



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO. HACIA
UNA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

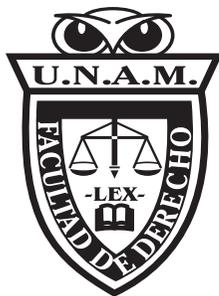
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

HIRAM OCTAVIO PIÑA TORRES



ASESOR:

DR. JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., octubre de 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Cd. Universitaria, Cd. Mx., 11 de octubre de 2019.

**M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **PIÑA TORRES HIRAM OCTAVIO** con número de cuenta 31204776-6 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO. HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. José de Jesús Orozco Henríquez**.

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

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

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

DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades,
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, México, D.F.

DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y Amparo de la
Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México
Presente

Distinguido Director:

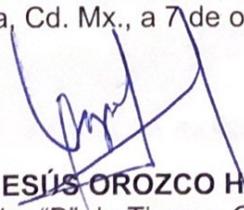
Me permito informar a usted que, con base en su amable autorización, he concluido la dirección de la tesis profesional que para optar por el grado de Licenciado en Derecho presenta el alumno **HIRAM OCTAVIO PIÑA TORRES**, con número de cuenta **312047766**, intitulado "**FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO. HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL**".

Después de trabajar sobre el particular con el interesado, estimo que la última versión de su trabajo de tesis, que corre adjunta, satisface los requisitos establecidos en la legislación universitaria para este tipo de trabajos recepcionales.

Con base en lo anterior, someto a su amable consideración y, en su caso, aprobación del proyecto de tesis para que el interesado pueda presentar el examen profesional correspondiente para aspirar al título de Licenciado en Derecho.

Al reiterarme a sus apreciables órdenes para cualquier aclaración o ampliación sobre el particular, hago propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi más distinguida consideración.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 7 de octubre de 2019



DR. JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ
Investigador Titular "B" de Tiempo Completo del
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

*“A todo se acostumbra uno más a
prisa de lo que nos imaginamos”*

Italo Calvino

*A Octavio y Esther,
gracias por estar siempre a mi lado,
su cariño, apoyo y paciencia.*

*A Carmen,
porque hermana más generosa no es
posible.*

*A Luis,
por enseñarme el valor del trabajo y la
disciplina en el estudio.*

*A la Universidad Nacional Autónoma
de México y a su Instituto de
Investigaciones Jurídicas, gracias por
la oportunidad de desarrollo
intelectual y académico.*

*A la Facultad de Derecho,
por abrirme las puertas de sus aulas.*

*Al Dr. Jesús Orozco,
maestro y ejemplo de vida, gracias
por la confianza depositada y por la
oportunidad brindada de colaborar
junto a él por cuatro años llenos de
aprendizaje. Gracias por la
oportunidad de desarrollo humano y
profesional.*

*Al Dr. Enrique Aguirre,
por su acompañamiento y atención
que hicieron posible la culminación de
mi proyecto de tesis.*

*Al Dr. Ignacio Carrillo,
por su apoyo durante mi estadía en el
Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la UNAM.*

*A Cristóbal, Óscar, Alejandro y
Ximena,
por su amistad y compañía en los
momentos más difíciles.*

*A Eduardo y Karen,
en quienes encontré más que solo
amistad.*

*A Edgar, José Luis, Andrés y Cristian,
y demás amigos que me
acompañaron a lo largo de mi estadía
en la Facultad de Derecho.*

*A Victoria,
gracias por acompañarme a lo largo
de este proceso y evitar que
claudicara en esta empresa.*

*A ti, Alebrije de fuego,
faro de luz en medio de penumbras.*

**FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO.
HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. BASES CONSTITUCIONALES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO	1
A. Marco conceptual y nociones básicas.....	1
B. Clasificaciones del financiamiento político	8
1. <i>Según el origen de los recursos</i>	9
a) Financiamiento público	9
b) Financiamiento privado	13
c) Financiamiento mixto	17
2. <i>Según la naturaleza de los recursos</i>	18
a) Financiamiento político directo.....	19
b) Financiamiento político indirecto	21
C. Importancia de un régimen constitucional y legal apropiado	22
D. Problemáticas y desafíos respecto al financiamiento político	28
1. <i>Monto del financiamiento público directo</i>	29
2. <i>Propaganda y acceso a medios de comunicación</i>	32
3. <i>Uso de recursos de procedencia ilícita</i>	34
4. <i>Límites en el uso de recursos</i>	36
5. <i>Transparencia, fiscalización y sanciones</i>	39
6. <i>Conflictos con derechos y libertades</i>	41
CAPÍTULO II. EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN EL DERECHO COMPARADO	45
A. Chile. Un sistema renovado	45
1. <i>Antecedentes y surgimiento de un SFP</i>	46

2.	<i>Marco jurídico y situación presente del SFP</i>	51
3.	<i>Retos y perspectivas</i>	57
B.	España. (Des)Confianza, dinero público y corrupción	58
1.	<i>¿Por qué España?</i>	59
2.	<i>Estructura básica del SFP español</i>	60
3.	<i>Asuntos por resolver</i>	67
C.	Reino Unido. ¿Transparencia o indebida influencia del dinero privado?	69
1.	<i>Breve panorama</i>	71
2.	<i>Estructura y características del SFP británico</i>	72
3.	<i>¿En qué y cómo se gasta?</i>	78
D.	Francia. Una autoridad especializada y un peculiar sistema sancionador..	81
1.	<i>Características esenciales del SFP francés</i>	82
2.	<i>Un órgano especializado... pero débil aún</i>	84
3.	<i>Sanciones a partidos y candidatos</i>	88
E.	Principales lecciones	90

CAPÍTULO III. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO **93**

A.	Evolución Histórica	93
1.	<i>De 1977 y la apertura política a los primeros intentos por regular el financiamiento político (1994)</i>	94
2.	<i>De la búsqueda de condiciones de equidad a un modelo cada vez más complejo y restrictivo (1996 a 2014)</i>	102
B.	Financiamiento de partidos políticos a partir de 2014 y el falso abaratamiento de la vida política	109
1.	<i>Financiamiento Público</i>	112
a)	Clasificación Legal	113
1)	Sostenimiento de actividades ordinarias permanentes	113
2)	Gastos de procesos electorales	114
3)	Actividades específicas	115
b)	Financiamiento Directo	115
c)	Financiamiento Indirecto	117

2.	<i>Financiamiento Privado</i>	120
a)	Clasificación legal	121
b)	Restricciones y controles ¿que funcionan? El impacto del dinero ilícito en el SFP mexicano	123
C.	Financiamiento de las candidaturas independientes	125
D.	Financiamiento de los órganos y los procesos electorales	127
CAPÍTULO IV. HACIA UN NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO		142
A.	¿Qué está mal? ¿Qué hay por corregir? ¿Cómo mejorar?	143
1.	<i>Fortalezas del sistema de financiamiento político en México</i>	145
2.	<i>Debilidades y áreas de oportunidad</i>	147
B.	Propuesta de reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Un cambio necesario en el SFP	150
1.	<i>Sobre el financiamiento directo</i>	152
2.	<i>Sobre el financiamiento indirecto</i>	156
3.	<i>El papel de las sanciones no monetarias como garantes del SFP</i>	160
C.	El camino hacia una Ley General del Sistema de Financiamiento Político	163
CONCLUSIONES		169
BIBLIOGRAFÍA		176

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de una idea clara: es necesario regular el ingreso y gasto de los recursos a los cuales tienen acceso los distintos actores políticos, desde partidos y candidatos hasta las distintas autoridades electorales. De esta forma, el objeto de esta obra se reduce a analizar los componentes de los denominados Sistemas de Financiamiento Político (SFP) para así poder detectar los principales problemas del caso mexicano y poder otorgar algunos trazos de posibles soluciones a los mismos.

El interés de quien escribe por estudiar la regulación de la relación entre dinero y política nace durante los trabajos previos a la celebración del XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional celebrado en febrero de 2017 en la Ciudad de México. Con motivo de la oportunidad que el Doctor José de Jesús Orozco Henríquez me ha brindado hasta la fecha de apoyarle en distintas tareas de investigación, me sería posible detectar en la ocasión referida, con datos que son complementados y ofrecidos al lector a lo largo del tercer capítulo, el problema que se busca atender con este trabajo y que resulta lacerante para muchos mexicanos: el cada vez más elevado costo de la democracia en México, que, año con año, ante la opinión pública encuentra su mayor culpable en los recursos públicos que son otorgados a los partidos políticos.

En ese tenor, es innegable que el interés y la necesidad por reformar la estructura actual del SFP con el tiempo han ido en aumento en México. Prueba de ello son las más de 40 iniciativas de reforma constitucional y legal, que, aunque han resultado infructuosas, reflejan la insatisfacción con su actual diseño.ⁱ Recientes chispas que han avivado la discusión sobre el tema fueron el sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017, así como los resultados del proceso electoral federal 2017-2018. El primero, llevaría a algunos partidos políticos a renunciar a parte de su financiamiento público para reintegrar su valor monetario a la tesorería de la federación con la finalidad de destinarlo a labores de reconstrucción; otros, optarían

ⁱ STRATEGIA ELECTORAL, “Iniciativas para reducir el financiamiento a los partidos políticos”. Consultado el 20 de septiembre de 2019 en: <http://strategiaelectoral.mx/2018/08/27/reduccion-al-financiamiento-de-los-partidos-politicos/>

por polémicos mecanismos para destinar recursos que serían motivo de investigación y discusión por el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El segundo acontecimiento, traería dentro de las iniciativas de reforma del partido mayoritario en las Cámaras del Congreso la reducción del 50 por ciento del financiamiento público directo asignado a los partidos políticos.ⁱⁱ Sin embargo, dicha iniciativa, al igual que otras tantas, carece de un análisis amplio sobre los efectos que una disminución de dichas proporciones pudiera acarrear sobre la estabilidad del sistema de partidos existente. Al efecto, el presente trabajo pretende recordar ciertos parámetros mínimos que deben guardarse en el diseño, o rediseño, del marco normativo del SFP.

Por otra parte, es importante aclarar, que a lo largo de este trabajo no serán abordados a profundidad los distintos esquemas de fiscalización de los recursos de los que disponen partidos y candidatos a cargos de elección popular. Si bien su estructura forma parte del diseño de todo SFP, debido a su complejidad y especialidad se consideró que su estudio merece ser objeto de un trabajo especializado en dicha materia.

En ese sentido, en el primer capítulo de este trabajo define con claridad nuestro objeto de estudio y ofrece una perspectiva general sobre el diseño de los SFP, abre el camino para comprender los desafíos a los que de manera general se puede enfrentar cualquier país, los factores que pueden determinar su diseño y aquellos parámetros mínimos que pueden ser considerados como “esenciales” en el diseño de cualquier SFP. Asimismo, deja establecida la necesidad de contar con un régimen constitucional adecuado que permita la correcta regulación de la relación entre dinero y política.

Señala José Woldenberg que “[u]no tiende a creer, de manera inercial, que lo que es, es lo natural. No solemos reparar que, si bien las legislaciones en materia electoral son construcciones singulares, marcadas por contextos específicos y retos puntuales, las necesidades que tratan de atender suelen aparecer, literalmente, en

ⁱⁱ Iniciativa de reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos suscrita por los diputados Tatiana Clouthier Carrillo y Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena. Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5231-IV, martes 5 de marzo de 2019

todo el mundo”.ⁱⁱⁱ Al efecto, el segundo capítulo, aborda desde una perspectiva comparada la estructura y características en particular de cuatro SFP. Y aunque pudiera parecer que el trabajo se aleja del entorno social debido a no enfocarse mayormente en casos latinoamericanos (naturalmente pensados como nuestros pares), el estudio de los países seleccionados (Chile, España, Reino Unido y Francia) atiende a problemáticas en común encontradas y al hallazgo de políticas particulares que se considera pueden ayudar a darles una atención adecuada. En ese tenor, el mismo capítulo, busca exponer la experiencia encontrada ante distintos marcos regulatorios según distintos principios o derechos que han sido protegidos según las condiciones culturales, históricas y sociales en particular, concluyendo con un corolario que rescata de cada uno aspectos útiles para los efectos de este trabajo.

En contraposición, el tercer capítulo ofrece un análisis histórico y descriptivo de la evolución del SFP en México. Partiendo de las primeras reformas en materia político-electoral, describe la evolución que el marco regulatorio en la materia ha experimentado a lo largo de más de 40 años de reformas constitucionales y legales, para, finalmente, abordar el estado actual del SFP más allá de las disposiciones legales que lo integran. Cabe destacar, y como se hizo referencia con anterioridad, a lo largo de este mismo capítulo se ponen a disposición del lector datos respecto al origen de los recursos públicos y privados de partidos políticos y autoridades electorales que pueden ayudar a comprender de mejor manera el estado que guarda el SFP mexicano y el porqué se presume necesaria una reforma que lo rediseñe.

