, más que un apoyo personal, financiar una campaña es, en primer lugar, una puesta estratégica que busca preservar los intereses de su firma. La industria farmacéutica hoy en día por ejemplo busca evitar que se imponga un límite al precio de los medicamentos al público, hoy libre. Los grandes laboratorios temen la atribución de poderes amplios a la FDA, su autoridad pública de control. Temen, asimismo, ver limitadas su publicidad, o que una nueva Administración ceda a la exigencia de las asociaciones de consumidores de facilitar las denuncias contra los medicamentos nocivos o ineficaces, de ahí la explicación de porque el total de los fondos que donaron a los candidatos presidenciales se distribuyeron en un 51% para Obama y 49% para McCain.¹³⁵

Por otro lado, los PACs han funcionado como una vasta y productiva maquinaria de donaciones políticas, ya que están conformados por diversos grupos de interés que buscan realizar donaciones a favor del candidato de su preferencia, a niveles tan altos que ningún individuo actuando solo podría lograrlo. Por ello es entendible que la Comisión Federal Electoral tenga en sus archivos cuatro mil PACs registradas, lo que se debe principalmente a que los PACs

¹³⁵ La industria farmacéutica contribuyo tres veces más al financiamiento de la campaña de George Bush contra Al Gore en 2000, y aún dos veces más en 2004, cuando Bush se enfrentó para un segundo mandato a John Kerry.

cuentan con una ventaja notable sobre los partidos políticos; que es su adaptabilidad, toda vez que se pueden enfocar a un solo asunto o dar prioridad a tópicos emergentes y aún así, sobrevivir con limitadas pero constantes donaciones, mientras que los partidos requieren de grandes sumas de dinero y de consensos para lograr su supervivencia.

Lo anterior es resultado principalmente de la resolución que emitió la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso Colorado Republican Federal Campaign Comitie c. Federal Election Comission de 1996. A partir de entonces los PACs son libres de gastar todo lo que deseen mientras no coordinen su esfuerzos con los candidatos, lo que a dado pie a que los PACs eroguen “gastos independientes”, es decir, erogan grandes cantidades en publicidad sin el consentimiento del candidato o de sus jefes de campaña. Lo que ha producido que los partidos políticos en los Estados Unidos se debiliten paulatinamente. Los partidos políticos en los E.U.A. se han convertido en simples emisores de candidatos, posteriormente los PACs adoptan a estos candidatos y les otorgan toda la asistencia financiera y técnica que necesitan; mientras tanto, los partidos enfocan sus esfuerzos en la emisión de publicidad y servicios administrativos, lo que reduce costos, y por lo tanto, les ayuda a mantenerse por debajo de los límites de campaña que establece la norma.

El sistema de los Estados Unidos contempla el financiamiento público en las dos etapas de las campañas electorales; en las elecciones primarias o de precandidatos y en las elecciones generales. El cálculo de asignación se determina mediante la formula establecida en la Voting Age Population (VAP); para que un candidato pueda percibir fondos públicos, requiere recaudar cien mil dólares en contribuciones particulares, distribuidos al menos en cinco mil dólares en veinte estados, procedimiento conocido como *matching fund*. El sistema de recaudación cuenta un límite; las contribuciones no pueden rebasar los \$250 por individuo, esto no quiere decir que los ciudadanos están limitados a dar donar únicamente esta cantidad, lo que realmente indica es que para efectos del *matching fund* solamente serán considerados \$250 por individuo, incluso un candidato en elecciones generales puede percibir donativos de \$2000 por individuo, pero solamente \$250 serán considerados para aplicar a la suma de los cinco mil requeridos por cada estado.

Como parte de su sistema de financiamiento público, en los Estados Unidos existe un subsidio enfocado a las convenciones partidistas, cada uno de los grandes partidos tiene derecho a recibir un subsidio para su convención nacional, en donde postula a su candidato a la

presidencia y en la que los candidatos reciben un subsidio para cubrir todos los gastos de sus campañas electorales, sin embargo, este subsidio excluye al candidato de la posibilidad de solicitar donaciones privadas en el transcurso de su campaña, debe sujetarse a límites de gastos, llevar registros de su contabilidad y someterse a una auditoría. La Comisión en el transcurso de los siguientes meses a la celebración de la convención nacional certifica los montos que deben ser pagados por la Tesorería, es decir, las candidaturas deben sobrevivir desde el año anterior, mediante la recaudación de montos privados, hasta principios del mes de junio del año en que acontece la elección. Sin embargo en la práctica, la mayoría de los candidatos evitan participar en este programa para no tener observadores que vigilen sus campañas en el cumplimiento de los límites establecidos en el VAP – tanto los entonces candidatos George Bush y John Kerry, como McCain y Obama rechazaron participar en el programa al anunciarse sus candidaturas.¹³⁶

El dinero que se destina para el financiamiento público de los partidos políticos, o de las candidaturas de sus miembros, deriva del llamado *Tax check-off* que es una forma de financiamiento a través de la denominada contribución fiscal ciudadana, los ciudadanos pueden, al momento de realizar su declaración de impuestos, decidir a que partido financiar, sin embargo desde 1993 a la fecha la participación del electorado en esta modalidad ha ido decreciendo paulatinamente, del 75% al 11% en las pasadas elecciones.

En vista de lo anterior, podemos concluir que no existe un sistema real de financiamiento público en los Estados Unidos, la mayoría de los candidatos prefieren no someterse a restricciones de ninguna clase; lo que trae aparejado fenómenos como los del entonces Senador John Kerry; treinta días antes de que se diera a conocer su candidatura a la presidencia en la convención del Partido Demócrata y utilizando los millones de dólares en *soft money* recaudados por las organizaciones como moveos.org y Media Fund, emitió una serie de spots televisivos criticando la administración del presidente Bush, en especial lo referente a la guerra contra Irak; por su parte, los Republicanos lograron rebasar y ocultar contribuciones de particulares por cantidades mayores a \$2000 por persona, sin que fueran detectadas, diseminando el dinero en contribuciones pequeñas, pero realizadas reiteradamente por el mismo ciudadano.

¹³⁶ Posteriormente McCain aceptaría el dinero que otorga el financiamiento público, más como una herramienta para tratar de igualar las grandes cantidades recaudadas por Obama, que como un instrumento de transparencia.

Por estas razones es que en los Estados Unidos de América la competencia electoral se enfoca más en los candidatos que en los partidos, hoy en día son los candidatos quienes definen la agenda de los partidos, tal y como quedó demostrado durante las precampañas de Hillary Clinton y Barack Obama. La creciente debilidad de los partidos los ha hecho rehenes de intereses externos que afectan la toma de decisiones de los candidatos electos en temas de gran trascendencia en el país. Las campañas en los Estados Unidos se han vuelto extremadamente largas –por ejemplo las campañas presidenciales duran dos años-, con intervalos cortos entre elecciones, lo que las hace extremadamente costosas.

En cuanto a la emisión de publicidad en medios electrónicos, la legislación de los Estados Unidos se rige por dos principios; el primero bajo la llamada doctrina de “igualdad de oportunidades”, la que establece que si una estación provee tiempo gratuito o vende cierta cantidad de espacios a un candidato, debe otorgar la misma oportunidad a todos los candidatos, siempre y cuando puedan cubrir los gastos.¹³⁷ El segundo principio se basa en que las televisoras y radiodifusoras deben poner a disposición de todos los partidos y candidatos espacios con la misma duración en los cortes comerciales de sus programas más populares, con los mismos descuentos ante la misma cantidad de espacio adquirido.

Para darnos una noción de las dimensiones de los gastos que realizan los políticos en los medios de comunicación durante las campañas electorales, podemos remitirnos a una serie de datos emitidos por la Organización de Anuncios Comerciales por Televisión y la Alianza para Mejores Campañas. La Organización de Anuncios Comerciales por Televisión reportó que se gastaron seiscientos seis millones de dólares en televisión en las últimas elecciones federales y locales, distribuidos en setenta y cinco televisoras, por su parte, la Alianza para Mejores Campañas estimó que el gasto ascendió a setecientos setenta y un millón de dólares distribuidos en setenta y cinco televisoras, todos estos estudios arrojan como resultado que en las últimas elecciones los estadounidenses gastaron en televisión una suma equivalente a mil millones de dólares;¹³⁸ sin embargo, a pesar de que existe un aumento en la publicidad en

¹³⁷ El sábado 29 de octubre, el candidato a la presidencia de los Estados Unidos, el demócrata Barack Obama, en un acto sin precedente, invirtió entre 3.5 y 5 millones de dólares en un anuncio de 3 minutos que se transmitió en las siete cadenas nacionales de televisión estadounidense

¹³⁸ Alexander, Herbert E, “Comparative Analysis of Political Party and Campaign Financing in the United States and Canada”, ubicado en *The delicate balance between political equity and freedom of expression*, Organización de Estados Americanos e IDEA, Washington D.C, 2005, p.19

medios electrónicos, ha decrecido la cobertura que hacen los noticieros de las campañas electorales.¹³⁹

En los Estados Unidos tanto los candidatos federales, como los comités de partidos y las PACs deben realizar reportes regularmente, donde den a conocer la fuente de sus ingresos y el monto de lo que reciben. Por otra parte, los candidatos y comités deben reportar todos los gastos que sean mayores a 200 dólares realizados a favor de cualquier individuo o firma comercial. Las personas y/o partidos que lleven a cabo gastos independientes tienen que reportar los montos, aunque no existan límites en las cantidades que se pueden desembolsar en ese rubro. Toda la información es recabada por la FEC y esta disponible en su página web, en un periodo de 24 horas a partir de la recepción de los documentos.

La FEC ha procurado detectar fallas en la presentación de informes, en el año 2000 el Congreso le autorizó establecer un sistema de multas administrativas por violaciones flagrantes en la rendición de cuentas, lo que permite que muchas violaciones en la materia sean procesadas de forma similar a la de una infracción por exceso de velocidad, en donde la infracción se establece tomando en cuenta las circunstancias.

Los candidatos deben identificar a todas las PACs de quienes recibieron alguna aportación, a su vez, los comités deben identificar a quienes les aportaron más de dos mil dólares en un año y deben demostrar que han hecho “su mejor esfuerzo” por revelar el nombre, dirección, ocupación o empleo de cada contribuyente. En relación con los gastos independientes, la FEC requiere que las personas que efectúen ese tipo de gastos revelen la fuente de los fondos que utilizaron. La información es recavada por el Comité Electoral Federal y los resultados son divulgados por internet, fax, copias y gacetas, medios de comunicación audiovisual, ONGs y universidades del país.

La BCRA estipula que toda información relacionada con promocionales o publicidad política se haga pública; incluyendo los promocionales pagados por organizaciones independientes. Como resultado de la implementación de esta medida, en las últimas elecciones presidenciales 2 mil

¹³⁹De acuerdo a datos que divulga la Alianza para Mejores Campañas en la página www.campaignlegalcenter.org/FCC-112.html, la cobertura que realizan en televisión los noticieros de la tarde de las campañas presidenciales han decrecido de 1996 al 2000 en un 33%, en el mismo sentido, los noticieros nocturnos, han disminuido drásticamente el tiempo que le dedican a la cobertura de las campañas presidenciales, de tal forma que de 1994 a 2002, las campañas han perdido 71.6% de presencia a lo largo de la unión americana. (Última consulta de la página web, realizada el 11 de agosto de 2008)

millones de dólares fueron procesados, lo que arrojó en la mayoría de los casos, el rastreo de los individuos o grupos que incurrieron en faltas.

Entre los principales mecanismos de control que establece la BCR está la obligación que tienen los partidos políticos y sus candidatos de entregar reportes de rendición de cuentas, para ello, las donaciones al momento de ser registradas, requieren de la dirección y lugar de trabajo del donante –las donaciones realizadas por bancos están prohibidas-. La entrega de reportes debe ser antes y después de las elecciones, existe un acceso público a los reportes inmediatamente después que son revisados por la autoridad, su publicación es tanto en internet como en folletos. La FEC cuenta con la facultad para imponer multas a candidatos y partidos políticos que entreguen tarde o no rindan sus reportes. Las quejas no necesitan cumplir con requisitos formales específicos salvo presentarse bajo juramento, por lo que la mayoría no son presentadas por abogados.

Las funciones administrativas y de control recaen en la Comisión Electoral Federal (FEC), vista con regularidad por los ciudadanos como institución inefectiva y débil. Creada en 1974 mediante la Federal Election Campaign Act¹⁴⁰-legislación producto del escándalo Watergate-, la Comisión Federal Electoral está compuesta por seis comisionados que son propuestos por el presidente, pero seleccionados por el Congreso -ambos partidos políticos en las últimas décadas han optado por establecer comisionados que favorezcan sus intereses. La Comisión requiere de cuatro votos de sus miembros para ejercer acción, sin embargo, es común que en muchos de los casos no sea así, toda vez que no alcanzan a consolidar la mayoría requerida. Al momento en que los comisionados votan, la acción puede llegar a frenarse ya que no existe voto de calidad alguno¹⁴¹; por otra parte, existen registros¹⁴² de casos en donde la Comisión optó por no actuar a pesar de existir claras evidencias que motivaban a una sanción.¹⁴²

El Congreso de los E.U.A. ha impuesto una serie de restricciones a la Comisión, lo que complica su actuar, por ejemplo, la Comisión no puede llevar a cabo auditorías al azar y

¹⁴⁰ Public Law 93-443 (S. 3044, 93 Congress). Esta ley hizo más rigurosos los requisitos en materia de presentación y divulgación de informes financieros contemplados en la legislación de 1971, y estableció límites rigurosos a las contribuciones de campañas federales, manteniendo la prohibición de donaciones de corporaciones.

¹⁴¹ En el año 2002 la FEC cerró un caso ante una votación 3-3 para investigar un grupo llamado "Republicanos a favor del Aire Limpio", que sirvió de facha para que dos hermanos gastaran cerca de 2 millones de dólares en publicidad a favor de George Bush.

¹⁴² En 1996 la Comisión se negó a actuar por 6 votos contra 0 para auditar las campañas de Clinton y de Dole, ya que ambos partidos a los que representaban, habían incurrido en gastos de soft money de manera ilegal.

tampoco responder a denuncias anónimas. El Congreso de los E.U.A. le impuso a la FEC una serie de requisitos previos que debe subsanar, antes de iniciar una investigación¹⁴³, lo que hace imposible que la Comisión pueda actuar a la brevedad. Por si fuera esto poco, la Comisión no cuenta con los recursos humanos y financieros para llevar a cabo su trabajo; desde los años ochentas el gasto en las elecciones federales han aumentado un 1000%, mientras que el presupuesto de la FEC a aumentado poco menos de un 100%.

La Comisión -contradiendo el espíritu de la letra de la BCRA- ha permitido en innumerables ocasiones a los partidos locales y estatales erogar gastos de *soft money*, realizar pagos de salarios de consultores que trabajan para las campañas federales, constituir “comités independientes” a favor de partidos nacionales con la capacidad de erogar *soft money* y de apoyar o atacar a candidatos federales; todo bajo la lógica de la ausencia de una solicitud expresa por parte del partido y/o candidato contrario, lo que actualiza una excepción a la norma. En la primavera de 2004 la Comisión decidió no pronunciarse por la legalidad de 527 comités que estaban erogando grandes sumas de dinero a la campaña del Senador Kerry.

Además de las funciones hasta el momento enunciadas, la Comisión tiene a su cargo la capacitación de colaboradores de campaña y de los partidos que lo soliciten, en conformidad con los requisitos que exige la ley, lo que incluye una serie de guías, publicaciones en lenguaje simple y concreto, número de líneas gratuitas que responden a dudas anónimas y una serie de seminarios de bajo costo en localidades alrededor del país.

3.2.2 Canadá

La esencia del sistema de financiamiento a partidos políticos de Canadá reside en la garantía de que todos los canadienses, sin importar sus medios financieros, tengan una oportunidad justa y equitativa de ser escuchados y de ser elegidos; para ello la Ley de Elecciones de Canadá procura cumplir con tres principios básicos; equidad – con límites de gastos electorales a candidatos, partidos y terceras partes¹⁴⁴ o asociaciones políticas-, participación – mediante el reembolso parcial de los gastos electorales en que han incurrido los candidatos y partidos

¹⁴³ Para iniciar una investigación la FEC debe llenar una pila de documentos, cumplir con la deposición previa de testigos, si se rehúsan a cooperar, la Comisión debe acudir a una Corte para obtener una orden y obligar la cooperación del testigo, lo que puede tardar años.

¹⁴⁴ En Canadá, se entiende por “terceras partes” a aquella persona o agrupación que si ser candidato o partido político, lleva a cabo gastos electorales.

registrados- y transparencia –publicidad de los gastos y contribuciones relacionados con los partidos políticos.-.

En Canadá prevalece el financiamiento público – provee a los partidos políticos y candidatos de dos tercios de su gastos-, sin embargo, los candidatos y partidos pueden disfrutar de fondos privados y mixtos para gastos electorales, a las terceras partes solo se les permite valerse del financiamiento privado, el sistema parlamentario de Canadá garantiza estructuras partidarias sólidas, la administración de justicia se considera imparcial y efectiva, lo que produce que la mayoría de los ciudadanos exprese confianza hacia las leyes electorales de su país;

Las partes que integran el sistema de financiamiento canadiense son los candidatos - independientes o afiliados a algún partido político-, los partidos políticos registrados y las terceras partes.

Los límites que existen a las contribuciones y gastos de los partidos políticos se caracterizan por su severidad; los límites establecidos para el gasto de sus recursos y de percepción de fondos públicos traen consigo una combinación de bases y techos que se traducen en vías directas e indirectas, con las que cuentan los partidos políticos para el reembolso de sus gastos electorales e incentivos fiscales anuales. Los límites están enfocados principalmente a las terceras partes.

Las reformas que emprendió recientemente el gobierno de Canadá en el año de 2003 trajeron consigo una serie de límites a las contribuciones; por ejemplo, las empresas no pueden donar a los partidos y/o candidatos independientes una cantidad que rebase los cinco mil dólares canadienses, los candidatos no pueden contribuir con una suma mayor a diez mil dólares a sus propias campañas.

El Income Tax Act de Canadá cuenta con un mecanismo muy elaborado de créditos individuales derivados de los impuestos; 75% de las contribuciones individuales que reciben los partidos políticos es a través de esta modalidad. Tanto los partidos políticos, como los candidatos, e inclusive las terceras partes cuentan con límites para gastos electorales, el límite para los partidos políticos es aproximadamente de 13 millones de dólares y cerca de 64 mil dólares para los candidatos.

Canadá ofrece a los partidos políticos financiamiento público indirecto a través del reembolso parcial de sus gastos electorales. Para que un partido tenga derecho al reembolso requiere del 2% de la votación nacional en las elecciones previas o el 5% del total de los votos de las circunscripciones donde presentaron candidatos, el total del reembolso es de 22.5% de sus gastos electorales. Si un partido obtuvo al menos 15% de la votación se les devuelve la mitad de sus gastos computables hasta el límite de las erogaciones. Los partidos en Canadá reciben una base anual equivalente a un dólar y setenta y cinco centavos por voto obtenido en las anteriores elecciones; sin embargo, si acceden al reembolso de los gastos de campaña electoral, los partidos automáticamente renuncian a los fondos públicos. En la modalidad de reembolso, los partidos perciben el 60% de los gastos electorales de la primera elección general. Para que aun partido se le adjudique el reembolso de sus gastos electorales, requiere sujetarse previamente a una auditoría a cargo de la autoridad competente.

Las contribuciones privadas son objeto de debate en Canadá, actualmente la Suprema Corte de Canadá estudia el alcance de la libertad de expresión en relación con las donaciones privadas. La norma establece límites para gastos publicitarios, pero no aplican para aquellos grupos que no están ligados expresamente a un candidato o partido político, en respuesta, la legislación establece que un individuo o un grupo que gaste en publicidad por encima de los límites establecidos, debe registrar dicha erogación, es aquí donde la discusión se presenta, ya que existen ciudadanos que argumentan que los electores deben conocer el nombre de los contribuyentes que pueden determinar al ganador, acción que es percibida por otros como una franca violación a su derecho de emitir su voto en secreto.

Las donaciones de particulares están directamente ligadas a la declaración de impuestos, el ciudadano que realiza una donación recibe de parte del partido o candidato un recibo oficial que indica la cantidad donada, este documento se presenta ante el Ministerio de Hacienda en el momento en que realiza su declaración anual de impuestos, para que le puedan otorgar las desgravaciones fiscales correspondientes. Si bien en cada región del país las cantidades a desgravar varían, en su mayoría se concede una desgravación del 75% de la donación si ésta no es mayor a noventa y nueve dólares y de 45% si no es mayor a novecientos noventa y nueve dólares, a partir de esa cantidad hay una reducción de sólo quinientos dólares. Este sistema estimula las donaciones pequeñas, lo que es coherente si lo que se pretende es estimular la participación de la mayoría de los ciudadanos.

La administración de las leyes referentes al sistema de financiamiento a partidos políticos recae en la Dirección General de Elecciones (Chief Electoral Officer), cuyo titular, el Comisionado de Elecciones de Canadá es nombrado por el Ejecutivo, en conformidad a una resolución de la Casa de los Comunes, y solamente puede ser removido mediante una resolución conjunta de la Casa de los Comunes y del Senado. Hoy en día las acciones que emprende el Comisionado son generalmente vistas como imparciales y correctas por la ciudadanía y los partidos políticos. Entre varias de sus funciones el Comisionado se encarga de analizar los reportes de financiamiento y realizar las auditorías necesarias para entregar los reembolsos a los partidos políticos o candidatos, para ello, cuenta con 26 investigadores bajo contrato, de los cuales, la mayoría labora medio tiempo.

El Comisionado es un miembro independiente e imparcial del Parlamento. Los tres mecanismos de control del financiamiento son: mediante requerimientos judiciales contra un infractor potencial -sea un partido o candidato y solamente durante el proceso electoral-, por acuerdos de cumplimiento y mediante la prosecución judicial.

Si la Comisión sospecha de la violación de una norma, el Comisionado puede iniciar de oficio cualquier investigación e imponer las sanciones administrativas correspondientes. El sistema de sancionador en Canadá contempla reducciones al monto designado a los candidatos para cubrir sus gastos electorales, la suspensión de los derechos políticos por un lapso de 5 años o 7 años por actividades que involucren cualquier forma de corrupción, e incluso, se puede decretar la suspensión del registro del partido político. El Comisionado puede negociar acuerdos de cumplimiento para obtener una resolución expedita y establecer la sanción que corresponda, las cuales pueden ser consultadas por la ciudadanía en www.elections.ca/content.

En materia de televisión, la legislación canadiense provee de tiempo gratuito a los partidos políticos pero no así a candidatos, disposición que involucra tanto a televisoras públicas como privadas, dichos tiempos son distribuidos de acuerdo al porcentaje de escaños que haya ganado en el parlamento cada partido en las anteriores elecciones, el porcentaje de los votos obtenidos y el número de candidatos que cada partido haya apoyado. Ningún partido puede recibir más del 50% del tiempo total a repartirse; dicha repartición recae en un Broadcast Arbitrator que es elegido por la Dirección General de Elecciones.

Las televisoras y radiodifusoras están obligadas a otorgar tiempos a los partidos políticos en horario estelar, a lo largo de las campañas electorales y hasta la media noche del segundo día previo a la celebración de la jornada electoral. A los debates políticos concurren los líderes de los partidos y los candidatos a nivel local y federal, la transmisión es a nivel nacional en inglés y francés. A las televisoras se les exhorta a ser imparciales, evitar la editorialización, a balancear el contenido de los noticieros, la opinión de sus reportajes y la de las campañas electorales.

El sistema de control se ejercita a través de cuatro principales puntos¹⁴⁵:

- a) El administrador del partido político tiene la obligación de entregar a la Dirección General de Elecciones un informe anual de los ingresos y gastos del partido en los seis meses siguientes al cierre del año fiscal. Además el administrador debe presentar un informe de los gastos electorales dentro de los seis meses siguientes a la celebración de la elección general. Las terceras partes también requieren presentar un informe a través de su agente financiero, en un periodo no mayor a los cuatro meses siguientes de haberse celebrado la elección; el cual debe versar sobre las contribuciones y gastos efectuados por la tercera parte, en un periodo que comprende los seis meses previos a la promulgación de la convocatoria a elecciones hasta la jornada electoral.
- b) Los candidatos, partidos y terceras partes tienen la obligación de revelar en sus informes, la fuente de las contribuciones superiores a 200 dólares canadienses y el destino de todos sus gastos. Deben incluir el nombre y el monto aportado por cada persona física, sin embargo, debido a las garantías de privacidad no se debe incluir en el reporte la dirección, empleador y ocupación del donante.
- c) Los candidatos y partidos políticos –terceras partes si gastaron cinco mil dólares o más- deben sujetar sus informes a una auditoría independiente, realizada por auditores profesionales.
- d) Los reportes son examinados por la Dirección General de Elecciones de Canadá, posteriormente son publicados en internet.¹⁴⁶
- e) Cualquier persona u organización puede presentar una queja ante el Comisionado.

¹⁴⁵ Kingsley, Jean Pierre, "Canadá en Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia", Fondo de Cultura Económica, México, 2003

¹⁴⁶ A lo largo de los 36 días que duró la última elección, cerca de un millón de visitantes consultaron la página web de la Dirección General de Elecciones, incluyendo 160 mil el día de la votación.

En la actualidad es escaso el control que ejerce el sistema de financiamiento de Canadá durante el periodo de precampañas. Algunos partidos federales han modificado su reglamento interno para tratar de subsanar este problema, un ejemplo es el Partido Liberal de Canadá que fija límites de gastos en precampaña, los cuales son equivalentes al 50% del límite de gastos para los candidatos en sus respectivos distritos electorales, además los precandidatos deben rendir cuentas al partido sobre sus gastos.

3.2.3 Reino Unido

El Reino Unido cuenta con un sistema de partidos cuya particularidad es el dominio y la autonomía del grupo parlamentario sobre el partido político a que pertenece, las relaciones entre las bases de los partidos y la ciudadanía es directa, sólida y frecuente. El Reino Unido es el país occidental que menos invierte en el tema de financiamiento a partidos políticos, actualmente cuenta con un sistema mixto de financiamiento, su financiamiento público es menor que en la mayoría de los países vecinos, es reconocido por la trascendencia que tienen las donaciones institucionales de grupos sindicales y corporaciones mercantiles en su sistema político, sus campañas electorales se limitan a 21 días y cada partido debe designar un administrador para que gestione el presupuesto para gastos de campaña.

El Reino Unido cuenta con una larga historia de regulación de los mecanismos de control de financiamiento a partidos políticos, desde 1883 la legislación estableció límites a los gastos de campaña, límites que han permanecido hasta el presente como piedra angular del sistema británico y que incluso, han fungido como modelo para muchos países pertenecientes al *Commonwealth*. En cada distrito el límite varía de acuerdo al número de electores. Desde aquel año se les prohibió a los partidos realizar ciertos gastos, como los derivados de la facilitación de bebidas, la contratación de bandas de música para los mítines y de transporte para trasladar a los electores al lugar de la votación.

En 1918, mediante la Representation of the People Act se prohibió cualquier tipo de gastos a favor de un candidato que no se encontrara autorizado por escrito por éste o por su administrador electoral.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Jiménez Ruiz, Francisco Javier, "Financiamiento a partidos políticos y teoría de juego", Porrúa, México, 2005, p.442

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, el proceso evolucionó paulatinamente; para 1967, el gobierno laboral introdujo una norma que obligaba a las compañías a declarar sus donaciones políticas, desde entonces, las contribuciones del Partido Conservador presenciaron un declive sostenido, hasta que el gobierno de Margaret Thatcher disminuyó los impuestos para los millonarios y grandes empresarios.

A principios de los años noventa, los conservadores se vieron involucrados en escándalos de corrupción que nunca fueron comprobados; el caso más grave de supuesto tráfico de influencia implicó al gobierno laboral -recién electo en 1997- encabezado por Tony Blair, lo que trajo como consecuencia la promulgación de la *Political Parties, Elections and Referendums Act*¹⁴⁸ del 2000. Esta disposición introdujo por vez primera el financiamiento público directo para organizaciones partidarias extra parlamentarias. A partir de este momento el gobierno otorga una aportación anual de \$2.8 millones de dólares (dos millones de libras esterlinas) a distribuirse entre los partidos políticos para destinarse específicamente al desarrollo de políticas. La misma ley contempla una cantidad adicional para cubrir diversas modalidades de financiamiento público, aunque no se les considere como tales en la norma: oficinas amplias y lujosas para los miembros de la Cámara de los Comunes, la creación de puestos laborales para asistentes políticos y grupos partidistas que se extiende hasta el Parlamento Europeo. Los candidatos que aspiran al Parlamento nacional y Europeo cuentan entre sus prerrogativas, contar con los servicios gratuitos del servicio postal, dicha prerrogativa le da derecho a cada candidato a enviar una carta a cada elector registrado en su demarcación electoral.

En 1999 el régimen legal del Reino Unido hizo una distinción entre las contribuciones procedentes de gremios sindicales a través de colectas entre sus miembros y del financiamiento categóricamente plutocrático. Las contribuciones de gremios sindicales sólo se pueden realizar con pleno consentimiento de sus miembros, la *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000 incorporó un régimen similar para las donaciones corporativas, ya que requieren del consentimiento de los accionistas de la empresa.

En el Reino Unido los partidos políticos tienen prohibido contratar publicidad en los medios de comunicación –radio y televisión- y de aceptar contribuciones anónimas. Bajo los términos de la propia ley, los partidos solamente tienen permitido aceptar donaciones que no excedan las

¹⁴⁸ Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referendos

doscientas libras por donador. También existen límites para donaciones en especie, incluyendo publicidad, equipo y personal. El tope máximo de campaña varía de acuerdo con el tipo de elección; por lo que al celebrarse distintas elecciones al mismo tiempo, se establecen límites para cada una de ellas. Los topes de gastos de campaña se aplican a candidatos, a partidos políticos nacionales y a partidos regionales que participan en campañas para el Parlamento Escocés y para las Asambleas en Irlanda del Norte y Gales.

Los partidos están limitados a un financiamiento público para gastos de campaña equivalente a 19.77 millones de libras. Los principales partidos políticos en el Reino Unido cuentan con tiempos gratuitos en radio y televisión distribuidos de forma igualitaria, los partidos pequeños reciben una cantidad ligeramente mayor a la que les correspondería sobre una base equivalente a los votos obtenidos en la elección previa. Las corporaciones públicas de telecomunicaciones ofrecen tiempo gratuito a todos los partidos, distribuido -tanto en los periodos electorales como en los intermedios- por la principal cadena pública de televisión –la BBC. La proporción de tiempo asignado a los partidos Laborista, Conservador y Liberal fue de 5-5-4 en la última contienda electoral a la que concurren.

Las reglas de transparencia han sido implementadas recientemente en el Reino Unido, la *Political Parties, Elections and Referendums Act* obliga a los partidos nacionales a publicar el nombre de sus contribuyentes y el monto de sus aportaciones cuando éstas superan las cinco mil libras al año, o las mil libras a nivel distrital, cada una de las contribuciones debe presentarse por categorías de donantes¹⁴⁹. Las contribuciones deben ser reportadas trimestralmente a la recién creada Comisión Electoral –la cual es solamente responsable de la aplicación de los límites de gastos recientemente introducidos para los partidos políticos a nivel nacional y distrital- durante periodos no electorales, y dentro de los siete días siguientes a su recepción durante periodos de campaña. Los partidos deben presentar informes auditados anualmente a la Comisión dentro de los seis meses siguientes al final del periodo fiscal correspondiente

¹⁴⁹ Con fundamento en el art. 54 f. II del *Political Parties, Elections and Referendums Act*, existen 8 categorías de donantes: (a) Personas físicas, (b) Compañías debidamente registradas, (c) Partidos registrados, (d) Sindicatos, (e) Sociedades debidamente constituidas, (f) Sociedades de responsabilidad limitada, (g) Sociedades civiles, (h) Asociaciones constituidas por dos o más personas que no son contempladas en los puntos anteriores pero que lleva a cabo una actividad económica en el Reino Unido.

La Comisión Electoral fue resultado de la *Political Parties, Elections and Referendums Act* de noviembre de 2000, es un órgano independiente integrado por seis comisionados, supervisa el cumplimiento de los nuevos requisitos detallados en la norma, sin embargo, su función solamente se limita a formular recomendaciones, sobre cuya base el Director de la Procuraduría (Director of Public Prosecutions) puede solicitar a una corte, la aplicación de sanciones a los miembros responsables del partido, sanciones que pueden ir desde una multa hasta la privación de la libertad.

Las autoridades electorales no han investigado activamente posibles infracciones a los topes de gastos de campaña; ya que en el Reino Unido para iniciar acciones legales contra un actor político requiere que un partido y/o candidato parlamentario presente una denuncia; sin embargo, los partidos han sido renuentes a iniciar acciones legales contra sus contrarios por temor a alguna represalia contra sus candidatos en algún otro distrito, esto ha derivado en el Pacto de No Agresión firmado por el Partido Conservador y Laboral.¹⁵⁰

La disyuntiva a la que se ha enfrentado el mecanismo de control de financiamiento a partidos del Reino Unido ha sido controlar las donaciones extranjeras, el principal problema ha sido definir el concepto de “extranjero”, la norma electoral del 2000 establece que los ingresos procedentes de Irlanda del Norte deben ser considerados como nacionales pero no así los que provengan de la Unión Europea.

3.3 Europa continental: Francia, Alemania, Suecia y España

3.3.1 Francia

El sistema de financiamiento a partidos políticos en Francia se desarrolla dentro de un sistema parlamentario con cierta presencia presidencialista, el sistema de votación por mayoría absoluta otorga la oportunidad de dos vueltas – lo que enfoca las elecciones a los candidatos-. La base legal de los partidos políticos se encuentra en el artículo 4 de la Constitución de 1958, al señalar que “Los partidos son organizaciones políticas a las que concurre la expresión del

¹⁵⁰ Por vez primera, en diciembre de 1996, autoridades policíacas iniciaron investigaciones por presunta violación a la *Political Parties, Elections and Referendums Act* en el caso “Cash for honours”. Parte de la investigación se enfocaba en demostrar si hubo o no, alguna violación a la norma, debido a que se especulaba que el partido laborista, entonces en el poder, había estado aceptando algunas donaciones de particulares a cambio de nominaciones a ocupar un lugar en la Casa de los Señores. Como parte de la investigación, fueron interrogados diversos políticos de todos los partidos, incluidos el entonces Primer Ministro Tony Blair.

sufragio.” El engranaje que dirige las finanzas de los partidos es producto del trabajo legislativo y de la jurisprudencia; por lo tanto, el sistema de financiamiento a partidos políticos está regulado principalmente por la ley [no. 88-227](#) del 11 de marzo de 1988 relativa a la transparencia de la vida política, la ley del 1o de julio de 1901 y el decreto no. 90-606 del 9 de julio de 1990.

