



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**Los problemas del financiamiento a los partidos  
políticos. Una comparación entre México y  
España (1997-2007)**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(CIENCIA POLITICA)

PRESENTA:

ADOLFO SERGIO PORTILLA MARTÍNEZ

ASESOR:

DR. FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ RUIZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **Agradecimientos**

**A mis padres  
por el amor y el apoyo incondicional  
que me brindan.**

**A mis hermanas por su compañía y su cariño.**

A Antolín, Elia, Imelda, Vanesa, Daniel, César, Germán, Gustavo Nicolás, Gustavo, Edgar, Adriana y Carolina por esos excelentes años universitarios.

A mi familia; en particular a mi tía Patricia, gracias por ayudarme en la corrección de esta tesis.

# Índice

Introducción.....	10
<b>Capítulo 1. Teoría.</b>	
1. Los sistemas electorales y de partidos políticos.....	19
1.1 El sistema electoral.....	19
1.1.1 Sistema de mayoría.....	20
1.1.2 Representación proporcional.....	20
1.1.2.1 Distribución de las circunscripciones.....	21
1.1.2.2 Tamaño de las circunscripciones.....	21
1.1.2.3 Conversión de votos en escaños.....	22
1.1.2.3.1 Fórmulas de conversión de votos en escaños.....	23
1.1.2.3.1.1 Procedimiento del divisor.....	23
1.1.2.3.1.2 Procedimiento del cociente electoral.....	23
1.1.3 Sistemas mixtos o combinados.....	24
1.2 El sistema de partidos.....	25
1.2.1 El partido <i>Catch-all</i> .....	25
1.2.2 Funciones del sistema de partidos.....	27
1.2.3 Criterios de clasificación.....	27
1.3 Relación del sistema electoral y el sistema de partidos.....	30
1.3.1 El efecto mecánico.....	31
1.3.2 El efecto psicológico.....	32
1.3.3 Punto de ruptura de la equidad.....	33
1.3.4 Efectos en las relaciones entre sistemas políticos y sistemas electorales....	33
2. El método de análisis comparativo.....	36
2.1 Estrategia de casos y estrategia de variables.....	37
2.2 Validez del método comparativo.....	38
2.3 Características del método comparativo.....	39
2.4 Estrategias combinadas.....	40
2.5. Dicotomía para demostrar argumentos teóricos.....	40
2.5.1 Sesgos teóricos que favorecen la generalidad a expensas de la diversidad	41
2.6 Análisis <i>Cross-national</i> .....	42
2.7 Análisis Binario.....	43
2.8 Áreas geográficas homogéneas.....	45

## Capítulo 2. Financiamiento de los partidos políticos

### Introducción

1. El estado actual del financiamiento de los partidos políticos.....	48
1.1 Regulación de gastos e ingresos.....	51
1.1.2 Limitación de los gastos de los partidos.....	52
2. Tipos de financiamiento de los partidos políticos.....	53
2.1 Esquemas de financiamiento público.....	54
2.1.1 Financiamiento público directo.....	55
2.1.1.2 Criterios de asignación.....	56
2.1.2 Esquemas de financiamiento público indirecto.....	58
2.1.2.1 Propaganda política en radio y televisión.....	59
2.1.2.1.1 Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.....	59
2.1.2.1.2 Condiciones de elegibilidad.....	59
2.1.2.1.3 La dificultad de garantizar la equidad en los medios de comunicación.....	60
2.1.2.1.4 Televisión y radio de titularidad pública. El modelo europeo.....	61
2.1.2.1.5 La radio y la televisión de titularidad privada.....	61
2.2.3 Esquema de financiamiento privado.....	62
2.2.3.1 Contribuciones. Límites a las contribuciones privadas.....	62
2.2.4. Prohibiciones.....	63
2.2.4.1 Empresas y sindicatos.....	63
2.2.4.2 Prohibición de contribuciones a empresas e individuos ligados con la administración pública. Funcionarios.....	63
2.2.4.3 Prohibición de contribuciones de fuentes extranjeras.....	64
2.2.5. Medidas fiscales.....	64
2.2.5.1 Incentivos fiscales.....	64
2.2.6 Dificultades para hacer eficaces los límites y prohibiciones a las contribuciones privadas.....	65
3. Control jurídico de los gastos e ingresos.....	65
3.1. Mecanismos de control.....	66
3.1.1 El principio de la transparencia de los gastos e ingresos.....	66
3.1.2 Requisitos de un sistema eficaz de publicidad de gastos e ingresos... 3.1.2.1 Centralización de la responsabilidad.....	67
3.1.2.2 Contenido de los informes.....	68
3.1.2.3 Periodicidad y momento de presentación de los informes... 3.1.2.4 Transparencia y acceso de los electores a los informes de ingresos y gastos.....	69
3.1.3 Órganos de control, procedimientos y sanciones.....	71
3.1.3.1 Órganos de la administración electoral.	

El modelo anglosajón.....	72
3.1.4 Régimen de sanciones.....	73
3.1.5 Balance y recomendaciones respecto al financiamiento.....	74
<b>Capítulo 3. Caso español</b>	
1. Breve reseña del sistema político español.....	77
2. Financiamiento público directo.....	80
2.1 Actividades electorales o extraordinarias.....	80
2.1.1 Campaña electoral en las elecciones municipales.....	82
2.1.2. Campaña electoral en las elecciones al parlamento europeo.....	82
2.2 Actividades ordinarias o permanentes.....	83
2.2.1 Partidos políticos.....	83
2.2.2 Grupos parlamentarios.....	86
3. Financiamiento público indirecto.....	87
3.1 Propaganda política en radio y televisión.....	88
3.1.1 La información electoral.....	88
3.1.2 La información no electoral.....	89
3.2 Estado actual.....	90
3.2.1 Medios de titularidad pública.....	90
3.2.2 Medios de titularidad privada.....	91
3.3 Otros medios de financiación indirecta.....	91
4. Financiamiento privado.....	92
4.1 Créditos bancarios.....	96
4.2 Control interno y externo.....	96
5. Subvenciones prohibidas.....	97
6. Fiscalización de las actividades económicas de los partidos.....	98
6.1 La legislación alemana la más avanzada en el aspecto fiscalizador a los partidos.....	99
6.2 Obligaciones contables.....	100
6.3 Transparencia.....	101
6.4 Centralización de los ingresos y los gastos electorales: cuentas bancarias e informes.....	101
6.5 Órganos de fiscalización delitos y sanciones.....	103
6.5.1 Tribunal de Cuentas. Periodo anterior al Tribunal de Cuentas.....	103
6.5.2 Periodo desde la creación del Tribunal de Cuentas.....	104
6.5.3 Control de la financiación electoral.....	106
6.5.4 Control de la financiación de los partidos. Gasto ordinario.....	107
6.6. El “caso Flick”.....	112
6.6.1 Comisión de investigación.....	112
6.6.2 Segunda Comisión de investigación (1994).....	113
6.3 Sanciones.....	115
7. Análisis del caso español.....	117

## Capítulo 4. Caso mexicano

## Introducción

1. Financiamiento público directo.....	120
1.1 Actividades electorales o extraordinarias.....	120
1.2 Actividades ordinarias o permanentes.....	121
1.3 Actividades específicas como entidades de interés público.....	122
1.4 Disposiciones especiales.....	122
2. Financiamiento público indirecto.....	123
2.1 Acceso a radio y televisión.....	123
2.1.1 Asignación de tiempos en radio y televisión para partidos políticos.....	124
2.1.2 Procesos electorales concurrentes.....	126
2.2 Asignación de tiempos en radio y televisión fuera de periodos de precampaña y campaña.....	126
2.3 Procedimiento para la asignación de tiempos en radio y televisión.....	127
3. Financiamiento privado.....	128
3.1 Por militancia.....	128
3.2 De simpatizantes.....	128
3.3 Autofinanciamiento.....	129
3.4 Por rendimientos financieros.....	130
3.5 Límites de las aportaciones.....	130
4. Precampaña y campaña.....	131
4.1 Topes o límites de los gastos de precampaña y campaña.....	131
4.2 Duración de las campañas.....	133
5. Subvenciones prohibidas.....	133
6. Designación del contralor general.....	134
6.1 Responsabilidades administrativas del contralor general.....	135
7. Fiscalización de los partidos.....	136
7.1 Presentación de informes.....	136
7.1.1 Presentación de informes trimestrales y anuales.....	137
7.2 Presentación de los informes de campaña y precampaña.....	137
8. Órgano especializado de fiscalización.....	139
9. Faltas administrativas y sanciones.....	142
9.1 Sujetos de responsabilidad ante el Cofipe.....	142
9.1.1 Los partidos políticos.....	142
9.1.2 Aspirantes, precandidatos o candidatos.....	145
9.1.3 Ciudadanos, dirigentes, militantes y personas morales.....	145
9.1.4 Autoridades y servidores públicos.....	147
9.1.5 Concesionarios y permisionarios de radio y televisión.....	147
9.1.6 Organizaciones ajenas a la creación de partidos políticos.....	149
10 Análisis del caso mexicano.....	150
11. Cuadro comparativo México-España.....	156
Conclusiones.....	167
Bibliografía.....	176



## **Introducción**

La manera cómo se financian los partidos políticos es trascendental en las democracias occidentales, ya que son las principales instituciones para llegar a los puestos de elección popular, por ello es importante vigilar y estar atento en cuanto a la forma en que se generan los recursos y la manera en que los gastan. La democracia cuesta. Contar con un sistema de partidos competitivo y unas instituciones electorales también, pero en los últimos años la democracia ha costado demasiado a los mexicanos debido al sistema de financiamiento con el que contamos y la fiscalización deficiente de las instancias facultadas para ello. Recordando a mi profesor de Economía, él señalaba que en la medida en que entendamos los movimientos económicos y financieros en torno a los partidos políticos en esa misma medida podremos implementar disposiciones para que los partidos políticos tengan un financiamiento más austero. Por ejemplo, en Alemania se han tenido grandes avances en torno al financiamiento de los partidos políticos, que si bien no han resuelto del todo los problemas, se considera a la legislación alemana una de las más adelantadas en cuanto a rendición de cuentas se refiere, aunque se ha ganado el sobrenombre de la legislación interminable como resultado principalmente de las diversas reformas que ha tenido a lo largo de su historia.

Elegí el estudio del financiamiento a los partidos políticos como tema de tesis debido a que lleve hace algunos años la clase de economía, en la cual, el profesor nos decía que una

forma de análisis político era seguir de cerca el rastro del dinero, porque las decisiones importantes siempre llevan el gasto considerable de recursos. Lo mismo sucede en los partidos ya que estos son los destinatarios de importantes recursos que ellos mismos se autorizan a través del Congreso. Además, hasta el momento los partidos son los únicos entes que pueden impulsar candidatos a puestos de elección popular. Lo anterior me llevo a interesarme en el análisis de los recursos que manejan.

Empecé con una parte muy acotada del tema que era: el financiamiento alterno de las campañas políticas, resultado del proceso electoral tan dudoso y lleno de inconsistencias del 2006. Entre las irregularidades denunciadas se encontraba la que acusaba a organismos empresariales de utilizar a organizaciones “membrete” o “fantasmas”, de pagar inserciones en radio y televisión para denostar al candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador, asegurando que este traería la debacle económica al país. Este tipo de actos me llamaron la atención para iniciar mi tesis, que al principio giraba en torno a dos temas principales: el primero, el tema de las organizaciones “fantasma” como medio alterno de financiamiento, por parte de terceros, a las campañas políticas. Segundo, el problema del financiamiento exorbitante que se les da a los partidos políticos en sus distintas modalidades.

Al continuar investigando sobre todo en la cuestión teórica, me fui dando cuenta que estos dos aspectos no eran los únicos problemas del financiamiento de los partidos políticos en México sino que se encontraban otros más en diferentes rubros. Me encontré con los problemas de fiscalización de los ingresos y gastos, las sanciones por violar las disposiciones y que varios mecanismos de control del financiamiento sencillamente no servían de manera eficaz por lo que los partidos políticos siempre encontraban diferentes maneras de financiarse fuera de la ley o aprovechaban las lagunas que tiene la misma. Por ello me di cuenta que era mejor abordar el tema de manera integral. Al poco tiempo de encontrarme en esta dirección se aprobó la reforma electoral de 2007, por lo que tuve que reelaborar mi tema de tesis, comparando el caso mexicano con el español debido a varias similitudes entre los dos países y problemáticas en común que comparten.

Al elaborar la tesis tuve algunos obstáculos con las fuentes y así resolví los problemas que se me fueron presentando:

El primer obstáculo fue la existencia de pocos autores que se centren en el financiamiento a partidos políticos, me encontré varios ensayos que profundizaban poco en los problemas de financiamiento con respecto al caso mexicano. Con esto me refiero que la mayoría de los estudios consultados eran estudios sobre los partidos políticos, en los cuales el tema de financiamiento era muy pequeño y se trataba superficialmente. Por lo anterior, recurrí a los autores que habían abordado de forma teórica y amplia el financiamiento a los partidos políticos, tanto iberoamericanos como anglosajones.

En segundo punto y ligado al primero, los autores anglosajones fueron difíciles de encontrar por lo que la búsqueda de bibliografía del tema no solo cubrió las bibliotecas de C.U. sino también, las de universidades como: el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Aunque los libros de la mayoría de estos autores se encontraban en inglés, pude solucionar el problema gracias a cursos de inglés que había tomado con anterioridad y lo que ya había leído sobre el tema con los autores iberoamericanos eso me daba referencias cuando tenía dudas en el texto.

En tercer lugar la bibliografía española tiene varios libros sobre el tema, pude tener acceso a los principales o los más importantes, esto debido a la existencia de la bibliografía española en México y a la imposibilidad de trasladarme a España para conseguir una bibliografía más extensa. En cuanto a los documentos pude revisar varios a través de internet, apoyándome en que varias universidades publican artículos a través de revistas en línea.

Para terminar me gustaría agregar una pequeña reseña de la tesis que está dividida en 4 capítulos:

En el primer capítulo se aborda la teoría y la metodología del tema. En cuanto a teoría se analizan los sistemas electorales y de partido, ya que estos son una parte importante para explicar la relación entre estos y el financiamiento a partidos políticos. Los sistemas electorales y de partidos influyen en el financiamiento debido a que los partidos mejor posicionados en el Congreso son los que determinan el financiamiento público que se les otorga, además de controlar cualquier reforma en cuestión electoral. Después se prosigue a la metodología de la investigación, este apartado analiza las características del método comparativo, así como los puntos a favor y los puntos en contra al utilizar el método y como se superan las deficiencias propias de la comparación, además se busca darle fundamento a la

comparación como método de análisis válido para el estudio que se plantea. Este método lo utilizamos en la tesis como un análisis binario en donde se indaga tanto las diferencias como las semejanzas en ambos casos, haciéndose en dos sentidos: como casos globales confrontándolos; y, como casos desagregados en variables con la tabla comparativa al final de la tesis.

En el segundo capítulo se desarrolla como tal el tema del financiamiento de los partidos políticos, se definen con mayor claridad las variables de análisis dividiéndose en tres apartados. En el primero, se habla del estado actual de la financiación de los partidos políticos en donde se revisan los primeros criterios del financiamiento como lo son los diversos gastos e ingresos. En el segundo apartado se analizan las diferentes variables de análisis por tipo de financiamiento, las cuales se tomarán como base para comparar tanto a México como España. En el tercer apartado se desarrollan las variables de análisis que tienen que ver con el control de ingresos y gastos, y su fiscalización.

El tercer capítulo es sobre el caso español, se da una perspectiva de los problemas que más afectan al caso español a través de las variables de análisis y al final se revisa de manera integral el caso.

En el cuarto capítulo se expone el caso mexicano sobre todo en su reciente reforma del 2007 y se exponen tanto sus aciertos como sus debilidades. Al igual que en el caso español se divide el estudio en las variables mencionadas y aborda algunas más del interés de la investigación pero que no entran en el análisis comparativo. Al final también se revisa de manera integral el caso.

Por último se incluye una tabla comparativa en donde con las variables de análisis se comparan los dos casos y se explican los resultados de dicha tabla.

### ***Planteamiento del problema***

La democracia representativa como la conocemos en las sociedades contemporáneas necesita de financiamiento para poder llevar a cabo tanto sus actividades diarias como el desarrollo de campañas políticas en busca del voto de los ciudadanos para los diferentes cargos que se

disputan. En la mayoría de los países se goza de un financiamiento mixto: público y privado. En los últimos 40 años en los mismos países se hizo imperante que los partidos políticos se sometieran a un control sobre sus ingresos y sus gastos, bajo la tesis de que los partidos políticos son los intermediarios entre los gobernantes y los gobernados. Por ello se hace necesario el análisis del financiamiento a los partidos políticos.

En México es con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) que empieza el interés por ordenar el tema del financiamiento público a los partidos políticos, debido a la necesidad de ampliar el sistema de partidos políticos y hacer más competitivo el sistema electoral. Pero, después de este intento no se avanzó mucho en los siguientes años. Durante la década de los noventa, los mexicanos fueron testigos de los cambios más importantes al sistema electoral y de partidos políticos. Se logró que las fuerzas políticas estuvieran en igualdad de condiciones para luchar por el poder. Ésta es la década en la que se logran los mayores avances democráticos en nuestro país, consiguiendo que se den elecciones más equitativas y competitivas entre los diferentes partidos, entre otras cosas, a través de un financiamiento público más equitativo.

A pesar de registrarse un avance importante en el tema del financiamiento a los partidos políticos en las reformas de 1993 y 1996, sobre todo en materia de equidad, con el tiempo surgieron nuevos problemas: el excesivo gasto de los partidos, ineficacia de la fiscalización, autoridad electoral débil y con pocas facultades, sanciones mínimas para quienes no acataran las normas de financiamiento, y transparencia política fuera del financiamiento legal. Con ello se planteó una nueva reforma en 2007, la cual según sus impulsores, resolvería los principales problemas en torno al tema. Pero en el análisis, como se verá, no se resolvieron los problemas del financiamiento, sino que fue una reforma paliativa al descontento generado por la elección de 2006.

En la comparación que a través del análisis de los casos tanto global como desagregados en variables, muestran que tanto el caso mexicano como el español se basaron en la legislación alemana, pero en dichos casos argumento que no se dotó de un aparato de fiscalización eficiente, ni métodos suficientes de transparencia y de control de financiamiento siendo esta una hipótesis de trabajo. Además otro punto que arroja es el que los partidos políticos mexicanos a través del Congreso controlan todas las iniciativas de reforma electoral e incluso las instancias que los fiscalizan, por ello, el control y la

fiscalización están en duda debido a que los partidos políticos son juez, en otras palabras ellos eligen a quienes los fiscalizan por lo que de origen la fiscalización se desvirtúa.

Por lo anterior, en esta tesis se aborda el problema del financiamiento en México a través del método comparativo. El método comparativo ayuda a hacer generalizaciones con una mayor validez porque deriva de la inducción y sus razonamientos se apoyan en ella. Por ello éste método, busca las variables que se generalizan en los casos. Lo que ayuda mucho a esta investigación.

### ***Objetivo***

El objetivo de esta tesis es buscar, a través del método comparativo de los casos de España y México, las causas de por qué el sistema de financiamiento en México y su fiscalización no son eficaces; Entendiendo por eficaz, un sistema de fiscalización en donde existan mecanismos ciudadanos de contrapesos a los partidos políticos. La comparación es de manera binaria analizando los casos de manera global primero y después de manera segregada en variables.

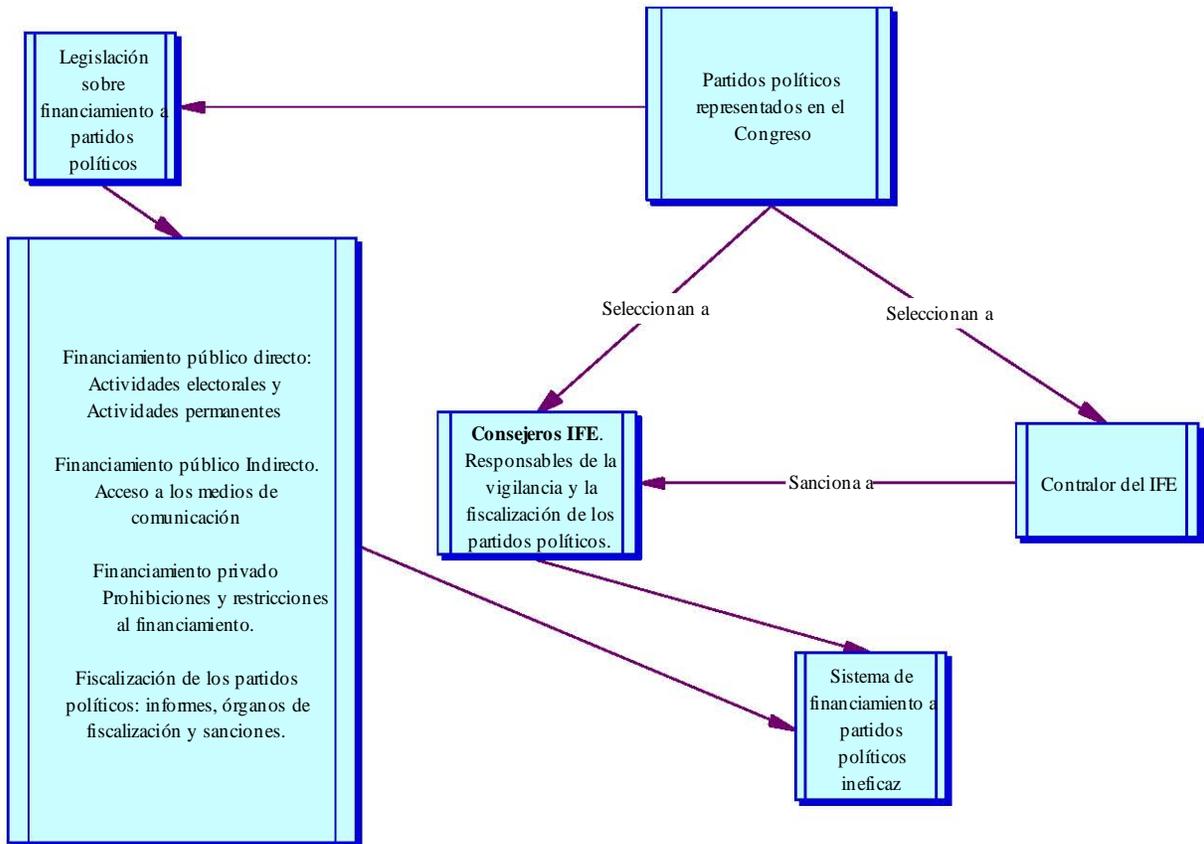
### ***Hipótesis***

El sistema de financiamiento a los partidos políticos en México y el proceso de fiscalización de los recursos padecen un problema estructural en el sentido de que no se puede garantizar un auténtico desempeño institucional debido a que el sistema mismo está viciado de origen. La inviabilidad institucional es consecuencia directa de que los partidos políticos sean juez y parte de las instituciones formales emanadas de la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que impide que el mismo sistema de financiamiento sea reformado a fondo.

Para ello se utilizarán las siguientes variables de análisis:

- 1) Financiamiento público directo: actividades electorales y actividades permanentes.
- 2) Financiamiento público indirecto: acceso a los medios de comunicación.
- 3) Financiamiento privado.
- 4) Prohibiciones y restricciones al financiamiento.
- 5) Fiscalización de los partidos políticos: informes, órganos de fiscalización y sanciones.
- 6) Disposiciones jurídicas.

## Diagrama de flujo de la hipótesis



## Capítulo 1

En este primer capítulo se abordará teoría y método de análisis que se utiliza en la tesis. En lo referente a la teoría, se tratan los sistemas electorales y de partidos debido a que la relación entre ellos afecta de manera primordial el financiamiento porque define quienes son beneficiarios de financiamiento; en qué cantidades de acuerdo a su tamaño y relación en el sistema electoral se reparte el monto; y lo más importante, a través de estos sistemas se configura la correlación de fuerzas para reformar o no el marco jurídico que los regula. Para lo anterior se pone especial importancia en la teoría de los sistemas de partido y electoral; en sus efectos como son el mecánico y el psicológico ya que estos permiten que se dé una cierta correlación de fuerzas entre los partidos y genera consecuencias en su financiamiento.

El método comparativo se explica haciendo hincapié en sus beneficios permitiendo hacer un análisis por variables y también como casos globales que se abordan en capítulos posteriores de la tesis. En este método está basada la tesis y con él se construirá la comparación a través de una tabla y los análisis globales de cada caso.

## 1. Los sistemas electorales y de partidos políticos

### 1.1 El sistema electoral

El sistema electoral es el medio por el cual las democracias modernas convierten los votos, ya sea en escaños dentro de los congresos o en gobiernos. Sin olvidar que las elecciones se celebraban antes de que se generalizara el sufragio universal, es decir, el uso de las elecciones como técnica precedió la evolución de las democracias modernas.

El sistema electoral, técnicamente, es un proceso por el que mediante el voto, a manera de marcar una papeleta, la ciudadanía elige a sus representantes y gobernantes. Al sistema lo conforman aquellas instituciones encargadas de llevar a cabo las elecciones y las leyes electorales que rigen al sistema.

Entre las funciones necesarias e indispensables que debe de tener un sistema electoral están: definición del elector, definir cuántos votos puede ejercer cada elector, requisitos para ser candidato, el número de representantes en cada demarcación, las reglas de difusión de las campañas, número y espacio de las secciones electorales, los organizadores y encargados de los comicios que debe haber, el número de vueltas electorales y las condiciones para que se den éstas, y los medios jurisdiccionales para resolver las faltas a la legislación en la materia.<sup>1</sup>

A partir de las características que asignan los escaños al congreso y a los gobiernos, se pueden clasificar los diversos sistemas electorales. Estas clasificaciones son con base en las intenciones políticas de dichos sistemas. En este sentido, pocos sistemas se encuentran en un estado puro. La mayoría de los sistemas electorales en el mundo comparten o asumen

---

<sup>1</sup>Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, 4ª ed., IFE (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática), México, 2001, p. 10.

determinadas partes de los diferentes sistemas. En una primera aproximación, los sistemas electorales se clasifican en dos: los que siguen la elección mayoritaria y los de representación proporcional.

### ***1.1.2 Sistema de mayoría***

La mayoría de los autores identifican este sistema con el modelo inglés, además de ser usado por la mayoría de los países integrantes del *Commonwealth*. El sistema de mayoría se caracteriza principalmente porque gana el candidato más votado por los electores. Este sistema sobrerrepresenta al partido más votado y en general a los partidos más grandes y subrepresenta a los partidos más pequeños del sistema electoral.

En general, los sistemas de mayoría son utilizados para lograr mayor confianza y certeza en los órganos en los cuales se elige a una sola persona para el cargo, como son los ejecutivos, incluso el sistema de mayoría absoluta dota de una mayor legitimidad al candidato ganador, ya que éste debe reunir más de la mitad de los votos en una elección<sup>2</sup>.

### ***1.1.2 Representación proporcional***

El sistema de representación proporcional es definido por el Profesor Nohlen como:

El término de representación proporcional es utilizado para los sistemas que tratan de igualar el porcentaje de votos con el de representantes al congreso. Se aplican en circunscripciones plurinominales en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los votan en bloque. Este sistema reduce los efectos de sub y sobrer[r]representación, aunque impone un mínimo legal para alcanzar a entrar en el reparto proporcional. Dicho sistema ha sido criticado porque el elector pierde su derecho a elegir su propio representante; su adhesión es a un partido o programa más que un candidato.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 13.

Dentro de las características importantes de un sistema proporcional, se encuentran las diferentes características de las circunscripciones, las cuales nos proporcionan diversos tipos de representación proporcional.

#### ***1.1.2.1 Distribución de las circunscripciones***

La distribución de las circunscripciones es de importancia medular para los partidos políticos debido a que están íntimamente relacionadas a la conversión de votos en escaños. En primer lugar, las circunscripciones no se definen sólo una vez, éstas pueden modificarse a lo largo del tiempo, ya sea por cambios demográficos o por cambios en el número de escaños en la circunscripción. Esta forma de manipulación de la circunscripción se puede utilizar para aumentar o disminuir la representación de algún partido político.

#### ***1.1.2.2 Tamaño de las circunscripciones***

Para empezar hay que aclarar que el tamaño de la circunscripción no se refiere a la superficie geográfica que abarca, sino a la cantidad de escaños que le corresponden. Existen varios casos en los cuales la proporción de representantes puede determinar de modo importante el sistema electoral.

El tamaño de las circunscripción[es] electorales determina el efecto proporcional de un sistema electoral. Según el criterio del tamaño, cabe distinguir dos tipos de circunscripciones: la uninominal y la plurinominal. En las circunscripciones uninominales sólo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría (absoluta o relativa), mientras que las plurinominales también permiten aplicar el principio de decisión proporcional.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Nohlen, Dieter, *Sistema de partidos*, 2ª ed., FCE, México, 1998, p. 57.

Por tanto, para determinar los efectos que tendrán las circunscripciones es necesario clasificarlas por su tamaño en pequeñas medianas y grandes, con base en el número de escaños de cada una: 2-5, pequeña; 6-10, mediana; 10 y más, grande. Así, en la medida en que la circunscripción electoral sea menor, menor es el efecto proporcional del sistema electoral; en otras palabras, disminuyen las posibilidades de representación de los partidos más pequeños.

En el ámbito de la candidatura, las diferentes formas de lista y de votación otorgan o restan al elector influencia en la selección de los candidatos. Dependiendo de la forma de la lista, el votante puede escoger a un candidato en cualquier partido de acuerdo a su nivel de preferencia. Por lo anterior se infiere que las formas en que se presentan las listas afecta la relación entre el elector y el candidato y, asimismo, la relación de éste con su partido.

### ***1.1.2.3 Conversión de votos en escaños***

En segundo lugar de importancia para la configuración de un sistema electoral es la de la conversión de votos en escaños. Dentro de esta conversión se da un efecto doble: el mismo efecto de la conversión de votos en escaños y el efecto sobre el comportamiento electoral. Este efecto doble se constata cuando, por ejemplo, un partido pequeño en peligro de no superar la barrera legal, tiene en contra la asignación de los escaños además de que el elector puede negarle el voto por temor a perderlo.

La barrera legal se usa para establecer un límite en la participación de los partidos políticos en la asignación de escaños, porque depende de que éstos obtengan un mínimo porcentaje de los votos para poder entrar en la asignación o ganar escaños directos en las circunscripciones.

### 1.1.2.3.1 Fórmulas de conversión de votos en escaños

#### *Procedimiento del divisor*

El método de distribución de las curules más utilizado en el mundo es el D´hondt, éste funciona a partir de divisiones sistemáticas de la votación obtenida por los partidos para conformar una tabla de distribución. Esta fórmula establece que la votación obtenida por cada partido se debe dividir a partir de la unidad por números enteros sucesivos hasta cubrir el número de curules que se van a distribuir. La aplicación de método D´hondt puede hacer que un partido grande obtenga un escaño más a costa de un partido pequeño, el problema se encuentra en que no se sabe con precisión a cuál partido mayor beneficiará. En América Latina utilizan este método los siguientes países: Argentina, Guatemala y República Dominicana y además en España.<sup>5</sup>

#### *Procedimientos del cociente electoral*

El segundo método más importante para traducir votos en escaños es el conocido como “cociente electoral” o también como “de cuota”. Este sistema se caracteriza por la determinación de una cantidad mínima de votos para obtener un escaño. La fórmula es que los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos recibidos por ellos. En otras palabras, se obtiene en una división donde el dividendo es siempre igual al total de votos emitidos, en cuanto al divisor cambia según la fórmula aplicada, y el cociente es la cifra repartida.<sup>6</sup> México es uno de los países donde se ocupa la fórmula del cociente electoral.

En este método hay tres variantes, si el cociente es idéntico al número de escaños, se conoce como fórmula de cociente simple o método de Hare; la cantidad de votos emitidos que obtiene cada partido es multiplicado por el número total de escaños por asignar y el resultado es dividido entre el número total de votos emitidos. Los partidos obtienen tantos escaños como números enteros resulten, los escaños restantes se distribuyen según el valor

---

<sup>5</sup>Valdés, *op. cit.*, p. 14.

<sup>6</sup>Nohlen, *op. cit.*, pp. 74-76.

del número decimal posterior. Este método favorece más a los pequeños partidos que el método D´hondt.

En el segundo, el dividendo es el número total de votos pero el divisor se compone de los escaños de disputados más uno, se conoce como la fórmula de Hagenbach-Bischof. El tercero, es la operación anterior pero en vez sumar uno se suman dos, llamándose “fórmula del cociente electoral modificado”.