Finalmente, el cuarto y último capítulo de este trabajo marca aquellos puntos que se consideran de necesaria atención ante una eventual reforma al sistema de financiamiento político vigente. En este capítulo se aterrizan especialmente tres propuestas que pretenden dar solución a los problemas detectados y señalados a su comienzo: (1) aumentar el costo de transacción para aquellos sujetos infractores de las normas que dan forma al sistema de financiamiento establecido mediante la

ⁱⁱⁱ WOLDENBERG, José, Intervención durante la presentación del libro “Justicia electoral comparada de América Latina”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 18 de junio de 2019

imposición de sanciones no monetarias, (2) reformar el texto del artículo 41 constitucional en lo concerniente al financiamiento y prerrogativas de que gozan los partidos políticos y (3) consolidar todas aquellas disposiciones relativas a la estructura del SFP en una Ley General que facilite su aplicación.

Si bien las expectativas en el ámbito nacional pueden apuntar hacia la elaboración de una fórmula que solucione los problemas actuales del elevado gasto por parte de los distintos actores políticos, la realidad, a lo largo de la investigación realizada, nos llevó a vislumbrar la limitada posición en la que nos encontramos al abordar la problemática exclusivamente desde una óptica jurídica. En ese sentido, debido a la complejidad de nuestro objeto de estudio, debemos mencionar que este trabajo encuentra su limitante en la necesidad de una visión interdisciplinaria que incluya a disciplinas económicas y permita analizar a través de la elaboración de modelos las posibles consecuencias de aplicar determinadas fórmulas a un SFP.

Señalado lo anterior, este trabajo ofrece un diagnóstico sobre las problemáticas que se deben atender en el caso mexicano y enlista algunas acciones que deben ser tomadas para comenzar su debida atención. Sin embargo, en cuanto a encontrar una fórmula para la asignación del financiamiento directo, se limita a señalar aquellos parámetros mínimos que deben ser tomados en cuenta en su elaboración; ya que se arriba a la conclusión de la necesidad de dar prioridad a los criterios técnicos y no políticos en su diseño.

Lo único que resta por señalar hasta este momento es hacer énfasis en el papel que una adecuada regulación en materia de financiamiento político puede llegar a desempeñar en una democracia. Si el trabajo en el diseño del modelo de financiamiento es llevado a buen puerto, puede ayudar a mejorar la percepción de los ciudadanos respecto de la democracia como forma de gobierno, así como a incentivar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Por el contrario, si se fracasa en su adecuado diseño e implementación sus efectos pueden resultar nocivos para el sistema democrático en su conjunto, favoreciendo la cooptación de los espacios públicos por grupos con intereses meramente económicos, quebrantándose así el principio básico que debe regir a toda democracia “*one man, one vote*”.

CAPÍTULO I. BASES CONSTITUCIONALES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

A. Marco conceptual y nociones básicas

Los partidos políticos son vitales para la existencia de un estado democrático, y estos necesitan de recursos para sostener sus actividades, entendido esto, podemos pensar claramente en la inevitable relación entre dinero y política. En ese sentido, a partir de comienzos del siglo XX surgió la inquietud de los gobiernos de regular y, con ello, limitar el impacto de aquél en ésta. Como bien apunta Daniel Zovatto en algunos de sus trabajos, esta tendencia surge en Latinoamérica y es recuperada en Europa en un intento por separar al poder económico de la elección de los representantes elegidos mediante el voto de los ciudadanos.¹ Muestra de lo anterior podemos encontrarla en la base de datos de IDEA Internacional, que nos permite constatar la existencia en la actualidad de regulaciones sobre la materia en al menos 180 países.²

Para abocarnos al estudio de los sistemas de financiamiento político y examinar el modelo vigente en México, es menester identificar con claridad nuestro objeto de estudio. Así, cabe recordar las definiciones brindadas por distintos autores sobre conceptos tales como financiamiento político y financiamiento electoral, mismos que tienen similitudes y diferencias, inclusive, sin que haya consenso sobre la delimitación de cada uno de ellos.

Así, para Daniel Zovatto, “el financiamiento político se entiende como la política de ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto para sus actividades

¹ Vid. ZOVATTO, Daniel, “El financiamiento político en América latina”, Argentina, *Studia Politicæ*, núm. 40, primavera – verano 2016 – 2017; “El Financiamiento Electoral: Subvenciones y gastos” en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, 2a ed., México, FCE, IIDH, Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, IFE, 2007; CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, “El costo de la democracia: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, *Informe Política*, julio 2015

² La base de datos de IDEA Internacional sobre “Financiamiento político” se publica por primera vez en 2003, teniendo su última actualización en 2018, y recoge información respecto de cuatro rubros principales: a) Prohibiciones y límites en los ingresos de origen privado, b) Financiamiento público, c) Regulaciones al gasto y d) Reportes, supervisión y sanciones. Puede ser consultada en: <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

electorales como permanentes”.³ Para Delia Ferreira, el financiamiento político “se refiere a la problemática relacionada con el origen, destino, manejo y fiscalización de los recursos utilizados por los partidos para el sostenimiento de su actividad ordinaria y los recursos invertidos por partidos y candidatos durante las campañas”.⁴

De igual manera, Magnus Ohman se pronuncia al respecto y señala que “En términos generales, *financiamiento político*, hace referencia a todo el dinero existente en el proceso político”, y puntualiza, “hac[iendo] hincapié en los asuntos más estrechamente relacionados con el proceso de la democracia electoral [...] definimos financiamiento político como el financiamiento (legal e ilegal) de las actividades en curso de los partidos políticos y de las campañas electorales (en concreto, las campañas de candidatos y partidos políticos, aunque también de terceros).⁵

En ese sentido, algunos otros autores se han acercado a nuestro objeto de estudio a través de conceptos tales como financiamiento de la política, financiamiento electoral o financiamiento de los procesos electorales, financiamiento de los partidos políticos, financiamiento de la democracia y financiamiento de las campañas electorales. En algunos casos las definiciones no son lo suficientemente amplias y en otras son demasiado vagas como para enmarcar adecuadamente nuestro objeto de estudio, sin embargo, resulta pertinente detenernos en estos conceptos.

Como algunos de éstos lo adelantan, solo hacen referencia a una parte específica de nuestro objeto de estudio. Así, ciertos conceptos establecen con claridad que el financiamiento de las campañas electorales solo se refiere a los recursos que reciben partidos y candidatos durante una parte del proceso electoral, en específico, el periodo de campañas, razón por la cual consideramos que dicho concepto no abarca todo el universo de nuestro estudio.

³ ZOVATTO, Daniel, “El financiamiento político en América latina”, *Op. Cit.*, p. 10

⁴ FERREIRA, Delia, “Financiamiento Político”, en Diccionario Electoral, t. I., 3a ed., Costa Rica, México, IIDH, CAPEL, TEPJF, 2017, p. 411

⁵ OHMAN, Magnus, “Introducción al financiamiento político”, en FALGUERA, Elin *et al.*, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, Suecia, IDEA Internacional, TEPJF, 2015, p. 2

Como señala Humberto Njaim, hablar de financiamiento de la política nos lleva a incluir tanto al financiamiento de los procesos electorales como al financiamiento de los partidos políticos. Involucra conocer “las formas como las sociedades enfrentan la dificultad de lograr y aportar recursos para el funcionamiento mismo del sistema político, y cómo los actores del sistema, a su vez, organizados o no organizados, resuelven, en su propio nivel, el problema de lograr dedicarse eficazmente a la política”, y continúa, “no es sino un caso especial de la utilización de recursos escasos presentes que serán retribuidos con beneficios futuros [...] se trata de la existencia de objetivos que se quieren lograr, de la constatación de que su logro es costoso y de la creación de incentivos para que surjan formas de enjugar tales costos”, para concluir, “el financiamiento de la política forma una sección fundamental de la teoría de la democracia”.⁶

A pesar de una aparente similitud, al hablar de financiamiento de la política estaremos englobando también a lo que nosotros concebimos como financiamiento político. De esta forma, el financiamiento de la política escapa del universo normativo y haya cabida dentro de la teoría política, mientras que el financiamiento político no deja de ser exclusivamente la regulación del uso del dinero utilizado por los actores políticos plasmada en el sistema normativo de los Estados.

Adicionalmente, es relevante hacer referencia al concepto de financiamiento de los partidos políticos. Al respecto, Hugo Alfonso Muñoz señala que consiste en el conjunto de recursos económicos otorgados a los partidos políticos para que puedan cumplir con los fines previstos en el ordenamiento jurídico, precisando que el financiamiento de los partidos políticos debe sujetarse a los principios de publicidad en la contabilidad y el origen de los fondos, respeto de los derechos de los militantes, austeridad, legalidad, igualdad y proporcionalidad de oportunidades entre los participantes a su acceso, así como de libertad. Es conveniente esclarecer el alcance de cada uno de ellos debido a su aplicación no solo a los partidos políticos

⁶ NJAIM, Humberto, “Financiamiento de la política”, en *Diccionario Electoral*, t. I, México, UNAM, IJJ, TEPJF, IFE, IIDH-CAPEL, 3a ed., 2003 p. 552

sino a candidatos y, en algunos casos, autoridades electorales en el ejercicio de sus recursos:⁷

- *Publicidad en la contabilidad y origen de los recursos.* Que los partidos políticos y candidatos mantengan una política de publicidad y transparencia respecto de los recursos que obtienen permite no solo conocer el monto de los recursos con que cuentan para el desarrollo de sus actividades sino también las fuentes. De esa forma, pueden hacerse de conocimiento público los intereses que impulsan cada partido o candidatura, lo cual se traduce en eliminar la asimetría en la información con que cuentan los ciudadanos, lo que a su vez les permite tomar una mejor decisión con relación a qué partido o candidato brindarán su apoyo.

Asimismo, es importante que las autoridades electorales, en tanto órganos públicos, mantengan una política proactiva de transparencia en cuanto al manejo de sus recursos. Con ello, no solo se da cumplimiento a las obligaciones de transparencia a las que pudieran estar sujetas, sino también puede abonarse a la buena imagen de los cuerpos encargados de organizar las elecciones o de solucionar las controversias en materia electoral.

- *Austeridad.* La austeridad en el gasto de partidos políticos, candidatos y autoridades electorales es un punto central que debe atenderse para que el sostenimiento de la democracia no se convierta en sinónimo de prodigalidad. Aunado a ello, mantener partidos, candidatos y autoridades que hacen buen uso de los recursos, en especial de aquellos de origen público, les permite ser percibidos como actores sensibles con las necesidades de los ciudadanos, aspecto importante en sistemas democráticos que aún no se encuentran completamente consolidados.

⁷ Cfr. MUÑOZ, Hugo Alfonso, "Financiamiento de los partidos políticos", en *Diccionario Electoral*, t. I, México, UNAM, IJ, TEPJF, IFE, IIDH-CAPEL, 3a ed., 2003, pp. 570 y 571

- *Legalidad de ingresos y egresos.* Resulta de vital importancia para el fortalecimiento del sistema de partidos y de la democracia que los partidos políticos cuenten con la cantidad suficiente de recursos que les permita desarrollar sus actividades ordinarias y de campaña, sin embargo, dichos recursos deben sujetarse a provenir de las fuentes que la ley les permite. Aquellos recursos de origen público que reciben partidos y candidatos en ningún caso deben tener su origen en entidades de la administración pública, funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones o cualquier otra fuente o actividad que implique desvíos del presupuesto público. También es relevante que los partidos políticos puedan obtener recursos de origen privado como medio de conexión con la ciudadanía y siempre y cuando los intereses detrás de dichos recursos sean legítimos, es decir, el financiamiento de origen privado no podrá tener su fuente en actividades ilícitas.

Los sujetos partícipes en el sistema electoral –partidos políticos y candidatos–, en tanto reciban recursos de origen público, se encuentran obligados a ejercerlos en las actividades que la ley les permite. Cabe añadir que dicha obligación se mantiene aun cuando se trate de recursos obtenidos por medios privados, ya que se trata de sujetos que buscan obtener el voto de los ciudadanos para ostentarse como depositarios del poder público. De no observarse que el gasto se realice dentro de los márgenes de la ley se corre el riesgo de encontrarnos ante conductas que vulneren la libertad plena en el ejercicio del voto o la igualdad de condiciones para acceder a un cargo público.

- *Igualdad y proporcionalidad en el acceso.* Para mantener un sistema de partidos fuerte, es importante garantizar un piso mínimo de condiciones de la competencia entre los partidos que concurren a la arena electoral. Parte fundamental de dichas condiciones lo constituyen los recursos con los que cuentan para desarrollar sus actividades, elaborar propaganda, hacer llegar a los electores su plan de gobierno, etcétera. Si a los partidos y candidatos

no se les permite partir de la misma línea de salida, eventualmente se corre el riesgo de que una sola opción política sea la que obtenga el triunfo en las elecciones, o bien, de que se impida el surgimiento de nuevas expresiones políticas con posibilidades reales de acceder a los puestos de elección popular.