En Francia los candidatos tienen la obligación de dar a conocer a la opinión pública todas las contribuciones que recibieron de parte de personas morales. Las recientes reformas han reducido el tope de los gastos de los candidatos en un 30%, han prohibido los donativos de personas morales con la excepción de los partidos y agrupaciones políticas, y han establecido el reembolso de los gastos electorales, siempre y cuando no excedan del 50% del tope legal de gastos y de lo descrito en los informes de campaña.

El sistema de financiamiento de partidos políticos se nutre de la jurisprudencia que emana del juez electoral en 99% de los casos, complementan el sistema el Tribunal de Apelaciones (TA) y el Consejo de Estado (CE). Las decisiones del TA son inapelables, por su parte, el CE tiene jurisdicción para lo contencioso en las elecciones europeas, mientras que el Consejo Constitucional tiene competencia en elecciones legislativas y presidenciales.

En Francia, los candidatos y partidos políticos reciben fondos públicos; los primeros para cubrir los costos de propaganda electoral y administrativos de la campaña. En caso de elecciones legislativas, los candidatos que obtienen al menos el 5% de los votos de su demarcación en la primera ronda, tienen derecho a acceder al financiamiento público a través del sistema de reembolso, mecanismo similar al que se utiliza en las elecciones regionales y municipales; el subsidio público que se otorga a los partidos se da en dos partidas, la primera, destinada a los partidos que postulan candidatos a elecciones parlamentarias en al menos cincuenta distritos uninominales, distribuidos de acuerdo con el número de votos obtenidos en la primera vuelta electoral, la segunda parte es designada en proporción al número de parlamentarios que resultaron ganadores en la jornada electoral; es decir, la totalidad de los fondos se divide entre ambos tipos de subsidio de forma igualitaria. Los partidos pequeños dependen del financiamiento público en un 90% para su subsistencia; en 1995 se introdujo un apoyo gubernamental a favor de nuevos partidos, que si bien no participan en elecciones legislativas, si lo hacen en referendos; consiste en que aquellos partidos que no reciben financiamiento

público en función de su número de escaños o de votos, pueden solicitar un apoyo gubernamental compensatorio.

El financiamiento privado a partidos políticos en Francia incluye las aportaciones que realicen los a sus campañas y las deudas que hayan adquirido. Los partidos pueden hacerse de fondos a través de colectas públicas, reuniones, conferencias, eventos –actualmente representan cerca del 20% de los ingresos totales de un partido-. Cerca del 40% de las donaciones que perciben los partidos políticos son deducibles de impuestos para aquellas personas que realizan la aportación. Los partidos políticos gozan de financiamiento público indirecto como la fijación de carteles en espacios gratuitos – a los partidos se les permite colocar un cartel electoral en cada tablero de anuncios, contiguo a los de los otros partidos-, se les otorga salas para reuniones con mobiliario, computadoras y autos, algunos empleados o colaboradores partidistas son oficialmente registrados como funcionarios de organizaciones de utilidad pública a pesar de que trabajen únicamente para un solo partido, los miembros del partido disfrutan de transporte gratuito ilimitado por tren dentro de su país, pueden reclamar los gastos de transportación aérea de su distrito electoral a París por hasta cuarenta viajes al año, los costos por el uso de servicios telefónicos y de cómputo corren a cargo del Estado.

La legislación establece límites a las contribuciones de personas físicas; las contribuciones en especie que reciben los partidos políticos no pueden ser mayor al 20% del tope de los gastos. El donativo de un particular cuenta con un beneficio fiscal equivalente al 50% de la suma entregada con un límite de 6% del ingreso gravable; el periodo en el cual se autorizan estas contribuciones va del primer día del decimosegundo mes que precede a la primera ronda de la elección, hasta el día en que se celebra la segunda vuelta; cada uno de los donadores tienen derecho a recibir un comprobante emitido por la Comisión Nacional de Campaña y de Financiamiento Político¹⁵¹, en el que se incluye el nombre y la dirección del donante, sin embargo, muchos ciudadanos no optan por esta vía, para resguardar su identidad.

Las únicas organizaciones autorizadas para realizar contribuciones a las campañas de los candidatos son los partidos y las agrupaciones políticas; los partidos cuentan con la facultad de financiar las campañas de sus candidatos mediante contribuciones financieras directas, como lo pueden ser las prestaciones en especie o mediante la cobertura de gastos electorales. Las

¹⁵¹ Comision Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CCFP). www.cnccfp.fr

donaciones en especie de empresas, entes gubernamentales o procedentes del extranjero están prohibidas, sin embargo, para determinar si alguna prestación en efectivo va en contra de la norma es necesario que un juez se remita a la jurisprudencia, una vez que el juez determina que se trata de un donativo ilegal, el juez junto con la CCFP debe analizar si es una contribución grave, lo que implica el rechazo o no de la cuenta.

Los candidatos a la presidencia pueden ser respaldados por *comités de soutien*, cuyo fin es recaudar dinero adicional al que puede aportar el partido político, estos montos no se incluyen en la contabilidad de campaña, por lo que estos fondos solo se toman en consideración cuando se examina si un candidato ha excedido los límites permitidos

El tope para los gastos electorales se calcula por sector de población según un parámetro decreciente, si es una elección de primera o segunda vuelta o si es para un escaño en el parlamento europeo, dichos topes se van actualizando de acuerdo a la evolución de la inflación. Los partidos políticos que alcanzan un mínimo equivalente al 5% de los sufragios emitidos durante la primera ronda electoral, tienen derecho a un reembolso equivalente al 50% del tope de los gastos autorizados. A los candidatos a la presidencia se les reembolsa un tercio del límite de los gastos de campaña y tienen derecho a percibir un anticipo con cargo al reembolso final. La CCFP y el Consejo Constitucional han negado el reembolso en repetidas ocasiones cuando la campaña electoral fue financiada por donativos del partido político, con el argumento que los partidos no pueden recibir a la vez un subsidio público a título legal y un reembolso a favor de sus candidatos; sin embargo, el Consejo de Estado se ha manifestado en sentido contrario, a su criterio la legislación actual no impide que los partidos ofrezcan préstamos a los candidatos ni que establezcan libremente las modalidades financieras de dichos préstamos. Una consecuencia de esta política de reembolso ha sido el fortalecimiento de las redes de clientelismo a nivel local.

En Francia está prohibida la publicidad electoral en medios electrónicos a partir del tercer mes previo a la celebración de la primera jornada electoral y hasta el día en que se oficializa al candidato ganador. Seis meses antes a la celebración de la jornada electoral está prohibida la divulgación de obras gubernamentales.

El sistema de financiamiento francés instrumenta un representante de partido (*mandataire*) que funge como referente entre el donador, el candidato, el partido y el órgano de control; dicho

representante puede ser una asociación o una persona física. El representante -que no se instrumenta en municipios con menos de 9,000 habitantes- recibe los donativos de las personas físicas un año antes de la elección, si el candidato no recibe donativo alguno, no está obligado a recurrir a un representante, por lo tanto, puede pagar sus gastos directamente, sin embargo, la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiamiento Político decretó que los pagos directos solamente pueden ser sobre montos modestos. Se consideran gastos del representante todos los que erogue este, con excepción a los relacionados a la campaña oficial y los que cubren un partido o una agrupación política, tiene una cuenta propia anexada a la cuenta de la campaña; sus funciones cesan tres meses después de la entrega del informe de campaña.

El candidato tiene la obligación de incluir en su informe todos los gastos en que incurrió desde el año anterior al primer día del mes de la elección y hasta la celebración de la jornada electoral, con excepción de todos aquellos gastos destinados a la impresión de propaganda oficial, a la adquisición de libros, a la participación del candidato en manifestaciones masivas.

Los candidatos presidenciales tienen que reportar sus gastos de campaña al Consejo Constitucional, quien debe publicar los informes en el *Journal Officiel* dos meses después de la elección. Los candidatos a escaños legislativos tienen la obligación de entregar sus informes a un perito de la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiamiento Político en dos meses a partir de la ronda de escrutinio en la que se realizó la elección; el informe debe incluir todos los ingresos y gastos de campaña, desde un año antes del día en que se define el resultado de la elección

Como se ha visto hasta este momento, el sistema que controla el financiamiento de partidos políticos en Francia depende principalmente de tres autoridades; la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiamiento Político, el Consejo Constitucional y el juez electoral; la primera es una autoridad administrativa formada para controlar los gastos de campaña y otros aspectos del financiamiento político, está conformada por nueve miembros activos nombrados por cinco años, por recomendación del Consejo de Estado, el presidente de la Corte de Cesación y el primer presidente de la Corte de Cuentas; dentro de sus funciones esta el publicar las cuentas de campaña en la gaceta oficial en forma simplificada, aprobar, rechazar o reformar las cuentas y las remisión de casos al juez electoral en tres supuestos; cuando un partido no entregó su informe contable dentro del plazo establecido, cuando rechaza el informe

o cuando identifica el tope asignado fue rebasado, también puede remitir a los procuradores generales del Ministerio Público las cuentas partidarias cuando considera que una cesión de crédito regresa en forma de donativo disfrazado o cuando considera estar en presencia de un desvío de fondos; sin embargo, la legislación francesa en una gran falla, no dotó a este órgano la facultad para poder investigar las cuentas de los partidos políticos, lo que restringe sus facultades fiscalizadora a la revisión del informe.

El Consejo Constitucional está encargado del monitoreo del financiamiento de las elecciones presidenciales, no tiene atribuciones para aplicar sanción alguna en caso de encontrar alguna irregularidad en los límites de gastos.

El juez electoral actúa a solicitud expresa de la CCFP y de cualquier elector, puede sancionar a candidatos suspendiéndoles sus derechos políticos para ser votados durante una año, en 1996 los legisladores establecieron que la pérdida de la elegibilidad de un candidato no puede decretarse cuando su actuar fue de buena fé – a pesar de esto aún se le puede iniciar un proceso penal al candidato -.

El principal problema que enfrenta el mecanismo de control francés es su incapacidad para acceder a las fuentes de los ingresos que perciben los partidos políticos, debido a que la Constitución les otorga gran libertad de acción, privilegiando la privacidad de los donantes y de los partidos.

3.3.2 Suecia

Las autoridades electorales en Suecia están organizadas a tres distintos niveles, en EMB's locales, regionales y la central; esta última fue creada en 2001 y goza de total independencia, a diferencia las EMB's regionales y locales que se encuentran bajo la responsabilidad de las oficinas estatales y municipales correspondientes.

La EMB central es responsable del registro de los partidos y de los candidatos, de la producción y del diseño del papel electoral, de informar a los ciudadanos acerca de las elecciones, de dotar de documentos para entrenamiento a todo aquel que lo solicite, monitorear el contenido en materia electoral de los programas de radio y televisión, también es la encargada de designar los curules en el parlamento nacional y Europeo, con base en los resultados de las elecciones.

La EMB central trabaja bajo la supervisión de la Agencia Electoral, esta compuesta por cinco miembros y es una pequeña organización con no más de 13 trabajadores de tiempo completo y nueve consultores.

Los partidos políticos son la base del sistema de gobierno en Suecia, son ellos quienes dirigen la política pública mediante negociaciones con los grupos de interés, los partidos se han ido fortaleciendo a pesar de la instauración de las candidaturas independientes desde 1997. Suecia se caracteriza por un Parlamento nacional unicameral, cuenta con Asambleas regionales y locales a nivel subnacional, desde 1970, las elecciones para los tres niveles se realizan el mismo día

Ley Electoral Sueca (Election Act) recientemente reformada en 2002, es la principal norma que regula en la materia, en ella se establece que las disputas entre partidos políticos deben ser resueltas por la Agencia de Revisión Electoral cuyas decisiones son inapelables, esta compuesta por ocho miembros elegidos por el Parlamento, inmediatamente después de que este último es legalmente constituido.

En Suecia prevalece el financiamiento público, los partidos políticos perciben el 80% de sus ingresos del Erario. Los fondos son distribuidos de manera proporcional entre los partidos, tomando en consideración el resultado que obtuvieron en las anteriores elecciones parlamentarias.

Los sorteos constituyen la segunda fuente de financiamiento, mientras tanto, las contribuciones de entes privados se consideran como una fuente adicional, destinada a cubrir los gastos de conferencias, reuniones partidistas y publicaciones. Cabe destacar que a partir de que el Partido Liberal rehusó aceptar donaciones procedentes de empresas – a pesar de que no existen límites legales-, los demás partidos han seguido su ejemplo.

Desde 1965 el Parlamento sueco decidió introducir el financiamiento público a la vida política sueca, desde este momento, los partidos políticos la han adoptado como fuente de ingresos ordinarios, a tal grado que el 80% de sus ingresos en años no electorales provienen del Erario. La repartición depende del número de escaños que ha ganado un partido político durante las últimas dos elecciones parlamentarias, los partidos que no ganan escaños en el parlamento,

pero que obtienen al menos el 2.5% de los votos emitidos a nivel nacional en alguna de las dos elecciones anteriores, perciben una determinada cantidad.

Los subsidios locales y regionales, denominados subsidios comunitarios, comprenden una cantidad fija y una variable que depende del número de escaños. Estos subsidios subnacionales suman mucho más que el total de los tres subsidios nacionales.

La legislación sueca otorga a los partidos políticos prerrogativas en el uso del servicio postal, para ellos es gratuito el envío de propaganda a los electores en tiempo de campañas nacionales, se les otorga tiempo gratuito en televisión en periodos electorales sin que se tengan la oportunidad de comprar publicidad de forma directa, excepto en las estaciones de radio y canales de televisión local. El financiamiento público incluye asistentes personales para los legisladores, de transportación gratuita ilimitada por tren dentro de su país –tal y como sucede en Francia- y un fondo para viajes que les permite salir del país como parte de sus responsabilidades oficiales.

La norma electoral en su mayoría regula únicamente el financiamiento público para gastos ordinarios, y en general, no cuentan con un marco legal que regule el financiamiento de las campañas electorales, en cambio, son los propios partidos quienes se han autorregulado paulatinamente mediante acuerdos, por ejemplo, desde el año de 1980 los partidos políticos han seguido un acuerdo voluntario para dar a conocer sus ingresos y egresos en caso de que lo soliciten los otros partidos, alguna autoridad del país o cualquier ciudadano interesado, sin embargo, la política sueca privilegia la privacidad, por lo que se vuelve complicado obtener información sobre ingresos y gastos globales.

El sistema de financiamiento a partidos políticos sueco se basa principalmente en acuerdos voluntarios entre las partes, es la razón por la que carece de una amplia regulación. Lejos de establecer legislaciones estrictas, Suecia ha optado por educar cívica y culturalmente a sus ciudadanos, conduciendo exitosamente su sistema de financiamiento, lo que sin duda requiere de una gran voluntad política.

Gran parte de los avances en materia de financiamiento de partidos políticos se debe a los amplios niveles de transparencia y divulgación que tiene este país. En 1766 Suecia promulgó

la Ley de la Libertad de Prensa¹⁵² que garantiza el Principio de Acceso Público, dicho principio otorga a los ciudadanos el derecho de conocer todas las actividades que realicen sus gobernantes en el ámbito federal y local, por lo tanto, todos los documentos que manejen las autoridades pueden ser consultadas por la ciudadanía en general, al menos que la legislación expresamente lo prohíba.¹⁵³

En consecuencia, la Constitución Sueca, que está integrada por cuatro leyes fundamentales, recoge dos en materia de transparencia y que derivan sus principios de la ley de 1766. La Ley de Libertad de Prensa de de 1949 y la Ley Fundamental en Libertad de Expresión de 1991 configuran lo que en Suecia ha sido denominado como el Principio de Publicidad, el cual enmarca la transparencia en las finanzas partidarias. De acuerdo a este principio, todas las instituciones públicas – como los partidos políticos- están obligados a hacer públicos toda la información y documentos que crean y/o reciban, e igualmente, deben divulgar dicha información, lo antes que les sea posible, tanto en los medios electrónicos como televisión, radio e Internet, como en prensa o de manera directa, derivado de una solicitud particular.

3.3.3 Alemania

El Estado alemán está constituido por 16 Länder que son una división estatal con sus propios poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno de los Länder mantiene una competencia fundamentalmente administrativa en la aplicación de las leyes electorales, el peso recae esencialmente sobre el Estado central, lo que no permite el surgimiento de partidos estatales o locales.

El sistema de financiamiento de partidos políticos en Alemania es un sistema mixto, basado en una evaluación de los riesgos y beneficios inherentes a un sistema de financiamiento privado y otro público. Ninguno de los partidos recibe financiamiento público sin atenerse a las leyes y sus límites. Las normas que conforman el sistema de financiamiento incorporan incentivos para que sean los propios partidos quienes se esfuercen en recaudar fondos privados, especialmente de personas físicas.

¹⁵² Freedom of the Press Act de 1766

¹⁵³ El artículo 2 del Segundo Capítulo de la Ley de Libertad de Prensa de 1949 establece que los únicos documentos oficiales que no pueden ser divulgados a la ciudadanía en general son los relativos a la seguridad nacional, a las políticas financieras y monetarias del país, al interés que tiene el Estado en la prosecución de un crimen, a los intereses económicos, la protección de la integridad personal o las condiciones económicas de las personas privadas y las políticas en preservación de plantas y animales.

En Alemania los niveles de gobierno están estrechamente ligados por la legislación federal, lo que conduce a que los gobiernos estatales tomen decisiones conjuntas. A su vez los partidos políticos guardan una relación estrecha con sus tres niveles organizativos; la asociación federal central, las asociaciones regionales o de Land y sus suborganizaciones locales. El término legal de partido político definido en la Constitución y en la Ley Federal no incluye a los grupos parlamentarios en cualquiera de sus tres niveles.

El sistema de financiamiento a partidos políticos está regulado por la Constitución, las resoluciones de la Suprema Corte, la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Impuestos.

Las aportaciones de miembros y simpatizantes representan el 85% de los montos que recaudan los partidos políticos por concepto de financiamiento privado, las contribuciones provenientes de empresas representan entre 6.3% y 9.8% de los ingresos totales de los partidos políticos en Alemania; cerca del 96% de todas las contribuciones pequeñas terminan en las arcas de los seis partidos grandes, representados en el Parlamento Federal.

Alemania le ha dado preferencia al financiamiento público mediante un mecanismo consistente en la combinación del crédito fiscal canadiense, el fondo de compensación estadounidense y el subsidio directo presente en la mayoría de las legislaciones europeas. El Estado Alemán asigna los recursos públicos de acuerdo a los resultados que cada partido haya obtenido en las elecciones europeas, del Bundestag (parlamento federal) y del Landtag (parlamentos regionales). Ningún partido puede tener acceso a los fondos públicos a menos que haya recaudado una cantidad similar cuya fuente comprobable sean entes privados. La legislación alemana establece un "límite absoluto" que es el monto total que se le puede asignar al conjunto de partidos políticos, ajustable anualmente en base a la inflación.

Los partidos para acceder a los fondos públicos que otorga el sistema *matching funds* alemán, deben obtener el 0.5% de la votación nacional en una elección federal o europea inmediata anterior, o bien, el 1% de los votos válidos emitidos para las listas en una de las dieciséis elecciones estatales que se celebran por separado. Pero para los partidos alemanes no es la única fórmula de financiamiento público, pueden aspirar a obtener un marco alemán por cada voto válido emitido a su favor en un distrito electoral, siempre y cuando hayan el 10% de los votos en el mismo distrito electoral. Independientemente de la fórmula adoptada, cada partido

recibe un marco alemán con treinta centavos, por cada voto conseguido, hasta un total de cinco millones de votos válidos.

El monto de la financiación pública estatal de un partido no debe exceder el límite máximo relativo, equivalente a la suma de los ingresos anuales conseguidos por el propio partido; a su vez, la suma de financiación de todos los partidos no debe sobrepasar el límite máximo absoluto.

Una comisión de expertos en financiamiento a partidos políticos, está a cargo de establecer el límite absoluto, que es el requisito para cualquier ajuste inflacionario del monto total del financiamiento público directo que perciben los partidos. La comisión debe evaluar cualquier propuesta de reforma a la legislación vigente en la materia, a pesar de que no tiene responsabilidad administrativa o jurisdicción alguna para ejercer funciones de supervisión.¹⁵⁴

El “límite absoluto” no incluye las asignaciones que se les otorgan por separado a las asambleas parlamentarias, organizaciones partidistas, asociaciones partidistas de concejales municipales, y fundaciones partidistas, respecto al valor de los beneficios fiscales, del tiempo gratuito que se otorga a los partidos en radio y televisión pública u otros servicios en especie, entregados en su mayoría por gobiernos municipales.

Los partidos pueden solicitar anticipos de los recursos estatales a que tienen derecho, siempre y cuando no sea mayor al 25% del total de los recursos que se le entregaran en dicho año. Los anticipos se deben pagar únicamente el 15 de febrero, 15 de mayo o el 15 de agosto; la solicitud debe dirigirse por escrito al Presidente del Bundestag Alemán hasta el día 15 del mes precedente al de su abono.

Los beneficios fiscales recaen sobre contribuciones de simpatizantes o de militantes, reciben el 50% de créditos impositivos por contribuciones políticas de hasta tres veces el límite máximo; sin embargo, existen contribuciones que dependerán del estatus marital del contribuyente para determinar el beneficio fiscal que este pudiera recibir, resultando más favorecido aquel que realice una contribución mancomunada. En caso que un particular realice una donación que rebase el límite sujeto a deducción, el excedente puede deducirse de los ingresos gravados de

¹⁵⁴ A pesar de ello, la Comisión ha realizado dos reportes relativos a la revisión de la legislación vigente; No.14/637 del BundestagsDrucksache en 1999 y el No. 14/6710 en 2001

acuerdo a lo que disponga el Servicio Interno de Ingresos. El ingreso positivo ahorrado por la contribución excedente depende de la tasa impositiva personal aplicable. Las empresas están imposibilitadas de recibir este tipo de beneficios.

La junta directiva del partido debe rendir cuentas públicamente a fin de año en un informe. El informe debe ser revisado por un censor de cuentas o una sociedad revisora, posteriormente es entregado al Presidente del bundestag Alemán -a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al del ejercicio económico- quién lo presente al pleno para su deliberación.

El informe debe ir precedido de un compendio integrado por los ingresos y gastos del partido, la sumatoria de cada uno, el superávit o déficit según corresponda, los activos, pasivos y el patrimonio líquido con el que cuenta el partido político; todo en base a los tres niveles organizativos.

El Presidente del Bundestag Alemán no puede asignar recursos estatales a ningún partido que no haya entregado su informe; en caso que un partido no haya entregado el informe a más tardar el 31 de diciembre del año siguiente del ejercicio económico, el partido pierde su derecho a recibir recursos públicos.

Está prohibido que las fundaciones políticas, grupos y subgrupos parlamentarios, corporaciones y asociaciones que presten servicios públicos, o que de alguna manera se encuentren ligados a la administración del Estado realicen contribuciones a algún partido político. Si un partido recibe contribuciones ilegales o no las inscribe en su informe, puede perder el derecho a recibir recursos estatales por un monto equivalente al doble del importe de lo ilícitamente recibido o de lo no publicado.

Entre los problemas que enfrente el sistema de financiamiento alemán esta la falta de una serie de definiciones concretas respecto a lo que es el trabajo partidista, el de los candidatos, las campañas, los grupos parlamentarios lo ha producido que la aplicación de la ley sea ineficiente, también ha complicado el funcionamiento del sistema el que la fecha límite para la publicación de la contabilidad de los partidos, coincide con las fechas en que vence el plazo que tienen los partidos para rendir sus cuentas, en consecuencia, la autoridad carece de tiempo suficiente para estudiar a profundidad el estado contable de cada partido político.

3.3.4 España

La legislación de España privilegia el financiamiento público sobre el privado; el financiamiento de actividades electorales está garantizado por las denominadas “subvenciones por gastos electorales”, mientras que los gastos ordinarios son cubiertos por las “subvenciones estatales anuales”; los destinatarios son los partidos políticos, coaliciones y agrupaciones electorales.

El régimen de financiamiento a los partidos políticos en España se encuentra regulado dispersamente en la Ley Orgánica 5/1985 del 19 de junio del Régimen Electoral General (LOREG), la Ley Orgánica 3/1987 del 2 de junio, sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP) y el Real Decreto 1907/1995 del 24 de noviembre, en donde se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas.

Existen además normas complementarias del sistema de financiamiento de partidos políticos, encaminadas principalmente al combate al terrorismo y a la delincuencia organizada, tal es el caso de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que en su artículo 23 niega el pago de las subvenciones a los partidos políticos, en cuyos órganos directivos o listas electorales figuren personas que hayan sido condenadas por sentencia firme ante el servicio o colaboración con banda armada o en el caso que no hubiesen rechazado públicamente los fines y medios de las organizaciones terroristas, la Ley Orgánica 1/2002 de 2 de marzo regula del Derecho de Asociación, en su artículo 46 determina que los poderes públicos no facilitaran ayuda alguna, económica o de cualquier tipo, a aquellas asociaciones que con su actividad promuevan o justifiquen el odio o la violencia contra personas físicas y jurídicas, también destacan Ley Orgánica 12/2003 de 21 de mayo, sobre la prevención y bloqueo de financiación del terrorismo y la Ley Orgánica 1/2003 de 10 de marzo, cuyo objetivo es salvaguardar la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales, básicamente traslada lo estipulado en la Ley 24/2001 al ámbito local.

La distribución de fondos públicos para gastos ordinarios se basa en el número de escaños y votos que cada partido político obtuvo en las últimas elecciones a Diputados, siempre y cuando el partido haya logrado obtener al menos un escaño. La fórmula de adjudicación consiste en cuantificar el número de diputados de cada partido, los votos que corresponden a cada uno de los escaños, más los votos obtenidos en aquellas circunscripciones electorales en las que el partido sin obtener un escaño, logró sumar el 3% de los votos válidos emitidos en dicha

circunscripción. Una vez establecida la cantidad dentro de los Presupuestos Generales del Estado, se procede a la designación de los montos; un tercio se destina a financiar la subvención que corresponde por escaño, dicha cantidad se divide por el número de diputados, con lo que se obtiene un coeficiente que se multiplica por los escaños de cada formación, los otros dos tercios, financian las subvenciones a abonar por cada voto, esta cantidad se divide entre el número total de votos, lo que arroja el valor neto por voto, que al multiplicarlo por el número de votos de cada formación, da como resultado la cantidad total, posteriormente, al sumar ambas cantidades se obtiene el monto anual por partido. La autoridad quien tiene a su cargo el cálculo de los fondos públicos que se deben adjudicar a cada partido es el Ministerio del Interior de España, quien mensualmente abona las cantidades que le corresponden a cada partido.

Cada candidato debe contar con un Administrador electoral, responsable de los ingresos, gastos y contabilidad en general de la campaña electoral, el administrador puede ser el representante de la campaña. Todos los partidos que concurren a elecciones en más de una provincia deben contar con un Administrador general quien es el encargado de abrir una serie de cuentas en la entidad bancaria o de Caja de Ahorros que considere pertinente, para ingresar todos los fondos destinados a gastos electorales. Por lo tanto, si un partido concurre a varias elecciones en la misma fecha, el administrador debe abrir el mismo número de cuentas electorales, los partidos deben dar a conocer la entidad bancaria o caja de ahorros donde hayan abierto las cuentas, identificar su número y titulares. Celebradas las elecciones, los partidos cuentan con un plazo de noventa días para cancelar las cuentas, debiendo primero atender el pago de las deudas contraídas con anterioridad, en el caso que el saldo de la cuenta sea positivo, los partidos pueden devolver las cantidades a quienes hicieron aportaciones a estas cuentas o destinarlas al gasto ordinario.

Los particulares pueden realizar contribuciones a las cuentas electorales de los partidos políticos pero con una serie de restricciones. Si una empresa desea realizar alguna contribución a un partido político requiere ser aprobada previamente por el órgano social competente, los partidos políticos no pueden aceptar o recibir directa o indirectamente aportaciones anónimas superiores al 5% del financiamiento público ordinario del año en que concurren a elecciones. Está prohibido que una misma persona realice aportaciones mayores a diez mil pesetas anuales, ninguna empresa pública o privada, que preste servicios públicos, puede realizar aportaciones a favor de un partido político. Es ilegal que los partidos perciban aportes de

gobiernos extranjeros, no así de personas extranjeras, siempre y cuando las donaciones no sean finalistas

Para cualquiera de las elecciones a las que pueden concurrir los partidos políticos españoles - elecciones generales, al Parlamento Europeo o elecciones municipales-, pueden solicitar adelantos de los fondos públicos que les corresponde siempre y cuando no excedan del 30% del total.

El tope de gastos de campaña se obtienen al multiplicar una cantidad determinada por el número de habitantes correspondiente a la población con derecho a votar en las circunscripciones donde se presenten candidaturas; en el caso de elecciones municipales, se determina en base a una cantidad que se le asigna por cada Concejal Electo así como por cada voto obtenido por candidatura, para las elecciones al parlamento Europeo es la misma formula, pero con montos muy superiores. Si los partidos se presentan a dos o más elecciones no pueden realizar gastos electorales complementarios que superen el 25% de los topes máximos permitidos para las elecciones a senadores o diputados.

En el transcurso de las campañas electorales los partidos políticos tienen derecho a colocar carteles gratuitamente en ciertos lugares públicos, a utilizar las franquicias postales, pueden celebrar reuniones en los locales proporcionados por los Ayuntamientos y gozan de acceso gratuito a los medios de comunicación públicos para la emisión de propaganda electoral. La Junta Electoral Central es la autoridad competente para distribuir los espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos a propuesta de una comisión *ad hoc*, designada por la Junta Electoral Central, dicha comisión está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición, que concurre a las elecciones convocadas y cuenta con alguna diputación.

La distribución del tiempo en los medios de comunicación pública se realiza de la siguiente manera: diez minutos para los partidos que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes, quince minutos para los partidos que obtuvieron representación en las anteriores elecciones y alcanzaron el 5% del total de votos emitidos, treinta minutos para los partidos que alcanzaron entre el 5% y el 20% del total de votos, cuarenta y cinco minutos para los partidos que alcanzaron el 20% del total de los votos. Los

candidatos tienen derecho a contratar espacios en la prensa escrita y en las emisoras de radio privadas, con la condición que sus gastos no superen el 20% del límite de gasto previsto.

Los partidos políticos tienen prohibido difundir propaganda electoral y realizar actos de campaña cuando las campañas han concluido legalmente, o durante el período que abarca de la convocatoria a las elecciones hasta el inicio de las mismas.

El control de las finanzas partidarias corre a cargo de la Junta Electoral Central y del Tribunal de Cuentas.¹⁵⁵ La Junta Electoral Central -junto con las Juntas electorales provinciales- se encarga de velar por el cumplimiento de las normas relativas a las cuentas y a los gastos electorales, durante el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el centésimo día posterior a su celebración. La Junta Electoral Central está compuesta por ocho Magistrados del Tribunal Supremo y cinco Catedráticos de Universidad designados al comienzo de cada legislatura, por el Consejo General del Poder Judicial y los Diputados. Las Juntas Electorales durante el desempeño de sus funciones, pueden recabar de los administradores electorales de cada partido y de las entidades bancarias, cuanta información precisen para verificar que los partidos no han incurrido en alguna infracción en materia de financiamiento. En caso que las Juntas encuentren alguna inconsistencia en los estados de cuenta de los partidos, dan conocimiento al Ministerio Fiscal.

Al Tribunal le corresponde fiscalizar las cuentas y la gestión económica del gobierno,¹⁵⁶ sus funciones inician al centésimo día de haberse celebrado la jornada electoral, y cuenta con otros cien días para emitir sus resoluciones en la materia. El Tribunal de Cuentas recibe la contabilidad detallada de ingresos y gastos realizados por los partidos durante la campaña electoral, las empresas deben hacer del conocimiento del Tribunal de cualquier crédito que hayan concedido, detallando las condiciones del mismo, las empresas deben informarle al Tribunal acerca de los servicios o bienes prestados a los partidos cuando superen un valor previamente determinado.

Los partidos que perciben fondos públicos para atender sus gastos ordinarios, tienen la obligación de presentar ante el Tribunal de Cuentas sus estados de cuenta detallados y

¹⁵⁵ El art. 132 fracción 2 del LOREG señala "...la Junta Electoral Central podrá recabar la colaboración del Tribunal de Cuentas" y de acuerdo al art. 132 fracción 5 señala que "... las Juntas Electorales informarán al Tribunal de Cuentas de los resultados de su actividad fiscalizadora."

¹⁵⁶ Art. 136 Constitución de España

documentados, en un plazo de seis meses de haber concluido el ejercicio fiscal, el Tribunal debe emitir su resolución en un plazo de ocho meses y exigir en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse del incumplimiento de alguna norma.

La norma española contempla sanciones de tipo penal y económico. El administrador electoral puede ser remitido a prisión si las cuentas electorales presentan datos falsos u omisiones de aportaciones ilegales. Un partido político puede ser sancionado, previa recomendación del Tribunal de Cuentas¹⁵⁷, con la suspensión de los montos que le corresponden como parte del financiamiento público, sin embargo, en ningún momento, la norma establece los casos en que debe aplicarse esta sanción, el único criterio que existe es el del Informe que el propio Tribunal expuso en 1996: “La propuesta de no adjudicación se formula para aquellas formaciones políticas que no han cumplido con la obligación prevista en la normativa electoral de presentar al Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales”;¹⁵⁸ deducimos entonces, que las demás irregularidades en la materia, pueden ser sancionadas con la reducción de los aportes públicos que le corresponde al partido, en proporción a la gravedad de la infracción.

3.4 América Latina: Argentina, Brasil, Chile y Colombia

3.4.1 Argentina

El artículo 38 de la Constitución de Argentina señala que el Estado debe contribuir al sostenimiento económico de las actividades de los partidos políticos y a la capacitación de sus dirigentes; en consecuencia, el sistema de financiamiento a partidos políticos es esencialmente público. El financiamiento público esta dirigido a cubrir los gastos ordinarios del partido político y sus gastos electorales. Gran parte de los montos provienen del Fondo Partidario Permanente.

¹⁵⁷ Entonces si el Tribunal de Cuentas únicamente hace una propuesta de sanción, quién la impone es la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. Diversos expertos han cuestionado la efectividad del Tribunal de Cuentas, ya que sin tener la capacidad de emitir resoluciones vinculatorias, se vuelve un auditor externo que carece de sentido en el mecanismo de control gubernamental de financiamiento a partidos políticos. El Tribunal de Cuentas es sin duda alguna el principal problema del sistema español, requiere una reestructuración de sus funciones y sobre todo, ser reconocido como un órgano del Poder Judicial, para que cuente con la capacidad de sanción.

¹⁵⁸Holgado González ,María, “Financiación de los partidos políticos en España” ,Tirant lo blanch, Valencia, España, 2003, p. 241

El Fondo Partidario Permanente es administrado por el Ministerio del Interior, está constituido por el aporte que destina anualmente la ley de Presupuesto General de la Nación. El Fondo esta integrado por el dinero recaudado de las multas aplicadas a los partidos político, por el producto de las liquidaciones de bienes de los partido que perdieron su registro, por las donaciones que se efectúen con ese destino, por los reintegros que hayan realizado los partidos y por los fondos remanentes de la designación estipulada en la ley.