Los efectos que tienen estas fórmulas, basadas en los divisores, son los de: a mayor divisor, menor cociente. En otras palabras a mayores escaños menos votos se requerirán para ocupar un escaño. Como ejemplo podemos dar el siguiente:

En un Congreso de 50 diputaciones de representación proporcional se registraron 5000 votos entonces cuantos votos se requerirán para ocupar un escaño. Haciendo la operación los 5000 votos sería el dividendo, las 50 diputaciones el divisor y el cociente electoral el número de votos para otorgar un escaño, que en este caso sería de 100.

$$50000/50 = 100$$

### ***1.1.3 Sistemas mixtos o combinados***

En este apartado se combinan los mecanismos de representación proporcional y de mayoría. Casi la totalidad de estos sistemas están pensados para tratar de lograr un equilibrio entre el de representación proporcional y el de mayoría. Dichos sistemas se introdujeron de dos maneras: una, por el compromiso entre elites políticas viejas y nuevas; la otra, porque los partidos de oposición conquistaron el poder durante periodos de transición. En dichos sistemas los principales elementos que se cuidan son los mínimos y exactos para entrar en la distribución de la lista adicional.

Los sistemas mixtos están pensados en distritos uninominales de mayoría y diputaciones por el principio de representación proporcional. El sistema electoral mexicano sirve como ejemplo de lo anterior con los diputados de partido, pero para asignar diputados se utilizaba el método de cociente natural. Este método divide la votación efectiva entre el

número de escaños, tal cociente se compara con la votación obtenida por cada partido y se asignan las diputaciones en función del número entero que resulte de dividir la votación obtenida entre el cociente. Además se descuenta de la votación de cada partido los votos que se han usado para la asignación de las curules, con el objeto de calcular la votación que aún les resta, en virtud de que, si después de asignada las curules por cocientes, quedan curules sin distribuir, éstas se asignan a los restos de votación mayores.<sup>7</sup>

El sistema mixto más conocido es el alemán: La mitad de 656 se elige en distritos uninominales de mayoría simple, la otra mitad se elige por representación proporcional en circunscripciones que equivalen a estados federados. En distribución de diputaciones de representación proporcional participan todas las listas que hayan alcanzado 5% de votación en circunscripción.

## **1.2 El sistema de partidos**

Los sistemas de partido son un fenómeno reciente en el mundo político occidental, incluso también la noción de partido político moderno es reciente porque éstos surgieron a mediados del siglo XIX y se consolidaron después de la segunda guerra mundial, cuando los partidos se volvieron los principales actores de la organización política, de comunicación entre gobernantes y gobernados y conformaron la representación política de la ciudadanía, como ocurre actualmente.

### ***1.2.1 El partido Catch-all***

Kirchheimer, al acuñar la expresión partido *Catchall*, no pensaba en una organización cuya base electoral se hubiese hecho tan heterogénea que le permitiera representar todo el espectro

---

<sup>7</sup>Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldemberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, 3ª ed., Cal y Arena, México, 2005, pp. 106-109.

social, pues este autor sabía que esos rasgos no han caracterizado nunca, ni probablemente lo hagan con ningún partido.

La transformación del partido de masas en *catch-all party*, según el análisis de Kirchheimer, significa la apertura a otros grupos sociales, debido a que la sociedad actual es mucho más secular, consumista y socialmente heterogénea que aquella en la que se originaron los antiguos partidos de masas. Kirchheimer, como parte de las implicaciones políticas que la transformación de la sociedad contemporánea significa, señala determinados aspectos, que desde su punto de vista son los más importantes:

- 1) *La posposición marcada de los componentes ideológicos de los partidos.* Ellos se desideologizan y concentran su propaganda en el mundo de los valores y/o en temas generales, compartidos en principio por vastos sectores del electorado: el desarrollo económico, la defensa del orden público, etc. En otras palabras, en un *continuum* de ideología que va de la derecha a la izquierda. Los partidos ubicados en los diferentes extremos del *continuum* seden ideológicamente y se acercan a las posiciones del centro.
- 2) *Una mayor apertura del partido a la influencia de nuevos grupos de interés.* Ello va acompañado de una transformación de las viejas organizaciones afines al partido en grupos de interés con lazos y relaciones más débiles y esporádicas con el partido que en el pasado. Es decir, el partido deja de ser una organización de un sólo sector o una clase, e inclusive de clases afines y se convierte en un partido heterogéneo.
- 3) *La pérdida de peso político de los afiliados.* Un declive pronunciado del papel de los militantes de base y la desvalorización del papel del miembro individual. El militante deja de ser el eje rector del partido, puesto que con los nuevos medios de comunicación deja de ser el principal promotor del partido, por lo que el trabajo voluntario poco a poco se va reduciendo. El partido político ya no sólo toma en cuenta la opinión de su militancia, sino que toma sus decisiones con base en la opinión pública y lo que ésta pueda repercutir en las próximas elecciones.
- 4) *El fortalecimiento del poder organizativo de los líderes.* Éstos, autonomizados de la ideología del partido y que se apoyan ahora, para la financiación de la organización y para mantener sus lazos con el electorado, más en los grupos de interés que en los

afiliados. Como parte de los efectos correspondientes del punto 3, el militante al momento de perder su fuerza e importancia dentro de las decisiones del partido deja también de ser uno de sus principales sustentos y se vuelve secundario.<sup>8</sup>

De esta forma, actualmente se generan relaciones más débiles entre los partidos y su electorado; éste deja de depender de la existencia de una fuente de implantación social de base y de subculturas políticas sólidas y compactas. Como consecuencia el financiamiento por la vía de sus simpatizantes y militantes disminuye, lo que ocurre actualmente gran parte del mundo occidental.

### ***1.2.2 Funciones del sistema de partidos***

El sistema de partidos funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, puesto que el carácter mediador de los partidos permite que se originen las principales funciones del sistema: confrontación de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de cargos de representación y de gobierno, y ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas.

En este sentido, los partidos en elecciones tratan de competir por convencer al electorado que ellos son la mejor alternativa de comunicación y que representan las aspiraciones y los intereses del electorado. Pero también el proceso electoral es donde los ciudadanos califican el desempeño gubernamental de sus gobernantes.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Los cuatro puntos son tomados de Kirchheimer, Otto, "The Transformation of the Western European Party System", en Lapalombara, J. y Winer, M., *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.

<sup>9</sup>Valdés, *op. cit.*, p. 27.

### 1.2.3 Criterios de clasificación

En el estudio de la dinámica de los sistemas de partidos se han elaborado diversas clasificaciones a partir del número de los partidos que lo conforman. En este sentido existen tres formas básicas de los sistemas de partido: los unipartidistas, en los que existe un partido, ya sea el único o lo haga como partido predominante; los bipartidistas, donde existen dos partidos que se alternan en el poder con una frecuencia más o menos uniforme; por último están los sistemas multipartidistas, donde coexisten de tres a más partidos.<sup>10</sup>

Pero el problema con esta clasificación es que ha provocado polémicas en la ciencia política contemporánea debido a que no ha logrado un consenso en la comunidad académica. El principal argumento en contra de ésta es que la simple tipología basada en el número de elementos en el sistema sólo ayuda a reconocer los niveles de fragmentación política que existen en una sociedad. En este sentido, lo antes mencionado sólo nos puede hablar de qué tan concentrado o atomizado esté el poder. Por consiguiente, hablar del número de partidos aporta poco sobre la dinámica real del sistema y las correlaciones de las distintas posiciones que se adoptan, tanto en alianzas puramente electorales como en alianzas gubernativas e incluso en la separación político-ideológica entre partidos.<sup>11</sup>

Se ha intentado explicar las relaciones entre partidos, pero ninguna teoría ha logrado un consenso entre la comunidad académica, esto es en parte porque todavía la tipología, aunque no sea una teoría seria de la relación de los partidos, ayuda a tener un marco de referencia para adentrarse en el estudio de los partidos.

Las aportaciones más significativas han sido de Sartori, él propone cómo utilizar la tipología del número de partidos, pero a ésta le agrega elementos que ayudan a valorar el sistema en torno a la importancia que tienen estos partidos dentro del mismo. Los criterios de Sartori son simples, están basados en el resultado de las contiendas electorales importantes en un amplio periodo, el cual aporta indicios para poder clasificar los sistemas.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>11</sup> Jiménez Ruiz, Francisco, *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*, México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Miguel Ángel Porrúa. (Serie Conocer para decidir), 2005, p. 150.

<sup>12</sup> Sartori, Giovanni, "La influencia de los sistemas electorales", en Grofman, B. y Lijphart, A., *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon Press, Nueva York, 2003, p. 31.

Por obvias razones son considerados importantes los partidos que triunfan u obtienen votaciones considerables en las contiendas que se están estudiando. Un segundo criterio es que los partidos puedan constituir coaliciones de gobierno, tanto en el régimen parlamentario como en un régimen presidencial. Un tercer criterio es que los partidos tengan la suficiente capacidad de ejercer presión o intimidación política en la toma de decisiones o en reformas legislativas.

La clasificación de Sartori divide los sistemas en:<sup>13</sup>

- 1) partido dominante,
- 2) bipartidista,
- 3) de pluralismo moderado y
- 4) de pluralismo polarizado.

Explicare a continuación dos de las cuatro características que son las que engloban a los países estudiados:

El sistema bipartidista es aquel en el cual dos partidos son los que se disputan y compiten fuertemente por el poder, independientemente de que existan otros partidos más pequeños. En este tipo de sistema se da una alternancia en el poder. Si no existe una alternancia, entonces quiere decir que el segundo partido no tiene la fuerza suficiente para lograr el triunfo, por lo que el sistema es de partido dominante. Entre los principales ejemplos están Inglaterra y Estados Unidos de América y en menor medida España.

Los sistemas que tienen más de dos partidos importantes son considerados pluripartidistas. En estos sistemas difícilmente un partido obtiene mayoría en el parlamento; por lo tanto, la existencia de un solo partido de gobierno es remota, por lo general son coaliciones de dos o más partidos las que conquistan los gobiernos y las que logran impulsarlo a través de acuerdos en el parlamento.

El pluralismo moderado normalmente lleva implícita una coalición con la segunda fuerza electoral. En estas condiciones las coaliciones que tienen éxito son las centristas, ya

---

<sup>13</sup> La tipología que sigue Sartori se divide en seis clasificaciones. En el *continuum* que elaboró, el primer tipo es de partido único, donde ejemplifica con la ex Unión Soviética. El segundo tipo es el de partido hegemónico, ejemplificándolo con México. En el presente estudio no se abordan éstos, porque no se requiere para los objetivos del mismo. *Ibid.*, pp. 33-35.

que son más afines tanto política como ideológicamente. En estos sistemas hay que aclarar que la dinámica competitiva difiere cuando hay menos de cinco partidos importantes, ya sea porque pueden ganar elecciones, formar una coalición o presionar al resto de los partidos que cuando hay más de cinco partidos. Los países que entran en esta categoría son Uruguay, Argentina y México.

Por lo anterior, se infiere que para el análisis de los sistemas de partido no sólo se requiere saber el número de partidos y el nivel de importancia, sino también de la competencia que existe entre ellos, ya que ésta marca las diferencias políticas en un momento y país determinado. En otras palabras, en cada país el arreglo de los partidos en un sistema condensa la forma de competencia partidaria, y cómo ésta se incorpora a la institucionalidad política.

Duverger propuso que los sistemas electoral y de partidos tenían una correlación entre sí, también aseguró que la fórmula de mayoría relativa tiende a producir sistemas bipartidistas: el de mayoría absoluta con segunda vuelta a los sistemas pluripartidistas, donde los partidos muestran significativos rasgos de flexibilidad para la negociación; mientras que la fórmula de representación proporcional tiende a producir sistemas pluripartidistas en los que las múltiples organizaciones políticas revelan signos de rigidez y de poca disposición para negociar con los otros partidos.<sup>14</sup>

Otro punto que señala Duverger es, que el sistema electoral produce dos efectos sobre el sistema de partidos. El primero es el efecto mecánico, el cual explica que la fórmula electoral influye en el proceso de transformación de votos en escaños. El segundo es el efecto psicológico de las fórmulas electorales, éste considera que los electores norman sus decisiones en función de cómo actúa el sistema electoral.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1995, pp. 244-282. [Primera edición, 1951.]

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 244-250.

### 1.3 Relación del sistema electoral y el sistema de partidos

El expositor clásico de dicha relación es Duverger al postular tres leyes sociológicas:

- 1) El escrutinio de representación proporcional tiende hacia a un sistema de varios partidos rígidos e independientes.
- 2) La mayoría absoluta con la segunda vuelta tiende hacia un sistema de varios partidos independientes, pero flexibles.
- 3) La mayoría simple de una sola vuelta tiende hacia un sistema bipartidista.<sup>16</sup>

Estas leyes sociológicas hacían referencia a los efectos mecánicos y psicológicos del modo de escrutinio. El efecto mecánico tiene como principal argumento que en los casos de mayoría relativa a una vuelta se produce la permanente subrepresentación de los terceros partidos, porque los principales partidos disputan los triunfos en los distritos electorales, y el tercer partido generalmente no alcanza representación en el parlamento debido a que no gana algún distrito.

El efecto psicológico es cuando el elector, al percatarse que el partido de su preferencia no tiene posibilidades de triunfo, tiende a apoyar a aquellos partidos que tienen mayores posibilidades para evitar la sensación de que su voto fue desperdiciado.

Pero cuatro décadas después Duverger refutó algunos de los argumentos de sus leyes sociológicas, a la sazón de que la realidad de los sistemas electorales había cambiado. Duverger concluye que los efectos de los métodos de escrutinio sobre el sistema de partidos varían por un tercer factor, que es el tipo de régimen de gobierno de que se trate, sea éste presidencial o parlamentario. Esta variable modifica la actuación tanto de los partidos como de los electores.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 448-453.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 448-453.

### ***1.3.1 El efecto mecánico-***

De distintas maneras, los tres diferentes sistemas electorales (mayoría, representación y mixto) tienden a otorgar una representación superior a los partidos más votados. Este efecto mecánico puede favorecer tanto al primer partido como al segundo, e incluso al tercer partido, siempre que éste sea importante. En el sistema de mayoría, sus críticos argumentan que éste ofrece una sobrerrepresentación a los partidos con mayor votación, pero no sólo a ellos, los críticos de los sistemas de representación proporcional también argumentan que los partidos más votados son sobrerrepresentados en el momento en que un partido pequeño no alcance el mínimo de votación para tener derecho a la representación, por lo cual los escaños que le tocarían terminan entre los principales partidos.

Por consiguiente, el efecto mecánico permite a los sistemas electorales crear mayorías parlamentarias. Este efecto está vinculado con la gobernabilidad, y esta a su vez con la manera en que se asigna el financiamiento a los partidos.

### ***1.3.2 El efecto psicológico***

Este efecto plantea que el elector, ante la posibilidad de que sólo dos partidos tengan posibilidades de ganar, probablemente vote por alguno de ellos en función de sus preferencias. Este voto estratégico es posible en la medida en que el elector perciba que el partido de su preferencia no tiene posibilidades de ganar o de obtener representación y, por consiguiente, el elector no vote por su partido y lo haga por otro con mayores posibilidades.

En los sistemas de mayoría, el elector votará por el partido con mayor posibilidad de triunfo, en la representación proporcional sólo votará por otro partido en el momento de que su partido de preferencia no tenga posibilidades de representación. Pero en el sistema mixto el efecto se vincula a que los votos que tiene el elector los puede utilizar de forma diferente en función de las posibilidades de triunfo. Por ejemplo, en vez de que un elector le dé sus dos votos al partido, tanto en mayoría como en representación proporcional, puede ofrecer sólo alguno de sus votos al partido de su preferencia en mayoría, ya que éste puede ganar; pero el voto de representación proporcional se lo puede dar a otro partido afín a sus intereses o

ideología. Pero hay que aclarar que el efecto psicológico antes expuesto depende de que el elector conozca el sistema electoral en el cual participa, y tenga la suficiente información del efecto mecánico.

### ***1.3.3 Punto de la ruptura de la equidad***

Douglas W. Rae, en su trabajo *Las consecuencias de políticas de las leyes electorales*, cubre 20 países en 20 años, concluye que los sistemas electorales favorecen a los principales partidos. De lo anterior se desprende que el punto de ruptura de la equidad entre votos y curules depende de las reglas de funcionamiento de los sistemas electorales y de los sistemas de partido, así como de las prácticas políticas de los electores.<sup>18</sup>

Un sistema de mayoría relativa podría favorecer a los dos partidos con más votos, sin embargo, fijar muy abajo su punto de ruptura en la equidad, afecta sólo a los partidos con una votación realmente escasa. Es por esto que en los sistemas se tiene que buscar el punto de ruptura de la equidad que, en buena medida, depende tanto del efecto mecánico como del efecto psicológico y de los puntos técnicos y políticos que también lo afectan.

### ***1.3.4 Efectos en las relaciones entre sistemas políticos y sistemas electorales***

Dentro de la literatura sobre sistemas electorales y sistemas de partidos se ha polemizado en cuanto a cuáles deben ser las características que se tomen en cuenta para analizar mejor un sistema de partidos.

Son tres los ámbitos en los que podemos concluir las relaciones entre estos dos sistemas. En el ámbito legislativo, donde se diseñan las leyes electorales; en el ámbito

---

<sup>18</sup> Rae, Douglas, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Centro de Investigación y Técnicas Políticas, Madrid, 1977.

gubernativo, que expresa la incidencia de los efectos de los sistemas electorales sobre las posibilidades de gobernabilidad de un sistema; y finalmente, el ámbito donde los electores conocen y actúan frente a las posibles consecuencias políticas de los sistemas electorales. En estos tres ámbitos se generan nuevas variables que debemos integrar al estudio.<sup>19</sup>

Son los partidos representados por los diputados y senadores los que deciden si una norma electoral debe conservarse o modificarse, teniendo en cuenta los dos efectos del sistema, pero procurando no afectar a su partido y, aun con esto, los que deciden en última instancia son los electores. Aunque los legisladores pueden en algún momento decidir sobre el sistema electoral, el elector puede decidir o no en hacer funcionar aquellas modificaciones.

En el ámbito de la gobernabilidad, el sistema de partidos también presenta una opción de estabilidad, debido a la conformación de coaliciones parlamentarias, ya sea en sistemas parlamentarios o presidenciales. Por esta razón los partidos y sus legisladores, escogidos bajo un determinado sistema, son actores que inciden en la conformación de las alianzas, así como en los grados de gobernabilidad del sistema.

Pero hay que aclarar que tanto el sistema presidencial como el parlamentario presentan distintos grados de participación ciudadana. En el sistema presidencial, esta actuación es mínima debido a que únicamente se puede sancionar una crisis de ingobernabilidad, mientras que en el parlamentario es una correlación de las fuerzas políticas por lo que el electorado puede tener una mayor injerencia en la conformación de las cámaras.

El tercer nivel de análisis es el de los electores, porque el sistema electoral rige las leyes de participación electoral donde los partidos ofrecen programas y propuestas para ganarse al electorado, por lo que es necesario que los electores sepan cómo funciona el sistema electoral y las consecuencias de las decisiones que tome en torno a su voto, por lo que si es escasa o nula la información entorno al sistema no sabrán del efecto psicológico.

En resumen parece que la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos se resuelve en un mundo de conjuntos y subconjuntos. Las instituciones políticas, el comportamiento de los ciudadanos, la dinámica de la competencia de los sistemas de partido y la estructura técnica del propio sistema electoral serían esos conjuntos.

---

<sup>19</sup>Valdés, *op. cit.*, pp. 44-45.

En otras palabras, para tener una aproximación más precisa se debe partir de las siguientes consideraciones: primero, la naturaleza del partido difiere según las relaciones con los demás partidos y el sistema de partidos. En segundo lugar, un partido difiere según sus relaciones con las distintas instituciones del sistema político en su conjunto. En tercer lugar, los partidos difieren según sus relaciones con el ámbito social. Cuarto, depende del nivel en que se le estudia. Quinto, difieren también de acuerdo con el periodo de desarrollo histórico en que se encuentran.

Las implicaciones de estos factores varían de forma permanente de un sistema a otro, de un país a otro, de un determinado tiempo y de una sociedad a otra.

- 1) Fórmula electoral.
- 2) Sistema de partido.
- 3) Instituciones políticas.
- 4) Comportamientos ciudadanos.
- 5) Partidos políticos.
- 6) Determinado tiempo.

Para esta tesis, la relación entre el sistema de partidos y el electoral juega un papel preponderante en el financiamiento a los partidos debido a que la relación entre estos configura la fuerza que tienen en el entramado los mismos partidos y por ende la manera en cómo se reparte el dinero de las subvenciones. En otras palabras el sistema de partidos y el sistema electoral otorgan sobrerrepresentación a los partidos mayores a costa de los menores, esto mismo pasa al otorgar el financiamiento, por lo que los partidos pequeños se encuentran en un círculo del que difícilmente pueden salir.

## **Metodología**

### **2. El método de análisis comparativo**

El método comparativo es la herramienta más importante utilizada en la ciencia política, aunque su uso no es exclusividad de ésta, pues también lo emplean otras ciencias sociales, entre las que destaca la sociología. Ha tenido tanto éxito en la investigación de fenómenos sociales debido a que con él se da validez a los razonamientos planteados en este ámbito. El método comparativo es utilizado para controlar la elaboración de hipótesis de investigación de un fenómeno dado. En otras palabras este método no sólo provee de explicaciones sobre un fenómeno, sino que se basa en el control de las generalizaciones que se hacen al momento de comparar.

En el campo del financiamiento de los partidos políticos, la comparación ha jugado un papel importante, debido a que ha consolidado explicaciones sobre el financiamiento de estas organizaciones, dando pie a una generalización que, esperemos en algún momento se pueda consolidar como una teoría general del financiamiento, en especial de los partidos políticos. Ésta es la razón por la cual esta investigación inicia, en su primer capítulo, con la fundamentación metodológica del análisis comparativo, a fin de que en los capítulos posteriores podamos construir una comparación entre los casos de México y España.

## 2.1 Estrategias de casos y de variables

El método comparativo utiliza dos estrategias principales de investigación: el estudio de casos y el análisis de variables. La primera estrategia trabaja con un número pequeño de casos definidos, generalmente de forma teórica, y se compara de forma global entre los casos escogidos para llegar a generalizaciones válidas. La segunda consiste en el análisis de variables, el objetivo de esta estrategia es comprobar hipótesis abstractas derivadas de una teoría sobre las características de las unidades sociales que se analicen.<sup>20</sup>

El análisis comparativo se da a través de unidades macrosociales a partir de las cuales se explican e interpretan variaciones macrosociales. Esta comparación provee las bases necesarias para la generalización empírica, debido a que es un método (el comparativo) que logra utilizar la misma lógica que el método experimental. En el método experimental se tienen que dar dos condiciones para poder llamarlo así: primero, establecer relaciones empíricas entre dos o más variables y, segundo, mientras se cumple lo primero, las demás variables se deben mantener constantes.<sup>21</sup>

Ahora bien, haciendo un análisis de estas estrategias, tenemos que el estudio de casos utiliza un número reducido de casos seleccionándolos principalmente de una teoría existente, para identificar características comparables con un fenómeno, ya sea por sus similitudes o sus diferencias. Mas una de las principales críticas que ha recibido esta estrategia, es que maneja muy pocos casos con los que se construyen las generalizaciones, no obstante, también ofrece la ventaja de apoyarse en circunstancias periféricas; en otras palabras, contextualiza para dar mayor riqueza al estudio.

Por otro lado, el estudio de variables generaliza, a través de variables abstractas (características), para poder corroborar las teorías existentes en cuanto a un fenómeno en particular entre dos o más (generalmente son más) unidades sociales, donde las

---

<sup>20</sup>Mackie Tom y Marsh David, “El método comparativo”, en Marsh David y Stoker Gerry (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza Editorial (Col. Universidad Textos), Madrid, 2007, p. 184. [1ª ed., en español, 1997.]

<sup>21</sup> Caïs Jordi, *Metodología del análisis comparativo*, Centro de Investigaciones Sociológicas (Cuadernos Metodológicos, 21), España, 1997, p. 11.

características de las unidades se convierten en variables. Los efectos de estas posibles variables se controlan estimando el efecto de cada una, es decir, se controlan las condiciones y se generaliza mediante la estadística, simplificando la manera de obtener los datos empíricos.

En la estrategia de estudio de casos se pueden utilizar dos técnicas diferentes: 1) las de sistemas similares y 2) las de sistemas diferentes. Estas dos técnicas son complementarias, ya que usan el mismo sistema lógico para eliminar variables: ambas aíslan factores causales para descartar causas posibles. La diferencia que tienen es la forma como se eliminan las variables.

En la técnica de sistemas similares se eligen los casos o unidades macrosociales a analizar, por su grado de similitud, que tengan las mayores características semejantes posibles para el caso, con excepción de aquellas que, sin tener similitud, el investigador considere como importantes o que identifiquen el fenómeno que se quiere estudiar. Por otro lado, en la técnica de sistemas diferentes, las variables externas son eliminadas escogiendo sistemas de investigación diferentes con la mayor cantidad de características dispares, con la excepción de aquellas que se consideren importantes.

## **2.2 Validez del método comparativo**

El método comparativo es una aplicación de la regla general de la lógica inductiva, utilizándola para variar las circunstancias de un fenómeno con la intención de eliminar variables y factores innecesarios para llegar a generalizaciones que sean validas.

La lógica inductiva es una parte de los métodos reductivos de la ciencia, es la lógica que utiliza la reducción para llegar a conclusiones válidas a partir de un enunciado condicional y de su premisa menor: la mayor. Se podría ejemplificar de la siguiente manera:

Si A, entonces B,

Es así que B,

Luego A

### 2.3 Características del método comparativo

Otras características con las que cuenta el método comparativo son: 1) el método se basa en la lógica y no en la estadística; 2) como utiliza la inducción no sólo tiene una metodología única, por lo que, incluso, hay investigadores que utilizan la lógica del método comparativo casi sin darse cuenta; y 3) en este método se descubren relaciones empíricas entre variables, pero como tal no es un método de medición.<sup>22</sup>

Aclarado lo anterior podemos proseguir con las técnicas.

La decisión por la cual el investigador se decide por una u otra técnica depende de sus objetivos. Por ejemplo, si se espera que una variable sea constante a través de los casos estudiados, entonces el investigador debería usar la técnica de sistemas diferentes, debido a que aísla el mayor número de variables irrelevantes y minimiza el problema de indeterminación; en otras palabras, contesta cuestiones como: por qué en casos diferentes se dan procesos o consecuencias parecidas. En caso contrario, cuando se supone *a priori* que la característica o relación presenta variación, entonces la técnica de sistemas semejantes es la elección más adecuada. Una explicación más sencilla es que si dos sistemas son iguales pero experimentan un resultado diferente, entonces aquí se eliminarían todas las variables que sean iguales en los casos, para quedarse con aquellas que presentaron variación.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp.24-25.

## 2.4 Estrategias combinadas

Las estrategias del análisis de casos y la de variables suelen verse como una dicotomía entre lo cualitativo y lo cuantitativo: comprensión global del objeto de estudio *versus* comprensión del objeto de estudio como una construcción de características. Esto se da debido al análisis de muchos o pocos casos. Se puede romper esta dualidad aprovechando que las diferencias entre las estrategias son complementarias, por lo que se podría utilizar una estrategia combinada para un problema específico. En las dos aplicaciones más frecuentes del análisis comparativo, el análisis histórico comparativo y el análisis comparativo entre países, se utilizan estrategias combinadas.<sup>23</sup>

## 2.5 Dicotomía para demostrar argumentos teóricos

Existen dos maneras para demostrar argumentos teóricos. Esta dicotomía se basa en las dos formas en las que se comprueban los argumentos teóricos: la extensiva y la intensiva. En la extensiva los estudios se hacen con muestras grandes para tratar de responder las cuestiones que se formulan englobando muchas observaciones. En otras palabras, justifican sus resultados demostrando de manera visible y directa que son generales.

Por el contrario, en la intensiva se realizan estudios con muestras pequeñas que tratan de dar respuesta a las preguntas que se formulan realizando una observación de modo detallado. Hay dos razones por las que los investigadores están interesados en casos específicos: primero, porque los casos individuales que se estudian son interesantes de forma intrínseca y, segundo, porque son relevantes para mostrar relaciones causales y contestar cuestiones teóricas. Los investigadores que realizan análisis de casos justifican sus hallazgos mostrando lo correctos y complejos que son, afirman que los casos estudiados son los mejores para contestar una cuestión concreta, o que son los más representativos de un

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 39.

proceso general.<sup>24</sup> Es por ello que en la tesis se utiliza la forma intensiva para demostrar argumentos teóricos.

### ***2.5.1 Sesgos teóricos que favorecen la generalidad a expensas de la diversidad***

Para construir un tipo de análisis comparativo que mezcle las técnicas del análisis de casos y de variables, es necesario desarrollar herramientas metodológicas que cumplan con: conservar la intensidad del análisis de casos durante el proceso de búsqueda de combinaciones y configuraciones de condiciones causales en el examen de los casos. Esta síntesis combina los valores positivos de los dos tipos de análisis y proporciona también un camino para hallar el término medio entre generalidad y complejidad.

Existen dos aplicaciones frecuentes en el análisis comparativo dentro de las ciencias sociales: el análisis histórico-comparativo y el análisis comparativo entre países (*cross-national*). En ambos se usan estrategias comparativas combinadas.

El análisis comparativo entre países consiste en un estudio en el que se compara utilizando los mismos conceptos, una o más unidades, en dos o más sociedades, culturas o países con la intención de explicarlas y generalizar a partir de ellas. Esta estrategia de análisis se utiliza normalmente como un ejemplo paradigmático de la estrategia comparativa del análisis de variables. Sin embargo, no hay que olvidar que el análisis comparativo entre dos países en el que la estrategia del análisis de casos también es un análisis *cross-national*.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 62.

## 2.6 Análisis *Cross-national*

El análisis entre países (*cross-national*) es un tipo de análisis comparativo que posee un margen amplio de comparaciones posibles. Permite aplicar tanto la estrategia de análisis de variables como la de análisis de casos, e incluso la combinación entre ambas. La versatilidad de este tipo de análisis permite al investigador definir conceptos operativos para seleccionar el fenómeno en el que quiere centrar la comparación, determinar el sistema de análisis que permita percibir las variables de estudio con el máximo de claridad y escoger los países que deben ser incluidos en la comparación.<sup>26</sup>

Como ejemplo del primer caso se tiene el análisis binario, que es una comparación limitada a dos países que se selecciona según el objeto de estudio. Como ejemplo del segundo está el análisis con datos estadísticos secundarios, generalmente utilizado en muchos casos.

Independientemente del número de casos que se analizan, es importante diferenciar la comparación de entidades que muestran similitudes, de las que muestran diferencias. Como ejemplo de unidades similares se analiza el sistema para escoger áreas geográficas homogéneas. Cuando se buscan analogías entre varios países, una manera natural de calcularlas es restringiendo el análisis a un área geográfica que delimite un conjunto homogéneo de ellas. Comparar entre países diferentes es más complejo, puesto que deben distinguirse dos maneras de comparar. Se pueden contrastar países diferentes para identificar características comunes que permitan ejemplificar un fenómeno singular con la intención de descubrir fenómenos causales comunes, o se puede también comparar para definir los opuestos.

El análisis entre países fuerza al investigador social a revisar interpretaciones de la realidad social para tratar de homogeneizar diferencias e inconsistencias entre los países que investiga y que nunca podrán ser percibidas investigando un solo país. Usando el análisis entre países es posible comparar sistemas políticos o económicos, culturas y estructuras sociales. En cambio, cualquier comparación que se realiza dentro de un país se halla limitada

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 83.

de manera necesaria por un marco formado por el contexto político y económico, cultural e histórico del propio país.

Cuando se comparan países se hace necesario definir conceptos operativos como por ejemplo clase social o desigualdad. En opinión de Mattei Dogan y Dominique Pelassy, antes de comparar dos o más países es necesario segmentarlos conceptualmente: cuando el investigador se enfrenta a la complejidad de un país, a menos que opte por un análisis puramente teórico debe usar conceptos para seleccionar el fenómeno en el que quiere centrar la comparación.<sup>27</sup>

El uso de país como contexto de análisis no implica que se dé una importancia excesiva al concepto de Estado-nación, es sólo una variable explicativa de uso fácil y de la que se dispone información estadística importante. El país es el contexto explicativo más lógico cuando se trabaja con gobierno, leyes o instituciones reguladas de forma legal. A veces también se usa la comparación entre países como una manera de equiparar culturas; en este caso se escogen países con culturas diferentes.<sup>28</sup>

Al enfrentarse con grupos sociales cuyos elementos están interrelacionados de forma intrincada, el investigador social debe determinar el sistema de análisis que le permita percibir las variables de estudio con un máximo de claridad. Entre las posibilidades que tiene el investigador está la de delimitar el área de análisis y escoger los países que deben ser incluidos en la comparación. Esta decisión influye la elección de los métodos de análisis y las herramientas conceptuales que se van a usar.