En ese tenor, también cobra relevancia la forma como los recursos que son otorgados por el Estado sean distribuidos; para quienes participan en el sistema electoral, deben existir garantías en conocer dicho procedimiento. La fórmula sobre cómo se distribuyan los recursos públicos debe estar expresamente prevista en la ley, garantizar condiciones de igualdad entre quienes forman parte del sistema de partidos y, en un ánimo de recompensar a quienes obtienen el mayor apoyo del electorado, repartir parte de dichos recursos de forma proporcional entre los contendientes.

- *Libertad en el acceso.* Los partidos políticos deben tener la oportunidad de obtener recursos adicionales a los de origen público. En tanto que los partidos políticos no solo son entidades de interés público sino también representan intereses y la forma de pensamiento de grupos en particular, debe brindárseles la oportunidad de obtener el apoyo de quienes comulgan con dichos intereses siempre y cuando sean legítimos y no signifiquen transgresiones de la ley o alteraciones al sistema democrático que les da cabida.

- *Respeto de los derechos de los militantes.* En cuanto es derecho de los militantes de los partidos políticos conocer el origen de los ingresos que lo sostienen, así como el destino de los recursos con los que cuenta el partido. Garantizar este derecho permite que los militantes ejerzan una labor de vigilancia al interior de los partidos políticos, por lo que resulta fundamental que los partidos políticos cuenten con los mecanismos que permitan el ejercicio de este derecho. En su defecto, la legislación que regule la justicia

electoral en cada país debe permitir que los militantes tengan acceso a dicha información como parte de la protección a sus derechos.

Como puede observarse, en efecto, la mayoría de los principios desarrollados no solo son aplicables a los recursos que les son otorgados a los partidos políticos. Así, por ejemplo, las autoridades electorales también deben manejar los recursos con los que cuentan con austeridad y publicidad del gasto; los candidatos a cargos de elección popular se encuentran sujetos a respetar los derechos de los militantes, tienen el derecho de obtener recursos por parte de quienes apoyan sus plataformas políticas, deben mantener la legalidad de los recursos que financian su campaña y serles garantizada la posibilidad de competir bajo condiciones mínimas que les dé oportunidades reales de acceder a los cargos en disputa.

Finalmente, cabe hacer mención a la definición que Kevin Casas y Daniel Zovatto brindan sobre los sistemas de financiamiento político (SFP):

[Son] el conjunto de normas que regulan el indispensable flujo de recursos económicos hacia el sistema político y desde este último. Es el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden actuar legalmente para obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas –tanto públicas como privadas– pueden financiar esas actividades. Asimismo [...] define los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación de ese marco normativo.⁸

Señalado lo anterior, debemos insistir en incluir en la necesidad de incluir como parte de nuestra definición, no solo a partidos políticos sino además a agrupaciones políticas, candidatos independientes, o de partido, e incluso a las autoridades electorales, bajo el entendido de que todos y cada uno de los actores señalados en el desarrollo de sus actividades necesitan de recursos económicos. Recursos que necesitan ser vigilados, controlados y fiscalizados en ánimo de

⁸ CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, "El financiamiento político en América Latina. Entre la leche materna y el veneno", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, 2012, p. 17

permitir a los ciudadanos conocer con claridad las posiciones y funcionamiento de cada uno de ellos.

Siendo así, para los efectos de este trabajo, cabe considerar al financiamiento político como la política regulatoria seguida por los Estados, plasmada en el conjunto de normas, principios y resoluciones de las autoridades electorales, encaminada a controlar y vigilar el uso de los recursos por parte de los actores electorales –partidos y agrupaciones políticas, candidatos y autoridades electorales– y terceros para el desarrollo de sus actividades políticas.

B. Clasificaciones del financiamiento político

Si bien ya hemos expresado nuestro concepto de financiamiento político, es necesario, con fines doctrinales, recurrir a las distintas clasificaciones que se tienen con base en diversos criterios para entender el fenómeno del financiamiento político. En específico, recurriremos a dos clasificaciones de carácter esencial: aquella que clasifica el financiamiento político según el origen de los recursos que llegan a manos de partidos políticos y candidatos y la que lo clasifica según la naturaleza de tales recursos.

Aunque se ha hecho referencia al financiamiento de las autoridades electorales como parte del universo que conforma a un sistema de financiamiento político, debido a su naturaleza misma como órganos del poder público, resultaría ocioso incluir su financiamiento como parte de alguna clasificación. De igual manera, es necesario hacer mención de que, si bien el costo de la democracia puede verse alterado por los recursos destinados a la organización de las elecciones, la mayor parte del gasto recae en los partidos políticos y candidatos. Es por esto que las clasificaciones a continuación desarrolladas se enfocan en estos últimos actores mencionados.

1. Según el origen de los recursos

Siguiendo los criterios sostenidos por Daniel Zovatto, en primer término, nos encontramos con una clasificación que privilegia el origen de los recursos empleados por partidos y candidatos donde contamos con tres tipos de financiamiento: financiamiento público, financiamiento privado y financiamiento mixto.⁹

Como bien señala Magnus Ohman, los Estados van a elegir el tipo de financiamiento, según los objetivos y visión política de cada uno de ellos. No existe una regulación ideal en materia de financiamiento político que sea solución para todos los sistemas electorales. A pesar de dicha heterogeneidad previsible, sí podemos señalar algunos elementos que el mismo Ohman bien apunta como factores para decidir la prevalencia de un tipo de financiamiento sobre otro, estos son: la concepción de los partidos políticos y candidatos como entidades privadas o como entidades públicas; vislumbrar a los partidos políticos como organizadores de campañas o como parte integral del proceso democrático, incluido el no electoral; pensar en la intervención estatal en la política como algo inherentemente dañino o necesario y deseable; y la visión de los candidatos como representantes exclusivos de su partido político o como representantes de intereses de la sociedad en general.¹⁰

a) Financiamiento público

Tal y como su nombre deja entrever, denominaremos “financiamiento público” a todos los recursos, en monetario, prerrogativas, beneficios o exenciones fiscales o subvenciones, que sean otorgados por parte del Estado a partidos o candidatos para el desarrollo de sus actividades ordinarias o de campaña.

⁹ Cfr. ZOVATTO, Daniel, “El financiamiento electoral. Subvenciones y Gastos”, *Op. Cit.*, p. 754

¹⁰ Cfr. OHMAN, Magnus, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, en FLAGUERA, Elin *et al.* (eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, Suecia, IDEA Internacional, TEPJF, 2015, p. 17

Como bien apunta Daniel Zovatto, a lo largo de la historia han sido diversos los motivos por los cuales los Estados han optado por hacer prevalecer este tipo de financiamiento sobre los otros. Por ejemplo, América Latina se posicionó como pionera en otorgar a los partidos políticos y candidatos dinero o distintas clases de recursos o subvenciones financiadas por el Estado con el propósito de combatir, limitar y disminuir la influencia de intereses particulares sobre los partidos y candidatos electos en sus actividades partidarias o de ejercicio de la función pública –a dicha tendencia se incorporarían los países de la Europa Continental–. Uruguay (1928) se convertiría en el primer estado en contemplar dentro de su legislación otorgar dinero de forma directa a los partidos políticos; a mediados de siglo, Costa Rica (1956) se sumaría a la tendencia de provisión de subsidios directos a la actividad política; Argentina (1957) optaría por otorgar financiamiento indirecto a los partidos políticos. Los últimos países latinoamericanos en otorgar recursos públicos serían Bolivia, Panamá y República Dominicana (1997).¹¹

Adicionalmente, puede darse cuenta de regímenes y modelos de financiamiento en Europa que han decidido otorgar una gran cantidad de recursos públicos y que, incluso, en palabras de Graeme Orr, se acercan a un financiamiento público completo, tal es el caso de Bélgica –que para 2009 el ochenta por ciento de los ingresos partidarios eran atribuibles al financiamiento público–, República Checa –cuyo financiamiento público alcanzó cifras de 35 millones de euros para 2010–, Dinamarca –cuyos partidos dependen hasta en un setenta y seis por ciento de los ingresos que les otorga el Estado–, Alemania –que por mandato legal impide que más de la mitad de los recursos partidarios sean de origen privado, y en donde se encuentran partidos a nivel nacional cuyos ingresos de origen público representan hasta el setenta por ciento–, Hungría –en donde los ingresos públicos son en promedio el cincuenta y ocho por ciento de los recursos partidarios, alcanzando porcentajes de hasta el noventa y ocho por ciento–, entre otros tantos.¹²

¹¹ Cfr. ZOVATTO, Daniel, “El financiamiento electoral. Subvenciones y Gastos”, *Op. Cit.*, pp. 754 y 755

¹² Cfr. ORR, Graeme, “Full public funding: cleaning up parties or parties cleaning up?”, en MENDILOW, Jonathan y PHÉLIPPEAU, Eric (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 88-90

Como puede verse, no solo en la región latinoamericana se decidió darle un importante impulso al financiamiento público. Sin embargo, el caso latinoamericano llama la atención ya que la mayor motivación vino bajo la concepción de que los partidos políticos son esenciales para la consolidación de Estados democráticos representativos; se llegó a considerar –durante lo que Samuel Huntington denominaría como “la tercera ola democratizadora”, que venía a dejar atrás las dictaduras militares en la región– que es obligación de los Estados garantizar a los partidos políticos los recursos materiales necesarios para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña, a fin de garantizar su institucionalización y fortalecimiento.¹³

No obstante lo anterior, los mecanismos previstos para subsidiar la actividad de partidos políticos y candidatos comenzaron a ser objeto de preocupación y revisión en la región que fuera pionera en su implementación. Así, para comienzos del siglo XXI, durante la Asamblea General Extraordinaria de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebrada el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú, sería aprobada la Carta Democrática Interamericana (en adelante, la Carta Democrática). Dicho ordenamiento, además de ser un instrumento a través del cual los Estados latinoamericanos reafirmaron su compromiso con la consolidación de la democracia en la región, en él plasmarían diversas inquietudes compartidas por el futuro de la democracia y el desarrollo de los derechos humanos.

En ese sentido, dentro del artículo 5o de la Carta Democrática, conscientes del ya creciente problema que significaba el alto costo de las campañas y el financiamiento a los partidos, los Estados manifestaron que “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”. Con relación a tal disposición, cabe deducir la necesidad de abaratar el costo de la democracia –en tanto recursos otorgados a partidos políticos para actividades ordinarias y campañas electorales,

¹³ Cfr. ZOVATTO, Daniel, “El financiamiento electoral. Subvenciones y Gastos”, *Op. Cit.*, pp. 754 y 755

así como a candidatos y autoridades electorales—, pero de manera tal que no sean debilitados los sistemas de partidos que permiten el desarrollo de elecciones libres y competitivas.

Si bien el financiamiento público surge como consecuencia de la regulación del financiamiento privado, es necesario que este tenga una regulación igualmente adecuada para que los objetivos de su otorgamiento puedan ser plenamente cumplidos. Entre los objetivos encontramos: (1) garantizar el acceso de todas las fuerzas políticas a un mínimo de recursos que les permita hacer llegar su mensaje al electorado, de tal manera que el elector tenga a su alcance una mayor y mejor oferta de programas de gobierno; (2) permitir la obtención de recursos para campañas electorales de manera tal que una virtual ventaja por parte de algún partido político no sea de tal magnitud que genere condiciones extremadamente desiguales entre los contendientes (equidad en la contienda); y, producto de la entrega de un financiamiento público generoso, (3) amenazar con su retención cuando los partidos políticos o candidatos infrinjan las restricciones impuestas sobre ingresos y gastos de campaña, o bien, cuando falten a las obligaciones de transparencia establecidas en la materia.¹⁴ Adicionalmente, y como fue señalado con anterioridad, muchos Estados han visto en el financiamiento público una herramienta diseñada con el objetivo de inhibir la influencia de grupos empresariales en la toma de decisiones de los candidatos electos o, en el peor de los casos, de grupos delictivos, ello por considerar al financiamiento público como susceptible de ser, en teoría, más transparente que aquel de origen privado.

Entre las ventajas del financiamiento de origen público es posible señalar las siguientes: (1) permite una fiscalización más rápida y eficiente de los recursos empleados en la política, partiendo del supuesto en que no hay dinero más transparente que el dinero público; (2) otorga a partidos y candidatos un piso mínimo para poder competir en las campañas electorales; (3) los partidos que se incorporan al sistema electoral tienen la posibilidad de crear estructuras básicas y dotarse de infraestructura que les permita sobrevivir a los cada vez mayores costos que entrañan a la política; (4) permite que las autoridades electorales encuentren en los

¹⁴ Cfr. OHMAN, Magnus, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, *Op. Cit.*, p.23

partidos políticos un medio para la fortalecer la educación cívica de los ciudadanos o la participación política de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad a través de la reorientación directa de los recursos públicos a actividades específicas –como lo pueden ser las actividades de investigación, capacitación o formación de cuadros, que incentiven la participación política de mujeres, personas con discapacidad, pueblos o comunidades indígenas, etcétera–; y (5) reduce, al menos en la teoría, la probabilidad de que los partidos políticos y candidatos sean influenciados por intereses ilegítimos o ilícitos mediante recursos provenientes de fuentes tales como el narcotráfico, delincuencia organizada o grupos empresariales o sindicales que buscarían con posterioridad el retorno de tal apoyo en forma de favores por parte de los candidatos electos una vez en el cargo.