La adjudicación de los fondos públicos se realiza en un 80% de manera proporcional, a la cantidad de votos que haya obtenido cada partido en la última elección para diputados nacionales y el resto en forma igualitaria. Los fondos se entregan directamente en un 80% a los organismos partidarios de distrito y el 20% restante a los organismos nacionales. Los partidos con representación en el parlamento tienen derecho a percibir una suma complementaria cuyo destino es realizar convenciones, congresos o asambleas partidarias; cubriendo los gastos de transporte y alojamiento de cada uno de los integrantes de las asambleas. Del total de los ingresos que perciben los partidos políticos por financiamiento público, el 20% debe ser destinando al financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación; de caso contrario, se le suspenden al partido la entrega de recursos públicos por un año.

El monto total de financiamiento público a partidos políticos debe estar previsto en la Ley de Presupuesto General de la Nación, que a su vez incluye, una partida específica destinada al financiamiento de la segunda vuelta electoral. Los fondos públicos destinados a solventar los gastos de campaña, son designados 70% proporcionalmente a la cantidad de votos que cada partido obtuvo en la última elección de diputados nacionales y el 30% restante, de forma igualitaria. Los partidos políticos que participan en la segunda vuelta de la elección presidencial, reciben un monto equivalente al 30% de los fondos entregados al partido que percibió la mayor cantidad en la primera vuelta.

Los ciudadanos que decidan realizar una contribución, lo pueden hacer al Fondo Partidario Permanente o directamente al partido político de su preferencia, en caso que la donación se destine al Fono, una cantidad proporcional es deducible del impuesto a las ganancias, hasta el 5% de la ganancia neta del ejercicio fiscal que corresponda.

Están prohibidas las aportaciones anónimas -salvo en colectas populares-, las contribuciones procedentes de entidades descentralizadas, nacionales o provinciales; de entidades o gobierno extranjeros, asociaciones sindicales, patronales o profesionales y de empresas que presten servicios públicos o se dediquen a los juegos de azar.

Ninguna donación que tenga por destino un partido político, puede ser superior al 1% del tope de gastos permitidos, las personas físicas no pueden realizar contribuciones que excedan al 0.5% del tope de gastos. El tope de gastos para una campaña presidencial y para vicepresidente, se calcula de acuerdo con el padrón de cada distrito; se le asigna el valor de un peso a cada elector habilitado para ejercer su derecho a votar, en caso de elecciones legislativas, se otorga el mismo valor a cada elector con posibilidad de voto por distrito. Los gastos destinados a la campaña electoral para la segunda vuelta en la elección presidencial que realicen los partidos y candidatos no pueden superar en conjunto, la suma equivalente a treinta centavos por elector habilitado para ejercer su derecho a votar.

El gobierno argentino otorga espacios gratuitos en las televisoras y radiodifusoras públicas o privadas, distribuidos igualitariamente entre los partidos. Los partidos no tienen derecho a contratar espacios en radio y televisión. Como cada partido político imprime sus boleta para los comicios, la ley establece apoyos para los gastos de impresión.

Los partidos políticos deben presentar ante el juez electoral que corresponda, dentro de los primeros 60 días de haber concluido el ejercicio fiscal, el estado de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos, certificados por un contador público, por el presidente y tesorero del partido. Los partidos deben presentar una lista donde venga el nombre de todas las personas físicas y jurídicas que realizaron alguna aportación económica al partido en un periodo determinado, su identificación tributaria, el monto y la fecha del aporte.

Al iniciar una campaña electoral, cada partido debe designar un “responsable económico-financiero” y un “responsable político de campaña” por distrito, quienes son solidariamente responsables con el presidente y el tesorero del partido. En Argentina, los partidos políticos deben abrir una cuenta única por distrito en el Banco de la Nación Argentina para que en ella, sean depositados todos los fondos de los aportes anuales, también deben abrir una cuenta única de campaña electoral en el Banco de la Nación Argentina en el distrito al que concurren a elecciones. Ambas cuentas se abren a nombre del responsable económico- financiero y del

responsable de campaña, y deben cerrarse dentro de los treinta días posteriores al término de las campañas electorales. Las cuentas se registran ante el Juez electoral de distrito que corresponda, ante la Auditoría General de la Nación y ante la Cámara Nacional Electoral.

Todo gasto electoral debe documentarse en una Constancia de Operación para Campaña Electoral, en la que se establece el importe de operación, la identificación tributaria del partido y de la parte co-contratante, el número de la factura correspondiente y el número del cheque destinado al pago; cada Constancia es numerada correlativamente para cada campaña y deben registrarse en los libros contables.

La norma argentina establece que el presidente y tesorero del partido deben presentar a la justicia electoral un informe parcial diez días antes de los comicios, en donde se detallen la totalidad de los fondos públicos y privados percibidos, indicando el origen y monto de cada una de las aportaciones y los gastos electorales realizados. El juez electoral ordena la publicación de los informes parciales una semana antes a la celebración de la jornada electoral, en un diario de circulación nacional

El partido político nombra un tesorero titular y uno suplente, cuyos datos de identidad y profesión son comunicados al juez federal. El tesorero debe llevar un registro contable detallado de la contabilidad del partido, de tal manera que permita en todo momento conocer la situación financiera del partido, presentar a tiempo la información que requieran los órganos de control externos y efectuar todos los gastos con cargo a la cuenta única del partido.

El control externo lo lleva a cabo la Auditoría General de la Nación quién puede solicitar – al igual que la Justicia Federal- a cualquier persona documentación relacionada con gastos electorales a nivel federal; entre las obligaciones de la Auditoría General de la Nación están el de controlar, auditar y dar publicidad a todo lo que se encuentre relacionado con el financiamiento de partidos políticos. La Auditoría establece los requisitos y formalidades de los balances y de la documentación contable que los partidos deben presentar, tiene la obligación de denunciar ante la Justicia Federal en el ámbito electoral, toda violación que encuentre a las normas en la materia y remitirle la documentación correspondiente.

Los partidos políticos deben presentar ante la Justicia Federal, su estado patrimonial y la cuenta de ingresos y egresos de la contienda electoral, certificados por el presidente, tesorero y un

contador público matriculado en el distrito que se trate, en un plazo no mayor de sesenta días posteriores a la conclusión de la contienda electoral. El juez remite un informe de evaluación de las finanzas del partido a la Auditoría General de la Nación. Mientras tanto los estados contables de los partidos estarán en la secretaría correspondiente para consulta del Ministerio Público y del público en general, quién puede presentar observaciones a la información que se exhibe. La Auditoría emite un informe de evaluación en no más de cuarenta y cinco días hábiles. En caso que los partidos no formulen observaciones y reclamos al informe, el juez le da traslado al Ministerio Público y ordena la publicación del estado anual de patrimonio y de la cuenta de ingresos y egresos en el Boletín Oficial de la Nación y en un diario de circulación nacional.

El sistema de sanciones argentino cuenta con diversas vertientes, por ejemplo, los partidos pueden perder el derecho a recibir los montos derivados del financiamiento público por uno a cuatro años, si perciben o depositan fondos en cuentas distintas de las que se abrieron para tal efecto, en el Banco de la Nación Argentina. El presidente y tesorero del partido pueden ser inhabilitados en un periodo de seis meses a diez años de sus derechos políticos, si se comprueba que consintieron el uso de cuentas distintas a las oficiales. Por último, si una persona física o jurídica acepta o recibe alguna contribución o donación ilegal de algún partido político, se le puede sancionar con una multa de igual monto que la contribución realizada o incluso diez veces mayor, así como la suspensión por un periodo de seis meses a diez años de sus derechos políticos.

3.4.2 Brasil

El financiamiento de partidos políticos en Brasil se distingue principalmente por su método de recaudación para las actividades ordinarias y los gastos de campaña. Para la recaudación de fondos para actividades ordinarias se ha establecido un Fondo Especial de Asistencia Financiera a los Partidos Políticos, innovación que busca transparentar, y procurar el fácil acceso de la prensa y la sociedad civil a la contabilidad partidaria, su objetivo es que los partidos obtengan la oportunidad de financiar sus actividades ordinarias, desvinculándolas de las exigencias del financiamiento privado que le corresponde cubrir los gastos electorales. Las campañas electorales están reguladas por la Ley General de Elecciones y el Financiamiento de

Campañas Electorales¹⁵⁹, que excluye el financiamiento público directo para cubrir gastos electorales.

El Fondo Especial de Asistencia Financiera a los Partidos Políticos o fondo partidario esta compuesto de las multas y penalidades pecuniarias aplicadas en los términos del Código Electoral, de los recursos financieros que le son destinados por ley, de donaciones de personas físicas o jurídicas efectuadas mediante depósitos bancarios y de las dotaciones presupuestarias del país con un valor anual que nunca es inferior al número de electores inscritos, multiplicados por treinta y cinco centavos de real.

La norma brasileña fija destinos específicos para el uso de los recursos ordinarios del fondo partidario, los partidos solamente pueden utilizar el 20% para la propaganda doctrinaria y política, y deben destinar mínimo un 20% para la creación y manutención de institutos o fundaciones de investigación, de adoctrinamiento y educación política.

Las contribuciones que se realizan a favor de un partido político pueden ser hechas directamente a sus órganos de dirección nacional, estatal o municipal siempre y cuando se notifique previamente a la autoridad electoral, en caso que la donación sea en especie, el partido debe determinar en su contabilidad su valor comercial.

La principal autoridad es el Tribuna Superior Electoral, que cuenta con dependencias a nivel estatal y municipal. El Tribunal está encargado de asignar los fondos públicos y de conducir el régimen de control de financiamiento de partidos políticos en Brasil. Al TSE le corresponde enviar al Congreso Nacional el presupuesto anual de la Justicia Electoral, donde están previstos los recursos para el fondo partidario. El Tribunal – a los cinco días de haber recibido los depósitos mensuales en su cuenta especial - distribuye el capital entre todos los partidos en un 1% de forma igualitaria y el 99% restante de forma proporcional entre los partidos con representación en el Congreso, al número de votos obtenidos en la última elección general para la Cámara de Diputados

El financiamiento de campañas electorales está compuesto de un procedimiento especial. Inicia con la asamblea para la selección de candidatos en cada partido, una vez son registrados, se

¹⁵⁹ Ley número 9.504/97

determinan los topes de gastos para cada candidatura, a continuación se constituyen comités financieros en los diez días hábiles posteriores a la celebración de la asamblea, los cuales son registrados ante la autoridad electoral.¹⁶⁰ Los comités tienen el objetivo de recaudar recursos para las campañas de sus candidatos, es por ello, que las donaciones privadas son permitidas hasta la cuarta fase del procedimiento.

Cada uno de los partidos políticos debe mantener registros contables que permitan a la autoridad conocer el origen de sus ingresos y el destino de sus gastos. El informe del ejercicio concluido, debe ser enviado a la Justicia Electoral a más tardar el día 30 de abril del año siguiente para su publicación inmediata. En los años de elección los balances parciales son mensuales en los cuatro meses anteriores y en los dos posteriores a la celebración de la jornada electoral.

Los balances deben contener los valores y el destino de los recursos que procedan del fondo partidario; el origen y el valor de las contribuciones y donaciones; los gastos de carácter electoral, con la especificación y comprobación de los gastos en radio y en televisión, comités, propaganda, publicaciones, comicios y demás actividades de campaña.

Las personas físicas pueden realizar contribuciones a un partido político hasta un límite equivalente al 10% de los rendimientos brutos obtenidos en el año inmediato anterior al de la elección, las personas morales pueden realizar donaciones hasta un límite del 2% de la facturación bruta obtenida el año anterior al de la elección. Los candidatos pueden percibir contribuciones privadas hasta un límite de mil UFIR¹⁶¹ independientemente de las contribuciones que el propio candidato puede hacer a su campaña.

Están prohibidas las contribuciones que realicen cualquier entidad o gobierno extranjero, algún órgano de la administración pública, concesionarios, alguna entidad de utilidad pública o sindical y cualquier persona jurídica sin fines lucrativos que reciba recursos del exterior.¹⁶²

¹⁶⁰ En caso que las candidaturas sean para cargos en la administración municipal, los registros deben realizarse ante los Tribunales municipales, si de lo que estamos hablando son candidaturas para cargos públicos federales, se deben registrar ante el Tribunal Estatal Electoral o bien, en caso de concurrir a elecciones presidenciales, los registros deben realizarse ante el Tribunal Superior Electoral.

¹⁶¹ Unidad Fiscal de Referencia; mil UFIR corresponde aproximadamente a cuatrocientos cuarenta y tres dólares.

¹⁶² Artículo 24 de la Ley General de las Elecciones y el Financiamiento de Campañas Electorales, Ley número 9.504/97.

Toda donación en dinero o estimable debe constar en recibo o en formulario impreso, identificando el monto y al donador, los recibos son numerados en serie y su emisión es controlada, o bien las donaciones pueden ser depositadas directamente en la cuenta bancaria del partido o del candidato, mediante cheque cruzados y nominal.

Los partidos y sus candidatos comparten la responsabilidad de los gastos electorales, ambos deben notificar a la justicia electoral el monto máximo de gastos para cada elección en la que participan, si exceden dicha cantidad los responsables se hacen acreedores a una multa de cinco a diez veces el de la cantidad excedida. En Brasil no existen límites para las contribuciones de grupos económicos, solamente establece techos legales de forma individual, no existe límite máximo para donaciones al fondo de recursos de cada partido para dispendio en campañas electorales, por último, tampoco se impone algún límite de valor, ni a la donación, ni al destino de los recursos.

En Brasil son considerados gastos electorales la confección de material impreso, la propaganda y publicidad directa o indirecta, la renta de locales, los gastos de transporte, correspondencia, gastos de instalación, organización y funcionamiento de comités, la remuneración al personal, la producción o el patrocinio de espectáculo o eventos públicos para la promoción de la candidatura, la producción de programas de radio, televisión o video, la realización de investigaciones o de encuestas, la realización y distribución de objetos promocionales, la creación y manutención de sitios de internet y multas, por lo que deben ser registrados en la contabilidad de los partidos y sus candidatos.

Los comités financieros deben presentar informes contables, que contienen la anuencia bancaria si es el caso, la relación de las obligaciones a pagar debidamente firmada por el tesorero y la documentación comprobatoria de las entradas y salidas de recursos o de bienes. Debe anexarse a los reportes el movimiento de los recursos financieros usados en la campaña y la relación de los cheques recibidos, con la indicación de los números, montos y emisores respectivos, en el caso de los candidatos que compitieron a algún cargo público en el Poder Ejecutivo o del Senado federal. En caso de candidatos a diputaciones federales, los informes pueden ser presentados por el comité financiero o el propio candidato.

Los comités deben realizar un examen preliminar de adecuación en caso de que la presentación de los informes sean determinados por un intermediario; posteriormente, se

resume la información y se remite a la justicia electoral, teniendo como plazo el trigésimo día posterior a la realización de las elecciones o de la segunda vuelta, si es el caso. Una vez que las cuentas se encuentran en poder de la justicia electoral, esta se limita a dictar a un acto administrativo de “regularidad”.

Recapitulado el mecanismo de control del financiamiento a partidos políticos comprende la verificación del techo de los gastos electorales que el partido se impone así mismo, el origen de los recursos, el dispendio para los fines permitidos por la ley y los límites individuales de los donadores. A la justicia electoral le compete la fiscalización de los registros contables y de los balances realizados por los partidos políticos, en consecuencia los partidos deben conservar la documentación comprobatoria de sus cuentas por un plazo mínimo de cinco años.

Ante la denuncia de un afiliado, de un delegado de partido o de un representante del Ministerio Público Electoral; los tribunales pueden solicitar una auditoría financiera y contable a un partido político, para ello no les aplica el secreto bancario.

Los partidos políticos pueden fiscalizarse unos a otros en un plazo de 15 días después que la Justicia Electoral publique las cuentas mensuales o anuales, el resto de la población tiene un plazo de 5 días para impugnarlas mediante relato de hechos, indicación de pruebas o pedido de investigación fundado en la violación de alguna norma o estatuto partidario.

El partido que no cumpla con las normas de recaudación y aplicación de recursos, pierde el derecho a recibir las cuotas del Fondo Partidario del año siguiente, si aceptan de donaciones que exceden el límite legal la suspensión es de diez años, con una multa equivalente al monto en que se excedió la donación. Si un donador excede uno de los límites se hace merecedor a una multa de cinco a diez veces el monto de la cantidad excedida. La autoridad electoral no puede ratificar a ningún candidato ganador, si su partido no ha hecho entrega de los informes correspondientes.

La Constitución garantiza a los partidos el acceso gratuito a la radio y televisión en un horario exclusivo de 19:30 horas a las 22:00 horas, en este lapso los partidos pueden realizar la difusión de sus programas partidarios y su postura respecto a un tópico en específico.

Los partidos pueden escoger entre una transmisión en cadena nacional o estatal, y diez inserciones de treinta segundos o cinco de un minuto diarios. Si un partido político opta por la transmisión en cadena nacional o las inserciones, debe ser autorizado por el Tribunal Superior Electoral, en caso que el partido opte por una transmisión regional, la autoridad que debe autorizarla es el Tribunal Regional Electoral de la circunscripción que corresponda. Los partidos con presencia en el parlamento, tienen derecho a un programa semestral en cadena nacional y otro estatal, a utilizar las inserciones de treinta segundos o un minuto, y cuarenta minutos en red nacional y otros cuarenta a nivel estatal. En Brasil está prohibido que los partidos políticos contraten espacios en los medios de comunicación, de caso contrario, pueden perder su derecho al acceso a los medios en el siguiente semestre.

3.4.3 Chile

El sistema de financiamiento de partidos políticos en Chile está conformado por fondos públicos, aportaciones ordinarias y extraordinarias que los miembros hacen a sus partidos, donaciones por entes privados, asignaciones testamentarias a favor de un partido y de los resultados que obtiene un partido por la explotación de los bienes que son parte de su patrimonio.

El Consejo Nacional Electoral es una de las principales autoridades en la materia, está facultado para iniciar investigaciones, sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas que no sean inferiores a dos millones, ni superiores a veinte millones de pesos. El Consejo puede constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros, documentos públicos y privados, inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras, citar personas para que rindan testimonio y presenten informes relacionados con el cumplimiento o ejecución de las leyes en materia de financiamiento a partidos políticos.

El Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales está adscrito al Consejo Nacional Electoral como sistema especial de cuentas. La administración del Fondo es competencia del Consejo Nacional Electoral mientras que la ordenación del gasto corresponde al Registrador Nacional del Estado Civil.

Todo partido político que registre candidatos a las elecciones de senadores, diputados y concejales tiene derecho a acceder al financiamiento público, que se distribuye proporcionalmente al número de votos obtenidos en la última elección similar. Si un partido político no postula candidato alguno, tiene derecho a recibir la misma cantidad que el partido político que obtuvo el menor número de sufragios en la elección anterior.

Durante las campañas electorales, el gobierno reembolsa los gastos electorales en que incurren los candidatos y los partidos, con excepción de las candidaturas para Presidente. Una vez que el Director del Servicio Electoral aprueba los informes de rendición de cuentas que presenta el Administrador Electoral del partido o el candidato, puede proceder a autorizar la devolución de los gastos electorales, por una suma que no puede exceder del equivalente en pesos, a tres centésimos de unidad de fomento, multiplicado por el número de sufragios obtenidos en la elección. La devolución se puede hacer a las personas contratadas por el candidato mediante la exhibición de facturas o boletas. Las imprentas, radios, periódicos, revistas u otras empresas de naturaleza similar, que deseen acceder al reembolso deben acreditarse ante el Servicio Electoral, señalando las tarifas que cobran por sus servicios.

En Chile se consideran gastos electorales la propaganda y publicidad dirigida, directa o indirectamente, a promover el voto para un candidato, las encuestas sobre materias electorales o sociales que encarguen los candidatos o los partidos políticos durante la campaña electoral, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles destinados al funcionamiento de los equipos de campaña o a la celebración de actos de proselitismo electoral, pagos efectuados a personas que presten servicios a las candidaturas, gastos en transporte de los candidatos y personal de campaña, intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral y las erogaciones de candidatos a organizaciones o a personas naturales o jurídicas.

Los límites que establece la legislación chilena se configuran de acuerdo al tipo de elección, sin embargo el Director del Servicio Electoral establece a ciento veinte días de celebrarse la jornada electoral, los límites máximos de gastos electorales permitidos. En caso de elecciones para senador, el límite de gasto no puede exceder de la suma de tres mil unidades de fomento¹⁶³, más lo que resulte de multiplicar por cuatro centésimos de unidad de fomento los primeros doscientos mil inscritos en el padrón electoral y por tres centésimos de unidad de

¹⁶³ El valor de la unidad de fomento será el vigente a la fecha de la resolución que asigne el Director de Servicio Electoral.

fomento los siguientes doscientos mil inscritos, por último, se deben multiplicar por dos centésimos de unidad de fomento al resto de los ciudadanos inscritos en el padrón. Los candidatos a alguna diputación no pueden exceder en sus gastos a la suma de mil quinientas unidades de fomento, más lo que resulte de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de inscritos en el padrón electoral del distrito correspondiente, en caso de las candidaturas a presidente, el límite de gasto es equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del país.

El tope de gastos electorales al que puede concurrir un partido político es equivalente a un tercio de la suma total de los gastos electorales permitidos a sus candidatos. Los partidos políticos y candidatos que tengan conocimiento de que algún otro partido o candidato cometió alguna infracción al límite de gastos electorales, debe avisar al Servicio Electoral para que realice las investigaciones pertinentes, dentro de los quince días siguientes a la presentación de los informes de cuentas partidarias.

Los candidatos tienen prohibido realizar propaganda electoral antes del plazo que establece la ley, no pueden realizar propaganda electoral con pintura y carteles en los muros, salvo que cuenten con la autorización del propietario del inmueble, está prohibida toda publicidad que pueda ser colgada en las calzadas o se adhiera a cualquier tendido eléctrico, telefónico o de televisión.

Ninguna persona puede aportar a un mismo candidato, una suma que exceda al equivalente en pesos a mil unidades de fomento, las contribuciones de empresas requieren de la aprobación expresa del consejo administrativo. Las aportaciones anónimas en Chile son legales, siempre y cuando no superen el equivalente en pesos a veinte unidades de fomento, ningún candidato o partido puede recibir más del 20% del límite de gastos electorales en contribuciones anónimas. Todas las contribuciones que reciben los partidos políticos fuera del periodo electoral se hacen públicas, siempre y cuando, excedan de cien unidades de fomento por cada donante, deben constar por escrito, en donde se señala la identidad del aportante junto con una boleta, factura, ficha depósito en cuenta corriente, recibo de dinero o cualquier otro documento que funja como comprobante.

Están prohibidas todas las donaciones que procedan de extranjeros, de órganos de la administración pública, de empresas del Estado, toda persona jurídica que reciba subvenciones o aportes del gobierno – siempre que representen más del 15% de sus ingresos en cualquiera de los últimos dos años- y las empresas que están postulando por licitaciones públicas o privadas.

Los partidos tienen la obligación de mantener un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance para su posterior revisión por el Director del Servicio Electoral, quien puede rechazar la contabilidad de un partido político si no se ajusta a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestos, si los libros son aprobados, se publican en el Diario Oficial.

Todos los candidatos deben nombrar un Administrador Electoral quién se encarga del control de los ingresos y gastos electorales, su nombramiento debe realizarse ante el Director del Servicio Electoral al momento de registrar la candidatura. El administrador tienen la obligación de llevar la contabilidad simplificada de los ingresos y gastos electorales, conservar la documentación relativa a los gastos electorales de la candidatura y remitir al tesorero del partido – quién funge también como Administrador General Electoral- la información contable y la documentación respectiva. El Administrador General Electoral tiene la obligación el de llevar la contabilidad simplificada de los ingresos y gastos electorales del partido, conservar por un año la documentación relativa a los gastos electorales del partido y los comprobantes de los aportes privados, remitir al Director del Servicio Electoral en los siguientes treinta días a una elección presidencial, parlamentaria o municipal, la información contable, con la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales del partido. Las funciones de ambos administradores cesan el día posterior al de la fecha de presentación de los informes contables, sin embargo, si el Director del Servicio Electoral realiza observaciones a las cuentas, las funciones de ambos, se prorrogan hasta que sean aprobadas las cuentas.

El Director del Servicio Electoral cuenta con treinta días para emitir una resolución sobre los informes que presentan los partidos y candidatos, en caso que el Director rechazase una cuenta de ingresos y gastos electorales, el partido puede impugnar la decisión ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación, en cambio si el Director advierte la posibilidad de que se cometió un delito, debe presentar la denuncia correspondiente ante los tribunales de justicia.

Al contar Chile con el sistema de volejate los mecanismos de control inician al día siguiente en que el Tribunal Calificador de Elecciones hace público a los candidatos que han de disputarse la segunda vuelta, esta declaratoria debe ser publicada en el Diario Oficial.

3.4.4 Colombia

El sistema de financiamiento a partidos políticos favorece el financiamiento público sobre el privado, principalmente para combatir los problemas de corrupción y la intervención del crimen organizado en el sistema político de Colombia. La Constitución establece que el Estado debe contribuir con los fondos que requieran los partidos y movimiento políticos, para que cumplan con sus funciones ordinarias y cubrir los gastos de las campañas electorales, este último punto se extiende para los candidatos independientes, sin embargo, la legislación colombiana no establece ninguna proporción entre financiación de origen público y aquel de origen privado.

El régimen de financiamiento público directo en Colombia se maneja a través de un fondo, administrado por el Consejo Nacional Electoral, constituido por una aportación del gobierno, en proporción a la cantidad de ciudadanos inscritos en el censo electoral nacional y tomando en cuenta un monto mínimo como base de operación, que se ajusta anualmente de acuerdo al índice de precios al consumidor.

Los recursos del fondo se distribuyen entre los partidos políticos en un 50% proporcionalmente al número de escaños que obtuvieron en las pasadas elecciones para el Congreso de la República, posteriormente, un 30% se distribuye en función de los votos obtenidos para la Cámara de Representantes, por último, se asigna el 20% en forma igualitaria.

Los partidos políticos se favorecen de un sistema de reembolso posterior a la elección, su monto se calcula en función del número de votos alcanzados en la elección que corresponda, multiplicado por el valor establecido para cada voto obtenido, siendo el más alto el correspondiente a la primera vuelta presidencial y al de las elecciones legislativas; el valor intermedio se aplica a la segunda vuelta presidencial y a la elección de gobernadores, el menor a las elecciones de alcaldes y concejales, los valores se ajustan anualmente de acuerdo al índice de precios al consumidor. El reembolso de gastos electorales se lleva a cabo al siguiente mes de celebrarse la jornada electoral, si el reembolso no se efectúa en dicho plazo, el

gobierno reconoce el valor de los intereses que se pactan como contraprestación por la utilización de las líneas de crédito especiales.

Los partidos políticos pueden acceder a líneas de crédito bajo los lineamientos que establece el Banco Central, entre sus prerrogativas está el poder usar la franquicia postal durante los seis meses que precedan a cualquier jornada electoral. El sistema colombiano de financiamiento contempla insumos privados a favor de candidatos, partidos y movimientos políticos, todas las donaciones de empresas, requieren necesariamente de la aprobación por mayoría de la junta directiva, asamblea general de accionistas o junta de socios.

El Consejo Nacional Electoral establece topes a los gastos electorales pero no a la cuantía de las contribuciones individuales. Dichos topes se fijan de acuerdo a los costos de campañas, al censo electoral de las circunscripciones y la apropiación que el gobierno hace para reponer parcialmente los gastos efectuados. Es aquí donde la lucha contra el narcotráfico toma relevancia, ya que los mecanismos de control se extienden al ámbito Penal. El problema del narcotráfico en Colombia se ha extendido exponencialmente, constituye el 5% del PIB y llega a generar 24 mil empleos directos, los narcotraficantes se han arraigado en las comunidades mediante programas sociales, como lo fue el movimiento Civismo en Marcha creado por Pablo Escobar, su objetivo era construir viviendas populares.

Los partidos políticos cuentan con acceso gratuito a los medios de comunicación social para divulgar sus programas políticos y la propaganda electoral. Para la adjudicación de espacios en medios de comunicación durante periodos en que los partidos no concurren a elecciones, el Consejo Nacional Electoral -previo acuerdo con el organismo rector de la política de televisión- debe establecer el número y duración de los espacios; el 60% se distribuye proporcionalmente al número de escaños con los que cuentan los partidos políticos en la Cámara de Representantes, el 40% restante se asigna igualitariamente. Se adjudican espacios gratuitos para los partidos políticos en los medios de comunicación a usarse treinta días ante de la celebración de la jornada electoral, la fórmula de adjudicación es la misma que en los periodos en que no se presentan elecciones.

Todos los partidos políticos deben presentar informes de gastos ordinarios anualmente y de campañas electorales ante el Consejo Nacional Electoral, a su vez, deben adjuntar una lista de todos los nombre de los aportantes privados y de los créditos adquiridos, adicionalmente los

partidos que perciben financiamiento público deben crear y acreditar la existencia de un mecanismo de auditoría interna, que es solidariamente responsable del manejo de los recursos. La Registraduría Nacional del Estado Civil debe contratar un sistema de auditoría externa a fin de vigilar que los partidos le otorguen buen uso a los recursos aportados. El Consejo Nacional cuenta con la facultad para sancionar a los partidos políticos y demás actores que intervienen en el sistema de financiamiento.

IV. EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLITICOS EN MÉXICO

4.1 Antecedentes

El sistema de financiamiento de partidos políticos en México se ha edificado paulatinamente. A pesar que surgieron diversas leyes electorales durante la primera mitad del siglo XX, ninguna de ellas regulaba las finanzas partidarias, principalmente porque nuestro país no encontraba en el régimen priista, ninguna razón para establecer normas de conductas que regularan a los partidos políticos fuera de las actividades del partido oficial.

Es hasta 1963 con la creación de los “diputados de partido”¹⁶⁴, que la legislación estableció prerrogativas en favor de los partidos políticos, en consecuencia, los partidos que contaban con registro a nivel nacional, gozaron por primera vez de la exención de impuestos en timbres, rifas, sorteos y festivales dirigidos a recaudar recursos para solventar sus gastos ordinarios, también se exento a los partidos del pago del impuesto sobre la renta y de aquel que se originaba por la venta de impresos donde difundían sus principios, programas, estatutos y propaganda.

Posteriormente la reforma a la Ley Federal Electoral de 1973 contempló dos nuevas prerrogativas en beneficio de los partidos políticos; el subsidio de franquicias postales y telegráficas, y el acceso gratuito a tiempos en radio y televisión¹⁶⁵. Fue la primera vez que el gobierno mexicano reconoció la importancia de los medios masivos de comunicación en la política del país.

La reforma constitucional de 1977 preparó el camino para el actual sistema de financiamiento de partidos políticos, a partir de entonces, el artículo 41 de nuestra carta magna reconoce el derecho que tienen los partidos políticos para acceder permanentemente a los medios de comunicación social. Producto de esta reforma, en diciembre de ese mismo año, se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que además de reiterar las prerrogativas del acceso permanente a los medios electrónicos y la exención de impuestos anteriormente mencionados, dispuso de lo necesario para que los partidos pudieran llevar

¹⁶⁴ Su objetivo era ampliar la integración de la representación política al introducir el sistema de representación proporcional para la elección de Diputados.

¹⁶⁵ Consistía en cinco minutos semanales en estaciones de radio y canales de televisión de cobertura nacional, limitado a periodos de campaña y con la única finalidad de difundir “tesis ideológicas y programas de acción”.

acabo sus tareas editoriales. El artículo 48 estipulaba que los partidos debían contar durante los procesos electorales con un mínimo de elementos encaminados a la obtención del sufragio popular; lo que permitió a la Secretaría de Gobernación suministrar directamente recursos públicos a los partidos políticos. A pesar que no se especificaba ningún método para la determinación y distribución de los montos, quedando a discreción de la Comisión Federal Electoral (CFE) -órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación-, lo cierto es que a partir de este momento, nuestro país implementó el financiamiento público directo como principal vía de financiamiento de partidos políticos.

En consecuencia, la reforma electoral de 1987 supuso un avance normativo y político; debido a que estableció una fórmula par el cálculo y distribución del financiamiento público e introdujo el costo mínimo de campaña.¹⁶⁶ Los principales elementos de la fórmula implementada fueron:

- 1.- La CFE debía establecer el costo mínimo de la campaña electoral con la finalidad de determinar el monto total del financiamiento. Esta cantidad debía ser multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección. El resultado se dividía por mitades: una mitad era distribuida proporcionalmente al número de votos que cada partido político obtenía en la última elección para diputados federales por el principio de mayoría relativa, la otra mitad se adjudicaba de acuerdo al número total de diputados federales que cada partido obtenía en la misma elección.
- 2.- La cantidad que se adjudicaba en base al número de votos debía dividirse entre la votación efectiva, para determinar el importe unitario por voto.
- 3.- La cantidad que se adjudicaba en base a escaños, se debía dividir entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para determinar el importe unitario.
- 4.- La adjudicación del financiamiento público se realizaba al momento en que el Colegio Electoral, que era dependiente de la Cámara de Diputados, calificaba las elecciones.
- 5.- Los partidos políticos recibían las cantidades adjudicadas en tres anualidades, durante los tres años siguientes a la elección (20%, 30% y 50% respectivamente)

¹⁶⁶ Chuayffet Chemor, Emilio, "Algunas reflexiones sobre el financiamiento a partidos políticos en México" ubicado en Hernández, María del Pilar, "Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 37

6.- Los partidos debían conservar su registro para acceder a las prerrogativas del financiamiento público, por lo que debían obtener al menos el 1.5% de la votación nacional.

7.- Los partidos políticos debían justificar anualmente ante la CFE el uso que le daban a las cantidades adjudicadas.¹⁶⁷

La reforma de 1987 otorgaba presencia a los partidos políticos en radio y televisión; quince minutos mensuales que podía incrementarse en periodos electorales, y por primera vez, se constituyó el programa especial de debate de partidos políticos.

El gran problema de la reforma recayó en las facultades de la Comisión Federal Electoral, al adjudicarse la mitad del financiamiento público en función al número de diputaciones federales, la Comisión – controlada por el partido oficial- discrecionalmente realizaba los cálculos en base al número de diputados de representación directa o de representación proporcional.

Por este motivo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 introdujo una formula clara y concreta para la distribución del financiamiento público ordinario. El 100% los fondos públicos se adjudicaba proporcionalmente al número de votos que había obtenido todo partido que superara el umbral de 1.5%, posteriormente, se adjudicaba un 10% extra de forma igualitaria entre todos los partidos políticos. La reforma introdujo dos nuevas figuras; el concepto de actividades específicas¹⁶⁸ y la capacidad de los partidos políticos para contratar espacios en medios electrónicos.