## 2.7 El análisis binario

El **análisis binario** es una comparación limitada a dos países que se seleccionan según el objeto de estudio. Es posible distinguir dos tipos de comparación binaria: la implícita y la explícita. La comparación binaria es implícita cuando se analiza un solo país

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 85.

que se compara de manera consciente o inconsciente con el país al que pertenece el investigador. El sistema de referencia implícito incrementa la capacidad analítica del investigador observador de manera importante. Cuando se analiza otro país se adquieren puntos de referencia para analizar el propio.

La comparación binaria es explícita cuando se pretenden demostrar las causas de la singularidad de cada uno de los países. Comparar dos países es útil para destacar las características principales y la singularidad de cada uno de ellos.<sup>29</sup>

El primer interés que tiene el tipo de análisis binario es que permite el estudio en profundidad de cada uno de los dos países. Un segundo interés es que permite aplicar el método comparativo, tanto la variante de análisis de sistemas similares como la de sistemas diferentes. Dos países nunca son idénticos y por muy diferentes que sean siempre tienen algo en común.

El investigador tiene la libertad de establecer pares de países basándose en su propia opinión de la importancia de cada uno. En una comparación binaria los dos países pueden ser similares o diferentes. Se pueden analizar aquellos que muestran similitudes contextuales, incluso si el objeto de análisis es iluminar las diferencias en una o más áreas específicas.

Una vez estudiados los dos países, la tendencia del investigador es expandir el análisis a otros casos similares. Cuando la comparación es entre dos países diferentes, ésta se percibe con frecuencia como una manera de apreciar relaciones entre variables. Si el mismo factor produce el mismo efecto en dos países diferentes (cultural, geográfica o históricamente), se puede tener una seguridad alta de que la elección causal es verdadera.<sup>30</sup>

Cuando el estudio se extiende a un número grande de casos, aún es más importante diferenciar la comparación de entidades que muestran similitudes de las que muestran diferencias. La significación de la investigación, los métodos, el punto de vista y los resultados varían cuando el investigador considera países relativamente similares o diferentes. El investigador puede beneficiarse de la similitud entre dos países para apreciar mejor las relaciones causales que originan diferencias marginales. Se trata de neutralizar el máximo de variables para permitir un análisis mejor de las restantes. También puede determinar variables causales contrastando características similares en países diferentes. En

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>30</sup> *Ibid t.*, p. 91.

el primer caso, los países se escogen por su similitud relativa y, en el segundo, con base en que presentan un número de diferencias alto.

## 2.8 Áreas geográficas homogéneas

La comparación entre países similares puede tener el objetivo de sacar a relucir tanto similitudes como diferencias. La similitud entre países no tiene por qué estar vinculada con su proximidad. Sin embargo, cuando se buscan analogías entre países, una manera natural de calcularlas es restringiendo el análisis a un área geográfica que delimite un conjunto homogéneo de ellos.

El sistema de análisis de áreas geográficas homogéneas presenta tanto ventajas como inconvenientes. La mayor ventaja es que esta estrategia asegura de manera natural un control de variables que el observador desea mantener constante. Esto permite descubrir fenómenos causales que provocan diferencias entre países. La similitud relativa de la situación de cada país es lo que permite apreciar diferencias marginales y cuál es la causa. El mayor problema es el riesgo de especificidad excesiva. El análisis de una región conlleva la aceptación de las nociones de cultura o personalidad (entre otras).<sup>31</sup>

La proximidad geográfica no es el único sistema, ni necesariamente el mejor, para obtener homogeneidad entre países. Igualdades en la cultura o en la herencia histórica pueden ser independientes de la proximidad geográfica. Existen países ubicados en continentes diferentes y que sin embargo presentan similitudes culturales.

Una comparación entre países diferentes es la que implica: 1) que la atención esté fijada en situaciones que presentan contrastes máximos, y 2) que los contrastes sean significativos. Se deben distinguir dos maneras de comparar países. En el primero se pueden contrastar países diferentes para identificar características comunes que permitan

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 92.

ejemplificar un proceso o fenómeno singular. Si se utiliza la estrategia de comparar sistemas diferentes se puede descubrir la causa que produce un resultado común en todos ellos.<sup>32</sup>

En segundo, se compara también para definir opuestos. Cuando se contrastan dos grandes grupos de países diferentes, la heterogeneidad de los países que conforman cada grupo pierde importancia, se difumina, sólo se mantienen las características principales que distinguen a cada grupo, aunque en un nivel mayor de abstracción y generalidad. Es decir, se simplifica de forma deliberada porque es el único camino que conduce a una apreciación mejor de las características esenciales de cada grupo.

El proceso de difuminar las características de los países individuales dentro de cada grupo es más necesario cuando mayor es la heterogeneidad interna de cada uno de los grupos de países. La legitimidad de estos grupos que se contrastan está en función de su coherencia, y la potencia para generalizar se encuentra ligada a la consistencia de los tipos ideales propuestos. Aunque esta estandarización implica una reducción, tiene también ventajas decisivas, puesto que elimina las diferencias que son irrelevantes para el contraste central.

La comparación debe posibilitar la realización de una conclusión sintética. Una síntesis no es sólo un resumen, es una estructura intelectual construida a partir de hallazgos empíricos que tiene como objetivo ser explicativa. La síntesis ilumina los detalles generales revelados por la comparación y los integra dentro de un marco teórico el cual puede variar de un autor a otro.<sup>33</sup>

Como comentario final del capítulo tanto la teoría sobre los sistemas electorales y de partidos como el método comparativo son la base en la que se apoya esta tesis. Como ya se explico, el sistema de partidos y el sistema electoral están íntimamente relacionados y afectan de manera preponderante el financiamiento. Por otro lado el método comparativo se utilizara como un análisis binario haciendo hincapié en las estrategias combinadas de las que se hablo: estrategia de variables como estrategia de casos. También se toma en cuenta que a pesar de que no son aéreas homogéneas debido a que geográficamente no comparten un territorio próximo, si comparte historia y rasgos culturales así como institucionales que aunque no son explícitos en el estudio si justifican la comparación entre ambos países.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>33</sup> *Ibid t.*, p 99.



## **Capítulo 2**

### **Financiamiento de los partidos políticos**

En el presente capítulo se desarrolla el tema del financiamiento a los partidos políticos. Este apartado es medular, porque además de proveernos de información, también nos permite definir las variables de análisis con las que podremos realizar el estudio comparado de nuestros casos de intereses: México y España. Cabe mencionar que la definición de nuestras variables no representó un grave problema debido a que nos basamos en estudios anteriores que ya las habían instrumentado, por lo que no fue necesario construir categorías y conceptos, simplemente se retomaron y se aplicaron adecuándolas a los fines de esta tesis. En ese sentido, es importante mencionar que sólo se hizo una selección de las variables que nos permitieran trabajar y analizar nuestros casos de estudio, según el objetivo establecido.

## 1. El estado actual del financiamiento de los partidos políticos

El dinero es una de las señales en las sociedades occidentales que cubre mucho de nuestra cotidianidad, pero también resulta ser una pista sobre nuestros intereses personales, grupales, sociales y políticos. Este último ámbito es el que nos interesa. En la sociedad moderna en la que vivimos el hacer política conlleva gastar recursos económicos importantes debido a la complejidad alcanzada por los sistemas democráticos y por las elecciones cada vez más agresivas para captar la atención del electorado.

Es por ello, que el dinero desde hace varias décadas se ha vuelto el motor de la política institucional, sobre todo de los partidos políticos. Ahora más que nunca no se puede hacer política sin una mínima cantidad de dinero.

Por ello, desde hace algunas décadas se han venido desarrollando discusiones sobre la manera en que los partidos políticos de distintas partes del mundo se han financiado. Por lo que en la dinámica de muchos países, considerados como democracias consolidadas, no han estado exentos de corrupción política y de gastos excesivos en las campañas, las cuales obtienen financiamiento por parte del Estado, en otras palabras, con el dinero de los ciudadanos comunes y corrientes.<sup>34</sup>

El tema de la regulación del financiamiento a los partidos empieza desde principios de siglo XX en una de las principales democracias de esos momentos, Gran Bretaña. Tales medidas fueron dos: limitación de los gastos electorales y limitación o prohibición de las contribuciones privadas. Esto debido a que la compra de los votos se había convertido en un problema de grandes dimensiones, con la limitación de las contribuciones privadas se trató de garantizar la equidad en la competencia de los partidos políticos.<sup>35</sup>

En la década de los años sesenta es cuando se empieza a difundir la idea de que el Estado debe encargarse del financiamiento de los partidos políticos, ya sea como complemento o de manera total, con ello se pensaba en darles a los partidos políticos cierta

---

<sup>34</sup> Nassmacher, Kart-Heinz, "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies", en B. Gunlicks, Arthur (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Oxford Wesview Press, San Francisco, 1992, p. 237.

<sup>35</sup>Del Castillo Vera, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1985, p. 11.

independencia de los grupos económicos que los financiaban o apoyarlos debido a que la dinámica de los partidos políticos empezó a cambiar. Una de las causas de mayor importancia para que sucediera es que la militancia ya no podía aportar lo suficiente para el sostenimiento del mismo, puesto que cada vez se fue haciendo más pequeña en la medida en que los partidos abandonaron su discurso ideológico, ávidos de atraer más votantes en las elecciones.

Pero no sólo se incluyó el financiamiento al partido, sino también a los candidatos; esto, claro, en algunos países donde por su régimen político o su cultura política se consideraba al candidato tan importante como el partido.

Es a partir de las décadas de los setenta y ochenta que en varias democracias, incluidas las consolidadas, se presentan escándalos de corrupción política, de muy diversa índole, debido al aumento cada vez más arraigado de las campañas políticas, puesto que el costo de esta aumenta porque los medios electrónicos, principalmente la televisión, son cada vez más utilizados.

En este punto hay que aclarar que se utiliza la definición de corrupción política del profesor Zovatto:

el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan de forma encubierta y/o ilícita, a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público), con el fin de obtener un beneficio posterior.<sup>36</sup>

Por la complejidad del tema es necesario un análisis más detallado debido a que algunas acciones, aunque estén dentro del marco de la legalidad, estarían en contra de los mismos principios democráticos.

El sistema de partidos para sobrevivir necesita apoyo financiero dirigido tanto a los partidos como a sus campañas políticas, pero la cuestión es determinar cuál deberá ser el origen de esos fondos, cuál debería ser el monto de los mismos, así también las razones por

---

<sup>36</sup> Zovatto, G. Daniel, "Dinero y política en América Latina. Una visión comparada", en *Cuadernos de Ciencias Sociales*, núm. 130, Flacso Sede Costa Rica, mayo de 2004, p. 15.

las que se hacen dichas aportaciones, las maneras de fiscalizar y las sanciones por la violación a la normatividad.

En varias partes, entre las elites políticas es sabido que si bien una fuerte suma no necesariamente asegura ganar una contienda electoral; pero sin ésta, la campaña no puede tener posibilidades de éxito, por lo que los partidos y candidatos estarían dispuestos a obtener más dinero incluso pasando por encima de la normatividad o beneficiando a terceros con favores una vez que se encuentren en el poder.

En cuanto a los favores, su naturaleza puede ser muy variada y dependería de quienes estén involucrados. Por un lado, los favores se pueden cumplir por el hecho de hacer o dar algo, pero también pueden cumplirse por omisión o por negar algo a un tercero e incluso abstenerse.

Estos favores se pueden resumir en tres factores generales que fomentan la corrupción política en el financiamiento de los partidos:<sup>37</sup>

- 1) La demanda creciente de campañas cada día más costosas debido, por una parte a su mayor sofisticación, sobre todo en los medios de comunicación, en particular en televisión.
- 2) La disminución creciente de los aportes de los afiliados, así como de los trabajos voluntarios de éstos, incluso también su número.
- 3) La falta de mecanismos para la supervisión y el control de los recursos o, en su caso, la falta de efectividad de los mismos por causas de diversa índole.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 19.

## 1.1 Regulación de gastos e ingresos

Gran Bretaña fue el primer país que limitó gastos electorales para evitar la compra de los votos por parte del candidato y tratar de lograr una igualdad económica entre las distintas alternativas electorales; posteriormente los países de influencia anglosajona utilizaron estas mismas iniciativas agregando, en algunos casos, la regulación de los partidos políticos e incluso a individuos y organizaciones afines a los partidos.

Una iniciativa importante en cuanto a la regulación de gastos e ingresos fue la limitación y prohibición de determinados tipos de contribuciones privadas por parte de la legislación estadounidense, la cual no sólo ha hecho restricciones a las donaciones provenientes de individuos, sino también de empresas y sindicatos. Igualmente las contribuciones de funcionarios y empresas ligadas o contratadas por la administración han corrido con la suerte de ser limitadas o declaradas ilegales en varios países. Otras aportaciones que se encuentran prohibidas por varias legislaciones son las contribuciones hechas por individuos u organizaciones extranjeras. Aunque en este tema la dinámica de la Unión Europea abrió un punto importante en la discusión que será abordado más adelante.

Con las imposiciones a las contribuciones del párrafo anterior se ha pretendido conseguir varios objetivos. En primer lugar son nuevas formas de llevar a cabo la regulación de los gastos de campaña, pero ahora a través de disminuir la influencia de los contribuyentes de mayor capacidad económica; y en segundo lugar, de impulsar la participación de los ciudadanos comunes y corrientes, debido a que los partidos se ven en la necesidad de ampliar su militancia o simpatizantes, en otras palabras, de buscar contribuciones de monto reducido, pero de un mayor número de personas.

En algunos países las contribuciones tienen un tratamiento fiscal especial. Por un lado, están las medidas encaminadas a limitar las grandes contribuciones de los grupos o individuos poderosos a través de las cargas impositivas, cuando las contribuciones exceden del límite impuesto por la legislación. Por otro, tenemos las medidas fiscales que se encaminan a la participación de la ciudadanía con los partidos políticos y los candidatos, esto

a través de beneficios fiscales para los contribuyentes, por ejemplo, la deducción de impuestos de las contribuciones. .<sup>38</sup>

### ***1.1.2 Limitación de los gastos de los partidos***

En el caso de Estados Unidos, en la legislación electoral de 1939 existían límites a los gastos que los comités políticos tenían permitidos para apoyar a su candidato, pero la legislación imponía límites tan bajos que eran irreales, además de que la definición en la misma sobre los comités políticos era bastante vaga y no imponía como tal ni límite ni control sobre el número de comités o de quienes lo conformaban, incluso un comité podía apoyar la campaña de un candidato que no fuera de su estado, por lo anterior la legislación se volvía inoperante. La solución de la reforma de 1974 fue incluir a los partidos políticos en el texto legal recayendo en ellos las limitaciones, las cuales se actualizaron a montos reales.<sup>39</sup>

En el caso canadiense, la reforma que en 1974 limitó los gastos de los candidatos, también incluyó el reconocimiento de los partidos políticos. Los partidos tenían sólo límites de gastos electorales, por lo que no podían gastar más de 30 centavos por cada elector en listas electorales preliminares.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Alexander, Herbert E., *Financing Politics. Money, Election and Political Reform*, Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1988, p. 26.

<sup>39</sup> Alexander, *op. cit.*, p. 41.

<sup>40</sup> Del Castillo, *op. cit.*, pp. 29-30.

## 2. Tipos de financiamiento de los partidos políticos

Los sistemas de financiamiento se pueden dividir de tres maneras: sólo el financiamiento público; exclusivamente el financiamiento privado; o un sistema mixto.<sup>41</sup>

El financiamiento público se introdujo como una manera de evitar que los partidos políticos y candidatos se encuentren a merced de los intereses de una oligarquía o de los poderes fácticos. Los propósitos de este financiamiento son lograr condiciones más equitativas en las competencias electorales e incluso su desarrollo ordinario.

Por otro lado, sobre todo en Europa, se ha planteado la conceptualización de los partidos políticos y se llegó a la conclusión de que los partidos políticos juegan un papel trascendental dentro de la vida democrática de cada país por ello han dado gran importancia a este tipo de financiamiento.

Pero en el sistema de financiamiento público también se ha observado que puede provocar efectos adversos como los siguientes: la estatización y burocratización, la osificación, que significa que los partidos son tan dependientes del dinero que otorga el Estado, provocando que los mismos partidos se alejen de la sociedad y de sus militantes.<sup>42</sup>

Ahora bien, el financiamiento privado también tiene sus riesgos, entre ellos permitir la influencia desmesurada de individuos o corporaciones que pueden ser tanto legales como ilegales. Pero a pesar de todo, esta forma de financiamiento puede tener ventajas, como las de contar con el apoyo de los ciudadanos, claro, siempre y cuando existan topes a las contribuciones y mecanismos de control efectivos. Este modelo de financiamiento también fomenta la inserción de nuevos miembros al partido, ya sea como militantes o como simpatizantes.

En la tercera forma de financiamiento tenemos el modelo mixto, el cual es usado por la mayoría de los países en el mundo debido a que trata de aprovechar las principales ventajas de los modelos puros y disminuye los puntos en contra. Dentro de la misma fórmula del modelo mixto se ha preferido, en varios de los países del orbe, considerar que el

---

<sup>41</sup> González-Varas, Santiago, *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995, pp. 21-23.

<sup>42</sup> Zovatto, *op. cit.*, p. 31.

financiamiento público debe prevalecer sobre el privado. En este sentido se encuentran propuestas sobre condicionar las subvenciones públicas para que los partidos políticos recauden sus propias contribuciones prefiriendo aquellas numerosas pero pequeñas.

## **2.1 Esquemas de financiamiento público**

Existen tres modalidades del financiamiento público:

- 1) *Financiamiento público directo*: se entrega dinero, bonos o préstamos.
- 2) *Financiamiento público indirecto*: facilitando servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, etcétera.
- 3) *Financiamiento público mixto*: contempla los dos modelos anteriores.

### ***2.1.1 Financiamiento público directo***

En la mayoría de los países hasta la década de los cincuenta del siglo XX, las medidas más relevantes para resolver los problemas de igualdad de oportunidades y de las dependencias de los grupos de interés habían sido las limitaciones de los gastos, tanto a partidos políticos como a candidatos, y restricciones sobre las contribuciones políticas. Pero las anteriores medidas resultaron insuficientes para llevar a cabo lo anterior, debido a los resultados que se venían presentando en las experiencias británica y estadounidense.

Por ello se pensó que las aportaciones estables y periódicas, tanto a partidos como a candidatos de parte del Estado, servirían para democratizar y regresar a una competencia más equitativa en cuanto a su financiación. Los escándalos políticos financieros fueron otro factor que influyó para establecer dichas aportaciones. Un último factor importante que contribuyó

es el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como formadores de la voluntad popular.

Como resultado de lo anterior, al principio se pudieron contener dos problemas básicos: nivelar, por lo menos al principio, las desigualdades económicas entre las distintas opciones políticas que competían; y, permitir una mayor independencia de parte de las fuerzas políticas en las tareas legislativas y de gobierno.

Dentro de las aportaciones que brinda el Estado generalmente existen tres modelos importantes. El tipo de modelo que elijan los países generalmente se determina por el grado de protagonismo del candidato o del partido. En primer lugar, encontramos el modelo estadounidense de financiación de candidatos, en este modelo encontramos que la mayor parte de la ayuda se dirige hacia el candidato, por lo que si el partido llega a recibir algo de dinero, en ningún caso es significativo. Asimismo, el candidato goza de mayor independencia de la línea política de su partido

En contraposición está el modelo europeo de financiación de los partidos, en éste encontramos que los partidos políticos son los principales beneficiarios de la ayuda del Estado, por lo que la mayoría de las veces los candidatos se encuentran supeditados tanto política como económicamente a las directrices que marca el partido. En este modelo el partido político ejerce una mayor presión sobre la línea política que deben de seguir sus candidatos en sus campañas.

Por último, se encuentra un modelo que conjunta los dos anteriores, generalmente ejemplificado por la legislación canadiense, en el cual se financia tanto a los candidatos como a los partidos políticos. Este trata de conjugar las dos realidades.

El Financiamiento público directo se entrega principalmente en tres modalidades:<sup>43</sup>

- 1) la subvención de los gastos de campaña,
- 2) la operación permanente de los partidos políticos, y
- 3) la investigación y fortalecimiento institucional de los partidos políticos.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 37.

En estas modalidades se trata de delimitar de qué manera el Estado debe aportar la ayuda económica, ya sea en las actividades ordinarias o en las electorales y en las actividades permanentes. Generalmente esto depende de la concepción de los partidos políticos, ya sea en la ley constitucional o en alguna legislación o código electoral. En éstas se estipula que grado de compromiso adquiere el Estado en cuanto a la financiación de la política. Todos los países europeos que conceden subsidios públicos a los partidos lo hacen de manera permanente, aunque la excepción legal sea Alemania, donde en los hechos el sistema de adelantos funge como financiamiento permanente.

La crítica que se le hace al financiamiento permanente de las fuerzas políticas es que aleja a éstas paulatinamente de los electores, por lo que dejan de representar fielmente a los militantes de dichos partidos.

#### ***2.1.1.1 Criterios de asignación***

Para asignar los recursos de la financiación directa, a cada uno de los partidos políticos, se puede dividir en tres tipos:<sup>44</sup>

- 1) la fuerza electoral de cada partido político, en otras palabras los votos que haya obtenido en la elección.
- 2) La fórmula que combina la fuerza electoral y la parlamentaria.
- 3) La fórmula que combina la distribución de los fondos por partes iguales entre todos los partidos y, además, su fuerza electoral.

En cuanto al primer criterio de asignación, el financiamiento se divide de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido o candidato. Generalmente se tiende a contemplar en la legislación rangos porcentuales de los votos para otorgar dicho financiamiento. Por lo que se

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 41.

refiere a los partidos políticos, son pocos los países donde se financian éstos, exclusivamente por el criterio de los votos.

El segundo criterio de asignación es el de representación parlamentaria, éste cuenta los partidos que hayan alcanzado un escaño o un mínimo de escaños que exija la ley, para poder recibir las subvenciones de parte del Estado, y la distribución puede llevarse a cabo por el número de escaños o el número de votos obtenidos. En la asignación por número de votos obtenidos se propicia una distribución netamente proporcional a la fuerza electoral de cada grupo. En la asignación por número de escaños se beneficia a los partidos políticos mayoritarios, sobre todo si se sigue el método D'Hont.

En varios países, entre ellos los de América Latina y de Europa, se utiliza el tercer criterio, ya que trata de compensar las desigualdades decidiendo por alguno de los anteriores, pero cada país tiende a poner sus porcentajes de cuánto destinará de acuerdo con la fuerza electoral y cuánto en proporciones iguales para los partidos.

Por otro lado, las legislaciones de los diferentes países establecen lo que se llama barrera legal, ya sea través de un mínimo porcentaje de votos o, bien, un número mínimo de representantes ante el parlamento para poder recibir financiamiento público.

### ***2.1.2 Esquemas de financiamiento público indirecto***

En un importante número de países, los partidos y excepcionalmente los candidatos, han recibido ayudas económicas indirectas por parte del Estado. A estas formas de apoyo se le llama financiamiento público indirecto.

El financiamiento público indirecto es una forma que tiene el Estado para ayudar a los partidos políticos en forma de apoyos o servicios para que puedan desarrollar sus actividades. Este tipo de financiamiento se da en dos formas: 1) financiación de actividades especiales y 2) subvenciones en especie. El primer tipo de subsidio tenía como finalidad ayudar a las actividades de los partidos y a su profesionalización. Por ejemplo, para el

desarrollo y mantenimiento de fundaciones que promuevan la participación política democrática. La segunda comprende los siguientes elementos principales:<sup>45</sup>

- a) beneficios tributarios.
- b) Transporte.
- c) Apoyo para la divulgación (imprensa, tarifas postales preferenciales o exenciones de estas, etcétera).
- d) Subvenciones para grupos parlamentarios.
- e) Incentivos para la participación electoral.
- f) Uso de medios o instalaciones del Estado (uso gratuito de inmuebles e infraestructura del Estado, uso de medios de comunicación pública en televisión y radio, o en su defecto la concesión de tiempos reservados al Estado en medios privados para las campañas políticas).

### ***2.1.2.1 Propaganda política en radio y televisión***

#### *Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación*

Los medios de comunicación han jugado desde la década de los sesenta un papel muy importante en la formación de la opinión pública, es por ello que el acceso de los partidos políticos a los medios es muy importante, tan importante que los principales medios de comunicación como la radio y la televisión es donde invierten la mayor parte de su financiamiento.

Para el acceso a la televisión existen cinco modalidades:

- 1) Franja diaria y gratuita.

---

<sup>45</sup>Zovatto, *op. cit.*, p. 45.

- 2) Sistema mixto (donde existe un acceso público gratuito, pero los partidos políticos pueden contratar publicidad sin límite).
- 3) Acceso plural y permanente, ya sea gratuito o pagado, pero con límites tanto en periodo electoral como en el periodo restante.
- 4) Acceso pagado pero sin topes.
- 5) Acceso pagado con topes máximos.

La radio tiene un régimen similar al de la televisión, esto es, que existe tanto la pública como la privada y se tienen formas similares para acceder a ella. Por su parte la prensa escrita está autorizada a la publicación de propaganda electoral sin límite.

#### *Condiciones de elegibilidad*

Aunque en varias legislaciones existe la condición de igualdad sobre la manera en que se garantiza el tiempo público otorgado a los partidos políticos, es necesario aclarar el término. El término igualdad se utiliza en el acceso a los medios de comunicación con cierta vaguedad, porque muchas veces se da por sentado que la palabra igualdad es sinónimo de equidad.

En ese sentido existen dos tipos de elegibilidad tanto amplia como reducida. En cuanto a la elegibilidad amplia se refiere a la distribución por igual entre todos los partidos, alianzas electorales o candidaturas independientes.

Por otro lado se encuentra la elegibilidad reducida que es un reparto entre partidos con determinados porcentajes de votos o representación parlamentaria, con lo que se ven beneficiados los partidos que hayan participado en elecciones anteriores o que tengan lugares en el parlamento. Por ende, aquellos países que se encuentran en la elegibilidad amplia resultan más beneficiados que aquellos de elegibilidad reducida.

### *La dificultad de garantizar la equidad en los medios de comunicación*

En la realidad mantener el acceso equitativo a los medios de comunicación, hablando de los que son de propiedad privada, resulta difícil, no sólo en el contexto de la equidad, sino de preservar el derecho a la información. Debido a que los dueños y administradores de aquéllos se encuentran vinculados con poderosos grupos de poder o de presión o de ambos.

Para sintetizar, los medios de comunicación masiva, como lo es la televisión, pueden ser una herramienta perfecta para la democracia debido a que pueden ayudar a fiscalizar la conducta y las acciones de los funcionarios, pero también pueden beneficiarse debido a las grandes cantidades que destinan los partidos para el gasto publicitario.

Dentro de las soluciones que se han llevado a cabo en diferentes países para controlar el excesivo gasto de los partidos se encuentran las siguientes: reducir la duración de las campañas, poner límites a los gastos que se pueden hacer en los medios masivos de comunicación, propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo en el tratamiento de las noticias políticas y electorales y tratar de impedir la concentración de los medios masivos de comunicación

### *Televisión y radio de titularidad pública. El modelo europeo*

La televisión en la mayoría de los países europeos es un ente de titularidad pública, por lo que los anuncios de tipo político están prohibidos y a los partidos políticos se les conceden espacios gratuitos en tiempos electorales, en algunos países se proporcionan en cuanto al número de votos obtenidos por cada partido, y en otros igual para todos los partidos. La manera en como se otorgan los espacios va a condicionar en gran medida el carácter más o menos democrático de los medios de comunicación y en última instancia del propio sistema político.

Por ejemplo, el caso británico se centra en la figura del candidato pero, por el contrario, desde el principio las emisiones públicas tienen como único beneficiario a los partidos políticos. Esta situación hace constar el protagonismo que los partidos políticos tienen en el sistema político, pero también expone el anacronismo de una legislación

electoral que sigue ocultando el papel principal que los partidos desempeñan en relación con los candidatos.<sup>46</sup>

En el caso alemán, son los partidos políticos con representación en el parlamento del *Land* los que deciden los espacios que la radio dedica a la propaganda política y los criterios de distribución de tales espacios. Este sistema varía de unos estados a otros, en unos el tiempo concedido depende de los resultados obtenidos en las últimas elecciones al Parlamento del *Land* o a las últimas elecciones federales, en otros se asigna de manera igualitaria.<sup>47</sup>

### *La radio y la televisión de titularidad privada*

En el caso italiano, que cuenta con televisión privada, se le considera un gran instrumento de propaganda política debido a las altas audiencias que genera. Pero también representa problemas, debido a que en éstas es más sencillo que se pierda el criterio de equidad si la propaganda se convierte en un factor discriminatorio, cuando las televisoras se niegan a vender espacios a determinados partidos políticos.

### ***2.2.3 Esquema de financiamiento privado***

Dentro del esquema de financiamiento privado existen cinco modalidades:<sup>48</sup> membrecías de los afiliados; donaciones o contribuciones individuales; donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes); créditos; actividades del partido que generen alguna utilidad.

El término contribución es muy abstracto debido a que puede referirse a distintos tipos de donaciones e incluso donantes, ya sea que pueda referirse a un pequeño donante que

---

<sup>46</sup> Del Castillo, *op. cit.*, p. 159.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>48</sup> Zovatto, *op. cit.*, p. 47.

apoya a un partido o candidato o, por el contrario, una donación más grande realizada por varios individuos para obtener algún beneficio. Por éstas últimas es necesario poner límites e incluso prohibiciones a lo que obtienen los partidos a través de estas recaudaciones.<sup>49</sup>

### ***2.2.3.1 Contribuciones. Límites a las contribuciones privadas individuales***

En la legislación electoral estadounidense, los límites a las contribuciones individuales siguen causando polarización y debate. Pero en este caso es importante destacar que este sistema político no está basado en la fortaleza de los partidos políticos como lo hace el modelo europeo, por ello los candidatos crean sus propias organizaciones cuyo mantenimiento son las contribuciones privadas.

Los límites a las contribuciones privadas individuales han dado un resultado medianamente efectivo, ya que estas contribuciones se han reducido; sin embargo, se teme que los grupos de interés estén financiando a los candidatos a partir de los llamados gastos independientes.

Por otro lado, las limitaciones de las contribuciones no se reducen a las donaciones individuales. Por ejemplo a las aportaciones económicas de las empresas, sindicatos, empleados de la administración pública y las empresas que gozan de contratos con esta última, así como los fondos y contribuciones del extranjero.

---

<sup>49</sup>Nassmacher, *op. cit.*, p. 235.

## **2.2.4 Prohibiciones**

### **2.2.4.1 Empresas y sindicatos**

La prohibición de que las empresas realizaran contribuciones políticas fue una de las medidas impulsadas para la regulación de la financiación de los candidatos a comienzos del siglo XX en Estados Unidos. A pesar de que se contaba con una legislación desde esa época, ésta era poco eficaz ya que era fácilmente evadible. Se utilizaron diversos métodos por los que las empresas y los bancos podían financiar indirectamente a los candidatos a través de la infraestructura de la empresa o de su personal, pero los recursos financieros llegaban de manera distinta a los candidatos.

Los sindicatos también tienen prohibido hacer contribuciones a los candidatos, pero éstos han tratado de hacerlas llegar a los candidatos por medios indirectos. Estas contribuciones se dan a través de la creación de comités de educación política, en los cuales se recogían aportaciones voluntarias de sus miembros. Es ésta una manera indirecta en la que hacen llegar sus contribuciones.

### **2.2.4.2 Prohibición de contribuciones a empresas e individuos ligados con la administración. Funcionarios**

A principios del siglo XX una de las fuentes de financiamiento más importantes en Estados Unidos eran los empleados públicos. Al principio del desarrollo de la administración, el acceso y la promoción de los cargos públicos dependía del candidato o del partido político. Estas contribuciones eran una manera de agradecimiento al candidato o al partido por el empleo y eran también una de las maneras en las que se mantenían buenas relaciones para el futuro de la carrera. En la reforma de la *Federal Election Campaign Act* (FECA) de 1979 está prohibido que cualquier empleado federal pida donaciones a otros empleados también federales, pero permite que cualquier empleado por voluntad propia haga contribuciones.

### ***2.2.4.3 Prohibición de contribuciones de fuentes extranjeras***

Varios países cuentan con esta prohibición e incluso como Estados Unidos, su legislación cuenta con una detallada regulación jurídica. Por otro lado, los países pertenecientes a la Unión Europea cuentan desde hace varios años con legislaciones que permiten que los diferentes partidos políticos europeos puedan apoyar a sus similares ideológicos y políticos, aunque éstos no se encuentren en el mismo país.