Sin embargo, también existen retos a los que han requerido enfrentarse la mayoría de los modelos de financiamiento político que se sostienen ampliamente con recursos públicos. Angelo Panebianco apunta que junto con la financiación pública llegaban algunos efectos perniciosos al sistema de partidos tales como la reducción del peso organizativo de los afiliados, así como la concentración del poder en manos de los dirigentes partidistas, quienes tienen a su disposición considerables cantidades de recursos –más que cualquier cantidad a la que pudiera tener acceso algún otro adversario interno.¹⁵

b) Financiamiento privado

Por otra parte, los Estados suelen permitir que los partidos políticos y candidatos se hagan de recursos, en efectivo o en especie, provenientes de particulares, en cuyo caso cuando podemos referirnos a la existencia de un financiamiento privado. Como se ha venido señalando, la relación entre dinero y política es propia de la democracia, y la preocupación e interés en regularlo fue tema de discusión desde los albores del siglo XX en que académicos como James Kerr Pollock elaboraran los primeros trabajos sobre el impacto del dinero privado en los procesos electorales

¹⁵ Cfr. PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 2009, p. 490

y la democracia, en donde ya sostenía que “la relación entre dinero y política se ha convertido en uno de los grandes problemas de los gobiernos democráticos”.¹⁶

El financiamiento privado existió antes que el público –surgido éste como reacción para limitar el primero–. Por su naturaleza, los partidos y candidatos son organizaciones que buscan el apoyo de personas privadas, aglomeran ideales y perspectivas comunes y es, entonces, cuando funcionan como vehículo para acceder a cargos de elección popular, que se tornan en entidades de interés público. Una correcta regulación sobre la relación entre el dinero y la política es lo que permite a los Estados llevar a cabo procesos electorales transparentes, con la concurrencia de las fuerzas políticas representativas de la sociedad y, además, generar confianza en el electorado sobre las autoridades electas. Una mala regulación, ya sea que se le perciba como muy laxa o muy estricta, traerá efectos perniciosos para el sistema electoral en su conjunto, no se limitarán adecuadamente ciertos fenómenos, o bien, se corre el riesgo de tener un sistema demasiado barroco cuya aplicación sea realidad exclusivamente en el papel. Es fundamental atender a las condiciones específicas del sistema al elaborar cualquier propuesta para modificar las leyes que regulen nuestra materia.

Algunos ejemplos sobre sistemas que buscaron regular esta relación y no tuvieron el mayor de los éxitos se pueden encontrar en Estados Unidos y Túnez. Tras la llamada primavera árabe, el Estado tunecino fue a sus primeras elecciones para elegir a los miembros de su Asamblea Constituyente (2011) con un régimen de financiamiento político muy restrictivo en cuanto al financiamiento privado, a tal grado que prohibía expresamente cualquier clase de contribución proveniente de agentes privados, dependiendo de esa forma exclusivamente de recursos públicos y “autofinanciamiento”; a la postre (2014), el gobierno tunecino modificaría la ley electoral para permitir que los privados pudieran aportar recursos a los partidos

¹⁶ POLLOCK, James K. *Money and politics abroad*, Estados Unidos de América, Alfred A. Knopf, 1932, p. 1

políticos durante las elecciones aunque de manera aún restrictiva al imponer límites a las donaciones y al gasto de los partidos.¹⁷

Por otra parte, el modelo de financiamiento americano instaurado tras el escándalo *Watergate*, que buscaba incentivar a los partidos políticos a dejar de depender del dinero privado a través de poner a su disposición algunas sumas de dinero público, cayó en desuso, tanto por el Partido Demócrata como por el Partido Republicano, principalmente, porque el modelo siguió permitiéndole a los candidatos a la presidencia allegarse de enormes cantidades de dinero a través de donaciones, así como gastar cantidades igual de estratosféricas a través de los *Political Action Committees* (PACs), o, simplemente, al dejar sin regular varios aspectos tanto en la recaudación como en el gasto de los candidatos.¹⁸

Regular las aportaciones realizadas por los actores privados es quizás el eje de mayor importancia sobre el que gira cualquier modelo de financiamiento político. Los temores sobre una excesiva influencia en la política de ciertos actores privados han llevado a la gran mayoría de los Estados a establecer topes o límites a las contribuciones de origen privado, implementar políticas de transparencia y de acceso a la información, prohibiciones sobre algunos donantes –en específico las provenientes de sujetos anónimos, empresas y sindicatos, gobiernos o entidades extranjeras–, además de otras, no dirigidas a partidos y candidatos, pero sí a particulares, por ejemplo, en cuanto a la contratación de espacios en radio y televisión durante los periodos de campaña electoral.

El papel del dinero proveniente de fuentes privadas en la política depende en gran medida de cómo es que una sociedad perciba su ingreso en la política, en tanto que el dinero proveniente de fuentes privadas puede ser visto como un medio de expresión y participación legítimo de sectores de la sociedad que no desean conformar un partido político, pero cuentan con el deseo de apoyar el ideario o plan de un partido o candidato. Caso particular es el alemán, en donde les es permitido a los partidos políticos recibir dinero de fuentes privadas y estos suelen recibir

¹⁷ Cfr. OHMAN, Magnus, *Elections and reform in the birthplace of the Arab Spring*, Sunlight Foundation, 3 de diciembre de 2014. Consultado el 15 de marzo de 2019 en: <https://sunlightfoundation.com/2014/12/03/elections-and-reform-in-the-birthplace-of-the-arab-spring/>

¹⁸ Cfr. ORR, Graeme, *Op. Cit.*, p. 87

donativos, por ejemplo, de parte de la industria automotriz, siempre manteniendo buenas prácticas de transparencia sobre los montos recibidos.¹⁹

No obstante lo anterior, con frecuencia el financiamiento de origen privado es visto como un nicho en el que intereses ilegítimos pueden introducirse en la política, que parten de la idea de considerar a los partidos políticos como entes públicos que solo velan por asuntos de interés general, olvidando su naturaleza, en principio, privada. Sin embargo, más que hablar de intereses ilegítimos cabría hablar de peligros para los partidos políticos y la vida pública que pueden infiltrarse o generarse a través de contribuciones de origen privado, como lo pueden ser grupos de la delincuencia organizada o grandes consorcios empresariales en búsqueda de controlar la toma de decisiones de los gobiernos a favor de sus intereses.

Ahora bien, entre las ventajas de aquellos modelos que permiten las aportaciones de origen privado a los partidos y candidatos podemos enlistar las siguientes: (1) mayor dependencia y fortalecimiento de los nexos entre los partidos políticos y candidatos con sus militantes y/o simpatizantes; (2) existencia de una obligación moral o *enforcement* de los candidatos electos de responder a aquellos que respaldaron su campaña a través de la entrega de recursos, sensibiliza y genera un vínculo difícil de ignorar que puede actuar como incentivo para cumplir promesas de campaña; (3) puede ser factor para disminuir la probabilidad de generar una burocratización partidista, toda vez que los órganos del partido se saben obligados a hacer un uso idóneo y efectivo de los recursos otorgados por militantes y simpatizantes; (4) ayuda a mantener la identidad de los partidos, al fortalecer el peso político de sus militantes y simpatizantes y disminuir el margen de discrecionalidad de las élites dirigentes en la toma de decisiones; (5) viéndose incrementado el peso político de militantes y simpatizantes, permite fortalecer la vida interna de los partidos políticos; y (6) en caso de permitirse alguna clase de contribuciones por parte de personas morales, puede permitir al electorado conocer con claridad los intereses que apoyan a las distintas opciones políticas con las que

¹⁹ Cfr. OCDE. *Financing democracy Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, Francia, OECD Public Governance Reviews, OCDE Publishing, 2015, p. 22

cuenta, eliminando posibles asimetrías de información, ayudándole a tomar una decisión bien informada.

En todo caso, para la consecución las ventajas señaladas, es necesario que cualquier sistema que se abra a las contribuciones de origen privado venga acompañado de mecanismos adecuados de vigilancia y fiscalización de los recursos ingresados y erogados por partidos políticos y candidatos. Esta clase de modelos de financiamiento deben buscar incentivar la participación de un gran número de personas físicas que permitan a los partidos políticos financiarse a través de contribuciones de montos pequeños, pues es con la dependencia entre partidos políticos y sus militantes y simpatizantes que puede generarse un círculo virtuoso que, al mismo tiempo que fortalece a los partidos, aumenta la participación ciudadana, toda vez que ven en la participación política activa un medio efectivo para que sus demandas sean atendidas e influyan en la generación de políticas públicas.

c) Financiamiento mixto

Es pertinente señalar que los países suelen transitar entre modelos que combinan el sostenimiento de los partidos y sus candidatos entre fuentes de financiamiento privado y público. Al mismo tiempo que son otorgadas cantidades de dinero público, subvenciones, exenciones, recursos físicos, espacios en radio y televisión o cualquier otra clase de recurso a partidos y candidatos, les es permitido allegarse de recursos privados. Así, cuando las actividades o campañas de partidos y candidatos son sostenidas por recursos públicos y privados de manera conjunta, es posible hablar de un modelo de financiamiento mixto.

Entre las grandes ventajas que entraña esta clase de modelo se encuentra la de permitir, al mismo tiempo, garantizar principios como el del acceso a la contienda en condiciones de equidad y la independencia de los partidos respecto de intereses ilícitos o ilegítimos, así como evitar que los partidos políticos caigan en una burocratización y consiguiente alejamiento de los sectores de la sociedad a quienes dicen representar, manteniéndolos dependientes de seguir buscando el

apoyo de sus bases partidistas para continuar con sus actividades. Igualmente, al mantener partícipes a militantes y simpatizantes de los partidos, dota a estos de mayor poder de decisión y evita que las cúpulas partidistas tengan un margen amplio de discrecionalidad en la toma de decisiones *so pena* de perder no solo el apoyo moral sino económico de quienes los apoyan. Podría sostenerse que los modelos de financiamiento político mixto buscan congeniar lo mejor de los modelos públicos y privados.

El éxito de los modelos mixtos está en los mecanismos de vigilancia y reguladores que lo acompañen. Así, es común que se implementen diversas políticas de vigilancia y fiscalización a cargo de autoridades independientes y con facultades sancionadoras que velan por el respeto a los límites y prohibiciones impuestos a partidos políticos y candidatos. Como se mencionó con anterioridad, estos límites tienen por lo general el objetivo de hacer dependientes a los partidos de múltiples y pequeñas donaciones y pueden funcionar al mismo tiempo como mecanismos para evitar la dependencia de los partidos y sus candidatos sobre personas morales que pueden buscar beneficios de los candidatos electos una vez que hayan tomado posesión del cargo.²⁰

2. Según la naturaleza de los recursos

Como pudo observarse en el apartado previo, los partidos políticos no solo reciben recursos a través de aportaciones en dinero, sino que también es frecuente que estos reciban, generalmente auspiciado por el Estado, alguna otra clase de beneficios susceptibles de ser cuantificados en numerario (franquicias, subvenciones, prerrogativas, etc.). En este sentido, es posible clasificar los recursos de partidos políticos y candidatos bajo los conceptos de financiamiento político directo e indirecto.

Si bien algunos autores como Kevin Casas y Daniel Zovatto sostienen que esta división es propia de lo que definen como “financiamiento estatal” –al que

²⁰ Cfr. ZOVATTO, Daniel, “El financiamiento político en América latina”, *Op. Cit.*, p. 39

incluso añaden un tercer rubro denominado “financiamiento específico”–,²¹ consideramos que esta división también es aplicable a los recursos cuyo origen proviene de sujetos particulares, toda vez que las aportaciones realizadas por personas físicas o morales no siempre son en forma de dinero líquido, sino también puede darse el caso, por ejemplo, de la compra de publicidad en radio y televisión para apoyar o cuestionar a determinado partido o candidato.

Sobre esta clasificación, Jonathan Mendilow, al hablar del uso de recursos públicos en lo que define como la “paradoja del financiamiento de los partidos”,²² nos señala que el Estado, al destinar recursos como fuente de financiamiento de los partidos, los puede dirigir de dos formas: en forma indirecta a través de subvenciones cuando tiene control sobre medios de comunicación, el servicio postal, recintos públicos, sistemas de transporte, etcétera, o bien a través de la entrega de monetario de manera directa.²³

a) **Financiamiento político directo**

Parte fundamental del financiamiento de los partidos políticos y candidatos es el dinero líquido que pueden recibir. Esta forma de recibir dinero es lo que en gran medida les permite a los partidos políticos disponer como mejor lo consideren de los recursos y destinarlo a las actividades que crean que pueden mejorar su infraestructura tanto de medios físicos como humanos para efectiva consecución de sus fines.