En septiembre de 1993 se adicionó un nuevo párrafo al artículo 41 constitucional en donde se sientan las bases para que la ley secundaria sea quien concrete la regulación del sistema de financiamiento de partidos políticos. Desde 1993 se consideran cinco modalidades de financiamiento de partidos políticos en el sistema mexicano:

- a) por actividad electoral,
- b) por actividades generales como entidades de interés publico,

¹⁶⁷ Patiño Camarena, Javier; "Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006"; México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 8º edición, 2006, p. 447 - 448.

¹⁶⁸ El IFE debía entregar anualmente a cada partido una cantidad equivalente al 50% del ingreso neto de las dietas de sus diputados y senadores en el año inmediato anterior, y rembolsar a los partidos políticos 50% de lo que habían gastado por concepto de actividades específicas.

- c) por subrogación del Estados de las contribuciones que los legisladores debían aportar para el sostenimiento de sus partidos,
- d) por actividades específicas como entidades de interés público,
- e) para el desarrollo de los partidos políticos.¹⁶⁹

El financiamiento público directo para gastos electorales se calculaba a partir del costo mínimo de las campañas de diputados y senadores. El costo mínimo de campaña se multiplicaba por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa o por el número de candidatos a senadores registrados para cada elección. Las entregas se debían realizar en los tres años siguientes a la elección en 20%, 30% y 50% respectivamente.¹⁷⁰ La fórmula de adjudicación del financiamiento público para gastos ordinarios no se modificó, al igual que la percepción anual que recibía cada partido por concepto de dietas.

La legislación contemplaba dos tipos de registro de partidos políticos:

- 1.- Registro definitivo: los partidos gozaban de todas las prerrogativas provenientes del financiamiento público.
- 2.- Registro condicionado: los partidos solamente podían acceder a los fondos destinados para sus actividades generales y de desarrollo. Cuando un partido no lograba obtener el 1.5% de la votación nacional, tenía derecho a acceder a las prerrogativas del registro condicionado, lo que originó el nacimiento de partidos zánganos, que no pretendían reunir las características jurídicas y funcionales para lograr el registro permanente, y por lo tanto, continuar su existencia al amparo del registro condicionado.

La reforma de 1993 estableció el primer mecanismo de control de finanzas partidarias, entre sus principales innovaciones estuvieron: obligar a los partidos políticos a establecer un órgano interno encargado de la administración de sus recursos, y es precisamente en este orden de ideas, que el artículo 49 del COFIPE sentó las bases para que los partidos políticos presentaran informes anuales y de campaña al escrutinio del Instituto Federal Electoral.

En 1993 la norma prohibió a los partidos políticos contraer deudas con la banca de desarrollo, recibir donaciones anónimas superiores al 10% del financiamiento público total, percibir

¹⁶⁹ Ídem. pp. 433 – 434.

¹⁷⁰ La ley precisaba que los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad podían ser incrementados por acuerdo del Consejo General, según lo estimara necesario.

aportaciones en dinero o en especie que procedieran: de entes públicos, de empresas de carácter mercantil, de quien vivía o trabajaba en el extranjero, de ministros o iglesias de culto y de cualquier persona extranjera. También se establecieron límites al financiamiento privado, las personas físicas podían aportar a lo largo de un año hasta el equivalente al 1% del monto total de financiamiento público y 5% en caso de las personas morales facultadas para realizar aportaciones. Por último, y desde este momento, se determinó que es un derecho exclusivo de los partidos contratar espacios en radio y televisión para la difusión de mensajes político-electorales durante el periodo de campañas.

La reforma electoral de 1993 contemplaba diversas sanciones en la materia;¹⁷¹ por ejemplo, independientemente de las responsabilidades de sus dirigentes, miembros o simpatizantes, a los partidos políticos que no cumplieran con los acuerdos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral se les podía aplicar una multa que iba de 5 a 50 mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. La multa la fijaba la Sala Central del Tribunal Federal Electoral - las salas regionales no tenían facultades para imponer sanciones a los partidos políticos.

A pesar de los esfuerzos emprendidos en las anteriores reformas electorales; persistió la inequidad en las contiendas electorales de 1994. El Instituto Federal Electoral destacó entre los datos recaudados, que el partido ganador había gastado por si solo, el 81.2% del total del financiamiento destinado a costear las contiendas electorales; lo que motivó al Dr. Ernesto Zedillo -siendo presidente electo- declarar que los comicios habían sido limpios pero inequitativos. Sin lugar a dudas, una de las principales causas que originaron esta desproporcionalidad en la competencia electoral; fue la formula empleada para la adjudicación del financiamiento público.¹⁷²

¹⁷¹ Cabe hacer notar que las agrupaciones políticas en la legislación de 1993 no fueron objeto de regulación en materia de sanciones, por lo tanto, no se les podía imponer multa alguna.

¹⁷² Chuayffet Chemor, Emilio, "Algunas reflexiones sobre el financiamiento a partidos políticos en México" ubicado en Hernández, María del Pilar, "Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 38

4.2 La transición de la reforma electoral de 1996 a 2007

La reforma electoral de 1996 fue concebida por los legisladores para convertirse en la reforma “definitiva”¹⁷³, razón por lo cual, abarcó disposiciones constitucionales y reglamentarias. Solamente al final de las negociaciones surgieron dos diferencias que resultaron irreconciliables; una de ellas referente al monto del financiamiento público¹⁷⁴. Sin embargo, esto no impidió que la reforma significara un gran avance en la historia político-electoral de nuestro país; ya que concreta la autonomía de los órganos electorales, incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial, eleva a un estatus nunca antes previsto en la legislación mexicana la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, instauro mejores instrumentos para que la autoridad electoral fiscalice los gastos en las campañas de los partidos políticos, se ajustaron las fórmulas de representación en el congreso -restando los márgenes de sobre y subrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados- y se instauró la representación proporcional para la elección de senadores.

Las reformas electorales emprendidas en 1996 cubrieron una amplia agenda, por lo que se reestructuró el sistema de partidos políticos en su conjunto. Las principales reformas se emprendieron en tres diferentes rubros:

- a) Funcionamiento y constitución de los partidos político nacionales.
- b) Estructura y funcionamiento del Instituto Federal Electoral
- c) Elaboración e implementación del Sistema de Medios de Impugnación

Respecto al primer punto, el legislador suprimió el registro condicionado. A partir de este momento, los partidos políticos requieren del 2% de la votación para conservar su registro y obtener un escaño en el Congreso de la Unión. También se modificó el número de afiliados que se requería para la constitución de un partido político, pasando de cuatro mil -que se solicitaban en la anterior legislación- distribuidos en por lo menos la mitad de las entidades federativas o

¹⁷³Emilio Chuayffet en el ensayo “Algunas reflexiones sobre el financiamiento a partidos políticos en México” señala: la reforma política (de 1996) era parcial “... pues reparaba sólo en el acceso legítimo al poder, dejando a un lado nuevas reglas para facilitar la eficacia de gobiernos...”

¹⁷⁴ El otro tema irreconciliable entre las facciones parlamentarias fueron las condiciones para realizar coaliciones electorales, tema que fue motivo de desavenencia en las negociaciones de la reforma electoral de 2007.

trescientos afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales, a solamente tres mil en diez entidades o trescientos en cien distritos uninominales¹⁷⁵.

Había llegado el momento histórico para que en nuestro país -después de varios años de un gobierno unipartidista- el peso del arbitraje electoral recayera en figuras plenamente autónomas, lo que se configuró con la autonomía del IFE, al suprimir por completo toda injerencia que pudiera ejercer la Secretaría de Gobernación en las decisiones del órgano electoral. A partir de entonces, la conformación de los órganos electorales del país es mediante un procedimiento en cascada, donde el Congreso de la Unión nombra a los consejeros electorales y al consejero presidente que conforman el Consejo General del IFE, quien a su vez nombra a los 32 Consejos Locales y éstos, a los 300 Consejos Distritales. En una de sus novedades institucionales y operativas más importantes, la reforma electoral de 1996 otorgó al IFE la capacidad para crear las comisiones permanentes que considerara necesarias para cumplir con sus objetivos, integradas exclusivamente por consejeros electorales.

En 1996, con fundamento en el artículo 41 constitucional, se promulgó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para “garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales”. El Tribunal Electoral abandonó su naturaleza autónoma para dar paso a su incorporación al Poder Judicial de la Federación, y convertirse así, en un órgano especializado, siendo la máxima autoridad jurisdiccional del país en materia electoral.

El sistema de financiamiento a partidos políticos conformó uno de los puntos medulares de la reforma. Fueron tres sus grandes objetivos:

- a) Procurar que los partidos estuvieran protegidos de las presiones corporativas o ilegales.
- b) Garantizar el principio de equidad en la contienda electoral
- c) Transparentar las operaciones financieras de los partidos políticos.

La reforma electoral fue elaborada en dos momentos; en el primero la reforma constitucional de agosto fue unánimemente aprobada, elevando a rango constitucional el tema del financiamiento

¹⁷⁵ En 2003 estas disposiciones nuevamente se modificaron, a partir de entonces se requieren veinte asambleas estatales con tres mil afiliados en cada una o doscientas asambleas distritales con trescientos afiliados, donde el número de afiliados debe ser el equivalente al 0.26% en relación al padrón de población.

de partidos políticos, fortaleciendo el principio de equidad como base para la adjudicación de fondos públicos, donde destacan tópicos como:

- a) Financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias.
- b) Financiamiento público para las campañas electorales
- c) Porcentaje de los gastos erogados por los partidos políticos destinado a la realización de actividades específicas.

Sin embargo, la norma reglamentaria no corrió con la misma suerte, el tema del financiamiento fue el punto de desavenencia irreconciliable entre las facciones parlamentarias, lo que impidió que la ley alcanzara la unanimidad del texto constitucional; a pesar de ello, se lograron varios e importantes avances en la materia:

- a) Prevalció el financiamiento público sobre el privado
- b) Se triplicó el monto total del financiamiento público. La fórmula de distribución implementada fue del 70% de manera proporcional entre los partidos políticos y el resto de forma igualitaria.
- c) El aumento del financiamiento público obligó a modificar el monto máximo de las aportaciones privadas, en caso de personas físicas no podía rebasar el 1% del total de dicho financiamiento y el 5% en personas morales.

Fue precisamente el incremento de los montos totales del financiamiento público lo que dio pie a las posturas irreconciliables entre las distintas facciones parlamentaria, ya que algunos partidos políticos consideraron inaceptable imponer una gran carga al Erario con la finalidad de cubrir todos esos gastos,¹⁷⁶ gastos que además eran muy similares a los montos asignados a determinados sectores de la administración pública, como el destinado a la seguridad y salud de aquel año.

- d) Desapareció la cuota anual que se entregaba a los partidos políticos, por las dietas que percibían sus legisladores.
- e) Se estableció que ningún partido podía recibir aportaciones privadas por una cantidad anual mayor al 10% del financiamiento público por actividades ordinarias.

¹⁷⁶ El monto erogado por el Estado para la celebración de las elecciones de 1997 fue 10 veces mayor que el designado con motivo de las elecciones de 1994 cuyo monto fue de \$ 201 308 002, para el año de 1997 se exponensió hasta un total de \$ 2 111 493 862.21. Información obtenida de la página de Internet del Instituto Federal Electoral www.ife.org.mx.

- f) Las aportaciones que realizaba una persona física tenían un límite anual equivalente al 0.05% de ese monto total.
- g) Se prohibieron las aportaciones anónimas.
- h) Se transfirieron al Consejo General la facultad de determinar los límites a los gastos de campaña que un partido político puede recibir.
- i) Se redujeron los topes de gasto de campaña
- j) Se redujo el plazo requerido para la presentación de los informes.
- k) Se ampliaron los tiempos de radio y televisión pagados por el Estado.
- l) Se modificaron los mecanismos por el que los partidos podían contratar tiempos a los concesionarios privados en radio y televisión.
- m) Se permitió la realización de monitoreos al comportamiento de los noticiarios en radio y televisión.
- n) Las funciones de la comisión de fiscalización se modificaron de temporales a permanentes.
- o) La comisión de fiscalización obtuvo la facultad para ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos.

Al final, el principal impulsor de la reforma, el entonces Presidente Ernesto Zedillo en su discurso de 18 de noviembre de 1996, realizó un balance de la reciente reforma electoral aprobada; “El desacuerdo principal ha sido sobre el tema del financiamiento para los partidos y las campañas electorales.....la visión de Estado aconseja que en México, como en todo el mundo, avancemos a un sistema de financiamiento claramente suficiente y preponderantemente público, a fin de asegurar transparencia y certeza sobre las fuentes de recursos de quienes contienden por el poder.”¹⁷⁷

Como era de esperarse, la reforma electoral de 1996 estuvo lejos de ser perfecta y aún más de ser “la reforma definitiva”. Diversos problemas se presentaron a lo largo de los años, el principal sin duda alguna fue la actualización de uno de los puntos de discrepancia entre los partidos durante el periodo de negociaciones. Tal como algunos partidos lo anticiparon, la erogación que debía hacer el gobierno para cubrir el financiamiento a partidos políticos se multiplicó exponencialmente año con año, de tal manera que para las elecciones de 1997 el presupuesto

¹⁷⁷ Discurso pronunciado el 18 de noviembre de 1996 con motivo de la Clausura de la Convención Nacional de Industriales, reproducido por Curzio Gutiérrez, Leonardo, “Gobernabilidad, Democracia y videopolítica en Tabasco 1994-1999”, México, Plaza y Valdés, 2000, pp. 184-185.

total alcanzó los \$ 2,111,493,862, para el año 2000 aumentó a \$ 3,064,092,232.97 y finalmente para el 2003, sin que fuera un año de elecciones presidenciales, el financiamiento público alcanzó un total de \$ 4,937,046,160.66, cantidad que seguramente hubiese aumentado si el Consejo General del IFE en 2006 no hubiera aplicado un descuento que permitió mantener el financiamiento público en \$ 4, 171, 096,907.96.

Sumado a lo anterior, los partidos políticos vieron con preocupación como los concesionarios de radio y televisión se apoderaron paulatinamente de la agenda política. Esta adjudicación se presentaba en tres rubros distintos; en el ámbito económico, en la inequidad de la competencia y la falta de transparencia.

Del lado económico, los medios de comunicación percibieron el 80% del total de gastos erogados por los partidos políticos durante 2006, lo que quiere decir, que durante el proceso electoral de dicho año, los partidos políticos fungieron como intermediarios en la transferencia de fondos públicos a los concesionarios de medios de comunicación. Aunado a lo anterior, la reforma de 1996 derivó en varios fenómenos:

1.-Los partidos políticos y sus miembros abusaban de la exposición en los medios electrónicos, lo que motivaba a que el que tuviese más dinero para contratar espacios, aplastara a los competidores que carecían de la capacidad para contratar spots en grandes cantidades.

2.-Gobernadores y políticos que aprovechándose de sus cargos públicos, contrataron espacios en los medios de comunicación para publicitar su imagen, disfrazando los spots como actos de divulgación de obras públicas; caso extremo se presentó con el entonces Presidente de la República Vicente Fox Quesada, quien en diversas ocasiones realizó propaganda a favor del candidato de su partido o en contra de su principal competidor.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Al respecto, el TEPJF en la declaratoria de presidente electo con fecha de 5 de septiembre de 2006 concluyó que las declaraciones del entonces Presidente Vicente Fox, debido a la atención que le confieren los medios, son un factor de incidencia en la contienda electoral, aunque “esto no significa que el solo hecho de verter alguna declaración afecte de manera grave la libertad del sufragio, pero sí puede provocar cierta perturbación en el estado de ánimo de los ciudadanos, que debe evaluarse de acuerdo con las circunstancias del caso” agregando que “las críticas y descalificaciones hacia otros participantes del proceso pueden incidir en la imagen de éstos ante quienes capten su sentido, pues los adjetivos mesiánico o populista se pueden entender dirigidos a los candidatos que orientaron sus programas a modelos diferentes alejados del impulsado por el gobierno actual”, sin embargo, el Tribunal consideró que estas manifestaciones no fueron un elemento decisivo en el resultado de la elección.

3.- Particulares contrataron espacios en los medios de comunicación electrónicos, a pesar de la prohibición estipulada en la norma reglamentaria. Se suma a lo anterior, que el CIRT y Televisa no respetaron los acuerdos firmados con el IFE para transparentar los gastos en publicidad electoral.

Debido a lo anterior, los ejes de la reforma constitucional de 2007 fueron los siguientes:

- a) Prohibir a los partidos políticos y particulares contratar publicidad en radio y televisión.
- b) Prohibir la propaganda gubernamental de cualquier nivel de gobierno durante las campañas electorales.
- c) El IFE se encargará de distribuir entre los partidos políticos, los tiempos en los medios de comunicación con los que cuenta el Estado.
- d) Prohibir a los partidos políticos y/o candidatos emitir expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnien a las personas.
- e) Se prohíbe la personalización de la publicidad que difundan los órganos del Estado, la cual deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos y de orientación social.
- f) Se uniforman las elecciones de gobernadores, de miembros de las legislaturas locales y de integrantes de los ayuntamientos, para el primer domingo de julio del año que correspondan y que anteriores a la reforma electoral de 2007, no coincidían con los comicios federales.
- g) Nombramiento escalonado de los consejeros del Instituto Federal Electoral.¹⁷⁹
- h) Reestructuración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Las Salas Regionales se constituyen de manera permanente y no solo durante el periodo que abarquen los procesos electorales, tal y como se había establecido en la reforma de 1996. Se acuerda la Sala Superior del Tribunal puede conocer de apelaciones contra resoluciones que emitan las Salas Regionales.

¹⁷⁹ Lo que propició un debate entre periodistas y especialistas que discutían la probable intromisión del Congreso a la autonomía del IFE, toda vez que se removió a tres consejeros que se desempeñaron en el mismo cargo durante el proceso electoral de 2006, entre ellos, al Consejero Presidente Carlos Ugalde, señalado por el PRD, como uno de los principales responsables del conflicto electoral.

- i) Se crea un órgano autónomo al IFE, denominado Contraloría General del Instituto Federal Electoral, cuya función será vigilar la administración de los fondos asignados al Instituto.
- j) Para el cumplimiento de sus facultades fiscalizadoras, el Instituto Federal Electoral no estará limitado por los secretos bancarios, fiduciarios y fiscal.
- k) Se instituyen bases obligatorias para la coordinación del Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización.

La Cámara de Senadores el 12 de septiembre de 2006 aprobó por 111 votos a favor y 11 en contra las normas electorales de tercera generación, “que pretenden dar respuesta a los problemas del dinero y del abuso de los medios de comunicación”¹⁸⁰. Posteriormente haría lo propio la Cámara de Diputados y en menos de un mes, 31 de los Congresos locales habían votado a favor de la reforma constitucional en materia electoral¹⁸¹.

4.3 Fundamento constitucional

El fundamento de nuestro sistema de partidos políticos se encuentra en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, también es el punto de partida del régimen de financiamiento de partidos políticos. El artículo 41 reconoce la naturaleza de los partidos políticos al señalar en su fracción I, que “Los partidos son entidades de interés público”, por lo tanto, para cumplir con sus funciones, los partidos tienen derecho a recibir aportaciones de fondos públicos.

La fracción II del artículo 41 constitucional integra los principales elementos que conforman el sistema de financiamiento de partidos políticos mexicano, en el se establece:

- 1.- Al ser entidades de interés público, los partidos políticos son acreedores de fondos provenientes del Erario para cubrir sus gastos ordinarios y electorales

¹⁸⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Reforma Electoral.

¹⁸¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007

- 2.- Establece los diferentes tipos de financiamiento de partidos políticos que existen en nuestro país.
- 3.- Establece el principio de equidad como la base que rige el funcionamiento del sistema de financiamiento de partidos políticos al señalar que “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades”.
- 4.- Establece el principio de legalidad dentro del sistema de financiamiento de partidos políticos, que “se traduce en un reserva de ley en tres materias concretas:
 - a) Fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales.
 - b) Establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos.
 - c) Señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre:
 - 1.- Límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales.
 - 2.- Montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos.
 - 3.- Control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos.”¹⁸²
- 5.- Por último, esta misma fracción establece que en el sistema de financiamiento de partidos políticos mexicano; prevalece el financiamiento público sobre el privado.

Con fundamento en la Constitución; los únicos que pueden acceder al financiamiento público son los partidos políticos con registro, quienes deben destinar dichos fondos, a cubrir sus gastos producto de sus actividades ordinarias y del desarrollo de sus campañas electorales.

También es importante señalar que del artículo 41 Constitucional se desprende la norma reglamentaria. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) regula todo lo relacionado con los partidos políticos y las campañas electorales, en el se establecen los derechos y obligaciones de los partidos, las fórmulas de cálculo y distribución de

¹⁸² “FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES.” Sala Superior, tesis S3EL 036/98, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencias y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 574

fondos públicos, la administración y control de las cuentas partidarias, así como las funciones del principal árbitro de la contienda electoral; el Instituto Federal Electoral (IFE).

A pesar que el COFIPE es la principal norma secundaria, existen diversas normas que complementan y auxilian al sistema de partidos políticos. Las actuaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están reguladas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. A su vez existen otras normas como es el caso del Código Penal de la Federación que otorga de una serie de facultades a la PGR para realizar investigaciones en materia de delitos electorales, la Ley del Presupuesto de Egresos, la Ley de Título y Operaciones de Crédito, los reglamentos que expide el TEPJ que rigen su funcionamiento interno, los acuerdos de colaboración entre las diversas instancias federales y locales que celebra el Instituto Federal Electoral, la Ley de Medios de Comunicación, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, así como los reglamentos que expide el Instituto Federal Electoral para determinar los lineamiento bajo los cuales conduce el régimen de financiamiento a partidos políticos.

Es pertinente señalar que cada uno de los congresos estatales, cuentan con la facultad para legislar en materia de financiamiento a partidos políticos. Cada entidad federativa puede establecer los mecanismos que ayuden al funcionamiento de su régimen de financiamiento, siempre y cuando respeten y hagan respetar los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto ha dado como resultado que la mayoría de las leyes electorales estatales sean a grandes rasgos, una transcripción del COFIPE.

4.4 Sistema de financiamiento a partidos políticos

Como lo mencionamos anteriormente, los partidos políticos en México al ser entes de interés público, reciben recursos del Estado para solventar sus actividades ordinarias y de campaña, sin embargo, al ser también entes privados, tienen el derecho de allegarse de fondos privados a pesar que estos se encuentran limitados, por lo tanto, estamos hablando de que en nuestro país existe un sistema de financiamiento mixto, donde se prioriza el financiamiento público sobre el privado, lo que representa la principal consolidación de las reformas emprendidas en 1996. Al respecto Emilio Chuayffet declaró que “la *ratio legis* de esta disposición fue... proteger

la actividad política y la competencia electoral de la influencia del narcotráfico.”¹⁸³ -y debemos añadir, de la delincuencia organizada-, lo que dotó -en su momento- al sistema de partidos de los mecanismos necesarios para reforzar su funcionamiento y la confianza en el electorado¹⁸⁴.

El artículo 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los modelos de financiamiento con los que cuenta el sistema mexicano: el financiamiento público, el autofinanciamiento y el financiamiento privado procedente principalmente de militantes y de simpatizantes. A su vez, el artículo 78 determina las formulas de financiamiento público, las formas de distribución, las diferentes aportaciones que conforman el financiamiento privado y lo referente al autofinanciamiento en cuanto a sus modalidades de recaudación y la constitución de rendimientos financieros y fideicomisos.

Los derechos de los partidos nacionales están estipulados en el artículo 43 y las obligaciones en el artículo 45 del COFIPE; en cuanto a los primeros es importante destacar el derecho que tienen los partidos para acceder a las prerrogativas que les otorga el Estado y recibir financiamiento público. El inciso h) del artículo 43 les otorga a los partidos la propiedad, posesión o administración de los bienes inmuebles que les sean indispensables para el cumplimiento directo o indirecto de sus fines; que no son más que aquellos encaminados a “...promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”. Entre sus principales obligaciones, los partidos deben “Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros...” del Instituto Federal Electoral.

¹⁸³ Chuayffet Chemor, Emilio; “Algunas reflexiones sobre el financiamiento a partidos políticos en México”, ubicado en Hernández, María del Pilar, “Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 45

¹⁸⁴ Al procurar la independencia del sistema de financiamiento de partidos políticos, se busca evitar que el sistema de partidos en su conjunto sea menoscabado por la injerencia de cualquier ente externo, en consecuencia, el artículo 30 del COFIPE establece que los partidos en su declaración de principios invariablemente deben establecer “la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos.”

Los partidos políticos en México concurren a tres tipos de gasto:

- 1.- Por actividades ordinarias: consiste en los gastos administrativos que implica manejar la maquinaria que es un partido político y para pagar los salarios de su personal
- 3.- Por actividades específicas: Son todos aquellos que realizan los partidos para la educación y capacitación de sus miembros, simpatizantes o electorado en general y la realización de sus tareas editoriales e investigaciones de tipo socioeconómica y política.
- 3.- Con motivo de campañas electorales: Los gastos electorales son aquellos que realizan los partidos políticos con motivo de las campañas electorales.

Las campañas electorales conforme al artículo 228 fracción I del actual COFIPE son "...el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto". Por su parte, las actividades encaminadas a la obtención del voto son aquellas acciones u objetos donde se presente explícitamente la palabra votar, sufragar, elección y/o sus derivados, se encuentra la imagen de algún candidato, la invitación a participar en algún acto del partido, la mención de la fecha de la jornada electoral federal, la difusión de la plataforma electoral, la defensa de cualquier política pública implementada por un miembro del partido y la presentación de la imagen del líder o líderes del partido, o estén encaminadas a "reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral...",¹⁸⁵ por lo tanto, también se consideran gastos electorales, todas aquellas actividades u objetos donde se haga referencia al gobierno federal o local, partido político o candidato durante un proceso electoral, cuestionando sus acciones o plataformas.

El conjunto de estas actividades conforman una gran variedad de gastos electorales que podemos clasificar en:

- a) Gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados o en la vía pública¹⁸⁶ y propaganda utilitaria. Los partidos tiene prohibido ostentar cualquier

¹⁸⁵ "PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (Legislación de Chihuahua y similares)." Sala Superior, tesis S3EL 120/2002, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 816

¹⁸⁶ En caso de las reuniones públicas, asambleas y marchas, generalmente los partidos deben requerir el espacio con anterioridad a su uso, para ello, deben designar a un miembro de la campaña o del partido para que se haga responsable del local y comunicar a las autoridades si la concentración puede llegar a interrumpir la vialidad en la zona, por lo tanto, en caso de marchas, es necesario que el candidato y/o partido notifique a la autoridad competente del itinerario de las mismas.

símbolo religioso, lo que no está limitado solamente a la propaganda electoral, sino que esta “dirigida a todo tipo de propaganda a que recurran los institutos políticos en cualquier momento, por sí mismos, o a través, de sus militantes o candidatos.”¹⁸⁷

Se han establecido ciertas reglas para toda aquella publicidad que puede colocarse, fijarse o pintarse; no pueda ser colocada en elementos del equipamiento urbano, ni obstaculizar en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse en las ciudades, en caso de bienes inmuebles, se requiere permiso expreso y por escrito del propietario, en su caso también es necesario obtener el permiso de la autoridad competente. Si los partidos desean instalar publicidad en espacios físicos propiedad de un gobierno local, municipal o del Distrito Federal –denominados lugares de uso común-¹⁸⁸, requieren obtener la autorización de las Juntas Locales y Distritales correspondientes. Los partidos no tienen permitido colocar propaganda electoral en las oficinas de la Administración Pública ni de los Poderes Públicos, ni en el equipamiento urbano, carretero y ferroviario entendiéndose por estos las calles, postes, semáforos, señalizaciones, rieles y todo aquel elemento necesario para el adecuado funcionamiento de las vías de comunicación, también tienen prohibido colocar publicidad en los accidentes geográficos que forman parte del territorio nacional, independientemente que correspondan al dominio del Estado o del dominio privado.

- b) Gastos operativos de campaña: los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento de bienes e inmuebles, viáticos, gastos de transporte de material y personal.
- c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión tendientes a la obtención del voto: Como resultado de la reforma constitucional emprendida en 2007, los partidos dejan de tener derecho a contratar propaganda en radio y televisión, sin embargo, este supuesto todavía contempla la producción y diseño de las campañas, sin olvidar

¹⁸⁷ “PROPAGANDA ELECTORAL. LA PROHIBICIÓN DE UTILIZAR SÍMBOLOS, EXPRESIONES, ALUSIONES O FUNDAMENTACIONES DE CARÁCTER RELIGIOSO, ES GENERAL.”, tesis Sala Superior, tesis S3EL 022/2000, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p.816

¹⁸⁸ El artículo 236 del COFIPE establece, a raíz de la reforma, que los bastidores y mamparas de uso común serán repartidos por sorteo entre los partidos políticos registrados.

la adquisición de espacios en la prensa escrita y en medios electrónicos como la internet o la comunicación satelital.

4.4.1 Financiamiento Público

En México los partidos políticos tienen derecho al financiamiento público en sus dos modalidades; directo e indirecto y en sus tres momentos; es decir, para cubrir gastos de campaña, para gastos específicos y para gastos ordinarios.

Para que un partido político pueda gozar de las prerrogativas y montos que derivan del financiamiento público, requiere estar debidamente registrado ante el Instituto Federal Electoral y haber alcanzado un porcentaje mínimo equivalente al 2% del total de votos emitidos en la elección inmediata anterior. Si un partido obtiene su registro previo a la celebración de una elección, solamente tiene derecho a percibir el 2% del monto total que por financiamiento público perciben los partidos políticos para cubrir sus gastos por actividades ordinarias.

Siguiendo este orden de ideas, los partidos políticos solo pueden perder su derecho a percibir las prerrogativas del financiamiento público mediante la cancelación de su registro, sin embargo, su derecho puede ser suspendido parcialmente de forma extraordinaria, en caso que la autoridad electoral determine que un partido político ha incurrido en una infracción en particular que lo haga acreedor a esta sanción.¹⁸⁹

En caso que un partido político pierda su registro, con fundamento en el artículo 143 del COFIPE, sus recursos y bienes remanentes son adjudicados a la Federación. A pesar que rebasa el contenido de esta tesis, no podemos dejar mencionar, que la reforma electoral del 2007 dedicó un amplio estudio a la liquidación de los partidos políticos, cuyo punto de partida fue la jurisprudencia emanada de la Sala Superior del TEPJF.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Un ejemplo lo constituye el caso denominado “Amigos de Fox”, donde el TEPJF al modificar una resolución del Consejo General del IFE, impuso una sanción al Partido Acción Nacional equivalente a un monto de \$ 399, 135,803. 60. *Cfr.* SUP-RAP-098-2003-1 ubicado en la página de internet www.trife.gob.mx.

¹⁹⁰ *Cfr.* “FINANCIAMIENTO PÚBLICO. PAGO POR REEMBOLSO AL PARTIDO POLÍTICO QUE GANA EL LITIGIO, PERO DURANTE LA SUSTANCIACIÓN PIERDE SU REGISTRO.” Sala Superior, tesis S3EL 022/2001, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 584

4.4.1.1 Financiamiento Público Directo

Al ser una de las principales demandas de doctrinarios y ciudadanos, el primer objetivo de la reforma de 2007, fue disminuir significativamente el costo de las campañas electorales. La fórmula que establecieron los legisladores en 1996 para determinar el financiamiento público directo para gastos ordinarios encarecía significativamente los montos totales a ser adjudicados. La base de dicha fórmula era la adición de los costos mínimos de campaña de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de la República.

Para determinar los costos mínimos de campaña, anualmente el Consejero Presidente -para “omitir la repetición innecesaria de los estudios sobre el costo de los conceptos comerciales anteriores”¹⁹¹- actualizaba los costos aprobados el año anterior en base al índice nacional de precios al consumidor establecidos por el Banco de México, posteriormente, presentaba los resultados ante el Consejo General del IFE quién procedía a realizar el cálculo de los costos mínimos de campaña:

- 1.- Diputado: Se obtenía de multiplicar el índice establecido por el Consejo General del IFE, por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
- 2.- Senado: Se obtenía de de multiplicar el total de senadores a elegir, por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
- 3.- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: Se obtenía de multiplicar el costo mínimo de gastos de campaña para diputado, por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, el resultado se dividía entre los días que duraba la campaña para diputados, y finalmente se multiplicaba por los días que duraba la campaña para Presidente.

Para que los partidos pudieran solventar sus gastos de campaña, la ley les otorgaba a cada uno, un monto adicional igual al designado para sus actividades ordinarias en el año en que se

¹⁹¹ “PARTIDOS POLÍTICOS, FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA EL SOSTENIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES. LA FRACCIÓN I DEL INCISO A), PÁRRAFO 7, DEL ARTÍCULO 49 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, NO CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL INCISO A) DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL, AL SEÑALAR QUE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TOMARÁ COMO BASE PARA DETERMINAR LOS COSTOS MÍNIMOS DE CAMPAÑA LOS APROBADOS PARA EL AÑO INMEDIATO ANTERIOR.”, Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis P/J 33/97, S. J. F. y su Gaceta, junio de 1997, p. 340

celebraban las contiendas electorales. En ambos supuestos los montos totales se distribuían asignando el 30% de forma igualitaria y el 70% restante, se distribuía de acuerdo al porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político en la elección de diputados inmediata anterior. Las prestaciones para actividades ordinarias eran entregadas a los partidos políticos en ministraciones mensuales conforme a un calendario que establecía el Consejo General del IFE. Cada partido debía destinar al menos el 2% de sus gastos ordinarios para el desarrollo de actividades específicas como fundaciones e institutos de investigación.

La reforma electoral emprendida en 1996 logró que la adjudicación de los fondos públicos fuera realmente equitativa, el sistema adoptado produjo que todos los partidos contaran con las herramientas necesarias para poder competir en las elecciones de 1997, el ejemplo es más que ilustrativo; del total de financiamiento público asignado para los partidos políticos en 1994; el 78% le correspondió al PRI, seguido por el PAN y PRD con el 10% y 1.5% respectivamente, para las elecciones de 1997; al PRI le correspondió 42% del total del financiamiento público, por 25% y 18.5% del PAN y PRD; sin embargo, desde aquel momento se dilucidó el nacimiento de un nuevo problema, el total de gastos había incrementado de tal manera, que equiparó el presupuestos de algunas áreas de interés público – como salud y seguridad pública.

El monto total de financiamiento público asignado de una elección a otra –considerando que en 1994 se eligió Presidente de la República y que en 1997 los partidos concurren a elecciones parlamentarias- aumentó 500%, diversas explicaciones se han dado al respecto, la principal ha sido que los legisladores al tratar de blindar al sistema de partidos de la intervención del crimen organizado, otorgaron a los partidos políticos grandes sumas para solventar sus gastos y no tuvieran necesidad de buscar otro tipo de fuentes de ingresos.