## ***2.2.5 Medidas fiscales***

### ***2.2.5.1 Incentivos fiscales***

Hay países en donde las contribuciones son deducibles de impuestos con el fin de alentar la participación de los electores en la financiación del partido o candidato de su elección siempre y cuando sean contribuciones pequeñas pero de muchos electores.

El primer país que estableció incentivos fiscales sobre las contribuciones políticas fue Alemania en 1954. El objetivo era impulsar las contribuciones de las cuales dependían los partidos demócratacristiano y liberal en detrimento de los socialdemócratas, ya que los primeros tenían su base de electores y simpatizante en personas de clase media y alta, por el contrario, los últimos dependían de las cuotas de sus militantes. Por ello esta ley pretendió ayudar a los partidos cuyos militantes podían deducir una mayor cantidad de impuestos.

El partido socialdemócrata presentó una controversia ante el Tribunal Constitucional. Dicho tribunal concluyó que esta ley no podía acentuar las desigualdades de las oportunidades, además de que la igualdad entre ciudadanos no se garantizaba. Es por dicha resolución del tribunal que los partidos demócratacristiano y liberal deciden impulsar posteriormente la financiación de los partidos políticos.

### ***2.2.6 Dificultades para hacer eficaces los límites y prohibiciones a las contribuciones privadas***

Generalmente los grupos o los individuos que tienen prohibido o limitado el financiamiento a los partidos políticos buscan evadir la normatividad a través de una financiación indirecta o gastos independientes que resultan difíciles de detectar por los órganos de control, e incluso que dichos órganos se vean materialmente imposibilitados para poder fiscalizarlos.

Los límites pueden ser vulnerados por prácticas contables poco claras, esto aunado a la falta de reglamentación o la falta de obligación de entregar informes contables detallados provocan que dichas prácticas tengan éxito.<sup>50</sup>

Al momento de implementar límites al financiamiento de los partidos se tiene que tomar en cuenta que dichos límites, para disminuir la influencia de ciertos intereses, pueden provocar la influencia de otros nuevos a expensas de aquellos.<sup>51</sup>

## **3. Control jurídico de los gastos e ingresos**

La experiencia comparada sobre el control jurídico de los gastos e ingresos para poder ser efectiva tiene que pasar por tres ejes básicos: 1) ¿Cómo se lleva a cabo el control? 2) ¿Quién controla? 3) ¿Qué sanciones conlleva el cumplimiento de la norma? En la primera pregunta se buscan los mecanismos que permitan conocer cuáles son los gastos y los ingresos de los partidos. En la segunda es sobre el o los órganos en los que recae la competencia fiscalizadora. En la tercera, las sanciones y su efectividad para hacer que se cumpla la norma.

---

<sup>50</sup>Sabato, Larry, *Paying for elections. The Campaign Finance Thicket*, The Twentieth Century Fund, Estados Unidos, 1991, p. 22.

<sup>51</sup>*Ibid.*, p. 91.

## 3.1 Mecanismos de control

### 3.1.1 *El principio de la Transparencia de los gastos e ingresos*

Uno de los principales mecanismos de control es el principio de la transparencia, esto es porque no se puede ejercer ningún otro tipo de control sobre los gastos y los ingresos de partidos y candidatos si éstos no se conocen de una manera pública y accesible. Este principio es fundamental para conocer el grado de cumplimiento de las normas electorales, por lo cual es una de las razones dentro de la legislación que limita los gastos electorales o que restringe las contribuciones privadas y exige la transparencia de dichos gastos e ingresos.

El principio de transparencia además de volver claro el uso y destino de los gastos e ingresos, también cumple la función de información para el electorado, lo que permite al mismo tiempo estar mejor informado sobre el origen y destino de los recursos de los partidos que compiten por el voto ciudadano.

El principio de transparencia también es visto por diversos autores como un elemento democratizador del proceso electoral. En primer lugar, porque obliga a las fuerzas políticas a diversificar en mayor medida sus fuentes de financiamiento, evitando recibir fuertes ayudas de un reducido número de contribuyentes, por lo que la opinión pública actúa como instrumento de control debido a que puede existir una eventual sospecha de que estén vinculados, candidato y contribuyente, y que pueda haber intercambio de favores. Por ello ésta es una medida más efectiva que la limitación de las contribuciones o los gastos de campaña. Una segunda consecuencia es la de que los mismos contribuyentes se abstendrían de hacer fuertes contribuciones para evitar estar en un escándalo político y afectar de manera importante la imagen pública tanto suya como la del candidato.<sup>52</sup>

Por otro lado tanto los partidos políticos como los candidatos se verían obligados a ampliar el número de las donaciones y contribuciones del ciudadano común, esto aumenta la participación de los mismos porque el ciudadano estará dispuesto a financiar a su candidato o partido político a cambio de mayor participación en la agenda política del mismo.

---

<sup>52</sup>Alexander, *op cit.*, p. 69

La transparencia de las donaciones ayuda al fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático, haciendo más claro el manejo de los recursos con los que se financian los partidos y candidatos.

En cuanto a la transparencia de los gastos, hay autores que señalan que ésta puede ayudar a frenar el excesivo costo de las campañas, puesto que las fuerzas políticas en contienda no gastarían más allá de lo que la mayoría de la ciudadanía considere razonable en propaganda política, e incluso el conocimiento del gasto permanente que reciben los partidos políticos y su destino puede ayudar a que la ciudadanía conozca mejor las funciones democráticas de los mismos.

### ***3.1.2 Requisitos de un sistema eficaz de transparencia de gastos e ingresos***

Dentro de la transparencia de los gastos e ingresos se deben cuidar cuatro puntos clave sobre los cuales hay que precisar en las legislaciones que tomen la transparencia como un medio de control del financiamiento a partidos y candidatos. Los cuatro puntos son los siguientes:

#### ***3.1.2.1 Centralización de la responsabilidad***

Para que los gastos y los ingresos de partidos se revisen con eficacia, se debe centrar la responsabilidad de las actividades en una persona o en un grupo. La experiencia de Gran Bretaña y de Estados Unidos ha demostrado lo anterior; debido a que en la primera, desde la legislación de 1883, se creó la figura del agente electoral del candidato, la cual centralizaba la responsabilidad de los gastos del mismo y éste presentaba la declaración oficial de los gastos. La figura del agente electoral no sólo rindió frutos, sino que varios de los países de influencia anglosajona lo incorporaron a sus respectivas legislaciones.

En cuanto a la experiencia estadounidense, no fue sino hasta 1974 que se centralizó. Anterior a ello los comités eran los que no podían rebasar un determinado monto por partido, se decidió utilizar los vacíos de la ley en contra del espíritu de la misma, con la creación de

varios comités para poder evadir los límites impuestos por la legislación de aquellos años. Así, desde la legislación de 1974 se crea la figura de un comité principal del candidato, el cual tiene que recoger toda la información referente a las contribuciones y gastos que se lleven a cabo en favor de su candidatura.

### ***3.1.2.2 Contenido de los informes***

Uno de los elementos que condicionan la eficacia de la transparencia de los gastos e ingresos es el contenido de los informes. Por la parte de los ingresos el problema se centra en la transparencia de las contribuciones, es preciso que aparezcan los datos personales de los contribuyentes y se debe establecer algún límite sobre la cantidad donada por debajo de la cual no sea obligatorio adjuntar los datos del donante.

En caso de no haber transparencia de los donantes se generan dos situaciones: en la primera se niega al electorado la información de dónde provienen las donaciones, ya sea al partido, al candidato o ambos; la segunda le sirve al electorado para saber cuáles son los intereses y la ideología de las personas que apoyan al candidato o al partido.

En caso de existir los topes para la publicación de los datos personales, por debajo de los cuales se puedan hacer donaciones sin tener que publicar los datos, puede invalidar parcialmente la función de información, la cual será mayor o menor debido a la cantidad límite impuesta por la legislación.

Una de las propuestas de Pilar del Castillo es que se haga transparente el valor de las contribuciones que se hayan hecho de bienes o servicios, regalos y créditos especiales de las personas físicas y morales u organizaciones que las hayan hecho. Para así poder contribuir también a evitar prácticas ilegales y la corrupción, mediante el pago de favores.<sup>53</sup>

Los informes que presenten los partidos políticos deben contener información detallada de sus ingresos y gastos y no sólo el monto global:

---

<sup>53</sup> Del Castillo, *op. cit.*, p. 140.

Las modalidades para rendir cuentas van desde la comprobación de gastos; contabilidad de ingresos y egresos firmadas por contadores colegiados o no; balances financieros; registros contables de ingresos bienes y/o especies; libros de ingresos y egresos, de inventario y de balance; informes públicos de ingresos y egresos; informes del origen, monto y empleo de toda la modalidad de financiamiento; estados de patrimonio y cuentas de ingresos y egresos certificadas por contador colegiado; lista de donaciones privadas; y balances y estados de resultados auditados por firma calificada, según reglamento de contratación de firmas de auditoría independiente. En la mayoría de los casos la tarea de rendición de cuentas recae fundamentalmente en los partidos políticos, siendo pocos los países en los que la legislación electoral involucra a los candidatos y a los propios donantes en dicho procedimiento.

La rendición de cuentas puede ser la herramienta más efectiva para controlar el financiamiento de los partidos políticos, y para evitar o por lo menos reducir los excesos en los montos de los movimientos financieros y la influencia de dineros ilícitos. Sin embargo, dentro de las dificultades que se pueden generar están las grandes cantidades de información, que ni los mismos órganos de control tienen la capacidad para procesarla en un lapso corto, por ende, mucho menos lo podrán hacer los medios de comunicación ni los votantes.<sup>54</sup>

### ***3.1.2.3 Periodicidad y momento de presentación de los informes***

Si el contenido de los informes puede anular la función de control e información, del mismo modo la periodicidad con la que se exija la presentación de informes puede ocasionar nulidad en estos campos.

En la legislación comparada existen dos tipos de informes: los electorales y los anuales. Los informes electorales hacen referencia a los ingresos y gastos que se producen en el periodo electoral. Éstos pueden ser por candidato o por partido político y ambos.

---

<sup>54</sup> Sabato, *op. cit.*, p. 61.

El momento en que se reciben los informes electorales de gastos e ingresos en relación con la fecha en que se celebren los comicios, tiene un fuerte lazo como fuente de información o no, porque la función de información resulta inútil cuando la presentación de los informes es después de celebrados los comicios, debido a que los electores ya no tienen oportunidad de sancionar a los partidos o candidatos que hayan faltado de alguna manera a la legislación. Esto es porque entre elecciones puede haber un periodo largo lo que provoca que si la irregularidad se demuestra después de los comicios, difícilmente una gran cantidad de electores recordará esa información para castigar al partido o al candidato la próxima vez que se presente a elecciones.

Si por el contrario, los partidos y candidatos se encuentran obligados a presentar informes parciales durante la campaña y antes de los comicios, la función de información será más eficaz y los electores estarán en posición de sancionar con sus votos la forma en que determinado partido político o candidato exceda el límite de financiamiento en cualquier modalidad.

El informe anual constituye el modelo por el cual han optado la mayoría de los países europeos, e incluso en algunos es solamente anual por parte de los partidos políticos. Puesto que los electores pueden conocer anualmente el origen y destino de los recursos, la publicidad cumple sus objetivos, sin embargo, lo podría hacer mejor si se incluyeran los periodos electorales.

#### ***3.1.2.4 Publicación y acceso de los electores a los informes de ingresos y gastos***

Otro punto importante que no debe de faltar para que la transparencia sea un mecanismo eficiente de control, es que los informes presentados por los partidos políticos y candidatos ante los órganos legales sean públicos y accesibles para cualquier elector.

En la legislación comparada existen dos maneras por las cuales se garantiza el acceso de los electores a los informes contables presentados por los partidos y candidatos. La primera forma es cuando se ha aprobado una legislación donde las fuerzas políticas que

concurran deben rendir informes, y en la cual se encuentren los mecanismos legales donde se exprese de manera clara cómo los ciudadanos podrán tener acceso a dichos informes.

La segunda forma en la que se garantiza el derecho de los ciudadanos de tener acceso a los informes de las fuerzas políticas, es la publicación de los informes en los medios de comunicación. Esto se da ya sea obligando a las fuerzas políticas o a los organismos encargados de la administración electoral a publicar dichos informes en los principales medios de comunicación.

Pero en varios de los países donde la democracia no se consolida, si bien hay una tendencia a la apertura de la información hacia los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, ésta es aún escasa y en la mayoría de los casos se publica en boletines, gacetas o diarios oficiales, los cuales poca gente lee. Por ende el principio de transparencia como medio de información y control no puede resultar eficaz.<sup>55</sup>

### ***3.1.3 Órganos de control, procedimiento y sanciones***

En la legislación comparada existen tres tipos de órganos diferentes que se les otorga la competencia de fiscalizar las declaraciones de cuentas presentadas por partidos y candidatos.

Órganos de la administración electoral.

Órganos de naturaleza parlamentaria.

Órganos dependientes de Ejecutivo.

Por el tema de la tesis sólo se abordaran los órganos de la administración electoral, que solo los que comparten los dos países analizados.

---

<sup>55</sup> Nassmacher, *op. cit.*, p. 258.

### 3.1.3.1 Órganos de la administración electoral. El modelo anglosajón

En Gran Bretaña y en los países de influencia anglosajona, con excepción de Estados Unidos, el control de la declaración de los gastos, y en algunos casos también de los ingresos que han de presentar los candidatos y los partidos, se encuentra a cargo de funcionarios de la administración electoral como son los *returning officers* de los distritos electorales y el *Chief Electoral Officer*.<sup>56</sup>

El modelo británico fue recogido en buena medida por la Electoral Expenses Act de Canadá promulgada en 1974, y ésta a su vez tiene cierta influencia de la legislación Alemana. La ley obliga a los candidatos y a los partidos a presentar una declaración de los gastos e ingresos, asimismo los partidos también deben presentar un informe anual sobre la situación financiera. Los informes de los candidatos se presentan ante los Returning Officer de los distritos electorales. Estos informes son enviados por aquellos funcionarios al Chief Electoral Officer en los diez días siguientes a su recepción y él, es quien tiene que ratificar que las declaraciones presentadas se ajustan a los requisitos de la ley, tanto por lo que se refiere al contenido de los mismos como por lo que hace al cumplimiento de las limitaciones de gastos que pesa sobre el candidato.<sup>57</sup>

Para garantizar la fidelidad de los informes, éstos tienen que ir acompañados por el informe de un auditor independiente. Generalmente este auditor es elegido por los partidos y/o los candidatos, pero es necesario que el auditor no se encuentre vinculado de alguna manera a aquéllos. Dicho auditor debe de manifestar si la declaración de gastos e ingresos está en correcta relación con el balance contable en el que está basado. Para ello los agentes electorales deben poner a disposición de los auditores toda la información que les sea requerida, incluso si los auditores encuentran reticencias por parte de los agentes lo harán constar en el informe.<sup>58</sup>

Este procedimiento es una manera de simplificar y de hacer más manejable la tarea de los órganos de fiscalización en cuanto si existe o no concordancia entre el informe presentado por las fuerzas políticas y los auditores, y en el caso de que existan divergencias

---

<sup>56</sup>Del Castillo, *op. cit.*, p. 148.

<sup>57</sup>*Ibid.*, p. 149.

<sup>58</sup>Alexander, *op. cit.*, p. 89.

imponer una sanción administrativa e inclusive que se impida que reciba las subvenciones estatales.

### ***3.1.4 Régimen de sanciones***

El establecimiento formal de las sanciones, en la mayoría de los países de los estudios consultados, no ha ido acompañado de una verdadera aplicación de éstas. Son varias las causas por la falta de aplicación en las penas que podemos mencionar: la debilidad técnica e institucional de los organismos encargados, la falta de independencia de los órganos electorales y judiciales al respecto, así como la corrupción y el soborno a los funcionarios de dichas instituciones.

En la mayoría de los países occidentales las sanciones son de tipo pecuniarias o multas y las sanciones de cancelación de registro o suspensión de las subvenciones estatales no se han aplicado, por lo menos en los casos abordados en el estudio. Tampoco existe impedimento para asumir el cargo o la remoción del mismo en el caso que se demuestre haber quebrantado la ley. Por ello es necesario introducir la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, así como de dotarlo de los procesos administrativos y judiciales para sancionarlo.

Por lo anterior, no sólo se requiere el endurecimiento de las penas (incluso de tipo penal) en las situaciones explicadas anteriormente, sino que se necesita que aquellas instancias encargadas de la procuración de justicia sean eficaces en el cumplimiento de sus funciones para poder evitar al máximo la corrupción política. Esto es especialmente relevante en los países de América Latina, donde dichas instituciones son especialmente débiles.

### ***3.1.5 Balance y recomendaciones respecto al financiamiento***

La materia electoral se ha destacado porque aunque hay verdades generales, éstas no son verdades absolutas, un ejemplo son las leyes sociológicas de Duverger, las cuales al correr de los años y de los datos empíricos se descubrió que más que leyes eran tendencias o generalidades que, podían o no, reproducirse en un país determinado o en una época determinada. Lo mismo pasa en el financiamiento de partidos políticos y candidatos.

Lo anterior sucede debido a dos razones principales: la primera, debido a la estrecha relación del tema tanto con las características específicas del sistema político, como con las del sistema de partidos, ambos con particularidades únicas; la segunda, la relación innegable del financiamiento con los valores de la cultura política. Estas dos razones son las que pueden llevar a que una misma solución sea evaluada de manera totalmente contradictoria en contextos diferentes.<sup>59</sup>

Otros puntos secundarios pero de igual pertinencia serían:

- 1) Examinar el sistema financiero no sólo desde la función reformadora y de la de los efectos deseados sobre el sistema político y de partidos, sino también el grado de eficacia de las normas y de los nuevos efectos no deseados tratando de evitar evaluaciones en modelos ideales o abstractos.
- 2) Toda reforma al sistema de financiamiento no debe ser analizada de manera aislada, sino en conjunto de la reforma política más grande, o cómo ésta afecta al conjunto de normas aplicables en el momento de entrada en vigor de la misma. Esto porque dicha reforma al sistema de financiamiento afecta aspectos tales como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia e incluso la misma credibilidad y legitimidad en el proceso electoral.

---

<sup>59</sup>Zovatto, *op. cit.*, p. 73.

- 3) Comprender que el tema del financiamiento es un proceso de sucesión de distintas reformas legales, el cual está basado en las respuestas que requiere el Estado y la evolución de las necesidades de un país en un momento dado.<sup>60</sup>

Por ello, para que un sistema de financiamiento sea transparente y controlado se necesita que sea producto de la combinación de marcos legales efectivos y con un fortalecimiento organizacional y técnico de las instituciones de control, por último, una actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación comprometidos con el control y la sanción de abusos.

Como se había comentado al principio del capítulo lo importante de este, es dotar de variables de análisis y de comparación a la tesis, a lo largo del capítulo se da una explicación de las mismas e incluso algunas son segmentadas en varios subtítulos a lo largo del capítulo. Para hacerlas útiles a esta tesis dichas variables se toman de forma más general sin llegar a subdividir las demasiado. En este sentido se logra que sean mucho más manejables.

---

<sup>60</sup>Gonzalez -Varas, *op. cit.*, p. 203.

## **Capítulo 3**

### **Caso español**

#### **1. Breve reseña del sistema político español**

El sistema político de España está basado en una monarquía hereditaria constitucional. El rey es el jefe de Estado y la casa real, el organismo que, bajo su supervisión directa, interviene en todas las actividades que deriven de su función como tal. El rey también ocupa el cargo de comandante en jefe de las fuerzas armadas.

Asimismo, en el sistema político español hay un poder legislativo, un poder judicial, y un poder ejecutivo, éste último a cargo del presidente del gobierno, elegido por el congreso de diputados, previa propuesta del monarca. El presidente es quien, como autoridad del poder ejecutivo, con previa aprobación del rey, propone los candidatos a ministros para cada actividad. Dirige también la defensa de Estado, la administración civil y militar, y la política interior y exterior.

El poder legislativo (desde 1977 parlamento bicameral) está constituido por el congreso de diputados con 350 integrantes, que son elegidos por períodos de cuatro años mediante sufragio universal, y un senado con 259 miembros, que ejercen el mismo lapso de tiempo pero son elegidos regionalmente: 208 por circunscripciones provinciales y 51 designados por las comunidades autónomas. El parlamento español, o cortes generales, tiene, entre otras funciones, aprobar los presupuestos del Estado y supervisar la acción del gobierno.

El consejo general es el órgano gubernamental del poder judicial, que es administrado por jueces y magistrados, en el mismo nombre del rey. El máximo cuerpo jurídico del Estado es el Tribunal Superior de Justicia y su presidente es nombrado por el monarca, previa propuesta del Consejo General del Poder Judicial. Existe un tribunal superior territorial para cada comunidad autónoma, otros 52 tribunales provinciales, y otros menores que se encargan de casos penales y laborales, entre otras cuestiones. Por otra parte, un Tribunal Constitucional es el que regula y controla que se cumpla la Constitución en todos los ámbitos.

En el plano administrativo, España se organiza en provincias, 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas, que disponen de sus respectivos parlamentos y ejecutivos.

El órgano encargado de la supervisión del proceso electoral es la Junta Electoral, éste es un ente definido territorialmente (Junta Electoral Central, Juntas Electorales Provinciales y de Zona y Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas). Dentro de cada ámbito correspondiente, cada junta tiene total potestad sobre la organización y todas las cuestiones relacionadas al proceso, tales como controlar las operaciones y supervisar su legalidad.

Los electores reciben con anticipación una tarjeta en su domicilio, la cual les indica su inscripción al censo y la mesa electoral que les corresponde. Esta gestión está a cargo de la Oficina del Censo Electoral, que depende de las Juntas Electorales y el Instituto Nacional de Estadística. Para mantener actualizada la información, los municipios declaran periódicamente las altas y bajas en la población, cambios de domicilio y todas las cuestiones que aporten exactitud a los datos censales.

Existen varios partidos políticos, alianzas y coaliciones aunque los más importantes son:

Bloque Nacionalista Galego (BNG)

Chunta Aragonesista (CHA)

Coalición Canaria (CC)

Convergència i Unió (CiU)

Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)

Eusko Alkartasuna (EA)

Izquierda Unida (IU)

Iniciativa per Catalunya Verds (ICV)

Nafarroa Bai (Na-Bai)

Partido Aragonés (PAR)

Partido Nacionalista Vasco (PNV-EAJ)

Partido Popular (PP)

Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

## **2. Financiamiento público directo**

### **2.1 Actividades electorales o extraordinarias**

En el artículo 2 de la Ley Orgánica sobre financiamiento a partidos políticos, en su inciso *a)* se establecen las subvenciones que recibirán los partidos políticos para sus actividades extraordinarias:

- a)* Las subvenciones públicas para gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de los procesos electorales de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos.

La cantidad se determina en función del tipo de elecciones que se trate ya sea Cortes Generales, Locales o Parlamento Europeo. Para las elecciones a las Cortes Generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,37 euros el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presenten sus candidaturas cada partido. Para las elecciones al Congreso y al Senado serán de 21.167,64 Euros por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado; 0,81 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado y; 0,32 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador.<sup>61</sup>

Otra subvención que se les otorga a los partidos políticos es el envío directo y personal de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, se otorgara 0,22 euros por elector en cada una de las circunscripciones en las que se haya presentado lista al Congreso de los Diputados y Senado, siempre que la candidatura de referencia obtenga el

---

<sup>61</sup> Artículo 175 de la LOREG

número de diputados o senadores o de votos para constituir un grupo parlamentario en cualquiera de las dos cámaras. Dicha subvención sólo se podrá percibir una sola vez.

Uno de los problemas que se plantean con las subvenciones que otorga el Estado es la discriminación que existe entre los partidos parlamentarios y los extraparlamentarios, la argumentación de esta crítica es que los partidos que no alcanzan ningún escaño en el Congreso o el Senado y no acceden a la subvención por los votos que representan, aunque en la Cámara baja estos partidos no representan 1% de los votos emitidos a nivel nacional. Por otro lado, también es cierto que algunos de los partidos políticos tienen su fuerza concentrada en determinados distritos electorales, pudiendo alcanzar escaños en el Congreso, beneficiándose con las subvenciones estatales.<sup>62</sup>

Otro problema concatenado al anterior, es el de la discriminación de los subsidios electorales entre los partidos mayoritarios y minoritarios en el parlamento. Aunque con la salvedad de que la discriminación es menor comparada con los extraparlamentarios. En la legislación española se establece un doble criterio para repartir las subvenciones entre los partidos que alcanzan representación parlamentaria, primeramente, se recibe una asignación por cada voto (varía la cantidad dependiendo si se trata del Congreso o del Senado); en segundo lugar se da una cantidad igual por escaño alcanzado.

La forma como se otorgan las subvenciones en el sistema electoral tiene efectos fuertemente mayoritarios, tanto por existir un gran número de circunscripciones de tamaño pequeño (seis escaños o menos) como por la corrección de la proporcionalidad que resulta de la aplicación de la fórmula D'Hont. Por lo anterior, los partidos que obtienen un mayor número de votos se benefician a la hora de traducir esos votos en escaños. Por consiguiente, al distribuir una parte de los subsidios sobre la base de los escaños alcanzados se vuelve a premiar por segunda vez a los partidos mayoritarios.<sup>63</sup>

De lo anterior podemos concluir que el sistema de financiamiento público en lo que respecta a las campañas electorales para las elecciones generales, no permite un tratamiento de igualdad para todos los votos y tampoco se potencia la igualdad de oportunidades entre todas las fuerzas políticas.

---

<sup>62</sup> Jiménez, *op. cit.*, p. 231.

<sup>63</sup> Del Castillo, *op. cit.*, p. 204-205.

### ***2.1.1 Campaña electoral en las elecciones municipales.***

Las subvenciones que se otorgan a los partidos en las elecciones municipales son 270,90 euros por cada concejal electo y 0,54 euros por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros sea proclamado concejal. El límite para las elecciones municipales será el que resulte de multiplicar 0,11 euros por el número de habitantes correspondientes a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente su candidatura el partido. Además aquellos que por cada provincia se presenten en al menos 50% de sus municipios podrán gastar, además, otros 150.301,11 euros por cada una de las provincias en las que cumplan dicha condición.<sup>64</sup>

De igual manera que en las elecciones generales, en las municipales se otorga la subvención por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad, se otorga la misma cantidad de 0,22 euros por elector en cada circunscripción en las que se haya obtenido representación en las corporaciones locales, siempre que se hayan presentado candidaturas al 50% de los municipios de más de 10.000 habitantes de la provincia y se obtenga 50% de representación en los mismos.<sup>65</sup>

#### ***2.1.1.1 Campaña electoral en las elecciones al Parlamento Europeo.***

Las subvenciones que se reciben para las elecciones del Parlamento Europeo suman 32.508,74 euros por cada escaño obtenido y 1,08 euros por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, alguno de cuyos miembros obtenga un escaño. En estas elecciones el límite de los gastos electorales se calcula multiplicando 0,19 euros por el número de habitantes correspondientes a la población de derecho en las secciones electorales donde se haya solicitado que se efectuó la difusión de las papeletas.<sup>66</sup>

De la misma forma que en las elecciones de generales y las municipales también en las elecciones al parlamento europeo se les subvenciona a los partidos una cantidad por el envío

---

<sup>64</sup> Artículo 193 de la LOREG.

<sup>65</sup> Apartado 3 del mismo artículo.

<sup>66</sup> Artículo 227 de la LOREG apartados 1y 2.

de papeletas o propaganda electoral. En los siguientes supuestos se otorgara la subvención si en la candidatura que se presento se obtuvo por lo menos un diputado.

- 1) 0,16 euros por elector y un mínimo de 15% de votos validos emitidos.
- 2) 0,11 euros por elector y un mínimo de 6% de votos validos emitidos.
- 3) 0,03 euros por elector y un mínimo de 3% de votos validos emitidos.
- 4) 0,02 euros por elector y un mínimo de 1% de votos validos emitidos.<sup>67</sup>

## **2.2 Actividades ordinarias o permanentes**

### ***2.2.1 Partidos políticos***

A la par de que en España se constitucionalizaron los partidos políticos se adoptó un sistema de financiación permanente de los mismos a través de la Ley de Partidos Políticos. Las críticas que han surgido sobre las subvenciones permanentes es la ausencia de un debate sobre las implicaciones que pudiera tener esta medida en el sistema democrático y la aprobación casi absoluta con la que el Congreso aprobó la financiación permanente.

La ley expone que se financiarán anualmente las actividades de los partidos políticos con cargo a los presupuestos del Estado, dicha subvención se dividirá en tres partes de cantidades iguales. Una de ellas se distribuye en proporción al número de escaños obtenidos en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, y las dos restantes proporcionalmente a los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. Dichas subvenciones se regula a través de la Ley de financiación de partidos políticos de 2007, que en su artículo 2 apartado 1 y el artículo 3 establecen:

#### **Artículo 2.** Recursos económicos.

Los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos por:

---

<sup>67</sup> Artículo 227 de la LOREG apartado 3

**Uno.** Recursos procedentes de la financiación pública:

- a) Las subvenciones públicas para gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de los procesos electorales de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos.
- b) Las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento, reguladas en la presente Ley.
- c) Las subvenciones anuales que las Comunidades Autónomas establezcan para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico correspondiente, así como las otorgadas por los Territorios Históricos vascos y, en su caso, por las Corporaciones Locales.
- d) Las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda que puedan establecerse en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.
- e) Las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales.

### **Artículo 3.** Subvenciones.

**Uno.** El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento.<sup>68</sup>

Igualmente, podrá incluirse en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional.

**Dos.** Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara.

---

<sup>68</sup> La subvención otorgada aunque es de carácter anual, se abona mensualmente en las cuentas de los partidos

Para la asignación de tales subvenciones se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones.

**Tres.** Igualmente, las Comunidades Autónomas podrán otorgar a los partidos políticos con representación en sus respectivas Asambleas Legislativas, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos autonómicos correspondientes, para atender sus gastos de funcionamiento.

Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a las indicadas Asambleas Legislativas, en proporción y de acuerdo con los criterios que establezca la correspondiente normativa autonómica.

Las subvenciones a las que se refiere este apartado podrán ser también otorgadas por los Territorios Históricos vascos.

La subvención estipulada en el artículo 3.1 se reparte entre los partidos en función del número de escaños y votos que obtuvieron en las últimas elecciones al Congreso de Diputados asignándose de igual manera que las primeras subvenciones anuales, salvo que en esta, no está estipulado de antemano el monto a otorgado a los partidos, sino que, se establece cada año en la Ley de Presupuestos Generales.

Como igualmente sucede en el financiamiento por actividades electorales, en el financiamiento por actividades ordinarias se favorece a los partidos mayoritarios con mayor financiamiento debido a que los partidos que no alcanzan representación parlamentaria no son tomados en cuenta al momento del reparto de las subvenciones, además de que otra desventaja con la que cuentan es la regla D'Hont, explicada en el anterior capítulo, y la que impide que alcance algún escaño.

### *2.2.2 Grupos parlamentarios*

De acuerdo con los reglamentos del Congreso y del Senado, los grupos parlamentarios reciben una cantidad fija e igual para todos y una cantidad variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, con cargo al presupuesto de la respectiva Cámara a la que pertenezcan.

Aunque el Senado comenzó con cantidades menores para los grupos parlamentarios, con el tiempo éstos han ido creciendo hasta llegar a la par de los de la Cámara baja.

En este apartado, contrario a lo que pasa en las subvenciones otorgadas por las actividades electorales, se muestra que las subvenciones son más equitativas. Ello es debido al desarrollo de sus funciones parlamentarias. Igual que en los apartados anteriores, el segmento del financiamiento de los grupos parlamentarios nacionales se reproduce en los grupos parlamentarios de los parlamentos autónomos.

Esta subvención se encuentra estipulada el artículo 2 de la ley de financiación de los partidos políticos, en su inciso *e*):

- e.* Las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales.

Tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores a través de sus respectivos reglamentos definirán en términos específicos el órgano el cual estará a cargo de otorgar la subvención.

Aunque aclarada la redacción confusa, ni la ley de financiamiento a partidos políticos, ni los reglamentos de las cámaras especifican la forma de gastarlo ni tampoco la forma en cómo es calculado. En la realidad dicha subvención no se emplea completamente en los gastos de operación del grupo parlamentario, una gran parte es dirigida a las tesorerías de los comités centrales de los partidos. Aún más grave es lo que se destino bajo este rubro en 1997 que fue el 15% del monto total del financiamiento ordinario y lo grave es que crea

suspicias porque no se puede tener acceso a los informes ya que son considerados confidenciales.