Si bien Luis Carlos Ugalde y María Amparo Casar consideran al financiamiento directo como “subsidios [...] o subvenciones especiales durante

²¹ Cfr. CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, “Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, en CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, *El Costo de la Democracia. Ensayos Sobre el Financiamiento Político en América Latina*, México, IJ, UNAM, OEA, IDEA Internacional, 2015, p. 18

²² Dicha tesis sostiene que el financiamiento de los partidos políticos entraña una paradoja: “la corrupción de la democracia misma es necesaria para asegurar la competición democrática vital de los partidos”

²³ Cfr. MENDILOW, “Introduction: the party funding paradox and attempts at solutions”, en MENDILOW, Jonathan y PHÉLIPPEAU, Eric (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 3

periodos de campañas”,²⁴ debemos señalar que cometen un error conceptual de dos variantes: primeramente, limitan el momento en que el aporte de los recursos puede ser llevado a cabo, y, en segundo término, refieren de manera general “subsidios o subvenciones especiales”, siendo que estos pueden ser no solamente de dinero sino a través de recursos en especie, y que, por lo tanto, pueden caber dentro del campo del financiamiento indirecto.

Es importante dejar en claro que, al hacer referencia al financiamiento directo, aludimos exclusivamente al dinero líquido otorgado ya sea por parte del Estado, como política de subvención de la política, o por particulares, bien a través de donaciones de dinero que realicen simpatizantes, militantes, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil, empresas, sindicatos o cualquier otra persona moral. Tener en cuenta que el dinero en forma líquida puede provenir de distintos sujetos es lo que nos acercará a comprender de mejor manera el fenómeno del financiamiento político y las problemáticas que entraña consigo.

Bien hacen Casas y Zovatto en hacer referencia a la lapidaria frase de Jesse Unruh que reza “el dinero es la leche materna de la política” y añadir que este puede convertirse en el veneno mismo de cualquier sistema democrático.²⁵ Es el dinero y la disponibilidad que se pueda tener sobre él para las actividades o fines que los partidos consideren necesarias para llevar su mensaje al electorado, conquistar el poder y afianzarse en él lo que puede llevar a los partidos políticos y candidatos a exceder los límites que la ley les impone. Es el financiamiento directo que pueden recibir los partidos políticos y sus candidatos lo que con frecuencia puede convertirse en ese veneno con mayor facilidad. Esto se debe a que, por lo general, es este dinero en forma de efectivo el que se desvía hacia prácticas que pueden alterar el buen curso de la competencia electoral; de ahí la importancia de contar con los mecanismos correctos de control sobre el financiamiento político directo.

²⁴ CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Integralia Consultores, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2018, p. 23

²⁵ Cfr. CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, “El financiamiento político en América Latina. Entre la leche materna y el veneno”, *Op. Cit.*, p. 6

b) **Financiamiento político indirecto**

En adición al dinero recibido de forma directa, es común que los partidos políticos y candidatos se vean beneficiados a través de otra clase de recursos en especie. No es raro que los Estados incluyan en sus legislaciones distintas clases de subsidios o subvenciones en forma de acceso a espacios en radio y televisión, franquicias telegráficas o postales, pagos o descuentos en carreteras y autopistas, exención en el pago de servicios públicos, beneficios en materia tributaria mediante exenciones o descuentos en el pago de derechos o impuestos, capacitación cívica y electoral, entre otros.

Sin embargo, no debemos limitarnos a pensar que el financiamiento indirecto tiene un origen exclusivo en las contribuciones del Estado. Dado que estamos hablando de donaciones o contribuciones en especie también es posible considerar que sean particulares, personas físicas o morales, quienes realicen contribuciones de tipo indirecto a través de la contratación de espacios en radio y televisión a favor de algún candidato, mediante la donación de bienes muebles o inmuebles, descuentos en el consumo de bienes o servicios proporcionados por empresas privadas, incluso, podríamos incluir en esta clasificación al trabajo partidario no remunerado realizado ya sea por militantes, afiliados o simpatizantes de algún partido o candidato.

En este sector, el tema que genera mayor polémica es el acceso a los medios de comunicación –radio y televisión– y la contratación de propaganda. Mientras que algunos países, como Estados Unidos, han optado por permitir la libre intervención de particulares –se trate de empresas o personas físicas– en la contratación de espacios en radio y televisión, al considerarlos un medio que garantiza el ejercicio de la libertad de expresión, protege el discurso político y con ello la democracia,²⁶

²⁶ El caso americano *Citizens United v. Federal Election Commission* (2010), significó un cambio en la sostenido por la Corte Suprema de los Estados Unidos en *McConnell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93 (2003), en donde la misma se había pronunciado a favor de mantener las restricciones contenidas en el *Bipartisan Campaign Reform Act* en materia de contratación de espacios en medios como radio y televisión, por considerar que estas funcionaban como mecanismo para evitar que determinados grupos burlaran la ley. No obstante lo anterior, en el caso *Citizens United* se mantuvieron otras restricciones en materia de donaciones directas a los candidatos como

otros países, como México, Canadá o Argentina, han optado por privilegiar principalmente el principio de la equidad en la contienda a fin de proteger el derecho de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad²⁷ a través de mecanismos que van desde restricciones parciales o totales, relacionadas con el contenido o los sujetos que pueden adquirir estos espacios.

C. Importancia de un régimen constitucional y legal apropiado

¿Pero por qué y para qué regular? Esta pregunta debe quedar claramente respondida para entender el papel del Estado como agente garante de los procesos electorales, bajo los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas, así como del ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. Como se ha venido exponiendo, la relación entre dinero y democracia siempre está presente, incluso, se puede aseverar que no hay democracia sin dinero. Sin embargo, esta relación necesita ser regulada. A pesar de ser también un tema económico, no se trata de un asunto que pueda dejarse a la discrecionalidad del mercado tanto si lo analizamos económicamente como una situación que presenta fallas de mercado,²⁸ como por las implicaciones que pudiera tener en un régimen democrático anclar la elección de los depositarios del poder público a la capacidad económica de los contendientes.

Al pensar en regular los sistemas de financiamiento político debemos de tener en cuenta tres consideraciones: los objetivos políticos, el contexto y el marco regulatorio existente.²⁹ Mientras los objetivos políticos se alinean con la cultura política predominante en el caso concreto, el contexto se relaciona con dos aspectos: el sistema político en su conjunto y los retos específicos relacionados con

un intento legítimo del Estado por combatir la corrupción que pudieran generar las contribuciones de gran tamaño.

²⁷ Tal y como lo consagran los artículos 25 c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23. 1 c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

²⁸ Vid. CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a ed., México, Grijalbo, 2019. En este estudio sobre el papel del dinero ilícito en las campañas políticas en México puede encontrarse que una de las causantes del aumento de las campañas ha sido un “encarecimiento artificial” por parte de intermediarios y candidatos sin posibilidades de ganar, entre otros fenómenos de corrupción.

²⁹ Cfr. OHMAN, Magnus, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, *Op. Cit.*, p. 14

el dinero y la política. Así, el primer aspecto relativo al contexto hace referencia al entramado institucional y factores estructurales, como puede ser si se trata de un sistema presidencial o parlamentario; el segundo, como se puede inferir, responde a los factores técnicos y sociales que pueden generar un impacto nocivo del dinero en los sistemas electorales, por ejemplo, la influencia y primacía de los intereses de las clases sociales acaudaladas, la exacerbada desigualdad económica entre la población, la penetración del sistema bancario, el aumento de flujos de efectivo durante los procesos electorales, la presencia o influencia de grupos delictivos, entre otros.³⁰

Los tres factores fundamentales para el diseño de los SFP (objetivos políticos, contexto y marco regulatorio actual) varían de región en región y de país en país. Son estos y su adecuada comprensión lo que nos ayudaría a generar un SFP arropado por bases constitucionales y un marco legal apropiado que responda a los retos y necesidades específicas del sistema. El diseño inadecuado de un SFP que no atienda a la especificidad de los factores referidos puede tener efectos perniciosos, acrecentar los problemas que buscaba solucionar o desencadenar otros tantos, por ello, el legislador –y en su caso el constituyente permanente– debe realizar un adecuado examen previo a la expedición, abrogación o reforma de una ley en la materia.³¹

El legislador debe ser cuidadoso. No porque exista abundancia de normas regulatorias, los problemas entre dinero y política van a desaparecer; al contrario, la sobrerregulación puede derivar en procesos demasiado complejos, largos y costosos –lo que además puede derivar en un desinterés de la ciudadanía por la política. Niveles altos de regulación no presuponen normas estrictas, así como tampoco se traduce *per se* en niveles más transparentes en el manejo de recursos por parte de los partidos políticos ni en que los actores con mayores recursos tengan menos ventajas; el desafío está en lograr identificar el verdadero nivel de cumplimiento de las normas establecidas y en materializar el compromiso con el

³⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 18-19

³¹ Vid. MORA DONATTO, Cecilia Judith, y SÁNCHEZ GÓMEZ, Elia, *Teoría de la legislación y técnica legislativa*, México, UNAM, IJ, H. Congreso del Estado de Tamaulipas, 2012

respeto al Estado de derecho y la transparencia por parte de las fuerzas contendientes en los procesos electorales.³²

Existen de manera general algunos rubros que, en mayor o menor medida, privilegiando unos u otros aspectos, todo SFP busca proteger o regular. Común denominador en los SFP (de un universo de 180 países)³³ ha sido la idea de prohibir el uso de recursos provenientes de otros países (121 países), limitar o prohibir las contribuciones de fuentes anónimas (101 países) y establecer prohibiciones al uso de recursos públicos a favor o en contra de algún partido o candidato –fuera de los contemplados en el financiamiento público legalmente previsto– (110 países), entre otros. Adicionalmente, en Europa solo el 38.6% de los países cuenta con restricciones en ley sobre el uso de recursos públicos a favor o en contra de algún partido o candidato, mientras que en el continente americano la cifra se eleva al 50% y en el caso de África se dispara al 67.3%.³⁴ Por otra parte, otros rubros como los límites en el gasto de candidatos (86 países), acceso gratuito o subsidiado a medios (95 países) o límites en las donaciones a candidatos (63 países) encuentran una menor previsión en ley.³⁵

Asimismo, la regulación del financiamiento político coloca a los Estados ante diversas disyuntivas en las que deben equilibrar la protección y garantía de derechos y libertades de los ciudadanos y la imposición de medidas que otorguen una protección del sistema electoral, garanticen la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas,³⁶ basadas en la emisión de un sufragio directo sobre los principios de universalidad, libertad y secrecía.³⁷ Al respecto, quizás el caso más

³² Cfr. OHMAN, Magnus, “Introducción al financiamiento político”, *Op. Cit.*, p. 4

³³ Tomando en consideración la base de datos de IDEA Internacional, únicamente se excluyen países en donde se prohíbe *de iure* la existencia de partidos políticos o donde no se hubieran celebrado elecciones libres, periódicas y auténticas en los últimos 30 años. La metodología puede consultarse en: <https://www.idea.int/data-tools/data/coding-instructions>

³⁴ África es quizás ejemplo emblemático donde se ha documentado el desvío de recursos estatales hacia partidos políticos y candidatos, en parte alentados por la nula existencia de mecanismos de control sobre la reelección de titulares del poder ejecutivo y legislativo. Cfr. OHMAN, Magnus, “África”, en FALGUERA, Elin *et. al. El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales* Suecia, IDEA Internacional, TEPJF, 2015, p. 42

³⁵ Datos obtenidos de la base de datos de IDEA Internacional sobre Financiamiento Político. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

³⁶ Carta Democrática Interamericana. Artículo 3

³⁷ Directrices adoptadas por la Comisión de Venecia en su 51a. reunión plenaria celebrada el 5 y 6 de julio de 2002, Sección I, del Código de buenas prácticas en materia electoral

emblemático hasta ahora con una posición que privilegia el ejercicio de ciertas libertades sea la polémica resolución de la Suprema Corte de los Estados Unidos en el ya referido caso *Citizens United v. Federal Electoral Commission*,³⁸ que cambió el criterio sostenido en *McConnell v. Federal Election Commission*,³⁹ protegiendo el derecho a la libertad de expresión no solo de personas físicas sino también de personas jurídicas, al declarar inconstitucional la prohibición relativa a la contratación de espacios en medios electrónicos y difusión de mensajes a través de la distribución de documentales y películas (si bien la Suprema Corte americana no atendió entre su discusión el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, la decisión tomada sí relajó los controles hasta entonces existentes y mermó . Con esa misma posición que privilegia la libertad de expresión se pronunció la Corte Suprema de Australia en el caso *Australian Capital Television v Commonwealth*,⁴⁰ en donde se consideró que las medidas restrictivas impuestas a través del *Broadcasting Act* de 1942 y sus adiciones a través del *Political Broadcasts and Political Disclosures Act* de 1991 vulneraban los derechos a la libertad de expresión y comunicación, al menos en relación con la discusión pública y el debate político. Sobre la libertad de comunicación en concreto señaló:

37. La noción de gobierno representativo y de democracia representativa significa un gobierno del pueblo ejercido a través de sus representantes. Traducido en términos constitucionales, denota que el poder soberano que reside en el pueblo es ejercido en su nombre por sus representantes. [... L]os representantes que son miembros del Parlamento y Ministros de Estado no son elegidos por el pueblo sino para ejercer sus poderes legislativos y ejecutivos como representantes del pueblo. Y es en el ejercicio de esos poderes que los representantes deben rendir cuentas ante el pueblo por aquello que hacen y tienen la responsabilidad de tomar en cuenta las opiniones del pueblo en cuyo nombre actúan. La libertad de comunicación es un elemento indispensable en el gobierno representativo.