El problema se fue agravando con el paso de los años; en 1997 los comicios electorales le costaron al Estado \$2 , 111, 493, 862, para el año 2000 se presentó un incremento aproximado del 14% para una cantidad total de \$ 3, 064, 092, 232.97, gasto que en primer momento podría justificarse por tratarse de elecciones presidenciales, sin embargo, para el 2003 se presentó un aumento superior al 15% -a pesar de tratarse de elecciones exclusivamente legislativas-, aquel año, el financiamiento público alcanzó una suma record de \$ 4, 937, 046, 160.66. En 2006 el Consejo General del Instituto Federal Electoral aplicó, por primera vez en su historia, un descuento al financiamiento público, en consecuencia, la cantidad asignada a los partidos políticos en aquel año fue de \$4, 171, 096, 907.96. Gracias a este descuento, el presupuesto

asignado para las elecciones presidenciales de los años 2000 y 2006 aumentó solamente el 10%.

Las principales causas que dieron origen a este acelerado crecimiento fueron:

1.- La fórmula de cálculo de los montos. Al ser factor para el cálculo del financiamiento público el número de partidos involucrados, y ante el arribo de nuevos partidos al Congreso, se disparó un efecto expansivo en el monto del financiamiento ordinario, y por lo tanto, en los gastos electorales, esto se debía a un fenómeno sencillo de explicar; a mayor número de competidores había más dinero a ser repartido, lo que sumado a la fluctuación de la inflación que impactaba sobre el Índice de Precios, produjo que financiamiento público se incrementara sin freno alguno. El ejemplo son las elecciones del año 2000, como resultado de las mismas, tres pequeños partidos ingresaron al Congreso¹⁹², lo que implicó el encarecimiento del financiamiento en un 47%.

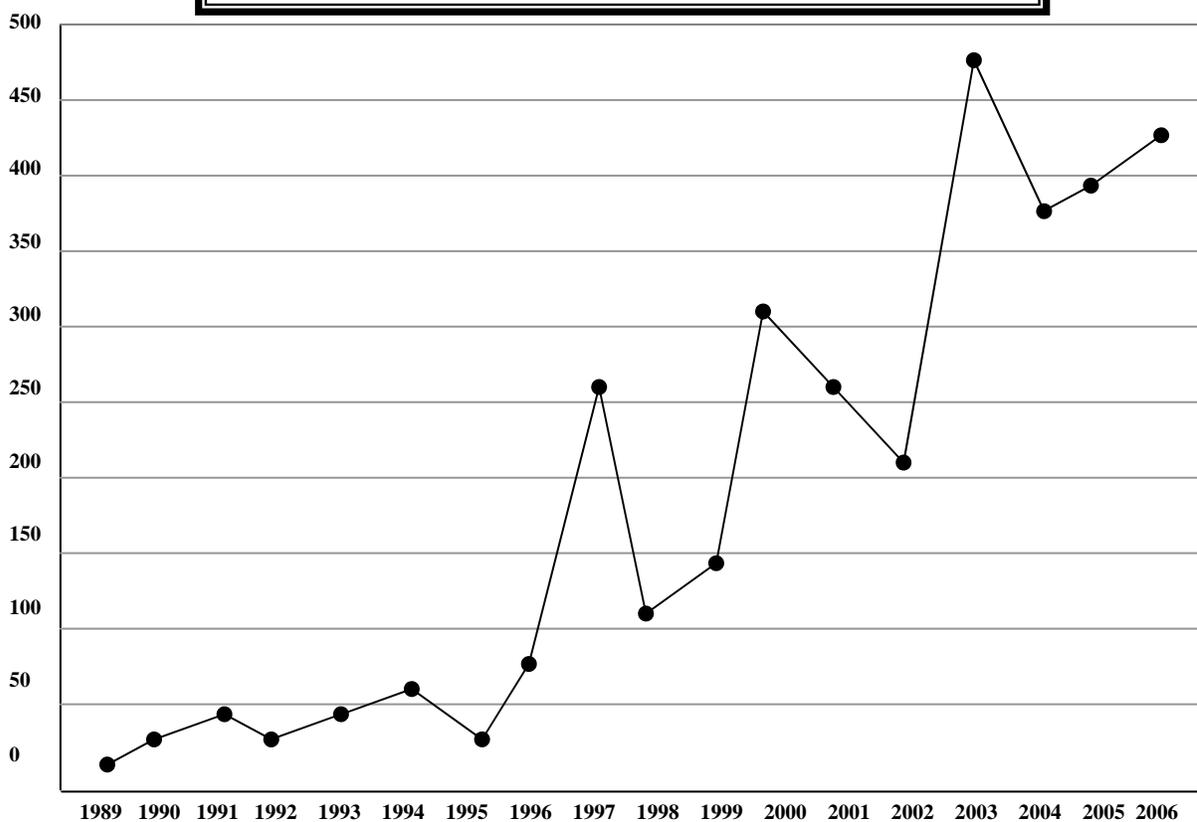
2.- La falta de “racionalidad electoral”¹⁹³. Era necesario ajustar la vida cotidiana a la política, es decir, si la economía del país crece, es entendible que los fondos federales aumenten y con ello, la participación de los partidos políticos, de caso contrario, ante una posible recesión o estancamiento de la economía, los fondos partidarios debían ser congruentes con la situación económica del país.

3.- Parte de la falta de “racionalidad electoral” era la extensa duración de las campañas electorales en nuestro país. En general nuestras contiendas duraban alrededor de 160 días para Presidente de la República, 90 días para Senadores y 70 días para Diputados, a pesar que en la mayoría de los países las campañas para presidente muy rara vez rebasan los 30 días, lo que naturalmente multiplicaba los gastos que debían realizarse.

¹⁹² Sociedad Nacionalista, Alianza Social y Convergencia por la Democracia

¹⁹³ Recordemos que los elementos de la racionalidad electoral son: aumentar la actividad institucional de los partidos, disminuir la duración de las campañas, utilizar medios de propaganda no onerosos, facilitar de forma gratuita de espacios de publicidad

Evolución del financiamiento público de los partidos políticos.



- Gráfica realizada en base a datos aportados por el Instituto Federal Electoral.
- Elaborada en millones de dólares.

Con este panorama, en 2007 los legisladores adoptaron una serie de medidas para contrarrestar el incremento del financiamiento público:

- 1.-Modificaron la fórmula de cálculo del financiamiento público ordinario.
- 2.-Reducieron sustancialmente el financiamiento público para gastos electorales.
- 3.- Redujeron los plazos para el desarrollo de campañas electorales: De 180 a 90 días en el caso de elecciones para Presidente, y 60 para la de diputados y senadores federales.

La nueva fórmula de cálculo consiste en multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el setenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.¹⁹⁴ Por otra parte, se respeta el método de distribución establecido en la reforma

¹⁹⁴ Ciro Murayama y Lorenzo Córdoba en su libro "Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox" propusieron una fórmula distinta para la designación de montos. Proponían mantener la fórmula de asignación de 1996, pero estableciendo límites al gasto público que representa el financiamiento de partidos para el Erario. Dicho

electoral de 1996, el 70% se asigna de acuerdo al porcentaje de votos que obtenga el partido en la elección de diputados inmediata anterior y el 30% restante se distribuye de manera igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso,¹⁹⁵ el monto que le corresponda a cada partido se entrega en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que aprueba el Consejo General del IFE anualmente.¹⁹⁶

NUEVA FÓRMULA			
Padrón Electoral		Salario Mínimo (75%)	Total
74,258,689	X	\$ 32.87	= 2,440mdp

La nueva formula al estar ligada al padrón electoral y al crecimiento del salario mínimo, evita que el monto del financiamiento público aumente proporcionalmente con el número de partidos políticos, logra ajustarse un poco más a la realidad del país y procura que la sociedad tenga mayor claridad en la forma en que los partidos políticos se hacen de fondos públicos.

Como resultado de lo anterior, el monto que le corresponde a cada partido político para cubrir sus gastos electorales se presenta en dos momentos:

- a) Elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales: el presupuesto será equivalente al 50% del financiamiento público que le corresponda al partido por concepto de actividades ordinarias en ese año.
- b) Elecciones intermedias: el presupuesto será equivalente al 30% del financiamiento público que le corresponda al partido por concepto de actividades ordinarias en ese año.

Esta fórmula inmediatamente acarrea ahorros por 300 mdp debido a que 1.2 millones de los ciudadanos registrados ya fallecieron, solo de la depuración del padrón electoral el

control se hace fijando un porcentaje equivalente al 0.25% del gasto público en año no electoral y del doble en caso de concurrir a elecciones presidenciales.

¹⁹⁵ Durante los trabajos de la reforma constitucional se propuso modificar el criterio de distribución para hacerlo totalmente proporcional en relación a los votos obtenidos por cada partido en la elección de diputados inmediata anterior, bajo el argumento que la medida adoptada en 1996 ya había rendido resultados positivos porque que se cuenta actualmente con ocho partidos políticos nacionales, lo que evidentemente perjudicaría el espíritu de todo sistema democrático, al coactar la oportunidad de que nuevos sectores de la sociedad se expresen en el futuro, mediante el nacimiento de nuevas corrientes políticas.

¹⁹⁶ Como resultado de las modificaciones que se realizaron en materia de coaliciones, puede presentarse el caso en que un partido alcance su registro legal, pero que no cuente con representación en el Congreso de la Unión, en dado caso, se sujeta a las mismas reglas de un partido que haya obtenido su registro con fecha previa a la última elección. Se le otorga al partido 2% del monto total que corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y en años de elección, el financiamiento para gastos de campaña equivalentes al 50% y 30%, por último, su participación en el financiamiento público para actividades específicas, recaerá solamente, en la parte que se distribuya de forma igualitaria.

financiamiento disminuye en promedio el financiamiento ordinario un 24%. Sin embargo, a primer instancia surgen algunas dudas que trataremos resolver: ¿El que el cálculo se base ahora en el padrón electoral, no podrá igualmente aumentar estrepitosamente los costos de la política con las tasas de población actuales?, independientemente de lo anterior, ¿Qué ocurrirá con el aumento del salario mínimo en el D.F?

Antes de la reforma electoral de 2007, cada ciudadano aportaba un promedio de \$56.16 al financiamiento ordinario de los partidos políticos, lo cual se duplicaba en los años electorales. Con la reforma electoral, cada ciudadano ahora aporta un promedio de \$35.40 anuales. Tomando en cuenta que actualmente el salario mínimo en el D.F. es de 50.57, y cuenta con una proyección anual de 4.5% -equivalente al mismo porcentaje que ha aumentado en los últimos cinco años- y observando, que el número de personas que alcanza su ciudadanía aumenta 15.5% podemos calcular que en el año 2009 aproximadamente el financiamiento público para las campañas electorales será de 697mdp y para el 2012 será de 1335 mdp, sin embargo, para visualizar claramente el ritmo de crecimiento es necesario que consideremos una proyección al 2018 donde concurren las siguientes elecciones para Presidente de la República, para dicho año, los partidos gozarán de una asignación equivalente a 1765 mdp, lo que trae aparejada un aumento directamente proporcional al 52% del presupuesto designado para las primeras elecciones intermedias, a diferencia de lo que ocurría con la fórmula anterior, donde en el mismo lapso de 9 años, de 1997 a 2006, el presupuesto se multiplicó un 97.54%, es decir, por modificar la fórmula de cálculo del financiamiento público para partidos políticos, el Estado obtiene en cada elección un ahorro promedio del 60%.¹⁹⁷

COSTO DEL FINANCIAMIENTO POR GASTOS ELECTORALES				
	Sin Reforma	Con Reforma	Ahorro	Porcentaje de ahorro
Elecciones 2009 (Elecciones intermedias)				
	2670 mdp	697 mdp	1973 mdp	73%
Elecciones 2012 (Elecciones para presidente de la República)				
	2670 mdp	1335 mdp	1335 mdp	50%
<small>*La operación descrita en el año 2012 se hace bajo la premisa falsa que el monto del financiamiento público para el año 2009 sería el mismo del 2012 por concepto de gastos electorales.</small>				

¹⁹⁷ Los cálculos se han realizado en base a los datos que arroja el Instituto Nacional de Estadística en las tabulaciones ubicadas en la página de internet www.inegi.gob.mx bajo el nombre de: "Densidad población 2010 comparativo internacional", "Salario mínimo pesos diarios promedio área geográfica 1998-2007 nacional", "Habitantes grupos de edad género nacional", así como en los datos que arrojó el periódico de circulación nacional Milenio Diario en la nota periodística de Hugo González con encabezado "La IP condena la partidocracia y exige referendo" con fecha de jueves 13 de septiembre de 2007 pp. 4-5

Como lo mencionamos anteriormente, el sistema de financiamiento a partidos políticos que consagra la segunda generación de normas electorales, reintegraba a los partidos políticos un porcentaje de los gastos que erogaban anualmente "...por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales"¹⁹⁸ enfocadas a fortalecer el interés de los ciudadanos en la vida política del país, sin embargo, ante la carencia de criterios objetivos que ayudaran a determinar la cantidad a ser designada y ante la falta de un mecanismo de distribución¹⁹⁹, los administradores y/o dirigentes de partido utilizaban dicho capital discrecionalmente. En respuesta, la reforma electoral de 2007 contempla que cada partido político debe destinar anualmente el 2% del financiamiento público que se le entrega para gastos ordinarios al desarrollo de sus actividades específicas.²⁰⁰ Estas actividades están apoyadas por un monto anual equivalente al 3% del total del financiamiento público ordinario que establece el IFE, cuyo monto total se distribuye con el 30% de manera igualitaria y el 70% restante, de acuerdo con el porcentaje de votos que obtuvo cada partido político en la elección anterior.

4.4.1.2 Financiamiento Público Indirecto

El financiamiento público indirecto contempla diversas prerrogativas en favor de los partidos políticos, sin duda, la principal es el acceso a los medios de comunicación, sin embargo, por la relevancia que han adquirido en los últimos años y por los conflictos que acontecieron durante las negociaciones de la reforma electoral de 2007, decidimos estudiarlos más adelante, por ahora, solamente nos enfocaremos en los beneficios que gozan los partidos en el régimen fiscal y en las franquicias postales y telegráficas.

El artículo 87 del COFIPE establece la exención de impuestos en caso de rifas y sorteos, ferias, festivales y diversos eventos que organicen los partidos, siempre y cuando tengan por objeto, allegarse de recursos para el cumplimiento de sus fines. También los partidos políticos están exentos del pago del impuesto sobre la renta: en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones

¹⁹⁸ Artículo 41 fracción I inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹⁹⁹ Quién fijaba el monto del apoyo a los partidos políticos por concepto de actividades específicas era el Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien no podía determinar una cantidad mayor al 75% anual de los gastos comprobados que por estas actividades hayan erogado los partidos políticos en el año inmediatamente anterior.

²⁰⁰ Artículo 78 Base III inciso c)

específicas, de los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie, los relativos a la venta de impresos que editen los partidos para la difusión de sus principios, programas, estatutos y propaganda en general. Quedan excluidos de estas exenciones los impuestos y derechos que los municipios, estados o el distrito federal, establezcan por la prestación de los servicios públicos, al igual que las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados o el Distrito Federal, sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento. Es importante recordar que los partidos deben retener y enterar a las autoridades fiscales, del impuesto sobre la renta que derivado de los sueldos, salarios, honorarios y cualquier otra retribución equivalente que realicen a sus dirigentes, empelados, trabajadores o profesionistas independientes que les presten servicios

Las franquicias postales y telegráficas sufrieron una serie de modificaciones a raíz de la reforma electoral de 2007, en cuanto a las primeras, el Consejo General debe determinar anualmente en el presupuesto de egresos del Instituto, el monto destinado a cubrir el costo de la franquicia postal, en años no electorales el monto total será equivalente al 1% del financiamiento público para actividades ordinarias, en año de elecciones intermedias será del 2%, mientras que en aquellas en que se renueve el Congreso de la Unión y se elija Presidente de la República, el monto equivaldrá al 3.5%. La asignación es igualitaria entre los partidos políticos y solamente los comités directivos de cada partido están autorizados para hacer uso de las franquicias postales.

Los comités nacionales pueden remitir a toda la República, además de su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas, mientras que los comités estatales, distritales y municipales pueden remitirlas a su comité nacional y en el ámbito de sus respectivas demarcaciones territoriales.

Las franquicias telegráficas solamente se pueden utilizar en casos de apremio y dentro del territorio nacional, no pueden surtir efecto para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyo destinatario se encuentre en la misma ciudad o zona urbana. Los comités nacionales de cada partido son los únicos autorizados para hacer uso de las franquicias telegráficas.

Por último hay que recordar que las autoridades pueden conceder a los partidos políticos o candidatos el uso gratuito de locales cerrados de propiedad pública o espacios públicos durante

un periodo electoral para la celebración de juntas, reuniones, mítines o marchas, para ello, es necesario que con antelación, el partido y/o el equipo de campaña del candidato realice una solicitud por escrito a la autoridad correspondiente.

4.4.2 Autofinanciamiento

El autofinanciamiento está integrado por los ingresos que los partidos pueden obtener de sus actividades promocionales, como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes, de propaganda utilitaria y los producidos de rendimientos financieros que deben destinarse para que el partido cumpla con sus objetivos.

La reforma electoral de 2007 no realizó grandes aportaciones en este ámbito, prácticamente no trasladó ninguna de las disposiciones ubicadas en los reglamentos que expidió en los últimos años el Instituto Federal Electoral a la norma reglamentaria. Precisamente para complementar estos detalles, hay que remitirnos al reglamento expedido por el IFE en 2008, donde se señala que en toda ocasión que algún partido político entregue algún premio en efectivo a través de algún juego o sorteo que haya organizado, debe realizarlo mediante cheque de una cuenta a nombre del partido, emitido para abono de cuenta del beneficiario. En caso que el partido sea el ganador de un premio, este es intransferible y no puede ser objeto de gravamen, cesión, enajenación o comercialización alguna y es el partido quién debe realizar el pago de los impuestos que se generen por la entrega.²⁰¹

En general los partidos políticos deben llevar un control de los ingresos que obtienen por autofinanciamiento. Deben identificar en cada evento que organizan: el tipo de evento, la forma de administración, la fuente de ingresos, las fechas de su celebración respaldadas con las autorizaciones legales correspondientes, el importe total de los ingresos brutos obtenidos y la firma del responsable del evento.

Los partidos pueden autofinanciarse mediante la explotación de rendimientos financieros, para ello, los partidos políticos pueden establecer cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de

²⁰¹ El último reglamento en la materia que expidió el IFE contempla que los partidos pueden recabar fondos a través del mecanismo denominado de llamadas telefónicas de valor agregado, que se caracteriza por usar la clave 01-900.

sus recursos líquidos en instituciones bancarias domiciliadas en México, las cuales no estarán protegidas por los secretos bancario o fiduciario.²⁰²

Al respecto, la reforma del COFIPE en su artículo 78 contempla una serie de condiciones:

- a) Los partidos deben informar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo.²⁰³
- b) Las cuentas, fondos y fideicomisos se manejarán a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, pero ahora sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año.
- c) El IFE puede requerir información sobre el manejo y operaciones de las cuentas, fondos y fideicomisos.

Cualquier partido político puede obtener créditos bancarios para financiarse, siempre y cuando el máximo del monto total del crédito sea equivalente a la diferencia que existe entre el monto total de su financiamiento público anual y el monto total del financiamiento privado que haya recibido hasta la fecha de la celebración de los contratos. En ocasiones los Comités directivos estatales de los partidos políticos realizan transferencias a las cuentas de su Comité ejecutivo nacional –y viceversa-, por ello se ha vuelto necesario que los recursos en efectivo que sean transferidos estén registrados en la contabilidad del partido.

4.4.3 Financiamiento Privado

En México el financiamiento privado está compuesto por:

- 1.- Aportaciones de militantes: están conformadas por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos realicen exclusivamente para sus campañas.

²⁰² La legislación anterior no especificaba que las cuentas debían estar domiciliadas en México, no hacía referencia al secreto bancario o fiduciario.

²⁰³ Se abordará este tema nuevamente en la parte relativa a las autoridades encargadas de conducir el sistema de financiamiento a partidos políticos.

2.- Aportaciones de simpatizantes: están conformadas por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, que realizan las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, a favor de los partidos políticos.

3.- Colectas públicas

Las donaciones de cualquier persona física o moral a favor de uno o varios partidos políticos pueden ser de forma líquida o en especie, en caso de las segundas pueden consistir en: bienes muebles o inmuebles, bienes muebles o inmuebles en comodato, uso gratuito de un bien mueble o inmueble distintos al comodato, la condonación de una deuda a favor de un partido, o bien, también se considera como donación cuando las personas prestan sus servicios gratuitamente a un partido político.

La segunda generación de normas electorales no permitía que el conjunto de donaciones anuales de personas físicas o morales fuera mayor al 10% del total del financiamiento público ordinario, sin embargo, el legislador en 2007, siendo congruente con las nueva fórmula de cálculo del financiamiento público, estableció que las aportaciones privadas no pueden superar el 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior. El límite anual de aportaciones en dinero que puede realizar cada persona física o moral corresponde a 0.5% del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial, en vez del 0.05% del monto total de financiamiento para actividades ordinarias que estaba previsto en la legislación anterior.

La suma que cada partido político puede obtener anualmente de los recursos provenientes de la militancia, las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido, el autofinanciamiento de los partidos políticos y lo obtenido mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no puede ser mayor al 10% anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior, a diferencia de la reforma emprendida en 1996 que preveía que las modalidades de financiamiento mencionadas, no podían rebasar el 10% del total del financiamiento ordinario.

Como parte de los mecanismos de control, el artículo 78 del COFIPE establece que por cada aportación en dinero que reciban los partidos, deben expedir recibos foliados en los que conste el nombre completo y domicilio, clave de elector y en su caso, registro de contribuyentes del aportante, mientras que las aportaciones en especie deben constar en contrato. Los partidos

políticos están obligados a registrar cada una de las aportaciones que reciben en especie, junto con el nombre del aportante y del bien aportado, el costo de mercado o estimado del mismo bien, fecha y lugar de entrega y el carácter con el que se realiza la entrega, por lo tanto, las donaciones de bienes muebles e inmuebles deben ser registradas como ingresos de acuerdo a su valor comercial en el mercado.

4.5 Medios de Comunicación

La reforma electoral de 1996 otorgaba a los partidos políticos el derecho de acceder a los tiempos gratuitos con los que cuenta el gobierno en radio y televisión, a la par que les permitió contratar directamente con los concesionarios, tiempos en radio y televisión.

La presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación ha acarreado diversos comentarios y críticas, principalmente sobre su desempeño durante las campañas electorales. Las voces se han alzado en tópicos como la calidad de las campañas, los altos costos de las mismas, la relación que puede guardar un medio con algún candidato o partido, la libertad de expresión de los productores, periodistas, conductores y personajes que aparecen en la televisión, la relación que existe con el gasto independiente, la publicidad temática y la revolución tecnológica-digital. Todos estos fenómenos han modificado –para bien o para mal– paulatinamente la forma del que hacer de la política, fenómenos que obedecen a la penetración de los medios de comunicación en nuestra sociedad.

La reforma electoral de 1996 facultaba a los partidos políticos de disfrutar, como parte de sus prerrogativas derivadas del financiamiento público ordinario indirecto, de 15 minutos mensuales en televisión y radio, tiempo que podían explotar en dos programas semanales. En cambio, para los derechos de transmisión en campaña electoral, los partidos políticos debían ajustarse a una serie de reglas que en su mayoría estaban reguladas por el artículo 47 del COFIPE:

- 1.- En elecciones presidenciales, el tiempo total de transmisión a que tenían derecho los partidos era de 250 horas en radio y 200 en televisión; cada uno de los spots debían tener una duración máxima de 15 minutos, que a su vez, podían distribuirse en programas de 7, 7.5 y 10 minutos
- 2.- En elecciones intermedias el tiempo de transmisión en radio y televisión correspondía al 50% de los tiempos adjudicados para las elecciones presidenciales.

3.- Adicionalmente el IFE tenía la obligación de adquirir espacios -hasta diez mil promocionales en radio y cuatrocientos en televisión- para ponerlos a disposición de los partidos políticos, quienes realizaban directamente la contratación con los concesionarios de medios electrónicos. Cada uno de los promocionales duraba veinte segundos máximo. El costo total de las adquisiciones directas que hacían los partidos en radio y televisión, no podía exceder del 20% del financiamiento público para gastos de campaña en año de elección presidencial y 12% en elecciones intermedias.

La adjudicación de tiempos en radio y televisión era mediante la siguiente fórmula: el 30% del total de tiempo se distribuía de forma igualitaria, mientras que el 70% restante era en proporción a su fuerza electoral, tomando en cuenta, que previo a estas asignaciones se debía destinar el 4% a aquellos partidos que llegaron a obtener su registro posteriormente a la celebración de las últimas elecciones en que se renovaron ambas cámaras. Una vez establecido el total de tiempo que le correspondía a cada partido, se sorteaban los horarios de transmisión.

Los espacios adicionales que adquiriría el IFE no estaban sujetos a las regulaciones de emisiones mensuales, en cambio, se regían de acuerdo a las estaciones, canales y horarios que estipulaban los concesionarios de medios en un catálogo que entregaban a la Comisión de Radiodifusión, para que esta realizara los sorteos de adjudicación. El catálogo estaba dividido en dos periodos, el primero era del 1º de febrero al 31 de marzo y el segundo, del 1º de abril hasta los tres días anteriores a la celebración de la jornada electoral, ambos detallaban los horarios y tarifas correspondientes. En caso de elecciones intermedias únicamente se solicitaba el segundo catálogo. La Secretaría Ejecutiva del IFE también solicitaba catálogos de tarifas a los medios impresos, que el Consejo General entregaba a los partidos políticos, junto a los catálogos de radio y televisión. Los catálogos eran proporcionados a los partidos políticos para que pudieran realizar la contratación exclusiva y directamente con los concesionarios de radio y televisión.

Debido a que los partidos políticos podían contratar propaganda electoral directamente con los concesionarios de medios electrónicos, y a la trascendencia que habían adquirido los medios de comunicación en las contiendas electorales, los concesionarios paulatinamente fueron incrementando sus tarifas, lo que propició que los partidos políticos destinaran cada año más dinero a la compra de spots en radio y televisión. En el año 2000 el 54% del gasto electoral se

concentró en prensa, radio y televisión, lo que arrojó una derrama económica a favor de los corporativos de comunicación de 1200 mdp aproximadamente. Posteriormente, en 2003 los medios de comunicación se adueñaron de 668 mdp, es decir, 49% de los recursos con los que contaban los candidatos para su promoción.

Las elecciones del 2006 se caracterizaron por las altas cantidades de dinero que erogaron los partidos y candidatos en radio y televisión, en ellas, los partidos gastaron en la promoción de candidatos en medios electrónicos cerca del 55% del financiamiento público destinado a gastos electorales. En el periodo que comprendió del 19 de enero al 28 de junio de 2006 el monitoreo que realizó el IFE²⁰⁴ arrojó la existencia de al menos 142 358 promocionales en televisión, lo que equivalía a 841 horas de transmisión, de ellos el 28% correspondió a spots de candidatos a la presidencia, 29% genéricos y el resto para las campañas de diputados y senadores, en radio se detectaron 562,144 promocionales equivalentes a 3,155 horas, de las cuales, 42% correspondían a candidatos a la presidencia y 25% a genéricos.

PROMOCIONALES DETECTADOS EN TELEVISIÓN						
ELECCIONES 2006						
19 enero – 28 junio						
Partido Político o Coalición	Presidente de la República	Diputados	Senadores	Genéricos		TOTAL
CAPM	10425	13540	28554	7705	PRI 396 PVEM 45	60665
CPBT	16316	1465	2646	9496	PRD 708 Convergencia 95	30726
PAN	11904	2389	9114	14196		37603
PASC	206	0	0	586		792
PNA	1454	287	3163	7668		12572
TOTAL	40305	17681	43477	40895		142 358

* Tabla elaborada por el autor en base a datos del IFE ubicados en la colección de cuadernos de las elecciones federales 2006.

**Las elecciones del 2006 compitieron en Coalición el PRD, Convergencia y PT bajo el nombre de Coalición por el Bien de Todos (CPBT) y el PRI y PVEM bajo la denominación Coalición por México (CAMP).

*** En el caso de los promocionales genéricos se detecto que miembros de las diversas coaliciones emitieron spots de forma independiente.

²⁰⁴ El monitoreo en radio y televisión lo realizó la empresa IBOPE ACB México

PROMOCIONALES DETECTADOS EN RADIO						
ELECCIONES 2006						
19 enero – 28 junio						
Partido Político o Coalición	Presidente de la República	Diputados	Senadores	Genéricos		TOTAL
CAPM	59414	44017	68277	34215	PRI 470 PVEM 129	206522
CPBT	60410	10918	15467	29936	PRD 3403 Convergencia 6226	39565
PAN	106960	12865	32156	52045		204026
PASC	3199	452	12	809		4472
PNA	3368	2960	1391	13045		20764
TOTAL	233351	71212	117303	140278		562144
<p>**Tabla elaborada por el autor en base a datos del IFE ubicados en la colección de cuadernos de las elecciones federales 2006.</p> <p>**Las elecciones del 2006 compitieron en Coalición el PRD, Convergencia y PT bajo el nombre de Coalición por el Bien de Todos (CPBT) y el PRI y PVEM bajo la denominación Coalición por México (CAMP).</p> <p>*** En el caso de los promocionales genéricos se detectó que miembros de las diversas coaliciones emitieron spots de forma independiente.</p>						

Una de las diversas consecuencias que produjo la gran cantidad de propaganda electoral emitida en medios electrónicos, fue el declive del contenido de las campañas electorales. Los candidatos y partidos dejaron de lado la difusión de plataformas electorales,²⁰⁵ para privilegiar los promocionales de corta duración, dando paso al marketing político y a la difusión de la imagen del candidato.

Otra consecuencia de la gran cantidad de promocionales adquiridos, fue el trato diferenciado en tarifas que dieron los medios de comunicación a diversos partidos políticos por el alto número de spots adquiridos y su capacidad de negociación, lo que mermaba el principio de equidad en la contienda electoral.

Por último, los concesionarios de los medios electrónicos, en franca violación a la ley, no transmitieron los programas de los partidos políticos en los horarios de mayor audiencia y en

²⁰⁵ La ley se convirtió en letra muerta, los partidos no cumplieron con una de sus obligaciones establecidas en la norma reglamentaria, ya que debía destinar al menos el 50% del tiempo que disponían en televisión y radio, para divulgar sus plataformas electorales.

cobertura nacional, y en cambio, permitieron la contratación de terceros de spots con mensajes de tipo político-electorales.

Debido a todos estos problemas, uno de los principales ejes de la reforma electoral de 2007 lo constituyó el rediseño del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, lo que despertó, por diversos motivos, malestar entre los concesionarios. Los principales puntos de la reforma en la materia fueron:

- 1.- El reconocimiento del derecho que tienen los partidos políticos para acceder permanentemente a los medios de comunicación.
- 2.- Durante los periodos electorales y precampañas, se reconoce el derecho que tienen los partidos políticos y los candidatos para acceder a los tiempos con los que cuenta el Estado en los medios electrónicos.
- 3.- El IFE y las autoridades electorales de las diversas entidades federativas pueden acceder a los tiempos con los que cuenta el Estado en radio y televisión, para que realicen la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social.
- 4.- Se prohíbe expresamente que los partidos, candidatos o precandidatos contraten tiempos en radio y televisión.²⁰⁶
- 5.- Se eleva a rango constitucional la prohibición expresa, para que personas físicas o morales contraten espacios en radio y televisión con la intención de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de un determinado partido político o candidato a un cargo de elección popular.²⁰⁷
- 6.- Queda prohibido que canales de televisión o estaciones de radio se transfieran tiempos disponibles, tanto a nivel nacional como local o entre ambas.
- 7.- Se fija el tiempo total con el que cuentan los partidos políticos en radio y televisión para los periodos de precampañas y campañas electorales, federales y locales, así como el método y fórmula de distribución. Se hace lo propio con los tiempos con los que cuenta el IFE y los órganos electorales de las entidades federativas.
- 8.- Si existen remanentes del tiempo total asignado a los partidos políticos, queda a disposición del IFE. Los concesionarios no pueden hacer uso comercial de dichos remanentes.
- 9.- Se reconoce al IFE como la única autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión dirigido a los partidos políticos.

²⁰⁶ Artículo 41 Fracción III Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁷ Ídem.

- 10.- Se establecen pautas para la asignación de espacios en radio y televisión, para los partidos políticos, fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales.
- 11.- Se establece la facultad para que el Consejo General del IFE pueda ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria a las leyes.
- 12.- Se constituye el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral.
- 13.- Se establecen pautas para la elaboración de debates durante los procesos electorales.²⁰⁸
- 14.- Se establece que la Junta General Ejecutiva está facultada para expedir el reglamento de radio y televisión, con previa aprobación del Consejo General.

La adjudicación a los partidos políticos de espacios en radio y televisión dentro del tiempo gratuito con el que cuenta el gobierno, se realiza tanto para las campañas y precampañas locales y/o federales, como para los periodos en que no se concurre a elecciones. Para los procesos electorales federales, el IFE cuenta con 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, 41 le corresponden a los partidos políticos y los siete restantes, al Instituto y otras autoridades electorales. Estos tiempos se distribuyen en intervalos de una hora, pudiendo disponerse de hasta tres minutos en cada intervalo, en un horario que comprende de las 6 a las 24 horas. El tiempo que les corresponde a los partidos políticos se distribuye en base al número de mensajes: ya sea 30 segundos, 1 o 2 minutos. La fórmula de asignación persiste; el 70% se distribuye de manera proporcional a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el resto, de forma igualitaria. Es importante señalar el supuesto de un partido que recientemente ha adquirido su registro, en cuyo caso, el partido solamente cuenta con el tiempo que resulte de la distribución igualitaria. Del tiempo total disponible para los partidos políticos, 20 minutos son destinados a mensajes de 30 segundos (24 minutos en elecciones intermedias), 17 minutos en mensaje de 1 minuto y 4 minutos en mensajes de 2 minutos, estos últimos, exclusivamente para la elección de Presidente, y por lo tanto, únicamente los candidatos a la presidencia están facultados para acceder a ellos. En caso de concurrir a elecciones en que se renueven los poderes Ejecutivo y Legislativo, cada partido

²⁰⁸ En las campañas para Presidente, el IFE coordinará la realización de dos debates entre los candidatos, cuyo día y hora serán determinados por el Consejo General, respetando que el primero deberá tener lugar en la primera semana de mayo, y el segundo, a más tardar en la segunda semana de junio del año de la elección. Los debates debe ser transmitidos en vivo por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida. La señal deberá ser generada por el Instituto, por lo que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión podrán utilizarla de forma gratuita, y suspender durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales.

debe destinar al menos 30% de los promocionales a que tiene derecho, a divulgar la campaña de uno de sus candidatos a la Presidencia de la República o al Congreso de la Unión, quedando el resto a libre asignación.