### **3. Financiamiento público indirecto**

La legislación española como muchas legislaciones que han implementado el financiamiento por parte del Estado, establece diferentes procedimientos para el financiamiento indirecto. El objetivo de tales medidas es dar eficacia práctica al principio de igualdad de oportunidades en que se inspira la regulación de las campañas electorales.

La vía más significativa de este, es la concesión a las fuerzas electorales de espacios gratuitos para propaganda en las emisoras públicas o privadas de radio y televisión. En España se han dado cuenta que la televisión privada puede ser un posible problema y que, en ese caso, sería imprescindible fijar tarifas especiales para la propaganda electoral.

También dentro de la legislación española se consideran otras maneras de dicho financiamiento, entre las cuales se encuentran: los locales oficiales para mítines, la concesión de espacios para la colocación de carteles y la asignación de tarifas especiales para el envío de propaganda por correo.

### **3.1 Propaganda política en radio y televisión**

Desde las elecciones 1933 se regula la propaganda política en la radio, principalmente como una manera de impedir que las emisiones de este medio se convirtieran en focos de propaganda política sin ninguna reglamentación jurídica.<sup>69</sup>

En la actualidad, la televisión se ha vuelto uno de los medios de comunicación más importantes para la propaganda política en el mundo. En el caso particular de España se ha vuelto un medio tan importante a tal grado que para algunos ciudadanos españoles se ha vuelto el único medio de información. Por ende, el interés de los partidos políticos en la propaganda electoral televisiva resulta directamente derivado de los datos anteriores. Pero hay que agregar una acotación muy importante: es muy difícil calcular el efecto concreto de la propaganda política televisiva sobre las decisiones del voto de los ciudadanos, sin negar que esta pueda influir en la actitud de la televisión como institución.

Por la importancia que tiene la radio y la televisión, no sólo en la propaganda sino en la manera en que se informa la mayoría de las personas hoy en día, la información que se da en los noticieros debe tener un seguimiento para que no pierda su objetividad ni se menosprecie o sobredimensione algún candidato.

#### ***3.1.1 La información electoral***

La política informativa adoptó formas diametralmente opuestas en las elecciones de 1979 y 1982. En la primera, la televisión decidió abstenerse de ofrecer información electoral propia, por lo que formalmente optó por mantenerse neutral sobre los acontecimientos que se iban desarrollando durante la campaña. La información electoral ofrecida por televisión en 1979 fue la elaborada por los partidos políticos a través de los comunicados que tenían en ésta. Aunque por los acontecimientos de carácter no electoral quedó desvirtuada como se verá en el siguiente apartado.

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 229.

Para la campaña electoral de 1982, la información sobre actividades electorales fue elaborada por equipos de periodistas. El espacio dedicado a cada partido y el orden de aparición en pantalla venía determinado por la fuerza parlamentaria, criterio que no siempre se aplicó. Sin embargo, esta nueva política de información electoral levantó protestas entre algunos partidos políticos, pero la mayoría estuvo de acuerdo con la nueva política. De este modo la línea de información electoral abierta por Televisión Española (TVE) en 1982 corresponde a una forma mejor de equidad electoral que la política adoptada en 1979.

### ***3.1.2 La información no electoral***

Para que un medio como la televisión tenga un mínimo papel neutral durante una campaña electoral, es necesario que la información política no electoral se mantenga dentro de los límites de la noticia ofrecida, un equilibrio en las referencias a líderes de los partidos políticos, así como de no favorecer tendenciosamente a una determinada fuerza política.

En la campaña de 1979 se acordó la neutralidad de la televisión en lo que fue la información electoral, pero los excesos se dieron en la información no electoral, en la falta de imparcialidad en este tipo de información. De una manera más concreta se puede señalar que hubo dos tipos de imparcialidad en la televisión: en primer lugar, el enmascaramiento de la situación real de la sociedad española en específico a los problemas de carácter económico; en segundo, la cantidad de imágenes y referencias verbales a los candidatos gubernamentales, mientras que eran muy escasas las imágenes y las referencias a los restantes partidos políticos. La cuantificación de los tiempos en pantalla y las referencias verbales durante la campaña fue llevada a cabo por el diario *El País*. Este diario publicó que el tiempo total ocupado por los líderes de Unión de Centro Democrático (UCD) fue de 98.1% del total dedicado a todos los líderes de los partidos.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, pp. 258-259.

En la campaña electoral de 1982, la política de información no electoral durante la primera mitad de ésta fue un poco más equilibrada, sin embargo, todavía se privilegia al partido en el gobierno. De acuerdo con los datos que publicó el diario *El País*, de las 58' 01'' que contabilizó la aparición de la imagen de diversos líderes políticos, los miembros de la UCD ocuparon 40' 39'', los del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) 12' 92'', Partido Comunista Español (PCE) 2' 39'' y Alianza Popular 2' 31''. Aunque las cifras todavía muestran una tendencia hacia el partido de gobierno, ésta ya no goza de las impresionantes referencias de la anterior campaña, en otras palabras fue un paso necesario pero no suficiente.

## **3.2 Estado actual**

### ***3.2.1 Medios de comunicación de titularidad pública***

La Ley Orgánica de Régimen Electoral General española prohíbe la contratación de espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación pública, debido a que los partidos políticos tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en dichos medios. Esta prohibición se extiende también a los medios privados, a la radiodifusión municipal y a las televisoras locales.

La Junta Central Electoral es la autoridad competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten por los medios de comunicación públicos. La organización de dichos medios garantizará el respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación públicos durante el periodo electoral.

Los espacios gratuitos a que tienen derecho los partidos políticos en televisión y en radio públicos se distribuye de la manera siguiente: 10 minutos para quienes no concurren o no tuvieron representación en la elección anterior; 15 minutos para quienes no alcanzaron

5% del total de votos validos; 30 minutos para quienes tuvieron entre 5% y 20%; 45 minutos para aquellos que tengan poco más de 20% del total de votos.

Otro requisito para acceder a este tipo de financiación indirecta es que los partidos presenten candidatos en más de 75% del ámbito de difusión o programación del medio que se trate. Sin embargo, los partidos que no cumplan con el requisito de presentación de candidaturas anterior tienen derecho a 15 minutos de emisión en la programación de los medios nacionales, si obtuvieron en las anteriores elecciones 20% de los votos emitidos en el ámbito de una comunidad autónoma, circunscribiéndose al ámbito territorial de dicha comunidad. Este derecho no es acumulable con el de la presentación de candidatos en el 75% del ámbito de difusión.

Para la determinación del momento y del orden de emisión de los espacios de propaganda electoral a que tienen derecho los partidos que se presenten a elecciones, la junta electoral correspondiente tendrá en cuenta las preferencias de los partidos en función del número de votos que obtuvieron en las elecciones anteriores.

### ***3.2.2 Medios de comunicación privada***

Los candidatos tendrán derecho a realizar la publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio privadas, sin que los gastos realizados en esta publicidad puedan superar 20% del límite de gasto previsto para los partidos políticos. Por último, las tarifas para esta publicidad electoral no serán superiores a las vigentes para la publicidad comercial y no podrá producirse discriminación alguna entre las candidaturas en cuanto a la inclusión, tarifas y ubicación de esos espacios de publicidad, en los que deberá constar, expresamente, su condición.

### 3.3 Otros medios de financiación indirecta

Existen varias actividades que se financian en especie, este tipo de financiamiento es indirecto. Dentro de la normativa vigente desde 1977, los mecanismos de este tipo de financiamiento son: cesión de locales públicos para actos de propaganda, concesión de espacios gratuitos para carteles y una tarifa preferencial para el envío de propaganda electoral.

En cuanto a la cesión de locales, la reducción real de los gastos electorales que supone para los grandes partidos en cuanto a la celebración de mítines es poco relevante, además el problema principal que presentan los locales municipales es que no están diseñados para mítines políticos, lo que dificulta su utilización.

Los espacios gratuitos para carteles en los ayuntamientos presentan todavía un carácter más simbólico y poco utilizado por todos los partidos nacionales en general. Lo anterior es debido a que en otros espacios no se tienen restricciones salvo el caso de los monumentos, los partidos han utilizado este tipo de financiamiento escasamente y en caso de utilizarlo es cuando el partido maneja poco presupuesto.

En el caso de las tarifas postales preferenciales para el envío de propaganda y boletas electorales, esta tarifa no se ha modificado desde 1977, si anteriormente los partidos políticos utilizaban poco esta subvención, ahora los grandes partidos la aprovechan ya que como tienen envíos de mayor volumen el *mailing* no les representa gasto adicional e incluso crea un excedente que los partidos pueden utilizar en otros rubros<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Díaz-Santana Castaños, Héctor. “Experiencia con el financiamiento de los partidos políticos en España.” Colección: Reforma del Estado Vol. 1 Pág. 188

## 4. Financiamiento privado

Dentro de la Ley orgánica sobre la financiación a partidos políticos encontramos las maneras en que está permitido el financiamiento privado:

### Artículo 2

**Dos.** Recursos procedentes de la financiación privada.

- a. Las cuotas y aportaciones de sus afiliados, adheridos y simpatizantes.
- b. Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio, los beneficios procedentes de sus actividades promocionales, y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos.
- c. Las donaciones en dinero o en especie, que perciban en los términos y condiciones previstos en la presente Ley.
- d. Los fondos procedentes de los préstamos o créditos que concierten.
- e. Las herencias o legados que reciban.<sup>72</sup>

[...]

### Artículo 4.

**Uno.** Aportaciones de sus afiliados.

Los partidos políticos podrán recibir de acuerdo con sus estatutos cuotas y aportaciones de sus afiliados, adheridos y simpatizantes.

**Dos.** Donaciones privadas a partidos políticos.

- a. Los partidos políticos podrán recibir donaciones, no finalistas, nominativas, en dinero o en especie, procedentes de personas físicas o jurídicas, dentro de los límites y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidas en esta Ley.

---

<sup>72</sup> Artículo 2º de la ley Orgánica sobre financiación de partidos políticos.

Las donaciones recibidas conforme a lo dispuesto en esta Ley, que tendrán carácter irrevocable, deberán destinarse a la realización de las actividades propias de la entidad donataria.

La valoración de las donaciones en especie se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al Mecenazgo.

- b.* Las donaciones procedentes de personas jurídicas requerirán siempre acuerdo adoptado en debida forma por el órgano social competente al efecto, haciendo constar de forma expresa el cumplimiento de las previsiones de la presente Ley.

Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente, donaciones de organismos, entidades o empresas públicas.

- c.* Los partidos políticos tampoco podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público.
- d.* Las cantidades donadas a los partidos políticos deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito, abiertas exclusivamente para dicho fin. Los ingresos efectuados en estas cuentas serán, únicamente, los que provengan de estas donaciones.
- e.* De las donaciones previstas en este artículo quedará constancia de la fecha de imposición, importe de la misma y del nombre e identificación fiscal del donante. La entidad de crédito donde se realice la imposición estará obligada a extender al donante un documento acreditativo en el que consten los extremos anteriores.
- f.* Cuando se trate de donaciones en especie, la efectividad de las percibidas se acreditará mediante certificación expedida por el partido político en la que se haga constar, además de la identificación del donante, el documento público u otro documento auténtico que acredite la entrega del bien donado haciendo mención expresa del carácter irrevocable de la donación.

**Tres.** Operaciones asimiladas.

Los partidos políticos no podrán aceptar que, directa o indirectamente, terceras personas asuman de forma efectiva el coste de sus adquisiciones de bienes, obras o servicios o de cualesquiera otros gastos que genere su actividad.

La infracción de lo previsto en el párrafo anterior se sancionará de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 a) de la presente Ley.

#### **Artículo 5.** Límites a las donaciones privadas.

Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

1. Donaciones anónimas.
2. Donaciones procedentes de una misma persona física o jurídica superiores a 100.000 euros anuales.<sup>73</sup>

Se exceptúan de este límite las donaciones en especie de bienes inmuebles, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la letra f del apartado dos del artículo 4.

#### **Artículo 6.** Actividades propias.

**Uno.** Los partidos políticos no podrán desarrollar actividades de carácter mercantil de ninguna naturaleza.

**Dos.** No se reputarán actividades mercantiles las actividades propias a que se refiere la letra b del apartado dos, artículo 2.

**Tres.** Los ingresos procedentes de las actividades propias del partido político, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio, así como los beneficios derivados de sus actividades promocionales y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos, precisarán la identificación del transmitente cuando la transmisión patrimonial al partido político sea igual o superior a 300 euros.

---

<sup>73</sup> Artículo 129 de la LOREG

Hace algunos años, los críticos de la legislación española como lo es Díaz, propusieron que uno de los problemas fundamentales del financiamiento era causado por el excesivo financiamiento público y que una solución se basa en que los límites a los partidos no deberían de ser tan estrecho para que no sean violados ni muy laxos que permitan que entes económicos poderosos puedan manipular a través de su contribución. He de afirmar que estoy de acuerdo en la anterior aseveración pero que no es suficiente para evitar que el financiamiento privado no se manipulado por los entes económicamente poderosos mencionados anteriormente.<sup>74</sup>

#### **4.1 Créditos bancarios**

Desde hace varios años se venía desarrollando que los partidos políticos asumieran crédito con las entidades bancarias para poder financiarse, sobre todo en campañas electorales, pero los partidos han tratado de evitar esta vía de financiamiento debido a que el pago de los intereses resultaba ser muy problemático, incluso al grado de que su deuda era no era liquidada durante varios años.

Lo que la nueva Ley Orgánica trató de hacer para reducir esta deuda y que con las subvenciones no se utilizaran para pagarla, fue que los partidos políticos sólo podrán destinar al pago de las anualidades de amortización de crédito 25% de la financiación pública procedente de las subvenciones estatales anuales y de las asignaciones a representantes y grupos parlamentarios. Lo anterior no resuelve el tema, por el contrario, ha llevado a que en ocasiones no se produzca el pago de los créditos y éstos se consideren como fallidos o simplemente se condonen; por lo anterior el Tribunal de Cuentas ha denunciado, al analizar los informes contables de los partidos durante 1996 y 1997, que varios partidos condonaron sus deudas, lo que no es una fuente de financiamiento prevista en la Ley Orgánica.

---

<sup>74</sup> Díaz-Santana, Op. Cit., Pág. 192

## **4.2 Control interno y externo**

El financiamiento privado también se inscribe dentro del control interno y externo que existe en los partidos políticos después de 1987. La interna es responsabilidad de los organismos de cada partido, mientras que la externa es responsabilidad del Tribunal de Cuentas. Éste en cualquier momento puede requerir a los partidos políticos una relación de las aportaciones privadas que reciban tanto nacionales como extranjeras. Dicha relación debe incluir las personas o empresas que hicieron las aportaciones, el monto de las mismas y el domicilio de quienes lo realizaron.

El mayor problema se presenta en el control interno porque la ley no especifica cuáles deben ser las medidas generales que deben de cumplir los partidos en sus órganos encargados de las finanzas partidarias, en consecuencia deja de ser un mecanismo eficaz. Una de las propuestas ofrecidas por Díaz es aplicar un sistema similar al empleado en la Ley de Sociedades Mercantiles, basado en tres partes fundamentales: 1) un informe anual que contenga la contabilidad requerida, además de una cuenta de pérdidas y ganancias que denoten la situación financiera y patrimonial del partido 2) La información se someterá a verificaciones de auditores externos para elaborar un documento presentado en las plenarios o Congresos del partido para su aprobación. 3) Finalmente se publica el informe en el Registro Central Mercantil para que los posibles afectados presenten sus impugnaciones.

## **5. Subvenciones prohibidas**

Están prohibidas las ayudas a ningún partido político desde un organismo oficial con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, excepción hecha a las concedidas por los ayuntamientos y diputaciones que, si bien la ley no las incluye entre las fuentes de financiamiento, el Tribunal de Cuentas no ha puesto inconveniente en admitirlas como tales, sólo reclamando su inclusión legal.

Están absolutamente prohibidas las ayudas económicas de empresas públicas o aquellas empresas que presten servicios o realicen obras o suministros para algunas de las administraciones públicas y las de origen extranjero, excepto las que se mencionan en la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos:

**Artículo 7.** Aportaciones de personas extranjeras.

**Uno.** Los partidos políticos podrán recibir donaciones no finalistas, procedentes de personas extranjeras, con los límites, requisitos y condiciones establecidas en la presente Ley para las aportaciones privadas, y siempre que se cumplan, además, los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales.

**Dos.** No obstante lo anterior, los partidos no podrán aceptar ninguna forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos.

## **6. Fiscalización de las actividades económicas de los partidos**

Una de las condiciones que en varios países se les impone a los partidos políticos es que transparente el uso de recursos públicos recibidos de parte del Estado, por lo que tienen que respetar ciertas condiciones, limitaciones, y prohibiciones, que ya hemos visto a lo largo de este capítulo. Por consiguiente, se vuelve tan fundamental que algunos países le han concedido rango constitucional, como el caso de Alemania, donde en el artículo 21.1 obliga a los partidos a rendir cuentas públicamente sobre el origen y utilización de sus recursos, así como su patrimonio y siendo uno de los más completos en esta materia, estableciendo un

detallado procedimiento para la puesta a disposición y control de los libros de cuentas de los partidos políticos.

## **6.1 La legislación alemana la más avanzada en el aspecto fiscalizador a los partidos**

Cada año los partidos políticos alemanes deben rendir cuentas públicamente, mediante informes o libros de cuentas, sobre la procedencia y el empleo de sus recursos económicos y de su patrimonio, en los que las presidencias de cada partido son los responsables. Éstos están desglosados por ingresos, cuotas de afiliados, donaciones de personas físicas y jurídicas, ingresos patrimoniales, los provenientes de actividades propias y la financiación estatal; en los gastos se incluyen los de carácter personal, los de funcionamiento, tanto ordinario como electoral y cualquier otro gasto, y en el rubro de patrimonio se deben incluir tanto posesiones como adeudos.<sup>75</sup>

En Alemania los informes pasan por tres instancias:

La primera es cuando el partido político envía el informe o el libro de cuentas a la presidencia del Gobierno Alemán antes del 30 de septiembre de cada año, pudiendo prorrogar el plazo hasta tres meses para que pase a análisis por parte de los auditores de cuentas. Los auditores son designados por los propios partidos, pero no por esto están atados a intereses de los mismos, debido a que la contravención u ocultación de hechos derivaría en sanciones a su corporación, además de responsabilidad penal.

Dichos auditores revisan los informes para ver si cumplen con la reglamentación respecto al contenido que deben presentar, la regularidad de los gastos y los ingresos, las variaciones del patrimonio del partido y si existe posible obtención de donaciones ilegales. A partir de lo anterior se redacta un informe donde se da cuenta si existen o no objeciones. Si

---

<sup>75</sup> Pilar Cortés Bureta, *Recursos públicos y partidos políticos*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales (Colección. Estudios Políticos), Madrid, 2003, p. 219.

existe alguna irregularidad, se deniega la conformidad del libro de cuentas con la ley, y si hay indicio de responsabilidad penal se entrega el asunto a la fiscalía para que sea perseguido por los tribunales penales.

La segunda instancia es cuando el informe es verificado por la Presidencia del Congreso, y en caso de confirmación será llevado ante el Congreso de los Diputados. La tercera instancia es el Tribunal de Cuentas el que verifica que la Presidencia del Congreso haya cumplido con su responsabilidad de revisión, limitando su labor a sólo la comprobación del informe, porque no tiene atribuida ninguna función de control sobre las actividades financieras de los partidos políticos.

Finalmente, la tercera instancia es el Tribunal de Cuentas el que comprueba que la Presidencia del Congreso ha cumplido con su deber de revisión. Ésta es la única función que cumple el tribunal. En otras palabras, da el visto bueno del informe que le entrega la presidencia del Congreso.

La legislación española se basó en algunos aspectos en la legislación alemana para implementar su propio modelo, además de las opiniones de diversos estudiosos del tema.

## **6.2 Obligaciones contables**

En la Ley de financiación española se desglosa cuál ha de ser el contenido de los libros de Tesorería Inventarios y Balances que los partidos están obligados a llevar, siempre apegados a los primordiales principios de contabilidad aceptados, los cuales consisten en el inventario anual de todos los bienes, la cuenta de ingresos (cuantía de cuotas y aportaciones, las subvenciones estatales y los rendimientos provenientes de sus actividades como partido), la de gastos (de personal, de bienes y servicios corrientes, gastos financieros de préstamos y gastos de las actividades propias del partido) y las operaciones de capital referentes a créditos, inversiones, deudores y acreedores.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 222.

## **6.3 Transparencia**

En España la Ley de financiación de los partidos políticos 8/2007 habla sobre normas electorales de publicidad (transparencia), pero en dicho decreto sólo asientan parcialmente las bases para la transparencia de las contribuciones. Esto sólo es parcialmente porque los ciudadanos no pueden conocer por sí mismos dicha información. Ésta sólo es legalmente conocida por las Juntas Electorales Provinciales y la Junta Electoral Central y el Tribunal de Cuentas. Estas instancias son las únicas con la capacidad de fiscalizar los ingresos y gastos de las asociaciones, federaciones o coaliciones. Los ciudadanos sólo tienen acceso a este a través del Boletín Oficial del Estado.

Lo único que pueden conocer los ciudadanos es el informe de la Junta Central Electoral. En otros países europeos están más adelantados en la materia debido a que se encuentran obligados a presentar un balance contable anual que debe de incluir información detallada y completa, a su vez estos estados contables están a disposición de sus ciudadanos.

El problema con la transparencia en España es que el Tribunal de Cuentas y las Juntas Electorales tienen que manejar una cantidad impresionante de información en un corto plazo de tiempo, por lo que le es imposible tener a tiempo los informes sobre la contabilidad de los partidos perdiendo su papel más importante, que es que los ciudadanos sancione en las urnas las irregularidades de los partidos. En este sentido mientras no se dote al Tribunal y a las Juntas de los recursos económicos y humanos necesarios para cumplir su papel no se podrá hacer efectivo el principio de publicidad.

## **6.4 Centralización de los ingresos y gastos electorales: cuentas bancarias e informes**

Dentro de la normativa electoral se centralizan las cuestiones económicas para poder llevar de una manera más ágil el control de los gastos e ingresos durante ese periodo. La

forma en que se les pide centralicen los gastos en una o unas cuentas bancarias especiales, tanto para la recaudación de los fondos como para el pago de sus gastos electorales y los partidos, sólo podrán satisfacerlos a través de estas cuentas. Este mecanismo facilita sobremanera el trabajo de las juntas sobre la fiscalización de los partidos.<sup>77</sup> Ejemplo de ello es el artículo 8 de la Ley Orgánica sobre financiamiento a partidos políticos:

**Artículo 8.** Justificación de las cuotas y aportaciones.

**Uno.** Las cuotas y aportaciones de los afiliados, adheridos y simpatizantes, deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin. Los ingresos efectuados en estas cuentas serán, únicamente, los que provengan de estas cuotas, y dichos ingresos deberán ser realizados mediante domiciliación bancaria de una cuenta de la cual sea titular el afiliado, o mediante ingreso nominativo en la cuenta que designe el partido.

**Dos.** Las restantes aportaciones privadas deberán abonarse en una cuenta distinta de la prescrita en el párrafo anterior. En todo caso, quedará constancia de la fecha de imposición, importe de las mismas y del nombre completo del afiliado o aportante. La entidad de crédito donde se realice la imposición estará obligada a extender un documento acreditativo en el que consten los extremos anteriores.

Otra vía de centralización es la responsabilidad sobre el informe de gastos. En este sentido existe la figura del representante de candidatura el cual cumple dicha función llevando una contabilidad detallada y documentada de los gastos electorales que se entrega a las juntas electorales competentes.

La legislación española señala que debe haber un administrador electoral general, responsable de los ingresos y gastos, para las candidaturas presentadas en más de una provincia; dentro de una misma provincia, las varias candidaturas, en caso de que las haya, tienen un administrador común, pero en cualquier caso los administradores de las candidaturas actúan bajo la responsabilidad de un administrador general. Estos administradores solicitan a la JEC los adelantos económicos para llevar a cabo las campañas

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 271.

electorales. Les notifican sobre la apertura de cuentas de los partidos, en las cuales se ingresan todos los fondos para los gastos electorales que se pagan con cargo a sus cuentas.

La principal deficiencia que se muestra en la práctica es que el representante de la candidatura tiene un margen amplio de funciones que impide dedicarse exclusivamente a la contabilidad de gastos, por lo que en realidad ésta es llevada por comisiones o personas especializadas de cada partido.

## **6.5 Órganos de fiscalización, delitos y sanciones**

Es de vital importancia determinar qué órgano u órganos van a ser los encargados de hacer cumplir la función fiscalizadora, de que medios se disponen para llevar a cabo su función controladora y que sanciones podrá imponer a los infractores.

### ***6.5.1 Tribunal de Cuentas. Periodo anterior al Tribunal de Cuentas***

Los órganos electorales competentes para la fiscalización eran las Juntas Electorales Provinciales y la Junta Electoral Central. Dentro de las atribuciones que tenían estaban las de sancionar las infracciones de las normas obligatorias establecidas en la ley electoral, siempre y cuando ésta no fuera de carácter delictivo. Entre los delitos electorales tipificados en el Real Decreto-Ley sobre normas electorales, no se encontraba ninguno referido a la rendición de cuentas o cualquier otro de los requisitos establecidos.

En la resolución de la Junta Central Electoral sobre fiscalización de gastos referente a las elecciones de 1977, se considera que ninguna de las irregularidades cometidas por los partidos se considera delictiva, pero dada la vaguedad y la poca información ofrecida por la

junta no fue posible conocer qué tipo de infracciones cometieron los partidos y qué tipo de consideraciones fueron hechas por el Ministerio Fiscal de las mismas.

En el primer apartado de la resolución se indica que tres partidos no han presentado los informes, y después de que se les abrió un expediente y se les impuso una sanción se dio por concluido el proceso seguido a los partidos y el resultado que se hubiera derivado de los mismos. En el segundo apartado, después de ofrecer una relación de las cantidades gastadas por los partidos, menciona cinco que no constan en la relación anterior de los cuales no se establecieron los gastos efectuados debido a las deficiencias presentadas en sus informes contables. Respecto a estos partidos, además de no indicar la naturaleza de las deficiencias, tampoco se especificó qué procedimiento se les ha siguió y menos las sanciones a las que se tenían que imputar.

De los 32 partidos, cuyos gastos totales se hicieron constar en la relación ofrecida por la JEC, sólo ocho de ellos no presentaron irregularidades, mientras que el resto a la apertura del expediente pasaron al Ministerio Fiscal, quien se pronunció negativamente en materia delictiva. Tan sólo dos de los partidos corrigieron posteriormente las irregularidades encontradas y les fue sobreseído el expediente, mientras que al resto se les impuso una sanción que iba de 1 000 a 25 000 pesetas. Al final sólo 10 de los 37 partidos políticos cumplieron con todos los requisitos establecidos, mientras que el resto prefirió pagar una multa irrisoria y evadir los controles establecidos. Por ello fue necesario establecer un órgano de fiscalización que tuviera la capacidad de sancionar a quien incumpla las normas

### ***6.5.2 Periodo desde la creación del Tribunal de Cuentas***

Después de 1987, toda documentación recibida es revisada por el Tribunal de Cuentas, el más importante órgano de fiscalización, donde la financiación tanto pública como privada es revisada y el mismo tribunal es el que se pronuncia sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la ley en un plazo máximo de ocho meses. A pesar de que la ley prevé que el tribunal pueda exigir responsabilidades, en la mayoría de los casos sólo son sanciones

pecuniarias y existen pocos delitos imputables a los partidos y a los encargados de las cuentas de los partidos.

Hay que aclarar que las juntas, tanto la central como las provinciales, siguen funcionando como una primera instancia para regular el financiamiento de los partidos, por lo que cuando éstas terminan su trabajo, el resultado es turnado al Tribunal de Cuentas. La LOREG otorga a la Junta Electoral Central la posibilidad de solicitar al Tribunal de Cuentas y de recabar información con la colaboración de las entidades bancarias y de las cajas de ahorro (ello con el fin de obtener información del estado de las cuentas electorales y números de identidad de los impositores), así como de los administradores electorales, con el fin de que se le proporcione la información contable necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones.<sup>78</sup>

El Tribunal de Cuentas está facultado, por la Ley Orgánica en su artículo 12, para fiscalizar las cuentas de los partidos políticos, tanto las que son de origen público como las que obtienen por la vía privada.

El Tribunal de Cuentas se encarga de:

- 1) que el destino de los gastos de las organizaciones políticas sea el de atender a las necesidades electorales.
- 2) Que quede precisada la naturaleza y la fecha de la entidad que realiza el servicio y el receptor de esos fondos, debiendo quedar perfectamente identificados con la constancia de sus datos personales y fiscales así como también de su firma.
- 3) El importe de la prestación y la forma de pago.
- 4) La liquidación de los impuestos correspondientes.

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, pp. 228-229.

5) Que exista justificación documental adecuada de todos los movimientos financieros.

A pesar de todo el alcance y resultado de la fiscalización, se ha hecho constar que los esfuerzos no han sido suficientes, por lo que tanto los partidos como el propio tribunal, incluyendo las empresas y las entidades bancarias, tienen parte de la culpabilidad.

Por último el Tribunal de Cuentas tiene un plazo de 200 días posteriores a la fecha de las elecciones para pronunciarse sobre la contabilidad electoral de cada partido, y en caso de que encuentre irregularidades turnarlas al Ministerio Fiscal. El informe lo remite tanto al gobierno como a la Comisión Mixta de las Cortes Generales.

### ***6.5.3 Control de la financiación electoral***

El control se produce de una manera previa y es imprescindible para recibir subvenciones *a posteriori*. El procedimiento comienza con la entrega al Tribunal de Cuentas de la contabilidad de los gastos e ingresos por parte de los administradores de las candidaturas o generales, de las fuerzas políticas que reciben las subvenciones o los adelantos, teniendo como plazo 125 días después de las elecciones.

El Tribunal de Cuentas puede pedir aclaraciones y documentación complementaria si lo estima necesario, esto durante los 30 días posteriores a la presentación de la contabilidad.

El proceso de fiscalización se basa en las declaraciones y la documentación presentada por las distintas fuerzas políticas, pero el tribunal ha de disponer de medios adecuados para comprobar la exactitud y la veracidad de tales datos estableciendo relaciones con aquellos sujetos que entablen relaciones económicas y financieras. Por ejemplo, la LOREG establece que las entidades bancarias de cualquier tipo, que hubieran otorgado crédito a las organizaciones políticas, deben enviar noticias detalladas de esas operaciones al Tribunal de Cuentas. También en este caso el tribunal tiene 30 días para recabar información de las entidades bancarias y empresas sobre las aclaraciones y los documentos necesarios.

#### **6.5.4 Control del financiamiento de los partidos.**

##### ***Gasto ordinario***

Existen otras subvenciones públicas que no pasan por el Tribunal de Cuentas, como control externo y esto es debido a su naturaleza, éstas son las que provienen de los grupos parlamentarios. El Tribunal como tal examina sólo las subvenciones que proceden del financiamiento ordinario a los partidos políticos

El Tribunal de Cuentas además de revisar la contabilidad electoral de partidos y candidatos, también revisará la contabilidad de las subvenciones ordinarias que reciben. El tribunal puede fiscalizar las aportaciones privadas e incluso requerir mayor información sobre la misma, como pueden ser nombres, direcciones e importe de las contribuciones hechas por los particulares tanto nacionales como extranjeros.

Entre los objetivos del Tribunal de Cuentas para fiscalizar a los partidos políticos están los siguientes:

- 1) Comprobar que los estados financieros presentados por los partidos políticos reflejen la situación financiera y patrimonial de todas las sedes territoriales de cada uno de ellos.
- 2) Verificar que los registros de contabilidad se ajusten a los principios del Plan General Contable.
- 3) Analizar y evaluar los sistemas de control interno.
- 4) Determinar el cumplimiento de las obligaciones legales.
- 5) Verificar la integración de la contabilidad electoral en las cuentas anuales del partido (según los informes de las elecciones correspondientes aprobadas por el Tribunal de Cuentas o, en su caso, por los órganos de control externo en las comunidades autónomas).<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 239.

Para la verificación de la contabilidad, el Tribunal de Cuentas solicita información complementaria y visita las sedes centrales de los partidos políticos para realizar las comprobaciones necesarias. Por otro lado, solicita información sobre las subvenciones otorgadas en cada uno de los ejercicios, a las Cortes Generales, a las asambleas legislativas, al Ministerio de Justicia e Interior y gobiernos autonómicos y cabildos.