³⁸ Corte Suprema de los Estados Unidos. *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010)

³⁹ Corte Suprema de los Estados Unidos, *McConnell v. Federal Election Commission* 540 US 93 (2003)

⁴⁰ Corte Suprema de Australia, *Australian Capital Television v Commonwealth* [1992] HCA 45, (1992) 177 CLR 106

38. Indispensable para esa rendición de cuentas y responsabilidad es la libertad de comunicación, al menos en relación con los asuntos públicos y el debate político. Solo a través del ejercicio de esta libertad el ciudadano o ciudadana puede comunicar sus puntos de vista sobre el amplio espectro de asuntos que pueden requerir o que son relevantes para la toma de acciones o decisiones políticas. Solo a través del ejercicio de esta libertad el ciudadano puede criticar las decisiones y acciones del gobierno, buscar un cambio, llamar a la acción donde no se ha actuado y de esta forma influir en sus representantes electos. Es a través de estos medios que los representantes electos son equipados para cumplir con su papel de manera tal que tomen en cuenta y respondan a la voluntad del pueblo. La comunicación en su ejercicio como libertad, no es por ningún medio una vía de un solo carril, para los representantes electos existe la responsabilidad no solo de determinar la voluntad del electorado sino también de explicar y rendir cuentas por sus decisiones y acciones en el gobierno e informar a la gente de manera tal que puedan llevar a cabo juicios informados sobre asuntos relevantes. Ausente tal libertad de comunicación, el gobierno representativo fracasaría en alcanzar su propósito, a saber, ser un gobierno del pueblo a través de sus representantes electos; el gobierno dejaría de responder a las necesidades y deseos de la gente y, en ese sentido, dejaría de ser verdaderamente representativo.

39. La libertad de comunicación en relación con los asuntos públicos y el debate político no puede ser confinada a las comunicaciones entre representantes electos y candidatos a una elección por un lado y el electorado por otro. La eficacia del gobierno representativo depende también de una libre comunicación en tales materias entre todas las personas, grupos y otros organismos en la comunidad. Eso es así porque el juicio individual, sea el del elector, del gobernante o el candidato, en muchos asuntos se vuelve sobre la discusión en los medios de los puntos de vista de todas las personas, grupos y organismos interesados y en la participación pública, y en el acceso, a esa discusión [...] La gente no puede influir adecuadamente en las decisiones que afectan su vida a menos que puedan ser

adecuadamente informados sobre los hechos y argumentos relacionados con tales decisiones.⁴¹

De esa forma, la Corte australiana, en el análisis de dicho asunto, estimó que la libertad de expresión en los medios electrónicos (radio y televisión) se encontraba severamente limitada a través de un régimen regulatorio que favorecía a los partidos políticos existentes y sus candidatos sin que se garantizaran medidas compensatorias a aquellos otros grupos, tales como sindicatos, organizaciones sociales, de la beneficencia pública o cualquier otro grupo que deseara participar en el proceso electoral o simplemente en el debate político –considerado este como parte integral del proceso.⁴²

En contraposición, resultan de interés posiciones sostenidas en sistemas como el mexicano o el canadiense,⁴³ en donde la armonización de derechos tales como la libertad de expresión y el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad ha sido encaminada otorgando una mayor carga al segundo y vigilando la protección de principios tales como el de interés público y el de equidad en la contienda.

Si bien en el caso mexicano la única ocasión que la constitucionalidad del SFP –en específico, el acceso a medios de comunicación– intentó ser puesta a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),⁴⁴ el asunto fue sobreseído y por consiguiente no se estudió el fondo del asunto, erróneamente, el Pleno se pronunció y señaló que “es un hecho notorio que la difusión de mensajes en la radio y la televisión resulta decisiva en la opinión del electorado, por lo que debe dotarse de igual tiempo a los partidos en esos medios de comunicación en aras del principio de imparcialidad que rige las elecciones”.⁴⁵ No cabe duda que la argumentación del máximo tribunal mexicano adolece de tres fallas –adicionales a la incongruencia técnica de pronunciarse sobre un tema de fondo respecto de un

⁴¹ *Ibidem*, párrs. 37, 38 y 39. Traducción propia.

⁴² *Cfr. Ibidem*, párr. 22

⁴³ *Vid.* Suprema Corte de Canadá. *Harper v. Canada (Attorney General)*, [2004] 1 S.C.R. 827, 2004 SCC 33

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en Revisión 2021/2009.

⁴⁵ *Ibidem*, foja 46

asunto que se consideró improcedente—: En primera instancia considera como hecho notorio la influencia de los mensajes en radio y televisión en las preferencias de los electores a pesar de no existir, hasta la fecha, coincidencia en los distintos estudios sobre el tema;⁴⁶ confunde el principio de imparcialidad con el de equidad en la contienda;⁴⁷ y, relacionado con lo anterior, asume la existencia de un sistema de distribución de tiempos en radio y televisión igualitario entre partidos políticos.

Aunado a ello, tenemos a nuestro alcance la posición del Estado mexicano y el análisis de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso promovido por Jorge Castañeda Gutman en contra de México.⁴⁸ En este, la Corte IDH se pronunció someramente y señaló “que el Estado [mexicano] ha fundamentado que [...] la necesidad de un sistema de financiamiento predominantemente público, para asegurar el desarrollo de elecciones auténticas y libres, en igualdad de condiciones[...] respond[e] a un interés público imperativo”.⁴⁹ Si bien es rebatible dicha afirmación, deja en claro la posición en la región latinoamericana en cuanto a la existencia de una concepción histórica y social del Estado como máxime protector del desarrollo de elecciones libres y auténticas.

D. Problemáticas y desafíos respecto al financiamiento político

Como se ha podido observar, el diseño de todo SFP entraña distintos retos, entre los más relevantes podemos señalar: el monto a otorgar de financiamiento público directo, la propaganda y el acceso a medios de comunicación, el uso de recursos de procedencia ilícita, el establecimiento de topes o límites en el uso de recursos, la creación de mecanismos de transparencia, fiscalización y la imposición de las sanciones respectivas, así como los conflictos que pudieran generarse entre el

⁴⁶ Vid EVERTSSON, Nubia, “Corporations contributions to electoral campaigns – the current state of affairs”, en MENDILLOW, Jonathan y PHÉLIPPEAU, Eric (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2018, 33-54 pp.

⁴⁷ Al respecto, vale la pena explorar el análisis formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas en el Voto Concurrente que formuló en el Amparo en Revisión 2021/2009.

⁴⁸ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184

⁴⁹ *Ibidem*, párr. 193

sistema diseñado y los derechos y libertades de los ciudadanos. A continuación, se desarrollan brevemente cada uno de estos aspectos.

1. Monto del financiamiento público directo

Es evidente que el uso de recursos públicos previstos en ley para contribuir al sostenimiento de los partidos políticos en sus gastos ordinarios y de campaña es común en diversos países; no obstante ello, no todos ellos han decidido subsidiar toda actividad político-electoral. Al menos 118 países otorgan alguna clase de financiamiento directo proveniente del erario a partidos y candidatos; 64 para gastos ordinarios, 40 para ayudar al sostenimiento de los gastos ordinarios y de campaña de los partidos y 14 de forma exclusiva durante los periodos de campaña o a través de algún mecanismo de reembolso de estos.⁵⁰

Si bien el financiamiento político público directo surgió como un mecanismo de dos caras, garante del acceso al proceso electoral y protector de los participantes en el proceso ante los intereses ilegítimos de grupos económicos o de grupos delictivos, no deja de ser verdad que en los últimos años el monto de recursos destinados ha ido creciendo en todo el mundo. Aunado a lo anterior, cabe tener en cuenta el valor monetario equivalente de tiempos en radio y televisión que varios países otorgan a partidos y candidatos de forma ordinaria y en tiempos de campaña.⁵¹ Vale la pena repensar hasta qué punto el Estado, teniendo otras obligaciones que impactan directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos, debe destinar recursos para subsidiar la actividad política.

Al menos en la región latinoamericana, la preocupación sobre el alza en el costo de los procesos electorales –como se mencionó– data ya de comienzos de este siglo cuando la OEA aprobó la Carta Democrática, cuyo artículo 5o llama a los Estados a atender lo que ya identificaba como una problemática.⁵² Tan solo en el

⁵⁰ Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Consultada el 14 de abril de 2019.

⁵¹ Sobre el costo “oculto” que representan los *spots* en el financiamiento público en México. Cfr UGALDE, Luis Carlos. “Democracia a precio alzado”, México, *Revista Nexos*, agosto 2015

⁵² *Vid., supra* pág. 10

caso mexicano, de 2006 a 2018, el financiamiento de los partidos políticos, exclusivamente a nivel federal, pasó de \$4,783,300,000 (en los que no tenían acceso a radio y televisión gratuito garantizado) a \$6,788,900,016 (monto al que habría que sumar el costo de los espacios en radio y televisión a los que tienen derecho y otorga el Estado).⁵³

Contrariamente a lo que algunos autores señalaban,⁵⁴ sirva el dato anterior como muestra del fracaso de las reformas de 2007 y 2014 en materia político-electoral, las cuales prometían reducir el “costo de la democracia” en México. Mayor número de recursos a lo largo de doce años tampoco se tradujo en una mayor participación de los ciudadanos en las elecciones o en una mejor percepción sobre los procesos electorales. Lejos de aumentar, la confianza de los ciudadanos en la democracia como mejor forma de gobierno ha disminuido en México y Latinoamérica para situarse, respectivamente, en un 55% y 65% en la actualidad⁵⁵ –en 2006, dichos números se situaban en respectivos 68% y 74%–.⁵⁶ Aunado a ello, la cultura política en México ha sido evaluada como propia de un régimen autoritario.⁵⁷ Más dinero público no es necesariamente sinónimo de fortalecimiento de los partidos políticos, o de creación de ciudadanía.