Durante el periodo de precampañas el Instituto tiene la obligación de poner a disposición de los partidos políticos nacionales, 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.²⁰⁹ La mitad de los mensajes deben durar 30 segundos y el resto un minuto.

La distribución del tiempo en radio y televisión en los procesos electorales que se celebran en las entidades federativas se vuelve un poco complicada debido a que está integrada de dos momentos:

- 1.- Cuando las elecciones locales no coinciden con las elecciones federales: el IFE les asigna a las autoridades electorales locales 41 minutos diarios en cada estación y canal de televisión de cobertura en la entidad correspondiente²¹⁰. Estos minutos se distribuyen entre los partidos políticos con la misma fórmula de asignación empleada a nivel nacional, tomando en cuenta el porcentaje de votación obtenido por cada partido en la elección de diputados locales inmediata anterior.
- 2.- Cuando las elecciones locales coinciden con las elecciones federales: el IFE, por conducto de las autoridades locales correspondientes, destina 15 minutos en cada estación de radio y televisión locales. Cada partido puede determinar la distribución de los promocionales a los que tiene derecho en las campañas federales de diputados y senadores.²¹¹

Fuera de los periodos de precampaña y campaña, el IFE cuenta con el 12% del total de tiempo que el Estado dispone en radio y televisión. Dicho porcentaje se distribuye de forma igualitaria entre los partidos políticos hasta un 50%. El IFE utiliza el tiempo restante para sus propios fines o para las autoridades electorales locales. Cada partido político tiene derecho a utilizar el tiempo asignado en un programa mensual de cinco minutos, y el restante en mensajes de 20 segundos²¹², ambos en un horario que oscile entre las 6 y 24 horas.

²⁰⁹ En caso de precampañas locales, el Instituto pondrá a disposición de la autoridad electoral de la entidad que se trate, 12 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

²¹⁰ El artículo 62 fracción IV establece "Para los efectos de este capítulo se entiende por cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista."

²¹¹ Artículos 61 y 62 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²¹² Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es importante recordar que las reformas electorales que impactan en lo económico, carecen de sentido, si no repercuten en la equidad de la contienda electoral. Las elecciones de 2006 dieron a conocer a la opinión pública una serie de lagunas jurídicas que gestaron elecciones altamente polarizadas. Básicamente estos problemas se presentaron en tres vertientes:

- 1.- La publicidad que denigraba o insultaba a candidatos, partidos, dirigentes o funcionarios públicos
- 2.- La intromisión de funcionarios públicos en la contienda electoral, destacando la constante presencia mediática del presidente Fox y el proselitismo ilegal de terceros, especialmente del Consejo Coordinador Empresarial.

De acuerdo a datos que difundió la Comisión de Fiscalización, el 37% del total de spots emitidos a lo largo de la contienda electoral del 2006 -281,000 promos- se desconoce el nombre de la persona que los contrató. Lo anterior solo puede entenderse bajo uno de los siguientes supuestos:

- a) debido a un monitoreo con severos errores.²¹³
- b) debido a que los partidos no reportaron adquisiciones
- c) debido a que las televisoras transmitieron discrecionalmente spots que no reportaron a los partidos políticos.
- d) debido a que terceros contrataron espacios para difundir mensajes político-electorales a pesar de la prohibición ya existente.²¹⁴

En consecuencia, la reforma electoral de 2007 dotó al IFE con una serie de mecanismos de control en la materia, para evitar que se repitan fenómenos similares. Fenómenos que se presentaron principalmente por la falta de transparencia en la contratación de espacios en medios electrónicos y porque los concesionarios de radio y televisión incumplieron con los acuerdos que firmaron ante el IFE, lo que dificultó la tarea del Instituto para determinar la procedencia de los insumos que dieron origen a la avalancha de spots de “origen incierto”.

En respuesta a la intervención del Presidente Fox en la contienda electoral y la presencia excesiva de funcionarios públicos en los medios electrónicos, el legislador optó por prohibir la difusión de la imagen de todo funcionario público “Durante el tiempo que comprendan las

²¹³ El PRD alegó que la empresa Ibope no distinguió los spots contratados por el IFE de los adquiridos por los partidos políticos.

²¹⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, “La fiscalización y los spots” ensayo ubicada en el periódico El Universal, con fecha de 22 de mayo de 2007.

campañas electorales federales y locales, hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental... Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales...”.

La reforma constitucional de 2007 también prohíbe a cualquier persona física o moral, a título propio o por cuenta de terceros, contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir las preferencias electorales de los ciudadanos, es decir, sin importar que el mensaje sea a favor o en contra de un partido político y/o candidato.

Por último, aunque rebasa el objetivo de la presente Tesis, no podemos abstenernos de mencionar ciertas cuestiones relativas a la libertad de expresión. Asunto que enfrentó a los concesionarios de medios de comunicación y al Congreso de la Unión durante la redacción de la reforma constitucional en materia electoral y de su norma reglamentaria. Si bien algunos países como Estados Unidos privilegian la libertad de expresión, en países como el nuestro y Canadá se ha optado por restringir este derecho. Lo anterior invariablemente nos conduce a revisar la resolución que recayó sobre el expediente SUP-JDC-215/2005 emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto a la elección para Gobernador de Coahuila. En dicho caso, el candidato del PAN, el Senador Jorge Zermeño Infante, argumentó que un medio televisivo dio trato inicuo a su campaña, favoreciendo al candidato del PRI, lo que impactó en el resultado de la elección. Si bien las pretensiones fueron desestimadas por el Tribunal debido a que los hechos se imputaron a una televisora y no al PRI o su candidato,²¹⁵ por otro lado, se delinearon parámetros que limitan la libertad de expresión de los medios de comunicación en México durante el transcurso de las campañas electorales:

- a) El Tribunal dedujo que los medios de comunicación tiene la capacidad unilateral de presentar cualquier suceso, al tener libertad de seleccionar cuáles son las noticias y acontecimiento relevantes, por lo que pueden repetir y ampliar la información sin límites precisos, de igual manera tienen la capacidad de emitir opiniones que pueden poner en detrimento la capacidad o agenda de

²¹⁵ El Tribunal después de analizar diversas videograbaciones del programa “Nada tiene que callar” determinó que los conductores actuaron de forma parcial a favor del candidato del PRI pues prácticamente estuvieron haciendo proselitismo en su favor y llegaron a calificar de infantil, poco seria y como medida desesperada, la denuncia que interpuso el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN contra algunos maestros simpatizantes del PRI, sin embargo, el Tribunal determinó que no fue determinante en la elección, toda vez que la diferencia entre ambos candidatos era sustancialmente mayor al probable número de electores que tuvieron acceso al contenido de la televisora y en especial del programa en cuestión.

un candidato o partido político, lo que sin duda alguna influye en el electorado, sobretodo cuando asumen una posición.

- b) Por lo anterior, es que los medios deben respetar el principio de equidad en la contienda electoral, lo que les otorga un deber de cuidado en los contenidos que presentan, toda vez que deben preservar los derechos del ciudadano para que estos puedan ejercer su voto libre e informadamente, pero sobre todo en condiciones de equilibrio competitivo.
- c) Los medios de comunicación están sujetos a los límites que establece la Constitución relativos al respeto de los derechos de terceros.²¹⁶

Con estos antecedentes, previo a las elecciones de 2006, el IFE redactó los lineamientos que debían regir los contenidos político-electorales que presentaban los medios electrónicos en sus diversas transmisiones a lo largo del proceso electoral. A partir de 2007 la ley faculta al Comité de Radio y Televisión para dictar los lineamientos que deben procurar acatar los medios de comunicación durante los procesos electorales que acontezcan en adelante.²¹⁷

4.6 Precampañas

Durante la última década nuestro país ha vivido el surgimiento de un fenómeno conocido como precampañas. Durante las elecciones del año 2000, mucho tiempo antes del inicio de los procesos electorales legales, varios precandidatos iniciaron trabajos de campaña, con miras a los procesos internos de cada uno de sus partidos, destacándose aquellos que buscaban la candidatura a la Presidencia de la República.

La promoción que realizaron los candidatos de si mismos, estaba cimentada en una gran maquinaria publicitaria, para la que es necesario grandes sumas de dinero, fondos que invariablemente surgieron de la iniciativa privada, ya que no existía un método de asignación de

²¹⁶ Ver también SUP-JRC-175/2005 y los acumulados SUP-JRC-179/2005 y SUP-JRC180/2005

²¹⁷ Varias ocasiones los concesionarios de radio y televisión atacaron las reformas electorales emprendidas por los legisladores en 2007, vasta recordar la embestida que realizaron los medios de comunicación el 11 de septiembre de 2007 contra los senadores encargados de elaborar el proyecto de reforma. Aquel día, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión hizo uso de sus conductores y presentadores, sin importar si eran o no periodistas, con la finalidad de socavar los trabajos legislativos. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional en el Senado, los concesionarios condenaban la "partidocracia" y exigían someter a referendo la aprobación de la reforma constitucional. Posteriormente, durante la redacción de las reformas a la norma reglamentaria, los dueños de las concesiones en radio y televisión reiteradamente insistieron que se estaba atacando la libertad de expresión al establecer lineamientos de conducta para los medios de comunicación durante las elecciones.

fondos públicos. Estos flujos de dinero al no formar parte de la campaña electoral legalmente constituida, no eran contabilizados, por lo que aún hoy desconocemos el monto particular de cada donación, el monto general y el nombre de los donadores.

Aspirantes	Medios Impresos		Promocionales Radio			Televisión			Espectaculares
	Inserciones	Nacional	Promocionales	Horario Estelar	Horario Regular	Promocionales	Horario Estelar Nacional	Horario Regular Nacional	
Santiago Creel PAN	9	6	8586	2021	6565	1481	216	375	127
Felipe Calderón PAN	6	4	3731	878	2853	860	213	193	39
Andrés Manuel López Obrador PRD	71	26	652	194	458	214	24	105	6
Cauhtémoc Cárdenas PRD	5	3	-	-	-	-	-	-	-
Arturo Montiel PRI	36	18	6011	1254	4757	5231	1088	1648	124
Roberto Madrazo PRI	62	27	2013	304	1709	738	243	295	232
TOTAL	189	84	20993	4651	16342	8524	1784	2616	528

* La presente tabla fue realizada por el autor en base a datos del IFE ubicados en su página de internet.
 ** Los nombres de precandidatos en la tabla, es de aquellos dos que llegaron más fuertes a las últimas instancias de sus respectivos comicios internos, en los tres principales partidos de nuestro país.
 ***El monitoreo realizado por el IFE en radio, televisión y medios impresos corresponde del 1 de julio de 2005 al 18 de enero de 2006. No se detectaron promocionales de televisión del 1 al 18 de enero de 2006.
 **** Los espectaculares fueron muestreados del 15 de agosto al 31 de diciembre de 2005.

La disparidad que refleja el ejercicio anterior, se debe a que antes de la reforma de 2007, no existía denominación alguna que regulara los ingresos y gastos de los partidos políticos o sus candidatos en los periodos previos a los procesos electorales legalmente constituidos. Los procesos internos carecían de mecanismos de control, lo que permitía a particulares poder inyectar dinero a las precampañas sin ser detectados. Ejemplos como el caso de los “Amigos de Fox” resultan clarificadores. En las investigaciones emprendidas por la Comisión del Instituto Federal Electoral, se descubrió que la asociación llamada “Amigos de Fox”, recibía aportaciones de empresas de carácter mercantil, aportaciones provenientes del extranjero, del Poder Legislativo y otras de origen indeterminado, además de rebasar los límites legalmente establecidos en 13 casos de aportaciones individuales, lo que evidenció la vulnerabilidad de nuestro sistema de partidos. Después de modificar la resolución emitida por el IFE, la Sala

Superior del TEPJF fijó una multa al PVEM y PAN – que compitieron en coalición en aquellas elecciones- de 98,717.713.91 y 399,135,803.60 respectivamente, lo que sumó un total de \$497,853,517.51.5

Nuevamente el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral trataron de subsanar las lagunas en la materia. El TEPJF determinó que todos aquellos actos de promoción que realizara un candidato después de haber sido declarado ganador en el proceso interno de su partido, y antes de que dieran inicio oficialmente las campañas electorales, se conocerían como “actos anticipados de campaña”, los cuales estaban prohibidos. De lo anterior, se difiere que los gastos emitidos antes de este periodo, debían ser considerados como gastos de campaña, en otras palabras, los procesos internos no son actos anticipados pero si forman parte de la contienda electoral.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación apuntó que en caso de precampañas “no pueden operar las mismas reglas que en las campañas electorales, respecto de la forma en que puede obtenerse el financiamiento, circunstancia que debe sujetarse a las modalidades que la legislación aplicable establezca para su origen, destino y aplicación, así como el tope de los gastos y su posterior fiscalización.”²¹⁸ La SCJN determinó que los precandidatos pueden realizar proselitismo siempre que dirijan su campaña a la obtención de la candidatura de su partido y no la obtención del voto del ciudadano.

En este orden de ideas, previo a las elecciones de 2006, el Consejo General del Instituto Federal Electoral optó por modificar el Reglamento que establecía los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, con la intención de solventar las lagunas que existían en materia de precampañas. Por primera vez, el IFE escrutó grandes cantidades de dinero vinculado a las precampañas, para ello, los partidos debían reportar en sus informes anuales todos los gastos e ingresos en que incurrieron cada uno de los aspirantes a candidatos.

²¹⁸ “PRECAMPAÑAS ELECTORALES. LA OBTENCIÓN DE SU FINANCIAMIENTO DEBE SUJETARSE A LAS PREVISIONES DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA.”, Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis P/J70/2004, S. J. F. y su Gaceta, septiembre de 2004, p. 818

Las principales adiciones que el IFE realizó a su Reglamento de Fiscalización fueron:

- a) Los partidos debieron haber entregado informes que contemplaron los ingresos y gastos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a Presidente de la República.
- b) Para la revisión de estos informes, la Comisión de Fiscalización del IFE siguió un procedimiento equiparable a la revisión de los informes de campaña.
- c) En el informe anual que entregaron los partidos políticos, debían reportar los ingresos y gastos aplicados a los procesos internos para la selección de candidatos a Diputados Federales y Senadores.
- d) Adicionalmente, los partidos debían presentar informes de los procesos internos de selección de sus candidatos a Diputados y Senadores, que debían coincidir con los informes anuales.
- e) Cada uno de los partidos políticos tenía que presentar un reporte detallado, de los tiempos, producción, costos, lugar y hora de exhibición de la publicidad que se presentó en radio, televisión, internet, salas de cine, inserciones en prensa y espectaculares de cada uno de sus militantes que contendieron en las elecciones internas.

El ejercicio implementado por el Consejo General del IFE en las elecciones de 2006, derivó en sanciones administrativas para el PAN, PRI, PRD, PVEM y PASC²¹⁹ por presentar irregularidades en los estados financieros de sus procesos internos. Por lo tanto, era evidente para el legislador, que existía una apremiante necesidad de regular los procesos de elección interna de los partidos políticos, en este sentido, y como primer paso, la reforma electoral de 2007 definió a las precampañas como el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido,²²⁰ en consecuencia, la reforma electoral considera como actos de precampaña electoral; las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos actos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

²¹⁹ El Consejo General sancionó el 15 de marzo de 2006 al PAN y al PRI con 920.42 y 312.67 millones de pesos respectivamente, posteriormente el 15 de mayo del mismo año, sancionó al PRD con 1675.40 millones de pesos, PVEM 68.94 millones de pesos y al PASC con 881.29 millones de pesos.

²²⁰ Artículo 212 Fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

La reforma electoral de 2007 establece por primera vez plazos concretos para la celebración de los procesos internos de los partidos políticos. Las contiendas internas para elegir candidatos a las elecciones intermedias no pueden durar más de 40 días y 60 en elecciones presidenciales. En el primer supuesto, los procesos internos deben dar inicio la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección y la cuarta semana de enero del año de la elección hablando del segundo caso,²²¹ en ambos casos, las precampañas dan inicio al día siguiente en que se aprueba el registro interno de los precandidatos.

La reforma electoral de 2007 otorga tiempo en radio y televisión a los precandidatos para su promoción, por lo tanto, están sujetos a los mecanismos de control en la materia y son proclives a ser sancionados. En este orden de ideas, cuando un aspirante incurre en alguna infracción se le debe sancionar con la negativa de su registro como precandidato, o en su caso, con la cancelación de dicho registro. Al igual que las asignaciones para gastos electorales, los gastos de precampañas están sujetos a un tope de gastos. Dicho tope lo determina el Consejo General del IFE en noviembre del año previo al de la elección y equivale al 20% del establecido para las últimas campañas electorales.²²²

En cuanto a la fiscalización de las precampañas, el legislador retomó varias de las medidas emprendidas por el Consejo General del IFE para las elecciones del 2006, entre las que destacan:

- 1.- Cada uno de los candidatos debe entregar un informe de ingresos y gastos de precampaña al órgano interno de su partido.
- 2.- Cada partido debe entregar a la recién creada Unidad de Fiscalización, los informes de ingresos y gastos de cada uno de los precandidatos que hubiesen participado.
- 3.- Los partidos deben informar los nombres y datos de localización de los precandidatos que no hayan cumplido con la obligación de presentar el informe.²²³
- 4.- Los informes deben ser presentados ante la Unidad de Fiscalización, en los 30 días posteriores a la conclusión de los procesos de selección interna de candidatos.

²²¹ De acuerdo a la fracción III del artículo 211 los precandidatos no pueden realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas, la violación se debe sancionar con la negativa de registro como precandidato

²²² En caso que un precandidato rebase el tope de gastos de precampaña es sancionado con la cancelación de su registro, o en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido.

²²³ El precandidato que incumpla con la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de campaña en el plazo establecido no puede ser legalmente registrado como candidato.

5.-En el informe anual, los partidos deben reportar los gastos efectuados con motivo de las precampañas.

6.- La Unidad de Fiscalización debe revisar los informes y emitir un dictamen por cada partido político, si considera que existe una infracción, debe proponer al Consejo General las sanciones que considere convenientes, especificando las irregularidades encontradas.

4.7 Mecanismos de control

4.7.1 Límites y prohibiciones que contempla el sistema de financiamiento a partidos políticos en México

Nuestro régimen de financiamiento cuenta con una amplia referencia a límites y prohibiciones a los que están sujetos los partidos políticos, tanto para allegarse de fondos, como para los gastos en los que incurren. La reforma electoral de 2007 lejos de disminuir la cantidad de restricciones con las que los partidos políticos se presentaron a las elecciones de 2006, estableció un mayor número de límites y prohibiciones, que incluso se han propagado a los concesionarios de medios de comunicación y a los particulares.

La reforma electoral de 2007 presenta las siguientes prohibiciones:

- 1.- Está prohibido que los partidos políticos acepten aportaciones o donativos, en dinero o en especie, que procedan de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- 2.- Están prohibidas todas las aportaciones que puedan realizar las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, en favor de los partidos políticos
- 3.- Están prohibidas las aportaciones provenientes del extranjero y/o de organismos internacionales.
- 4.- Están prohibidas las aportaciones de ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta en favor de cualquier partido político.
- 5.- Están prohibidas las aportaciones de personas que viven o trabajan en el extranjero en favor de cualquier partido político.
- 6.- Están prohibidas las aportaciones de cualquier empresa de carácter mercantil.
- 7.- Está prohibido que los partidos políticos acepten aportaciones anónimas.

8.- Siendo una novedad de la reforma electoral de 2007, los partidos políticos, candidatos y precandidatos tienen prohibido contratar por sí mismos o mediante un tercero, espacios en los medios de comunicación.

9.- Los partidos políticos, candidatos y precandidatos deben de abstenerse de pronunciar improperios en contra de otros partidos, candidatos, precandidatos e instituciones del Estado mexicano en toda su propaganda político-electoral.

10.- Está prohibido que los particulares contraten espacios en los medios electrónicos de comunicación.

La reforma electoral de 2007 mantuvo los mismos parámetros adoptados en 1996 en cuestión de límites al financiamiento privado, tal y como lo demuestra el siguiente cuadro:

1996	2007
Los partidos políticos no pueden recibir anualmente aportaciones en dinero, de simpatizantes, por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias.	Los partidos políticos no pueden recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes, por una cantidad superior al 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior.
Cada persona física o moral facultada para ello, tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias.	Cada persona física o moral facultada para ello, tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias.
	La suma que cada partido puede obtener anualmente de aportaciones de su militancia, de las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten y de los simpatizantes, no puede ser mayor al 10% anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección inmediata anterior.

La norma electoral que nació del proceso legislativo de 1996, no prohibía expresamente a los candidatos, militantes y/o simpatizantes “realizar más de una aportación en efectivo que se encuentre dentro de los límites referidos”²²⁴, sin embargo, el TEPJF determinó que esto no necesariamente significaba que fuera factible realizar aportaciones de manera fraccionada, “ya que implicaría burlar el sentido de la norma relativa”, de caso contrario, era evidente que los recursos totales superarían el límite permitido. Considerando estas tesis jurisprudenciales en la materia, el legislador en 2007 determinó que las aportaciones en “dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos...”

El artículo 229 fracción I del COFIPE establece que²²⁵ “Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General”²²⁶. Ahora tomando en cuenta que la fórmula para el cálculo del financiamiento público fue modificada, era lógico pensar que la forma en que se determinan los topes de gastos de campaña, también sufrirían modificaciones:

²²⁴ “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.” Sala Superior, Tesis S3ELJ 15/2005, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 791

²²⁵ Artículo 182-A fracción I del COFIPE de 1996

²²⁶ El artículo 229 fracción III del al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que no se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

Tipo de elección	1996	2007
Presidente	Se recuperaba el costo mínimo para la campaña de diputados para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, se multiplicaba por 2.5 y el resultado a su vez, se multiplicaba por 300, que representaban los distritos electorales existentes, posteriormente se dividía entre los días que duraba una campaña de diputado y finalmente se multiplicaba por los días que duraba una campaña para Presidente de la República.	El tope gasto de campaña es equivalente al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial
Diputados	Se retomaba el costo mínimo de campaña para diputados y se multiplicaba por el factor 2.5 y su respectiva actualización	El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa es la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre 300. En caso que solo se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad anterior, será actualizada al índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal.
Senadores	Se tomaba el costo mínimo de campaña establecida para Senadores, con la aplicación de la actualización, de acuerdo al índice nacional de precios al consumidor, posteriormente se multiplicaba por el factor 2.5, que a su vez se multiplicaba por el número de distritos electorales en los que se dividía la Entidad federativa que correspondiera, con la condición que el máximo monto a ser multiplicado era por 20 distritos.	El tope máximo para gastos de campaña se obtiene de multiplicar la suma del tope de gastos de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprende la entidad que se trate, con la consideración, que en ningún caso el número de distritos que se considerará sea mayor de 20.

4.7.2 Fiscalización

La reforma electoral de 2007 recuperó las experiencias que años recientes han vivido el TEPJF y el IFE en materia de fiscalización, y como resultado, se desarrolló un sistema más completo y concreto. La fiscalización de las finanzas partidarias se lleva a cabo en tres etapas: la fiscalización interna, el desarrollo de reportes y la revisión que realiza el órgano electoral competente de los mismos.

La fiscalización interna de los partidos políticos está a cargo de un órgano independiente y estructurado, responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, cuyas características, modalidades y formas de constitución corren en responsabilidad del propio partido. De acuerdo a las normas electorales de segunda generación, el órgano interno de fiscalización debía elaborar dos tipos de informes, uno de forma anual por el ejercicio de sus actividades ordinarias y permanentes, y el otro encaminado a las campañas electorales de sus candidatos, sin embargo, como parte de las reformas electorales emprendidas en 2007, ahora los partidos también deben presentar un informe trimestral de avance del ejercicio y otro, de precampaña. En todos los casos, el partido debe establecer el origen y monto de los ingresos recibidos -sin importar la modalidad de financiamiento- y el destino de los mismos.

INFORMES	
INFORME ANUAL²²⁷	INFORME DE CAMPAÑA²²⁸
<ul style="list-style-type: none"> - Se deben presentar a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte. - Se deben reportar los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio correspondiente. - Se debe presentar, junto al informe, el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles que son propiedad del partido. - Los informes deben estar autorizados y firmados por el auditor externo que el partido designe. - Se deben reportar los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos de los partidos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - El informe final se debe presentar a más tardar dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral y un informe preliminar, con datos del 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros 15 días de junio del mismo año. - Se debe reportar el origen de los recursos que se han utilizados para financiar los gastos correspondientes, así como el monto y destino de dichas erogaciones. - Se debe presentar un informe por cada candidato en cada una de las elecciones a que concurra el partido. - Se deben especificar los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado.
INFORME TRIMESTRAL DE AVANCE DE EJERCICIO²²⁹	INFORME DE PRECAMPAÑA²³⁰
<ul style="list-style-type: none"> - Se deben presentar a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda. - Se debe reportar el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda - Se suspenderá este informe durante el año en que los partidos concurran el proceso electoral federal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los informes deben presentar a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña. - Cada partido político debe presentar un informe de precampaña para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de campaña, especificando el origen y monto de los ingresos y gastos realizados.

El partido debe mantener su registro contable de forma clara, donde se separen los ingresos en especie y en efectivo, en el caso de los egresos, deben estar soportados por la documentación original. Como parte de la contabilidad de los partidos políticos, el órgano encargado de las finanzas internas, debe llevar a cabo una balanza de comprobación anual nacional, la cual esta conformada por las balanzas mensuales que debe realizar su Comité ejecutivo nacional, sus

²²⁷ Artículo 83 fracción I b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²²⁸ Artículo 83 fracción I d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²²⁹ Artículo 83 fracción I a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²³⁰ Artículo 83 fracción I c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

comités directivos estatales, fundaciones e institutos de investigación y toda organización adherente al partido.

Cuando los partidos se encuentren en periodos de campaña o precampañas electorales, cada uno debe abrir una cuenta bancaria diferente para administrar las diversas candidaturas y precandidaturas a Presidente de la República, diputados y senadores. Cada cuenta es manejada mancomunadamente por las personas que designa el candidato y que autoriza el órgano de finanzas del partido. En caso de que las cuentas sean manejadas de forma centralizada, se hace a través de las cuentas del Comité ejecutivo nacional o de los comités directivos estatales.

Ahora bien, la reforma electoral de 1996 había establecido que los partidos políticos tenían la obligación de comprobar todos los gastos que habían realizado en radio y tv, sin embargo, debido a que la reforma electoral de 2007 prohíbe a los partidos contratar espacios en medios electrónicos, los partidos políticos solo deben comprobar los gastos publicitarios que realizan en prensa, en anuncios espectaculares y salas de cine.

La tercera etapa del proceso de fiscalización inicia cuando los partidos políticos entregan sus informes a la Unidad de Fiscalización del IFE. La Unidad de Fiscalización cuenta con 60 días para revisar los informes anuales y de precampaña y 120 días para revisar los informes de campaña. Si la Unidad advierte la existencia de algún error u omisión en los informes, le notifica al partido, para que en un plazo no mayor a 10 días, el partido presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes²³¹. A su vez la Unidad tiene facultad para solicitar al partido toda la documentación que considere necesaria para comprobar la veracidad del contenido de los informes. Ante el incumplimiento de esta obligación, el TEPJF determinó que invariablemente se estaría actualizando una infracción a la norma, lo cual admitiría la imposición de una sanción²³².

²³¹ Esto constituye una carga procesal para el partido, por lo que al desatenderla, el interesado deja de ejercer su derecho de audiencia para subsanar o aclarar lo conducente, por lo que se produce la afirmación del error o falta advertida, lo que hace factible que el partido político sea acreedor de una sanción. "FISCALIZACIÓN ELECTORAL. REQUERIMIENTOS CUYO INCUMPLIMIENTO PUEDE O NO ORIGINAR UNA SANCIÓN." Sala Superior, tesis S3EL 030/2001, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 588

²³² Ídem.

Las pruebas que pueden aportar los partidos en esta etapa son:

- a) Las pruebas documentales públicas tienen valor probatorio pleno salvo prueba en contrario respecto a su autenticidad o veracidad.
- b) Las pruebas documentales privadas, técnicas, presuncionales legales y la instrumental de actuaciones se constituyen en prueba plena cuando el Consejo General a si lo determine. La verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí solamente generan convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados. Todas las pruebas para que sean aceptadas deben ser ofrecidas o aportadas dentro de los plazos legales, con excepción, claro esta, de pruebas supervenientes.²³³

Una vez que el partido ha expresado lo conducente, la Unidad de Fiscalización le informa si las aclaraciones o rectificaciones hechas subsanan los errores u omisiones encontrados, de caso contrario, le otorga al partido un plazo de 5 días improrrogables para que los subsane. Una vez vencido el plazo, la Unidad cuenta con 20 días para elaborar un dictamen consolidado, que debe presentar al Consejo General del IFE dentro de los tres días siguientes a su conclusión. A grandes rasgos dicho dictamen debe contener:

- 1.- El resultado y las conclusiones a las que ha llegado la Comisión, como producto de la revisión de los informes.
- 2.- Si se presentan, es necesario mencionar los errores o irregularidades encontradas.
- 3.- Las aclaraciones o rectificaciones que hayan realizado los partidos políticos a los informes.

²³³ El TEPJ determinó que la póliza de cheque “no es suficiente para comprobar un gasto que realizó una agrupación política, ya que dichos documentos tienen la finalidad de ser una referencia contable de los cheques emitidos por la entidad, pero en manera alguna acreditan, para efectos de la revisión de los informes, la erogación o gasto en si mismo... por otro lado las pólizas de los cheques deben conservarse anexas a la documentación comprobatoria. En este sentido, si la agrupación política sólo exhibe pólizas de cheques, sin la documentación comprobatoria del respectivo gasto, no puede estimarse que cumplió con su deber legal de entregar la documentación que la autoridad fiscalizadora requirió, porque, en todo caso, sólo acreditaría que se elaboró un cheque y se llevó a cabo un registro contable respectivo, pero en manera alguna habría constancia de que se realizó la erogación, ya que para ello es necesario acreditar que una persona expidió, a nombre de la agrupación política, los documentos con los requisitos fiscales que prueben la realización del gasto reportado”. “CHEQUES. VALOR PROBATORIO DE LA PÓLIZA PARA EFECTOS DE FISCALIZACIÓN.” Sala Superior, Tesis S3EL 020/2003, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 397

El Consejo General debe emitir una resolución y, en su caso, dictar las sanciones correspondientes. Los partidos políticos pueden impugnar la resolución del Consejo General ante el Tribunal Electoral. Independientemente de lo anterior, el Consejo debe publicar en la página de Internet del Instituto, el dictamen y la resolución del TEPJF.

4.8 Autoridades encargadas de conducir y ministrar el financiamiento a partidos políticos en México

Todo sistema de financiamiento de partidos políticos requiere de autoridades rectoras en las cuales se depositen las funciones administrativas, organizativas y jurisdiccionales. En México se sigue un sistema conjunto debido a que las funciones se reparten entre dos órganos rectores. El primero de ellos es el Instituto Federal Electoral quien es el responsable de organizar las elecciones. El IFE es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.²³⁴ Siendo el IFE una autoridad pluripersonal y de control interno, la reforma electoral de 2007, le otorgó la facultad exclusiva para administrar el tiempo que goza el Estado en radio y televisión en favor de los partidos políticos.

La otra autoridad electoral, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en conformidad con el artículo 99 de la Constitución, es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, lo que lo caracteriza como una autoridad de control externo.

A pesar de que el IFE y el TEPJF son las principales autoridades en materia electoral en nuestro país, se auxilian de varias dependencias para cumplir con sus objetivos, como lo son: la Cámara de Diputados²³⁵, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

²³⁴ Artículo 106 fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²³⁵ Al respecto el artículo 3 del COFIPE señala: “La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.”, sin embargo, no podemos negar que en la práctica son diversas las instituciones que han contribuido al ejercicio del sistema de partidos y de forma particular, al régimen de financiamiento de partidos políticos.

4.8.1 Instituto Federal Electoral

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Instituto Federal Electoral es autoridad en materia electoral, es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, de carácter permanente e independiente de sus decisiones y funcionamiento.

Entre sus principales objetivos está el de preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electorales, garantizar la celebración de elecciones y, como resultado de la reforma electoral del 2007, le corresponde fungir como única autoridad rectora en la administración del tiempo con el que cuenta el Estado en radio y televisión, para destinarlo a fines político-electorales.

El IFE funciona estructuralmente a tres niveles, en primer lugar están los órganos centrales cuyo ámbito de aplicación es principalmente a nivel federal, posteriormente encontramos a los órganos locales –también conocidos como delegaciones- y por último, los órganos distritales o subdelegacionales. Los órganos centrales del IFE están conformados por el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, la recién creada Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las diversas direcciones ejecutivas permanentes, que hasta el momento son: Dirección Ejecutiva de Administración, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. De estos, los que intervienen directamente en el sistema de financiamiento de partidos políticos son; el Consejo General y su Presidente, la Junta General Ejecutiva, la Unidad de Fiscalización de los Recurso de los Partidos Políticos y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, por lo que nos dedicaremos exclusivamente a su rápido estudio, prevaleciendo los tópicos que tengan relación con las finanzas partidarias.