Insta a las fuerzas políticas para que envíen a las entidades crediticias, con las que operan, la información de los saldos y las cuentas abiertas que tienen y las operaciones de crédito que se han efectuado

Al Igual que en el apartado electoral, al terminar de revisar y cotejar toda la información, el Tribunal elabora un informe que remite a las Cortes Generales, quienes se pronuncian sobre su legalidad. Para ello tienen un plazo de ocho meses desde que reciben la documentación.

Cortés Bureta llama la atención acerca de que la norma no especifica que deben estar firmados los informes contables que se entregan al Tribunal de Cuentas, por lo que legalmente podría provocar problemas en la verificación de las cuentas al no poder asentarse su grado de confiabilidad, así como la responsabilidad en su elaboración.<sup>80</sup>

Revisando los informes que elaboró el Tribunal de Cuentas de 1987 a 1997, la primera vez que se entregaron los informes contables, tales informes presentaban errores e incluso faltaban documentos básicos, cuya reclamación y posterior envío, se hacía fuera de tiempo, por ello se retrasaba la elaboración del informe. Además, la indefinición legal sobre la estructura, el ámbito y contenido de las cuentas, y la diversidad de criterios utilizados en el registro de operaciones impedían que el análisis de los documentos, estados y antecedentes se realizaran sobre criterios uniformes. Aún así el Tribunal de Cuentas presentó el informe donde, además se presentaba un análisis de las cuentas de cada partido y las indicaciones particulares a cada uno.<sup>81</sup>

Las conclusiones y recomendaciones que el Tribunal de Cuentas expuso en el primer informe se repitieron de forma reiterada en los siguientes años, exponiendo que los partidos poco caso hacían de las recomendaciones y denuncias del tribunal. En primer lugar, las denuncias más reiteradas eran, por un lado, el silencio de los partidos ante los requerimientos

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 240.

<sup>81</sup> Jiménez, *op. cit.*, p. 235-250.

del tribunal y, por el otro, que la documentación presentada no era suficiente debido a que no se incluían todas las actividades desarrolladas por el partido político.

En segundo lugar, los criterios aplicados por los partidos políticos para la elaboración de las cuentas habían sido diversos e incluso algunos de ellos contrarios a principios contables generales asumidos por la ley como los siguientes:<sup>82</sup>

- 1) La falta de inclusión en las cuentas presentadas de las operaciones financieras de las agrupaciones territoriales y/o de grupos parlamentarios, tanto de las cámaras de las Cortes Generales como de las Asambleas Autonómicas.
  
- 2) La falta de integración en las cuentas de los ingresos y gastos derivados de los procesos electorales.
  
- 3) La inadecuada periodicidad de los recursos procedentes tanto del financiamiento público como privado.
  
- 4) La falta de registro contable de algunas operaciones.

En tercer lugar, se alegaban aportaciones de corporaciones locales a los grupos de cargos electos en diputaciones y ayuntamientos no previstas en el artículo 2 de la Ley de Financiación.

Otras de las deficiencias que han presentado los informes siguientes son: las cuentas presentadas no incluían, en la mayoría de los casos, las relativas a las sedes territoriales e institucionales; los partidos que habían participado en los procesos electorales integrados en alguna coalición no exponían adecuadamente en su contabilidad la totalidad de los derechos y obligaciones derivadas de la misma coalición.

---

<sup>82</sup> Cortés, *op. cit.*, p. 242.

Peor aún es, la falta de colaboración de algunos partidos políticos ante los requerimientos y las solicitudes del Tribunal de Cuentas, según las denuncias reiteradas de este último en los informes que elabora. Incluso el tribunal, al analizar las cuentas, ha propuesto una serie de recomendaciones a los partidos políticos para subsanar las terribles deficiencias que continúan presentándose en los informes recientes:<sup>83</sup>

- 1) La rendición de las cuentas anuales ante el Tribunal de Cuentas deberá realizarla el órgano del partido que ostente su representación externa.
- 2) Toda información política constituirá una unidad económico-financiera, cuya actividad debe quedar plasmada en la documentación contable que rinde al Tribunal.
- 3) Los libros contables deben permitir el seguimiento cronológico de todas las operaciones y la elaboración periódica de balances y cuentas de pérdidas y ganancias.
- 4) Los partidos deberán implantar el adecuado sistema de control interno previsto en la Ley de Financiación, que garantice la oportuna segregación de funciones y permita el necesario seguimiento de todos los derechos y obligaciones derivados de su actividad. Consideraba necesario que los partidos políticos contaran con normas que contemplasen la distribución de competencias y funciones en toda su organización.
- 5) Los partidos integrados en coaliciones deben establecer, explícitamente, criterios de reparto de derechos y obligaciones asumidos directamente por la coalición y reflejar en sus respectivos estados contables la correspondiente participación.

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, pp. 243-245.

- 6) Los estados contables deben reflejar toda la actividad del ejercicio, tanto ordinaria como de campaña si la hubiese, estableciendo un adecuado mecanismo contable que permita el desglose de las operaciones.

Incluso el Tribunal se ha visto en la necesidad no sólo de dirigir sus recomendaciones a los partidos políticos, sino también a los legisladores como la siguiente:<sup>84</sup>

- 1) Reformar de forma armonizada y precisa la regulación de la financiación pública, porque el tribunal viene comprobando la percepción generalizada por los partidos de subvenciones otorgadas por los órganos de gobierno de las corporaciones locales, juntas generales e incluso de los gobiernos autónomos.

Por parte de los partidos, se llevó a cabo una discusión sobre el desempeño del tribunal y sobre la propia Ley de Financiación. La discusión giró en torno a lo siguiente: el excesivo retraso con lo que el tribunal auditaba las cuentas de los partidos, éstos argumentaron que desde que el partido desarrollaba la actividad económica hasta que la fiscalización se hacía efectiva se podía perder u olvidar datos y documentos para un eficaz control. Los informes se llegaban a presentar en promedio de tres a cinco años después del ejercicio efectuado.

La conclusión a la que llegaban los partidos políticos era que a la ley le faltó un periodo transitorio para poder pasar de un contexto en donde no existía ninguna exigencia de fiscalización a lo que el nuevo texto legal requería, por lo que los partidos argumentaron que no estaban acostumbrados a todos los requerimientos que se necesitaban y por lo cual requerían mayor tiempo para hacerles frente.

El mayor problema que presenta el Tribunal de cuentas es que, a la fecha todavía no tiene la fuerza necesaria para poder hacer frente al cumulo de información que generan los partidos políticos y tener la lista en tiempo y forma, además de que es necesaria auditorias regulares a los partidos políticos. Lo anterior refleja que el Tribunal de Cuentas necesita recursos tanto humanos como materiales.

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 246-247.

## 6.6 El “caso Flick” (Caso histórico)

### 6.6.1 Comisión de investigación

En 1983 se dio a conocer en la prensa alemana un caso de corrupción, que tiempo después fue conocido como “el caso Flick”, en éste se acusaba al consorcio Flick que amparado en las leyes alemanas que permitían los donativos de empresas a la financiación de los partidos políticos, de haber aumentado esos donativos al Partido Social Demócrata (PSD) con el fin de obtener beneficios fiscales. Al momento de llevar a cabo las investigaciones, se vio involucrado el PSOE al aparecer como uno de los partidos políticos beneficiado para ganar las elecciones. La investigación fue descubriendo que Flick entregó el dinero al PSD, y éste envió una parte de ese dinero para financiar la campaña del PSOE por lo que una empresa y un partido ambos extranjeros financiaban un partido español.<sup>85</sup>

Por ello el grupo parlamentario de PSOE al observar el escándalo que se daba en la opinión pública decidió, a través de su grupo parlamentario, que crearía una comisión mixta en la que tuvieran cabida todos los grupos parlamentarios, a fin de crear una proposición no de ley para que las resoluciones de dicha comisión fueran dirigidas al Tribunal de Cuentas, para que éste por su parte hiciera sus indagatorias correspondientes.

Después de que se llevaron a cabo las deliberaciones parlamentarias en el congreso, que iban desde estar a favor o en contra de la formación de dicha comisión hasta los límites y prioridades de investigación que tendría la comisión, el consenso al que llegaron los legisladores fue que primero se investigaría el escándalo del caso Flick. La comisión al término de las investigaciones sobre este caso presentó sus resoluciones al pleno del Congreso.

Al término de ésta y después de deliberar sobre ellas el pleno del Congreso optó por el compromiso de que se tratarían otros asuntos del financiamiento que requerían revisión en próximas sesiones de la comisión, derivando en un proyecto de informe sobre los temas particulares del financiamiento a los partidos políticos que requerían una revisión legislativa.

---

<sup>85</sup>Cortés, *op. cit.*, pp. 82-83.

De las sesiones posteriores de la comisión para tratar los asuntos de una futura ley de financiamiento a partidos políticos, se llegaron a diversos acuerdos que fueron la base para una nueva ley orgánica de los partidos políticos, pero ésta no se llevó a cabo inmediatamente después de presentar al pleno las resoluciones de la comisión, debido a que las Cortes Generales fueron disueltas y convocadas las elecciones generales, ésta sólo fue elaborada un año después, en 1987.

### ***6.6.2 Segunda comisión de investigación (1994)***

La segunda comisión de investigación fue creada a raíz de nuevos casos de corrupción de las empresas Filesa y Naseiro, denunciados a través de los medios de comunicación. El gobierno fue el que propuso que se creara la comisión, en contraparte los partidos escogieron reformas encaminadas tanto a la Ley de Financiación de los partidos políticos y también al Tribunal de Cuentas. Al final las dos partes llevaron a cabo sus posiciones.<sup>86</sup>

En cuanto a las reformas que se alcanzaron, fueron las siguientes:

- 1) Que el Congreso impulsara el papel de las ponencias especiales de estudio e informe sobre temas específicos, así como también el papel de las Comisiones de Investigación, eliminando los obstáculos que impidan acceder a la información que éstas precisen.
- 2) Que las Comisiones de Investigación pudieran tener carácter público, y que cuando su carácter fuese secreto, en atención a las circunstancias dadas, se reforzaran las garantías del secreto de las Comisiones de Investigación, regulando un régimen sancionador de la violación de tal obligación.
- 3) La Creación de una comisión no permanente para el estudio de la financiación de los partidos políticos que proponga las adecuaciones necesarias de reformas al pleno del

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, pp. 123-130.

Congreso. Además analizaría el endeudamiento de los partidos políticos y coaliciones desde 1979 hasta la actualidad (1994). Esta Comisión se extinguiría al finalizar sus trabajos con la elaboración de los informes respectivos.

- 4) Que los partidos políticos de acuerdo con los criterios legales, presentasen los estados contables consolidados, donde deben estar bien diferenciados los ingresos por aportaciones voluntarias que sólo podrían provenir de personas físicas.
- 5) Que el gobierno presentara ante los diputados un Proyecto de Ley de la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas para incrementar sus competencias fiscalizadoras sobre las administraciones públicas y entes jurídicos de ellas dependientes y sobre los partidos políticos.

Por otra parte, la comisión fue creada con un doble carácter: por un lado era una comisión de estudios sobre la financiación de los partidos políticos y las necesarias reformas que se requería; y, por otra parte, de una Comisión de Investigación sobre los principales caso de corrupción que se exponían en ese momento.

Los miembros de la comisión estaban de acuerdo en que era necesario estudiar por qué el sistema de financiación había fracasado, pero seguramente no porque la última reforma estuviese mal hecha, sino porque había actuaciones al margen de la ley o en contra de ésta, lo que permitió el financiamiento de determinados partidos. En cuanto a los casos de investigación, se pidieron a diversas instancias gubernamentales información sobre las actividades económicas y contables de los partidos que se encontraban en investigación.

En cuanto a las conclusiones de los estudios, los partidos sólo pudieron llegar al acuerdo inicial debido a que entre las comparecencias se había consumido el mayor tiempo de la legislatura y los debates sobre los estudios no pudieron ahondar mayormente en la problemática, siendo el 20 de junio de 1995 su última sesión, no se pudo llevar a cabo en buen término debido a que la comisión encontró obstáculos al momento de realizar la investigación. Por último, la siguiente legislatura relegó el tema y no volvió a reunirse la comisión durante esa legislatura.

## 6.7 Sanciones

Existen dos legislaciones que nos hablan de las sanciones aplicables. Por un lado, tenemos a la LOREG que es aplicable a los delitos e infracciones electorales; y la Ley de Financiación, por el otro, la cual nos habla de los delitos e infracciones de la financiación de los partidos políticos en general.

La LOREG establece un amplio catálogo de conductas constitutivas de delito electoral con la correspondiente sanción, que en la mayoría de los casos amerita a una multa y en una pena privativa de la libertad, conforme a la gravedad del delito cometido y lo más importante con la certeza del sujeto sobre el cual recae la sanción.

Un ejemplo de lo anterior es que el artículo 149 de la LOREG impone una pena de prisión menor y una multa de 12 a 24 meses de salario mínimo a los administradores que falseen las cuentas, ya sea reflejando u omitiendo indebidamente en las mismas aportaciones o gastos o usando cualquier artificio que suponga aumento o disminución de las partidas contables.

Pero como se ha señalado, al respecto las sanciones que se impongan no inhiben ni evitan que los partidos estén dispuestos a arriesgarse a contraer una pequeña sanción económica, si les puede aportar enormes ventajas. Son sanciones, *a posteriori*, por lo que no se evita que el partido político obtenga ventajas y esto no pueda ser evitado.

Incluso el propio tribunal ha aclarado los supuestos de aplicación de las sanciones:<sup>87</sup>

- 1) Cuando los partidos políticos sobrepasen el límite máximo de gastos o los específicos de 25% o de 20% del total permitido para gastos de publicidad exterior o de publicidad en medios de comunicación privada respectivamente.
  
- 2) Cuando se observan diferencias significativas en el cumplimiento de principios y reglas de contabilidad electoral.

---

<sup>87</sup> Cortés, *op. cit.*, p. 258.

La ley de financiación de partidos cuenta con un régimen sancionador y puede aplicar sanciones en dos circunstancias distintas. La primera, cuando el partido político obtenga donaciones que contravengan las limitaciones y requisitos establecidos por dicha ley, el Tribunal podrá proponer una multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente recibida que se descontara de la siguiente subvención anual. La segunda, cuando un partido político no justifique la no entrega de las cuentas del ejercicio anual, o dichas cuentas sean tan deficientes que el Tribunal no pueda llevar a cabo su trabajo obteniendo como sanción que el partido no pueda disponer de las subvenciones anuales.

La LOREG reconoce la existencia de delitos, pero no ocurre lo mismo con la Ley de Financiación en la que no hay apartado para ello. En otras palabras, ni la Ley de Financiación ni el código penal prevén un tipo de delito cuyo autor sea un partido político.

En este momento, en España se tiene un sistema en el que la financiación pública directa ha terminado por ser complementaria a las fuentes de financiación privada y no substitutiva.

Por ello, Sánchez de Vega apunta que se produjo una evolución en el sistema de financiamiento de los partidos políticos, comenzando por la cobertura de los gastos electorales, hasta llegar a la subvención continuada de la política mediante las aportaciones económicas estatales para cubrir los gastos de funcionamiento ordinario.<sup>88</sup> Es en este sentido en el que vemos que el Estado español ha pasado por tres etapas de control de la financiación de los partidos políticos 1) el control meramente exterior, 2) el control ideológico y programático, y 3) estructural y funcional interno. En un primer momento el Estado español se ocupó de que los partidos estuvieran dentro de los límites constitucionales y democráticos; en segundo término se vio que esto no fue suficiente, por lo que pasó a examinar el contenido de sus programas políticos para asegurarse que los principios informadores estuvieran acordes con la forma típica elegida por el Estado y, finalmente, la estructura y el funcionamiento interno.

---

<sup>88</sup> Sánchez De Vega, A., “Notas para un estudio del derecho de partidos”, en J. Asensi Sabater (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, Valencia, 1997, pp. 399 y ss. Citado por Pilar Cortés Bureta, *op. cit.*, p. 122.

## **7. Análisis del caso español**

El sistema de financiamiento español, como hemos visto, aunque ha tenido un avance positivo desde el regreso a la democracia, todavía no ha podido subsanar aspectos fundamentales, como el de igualdad de las fuerzas políticas; aunque en el aspecto fiscalizador ha tenido mejorías, estas todavía permiten que los partidos puedan arriesgarse a no cumplir la ley.

La fiscalización es uno de los temas que más ha provocado debates en España, por los problemas que tiene el Tribunal de Cuentas, debido a la imposibilidad de procesar toda la información que le hacen llegar los partidos políticos y porque no puede dar respuesta en un tiempo razonable. Lo anterior a pesar de que se han hecho esfuerzos importantes para simplificar la tarea del tribunal como la centralización de cuentas y la existencia de un administrador general. Otro punto débil es que los informes pasan por dos instancias, lo que demora el dictamen final del tribunal. Las sanciones son otro punto que facilita que los partidos no respeten la ley, debido a que las sanciones son bajas económicamente. Hay pocos delitos que tengan relación con la financiación a los partidos por lo que los partidos están dispuestos a arriesgarse para evadir la ley. En el mismo sentido han sido pocas las veces que el Tribunal ha impuesto sanciones a los partidos.

De lo anterior podemos deducir que los distintos ordenamientos han intentado controlar la actividad financiera de los partidos políticos, principalmente imponiendo la publicidad de los presupuestos y reglamentando la forma como se deben gastar las sumas en las campañas electorales. Por ende, se hace necesario no nada más en España sino en México, establecer un sistema de control efectivo que logre sancionar a quien incumpla las normas.

Es necesario hacer este esfuerzo en dos sentidos:

- 1) Quien efectúa el control (Órgano fiscalizador), tenga lo necesario para llevar a cabo sus responsabilidades.
- 2) Las sanciones por incumplimiento (Que éstas sean aplicables) y que se amplíe el catalogo de estas.



## **Capítulo 4**

### **Caso mexicano**

#### **Introducción**

La legislación electoral reserva la denominación de “partido político nacional”, y el consecuente goce de todos los derechos y prerrogativas establecidos por la Constitución y la propia legislación electoral, incluido el relativo a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, a las organizaciones políticas que hayan obtenido su registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE), en su calidad de organismo depositario de la autoridad electoral a nivel federal. Existen tres conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público, cuyo monto se calcula y ministra bajo los siguientes términos y modalidades:

#### **1. Financiamiento público directo**

##### **1.1 Actividades electorales o extraordinarias**

El financiamiento público para estos efectos constituye una réplica (por su monto) del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de la elección,

es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente a 50% que le corresponda por concepto de actividades ordinarias permanentes y 30% cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados. Para gastos de campaña la legislación anterior establecía un monto igual al del financiamiento ordinario.<sup>89</sup>

## **1.2 Actividades ordinarias o permanentes**

La fórmula para determinar el financiamiento público anual de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes es la siguiente: se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.

El monto total del financiamiento público otorgado por este concepto se distribuye de la siguiente manera:

- 1) 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en las dos Cámaras del Congreso de la Unión (diputados y senadores).
- 2) 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida obtenido por cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> COFIPE, artículo 78.1, b), I y II.

<sup>90</sup> COFIPE, artículo 78.1, a), I y II.

### **1.3 Actividades específicas como entidades de interés público**

Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de actividades específicas como son la educación y capacitación política, la investigación socioeconómica y las tareas editoriales. Estas actividades serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente a 3% del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes. De este 3%, 30% se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y 70% de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. El IFE vigilará el destino de estos recursos a través del órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Las subvenciones otorgadas serán mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente. Así, 2% de su financiamiento ordinario deberán destinarlo para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. La legislación anterior establecía que los partidos destinarían por lo menos 2% de su financiamiento público para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación y no obligaba a destinar un porcentaje del financiamiento al desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

### **1.4 Disposiciones especiales**

Los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección tienen derecho a que se les asigne financiamiento público conforme a las siguientes bases:

- 1) 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

- 2) El financiamiento público que les corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público.
- 3) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo 30% que se distribuya en forma igualitaria.

## **2. Financiamiento público indirecto**

El financiamiento público indirecto tienen las siguientes vertientes:

- 1) la cesión de locales para mítines políticos,
- 2) el acceso a la radio y televisión tanto pública como privada y
- 3) el uso de las franquicias postales.

De ellos el acceso a la radio y la televisión es el más importante debido a que gran parte de la población se informa y entretiene a través de ellos, por lo cual han surgido nuevas regulaciones en la materia.

### **2.1 Acceso a radio y televisión**

El IFE ejercerá sus atribuciones en la materia a través de un nuevo órgano denominado Comité de Radio y Televisión, encargado de conocer y aprobar las pautas de transmisión de programas y mensajes de los partidos políticos. Dicho comité está integrado por tres consejeros electorales, un representante propietario y un suplente por cada partido político

nacional. El comité será presidido por el consejero electoral al frente de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos.

El acceso a la radio y televisión está restringido a las prerrogativas otorgadas a los partidos. Los partidos, precandidatos y candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión. Tampoco podrán contratar tiempos: dirigentes o afiliados a un partido, o personas (físicas o morales) para su promoción personal con fines electorales o para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. La legislación anterior establecía que era derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales y sólo prohibía la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.<sup>91</sup>

### ***2.1.1 Asignación de tiempos en radio y televisión para partidos políticos***

El IFE será la única autoridad para la administración del tiempo del Estado en radio y televisión que corresponda a otras autoridades electorales y a sus propios fines, además del destinado a prerrogativas de los partidos políticos. Establecerá pautas para la asignación de los mensajes, atenderá quejas, denuncias y determinará sanciones aplicables. Lo anterior lo hará a través de los siguientes órganos: el Consejo General (CG), la Junta General Ejecutiva (JGE), la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPyPP), el Comité de Radio y Televisión, la Comisión de Quejas y Denuncias y los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, que tendrán funciones auxiliares en esta materia.

Desde el inicio del periodo de precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE dispondrá de 48 minutos diarios en medios que distribuirá en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. El horario de programación quedará comprendido entre las seis de mañana y las 12 de la noche. Cuando

---

<sup>91</sup> COFIPE, artículo 49.2 al 4.

una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en este horario, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión. Del tiempo total disponible durante las campañas electorales federales, el IFE destinará a los partidos políticos, en conjunto, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Los siete minutos restantes serán utilizados para fines propios del IFE y otras autoridades.

En la legislación anterior, el tiempo total de transmisión para todos los partidos en elecciones de Presidente de la República era de 250 horas en radio y 200 en televisión, 50% de este tiempo se asignaba cuando sólo se renovaba la Cámara de Diputados. En el primer caso, el IFE compraba además hasta 10 000 promocionales en radio y 400 en televisión con duración de 20 segundos para distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos. Dicha normatividad logró que con el tiempo la mayoría de la propaganda fuera invertida en los medios electrónicos de comunicación.<sup>92</sup>

En precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión para los partidos políticos, convertido a número de mensajes, se distribuirá: 30% del total en forma igualitaria y 70% en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección, para diputados federales, inmediata anterior. En tanto los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales y locales, participarán solamente en la distribución igualitaria de 30% del tiempo en radio y televisión. Para determinar el número de mensajes a distribuir, las unidades de medida son: 30 segundos, uno y dos minutos, sin fracciones.<sup>93</sup>

Desde el inicio de las precampañas federales y hasta su conclusión, el IFE pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Cada partido decidirá libremente la asignación de mensajes, por tipo de precampaña federal o local. Los partidos deberán informar de sus decisiones. El tiempo restante quedará a disposición del IFE para sus fines o los de otras autoridades electorales. Los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el IFE. Antes los partidos políticos comunicaban a la DEPyPP las estaciones, canales y horarios en los que querían contratar tiempos, conforme al primer catálogo que les proporcionaban.

---

<sup>92</sup> COFIPE, artículo 55.2 y 58.

<sup>93</sup> COFIPE, artículo 56.1 y 4.

Cada partido decidirá la asignación de mensajes por tipo de campaña federal, pero cuando se renueven el Poder Ejecutivo Federal y las dos cámaras del Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, 30% de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma.

### ***2.1.2 Proceso electorales concurrentes***

En los estados con procesos electorales locales concurrentes con los federales, el IFE por conducto de las autoridades electorales administrativas destinará, para campañas locales, 15 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en el estado. Este tiempo será utilizado para la difusión de mensajes de acuerdo con la pauta que apruebe, a propuesta de la autoridad electoral local competente, el Comité de Radio y Televisión. Por cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio se entenderá toda área geográfica donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista.

Para la asignación del tiempo en radio y televisión durante el periodo de precampañas locales, para procesos electorales no concurrentes, el IFE pondrá a disposición de la autoridad electoral administrativa, en la entidad de que se trate, 12 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Las autoridades antes señaladas asignarán el tiempo entre los partidos políticos conforme con las reglas del Cofipe y los procedimientos que determine la legislación local aplicable. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del IFE, a propuesta de la autoridad electoral local competente.

## **2.2 Asignación de tiempos en radio y televisión fuera de periodos de precampaña y campaña**

Fuera de los periodos de precampañas y campañas federales, al IFE se le asignará hasta 12% del tiempo total de que disponga el Estado en radio y televisión. Del tiempo asignado, se

distribuirá a los partidos políticos nacionales 50% en forma igualitaria, que éstos utilizarán en un programa mensual de cinco minutos en cada estación de radio y canal de televisión, transmitido en el horario comprendido entre las seis de la mañana y las 12 de la noche; el tiempo restante será para la transmisión de mensajes de 20 segundos cada uno. El Comité de Radio y Televisión del IFE aprobará semestralmente las pautas respectivas. En situaciones especiales, y a solicitud de parte, cuando así se justifique, el IFE podrá acordar que los mensajes que en un mes correspondan a un mismo partido se transmitan en forma anticipada a la prevista en la pauta original. El reglamento respectivo establecerá los términos y condiciones en que se aplicarán estas normas.

### **2.3 Procedimiento para la asignación de tiempos en radio y televisión**

Las pautas determinadas por el Comité de Radio y Televisión establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, día y hora de transmisión. Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité de Radio y Televisión. En elecciones extraordinarias el CG determinará la cobertura territorial y el tiempo que se destinará a los partidos en radio y televisión.

Las transmisiones en los servicios de televisión restringida deberán suprimir, durante los periodos de campaña federales y locales, los mensajes de propaganda gubernamental. No se podrán alterar los mensajes de los partidos políticos ni las autoridades electorales que se difundan en los servicios de televisión restringida.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> COFIPE, artículo 74.

### **3. Financiamiento privado**

Además del financiamiento público, la ley precisa y reglamenta cuatro fuentes privadas diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos.

#### **3.1 Por militancia**

El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político.

Asimismo, comprende las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas partidistas debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas, y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la instancia fiscalizadora competente.

#### **3.2 De simpatizantes**

Incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, efectuadas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley.

En este sentido, ningún partido político podrá recibir anualmente aportaciones en dinero o en especie por una cantidad superior a 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.<sup>95</sup>

Los recibos expedidos por las aportaciones deberán contener nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento).

Las aportaciones en especie (bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Es importante hacer notar que la ley dispone que las aportaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos bajo la modalidad de simpatizantes, sean deducibles del Impuesto sobre la Renta (ISR) hasta en un monto de 25%.

### **3.3 Autofinanciamiento**

Se refiere a todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos, todas las cuales estarán sujetas a las leyes vigentes en la materia.

Para todos los efectos legales, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político debe reportar los ingresos obtenidos por este concepto en los informes correspondientes.

---

<sup>95</sup> COFIPE, artículo 78.4, b) y c).

### 3.4 Por rendimientos financieros

Comprende el financiamiento por rendimientos financieros generado a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley.

Los partidos políticos podrán establecer cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos en instituciones bancarias **domiciliadas** en México y no estarán protegidos por los **secretos bancario o fiduciario**. Deberán informar a la Unidad de Fiscalización de su apertura dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo; el IFE podrá requerir información sobre su manejo y operaciones.

A propósito de las aportaciones susceptibles de ser realizadas bajo esta modalidad, la ley refiere la aplicación de las disposiciones que señalan expresamente a las personas físicas y morales impedidas de otorgar cualquier tipo de financiamiento, así como el impedimento a los partidos políticos de solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas. Asimismo, dispone que a esta modalidad le resulten aplicables los límites anuales señalados para cada persona física o moral establecidos en relación con el financiamiento de simpatizantes.

Por último, se prescribe que, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para este efecto serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político estime conveniente, sujetándose en todo caso a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político.

### 3.5 Límites de las aportaciones

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 podrá ser mayor a 10% anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.<sup>96</sup>

## **4. Precampaña y campaña**

### **4.1 Topes o límites de gastos de precampaña y campaña**

A más tardar en noviembre del año previo al de la elección, el CG determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección. El tope será equivalente a 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate. El CG determinará los requisitos que cada precandidato deberá cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña ante el órgano interno del partido a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.<sup>97</sup>

Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe en el plazo señalado y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado, serán sancionados en los términos del régimen sancionador electoral. Si un precandidato rebasa el tope de gastos será sancionado con la cancelación de su registro o, en su caso, perderá la candidatura que haya obtenido. Los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.

Los siguientes conceptos quedan comprendidos dentro de los topes de gastos de precampaña:

---

<sup>96</sup> COFIPE, artículo 78.5.

<sup>97</sup> COFIPE, artículo 214.

- 1) gastos de propaganda;
- 2) operativos de campaña;
- 3) de propaganda en: diarios, revistas y otros medios impresos;
- 4) de producción: en los mensajes para radio y televisión.

Cada partido hará entrega a la Unidad de Fiscalización de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos que hayan participado en sus precampañas, a más tardar dentro de los 30 días posteriores a la conclusión de los procesos de selección interna. Informará también los nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido la obligación de presentar dicho informe.

Dentro del informe anual, cada partido político reportará los gastos efectuados con motivo de la realización de sus procesos de selección interna y precampañas, así como los ingresos utilizados para financiar dichos gastos. La Unidad de Fiscalización revisará los informes y emitirá un dictamen consolidado por cada partido político en el que, en su caso, se especificarán las irregularidades encontradas y se propondrán las sanciones que correspondan ya sea a los precandidatos o al partido.

El tope máximo de gasto para la elección de presidente será equivalente a 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial. El tope máximo de gasto de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa (MR) será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre 300. Para el año en que sólo se renueve la Cámara de Diputados, esta cantidad se actualizará con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal. El tope máximo de gasto de campaña para la elección de senadores por el principio de MR será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> COFIPE, artículo 229.

## **4.2 Duración de campañas**

Se redujo la duración de las campañas electorales, cuando se elije presidente de la República, senadores y diputados, éstas serán de 90 días. Cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, serán de 60 días. Antes, las campañas iniciaban a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, y concluían tres días antes de celebrarse la jornada electoral, por lo que su duración dependía del cargo que se eligiera.<sup>99</sup>

## **5. Subvenciones prohibidas**

La legislación electoral dispone expresamente que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- 1) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley.
  
- 2) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatales o municipales, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.
  
- 3) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.

---

<sup>99</sup> COFIPE, artículo 237, 1 y 2.

- 4) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
  
- 5) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
  
- 6) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
  
- 7) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

De igual manera, dispone que los partidos políticos no puedan solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

## **6. Designación del contralor general**

El contralor será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior. Durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del CG y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> COFIPE, artículo 388.

## **6.1 Responsabilidades administrativas del contralor general**

El contralor general podrá ser sancionado por las siguientes causas graves de responsabilidad administrativa:

- 1) Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial.
- 2) Sin causa justificada, dejar de fincar responsabilidades o aplicar sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable.
- 3) Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia, o que exista en la Contraloría General.
- 4) Conducirse con parcialidad en los procedimientos de supervisión e imposición de sanciones.
- 5) Incurrir en alguna de las infracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A solicitud del CG, la Cámara de Diputados resolverá sobre la aplicación de las sanciones al contralor general, incluida la remoción por causas graves de responsabilidad administrativa, debiendo garantizar el derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión.

## **7. Fiscalización de los partidos políticos**

Como se anotó en el capítulo anterior, un requisito importante en las democracias actuales es la fiscalización de los partidos políticos, ésta es un avance en la dirección correcta en la rendición de cuentas, debido a que permite una mayor relación de confianza entre los partidos políticos y ciudadanos, siempre y cuando los partidos políticos tengan la voluntad de llevar a fondo la fiscalización.

En el caso mexicano, que conforme a un mandato legal incorporado como resultado de la reforma electoral de 1993, los partidos políticos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento. En este año empieza la fiscalización de los partidos políticos en México.

Recientemente, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas se convirtió en la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que es el órgano técnico del CG del IFE ocupando las funciones de las que se encargaba anteriormente.