Las fórmulas para definir qué montos y qué partidos políticos y candidatos acceden al financiamiento público directo varían alrededor del mundo. En Austria, tienen derecho a obtener recursos quienes hayan obtenido al menos 1% de los votos de la elección anterior; en Bélgica, solo los partidos con representación en el parlamento tienen acceso al dinero público; en Turquía, los partidos políticos deben obtener al menos 7% de la votación en la elección inmediata anterior para recibir dinero por parte del Estado; en Estonia, son dos bolsas las que se otorgan a los partidos: mientras que una es distribuida de forma equitativa entre los partidos

⁵³ Acuerdos del Consejo General del INE/IFE, CG12/2006 e INE/CG595/2017

⁵⁴ *Vid.*, v. gr., BECERRA LAGUNA, Ricardo. “2007: La reforma de la democracia”, en CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008, pp. 177 – 190

⁵⁵ *Vid.* LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*, pp. 16, 33, 35 y 53. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

⁵⁶ *Vid.* LATINOBARÓMETRO, *Informe 2006*, p. 64. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/LATOld/LATBD/LATBD_Latinobarometro_Informe_2006.pdf

⁵⁷ *Cfr.* EIU. *Democracy Index 2018*, Reino Unido, 2019, pp. 56 - 58 Disponible en: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy2018

pequeños sin representación en el Parlamento, pero que obtienen al menos el 1% de los votos, otra es repartida a los partidos políticos de manera proporcional al total de votos y de asientos obtenidos en el Parlamento.⁵⁸

Cabe observar que no solo las fórmulas sino también los criterios son cambiantes. De 33 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 25 toman en cuenta la distribución de los votos obtenidos en la elección previa, 20 la representación de los partidos en los órganos de representación popular, 3 la distribución de los escaños o curules obtenidas en la elección anterior, 3 el nivel de participación en la elección inmediata anterior, 3 el número de candidatos, 2 el número de partidos políticos registrados y 6 otra clase de parámetros entre los que se encuentran, entre otros, el número de militantes de los partidos políticos, solicitudes expresas de financiamiento y los límites de gastos en campaña para partidos y candidatos.⁵⁹

Si bien el aparente problema es la cantidad de recursos públicos, para determinar dicho monto es necesario responder algunas otras preguntas, como ¿quién debe recibir apoyo público?, ¿cómo se debe distribuir el financiamiento público directo?, ¿en qué momento se deben entregar los recursos públicos, antes o después de ejercido el gasto?, y ¿qué uso específico se le debe dar a los recursos otorgados por el Estado? De cómo se resuelvan estas preguntas al diseñar un SFP dependerá, en gran medida, la eficacia que pudiera tener.⁶⁰

Por último, cabe realizar los siguientes apuntes que se traducen en los desafíos a los que se enfrenta una debida regulación del financiamiento público directo: (1) tener como factor el número de partidos políticos y/o candidatos puede generar un efecto nocivo y un aumento no deseado en la cantidad de recursos destinados; (2) asociar mayoritariamente la distribución de los recursos a la representación en los Parlamentos o a la votación recibida en la elección inmediata anterior puede dificultar el surgimiento y consolidación de nuevos partidos políticos y funcionar como instrumento perpetuador del *statu quo*; (3) si no se trata de una sociedad con una cultura cívica y política lo suficientemente desarrollada, de tomar

⁵⁸ OCDE. *Op. Cit.*, pp. 41 - 43

⁵⁹ *Ibidem*, p. 40

⁶⁰ *Cfr.* OHMAN, Magnus, "Cómo acertar con el sistema de financiamiento político", *Op. Cit.*, p. 27

como base el nivel de participación electoral existe la probabilidad de verse reducido el monto de los recursos de forma que no se cumpla con los objetivos primordiales del financiamiento público directo, como es fortalecer el sistema de partidos – esencial para todo sistema democrático– y blindar a los partidos y candidatos de intereses ajenos.

2. Propaganda y acceso a medios de comunicación

En su núcleo, las elecciones, como acto político, involucran atraer seguidores, hacer partícipes a los militantes, convencer ciudadanos y ganar votos, actos que luego se basan en actos de comunicación, difusión de información y propaganda por los que se debe pagar.⁶¹ Situación que se acentúa al percibir que el mayor gasto que realizan los partidos políticos y los candidatos es en propaganda y acceso a medios de comunicación. Así, para adentrarnos en la problemática que representa el gasto en propaganda y el acceso a medios, Meyer y Phéliépeu advierten de la necesidad de tener en cuenta tres dificultades principales a las que se enfrenta todo SFP: (1) los partidos políticos y sus candidatos con particular rareza otorgan información precisa y sistemática sobre el dinero que gastan; (2) el término “partido político” no siempre es aplicado a la misma realidad –su definición en el marco constitucional y legal con frecuencia lleva al surgimiento de organizaciones que operan en paralelo a los partidos, y con estos, pero que, al no ser reconocidos como tales, el gasto que realizan no es seguido ni fiscalizado de la misma manera–; y (3) el simple cálculo del gasto en propaganda y publicidad, y consecuente presencia en medios de comunicación, resulta complejo por sí mismo.⁶²

Respecto de la primera problemática señalada, resulta clave no solo que en la ley existan previsiones expresas que obliguen a los partidos políticos y candidatos a entregar tal información sino también que los formatos puestos a disposición de estos para rendir dichos informes sean lo mayormente posible detallados y eviten

⁶¹ Cfr. MEYER, Alix y PHÉLIPPEAU, Eric. “Funding and Propaganda” en MENDILOW, Jonathan y PHÉLIPPEAU, Eric (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 15

⁶² *Ibidem*, pp. 15 - 17

ambigüedades o rubros tales como “otros gastos”, “otros costos” o “costos externos”, toda vez que ello abre la puerta a que los sujetos obligados oculten información. Ejemplo de lo anterior se puede encontrar en los informes que la *Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques* (CNCCFP) solicitaba a los partidos políticos y para los que, en 2002, los partidos políticos solo reportaron, en su conjunto, un gasto total de €160,000 en propaganda y comunicación; de 231 partidos registrados ante la CNCCFP, 92 reportaron dicho rubro en ceros; para 2007, cinco de los once mayores partidos políticos franceses reportaron la mayoría del gasto bajo la categoría “otros costos externos”, en tanto esa misma categoría sería empleada por 55 de 296 partidos políticos para reportar el 95% del gasto ejercido.⁶³

Por otra parte, dado que los partidos políticos no son concebidos de la misma forma en todos los países, con frecuencia se presenta la existencia de organizaciones parapartidistas (fundaciones o asociaciones civiles, grupos de jóvenes, asociaciones estudiantiles, publicistas o consultores) cuyas actividades, y por consiguiente fiscalización, son más difíciles o imposibles de vigilar por parte de las autoridades electorales. Algunos sistemas electorales como el canadiense o el británico, así como el mexicano, han creado figuras que, al tiempo de servir como representantes de la expresión de un sector de la población permiten a las autoridades electorales vigilar el uso de recursos.⁶⁴ Así, en Canadá y Gran Bretaña existen los denominados *third parties* que no son partidos registrados pero sí asociaciones que suelen gastar dinero en apoyo a algún candidato o partido durante los tiempos oficiales de campaña; en Estados Unidos, dada su naturaleza, los partidos políticos mayoritarios operan como un conglomerado de organizaciones políticas, de forma tal que el *Democratic National Committee*, el *Democratic Congressional Campaign Committee* y el *Democratic Senatorial Campaign Committee* funcionan de manera independiente sin depender unas de otras, situación que se replica en cada Estado, y a los que habría que añadir organizaciones independientes que pueden fondear campañas como los PACs

⁶³ *Idem*

⁶⁴ *Idem*

(Comités de Acción Política por sus siglas en inglés), Super PACs, entre otros;⁶⁵ en México, la legislación electoral tuvo a bien contemplar la figura de las agrupaciones políticas nacionales que, si bien no se configuran en partidos políticos, sí pueden celebrar acuerdos de participación con alguno de ellos y, además, son sujetos obligados a rendir informes sobre el origen y aplicación de sus recursos.

En cuanto a la estimación de los costos reales, los SFP y las autoridades electorales o fiscalizadoras especializadas se van a encontrar con dos situaciones que complican su trabajo. Por un lado, los partidos y candidatos solo reportan una parte del total de sus gastos y, por otro, deben identificar el momento en que los gastos de propaganda o presencia en medios puede ser considerada como un gasto electoral y, a partir de ello, también determinar el costo real de lo reportado. En este sentido, además de los esfuerzos de la autoridad fiscalizadora, no dejan de ser importantes los trabajos de investigación académica y periodística que pueden permitir a la autoridad electoral obtener indicios sobre anomalías en los reportes presentados por partidos y candidatos.

3. Uso de recursos de procedencia ilícita

Tema que merece especial atención al confeccionar cualquier SFP es el relativo al uso de recursos de procedencia ilícita por parte de partidos y candidatos. La razón es evidente, ya que a través de estos recursos puede generarse una intromisión indebida de parte de organizaciones delictivas a los partidos políticos y, por consiguiente, a los órganos del poder público. Al hacer referencia a esta problemática, no se trata exclusivamente del desvío de recursos públicos hacia partidos o candidatos sino también del uso de recursos con origen en actividades tipificadas como crimen organizado, delitos contra la salud, lavado de dinero, comercio de narcóticos, entre otras. Estos problemas, si bien no son exclusivos de algún país o región, suelen presentarse con mayor incidencia en aquellos donde convergen un débil Estado de derecho y un sistema de partidos sin consolidar o con

⁶⁵ *Idem*

debilidades significativas, como es el caso de las regiones africana y latinoamericana.

Uno de los factores más importantes que incide en la presencia de recursos ilícitos en los partidos políticos es en definitiva la existencia de cárteles u organizaciones criminales que erosionan la política y el entorno social en los países. Por ejemplo, en Latinoamérica históricamente ha quedado de manifiesto dicha situación en países como Colombia o México con antecedentes postcoloniales o de culturas en las que existe tolerancia al desempeño de actividades ilegales o informales. Sin embargo, cada vez con mayor frecuencia se dan casos en la región donde las organizaciones criminales logran infiltrarse en los partidos políticos mediante la presentación de candidatos afines y por consiguiente en instituciones públicas y comunidades –Venezuela, Argentina, Costa Rica y Ecuador.⁶⁶

Si bien parte del problema es la presencia de estos grupos delictivos, la falta de un Estado de derecho y contextos en los que por décadas la región vivió inmersa en dictaduras o regímenes de partido hegemónico sirvieron como caldo de cultivo para que los partidos políticos o autoridades locales crearan un sistema en el que se normalizaban acuerdos entre autoridades, partidos políticos y grupos del crimen organizado que involucraban dejar operar, a cambio de prebendas económicas, o bajo ciertos “parámetros de operación”. Por decir, en México operó dicho sistema durante el periodo en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fuera el partido hegemónico en el país. A la venida de la alternancia y apertura políticas iniciada a nivel local desde 1990, los grupos criminales dejaron de estar sujetos a los viejos acuerdos y comenzaron a competir por obtener mayores espacios territoriales y de mercado, aumentando no solo los niveles de violencia sino también la oferta de recursos ilícitos hacia los nuevos partidos y candidatos que participaban en los procesos electorales buscando acceder al poder.⁶⁷

Visto lo anterior, los partidos políticos y sus candidatos tienen el potencial de convertirse en el primer filtro protector no solo de los procesos electorales ante

⁶⁶ Cfr. BRISCOE, Ivan. “The historical development of the nexus between politics, crime and the economy in Latin America”, en BRISCOE, Ivan, *et al.*, *Illicit Networks and Politics in Latin America*, Suecia, Países Bajos, International IDEA, NIMD, Clingendael, 2014, pp. 31 y 32

⁶⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 39 - 41

intereses ilícitos sino de la democracia y el Estado de derecho mismo. En el caso mexicano, María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde han calculado que por cada peso gastado “legalmente” y fiscalizado por la autoridad electoral durante los procesos electorales de 2015 y 2018, se movieron hasta 25 pesos en la oscuridad, varios de los cuales con origen en organizaciones criminales.⁶⁸ Por otro lado, aquellos países que son parte de corredores de narcotráfico, tales como México en el caso latinoamericano o como Malí en el africano, se encuentran en una posición de especial vulnerabilidad ante la inyección de recursos por parte de grupos del narcotráfico. En ese sentido, resulta fundamental conceptualizar las soluciones a esta problemática como parte de las políticas públicas en materia de seguridad y combate al narcotráfico y delincuencia organizada.⁶⁹

Dicho lo anterior, más que un tema en el que se puedan crear sanciones, imponer límites de gasto u otorgar recursos públicos a los partidos políticos, que, si bien son necesarios para dar certeza jurídica y garantizar condiciones mínimas de competencia a los contendientes, la mayor tarea pendiente sobre este tema conlleva concientizar a partidos políticos y candidatos sobre su obligación de mantener toda clase interés delictivo a raya para con el Estado y los ciudadanos.

4. Límites en el uso de recursos

Al menos en 114 países la ley establece límites de gasto a los partidos durante épocas de campaña, 29 de forma específica en materia de compra de espacios en medios de comunicación, en tanto 86 los que limitan a los candidatos, 28 de forma expresa en la adquisición de espacio en medios electrónicos. Llama la atención que comienza a ser regulado expresamente el gasto en publicidad vía internet; 14 países ya cuentan con alguna clase de regulación al respecto, entre los que destacan

⁶⁸ Cfr. CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero Bajo la Mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a ed., *Op. Cit.*, p. 16

⁶⁹ FALGUERA, Elin, “Conclusiones”, en FALGUERA, Elin *et al.*, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, Suecia, IDEA Internacional, TEPJF, 2015, pp. 391 y 392

Francia, Rusia, Paraguay, Corea del Sur, Rusia, Turquía y Filipinas.⁷⁰ Otro de los aspectos a tomar en cuenta es la forma de gobierno: de un estudio sobre 57 países, 24 con sistemas presidenciales o semipresidenciales y 33 de tipo parlamentario, el 33% de los países presidenciales o semipresidenciales establecen límites al gasto de los partidos y 33% al gasto de los candidatos; por su parte, 48% de los sistemas parlamentarios establecen límites al gasto de los partidos políticos y el 66% al gasto de candidatos. Como puede verse, existe una amplia tendencia a favor de establecer alguna clase de límite al gasto en sistemas parlamentarios a diferencia de los presidenciales o semipresidenciales.⁷¹

Por otra parte, junto con los límites también suelen imponerse distintas prohibiciones al gasto de los partidos y candidatos, sobre todo, durante los periodos de campaña y en rubros que potencialmente pueden elevar de manera significativa los costos o afectar las condiciones de la competencia (v. gr., compra de espacios en televisión). Otro criterio para establecer los límites o prohibiciones en el gasto suele ser el periodo, creando lapsos específicos de nivel de gasto durante los periodos de campaña o elecciones primarias. ¿Pero en realidad tienen un impacto positivo los límites al gasto? Algunos estudios parecieran indicar que estos límites si bien sirven para equilibrar las condiciones de la competencia, al mismo tiempo privilegian a las fuerzas políticas existentes si no se complementan con herramientas o subsidios que faciliten la entrada de nuevos partidos a la competencia.⁷²

Más que los límites en el acceso a recursos son los límites al gasto de partidos y candidatos, así como los mecanismos para garantizar su observancia los que permiten garantizar principios como el de equidad en la contienda. Tras los procesos de fiscalización emprendidos por las autoridades electorales o las creadas

⁷⁰ Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Consultada el 10 de abril de 2019.