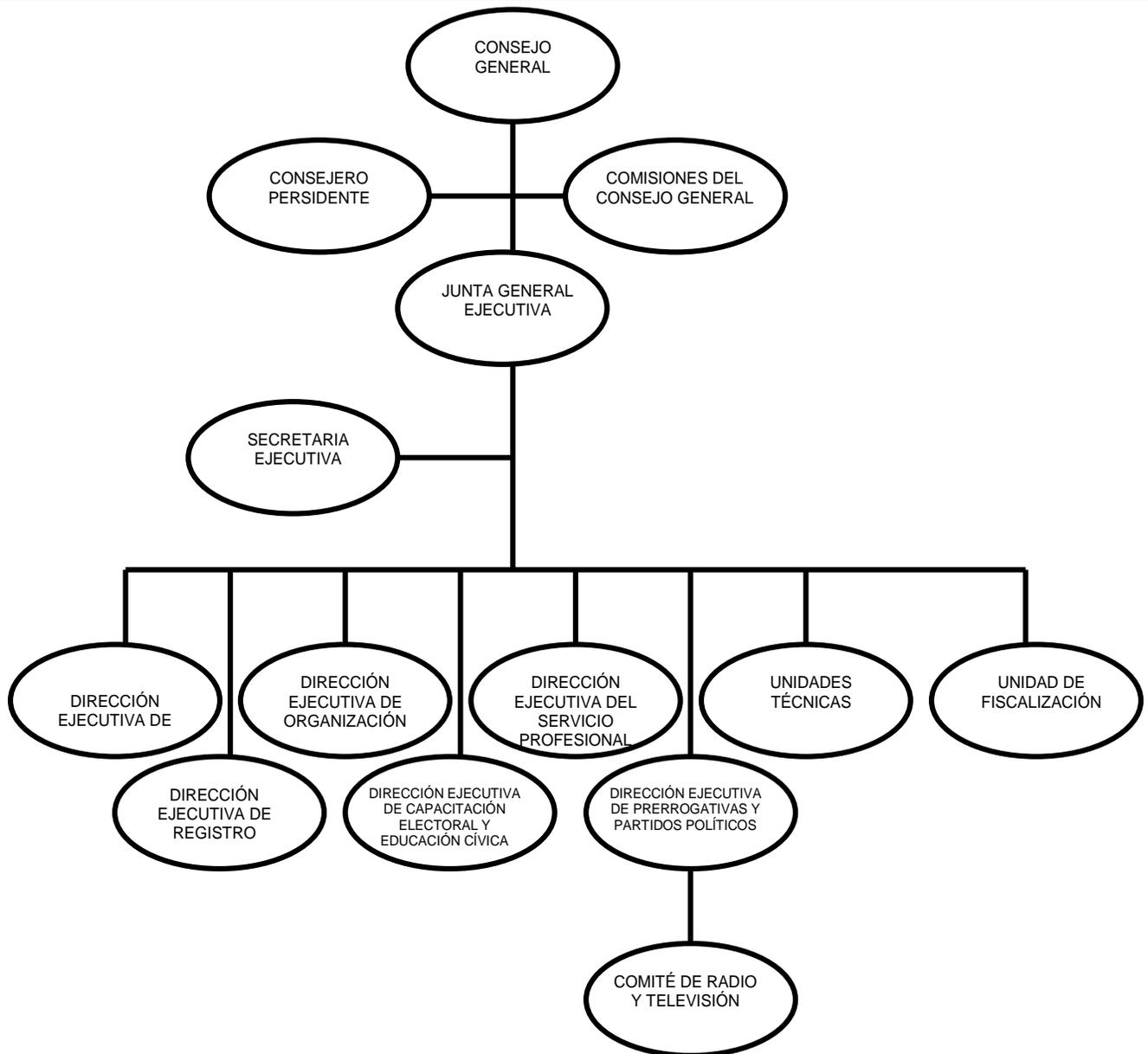
El artículo 109 del COFIPE establece que “El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral...”; esta integrado por un Consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo; cada uno de los consejeros electorales es elegido para nueve años por el

voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. El Presidente del Consejo dura en su cargo seis años y puede ser reelecto por una sola ocasión.²³⁶ Tanto los consejeros del Poder Legislativo como los representantes de los partidos políticos cuentan con voz al interior del Consejo, pero no con voto.

Entre las principales atribuciones con las que cuenta el Consejo General en materia de financiamiento de partidos están: designar a los Directores Ejecutivos del Instituto y al director general de la Unidad de Fiscalización, vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se apeguen a la ley, dictaminar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores, vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones que corresponda, resolver los recursos de revisión que le competen y conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

²³⁶ Producto de la reforma electoral del 2007, desaparece la figura de consejero presidente, y a partir de este momento, los consejeros se renovarán en forma escalonada y no podrán ser reelectos.

Estructura del Instituto Federal Electoral Órganos Centrales



El Presidente del Consejo General establece los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales para lograr su apoyo y colaboración en los ámbitos de sus respectivas competencias, convoca y conduce las sesiones del Consejo, propone a los directores ejecutivos y al titular de la Unidad de Fiscalización. Al Secretario le corresponde informar a los integrantes del Consejo sobre el cumplimiento de los acuerdos que tome dicho órgano, dar cuenta con los proyectos de dictamen de las comisiones, recibir y sustanciar los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos o resoluciones de los órganos

locales del Instituto, recibir y dar trámite a los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo e informar al Consejo de las resoluciones que le competan dictadas por el Tribunal Electoral.

Debido a que la nueva fórmula para el cálculo del financiamiento público esta basada en el padrón electoral, consideramos pertinente detallar algunos puntos respecto a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores quién se encarga de formar, revisar y actualizar el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, y establecer la coordinación necesaria con las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de obtener la información sobre el fallecimiento de los ciudadanos, o sobre pérdida suspensión u obtención de la ciudadanía.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos es la encargada de administrar y conducir el financiamiento a partidos políticos, en consecuencia -desde la promulgación de las normas electorales de segunda generación-, quedaron delimitadas perfectamente sus funciones como lo son; inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, ministrar el financiamiento público al que tienen derecho los partidos políticos nacionales, llevar acabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas a las que tienen derecho, apoyar las gestiones de los partidos políticos para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal, llevar un registro de los candidatos a los puestos de elección popular, y llevar acabo las actividades necesarias para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión, así como elaborar y presentar al Comité de Radio y Televisión las pautas para la asignación de tiempos a los partidos políticos.

Desde 1996 el IFE se había apoyado en la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para revisar los estados financieros de los partidos políticos, por lo que adquirió una vital importancia en el funcionamiento del Instituto. Por lo tanto, fue un paso lógico, que los legisladores al redactar las normas electorales de tercera generación, constituyeran formalmente un órgano que tuviera a su cargo la función fiscalizadora y cosechara los aportes que el Instituto ha logrado en esta última década.

En consecuencia, la reforma electoral determina la constitución de un órgano técnico del Consejo General del IFE que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que entreguen los partidos políticos, respecto al origen, monto, destino y aplicación de los

recursos que perciben por cualquier modalidad de financiamiento.²³⁷ La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos cuenta con autonomía de gestión y no esta limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario. Entre sus principales facultades²³⁸ están:

- 1.- Presentar al Consejo General el proyecto de reglamento en la materia y demás acuerdos que ayuden al cumplimiento de sus funciones, incluidos aquellos relativos a los procedimientos administrativos de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia.
- 2.-Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.
- 3.- Vigilar que los recursos de los partidos tengan un origen lícito.
- 4.- Recibir y revisar los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos.
- 5.- Requerir la información que considere necesaria para aclarar informes de ingresos y egresos, o bien, documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.
- 6.-Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros a las finanzas de los partidos políticos. Al respecto, el TEPJF²³⁹ determinó que la práctica de auditorías -refiriéndose a la Comisión de Fiscalización- implica la realización de una verdadera investigación, en donde puedan apoyarse las autoridades de los tres niveles de gobierno, además de poseer “la atribución expresa y explícita para vigilar el manejo de dichos recursos en forma tal que se asegure su aplicación estricta e invariable para las actividades señaladas por la ley, es claro que el inicio del procedimiento respectivo... no sólo puede originarse en la presentación de una queja o denuncia... sino que puede incoarse, cuando el ejercicio de sus atribuciones de vigilancia, la mencionada comisión, así lo determine, sin que ello le exima de fundar y motivar debidamente el acuerdo por el cual decida realizarlo de esa forma.”²⁴⁰.

²³⁷ Artículo 79 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²³⁸ Artículo 81 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²³⁹ “COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. ALCANCES DE SU FACULTAD INVESTIGATORIA EN EL TRÁMITE DE QUEJAS.” Sala Superior, tesis S3EL 073/2001, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 434

²⁴⁰ “COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. OFICIOSAMENTE PUEDE INICIAR Y SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO PARA CONOCER DE LAS IRREGULARIDADES EN MATERIA DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.” Sala Superior, Tesis S3EL 005/2004, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 436

- 7.- Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos.
- 8.- Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos.
- 9.- Proporcionar a los partidos políticos, la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones en la materia.
- 10.- Celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas.
- 11.- Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas -con relación a las operaciones que realicen con partidos políticos-, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido.

Como prueba fehaciente de la evolución de las normas electorales en nuestro país, por primera vez la reforma electoral de 2007 establece que al IFE no le es aplicable el secretario bancario, fiduciario y fiscal cuando esté en ejercicio de sus actividades fiscalizadoras. De esta manera, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos cosecha los esfuerzos que desempeñó el IFE durante 11 años para sortear los problemas a los que se enfrentó la entonces Comisión Fiscalizadora. Los logros que cosecha la Unidad de Fiscalización se fueron ganando paulatinamente mediante resoluciones emitidas por Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En su momento, el TEPJF determinó que a la Comisión de Fiscalización del IFE no le era aplicable el secreto fiscal²⁴¹, el secreto fiduciario del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito²⁴² y el secreto bancario estipulado en el artículo 117 de dicha norma²⁴³, por lo que podía solicitar a las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resultare para el cumplimiento de sus tareas. En este orden de ideas, podemos concluir que la Unidad de Fiscalización –como la Comisión en su momento- al realizar la revisión de la contabilidad de los partidos políticos, se constituye como una autoridad hacendaria federal con

²⁴¹ “SECRETO FISCAL. ES INAPLICABLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.” Sala Superior, Tesis S3EL 167/2002, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p.923

²⁴² “SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.” Sala Superior, Tesis S3EL 02/2003, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 298

²⁴³ “SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.” Sala Superior, Tesis S3EL 01/2003, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 296

finances fiscales, ya que materialmente realiza funciones que atienden a la hacienda pública federal, que en este caso comprende la administración, distribución, control y vigilancia del ejercicio de los recursos públicos que manejan los partidos políticos.

4.8.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En nuestro país se ha instrumentado un sistema de medios de impugnación y un órgano especializado para conducirlos, con el objeto de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad²⁴⁴ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fundamento en el artículo 99 de la Constitución, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en nuestro país, por lo tanto, le corresponde resolver las controversias en materia electoral.²⁴⁵

El Tribunal Electoral esta compuesto por una Sala Superior y cinco Salas Regionales²⁴⁶ ubicadas en cada una de circunscripciones plurinominales en las que se divide el país. Previo a la reforma electoral de 2007, las Salas Regionales actuaban de forma temporal, por lo que debían quedar instaladas a más tardar en la semana en que iniciaba el proceso electoral federal, para entrar en recesos a la conclusión del mismo, sin embargo, a partir de la reforma constitucional -con la finalidad de disminuir las cargas de trabajo que año con año se presentaban para la Sala Superior, aunado al hecho de que los magistrados de las salas regionales, percibían una retribución salarial fuera de los procesos electorales-, el artículo 99 de la carta magna se modificó, y ahora tanto la Sala Superior como las Salas Regionales del TEPJF funcionan permanentemente. La Sala Superior puede de oficio, a petición de parte o de algunas de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas, asimismo puede enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución.²⁴⁷

El Tribunal Electoral conduce sus actuaciones de acuerdo a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código

²⁴⁴ Artículo 94 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

²⁴⁵ El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”, es decir, en caso de que algún acto en materia electoral sea impugnado por cualquier medio, el acto sigue su curso en tanto se resuelve la impugnación, por lo tanto, los funcionarios impugnados pueden tomar posesión de sus cargos y desempeñar sus funciones en tanto el TEPJF no resuelva lo contrario.

²⁴⁶ La Sala Superior del TEPJF esta integrada por siete magistrados electorales, por su parte, cada una de las Salas Regionales esta integrada por tres magistrados.

²⁴⁷ Artículo 99 fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Reglamento Interno del TEPJF, la jurisprudencia que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la interpretación de preceptos constitucionales y la jurisprudencia que emana del propio Tribunal.²⁴⁸

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente, las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales, las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos, los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores y el Tribunal y sus servidores, y por último, la determinación e imposición de sanciones por parte del IFE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras.

Los medios de impugnación que contempla la ley son:

- 1.- Recurso de revisión: Busca garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.
- 2.- Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-electorales del Ciudadano
- 3.- Juicio de Revisión Constitucional Electoral: Cuya finalidad es garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas
- 4.- Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores
- 5.- Recurso de reconsideración
- 6.- Juicio de inconformidad
- 7.- Recurso de Apelación: Garantiza la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. Durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales y durante la etapa de preparación del proceso electoral, el recurso es procedente para impugnar las resoluciones que recaen a los

²⁴⁸ El Tribunal emite jurisprudencia cuando la Sala Superior sostiene en tres sentencias no interrumpidas, por otra en contrario, el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, cuando las Salas Regionales sostengan en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, el mismo criterio y la Sala Superior lo ratifique, o bien, cuando la Sala Superior resuelva contradicciones de criterios, sostenidos entre dos o más Salas Regionales, o entre éstas y la propia Sala Superior.

recursos de revisión y los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del IFE que no sean impugnables mediante el recurso de revisión. Generalmente es este recurso el que se utiliza en materia de financiamiento a partidos políticos ya que es procedente en cualquier momento para impugnar las decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.²⁴⁹

4.9 Régimen de sanciones

El sistema de financiamiento a partidos políticos de nuestro país cuenta con diversas sanciones que obedecen a distintos supuestos para una variedad de sujetos. Los sujetos que pueden incurrir en alguna infracción en materia de financiamiento y -por lo tanto- hacerse acreedores a una sanción son: los partidos políticos, las agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos, candidatos, cualquier persona física o moral, observadores electorales, autoridades o servidores públicos, notarios públicos, extranjeros, concesionarios y preemisarios de radio o televisión, organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político, sindicatos y ministros o asociaciones de cualquier religión.

El sistema electoral mexicano contempla sanciones de índole administrativo, pecuniario, electoral y penal. Las autoridades facultadas para imponer sanciones son el Consejo General del IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quién puede ratificar, modificar o revocar alguna decisión o acto tomado por el Consejo General del Instituto. En caso de delitos relativos al ámbito civil o penal, las sanciones son determinadas por los jueces competentes para ello, ya que el Consejo General del Instituto Federal Electoral aplica las sanciones administrativas en materia de financiamiento, con independencia de la responsabilidad civil o penal en la que pudieran incurrir los partidos políticos, dirigentes o candidatos.

²⁴⁹ El Tribunal estableció que “El acuerdo que rechaza la admisión de una prueba, en un procedimiento de queja instado por un partido político, en contra de otro, por violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de financiamiento, es una excepción a la regla general de procedencia del recurso de apelación,...en tanto que, por sí mismo, no origina el perjuicio irreparable por constituir una violación procedimental, que sólo produce efectos intraprocesales o interprocedimentales. En todo caso, el perjuicio definitivo se causa con el dictado de la resolución que desestime las pretensiones jurídicas del oferente de la prueba, porque es cuando puede apreciarse la influencia de la no aceptación del material probatorio, pues quizá, pese a la falta de la prueba, se acojan las pretensiones y así, la violación argüida, quedaría reparada... Aceptar la procedencia indiscriminada de recursos de apelación... violaría el postulado constitucional de impartición de justicia pronta, ante el posible abuso de que se combatiera cada determinación del órgano sustanciador, deteniéndolo y, por tanto, retrasando la solución de la problemática. Por ende, acorde con el principio procesal de economía, debe estimarse improcedente el recurso de apelación que se interponga contra esa clase de proveídos.”

**SANCIONES QUE CONTEMPLA LA REFORMA AL CÓDIGO FEDERAL
DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

Sujeto	Sanción	Supuesto
Partidos Políticos	Administrativa o pecuniaria que puede ir de la amonestación pública, una multa de diez mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, o con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público correspondiente a un periodo determinado.	En caso que un partido político incumpla con las resoluciones o acuerdos del IFE, desobedezca las prohibiciones y topes en materia de financiamiento y fiscalización, no presente los informes que correspondan, no atienda a los requerimientos de la Unidad de Fiscalización, realice actos anticipados de precampaña o campaña, realice actos de precampaña o campaña en el territorio extranjero, contrate espacios en radio o televisión, incumpla con las reglas para el manejo y comprobación de sus recursos o con la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos.
	Sanción de tipo pecuniaria que consiste en una multa por el doble de la cantidad señalada en el apartado anterior.	En caso que un partido político reincida en una de las conductas mencionadas en el apartado anterior.
	Multa	En caso que un partido político utilice frases que denigren instituciones u otros partidos políticos o que calumnien a alguna persona.
	Suspensión parcial de las prerrogativas.	En caso que un partido político reincida en el comportamiento descrito en el apartado anterior.
	Cancelación de registro.	En caso que un partido político despliegue reiteradamente conductas violatorias y graves.
Candidatos y precandidatos ²⁵⁰	Amonestación pública, multa de hasta cinco mil días de salario mínimo, pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado, o en su caso, la cancelación del registro del candidato.	Por realizar actos anticipados de precampaña o campaña, solicitar o recibir recursos de personas no autorizadas por el COFIPE, rebasar el tope de gastos de precampaña o campaña y/o omitir información en los informes o simplemente no presentarlos.
Concesionarios o preemisarios de televisión y radio ²⁵¹	Suspensión de transmisiones comerciales por un periodo de 1 a 36 horas.	En caso que los concesionarios o permisarios de radio y televisión reiteradamente vendan tiempo para difundir promocionales con mensajes político-electorales.
	Multa de hasta 100 mil días de salario mínimo vigente en el DF. En caso de concesionarios de radio será de hasta 50 mil días de salario mínimo. Si hay reincidencia la multa se puede duplicar.	En caso que un concesionario o preemisario no transmita los mensajes y programas de los partidos políticos y autoridades electorales a los que esta obligado por ley, en los días y horarios establecidos por el IFE.

²⁵⁰ Por vez primera en nuestro país se configuran sanciones en el ámbito político-electoral para los precandidatos y candidatos que infrinjan la ley electoral. Antes de la reforma de 2007, generalmente los candidatos que infringían una norma en materia electoral, preferían pagar la multa correspondiente en lugar de sustraerse de desplegar la acción, ya que le otorgaba una ventaja en la contienda electoral.

²⁵¹ El Código de 1996 prohibía a los concesionarios de radio y televisión vender espacios en medios electrónicos a entes privados para la difusión de mensajes político-electorales, y a los particulares contratar espacios en radio y televisión con fines políticos, sin embargo, debido a que dichas prohibiciones carecían de sanción, convertían la letra en una ficción jurídica, lo cual, tuvo a bien modificar el legislador en 2007.

Particulares	Amonestación Pública	Ciudadanos, dirigentes o afiliados a los partidos políticos y cualquier persona física o moral que viole lo dispuesto en el Código o compren tiempo en radio y televisión para difundir mensajes político-electorales.
	Multa hasta de 500 días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal. ²⁵²	Ciudadano o dirigentes y afiliados que realicen aportaciones que violen lo dispuesto en el Código o compren tiempo en radio y televisión para difundir mensajes político-electorales.
	Multa de hasta cien mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal.	Personas morales que realicen aportaciones que violen lo dispuesto en el Código o compren tiempo en radio y televisión para difundir mensajes políticos electorales.

Para que una sanción se pueda individualizar (acreditar a un sujeto de derecho), la autoridad electoral debe tomar en cuenta las circunstancias que rodean la violación de la norma administrativa, entre otras, la gravedad de la falta y la conveniencia de suprimir prácticas que violen el COFIPE; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Debido a que en las anteriores generaciones de normas electorales, las sanciones se enfocaban solamente en los partidos políticos, los procesos sancionadores se han especializado en este rubro. En 1996 existían dos procedimientos sancionadores similares en los artículos 49-A y 270 del COFIPE; el último procedimiento constituía la regla general en materia disciplinaria y de imposición de sanciones, del cual se deriva el “procedimiento sancionador ordinario” que establece el Capítulo Tercero de la reciente reforma al COFIPE, mientras que el otro, se configuraba como el procedimiento de revisión y sanción de los informes que presentaban los partidos²⁵³ y que ahora, esta debidamente delimitado en el artículo 84 del COFIPE.

²⁵² El 3 de octubre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Sentencia que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucional 61/2008 y sus acumulados, declarando la invalidez de las fracciones II y III, inciso d), párrafo 1, del artículo 354 del COFIPE, únicamente en la porción normativa que dice: “con el doble del precio comercial de dicho tiempo”, por tratarse del establecimiento de una multa fija agravada.

²⁵³ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que el Instituto Federal Electoral al imponer sanciones a los partidos políticos por infracciones en materia de financiamiento, no estaba obligado a seguir el procedimiento genérico que estipulaba el artículo 270 del COFIPE de la reforma de 1996, toda vez que aquel procedimiento ubicado en el artículo 49-A contaba con características particulares que excluían al anterior. Dichas peculiaridades eran: a) Un órgano sustanciado: La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas tiene la función de llevar a cabo la revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos políticos. b) Finalidad única: La propia revisión de los informes que rindan los partidos

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO	
1996	2007
El procedimiento inicia a petición de parte o de oficio, este último cuando en ejercicio de sus funciones, algún órgano del IFE conozca de la presunta falta	El procedimiento puede iniciar a petición de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la conducta infractora.
Cualquier persona puede presentar queja o denuncia, de forma oral, escrita o por medios electrónicos, sin embargo, los partidos solamente pueden presentar queja o denuncia por escrito.	Cualquier persona podrá presentar queja o denuncia por escrito, en forma oral o por medios electrónicos, con excepción de los partidos políticos quienes deberán presentar las quejas o denuncias por escrito.
El Instituto emplazará al partido político o a la agrupación política, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga.	Admitida la queja o denuncia, la Secretaría emplazará al denunciado, sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias, concediéndole un plazo de cinco días para que conteste respecto a las imputaciones que se le formulan
Son admitidas como pruebas las documentales públicas, documentales privadas, técnicas, pericial contable, presunción legal y humana, instrumental de actuaciones. Solo son admitidas la confesional y testimonial, cuando son levantadas ante fedatario público recibidas directamente de los declarantes.	Son admitidas como pruebas las documentales públicas, documentales privadas, técnicas, pericial contable, presunción legal y humana, instrumental de actuaciones. Solo son admitidas la confesional y testimonial, cuando son levantadas ante fedatario público recibidas directamente de los declarantes.
La investigación cuenta con un plazo de 40 días, sin embargo, este puede ser ampliado de forma excepcional mediante acuerdo que señale las causas derivadas de la investigación.	El plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de 60 días, plazo que podrá ser ampliado de manera excepcional por una sola vez, has por un periodo igual, mediante acuerdo debidamente motivado que emita la Secretaría.
Una vez concluido el análisis e investigación de los documentos arrojados, el Secretario debe poner el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un plazo de 5 días manifieste lo que a su derecho convenga, transcurrido este plazo el Secretario procede a elaborar el proyecto de dictamen.	Concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la Secretaría pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un plazo de cinco días manifiestos lo que a su derecho convenga. Transcurrido el plazo procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
Será turnado a la Comisión, quién en caso de aprobarlo, lo remitirá al Consejo General del Instituto.	El proyecto será enviado a la Comisión de Quejas y Denuncias, quien en caso de aprobarlo, lo turnará al Consejo General.

Tomando en consideración las reformas en materia de radio y televisión, el legislador se vio forzado a trasladar el “procedimiento especial sancionador” a la norma reglamentaria en materia electoral. Este procedimiento fue una aportación del TEPJF que instituyó a partir de la

políticos. “SANCIONES A LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS POR INFRACCIONES A LAS REGLAS INHERENTES AL FINANCIAMIENTO.” Sala Superior, tesis S3EL 060/98, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005., p.916

resolución que recayó en el expediente SUP-RAP-17/2006.²⁵⁴ El objetivo del “procedimiento especial sancionador” es “prevenir o corregir conductas ilícitas, así como para tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral”. Este procedimiento es un procedimiento análogo al que se estipulaba en el artículo 270 del COFIPE de 1996, con la peculiaridad de que es un procedimiento expedito, creado con la intención de garantizar que el acceso a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución Política, no se vea mermada a causa del transcurso del tiempo. En su momento, el TEPJF consideró que el Consejo General del IFE tiene la facultad de actuar de oficio para iniciar un procedimiento administrativo en forma de juicio, con la intención de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, de acuerdo al Tribunal, el juicio debía estar regido por los principios de concentración, timidez y celeridad, lo que obliga a la autoridad a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible.

Al implementar en 2006 este procedimiento, el TEPJF dotó a los partidos de un medio idóneo al que podían recurrir para retirar la propaganda electoral que atentaba contra la vida personal, moral o integridad de un candidato. Sin embargo, su implementación carecía de criterios concretos y objetivos que ayudaran a determinar las sanciones correspondientes o a conducir su deliberación y estudio.²⁵⁵

En consecuencia, el legislador en la reforma electoral de 2007 determinó que el procedimiento especial lo debía instituir la Secretaria del Consejo General del IFE, de oficio o a petición de parte cuando se actualizara una infracción relacionada con:

- 1.- La distribución de tiempos en radio y televisión
- 2.- El carácter institucional que debe tener toda propaganda que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquiera de los tres órdenes de gobierno.
- 3.- Cualquiera de las normas relacionadas con la propaganda política o electoral.

²⁵⁴ Ubicado en www.trife.gob.mx, expediente SUP-RAP-17/2006, 5 de abril de 2006. Actor: Coalición Por el Bien de Todos, Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral, Magistrado Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.

²⁵⁵ Para mayor información consultar el cuaderno denominado “Justicia electoral” de la colección de cuadernos del proceso electoral 2006, elaborados por el Instituto Federal Electoral, en el se encuentra un apartado de los Procedimientos especializados que resolvió el Consejo General, las resoluciones dictadas, así como cuales fueron incoadas ante el TEPJF y la decisión que tomó esta autoridad al respecto, en cada uno de las impugnaciones realizadas. En total, el Consejo General del IFE, junto con la Junta General Ejecutiva, resolvió 18 procedimientos especializados.

Una vez admitida la denuncia, la Secretaría debe emplazar al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos que tiene lugar en un plazo de 48 horas posteriores a la admisión, la cual se lleva acabo de manera ininterrumpida y oralmente, en donde solamente se admiten las pruebas documentales y técnicas. La Secretaría debe formular un proyecto de resolución dentro de las 24 horas siguientes de haber concluido la audiencia, y presentarlo al Consejero Presidente, con la finalidad que el Consejo General conozca del proyecto y resuelva lo conducente. En caso que el Consejo General encuentre fundadas las denuncias, debe ordenar el retiro inmediato de la propaganda física y/o retirar del aire la propaganda que se ha estado transmitiendo.

Si el motivo de la denuncia se refiere a actos anticipados de campaña o precampaña, o a la difusión de propaganda que denigre o calumnie a una instancia, el procedimiento solo puede iniciar a petición de parte, la denuncia debe ser presentada ante el vocal ejecutivo de la Junta Distrital del Instituto que corresponda, quién debe llevar acabo el mismo procedimiento que el Secretario del Consejo General en los supuestos antes mencionados y presentar su proyecto de resolución ante el Consejo Distrital, cuya decisión puede ser impugnada ante los Consejos o juntas locales correspondientes.

El procedimiento denominado de Quejas sobre Financiamiento y Gastos de los Partidos Políticos ubicado anteriormente en el reglamento del IFE, se encuentra ahora regulado en el Capítulo Quinto del Título Primero del COFIPE:

- 1.- El procedimiento inicia cuando la Secretaría del Consejo General recibe la queja y la turna a la Unidad de Fiscalización. Toda queja debe ser presentada por escrito dentro de los cinco años siguientes a la publicación del dictamen consolidado en el DOF de los informes correspondientes al ejercicio de los hechos que se denuncian.
- 2.- La Unidad de Fiscalización debe notificar al partido denunciado del inicio del procedimiento, puede solicitar al secretario ejecutivo que instruya a los órganos ejecutivos, centrales o desconcentrados del Instituto para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben las pruebas necesarias, o bien, para que instruyan a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que obren en su poder, o para que le permitan obtener la información que se encuentre reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario. La Unidad de Fiscalización también puede requerir a particulares para que le proporcionen la información y documentos necesarios que lleven a buen término su investigación.

- 3.- Una vez concluido el paso anterior, la Unidad de Fiscalización emplaza al denunciado para que conteste por escrito lo que a su derecho convenga
- 4.- Al terminar la instrucción, la Unidad de Fiscalización elabora el proyecto de resolución correspondiente y lo presenta a la consideración del Consejo General.
- 5.- Las resoluciones que tome el Consejo General en materia de sanciones pueden ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, si este es el caso, el Consejo debe remitir junto con el propio recurso, el Dictamen Consolidado y el informe respectivo. Una vez que el TEPJF dicta su resolución, confirmando o modificando la decisión del Consejo General del IFE, el partido tiene la obligación de cumplir con la sanción a la brevedad.

Hasta este momentos hemos omitido referirnos a las faltas en que pueden incurrir los funcionarios públicos. La mayoría de las sanciones a las que pueden estar sujetos se encuentran estipuladas en el Código Penal Federal, sin embargo, la reforma electoral incorporó diversas infracciones a las que pueden incurrir los funcionarios públicos, por ejemplo:

- a) Omitir o incumplir con la obligación de prestar colaboración y auxilio, o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del IFE.
- b) Difundir por cualquier medio, propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, excepto la información sobre servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.
- c) Difundir propaganda durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social.
- d) Utilizar los programas sociales y sus recursos federales, estatales o municipales, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

El Código Penal Federal establece que todo aquel funcionario público que auxilie a algún candidato o partido político mediante la prestación de algún servicio, disposición de subordinados o cualquier forma de apoyo que no este de acuerdo a la ley, se le impondrá una pena que puede ir de los doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años,

esto también aplica para todo aquel funcionario público que destine “ fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato...” de manera ilegal; por otra parte, a todo funcionario de partido o miembro del comité de campaña, que acepte y/o utilice con conocimiento de causa, la aportación ilegal de un funcionario público, se le puede imponer de dos a nueve años de prisión.

Una de las herencias del proceso electoral federal de 1994 fue la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General; que nace a raíz de una solicitud del Consejo General del IFE en un Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994. La FEPADE con fundamento en el Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República tiene como objetivo la prosecución de delitos en materia electoral, garantizar el ejercicio libre del sufragio y el respeto a los derechos humanos.

Al frente de la FEPADE se encuentra un Fiscal Especializado quién tiene el nivel de Subprocurador. Para llevar acabo sus funciones, la FEPADE realiza convenios de colaboración con el IFE principalmente en tres áreas:

- a) En lo relativo a cultura de la democracia, educación cívica y prevención del delito.
- b) En la elaboración de trabajos y estudios de investigación académica.
- c) En actividades en el manejo y atención de denuncias de las que pudiera configurarse la comisión de delitos electorales.²⁵⁶ copias certificadas para la integración de un procedimiento administrativo que se tramite ante la autoridad electoral.

4.10 Información, divulgación y transparencia

La transparencia en materia de financiamiento de partidos políticos es el fin último de los mecanismos de control y por lo tanto, uno de los principales pilares sobre los que descansa toda la maquinaria del sistema político-electoral, por ello es importante recordar que la

²⁵⁶ En este apartado, el IFE se comprometió, en caso de tener conocimiento de algún hecho que pudiera constituir un delito en materia electoral federal, a presentar la denuncia correspondiente ante la Agencia del Ministerio Público de la Federación, por su parte, la FEPADE se comprometió a notificar al IFE las denuncias que le presenten y a solicitud del propio Instituto, expedir

producción de información pública, confiable y oportuna sobre el gasto de los partidos políticos, incrementa el debate público²⁵⁷ y la presión de la sociedad en la rendición de cuentas partidarias, lo que induce a los partidos y sus candidatos, a modificar sus conductas a riesgo de perder votos.

En este orden de ideas, el artículo 6 Fracción I de la Ley Federal sobre Medios de Impugnación establece el principio de máxima publicidad. De acuerdo a este principio, las instituciones públicas están obligadas a transparentar toda su documentación. Por ello, las dos autoridades que integran el sistema de financiamiento de partidos políticos en México, hacen del conocimiento público sus principales documentos, resoluciones, estudios y estados financieros.

El IFE publica los informes anuales y de campaña consolidados de los partidos políticos, las auditorias y verificaciones que ordena el Instituto, los resultados de los monitoreos a los medios de comunicación y cualquier queja o medio de impugnación que se haga valer ante él, por su parte, el TEPJF hace públicos cada una de sus resoluciones.

A contrario sensu, los partidos políticos se han rehusado en diversas ocasiones a integrarse a esta dinámica a pesar de que por su naturaleza, son entidades de interés público, y por lo tanto deberían estar obligados a acatar todas las disposiciones en materia de transparencia y publicidad. La reforma electoral de 2007, contrariamente a lo que nos quisieron hacer creer los legisladores, cerró más a los partidos políticos en sí mismo, ya que de acuerdo a la nueva norma reglamentaria, los ciudadanos pueden acceder a todos aquellos documentos que deseen consultar, siempre y cuando, cuente con ellos el IFE, en caso de que el Instituto no cuente con la información y/o documentos que le solicita el ciudadano, debe notificarle al partido para que le proporcione directamente al solicitante los datos requeridos, sin embargo, el partido puede negarse, si considera que la solicitud del ciudadano recae en una de las excepciones estipuladas en el COFIPE, ya que de acuerdo a esta norma reglamentaria, los partidos políticos solamente están obligados a dar a conocer:

- a) Documentos básicos.
- b) Las facultades de sus órganos de dirección.
- c) Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general aprobados por sus órganos de dirección.

²⁵⁷ Gruenberg, Christian, "Financiamiento transparente de la política: el papel de la sociedad civil", ubicado en Dinero y contienda político-electoral, Reto de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 454

- d) El directorio de sus órganos nacionales, estatales y municipales.
- e) El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos de dirección.
- f) Las plataformas electorales.
- g) Los convenios de frente, coalición o fusión.
- h) Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente.
- i) Los descuentos derivados de sanciones.
- j) Los informes anuales o periciales de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña.
- k) El estado de situación patrimonial, el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, la relación de donantes y los montos aportados por cada uno.
- l) El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación.
- m) El dictamen del Consejo General del IFE respecto a los informes de rendición de cuentas.

Como podemos apreciar, estos documentos están en posesión del IFE como parte de los trámites de registro de partidos políticos, de la adjudicación del financiamiento público y de los mecanismos de control y fiscalización, es decir, los partidos políticos, solo pueden dar a conocer elementos que de por sí, ya tiene el Instituto Federal Electoral y que están publicados en Internet, todo lo que rebase el contenido de esta lista de documentos, no pueden ser consultadas por la ciudadanía, lo cual, va en contra del desarrollo del derecho a la información y de uno de los principios básicos de todo sistema de financiamiento de partidos políticos.

CONCLUSIÓN

A lo largo del presente documento hemos constatado que cada país ha ido edificando el sistema de financiamiento de partidos políticos que más se ajusta a sus características y necesidades políticas, históricas, económicas, culturales y sociales. Por esta razón es que países como Estados Unidos, Suecia, Francia, Chile e incluso el nuestro, poseen sistemas completamente distintos, de ahí el error que surge cuando tratamos de compararlos directamente entre sí, porque cuando nos acercamos incorrectamente al fenómeno objeto de estudio, anulamos la posibilidad de encontrar soluciones próximas a los problemas que nos atañen.

En general, los Estados de la órbita anglosajona, con excepción de Canadá, han optado por privilegiar el financiamiento privado, favorecen a los candidatos sobre los partidos políticos y sus mecanismos de control gozan de una gran flexibilidad, todo debido a que consideran la libertad de expresión y la privacidad de sus contribuyentes como derechos de mayor jerarquía. En consecuencia, sus ciudadanos participan más en la vida política de sus respectivos países en comparación a los del resto del mundo, pero también han provocado que los partidos políticos y los candidatos, sean dependiente de las aportaciones privadas -en especial de aquellas que provienen de los conglomerados, lo que los inmoviliza al momento de detentar el poder- porque deben cumplir previamente con los compromisos que adquirieron con las grandes empresas en el transcurso de las campañas electorales. El que los mecanismos de control sean flexibles ha permitido que los partidos y sus candidatos burlen las restricciones establecidas en la norma y lleguen a recurrir a fuentes de financiamiento irregular, lo que poco a poco, ha ido debilitando a los partidos políticos en lo particular y al sistema en lo general.