### **7.1 Presentación de informes**

Los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad de Fiscalización los informes sobre el origen y monto de ingresos recibidos bajo cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación de acuerdo con lo siguiente:

### **7.1.1 Presentación de informes trimestrales y anuales**

*Informes trimestrales de avance del ejercicio:* se presentarán dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre correspondiente (en año electoral federal se suspende esta obligación), son de carácter informativo y reportan el resultado de ingresos y gastos ordinarios durante el periodo que corresponda. Si la revisión de la Unidad de Fiscalización arroja anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido para que los subsane o aclare.

*Informes anuales:* se presentarán a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte sobre los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe. Incluirá el estado consolidado de situación patrimonial (autorizado y firmado por un auditor externo designado por el partido) que manifieste activos, pasivos y patrimonio e informe de bienes inmuebles propiedad del partido. Cada partido político reportará los gastos efectuados con motivo de la realización de sus procesos de selección interna y precampañas, así como los ingresos utilizados para financiar dichos gastos.

### **7.2 Presentación de informes de precampaña y campaña**

*Informes de precampaña:* se presentarán a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña, para cada uno de los precandidatos registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen, monto de ingresos y gastos realizados. Cada partido político informará los nombres y datos de localización de los precandidatos que no hayan presentado su informe para sancionarlos si es el caso. Los gastos de organización de procesos internos y precampañas se reportarán en el informe anual que corresponda.

*Informes de campaña:* deberán presentarse para cada una de las campañas en las elecciones respectivas; especificarán los gastos que el partido y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Los partidos presentarán un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros 15 días de junio del mismo año. Los informes finales se presentarán a más tardar dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral. Cada informe reportará el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los rubros de gastos de propaganda; operativos de la campaña; de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos; y gastos de producción de los mensajes para radio y televisión, comprendiendo los realizados para el pago de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

**a) Procedimiento para la presentación y revisión de informes**

- i.* La Unidad de Fiscalización contará con 60 días para revisar informes anuales y de precampaña y 120 días para informes de campaña. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado.
- ii.* Si durante la revisión de los informes se encontraran errores u omisiones técnicas, notificará al partido para que dentro de diez días contados a partir de la notificación, presente aclaraciones o rectificaciones.
- iii.* La Unidad de Fiscalización está obligada a informar al partido si las aclaraciones o rectificaciones subsanan los puntos encontrados; si no es así, otorgará un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. Al vencimiento de los plazos de diez, o en su caso de cinco días, la unidad tendrá hasta 20 días para elaborar un dictamen consolidado.
- iv.* La Unidad de Fiscalización deberá garantizar a los partidos políticos la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables

contra los obtenidos o elaborados por la Unidad, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros.

- v. La Unidad de Fiscalización presentará al CG el dictamen consolidado dentro de los tres días siguientes a su conclusión. El dictamen debe contener por lo menos: el resultado y conclusiones de la revisión; mención de los errores e irregularidades encontrados y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones presentadas por los partidos políticos.
- vi. En el CG se presentará el dictamen y proyecto de resolución y, en su caso, se impondrán sanciones.
- vii. Los partidos políticos podrán impugnar ante el TEPJF el dictamen, o en su caso, la resolución emitido por el CG.
- viii. Cuando se interponga un recurso, el CG deberá remitir al TEPJF el dictamen de la Unidad de Fiscalización y el informe respectivo.
- ix. Una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o habiendo sido resuelto por el TEPJF, el dictamen y la resolución se publicarán en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y en Internet.

## **8. Órgano especializado de fiscalización**

La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El director general de la Unidad de Fiscalización será designado por el voto de las dos terceras partes del CG a propuesta del consejero presidente y deberá reunir los mismos

requisitos que los directores ejecutivos del IFE, además de comprobar experiencia en tareas de dirección de fiscalización, con al menos cinco años de antigüedad.

La Unidad de Fiscalización cuenta entre sus atribuciones las siguientes:

- 1) Presentar al CG para su aprobación el proyecto de reglamento en la materia, el proyecto de reglamento para el desahogo de procedimientos administrativos respecto de las quejas en la materia y demás acuerdos, para regular el registro contable de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos.
- 2) Emitir normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.
- 3) Recibir y revisar informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos.
- 4) Vigilar el origen lícito de los recursos de los partidos políticos, su aplicación en las actividades correspondientes y solicitar información complementaria respecto a diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria; ordenar auditorías a las finanzas y visitas de verificación a partidos políticos.
- 5) Presentar al CG informes de resultados y proyectos de resolución sobre auditorías y verificaciones practicadas que incluyan, en su caso, irregularidades en el manejo de los recursos, incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y sanciones propuestas.
- 6) Proporcionar a los partidos políticos orientación, asesoría y capacitación en materia de fiscalización.
- 7) Ordenar la práctica de auditorías y visitas de verificación directamente o a través de terceros. Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.
- 8) Instruir procedimientos administrativos con motivo de las quejas de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y proponer al CG la imposición de sanciones. Cuando los quejosos desistan, el procedimiento será sobreseído.

- 9) Celebrar convenios de coordinación con aprobación del CG, prestar y recibir apoyos con las autoridades competentes en materia de fiscalización en las entidades federativas, así como ser conducto para que dichas autoridades superen limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal.
- 10) Requerir de personas físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas. Quienes se nieguen a proporcionar o no proporcionen la información dentro de los plazos, sin causa justificada, serán acreedores a sanciones.

El consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo recibirán del director general de la Unidad de Fiscalización, informes periódicos respecto del avance en las revisiones y auditorías que realice.

La Unidad de Fiscalización deberá garantizar el derecho de audiencia a los partidos políticos y en general de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización. Los partidos tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de ingresos y gastos, o estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad de Fiscalización a fin de aclarar discrepancias. También podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización previo acuerdo del CG; estos procesos deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el CG autorice la ampliación del plazo por causa justificada. Los acuerdos emitidos en este sentido podrán ser impugnados ante el TEPJF.

La Unidad de Fiscalización no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario. Las autoridades a las que se solicite información están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de 30 días hábiles, los requerimientos de información que les haga la Unidad de Fiscalización. Y en dado caso de que las autoridades electorales a nivel local requieran de dicha información podrán acudir a la Unidad de fiscalización.

Tanto los partidos como las agrupaciones políticas pueden impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General.

## **9. Faltas administrativas y sanciones**

### **9.1 Sujetos de responsabilidad ante el Cofipe**

- 1) Los partidos políticos.
- 2) Las agrupaciones políticas nacionales.
- 3) Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.
- 4) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral.
- 5) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales.
- 6) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público.
- 7) Los notarios públicos.
- 8) Los extranjeros.
- 9) Los concesionarios y permisionarios de radio o televisión.
- 10) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político.
- 11) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos.
- 12) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

#### ***9.1.1 Los partidos políticos***

La legislación electoral tipifica el tipo de faltas administrativas en que puede incurrir un partido o agrupación política y el Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para fijar las sanciones.

Las infracciones referentes a los partidos políticos son las siguientes:

- 1) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38<sup>101</sup> y demás disposiciones aplicables de este Código.
- 2) El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral.
- 3) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente Código.
- 4) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en este Código y sus reglamentos.
- 5) La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos.
- 6) Exceder los topes de gastos de campaña.
- 7) La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción.
- 8) El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el presente Código en materia de precampañas y campañas electorales.
- 9) La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión.
- 10) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.
- 11) El incumplimiento de las obligaciones establecidas por el presente Código en materia de transparencia y acceso a su información.
- 12) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos.

---

<sup>101</sup> El artículo 38 del COFIPE habla en forma general en la manera en que los partidos políticos deberán conducirse bajo ciertos lineamientos democráticos, y coadyuvar en la información que le soliciten diversas autoridades.

13) La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral.

Las sanciones a que se harán acreedores son:

- 1) Multa de hasta diez mil (antes de 50 a cinco mil) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.
- 2) En caso de infracción a los topes de gastos de campaña, a los límites a donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de dicho monto.
- 3) Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta 50% de las subvenciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución (antes no se consideraba la gravedad de la falta).
- 4) Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral, durante el tiempo que le haya sido asignado por el IFE.
- 5) La violación de abstenerse de usar en la propaganda electoral expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas, se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial del acceso a radio y televisión.
- 6) En los casos de conductas violatorias graves y reiteradas, especialmente a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

### ***9.1.2 Aspirantes, precandidatos o candidatos***

Se establecen como infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos:

- 1) Realizar actos anticipados de precampaña o de campaña.
- 2) En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por el Cofipe.
- 3) Omitir en los informes los recursos recibidos, en dinero o en especie, y que hayan sido destinados a su precampaña o campaña.
- 4) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña.
- 5) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el CG.<sup>102</sup>

Las sanciones a que se harán acreedores son:

- 1) Amonestación pública.
- 2) Multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general para el Distrito Federal.
- 3) Pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato. Si ya fue registrado, será cancelado.

Si las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular son imputables sólo a ellos, no procederá sanción alguna en contra del partido político. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

### ***9.1.3 Ciudadanos, dirigentes, militantes y personas morales***

Serán infracciones de los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:

- 1) Negarse a entregar la información requerida por el IFE, entregarla en forma incompleta, con datos falsos, o fuera de los plazos requeridos, respecto de sus

---

<sup>102</sup> COFIPE, artículo 344.

operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos.

- 2) Contratar propaganda en radio y televisión, en territorio nacional o en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o bien, que esté a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos.
- 3) Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores (RFE).

Las sanciones a que se harán acreedores son:

- 1) Amonestación pública.
- 2) Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, con multa de hasta 500 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
- 3) Para las personas morales con multa de hasta 100 mil días de salario mínimo.
- 4) En los dos casos anteriores y tratándose de aportaciones que violen lo dispuesto en el Cofipe, o de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> En la sesión de la SCJN celebrada el 8 de julio de 2008, se declaró inconstitucional el inciso d) del párrafo primero del artículo 354, el cual planteaba el establecimiento de una multa equivalente al doble del precio comercial del tiempo en radio y televisión.

#### ***9.1.4 Autoridades y servidores públicos***

Serán infracciones de las autoridades o los servidores públicos, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos, y cualquier otro ente público por:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) Incumplir el principio de imparcialidad, afectando la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.
- 4) Difundir propaganda durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social.
- 5) Utilizar los programas sociales y sus recursos, en el ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

#### ***9.1.5 Concesionarios y permisionarios de radio y televisión***

Serán infracciones de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión:

- 1) Vender tiempo de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.

- 2) Difundir propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al IFE.
- 3) Incumplir, sin causa justificada, su obligación de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el IFE.
- 4) Manipular o superponer la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original, de denigrar a las instituciones, a los propios partidos, o calumniar a los candidatos.<sup>104</sup>

Las sanciones a que se harán acreedores son:

- 1) Amonestación pública.
- 2) Multa de hasta 100 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de concesionarios o permisionarios de radio será de hasta 50 mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia hasta con el doble de dicho monto.
- 3) Cuando no transmitan los mensajes, conforme a las pautas aprobadas por el IFE, además de la multa correspondiente, deberán subsanar de inmediato la omisión utilizando el tiempo comercial o para fines propios que la ley les autoriza.
- 4) En caso de infracciones graves y reiteradas, con la suspensión de la transmisión del tiempo comercial correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por 36 horas.
- 5) Cuando la sanción anterior sea impuesta, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma. Tratándose de permisionarios, la sanción será aplicable durante el tiempo destinado a patrocinios.
- 6) Cuando la sanción haya sido aplicada y se reincida en forma sistemática en la misma conducta, el CG dará aviso a la autoridad competente a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia.

---

<sup>104</sup> COFIPE, artículo 350.

### ***9.1.6 Organizaciones ajenas a la creación de partidos políticos***

Será infracción de las organizaciones sindicales, laborales o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como de sus integrantes o dirigentes, cuando actúen o se ostenten con tal carácter, o cuando dispongan de los recursos patrimoniales de su organización, intervenir en la creación y registro de un partido político o en actos de afiliación colectiva.

Las sanciones a que se harán acreedores son:

- 1) Amonestación pública y multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.

El Consejo General fijara la sanción correspondiente, tomando en cuenta las circunstancias y gravedad de la falta. En todo caso, las resoluciones del Consejo General pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Durante la campaña el Consejo General propuesta de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que sea violatoria al Cofipe, sin que por ello se exima de las sanciones adicionales que deban aplicarse.

Las multas se pagarán en la Dirección Ejecutiva de Administración (DEA) del IFE, pero si el infractor no cumple con su obligación, el IFE dará vista a las autoridades hacendarias para que realicen el cobro de acuerdo con la legislación aplicable. En el caso de los partidos políticos, el monto de las multas se restará de sus subvenciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución (antes se señalaba un plazo improrrogable de 15 días para realizar el pago y, de no realizarse, se notificaba a la Tesorería de la Federación).

Por último, para que una sanción se pueda individualizar (acreditar a un sujeto de derecho), la autoridad electoral deberá 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.

## **10. Análisis del caso mexicano**

En esta reforma se estableció la prohibición a partidos políticos, candidatos y privados la compra de tiempos en medios de comunicación electrónica para fines políticos-electorales, y su presencia en ellos se limita a la que gratuitamente les asigna el Estado. La legislación anterior establecía que era derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales y sólo prohibía la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

Con lo anterior se trata de evitar una de las cuestiones que creaba iniquidad y gasto en los procesos electorales. De hecho, en reportes del IFE, en los últimos cuatro procesos electorales federales se reportó que más del 60% del gasto que reportaron los partidos políticos los destinaron a ese rubro, por lo que se acotan las posibilidades de que se siga haciendo negocio con la venta de publicidad en radio y televisión, además de que terceros puedan incidir en la preferencias electorales a través de los medios. Al margen de la cifra, y de lo que esta representa del gasto total, lo más preocupante eran las tarifas diferenciadas que afectaban directamente la equidad de la contienda.

Esto se hace extensivo a tiempos no electorales y a los procesos de selección interna de los partidos políticos, incluyendo los promocionales electorales (que regirán igualmente en los procesos de los estados) se transmitirán entre las 6: 30 de la mañana y las 11:30 de la noche.

Asimismo, se prohíbe la difusión de mensajes contratados fuera del territorio nacional y la difusión de propaganda gubernamental de las tres instancias de gobierno durante los

procesos electorales, inclusive, las autoridades electorales tienen facultad para ordenar la suspensión de las transmisiones en radio y televisión en caso de que se violen estas normas.

Por otra parte se le confirió relevancia constitucional a la disposición del penúltimo párrafo del artículo 134 que señala:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.<sup>105</sup>

En este sentido, se logró un avance importante debido a que los gobernantes y el presidente hacían promoción de su imagen pública para favorecer a su partido político o con el afán de proyectarse a puestos superiores. Cabe resaltar que aunque ya venía incluida anteriormente en el Cofipe, ahora se eleva a rango constitucional la siguiente disposición: la prohibición de contratación de propaganda que incida en la contienda electoral por parte de particulares y la de difundir mensajes que denigren a las instituciones y a los propios partidos o calumnien a las personas.

Realmente lo nuevo que se aporta en este sentido tiene que ver con que se faculta a las autoridades electorales a ordenar la suspensión inmediata de las transmisiones en radio y televisión. Por cierto, este punto resultó muy polémico debido a que afectaba intereses de las grandes televisoras y radiodifusoras de este país, por lo que estas argumentaban que era un atentado a la libertad de expresión. Sin embargo ha mermado poco en el poder y la influencia de dichas cadenas en el proceso electoral.

Además, en la reforma electoral se hacen dos ajustes importantes respecto al financiamiento de campañas electorales:

En el año en el que se elija presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá a 50% del financiamiento que le corresponda a cada partido político por

---

<sup>105</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en la página web de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales equivaldrá a 30% de dicho financiamiento por actividades ordinarias. Anteriormente en ambos casos era de 100%, por lo que en la fórmula hay una disminución efectiva.

En cuanto a las limitaciones del financiamiento privado, se establece un límite menor de las aportaciones de simpatizantes. Antes los partidos políticos podían recibir el equivalente a 10% del financiamiento público, ahora el porcentaje se fija respecto al tope de gastos de campaña inmediata anterior; al establecer como base una cantidad menor el tope es menor.

También lo hacen el rubro de los militantes y el de autofinanciamiento:

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 podrá ser mayor a 10% anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior. Antes se preveía que las modalidades de financiamiento mencionadas, no podrían rebasar 10% del total del financiamiento ordinario.

También el IFE cuenta con nuevos sujetos de derecho y asimismo de tener la facultad de sancionar también a personas físicas y morales, nacionales y extranjeras.

Existen otros dos aspectos que siguen causando problemas que incluye la reforma: el primero es el debilitamiento de los órganos electorales en favor de los partidos políticos, tanto del IFE como del Tribunal Electoral; el segundo, es un órgano de fiscalización de los partidos políticos débil.

En cuanto al IFE, la situación es la de, un contralor interno del organismo fuerte y una unidad de fiscalización de los partidos políticos débil. Son los partidos políticos a través de la Cámara de Diputados, con las dos terceras partes de los diputados presentes, los que deben designar al contralor interno del IFE, esto les da poder para controlar a consejeros e instancias ejecutivas de la institución. Lo anterior es impensable en otros órganos autónomos del Estado.<sup>106</sup> Debido a que el contralor puede iniciar procesos administrativos, sancionar o

---

<sup>106</sup> Jesús Cantú, “Una reforma con luces y sombras”, en *Proceso*, núm. 1610, 9 de septiembre de 2007, p. 20.

simplemente realizar auditorías internas en momentos cruciales y/o en contra de personajes cruciales en el desempeño institucional.

Por su parte, el órgano técnico responsable de la fiscalización de los partidos políticos del Consejo General (Unidad de Fiscalización) únicamente pueda establecer las sanciones, bajo un catálogo muy específico de las mismas, que no evitan casos anteriores como el Pemexgate y amigos de Fox. Con esto se reduce al Consejo General a vincular las irregularidades que detecte el fiscalizador con las sanciones establecidas en la ley, y con sanciones económicas mínimas para los partidos políticos. Debido a que en casos graves no incluye alguna pena constitutiva de delito.

La nueva modalidad en la que se distribuye el financiamiento público resulta ser insuficiente para reducir a través del tiempo las cantidades exorbitantes que reciben los partidos políticos. La nueva manera en la que queda la fórmula para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes es la siguiente: se multiplica el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. Así, 70% del financiamiento ordinario se distribuirá considerando la votación nacional emitida en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior y 30% restante se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión.

Una proyección del financiamiento de los partidos políticos bajo ambas fórmulas (gastos electorales y gasto ordinario permanente) demuestra que muy pronto se cruzan las líneas, es decir, en el largo plazo, los partidos recibirán más recursos con la nueva fórmula que con la actual, aunque afirmen que habrá un ahorro.

Suponiendo que permanecieran casi los mismos partidos con registro, que el salario mínimo creciera 4% anual, e inclusive que el padrón electoral se mantuviera con mínimas variaciones en el número de ciudadanos (en los últimos dos trienios creció 10%), este año (2010) el financiamiento de las actividades ordinarias estaría superando al de la fórmula anterior, y para el año 2018 se dispararían los gastos de campaña.

Se argumentó que aproximadamente dos millones de ciudadanos empadronados ya murieron por lo que al depurar la lista el padrón disminuiría, además se piensa que al disminuir la tasa de natalidad, el registro de electores también lo hará. Sin embargo, excepto el PRD, los partidos políticos se oponen a una técnica censal total que es una vía efectiva para

poder depurar el padrón; en dado caso de que se hiciera compensaría el crecimiento de sólo 18 meses. En cuanto a la tasa de natalidad hay que recordar que la esperanza de vida aumenta mientras continúa el crecimiento de la población, lo mismo pasa con el padrón que se incrementará moderadamente en los próximos años.<sup>107</sup>

La reducción de la que se habla es muy corta, tanto temporalmente como económicamente, en 2008 se ahorraron 140 millones de pesos, en 2009 casi 2 mil millones, pero para la elección de 2012 la disminución del financiamiento de gastos de campaña se compensará con los excedentes que los partidos políticos recibirán en los años no electorales.

Esta reforma aunque reduce en menor medida el financiamiento que reciben los partidos y acota parcialmente las campañas que se hacen en los medios de comunicación masiva. Aumentará las campañas terrestres, o sea, las actividades de campaña donde los partidos políticos y candidatos hacen promoción del voto en contacto directo con la gente como en: mítines, manifestaciones y recorridos puerta a puerta. Este tipo de campañas a mediano plazo pueden aumentar las desigualdades entre los partidos grandes y los pequeños, por ende, los partidos políticos de nuevo registro o con registro estatal compiten en mayor desventaja, lo cual ocasiona que se reduzca el número de partidos y consolida los tres de mayor votación.

En procesos electorales anteriores y a partir de los escándalos políticos del Pemexgate y Amigos de Fox, se ha constatado que los partidos políticos destinan parte de ese financiamiento ilegal a las campañas terrestres, ya que los medios masivos de comunicación son monitoreados por el IFE. Esto ocurría cuando las campañas mediáticas no tenían las restricciones de esta reforma, pero ahora con la nueva reforma los partidos políticos se verán en la necesidad de destinar mayores recursos a las campañas terrestres.

Dentro de las campañas terrestres lo que cuenta es la estructura de los partidos políticos, por lo que con esta reforma se fortalecerán los partidos políticos con mayor estructura como lo son los tres principales (PRI, PAN y PRD) o los que tienen acceso a una sólida organización como el Panal.

Esto sumado a que los partidos pequeños y estatales no podrán compensar su falta de estructura sólida con una mayor cobertura mediática. Con la nueva fórmula de

---

<sup>107</sup> Jesús Cantú, “Las trampas de la reforma electoral”, en *Proceso*, núm. 1612, 23 de septiembre de 2007, pp. 70-71.

financiamiento público las coaliciones ya no tendrán un incentivo económico, debido a que ahora la bolsa de financiamiento es fija sin importar el número de partidos, por lo que ahora el interés es meramente electoral.

Lo anterior es un claroscuro de la misma reforma, debido a que, aunque quita el incentivo económico que ha llevado a los partidos políticos a convertir sus organizaciones políticas en un símil de franquicias, lo cual es un acierto; lo cierto es que también conduce a la reducción de los partidos político y se constituye en un obstáculo para la creación de nuevos partidos.

La reducción de los partidos políticos pequeños es explicada a través de el efecto mecánico de Duverger, expuesto en el primer capítulo de este trabajo; en otras palabras, si los principales partidos políticos normalmente están sobrerrepresentados a través del sistema de partidos, esta reforma puede originar que el sistema de partidos entre en una inmovilidad y a la larga que las minorías políticas no puedan estar representadas en los órganos legislativos y de gobierno.

En el tema de publicidad, México cumple con la mayoría de los procedimientos requeridos en las principales democracias para hacer público tanto ingresos como gastos, e incluso a través del IFE los ciudadanos pueden consultar los dictámenes de los partidos políticos. Sin embargo, esto no ha hecho necesariamente más transparente ni ha evitado a los partidos políticos financiarse de formas no autorizadas o en montos no autorizados. Aunque el IFE ha encontrado y sancionado conductas anómalas en los partidos políticos, poco les preocupa debido a dos factores principales: el desconocimiento y poco interés ciudadano de las finanzas de los partidos y la falta de voluntad de los partidos para hacer una reforma de fondo en lo que toca a su financiamiento. Estos temas son adyacentes debido a que sin una ciudadanía participativa, crítica y atenta de los partidos, éstos muy difícilmente tendrán la voluntad de sentarse a legislar de una manera profunda.

## 11. Cuadro comparativo México-España

	<b>México</b>	<b>España</b>
<i>Tipo de financiamiento de los partidos políticos</i>	<i>Mixto</i>	<i>Mixto</i>
Financiamiento público directo: Actividades electorales	Cada partido recibe un monto equivalente a 50% que le corresponda por concepto de actividades ordinarias permanentes y el 30% cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados.	Su regulación está prevista en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y la cantidad se determina en función del tipo de elecciones que se trate (Cortes Generales, locales o Parlamento Europeo).
Financiamiento público directo: Actividades permanentes	Se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El 30% se distribuye en forma igualitaria y el 70 % restante en proporción a la fuerza electoral de cada partido. Además el 2% de lo que obtienen en financiamiento anual debe destinarlo a las actividades de institucionales.	Doble criterio de votos y escaños: Cada partido recibe una cantidad fija por escaño alcanzado y otra por los votos obtenidos en cada cámara. Este presupuesto se divide en tres cantidades iguales. Una se distribuye en proporción al número de escaños alcanzados por cada partido. Y el restante se divide entre los votos alcanzados en la última elección por cada partido. Una cantidad no especificada para las actividades institucionales del partido.

Financiamiento público indirecto.		
Acceso a los medios de comunicación.	<p>Los partidos políticos son los únicos que pueden ejercer las prerrogativas de publicidad quedando prohibida la contratación de publicidad electoral. Se darán 48 minutos diarios en cada canal o estación, los cuales se repartirán: 30% en forma igualitaria y 70% en proporción a los votos obtenidos.</p>	<p>Medios públicos: Los partidos tienen derecho a espacios gratuitos y no podrán contratarlos.</p> <p>Medios privados: sólo los candidatos podrán contratar publicidad que no supere 20% del gasto para los partidos políticos.</p> <p>Asignación: 10 minutos a partidos que no participaron en elecciones anteriores. 15 minutos a partidos que no alcanzaron 5%; 30 minutos a partidos entre 5% y 20%; 45 minutos a partidos mayor a 20%.</p>
Financiamiento privado	<p>Cuatro tipos de financiamiento</p> <p><b>Militancia:</b> cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias, aportaciones de organización, así como también de aportaciones de los candidatos.</p> <p><b>Simpatizantes:</b> aportaciones en dinero y en especie tanto de personas físicas como morales. Los recibos deben tener nombre completo, domicilio, clave de elector y RFC.</p> <p><b>Autofinanciamiento:</b> actividades como conferencias, espectáculos, rifas colectas, etcétera.</p> <p><b>Rendimientos financieros:</b> rendimientos generados a través de fondos o fideicomisos creados mediante</p>	<p><b>Aportaciones de sus afiliados:</b> de acuerdo con sus estatutos recibirán cuotas de afiliados, adherentes y simpatizantes.</p> <p><b>Donaciones privadas:</b> se aceptarán donaciones, no finalistas, nominativas tanto en dinero como en especie de personas físicas y jurídicas. No se aceptarán las donaciones de empresas que presten servicios u obras a la administración pública.</p> <p>Se expedirá recibo de la donación con: fecha, importe, nombre e identificación fiscal.</p>

	<p>el patrimonio del partido. Dichas cuentas no podrán gozar del secreto bancario o fiduciario. No se podrá recibir una cantidad mayor de 10% del monto establecido para la elección presidencial anterior, de los apartados anteriores exceptuando el de rendimientos financieros.</p>	<p><b>Actividades propias:</b></p> <p>Todas aquellas que se obtengan a través de la gestión de su patrimonio, siempre y cuando no se realicen actividades mercantiles.</p> <p>Ningún partido podrá recibir aportaciones de una persona física o jurídica superiores a la cantidad de 10 millones de pesetas al año</p>
<p>Prohibiciones y restricciones</p>	<p>De los tres poderes de la unión, los estados y ayuntamientos.</p> <p>De la administración pública federal, estatal y municipal y órganos del DF.</p> <p>Los partidos, personas físicas y morales extranjeras.</p> <p>Organismos internacionales de cualquier naturaleza.</p> <p>Los ministros de culto, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.</p> <p>Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.</p> <p>Las empresas mexicanas de carácter mercantil.</p> <p>No se podrán solicitar créditos de la banca de desarrollo.</p>	<p>Están prohibidas las subvenciones desde un organismo oficial con cargo a los presupuestos generales. Además están prohibidas las ayudas de empresas públicas o aquellas que presten servicios u obras para alguna administración pública.</p> <p>Los partidos tampoco podrán recibir financiamiento por parte de gobiernos extranjeros o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas con gobiernos extranjeros.</p>
<p>Fiscalización de los partidos políticos. Informes.</p>	<p><b>Presentación de informes trimestrales y anuales:</b></p> <p>Los informes trimestrales son de carácter informativo y los anuales deberán incluir la situación patrimonial manifestando pasivos, activos e informe de los bienes inmuebles propiedad del</p>	<p><b>Informes</b></p> <p>Obligaciones contables:</p> <p>Inventario anual de los bienes, la cuenta de de ingresos, cuenta de gastos y las opciones de capital referentes a créditos, inversiones, deudores y acreedores.</p>

	<p>partido.</p> <p><b>Presentación de informes de precampaña y campaña:</b></p> <p>Todos los candidatos que hubieran participado en la precampaña deberán presentar informe. En los informes de campaña se presentará un informe preliminar y después el informe final, éste deberá reportar el origen de los gastos de propaganda, operativos de campaña, de propaganda en medios impresos y gastos de producción de los mensajes de radio y televisión.</p>	<p>Centralización de los ingresos y gastos electorales en cuentas específicas.</p> <p>Responsable de candidatura, sobre él recae la responsabilidad jurídica de las cuentas de ingresos y gastos.</p>
<p>Órgano de fiscalización</p>	<p><b>Unidad de fiscalización:</b></p> <p>Emite normas generales de contabilidad; vigila el origen lícito de los recursos y su aplicación en actividades partidarias o electorales; ordena auditoría a las finanzas; presenta al CG proyectos y resoluciones derivadas de las auditorías; orienta a los partidos en cuestiones de fiscalización; requiere a personas físicas y morales, públicas o privadas en relación con operaciones que realicen con los partidos.</p>	<p>Junta Electoral Central y Provinciales; y Tribunal de Cuentas.</p> <p>Las juntas son una primera instancia de fiscalización por lo que sus dictámenes son turnados al Tribunal de Cuentas.</p> <p>Las juntas están facultadas para recabar información a través de los bancos y cajas de ahorro.</p> <p>El tribunal de cuentas está facultado para fiscalizar recursos tanto privados como públicos:</p> <p>Que el destino de los gastos de los partidos sean electorales; verificar que las aportaciones se hayan hecho con todos los requisitos solicitados; que existan los comprobantes documentales de los movimientos financieros.</p>

Sanciones	En el Cofipe se encuentran los sujetos de responsabilidad jurídica y las sanciones a que pueden ser acreedores, pero a pesar de que hubo un avance, éste no fue suficiente debido principalmente a que no hay sanciones de tipo penal, lo que facilita el incumplimiento de las normas.	En la LOREG están previstas tanto sanciones económicas como penales; las sanciones económicas son relativamente pequeñas en comparación con los montos que se financian, con las de motivo penal estas son penas privativas mínimas.
-----------	---	--

Como se puede observar en el cuadro comparativo se tomaron las siguientes variables generales de análisis:

- 1) Tipos de financiamiento.
- 2) Financiamiento público directo: actividades electorales y actividades permanentes.
- 3) Financiamiento público indirecto: acceso a los medios de comunicación.
- 4) Financiamiento privado.
- 5) Prohibiciones y restricciones al financiamiento.
- 6) Fiscalización de los partidos políticos: informes, órganos de fiscalización y sanciones.

A través de estas parte la comparación entre los dos casos.

### Tipos de financiamiento.

En esta variable se da cuenta que en los casos de México y de España no se encuentran en un tipo de financiamiento puro, por el contrario los dos casos se benefician tanto del financiamiento público como del privado. Esta es una tendencia mundial: el financiamiento público cuando mantiene totalmente todas las fuentes de ingresos de los partidos políticos

fomenta que las mismas dirigencias de los partidos descuiden tanto a su militancia como a la ciudadanía debido a que de ellos no obtienen directamente los recursos y por eso no se esfuerzan en representar a ninguno de los dos grupos. Por el contrario si el financiamiento es completamente privado tiende a volverse un sistema de financiamiento en donde las grandes empresas comerciales u organizaciones con grandes capitales pueden financiar a los principales partidos políticos, las consecuencias inmediatas de lo anterior serían que estas empresas podrían decidir sobre los asuntos de interés general anteponiendo sus propios interés antes que los intereses de la población en general. Por ello la mayoría de los países de occidente tienen en mayor o menor medida una combinación de ambos para tratar de evitar los efectos negativos de cada uno.

Con la última reforma electoral en México por lo menos en cuanto a las formas de financiamiento es cada vez más similar entre ambos casos esto es debido a que el caso mexicano trata de emular en varias características el modelo de financiamiento español.

## Financiamiento público directo.

### Actividades electorales.

Dentro de las actividades electorales en los dos casos resulta diferente debido a que en el caso mexicano el COFIPE establece que los porcentajes dependerán de la elección de que se trate; en el caso español dependerá no solo de la elección de que se trate sino también de lo que se tenga destinado en los presupuestos generales.