Por otra parte, los países de Europa central han optado por establecer sistemas más cerrados donde prevalece el financiamiento público sobre el privado, existen estrictos mecanismos de control y privilegian al partido político sobre el candidato, medidas que han arrojado como resultados; competencias electorales equitativas, partidos políticos acotados para que no incurran en prácticas ilegales y estrictos sistema de fiscalización, sin embargo, los partidos paulatinamente han perdido contacto con sus simpatizantes y poco a poco se han ido burocratizando, alejando a la sociedad de sus ideales y de las metas que persiguen.

Ambos casos responden a su historia y necesidades como pueblo. Los Estados anglosajones nacieron con la concepción de que la libertad es el máximo derecho que ostenta el ser humano, en consecuencia, estos países se han mostrado reticentes a constituir un sistema de normas que guíen estrictamente la actuación de sus partidos, electores y candidatos. Por el contrario, los países europeos, después de la Segunda Guerra Mundial, optaron por acotar el poder de los partidos políticos y de sus candidatos, para evitar que se repitieran acciones como las que dieron origen a las guerras de la primera mitad del siglo XX. A pesar de ello, los países de Europa continental no han dejado de realizar innovaciones en sus sistemas de financiamiento de partidos políticos, siempre en búsqueda de nuevas soluciones para nuevos problemas, en algunas ocasiones, incluso obteniendo malos resultados, como fue el caso de España.

En la década pasada, el gobierno español autorizó a los partidos políticos solicitar préstamos a las entidades bancarias para financiar sus campañas electorales, sin embargo, con el paso del tiempo, el gobierno tuvo que rescatar a los partidos políticos de un inminente colapso, debido a las grandes deudas que habían contraído, en consecuencia, el gobierno español prohibió nuevamente que los partidos tuvieran acceso a créditos y préstamos bancarios.

El ejemplo contrario lo representa Alemania. El gobierno alemán retomó un mecanismo de financiamiento esencialmente privado utilizado en los Estados Unidos para hacerle algunas modificaciones que ayudaron a equilibrar las ventajas de las aportaciones privadas y públicas, dicho sistema se conoce como *matching funds*. La base del sistema de *matching funds* alemán consiste en que el gobierno le entrega al partido político un peso por cada peso que el propio partido logre recaudar de particulares en un periodo de tiempo determinado, lo que evita que los recursos públicos, por su cantidad, liberen a los partidos de la necesidad de esforzarse por el apoyo político, electoral y financiero de sus miembros y simpatizantes, lo que los mantiene constantemente en contacto con la sociedad. Pero este no es el único secreto del sistema alemán, esta fórmula de financiamiento es acompañada por rigurosos procesos de fiscalización y transparencia, por lo que los ciudadanos no solo participan contribuyendo con fondos para los partidos políticos, también monitorean sus aportaciones y la contabilidad general de los partidos políticos, por lo que refuerzan el proceso de fiscalización y sobre todo, les permite emitir un “voto informado” y/o retirar su apoyo económico y electoral en caso de considerarlo necesario porque no están de acuerdo con las actuaciones del partido, o bien, porque no comparten los intereses que representa, en vista de las contribuciones que ha aceptado recibir el partido en cuestión.

El que el último mecanismo de control de un sistema de financiamiento a partidos políticos se traslade a la ciudadanía, solo se da gracias al impacto que tiene el derecho a la información en la sociedad y en la vida política de un país. Al respecto, Suecia es – sin lugar a dudas- el mejor ejemplo que conocemos. En este país donde los partidos obtienen la mayoría de sus recursos por financiamiento público y existen pocas restricciones a las aportaciones privadas, han sido los propios partidos quienes han ido edificando el sistema de financiamiento, todo basado en la tradición en materia de transparencia con que goza dicho país desde hace 250 años. Los partidos políticos mediante acuerdos voluntarios, han transparentado la gran mayoría de sus documentos, incluidos aquellos que tienen que ver con su contabilidad, lo que invariablemente ha impactado en los electores, quienes deciden otorgarles su voto y apoyo financiero a partir de los datos que arroja el propio sistema. Paulatinamente, el sistema de financiamiento sueco, a pesar de contar con pocas y breves regulaciones, se ha edificado gracias a la voluntad política de los partidos y a la responsabilidad y educación cívica de sus ciudadanos.

El desarrollo que muestra Suecia en materia de derecho a la información apenas ha comenzado a consolidarse en los países europeos, quienes cuentan con las denominadas democracias consolidadas, por lo tanto, es fácil suponer que en la mayoría de los países con democracias en transición el tema de la transparencia aún es un camino fértil y largo por recorrer. En general los Estados latinoamericanos comparten el punto de vista de la mayoría de los países europeos en materia de financiamiento a partidos políticos, por lo tanto, en ambos prevalece el financiamiento público sobre el privado, sin embargo, el caso latinoamericano obedece a una cuestión en particular, principalmente porque los países de la región buscaban instaurar mecanismos que blindaran a sus sistemas políticos de la influencia de la delincuencia organizada, tan peligrosa en países como Colombia, México, Brasil y la región de Centro América.

Ahora bien, si en realidad cada país construye su sistema de financiamiento de partidos políticos de acuerdo a sus propias necesidades y características, entonces no habría un método universal para evaluar si un sistema está funcionando o no en determinado país. Pero es precisamente aquí donde habremos de centrar nuestra atención. A lo largo de esta Tesis hemos defendido que el sistema de partidos es la base de la representatividad ciudadana, por lo tanto, ante un sistema de partidos fuerte, el desarrollo político de un país también se fortalece. En consecuencia, al fortalecer el sistema de financiamiento de partidos políticos en lo particular, que es el contenido, fortalecemos al sistema de partidos en lo general, que funge

como continente. Para ello, hemos considerado cuatro principios que deben desempeñarse como base para la construcción de un sistema de financiamiento de partidos políticos, dichos principios son:

- Principio de Independencia
- Principio de Equidad
- Principio de Información y Divulgación
- Principio de Integración

México comenzó a edificar tardíamente lo que es en la actualidad su sistema de financiamiento de partidos políticos, sin embargo, cada nueva reforma han significado grandes avances en la materia y sin lugar dudas, hoy en día, es uno de los países que mejor estructurado tienen su sistema de financiamiento en la región, no obstante, aún faltan por desarrollar diversos elementos que ayuden a perfeccionar lo hasta ahora conseguido, características que evaluaremos a continuación en base a los principios anteriormente mencionados.

En 1977 nuestro país comienza a establecer los cimientos de lo que sería nuestro actual sistema de financiamiento de partidos políticos, desde aquel año el financiamiento público directo se convirtió en la base del sistema de financiamiento mexicano, aún así, presentaba algunos problemas que comprometían su independencia, por ejemplo, la fórmula de adjudicación de fondos públicos la establecía discrecionalmente la Comisión Federal Electoral, quién además dependían directamente del Poder Ejecutivo, específicamente, de la Secretaría de Gobernación, a su vez, el sistema carecía de verdaderos controles de fiscalización, lo que dejaba en estado de indefensión al sistema de financiamiento mexicano, ante la intervención de la delincuencia organizada y/o de algunas entidades gubernamentales o privadas, que pudieran comprometer las decisiones de los funcionarios electos.

El sistema de financiamiento de partidos políticos no logró su independencia hasta el año de 1996, con la reforma constitucional que impulsó el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, sin embargo, este logro del sistema mexicano no se puede entender sin ver los pequeños avances que acontecieron en los años anteriores. Para 1987 la Comisión Federal Electoral contaba con una fórmula de cálculo que daba certeza a la adjudicación de los fondos públicos, posteriormente en 1996, el ahora Instituto Federal Electoral logró su autonomía y junto con él, el Tribunal Electoral pasó a ser parte del Poder Judicial de la Federación, a partir de

entonces, todos los conflictos que emergen en materia electoral, son resueltos por un órgano jurisdiccional.

Uno de los principales objetivos de la reforma de 1996 era proteger al sistema de financiamiento contra toda injerencia que pudiera ejercer el narcotráfico e impedir que los partidos políticos buscasen dinero de entes privados que pudieran constreñir o influenciar a los funcionarios públicos en la toma de sus decisiones, en este orden de ideas, el legislador adoptó una nueva fórmula para el cálculo del financiamiento público, por lo cual se incrementó exponencialmente la cantidad de dinero que se entregaban a los partidos políticos. El monto total del financiamiento público ordinario se obtenía de la suma de los costos mínimos de campaña para las elecciones de diputados, senadores y Presidente de la República, cada uno se obtenía de la siguiente manera:

- 1.- Diputado: Se multiplicaba el índice establecido por el Consejo General del IFE, por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
- 2.- Senado: Se multiplicaba el total de senadores a elegir, por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
- 3.- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: Se obtenía de multiplicar el costo mínimo de gastos de campaña para diputado, por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, el resultado se dividía entre los días que duraba la campaña para diputados, y finalmente se multiplicaba por los días que duraba la campaña para Presidente.

Una vez que se obtenía el monto total del financiamiento público ordinario, se destinaba una cantidad igual para financiar las campañas electorales. Este mecanismo ayudó a limpiar al sistema de financiamiento de partidos políticos de la injerencia del crimen organizado, de las aportaciones irregulares y eliminó la presión que ejercía el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo sobre las autoridades electorales encargadas de administrar y conducir el sistema de financiamiento.

No obstante lo anterior, los legisladores de la reforma electoral de 1996 fueron más haya, hasta este momento, el partido encumbrado en el poder había gozado de un trato especial en la adjudicación de los montos destinados para los gastos de campañas electorales, lo que producía una competencia desigual. El PRI por si solo había gastado más del 80% del total del

financiamiento para gastos electorales en los comicios de 1994, la principal causa de dicha desproporcionalidad fue la formula empleada para la adjudicación del financiamiento público. Por lo tanto, la reforma electoral de 1996, además de buscar la independencia económica de los partidos políticos, buscó establecer los mecanismos necesarios que condujeran a una competencia electoral equitativa, lo que se logró modificando la formula para la adjudicación de los fondos públicos, a partir de entonces, el 30% del monto total se distribuye de forma igualitaria y el 70% restante se distribuye de acuerdo al porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político en la elección de diputados inmediata anterior, fórmula que también se utilizó para la distribución de los tiempos gratuitos en radio y televisión.

Para el momento en que acontecieron las elecciones del año 2000, nadie dudaba que nuestro sistema de partidos políticos había alcanzado un alto grado de autonomía y había permitido la realización de competencias electorales equitativas, las más cerradas en la historia hasta ese momento y que significaron la alternancia en el poder. Sin embargo, no pasó mucho tiempo para que nos percatáramos que habían quedado algunas lagunas que no fueron contempladas y que comprometían a ambos principios. El mayor peligro, sin duda fue la falta de regulación de las precampañas electorales.

Debido a que las precampañas electorales no estaban reguladas en el sistema de financiamiento mexicano, miembros de todos los partidos, adelantaron por varios meses e incluso años sus candidaturas, las cuales impulsaban mediante dos vías; utilizando dinero de diversas instancias gubernamentales, o bien, recibiendo aportaciones privadas irregulares e ilegales, tal fue el caso de los Amigos de Fox y del Pemexgate; por lo que el PRI, el PVEM y el PAN fueron sancionados. situación similar aconteció en 2006, cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ratificó las multas que impuso el Instituto Federal Electoral a todos los partidos políticos por incurrir en diversas infracciones al momento que presentaron la contabilidad de sus contiendas internas, lo que motivo la regulación de las precampañas en la reforma electoral emprendida en 2007.

Con la intención de proteger a los partidos políticos contra la influencia del crimen organizado, en 1996 el legislador optó por otorgarles importantes sumas de dinero provenientes del Erario, lo que motivó la burocratización de los partidos políticos. Los partidos políticos se han distanciado de la sociedad debido a que carecen de incentivos para entablar contacto con la

ciudadanía, lo que ha ayudado al detrimento de la concepción del partido político como asociación civil y ha favorecido la tendencia -alimentada por los medios- de la oligarquización del sistema de partidos políticos, por lo que la sociedad no se siente representada y/o identificada con ningún partido político, lo que a su vez provoca, que los ciudadanos no participen en la vida política del país.

A pesar que no ha sido el único factor del distanciamiento entre los partidos político y la ciudadanía, las grandes sumas de dinero que se destinaban a financiar a los partidos y sus campañas electorales, no eran del agrado de la sociedad. Por esta razón la reforma electoral de 2007 introdujo una nueva formula de cálculo que consiste en multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 75% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, también se redujo la duración de las campañas electorales y prohibió a los partidos adquirir espacios en radio y televisión para la difusión de sus mensajes político-electorales. Todas estas acciones disminuyen los gastos electorales que deben erogar los partidos políticos, con lo cual, se elimina el principal foco de fuga de fondos públicos de las últimas décadas.

En este orden de ideas podemos concluir que el sistema de financiamiento de partidos políticos mexicanos ha logrado sortear varios escollos que le han permitido alcanzar su independencia y lograr contiendas electorales equitativas, sin embargo, aún presenta problemas en materia de integración y divulgación. Por lo tanto, nuestra propuesta versa en elementos concretos a mediano y largo plazo que ayuden a que el sistema de financiamiento de partidos políticos pueda cumplir cabalmente con estos dos principios.

Como primera medida a mediano plazo es necesario fortalecer la racionalidad electoral. La última reforma electoral acotó la duración de las campañas electorales, de 90 a 60 días en el caso de elecciones presidenciales, pero esto solo acarrea otro problema, debido a que el legislador no ajustó el dinero destinado para campañas electorales proporcionalmente al número de días para su desarrollo, el sistema corre el riesgo de que los partidos políticos tengan la necesidad de más recursos para subsanar todos sus gastos, y en consecuencia, tengan la tentación de recurrir a fuentes ilegales. Este fenómeno puede presentarse esencialmente porque, a diferencia de la mayoría de los países del resto del mundo donde las campañas electorales no rebasan los 30 días de contienda, nuestro país conserva comicios

muy largos, que con el recorte presupuestal, pueden acarrear problemas a la autonomía del sistema, que tanto trabajo ha costado alcanzar.

Es necesario establecer una fórmula para que el sistema de financiamiento de partidos políticos se desarrolle proporcionalmente al crecimiento económico del país, si bien es cierto que hoy en día la fórmula de cálculo para el financiamiento público se basa en el salario mínimo vigente en el distrito federal, por otro lado, dicha fórmula solamente permite que el financiamiento público no crezca aceleradamente, pero no produce bajo ningún caso, que el financiamiento público se ajuste a las realidades del país, en consecuencia, es necesario establecer un mecanismo que permita que el sistema se adapte por sí mismo, para que la sociedad sienta que sus representantes avanzan al mismo ritmo que ella, es decir, permitir que la evolución del país se presente a la par de la evolución de su marco normativo, o incluso, que el segundo ayude a condicionar y establecer pautas para el primero.

Ahora bien, a pesar que es cierto que cada una de estas disposiciones invariablemente acercan a los partidos políticos a la sociedad, es indudable que no es suficiente, para ello debemos empezar a desarrollar las condiciones y elementos que a largo plazo, nos permita adoptar un mecanismo que pueda acercar a ambas partes del sistema.

Identificar y edificar ese mecanismo no es tarea fácil, sin embargo, debido a la historia que nos une con Europa y a la similitud que presentan nuestros sistemas jurídicos, el régimen de *matching funds* alemán puede ser adoptado eficazmente a nuestro sistema de financiamiento de partidos políticos. Al adoptar las reglas *matchings funds* en nuestro país, lograríamos un equilibrio en el financiamiento mixto; entre el financiamiento público y el financiamiento privado.

Como los partidos políticos son retribuidos por el gobierno con un peso por cada peso que recolectan de los ciudadanos, los partidos se verían obligados a buscar y convencer nuevos simpatizantes, y a su vez, obligaría a los dirigentes de los partidos a cumplir con las promesas que les hicieron a sus aportantes por miedo a que retirasen no solo su apoyo electoral, sino también su apoyo económico, lo que a la vez, les privaría de obtener aportaciones públicas.

Desde luego, habrá quién afirme que abrir el sistema a la inversión privada puede ocasionar la intervención del crimen organizado en la vida política del país, y claro que hoy en día este sería el caso, sin embargo, la propuesta por establecer un sistema de *matching funds* debe ser un

proceso a largo plazo para el cual deberíamos encaminarnos y prepararnos para su llegada. Hoy en día hemos logrado constituir un sistema de financiamiento de partidos políticos que cumple a cabalidad los dos primeros principios del financiamiento a partidos políticos, para lo cual fue necesario emprender una serie de reformas que vienen dándose desde 1977. Por lo tanto, una de las propuestas de la presente Tesis, consiste en preparar el camino que nos ayude a introducir el mecanismo del *matching funds* al sistema de financiamiento mexicano, lo que garantice el cumplimiento de los otros dos principios en materia de financiamiento de partidos políticos, por lo tanto, instaurar un sistema de *matching funds* en nuestro país implica necesariamente fortalecer el procedimiento de fiscalización, y a su vez, empatarlo con el principio de información y divulgación.

Para fortalecer el proceso de fiscalización es necesario cerrar el paso a las aportaciones de los altos empresarios o en su caso, hacer públicas las aportaciones de los grandes capitales que lleguen a ingresar en el sistema de financiamiento de partidos políticos, para que los ciudadanos bajo el principio de máxima publicidad, puedan advertir de los intereses que posiblemente está representando un partido político en particular. También el gobierno debe establecer incentivos fiscales que impulsen las aportaciones de pequeños contribuyentes, debido a que los partidos políticos son de interés público es propicio que los ciudadanos realicen contribuciones que además impliquen un ahorro para el Estado ya que no sería él quien realizara todas las contribuciones necesarias para mantener al sistema de partidos políticos, dichas aportaciones tendrían un límite total anual por individuo, que podrían ser adjudicadas a uno o varios partidos políticos, siempre y cuando no rebasen el tope máximo permitido.

La resolución de los expedientes relativos a los procedimientos de fiscalización deben recaer en las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que evitaría que el IFE sea juez y parte en el procedimiento, para convertirse en una autoridad sustanciadora que a manera de símil, fungiría como Ministerio Público en materia de fiscalización electoral, para ello, es necesario que el director de la actual Unidad de Fiscalización cuente con un rango equiparable al de los consejeros electorales, para que de esta manera pueda conducir adecuadamente una instancia autónoma y de suma importancia para la estabilidad del sistema de financiamiento de partidos políticos.

De igual forma, es necesario que el IFE, una vez que ha reparado en los grandes temas de fiscalización, comience a prestar atención en las pequeñas lagunas jurídicas que podrían ser fuente de fugas de dinero, por ejemplo, es necesario que la legislación prohíba los contratos de mutuo, porque no garantizan plenamente la fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos, toda vez que gracias a ellos, los partidos pueden recibir préstamos a tasas de intereses fuera de mercado y con plazos tan prolongados que serían incobrables.

Pero el verdadero reto del sistema *matchig funds* consiste en empatar exitosamente el procedimiento de fiscalización con el principio de información y divulgación. Los partidos deben elaborar reportes parciales del ejercicio económico de la campaña electoral de cada uno de sus candidatos, para que una vez que sean presentados ante IFE, la autoridad electoral pueda elaborar un informe parcial y lo publique días antes del desarrollo de los comicios electorales, lo que garantizaría al ciudadano el derecho de emitir un “voto informado” y disuadiría a los partidos políticos de violar las disposiciones en la materia, a riesgo de perder una gran cantidad de votos unos días antes de celebrarse la jornada electoral.

Por lo tanto no solo es importante desarrollar y fortalecer la fiscalización de los partidos políticos, sino también es fomentar el derecho a la información y divulgación entre todos los actores políticos. Como primer paso es necesario ajustar la naturaleza jurídica de los partidos, para ello la ley debe reconocer expresamente que los partidos políticos no solamente son instituciones de interés público, sino propiamente instituciones públicas, por lo cual están obligados a transparentar toda su documentación de manera directa.

Actualmente los partidos políticos no son sujetos directos del derecho a la información, por el contrario, el ciudadano requiere acudir al Instituto Federal Electoral cuando desea conocer cualquier información relacionada a un partido político en particular, datos que además están restringidos a ciertos documentos específicos. En cuanto los partidos políticos sean sujetos directos en materia de transparencia, el ciudadano podrá solicitar la información directamente a cada partido político, quién estaría obligado a entregar la documentación solicitada por ser objeto de aplicación del principio de máxima publicidad, en caso de negativa, el ciudadano podría acudir al IFE para que solicite los documentos al partido, y si la negativa persiste, iniciar una investigación e imponer las sanciones correspondientes

Esto solo implica abogar por el principio de la universalidad del derecho a la información, con él, el ciudadano es quién siempre tendrá el control sobre sus representantes, en el caso de los partidos políticos, podrá definir si le otorga o no su apoyo en votos y en contribuciones económicas, lo que provocaría que el partido estuviese siempre en contacto con los electores.

Pero para que el ciudadano asimile cabalmente su derecho a ejercer un “voto informado” es necesario que desarrolle una conciencia cívica donde no solo contemple el acceso a la información como un derecho, sino como una obligación ciudadana, por lo tanto, las instituciones electorales deberían instaurar sistemas que pudieran facilitar la divulgación y la comprensión de los datos que emitan con regularidad tanto los partidos políticos como las autoridades electorales, he aquí la importancia de los entes externos, quienes facilitará al ciudadano información para hacerse de una opinión propia que llegue a impactar en la economía del partido y en el voto que emita en los procesos electorales.

La indiferencia ciudadana hacia los partidos políticos produce el mismo efecto que la indiferencia que ejercen los partidos políticos en la ciudadanía; los actores políticos optan por violar las normas en materia de financiamiento, toda vez que una sociedad pasiva no acarrea problemas debido a que los partidos políticos cuentan con apoyo económico y electoral.

En conclusión, el sistema mexicano a pesar de su juventud, ha sabido adaptarse a los cambios de nuestra sociedad y en consecuencia, es uno de los sistemas más desarrollados en el mundo, con el paso de los años ha logrado aportar autonomía y equidad al sistema electoral, pero aún falta mucho por desarrollar, en consecuencia, creemos que el sistema de *matching funds* adoptado paulatina y progresivamente puede subsanar estas deficiencias debido a que vuelve activos a los partidos políticos, procura un control en las aportaciones públicas y privadas e incentiva una sociedad interesada en la vida política de su país.

BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, John, "Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho", México, Siglo XXI, 2008
- Alemán Velasco, Miguel, "Las finanzas de la política", México, Editorial Diana, 1995
- Álvarez Conde, Enrique, "El derecho de los Partidos", España, Colex, 2005.
- Álvarez Conde, Enrique, " Algunas propuestas para la financiación de los partidos", España, Centro de Estudios Constitucionales, 1993
- Anlen, Jesús, "Origen y evolución de los partidos políticos en México", 2^o edición, México, Porrúa, 1974
- Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldemberg José, "La reforma electoral de 1996: Una descripción general", México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Boix, Carles, "Partidos políticos, crecimiento e igualdad", Alianza Universidad, España, 1996,
- Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel, "Dinero y contienda político-electoral. Reto de la Democracia", México, Fondo de Cultura Económica, 2003
- Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Vol. VI, 12^a Edición, Argentina, Heliasta, 1979
- Carlson, Jeffrey y Walecki, Marcin, "MAP Money and politics program: Guide to applying lessons learned", E.U.A., IFES, Center for transitional and pos conflict governance, USAID from the American people, 2006
- Curzio Gutiérrez, Leonardo, "Gobernabilidad, Democracia y video política en Tabasco 1994-1999", Plaza y Valdés, México, 2000
- De Andrea Sánchez, Francisco José, "Los partidos políticos. Su marco teórico – jurídico y las finanzas de la política.", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002
- Duverger, Maurice, "Los partidos políticos", 3^a ed , México, Fondo de Cultura Económica, 1993,
- Esparza Martínez, Bernardino, "Derecho de los partidos políticos", México, Porrúa, 2006
- Eco, Humberto, "Apocalípticos e integrados", 6^o ed, México, Tusquets, 2005
- Femat Ramírez, "Los partidos políticos", México, Ed. Porrúa, 1985
- Galván Rivera, Flavio, "Derecho procesa electoral mexicano", México, McGraw-Hill, 1997.
- González Sánchez, José Fernando, "Para entender nuestra democracia", México, Gernika, 2006.

Griner, Steven y Zovatto, Daniel, "De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina", Costa Rica, OEA e IDEA, 2004

Griner, Steven y Zovatto, Daniel, "Funding of political parties and election campaigns in the americas", Costa Rica, OEA, IDEA, 2005

Hernández, María del Pilar, "Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

Holgado González, María, "Financiación de los partidos políticos en España", España, Tirant lo blanch, 2003

Huber Olea y Contró, Jean Paul, "El proceso electoral", México, Porrúa, 2006.

Jiménez Ruiz, Francisco Javier, "Financiamiento a partidos políticos y teoría de juego", México, Porrúa, 2005

Justo López, Mario, "Partidos Políticos Cuadernos de Derecho Político", Argentina, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1968.

Kingsley, Jean Pierre, "Canadá en Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia", México, Fondo de Cultura Económica, 2003

Martínez, Bernardino, "Derecho de los partidos políticos", México, Porrúa, , 2006

Maor, Moshe, "Political Parties and Party Systems: Comparative approaches and the British experience", Inglaterra, Routledge, 1997

Martínez Sospedra, Manuel, "Introducción a los partidos políticos", España, Ariel, 1996

Mella Márquez, Manuel, "Curso de Partidos Políticos", 2º ed., España, Amal, 2003.

Mendieta y Nuñez, Lucio, "Los partidos políticos", 4º edición, México, Ed. Porrúa, 1981

Morodo, Raúl, "Partidos y democracia: los partidos políticos en la Constitución española, Los partidos en España", España, Labor, 1976

Molas Isidro, " Biblioteca Salvat de Grandes Temas: Los partidos políticos", España, Salvat Editores, 1973

Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, "El ordenamiento constitucional de los partidos políticos", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001.

Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales del mundo", España, Centro de Estudios Constitucionales, 1981

Panbianco, A, "Modelos de partido", España, Alianza Editorial, 1990

- Patiño Camarena, Javier, "Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006", 8º edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006
- Pierini, Alicia y Lorences, Valentín, "Financiamiento de los partidos políticos para una democracia transparente", Argentina, Editorial Universidad, 1999
- Pina Vara De, Rafael, "Partido político", Diccionario de Derecho, México, México, Porrúa, 1989
- Reyes Tagabas, Jorge, "Análisis de los delitos electorales y criterios y aplicaciones", Procuraduría General de la República, México, 1995
- Sartori, Giovanni, "Homo videns. La sociedad teledirigida", 2º edición, México, Ed. Taurus, 2001
- Sartori, Giovanni, "Partidos y sistemas de partidos I", España, Alianza Universidad, 1987
- Schneider, "Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana; Teoría y práctica de los partidos político; Cuadernos para el Diálogo", España, 1997
- Sirvent, Carlos, "Partidos políticos y procesos electorales en México",
- Swing, Keith, "The funding of political finance laws: Is it possible to enforce them? If so, how? The experience of the campaign Finance Board of New York City;IPSA Conference", Canada, IPSA, IFES, 2003
- Weber, Max, "Economía y sociedad Vol. 1", 2º ed, México, Fondo de Cultura Económica, 1984
- Woldenberg, José, "Para entender los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos", México, Nostra Ediciones, 2006.
- Zovatto, Daniel, "Dinero y política en América Latina: Una visión comparada", Perú, IDEA, 2003
- Instituto Federal Electoral, "Las Reglas del Dinero Cuaderno de Trabajo 2. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas", México, IFE, 2003
- Instituto Federal Electoral, "Reglas del dinero, Análisis comparado de los regímenes de financiamiento a los partidos políticos en México", México, IFE, 2003.
- Organización de Estados Americanos, "The delicate balance between political equity and freedom of expresión", E.U.A, OEA e IDEA , 2005
- Training in Detection and Enforcement Project, "Enforcing Political finance laws: Training Handbook", E.U.A.,IFES, USAID, 2005
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXI, Argentina, Ed. Bibliografía Argentina, 1989
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Argentina, Ed. Bibliografía Argentina, 1989

Leyes y reglamentos de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Reforma constitucional en materia electoral publicada en el DOF el 13 de noviembre de 2007

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

Código Penal Federal

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Leyes extranjeras

Ley Orgánica de Régimen Electoral General, 5/1985, España

Ley Orgánica sobre Financiación de los partidos políticos, 3/1987, España

Ley sobre Partidos Políticos, Alemania.

Ley de Financiamiento de los Partidos políticos, Ley 25.600, Argentina

Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, Ley No. 18.603, Chile

Ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, Ley 19.884, Chile

Ley General de las Elecciones y el Financiamiento de Campañas Electorales, Ley número 9.504/97, Brasil

Bipartisan Campaign Reform Act, Public Law No. 107-155, Estados Unidos de América

Federal Election Campaign Act, Public Law 93-443, Estados Unidos de América

Documentos del Instituto Federal Electoral

Convenio de apoyo y colaboración que celebran el Instituto Federal Electoral y la Procuraduría General de la República 2005

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban adiciones al Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales. CG196/2006

Acuerdo por el que se establece el costo mínimo de campaña para Diputado, para Senador y para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para el año 2007

Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales 2008

Convenio de colaboración e intercambio de información que celebran por una parte el Instituto Federal Electoral y Televisa, S.A. de C.V.

Acuerdo de la Comisión de Radiodifusión del IFE por el que se aprueban los lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos, durante el proceso electoral federal del año 2006.

Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

“FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES.” Sala Superior, tesis S3EL 036/98, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencias y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 574

“SANCIONES A LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS POR INFRACCIONES A LAS REGLAS INHERENTES AL FINANCIAMIENTO.” Sala Superior, tesis S3EL 060/98, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005., p.916

“PROPAGANDA ELECTORAL. LA PROHIBICIÓN DE UTILIZAR SÍMBOLOS, EXPRESIONES, ALUSIONES O FUNDAMENTACIONES DE CARÁCTER RELIGIOSO, ES GENERAL.”, tesis Sala Superior, tesis S3EL 022/2000, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p.816

“FINANCIAMIENTO PÚBLICO. PAGO POR REEMBOLSO AL PARTIDO POLÍTICO QUE GANA EL LITIGIO, PERO DURANTE LA SUSTANCIACIÓN PIERDE SU REGISTRO.” Sala Superior, tesis S3EL 022/2001, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 584

“FISCALIZACIÓN ELECTORAL. REQUERIMIENTOS CUYO INCUMPLIMIENTO PUEDE O NO ORIGINAR UNA SANCIÓN.” Sala Superior, tesis S3EL 030/2001, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 588

“COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. ALCANCES DE SU FACULTAD INVESTIGATORIA EN EL TRÁMITE DE QUEJAS.” Sala Superior, tesis S3EL 073/2001, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 434

“FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LOS GASTOS QUE EXCEDAN A LOS MONTOS RECIBIDOS HASTA LA CANCELACIÓN DEL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO O AGRUPACIÓN, SON POR SU CUENTA Y RIESGO.”, Sala Superior, tesis S3EL 074/2002, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 580

“PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (Legislación de Chihuahua y similares).” Sala Superior, tesis S3EL 120/2002, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 816

“SECRETO FISCAL. ES INAPLICABLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.” Sala Superior, Tesis S3EL 167/2002, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p.923

“SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.” Sala Superior, Tesis S3EL 01/2003, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 296

“SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.” Sala Superior, Tesis S3EL 02/2003, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 298

“CHEQUES. VALOR PROBATORIO DE LA PÓLIZA PARA EFECTOS DE FISCALIZACIÓN.” Sala Superior, Tesis S3EL 020/2003, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 397

“COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. OFICIOSAMENTE PUEDE INICIAR Y SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO PARA CONOCER DE LAS IRREGULARIDADES EN MATERIA DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.” Sala Superior, Tesis S3EL 005/2004, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 436

“PROPAGANDA ELECTORAL. LUGARES DE USO COMÚN Y EQUIPAMIENTO URBANO, DIFERENCIAS PARA LA COLOCACIÓN.” Sala Superior, Tesis: S3EL 035/2004, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 817

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.” Sala Superior, Tesis S3ELJ 15/2005, Tercera Época, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 791

Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación

“PARTIDOS POLÍTICOS, FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA EL SOSTENIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES. LA FRACCIÓN I DEL INCISO A) DEL PÁRRAFO 7 DEL ARTÍCULO 49 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, QUE ESTABLECE QUE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DETERMINARÁ LOS COSTOS MÍNIMOS DE CAMPAÑA CON BASE EN LOS ESTUDIOS QUE LE PRESENTE EL CONSEJERO PRESIDENTE, NO VIOLA LO DISPUESTO EN EL INCISO A) DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL.”, Pleno, tesis P/J 32/97, S. J. F. y su Gaceta, junio de 1997, p. 339

“PARTIDOS POLÍTICOS, FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA EL SOSTENIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES. LA FRACCIÓN I DEL INCISO A), PÁRRAFO 7, DEL ARTÍCULO 49 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, NO CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL INCISO A) DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL, AL SEÑALAR QUE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TOMARÁ COMO BASE PARA DETERMINAR LOS COSTOS MÍNIMOS DE CAMPAÑA LOS APROBADOS PARA EL AÑO INMEDIATO ANTERIOR.”, Pleno, tesis P/J 33/97, S. J. F. y su Gaceta, junio de 1997, p. 340

“PRECAMPAÑAS ELECTORALES. LA OBTENCIÓN DE SU FINANCIAMIENTO DEBE SUJETARSE A LAS PREVISIONES DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA.”, Pleno, tesis P/J70/2004, S. J. F. y su Gaceta, septiembre de 2004, p. 818

Ensayos

Begné Guerra, Alberto, “La reforma electoral”, El Universal, 19 de septiembre de 2007.

Begné Guerra, Alberto, “La equidad imaginaria”, El Universal, 3 de octubre de 2007.

Córdova Vianello, Lorenzo, “La fiscalización y los spots” , El Universal, 22 de mayo de 2007.

Córdova Vianello, Lorenzo, “Reforma electoral: al rescate de la política”, El Universal, 11 de septiembre de 2007

Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y los estados”, El Universal, 9 de octubre de 2007

Medina Peña, Luis, “Los usos de la ciencia política”, Campus, Milenio, 18 de octubre de 2007.

Cypel, Sylvain, “Les entreprises sont proche a Obama”, Le Monde, 25 de octubre de 2008.

Páginas de Internet consultadas

www.osji.org

www.inegi.gob.mx

www.ife.org.mx

www.idea.org

www.trife.gob.mx

www.lemonde.fr

www.fec.gov

www.elections.ca

www.cnccfp.fr

www.aceproject.org