### Actividades permanentes.

En las actividades permanentes en ambos casos aunque tiene una redacción diferente la manera en que reparten el presupuesto entre los partidos tiene semejanzas. En ambos una tercera parte del presupuesto se divide, en el caso de México es de manera igualitaria entre

todos los partidos, en el caso español es en base a la fuerza proporcional de los partidos. Las siguientes dos terceras partes se dividen; en el caso mexicano, en proporción a la fuerza electoral de cada partido y; en el caso español, es referente a la elección inmediata anterior. En este sentido las actividades permanentes en ambos casos propician efectos de representación en el sistema electoral, sin embargo en el sistema español resulta más desproporcionado porque toma en cuenta los resultados de la elección anterior. Con respecto a las actividades en apoyo al partido o a fundaciones de este, en el caso mexicano se le destina 2% del presupuesto total y, en el caso español solo se especifica que puede haber presupuesto para ello pero no se habla de ningún monto.

## Financiamiento público indirecto.

### Acceso a los medios de comunicación.

En el acceso a los medios de comunicación, en el caso mexicano, exclusivamente los partidos políticos podrán disfrutar las prerrogativas de la publicidad política siendo el IFE el ente encargado de administrar los tiempos para dicha propaganda, además se especifica en el COFIPE que nadie podrá comprar tiempo en los medios de comunicación como propaganda política. Con respecto a la distribución del tiempo para los partidos sigue la misma fórmula que para distribuir el dinero en las actividades permanentes. En el caso español los partidos políticos tendrán asignados los tiempos en los medios públicos y en los privados solo podrán contratar publicidad hasta alcanzar el 20% del monto del financiamiento a los mismos. En ambos casos los partidos se encuentran en un sistema desproporcionado en la asignación de los tiempos a favor de los mayores debido a que en ambos casos el financiamiento público indirecto sigue las mismas tendencias que el resto del financiamiento, beneficia a los partidos mayoritarios en contra de los minoritarios o aquellos que no alcanzan representación, con lo que la equidad como uno de los valores importantes en las democracias occidentales, no se cumple.

## Financiamiento privado.

En el financiamiento privado aunque en ambos casos están redactados de forma diferente los rubros del mismo tienden a asemejarse en la estructura solamente que en el caso de México viene un poco más desglosado, pero en ambos atiende las mismas fuentes del financiamiento privado. Donde varían es en los límites que imponen a las donaciones sea por persona física o moral, en el caso de España tiende a ser un poco más laxas y fáciles de evadir. En el caso mexicano aunque por ley el monto de las donaciones es mucho menor esto no necesariamente repercute en que no se pueda evitar las donaciones ilegales de personas y empresas a los partidos políticos debido a que en los últimos años los particulares han encontrado maneras de evadir los controles sin hacer aportaciones directas a los partidos políticos.

## Prohibiciones y restricciones.

En este rubro la comparación demuestra que en México se ha ampliado las prohibiciones y restricciones en lo que al financiamiento a los partidos políticos se refiere, debido a que en la ley hay un mayor catalogo de individuos e instituciones que tienen prohibido hacer donaciones a los partidos políticos. Pero esto muchas veces no es suficiente para evitar que las donaciones lleguen a los partidos por alguna vía indirecta, como en los casos mencionados líneas arriba.

## Fiscalización de los partidos políticos.

### Informes.

En los informes aunque en los dos casos son necesarios y en el mexicano además de los informes anuales y de campaña también hay informes trimestrales, esto no necesariamente garantiza que los partidos políticos se financien de una manera legal y que lo que declaran en los informes sea la realidad. En la realidad mexicana se han documentado

exceso de recursos sobre todo en la cuestión de los medios de comunicación y en gastos de campaña. En ambos la cantidad de información generada en los informes que se requieren es demasiada, en el ámbito mexicano no se hacen auditorias exhaustivas y en el español se llevan varios años revisando los informes que en el supuesto de que se encuentre una irregularidad a veces resulta de poca importancia debido a que transcurrieron varios años. Con la nueva reforma el sistema mexicano posiblemente se vuelve como el español debido a la gran cantidad de información que se maneja. Además de los recursos tanto financieros como en especie los cuales no pasan directamente por los partidos políticos o los candidatos y se ejerce por un tercero, generalmente un particular, que los utiliza para hacer campañas paralelas.

#### Órgano de fiscalización.

Las diferencias en esta variable son varias. En el caso mexicano existe solo un órgano fiscalizador encargado; más en el español son dos órganos los que se encargan de la fiscalización: Las Juntas Centrales y el Tribunal de Cuentas; las juntas son las que se encargan en una primera instancia de revisar los informes para después turnarlos al Tribunal de Cuentas. Esto lo que provoca es que se demore aún más la resolución de los informes resultando que la publicación de los informes quede sin efectos descritos en apartados anteriores.

En el tema de las atribuciones que tienen los órganos de fiscalización en los dos países son ligeramente distintas, tratan de evitar que los partidos políticos y aquellas personas físicas y morales que tienen relación con ellos lo hagan bajo los límites de sus respectivas leyes. Pero aunque las atribuciones de los órganos de fiscalización al parecer son las suficientes para evitar irregularidades en el financiamiento, pero esto no es así, debido a que en tanto los problemas de los informes descritos en el apartado anterior y los problemas de las sanciones que se verán en el siguiente apartado.

## Sanciones

En los dos casos, en el tema de las sanciones, los problemas se centran en dos puntos principales: un catálogo de sanciones que resultan insuficientes y que las sanciones son mayoritariamente multas económicas y algunas administrativas, adoleciendo de sanciones de tipo penal. El primer problema, en el caso de España se necesitan un catálogo más amplio de sanciones y que incluso en las diversas sanciones se identifique tanto a las personas como empresas e instituciones que serán responsables de las conductas irregulares. En el caso de México aunque se ha ampliado el catálogo y se identifica a los sujetos de responsabilidad, se ha debilitado al órgano fiscalizador volviéndolo rehén de los intereses de los partidos lo que le resta decisión para actuar y sancionar a los infractores.

Sobre el segundo problema, las sanciones de tipo penal; están muy limitadas en el sentido de que sólo cubren lo que se denomina el peculado electoral, en cuanto el caso mexicano se refiere. En el mismo sentido tanto la reciente reforma al método sancionador como a los métodos de investigación de la unidad de fiscalización tendrán que demostrar en el tiempo tanto sus fortalezas como debilidades para lograr que en caso de que se incumpla la norma se pueda fincar a los responsables las nuevas sanciones disponibles.



## Conclusiones

No hay una democracia en la que no exista la corrupción política, incluyendo las democracias avanzadas, en el tema de transparencia y control del financiamiento a partidos, debido a que éstos siempre estarán disputándose el poder y buscando ventajas para poder tener más recursos para las campañas políticas y, por ende, tratar de financiarse de una manera alterna. Por ello es necesario entender que el problema del financiamiento a partidos es una de las cosas más urgentes en la democracia mexicana y que compete a los ciudadanos que la pagan con sus impuestos.

Decidí hacer mi investigación comparativa debido a que existe una innegable influencia del caso español sobre el mexicano, lo que hace que compartan algunas problemáticas importantes y estos casos a su vez, del que ha sido el modelo para ambos: el caso alemán, una de las legislaciones más avanzadas en el mundo con respecto al tema.

El modelo alemán demostró sus avances debido a que fue uno de los primeros en abordar el tema de la financiamiento a los partidos políticos, e incluso hacer que dicho financiamiento se consagrara a nivel constitucional. Lo anterior se da bajo el razonamiento de que los partidos políticos tienen la vocación de participar en la formación de la voluntad política. Al momento de que los partidos políticos asumen el financiamiento estatal y de que son los promotores en la formación de la voluntad política, es necesario que exista transparencia en los recursos obtenidos y ejercidos, creando un órgano fiscalizador de libros de cuentas. Por esta razón, el caso español trató de crear un sistema de financiamiento basado en el alemán.

Lo que se desarrolla a lo largo de la tesis es que a través de la comparación tanto en el análisis de variables como el de casos, le dan sustento a la hipótesis planteada en un inicio en

como el problema del financiamiento a partidos políticos y su fiscalización, este está viciado de origen porque los partidos son juez y parte en el proceso. Esto a partir de la relación del sistema electoral y del sistema de partidos que por sus efectos tanto mecánico como psicológico, mantienen el estatus de las relaciones de poder.

Las variables determinaron de manera importante a este estudio debido a que ayudaron a ordenar la comparación y evitar algunos problemas de la misma como el alargamiento de conceptos. En seguida se comentaran las conclusiones de las variables.

El financiamiento público directo, tanto en España como en México, se encuentra relacionado con la fuerza electoral de los partidos políticos, entre mayor sea la votación de un partido, éste tendrá una participación mayor del financiamiento que le otorga el Estado. Esto aplica tanto en actividades permanentes como en las electorales. Este sistema de financiamiento crea una dinámica donde los partidos políticos principales se benefician mayormente del financiamiento, y que tiene efectos de sobrerrepresentación en el sistema electoral y el sistema de partidos, el cual se explicará más adelante.

En el financiamiento público indirecto, los casos comparten similitudes en dos rubros que se utilizan muy poco o donde los avances en tecnología de la información los han desplazado: la cesión de locales para mítines políticos y el uso de las franquicias postales. En el primero, los mítines políticos ahora utilizan lugares al aire libre, principalmente plazas públicas, o en su caso auditorios o estadios con una capacidad amplia de espectadores, hasta en la campaña más pequeña se necesita de un lugar lo suficientemente grande para albergar muchísimas personas y los locales difícilmente cumplen esto. En el segundo punto, en México prácticamente no se ha hecho uso de esta prerrogativa, mientras que en el caso español se utiliza poco y sólo entre los partidos mayoritarios debido al costo que genera.

La parte medular del financiamiento público indirecto se encuentra en el acceso a la radio y la televisión, ya que en los dos existen ciertas limitaciones para la contratación de propaganda. En el caso Mexicano, la ley es más estricta debido a que sólo el organismo electoral podrá contratar la propaganda y será el administrador de la misma. Lo anterior obedece a una reforma que se dio como resultado del proceso electoral de 2006, donde la contratación indiscriminada de propaganda por parte de los partidos políticos y empresarios provocó una polarización en la sociedad y un gasto exorbitante de recursos públicos y privados en las campañas. En el caso español, aunque se niega el contrato de la publicidad en

los medios de titularidad pública, se permite la contratación de la misma en los medios de titularidad privada sin que superen 20% del gasto destinado a los partidos. Por lo menos en el caso mexicano, tanto los partidos políticos como los candidatos y los medios de comunicación, a pesar de la reforma, han podido evadir los controles y la nueva legislación utilizando “notas informativas” y “entrevistas espontáneas” como nuevas formas de propaganda mediática, haciéndola pasar como información o entretenimiento en los programas de las principales televisoras, dejando prácticamente de poca utilidad lo que se había avanzado en el 2007.

En el rubro de la financiación privada nos encontramos que, aunque son menos categorías las que clasifican el financiamiento privado en el caso español, éstas cubren los mismos aspectos que en el caso mexicano, donde este último ajusta al monto que se podrá recaudar por este tipo de financiamiento. Aunque en este sentido en México se han logrado reducir los montos que los partidos políticos pueden recibir tanto de la militancia como de los simpatizantes, en la elección presidencial de 2006 se vio reflejado que los empresarios están dispuestos a financiar los partidos políticos por otros medios.

Es el caso de los promocionales que grupos de empresarios pagaron para favorecer a Felipe Calderón y denostar a Andrés Manuel López Obrador. Los empresarios utilizaron organizaciones “membrete” para hacer una campaña alterna, a pesar de que estaba prohibido por la ley que terceras personas contraten espacios en radio y televisión para hacer campaña. Aunque en la reciente reforma a esta prohibición se le dio rango constitucional, no es garantía de que en el futuro no vuelva a pasar debido al órgano fiscalizador. Se pueden presentar otras modalidades para que empresarios puedan financiar alternamente campañas de tierra, conocidas así por la cercanía con los ciudadanos a través de mítines y concentraciones populares, por ende, al financiar estas campañas estarían evadiendo el control y la fiscalización del IFE.

En el campo de las subvenciones prohibidas y restricciones se encuentran grandes similitudes, debido a que en los dos casos se prohíbe el financiamiento de los entes públicos que no estén facultados para dar financiamiento, así como también de las empresas que, en el caso mexicano, son las de carácter mercantil; mientras que en el español son aquellas que sean proveedores de mercancía o de servicios a cualquier organismo público. En México existen otras prohibiciones debido al contexto histórico del país, en este caso entrarían las

prohibiciones para que intervengan las asociaciones religiosas, personas que vivan en el extranjero, organismos internacionales y de la banca de desarrollo.

En cuanto a los casos de financiamiento ilegal en los dos países se han dado casos muy sonados: en España tenemos el caso Flick y el caso Naseiro; en México tenemos los casos del Pemexgate y Amigos de Fox. Estos casos de financiamiento ilegal conocidos se castigaron con multas millonarias. Sin embargo la mayoría de los casos de financiamiento ilegal aunque importante no se ha podido documentar plenamente como para brindarle un apartado en este estudio, debido a que es imposible, al menos en estos momentos, documentar las negociaciones y los acuerdos que se dan entre los involucrados, sobre todo hacerlo de manera puntual y metódica, lo que nos imposibilita para hacer aseveraciones firmes sobre el mismo.<sup>108</sup>

Como se había comentado, la legislación española es una adaptación de lo que es la alemana, que si recordamos es una de las primeras legislaciones que enfrentan el problema del financiamiento y sus repercusiones tanto en la vida política como en los sistemas electorales y de partidos políticos. En la legislación alemana los informes pasan por tres instancias de control:

La primera consiste en que son auditores independientes nombrados por los propios partidos, pero no por ello están comprometidos con los partidos, debido a que si ocultan o mienten en los informes es causa de sanciones tanto civiles como penales. Estos auditores revisan los informes de los partidos y a su vez elaboran un informe, y en el caso en el que se haya cometido un delito se denunciará ante la fiscalía. La segunda instancia que lo verifica es la presidencia del Congreso, se revisa y en dado caso de aprobarse pasa al Congreso de los Diputados. La tercera instancia es el Tribunal de Cuentas el que tiene la función de verificar lo hecho por el Congreso; en otras palabras da su visto bueno al informe presentado.

Cabe aclarar que la legislación española no cubre estas instancias, en primer lugar porque cuenta con las Juntas y el Tribunal de Cuentas, pero no cuenta con los auditores

---

<sup>108</sup> Un ejemplo claro es el narcotráfico: a través de notas periodísticas nos hemos enterado de que varios candidatos y funcionarios han participado en actos de corrupción, ya sea porque se les otorga una importante cantidad de dinero, se les obliga a recibirlo o ambas. Este financiamiento del narcotráfico a las campañas políticas no ha sido posible documentarlo de una manera seria y metódica, debido a que se carece de información, que va desde la cantidad que se recauda, en qué rubros se gasta, cuáles son los acuerdos a los que se llega con los narcotraficantes, etc. Además de las consecuencias obvias de seguridad personal para aquellos que se dediquen a investigar sobre el tema.

independientes regulados por la ley ni con una legislación suficiente en materia de sanciones para hacerle frente a los hechos que se den fuera de las normas electorales.

Los informes contables llegan a ser tan extensos que, incluso, tardan hasta tres años en ser revisados, por lo que una de las funciones principales de los informes es que la publicidad quede totalmente anulada, debido a que las personas ya no podrán castigar mediante su voto al partido o candidato que no cumpla con la legislación en la materia. En este mismo punto, si se llegan a fincar responsabilidades debido al examen del Tribunal de Cuentas, éstas podrán prescribir debido al excesivo tiempo que tardaría en hacerse la denuncia. La fiscalización para ser efectiva tiene que darse de una manera ágil y rápida, éste es uno de los principales defectos en la legislación española.

La fiscalización del caso mexicano es parecida al caso español, debido que aunque se tiene un marco normativo considerable, no se puede evitar que los partidos políticos encuentren diversas maneras de eludir la fiscalización completa de sus gastos, debido a que dicha fiscalización también se vuelve demasiado compleja y difícil de rastrear por los mismos motivos que las juntas y el Tribunal de Cuentas. Una prueba de ello es que al tratar de obtener un mayor control impulsando los informes trimestrales, aunado a los de precampaña, puede derivar en un cargo excesivo de información para la Unidad de Fiscalización, por lo que se pueden presentar dos circunstancias: revisar los informes de una manera superficial y poco profunda o entregar los informes con un atraso considerable, como sucede en el caso español. Lo mejor que ha logrado la Unidad de Fiscalización se da en los monitoreos de radio y televisión, en los cuales se han logrado multas tanto para partidos políticos como para medios de comunicación, esto sin desestimar el punto de que las sanciones no son lo suficientemente fuertes como para disuadir a partidos políticos y medios de comunicación de no incurrir en ellas.

Las escasas y ligeras sanciones con las que cuentan los dos países dejan sin efectos gran parte de los avances que se han logrado en materia de financiamiento, debido a que los partidos políticos están dispuestos a sufrir una sanción económica mínima con tal de obtener recursos fuera de la ley o de gastarlos fuera de los topes que las mismas leyes exponen. En este mismo sentido, tampoco tenemos en ambos casos un catálogo de delitos relacionados con el incumplimiento de las normas de financiamiento ni de los responsables que tendrían

que enfrentar tales delitos, lo que lleva a no haya un elemento disuasivo que evite el incumplimiento de las normas de financiamiento.

Ligados al párrafo anterior, están los órganos encargados de sancionar a los infractores, pero dichos órganos no tienen el apoyo suficiente ni, como se explicó el párrafo anterior, los instrumentos jurídicos necesarios para sancionar a los partidos políticos que violan las normas. Esto es en mayor medida porque en los dos países quienes se encargan de dotarlos de facultades son los Congresos de cada país, donde los principales partidos tienen a sus representantes, lo que los convierte en juez y parte a la hora de otorgar las facultades al órgano que los fiscalizará. En el caso mexicano, con la reciente reforma se vuelve aún más flagrante la cuestión de que el órgano fiscalizador esté sometido a los partidos políticos. Originalmente los partidos políticos deciden los nombramientos de los consejeros electorales, por lo que muchas veces ejercían presión sobre éstos para evitar ser sancionados o promover una sanción en contra de algún partido. Ahora la reforma establece la figura de un contralor, el cual también es elegido por los partidos políticos. Dentro de las atribuciones del contralor están las de iniciar en cualquier momento algún procedimiento administrativo contra cualquiera de los consejeros electorales, incluido el presidente; lo anterior es especialmente delicado cuando se revisan asuntos relevantes como las sanciones que pueda imponer el IFE ante la violación a las normas sobre el financiamiento de los partidos. Por lo tanto, esta situación es un grave retroceso en los avances que se habían logrado en la fiscalización de los partidos políticos.

Un tema colindante con la fiscalización es la publicación de los informes, tanto en México como en España, porque a pesar de que éstos son de carácter público, la ciudadanía rara vez llega a consultarlos aunque es su dinero pagado mediante impuestos. Tener una ciudadanía proactiva y que esté atenta al financiamiento de los partidos políticos, que tenga interés en la publicación de los informes, provocaría un mejor control en la manera en que los partidos financian sus campañas y sus actividades ordinarias. La sociedad civil en su conjunto puede convocar para que cada vez un mayor número de ciudadanos se interese en el tema.

Por otra parte, vemos que en ambos casos sus sistemas electorales se encuentran con una importante sobrerrepresentación, no sólo por la forma en la que distribuyen sus votos, sino también porque el financiamiento tiene mecanismos muy parecidos de distribución en

función de los votos o escaños alcanzados. Recordemos que los sistemas en los que están basados estos mecanismos son el método de Hondt, y este método tiende a la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios a costa de los minoritarios, además de que tanto el efecto mecánico como el psicológico acentúan la tendencia hacia la sobrerrepresentación. Esto puede afectar el pluralismo del sistema de partidos, debido a que las minorías sociales que no entren en los programas de los partidos difícilmente podrán incluir sus demandas dentro de los canales democráticos.

Por lo tanto, el tema del financiamiento está determinado en gran parte por los partidos políticos, debido a que éstos son los que toman las decisiones respecto al tema del financiamiento a sus organizaciones políticas, por lo que preexiste un problema de origen: los partidos políticos principales tienen el control del sistema de partidos y, por ende, tratarán de que las medidas que se propongan en el tema no afecten sus intereses, con ello será difícil avanzar en un sistema de financiamiento que realmente sea democrático, equitativo, transparente y ciudadano. En otras palabras, ellos toman las decisiones principales en cuanto a la regulación de su propio financiamiento.

Se podría pensar que los partidos políticos pequeños puedan romper esta dinámica en alguna coyuntura política que los haga crecer, a pesar de las trabas que les impone el sistema electoral y el sistema de partidos, pero al momento de haber conquistado posiciones seguras en el sistema de partidos tenderían a hacer lo mismo que hacen los partidos grandes, tratar de cerrar lo más posible el sistema para impedir que los partidos chicos entren en las decisiones importantes en ambos sistemas, como el financiamiento a los partidos.

En el caso mexicano, la reciente reforma de 2007 cambia las maneras de asignar el financiamiento público ordinario y el de campañas. Antes este tipo de financiamiento buscaba una equidad para robustecer el sistema de partidos y hacerlo competitivo, ahora los principales partidos en el Congreso se ponen de acuerdo para cambiar las reglas de financiamiento público y por lo tanto las reglas de entrada al sistema, como la permanencia dentro del sistema de partidos en favor de los partidos mayoritarios y en contra de los minoritarios. La forma de distribución del financiamiento, así como la forma en la que se asignan las curules en la Cámara de Diputados y la de Senadores están íntimamente relacionadas, por lo que repercuten en el sistema de partidos. Las definiciones dentro del sistema de partidos y el sistema electoral de cada país inciden directamente sobre el

financiamiento de los partidos políticos. Por ello, los partidos políticos chicos o de reciente creación se verán en desventaja, tanto en el sistema electoral y de partidos como en el financiamiento, debido a que éstos están planeados para beneficiar a los partidos más grandes y para que entre ellos se puedan repartir tanto los puestos de elección popular como la financiación del Estado. Es así como los partidos políticos de las minorías tienen pocas oportunidades.

Los sistemas de partidos, electoral y de financiamiento crean un círculo vicioso en el caso mexicano que impiden que este último sistema y la fiscalización se haga de una manera profunda y profesional por ello, los partidos controlan los mecanismos que deberían de servir para un equilibrio sano y necesario entre los partidos políticos y los ciudadanos que representan. En este sentido es necesario para el financiamiento y la fiscalización contar con mecanismos que no necesariamente pasen por los partidos políticos o las instancias donde tienen influencias, sino que preferentemente, se implementen controles ciudadanos para que dichos mecanismos sean eficientes. Los mecanismos que se proponen son que los ciudadanos conformados en organizaciones de la sociedad civil (OSC) sean esos nuevos contrapesos que necesita la democracia mexicana para poder lograr una mayor eficiencia en la gestión de los recursos y evitar que se vulneren los controles existentes.

Las OSC pueden desempeñar un sinnúmero de actividades en las cuales los órganos del Estado no logran tener un desempeño eficaz, es ahí en donde las OSC pueden complementar las acciones que estos órganos de control no pueden cumplir a cabalidad como sería el ayudar a denunciar y documentar de una manera mejor las irregularidades de los candidatos o partidos para evitar eludir los órganos electorales. Una segunda función es la de ejercer una vigilancia sobre las legislaciones, órganos y responsables de las actividades de financiamiento y fiscalización ya sea como presión externa para que se lleven a cabo ciertas reformas o para apoyar aquellos partidos, grupos, asociaciones, universidades y cualquier interesado en alcanzar un financiamiento y fiscalización más óptimos.

Una tercera función de las OSC son las participar en los debates del tema en un momento importante en donde se pueda vislumbrar una reforma, en las cuales puedan aportar tanto conocimientos prácticos como teóricos y sean una voz que no sea sesgada por conflictos de interés contrario a los académicos que sean remunerados por sus estudios directa o indirectamente por los partidos.

Una cuarta función es la de poder ser un apoyo en el procesamiento de información financiera que generan los partidos y poder obtener estudios prácticos y sencillos para que puedan entender y procesar información la mayoría de la ciudadanía.

Un último punto en el cual pueden incidir las OSC es el de la cultura política, divulgando de una manera más cercana a la ciudadanía la importancia de los valores democráticos, la importancia de participación y sobre todo de vigilancia en el proceso democrático general, así como los asuntos de financiamiento y fiscalización en particular.

## Bibliografía

### Libros

- Alexander, Herbert E., *Financing Politics. Money, Election and Political Reform*, Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1988, pp. 270.
- Bartolini, Stefano y Gianfranco Pasquino (comps.), “Metodología de la investigación política”, en *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, 480 pp.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldemberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, 3ª ed., Cal y Arena, México, 2005.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, “Después de la elección de 2006 urge una reforma electoral”, en *El Cotidiano*, año/vol. 21, núm. 141, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, enero-febrero, 2006.
- Bochenski, I.M., *Los métodos actuales del pensamiento*, 13ª ed., Ediciones Rialp, Madrid, 1979.
- Caïs, Jordi, *Metodología del análisis comparativo*, Centro de Investigaciones Sociológicas (Cuadernos Metodológicos, 21), España, 1997. pp. 201.
- Cantú, Jesús, “Las trampas de la reforma electoral”, en *Proceso*, núm. 1612, 23 de septiembre de 2007.
- \_\_\_\_\_, “Una reforma con luces y sombras”, en *Proceso*, núm. 1610, 9 de septiembre de 2007.
- Chuayfett Chemor, Emilio, “Algunas reflexiones sobre el financiamiento de los partidos políticos en México”, en *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, coord. María del Pilar Hernández, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (Serie Doctrina Jurídica), México, 2002.
- Cortés Bureta, Pilar, *Recursos públicos y partidos políticos*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales (Colección. Estudios Políticos), Madrid, 2003.

- Del Castillo Vera, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España Editores (Colección La Madrid Sauza, José Luis), Madrid, 1985, P. 11.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1995, pp. 244-282. [Primea edición, 1951.]
- García Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Editorial Sistema (Col. Politeia), Madrid, 277 pp. [Primera reimpresión 1996.]
- González-Varas, Santiago, *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995.
- Hempel, Carl G., *Filosofía de la ciencia natural*, 5ª ed., Alianza Editorial, Alianza Universidad, Madrid, 1979, p. 230.
- Hernández Norzagary, Ernesto, “Sistema electoral y sistemas de partidos en México”, en *América Latina Hoy*, año/vol. 33, Universidad de Salamanca, Salamanca, abril de 2003, pp. 15-38.
- IFE, *Las reglas del dinero: análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias occidentales*, IFE (Cuadernos de Trabajo, 2), Formación y desarrollo, México, febrero, 2003.
- Jiménez Ruiz, Francisco Javier, *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*, México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Miguel Ángel Porrúa. (Serie Conocer para decidir), 2005, 487 pp.
- Kirchheimer, Otto, “The Transformation of the Western European Party System”, en J. Lapalombara y M. Winer, *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.
- Mackie Tom y David Marsh, “El método comparativo”, en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza Editorial (Colección Universidad Textos), Madrid, 2007, p. 184. [1ª ed., en español, 1997.]
- Nassmacher, Kart-Heinz, “Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies”, en Arthur B. Gunlicks (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Oxford Wesview Press, San Francisco, 1992. pp. 550.
- Nohlen, Dieter, *Sistema de partidos*, 2ª ed., FCE, México, 1998.
- Peschard, Jaqueline, *Transparencia y partidos políticos*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Col. Cuadernos de Transparencia, 8), México, 2005.

- Proudhomme, Jean François (coord.) y Jorge Alcocer V. (comp.), *Dinero y política: propuestas para regular los ingresos y los gastos de los partidos políticos*. CEPNA, 1993.
- Rae, Douglas, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Centro de Investigación y Técnicas Políticas, Madrid, 1977.
- Ramos Rollon, María Luisa, “La financiación de los partidos políticos en América Latina: estado actual y propuestas de reforma”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 102, (Nueva Época), octubre-diciembre, 1998.
- Reyes Tépatch, M., *La reforma electoral en materia de financiamiento público para los partidos políticos nacionales de México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2010*, Centro de Documentación, Información y Análisis. Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 2010. Pp. 27
- Sabato, Larry, *Paying for elections. The Campaign Finance Thicket*, The Twentieth Century Fund, Estados Unidos, 1991.
- Sánchez de Vega, A., “Notas para un estudio del derecho de partidos”, en J. Asensi Sabater (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, Valencia, 1997.
- Sartori, Giovanni, “La influencia de los sistemas electorales”, en B. Grofman y A. Lijphart, *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon Press, Nueva York, 2003.
- \_\_\_\_\_ y Morlino, Leonardo (coords.), *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza Editorial (Col. Ciencias Sociales. El libro universitario), Madrid, 1994. Pp.177
- Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, 4ª ed., IFE (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática), México, 2001.
- Zovatto, G. Daniel, “Dinero y política en América Latina. Una visión comparada”, en *Cuadernos de Ciencias Sociales*, núm. 130, Flacso Sede Costa Rica, mayo de 2004, Pp. 85

## Documentos

### *México*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007 y 2010.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2007 y 2010.

### *España*

Ley Orgánica del Régimen Electoral General, 1985.

Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, 2007.

## Artículos de Internet

Baca Olamendi, Laura. “Léxico de la política.” en:  
[http://books.google.com/books?id=QK79r\\_mPPG8C&pg=PA261&lpg=PA261&dq=Financiamiento+y+fiscalizaci%C3%B3n+de+los+recursos+de+los+partidos+pol%C3%ADticos+en+Espa%C3%B1a&source=bl&ots=Lk1szoPB6K&sig=-Ou56eWpGNBmnB7IaLxIx5Q-P\\_w&hl=es&ei=k0OLTeLGBY\\_WtQOPg6SfCg&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=9&ved=0CFcQ6AEwCA#v=onepage&q=Financiamiento%20y%20fiscalizaci%C3%B3n%20de%20los%20recursos%20de%20los%20partidos%20pol%C3%ADticos%20en%20Espa%C3%B1a&f=false](http://books.google.com/books?id=QK79r_mPPG8C&pg=PA261&lpg=PA261&dq=Financiamiento+y+fiscalizaci%C3%B3n+de+los+recursos+de+los+partidos+pol%C3%ADticos+en+Espa%C3%B1a&source=bl&ots=Lk1szoPB6K&sig=-Ou56eWpGNBmnB7IaLxIx5Q-P_w&hl=es&ei=k0OLTeLGBY_WtQOPg6SfCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=9&ved=0CFcQ6AEwCA#v=onepage&q=Financiamiento%20y%20fiscalizaci%C3%B3n%20de%20los%20recursos%20de%20los%20partidos%20pol%C3%ADticos%20en%20Espa%C3%B1a&f=false)

Díaz-Santana Castaños, Héctor. “Experiencia con el financiamiento de los partidos políticos en España.” Colección: Reforma del Estado Vol. 1, en:

[http://www.google.com.mx/#hl=es&pq=diaz%20santa%20financiamiento%20a%20partidos%20politicos&xhr=t&q=hector+diaz+santana+experiencia+con+el+financiamiento&cp=53&pf=p&scient=psy&source=hp&aq=f&aqi=&aql=&oq=hector+diaz+santana+experiencia+con+el+financiamiento&pbx=1&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.&fp=9fed65a0ca347186](http://www.google.com.mx/#hl=es&pq=diaz%20santa%20financiamiento%20a%20partidos%20politicos&xhr=t&q=hector+diaz+santana+experiencia+con+el+financiamiento&cp=53&pf=p&scient=psy&source=hp&aq=f&aqi=&aql=&oq=hector+diaz+santana+experiencia+con+el+financiamiento&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.&fp=9fed65a0ca347186)

García Laguardia, Jorge Mario, “La financiación de la política en América Latina. Una visión crítica. <http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/electoral/GARCIALaguardia.pdf>

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La fiscalización a los partidos políticos. Dinero y democracia. Auditoría Superior de la Federación”, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, 2003. Versión en línea:  
<http://asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rc6.pdf>

Infante, José María, “Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos”, en *Confines*, año/vol. 1, núm. 2, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Monterrey, pp. 65-78. Versión en línea:  
<http://confines.mty.itesm.mx/articulos2/InfanteJM.pdf>

Marín Leiva, Félix. “Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos en España.” en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/239/14.pdf>

Navarrete Yáñez, Bernardo, “El financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoría y a la experiencia en América Latina”.  
Disponible en: <http://www.agendapublica.uchile.cl/n6/navarrete.pdf>

Serrano Maíllo, Ma. Isabel. “La financiación de los partidos de los partidos políticos en España.” en:  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/12/not/not16.pdf>

## **Páginas de Internet**

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

[www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx)

Boletín Oficial del Estado (BOE) Núm. 160. 5 de Julio de 2007 Reforma a la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos.  
<http://www.boe.es/boe/dias/2007/07/05/pdfs/A29010-29016.pdf>