⁷¹ SCARROW, Susan, "Political finance regulation and equality: comparing strategies and impact", en MENDILLOW, Jonathan y PHÉLIPPEAU, Eric (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 107

⁷² Cfr. GERER, Alan, "Estimating the effect of campaign spending on Senate election outcomes using instrumental variables", *American Political Science Review*, núm. 92, 1998, pp. 401-411; JOHNSON, Joel, "Campaign spending in proportional electoral systems: incumbents versus challengers revisited", *Comparative Political Studies*, núm. 46, 2013, 968-993; citados en *ibidem* p. 108

ad hoc, surgen sanciones que van desde amonestaciones públicas, pasando por sanciones económicas, hasta llegar a no monetarias como la pérdida del registro, anulación de elecciones y la respectiva imposibilidad de participar por parte del partido o candidato infractor. Así, es posible aseverar que el objetivo de estas barreras en el gasto es emparejar el piso entre los actores que concurren a las elecciones y disminuir o eliminar las ventajas desmedidas que los partidos con mayores recursos pudieran tener. Cabe añadir que la eficacia de cualquier límite impuesto al gasto dependerá del margen y precisión con el cual sea definido el concepto de “gasto” y el espacio temporal al cual se aplique la barrera diseñada.⁷³

Los límites impuestos al gasto de campaña y las sanciones que llevan aparejadas, con frecuencia, pueden ser diseñados sin tener en cuenta la realidad específica del caso concreto y atender a criterios predominantemente políticos y no técnicos. Esto es peligroso no solo para el SFP sino para el sistema electoral y la democracia en su conjunto. Si se establecen márgenes muy altos, se corre el riesgo de que el diseño del SFP carezca de eficacia y, si son muy bajos, probablemente el texto normativo se convertirá en letra muerta. La reacción por parte de partidos y candidatos igualmente es propensa a variar según el país del que se trate. Mientras que en algunos países los actores políticos tienden a adaptarse a límites bajos en el gasto y recurren a una minimización de los gastos a través de la movilización genuina de militantes o simpatizantes, en otros casos los candidatos y partidos recurren a sistemas de financiamiento paralelo difícil o imposible de fiscalizar.

De esta forma, y para nuestros intereses, el reto lo encontramos en saber detectar la realidad de cada una de las zonas de un país tan amplio y diverso como México. Los límites de gasto impuestos a partidos y candidatos deben atender, entre otras, a las circunstancias de cada tipo de elección según el ámbito regional y territorial, el tamaño de la población a quien se dirige y del padrón electoral. De establecerse un único criterio para definir los topes o límites al gasto se corre el riesgo de que estos sean ignorados o simplemente sean ineficientes, e, incluso, incentiven el uso de mayores recursos.

⁷³ *Cfr.* OHMAN, Magnus, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, *Op. Cit.*, p. 28

5. Transparencia, fiscalización y sanciones

A lo largo de este capítulo se ha detallado de manera general aquello que da forma a un SFP, desde principios y modelos de distribución de recursos hasta herramientas que sirven para controlar el manejo de los recursos por parte de distintos actores políticos. Sin embargo, la eficacia e impacto en su ejecución depende en su gran mayoría de un solo eslabón: la autoridad fiscalizadora.

Apunta acertadamente Álvarez Gómez que:

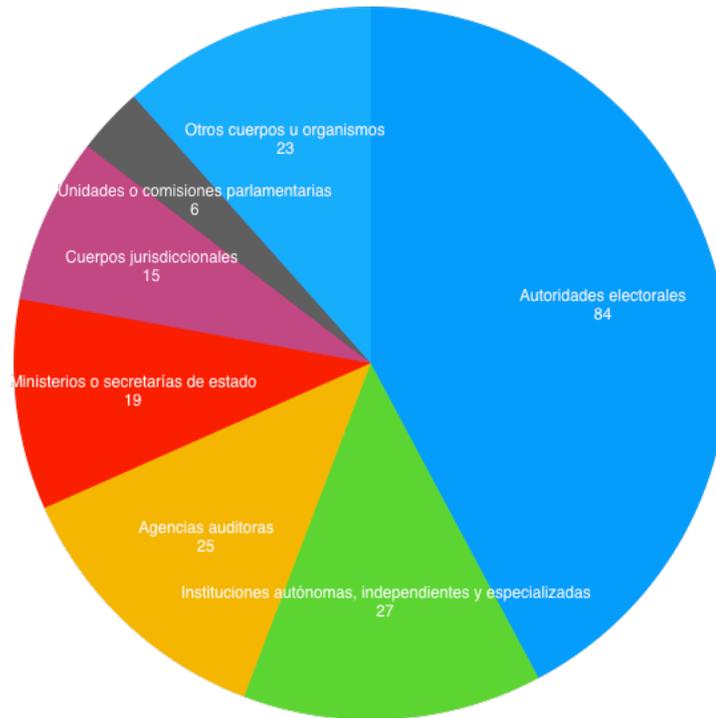
[L]a fiscalización tutela la equidad y la consecuente competitividad del sistema de partidos, condición *sine qua non* de la democracia. La *luz* sobre las finanzas partidistas se presume esencial para que los mecanismos que pretenden regular el papel del dinero en la política funcionen, y los actores rindan cuentas y se les sancione en caso de violaciones a la normatividad.⁷⁴

En ese sentido, alrededor del mundo son distintas las autoridades a las que los estados le han encomendado la labor de fiscalización. 84 países encargan la fiscalización de recursos a la autoridad electoral; 27 a instituciones autónomas, independientes y especializadas; 25 a agencias auditoras; 19 a ministerios o secretarías de estado; 15 a cuerpos jurisdiccionales; 6 a unidades o comisiones parlamentarias, y 23 delegan dicha función a otros cuerpos (por ejemplo, se encarga a oficinas auditoras creadas con motivo de las campañas, auditores privados pagados por el Estado, oficina del Presidente de la Cámara Baja, entre otros).⁷⁵

⁷⁴ ÁLVAREZ GÓMEZ, Santiago, *La fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos en México: el caso de Coahuila en el proceso electoral 2016-2017*, México, Tesis de Licenciatura, UNAM, 2019, p. 1

⁷⁵ Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Consultada el 21 de abril de 2019.

Autoridades encargadas de fiscalizar los recursos de partidos políticos y candidatos



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional

Para garantizar el cumplimiento e imposición de sanciones a aquellos contendientes que violen los principios y normas que configuran al SFP, es necesario no solo que los Estados cuenten con agentes fiscalizadores sino que estos se encuentren dotados de recursos humanos, técnicos y económicos suficientes. Asimismo, es recomendable, sobre todo en países con escasa confianza en los partidos políticos, que dicha responsabilidad recaiga en un ente autónomo e independiente, alejado de los órganos de gobierno electos por medio del voto, que impida que sus investigaciones y determinaciones sean puestas en tela de duda por parte de los sujetos investigados y/o sancionados.

Entre los principales retos a los que se puede enfrentar la autoridad fiscalizadora son los flujos de dinero en efectivo, en especial en zonas con una precaria tasa de bancarización o donde la población económicamente activa se encuentra ocupada en la informalidad. En ese sentido, parte de las medidas que

podrían ser implementadas para facilitar la actividad de quien fiscaliza es la prohibición de ocupar dinero en efectivo por parte de partidos y candidatos, elevar las sanciones no monetarias (pérdida de registros, nulidad de elecciones, imposibilidad de concurrir a la contienda, etc.) a partidos políticos y candidatos sobre todo en contextos donde las sanciones económicas son con cargo al presupuesto que el Estado proporciona a los partidos. Sin embargo, también es importante que la autoridad competente sea capaz de imponer y ejecutar las sanciones que considere pertinentes, o se corre el riesgo de volver ineficiente el SFP en su conjunto.

Los procesos de fiscalización y las sanciones que estos puedan acarrear son los principales puntos que debe atender cualquier diseño. Son estos dos mecanismos los que tienen el potencial de mostrar a la ciudadanía las consecuencias para que aquellos infractores de la norma. Combatir la impunidad a través de la detección del uso ilícito de recursos (teniendo como principal desafío el uso de efectivo en una sociedad como la mexicana)⁷⁶ y la imposición de sanciones que signifiquen un verdadero costo para los partidos y candidatos infractores. Si bien no debe caerse en una politización o mediatización de la justicia, es innegable que la debida aplicación de la ley en materia de financiamiento político y el combate de la impunidad son requisitos necesarios para aspirar a recobrar la confianza de los ciudadanos en la democracia; dejando en claro que no es posible acceder a los órganos del poder público a cualquier costo.

6. Conflictos con derechos y libertades

El diseño e implementación de un SFP implica la intervención del Estado y, con ello, la eventual limitación de derechos o libertades de los ciudadanos que se encuentran bajo su tutela. Al respecto, basta recordar que ningún derecho o libertad es absoluto. Asimismo, si bien cada SFP atenderá en gran medida a las condiciones sociales y culturales del país en cuestión, ello no significa que las medidas impuestas por los

⁷⁶ Vid., CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a ed., Op. Cit.

Estados no puedan vulnerar la esfera jurídica de los particulares. Por lo general, son dos los derechos que se aducen vulnerados por parte del Estado en contra de los ciudadanos cuando se imponen nuevas restricciones en el SFP: la libertad de expresión y de asociación.

Al momento de diseñar cualquier SFP, resulta necesario elaborar un test de proporcionalidad sobre aquellas medidas que puedan limitar los derechos en una sociedad. En este sentido, hay que saber si la medida, además de estar prevista legalmente, es idónea, necesaria y proporcional con el fin que se busca –por lo general, garantizar las condiciones de equidad en el acceso y desarrollo de la competencia con el objeto de salvaguardar el derecho humano de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad. Algunas disposiciones, como lo pueden ser la prohibición del acceso a medios o la limitación de las aportaciones por parte de particulares encuentran justificación en garantizar un piso equitativo de la competencia, aunque en otras ocasiones, de manera equivocada, también se busca controlar el contenido de los mensajes difundidos por particulares, partidos y candidatos en aras de proteger el mismo principio, buscando regular de manera excesiva la actividad política, creando normas que terminan por ser de difícil o imposible aplicación.

Señalado lo anterior, vale la pena plantear las siguientes interrogantes: ¿la participación de los particulares debe ser prohibida en la provisión de cualquier clase de financiamiento?, y, ¿el acceso a medios de comunicación debe ser exclusivo de los partidos y sus candidatos? Las posiciones a favor de permitir la intervención de los particulares tanto en la aportación de recursos –ya sean directos o indirectos– sostienen que es una forma de ejercer el derecho a la libertad de expresión. Siendo más específicos, en el caso del acceso a radio y televisión por parte de particulares también suelen aducirse violaciones al derecho a la información o a la comunicación, en tanto se priva a los electores de información que pudieran considerar relevante al momento de definir la intención de su voto. Al respecto, conviene recuperar el contenido de tres teorías que analizan el alcance de la libertad de expresión en los procesos políticos.

La primera de ellas, sustentada por Oliver Wendell Holmes Jr. y Learned Hand, entre otros, sostiene la necesidad de contar con un electorado plenamente informado. Según esta teoría, la libertad en el discurso político es condición *sine qua non* para garantizar una democracia efectiva. Para los simpatizantes de esta doctrina, es solo a través del más amplio acceso a la información política y de opinión, por radical que sea, que los votantes se encuentran en condiciones de tener una mayor probabilidad de tomar decisiones acertadas. En palabras de Holmes, es necesario un libre mercado de ideas e información para el electorado.⁷⁷

La segunda teoría, entre cuyos partidarios se encuentra el juez retirado de la Corte Suprema de los Estados Unidos Paul Stevens, busca “proteger el estatus, la dignidad y el desarrollo moral de los ciudadanos en lo individual como iguales en el proceso político”.⁷⁸ Esta teoría defiende los intereses de los individuos ante posibles actos de censura. Desde una postura que protege los sentimientos y emociones de las personas, sostiene que, ante una restricción de la libertad de expresión, los individuos pueden sufrir frustración, indignidad o sentirse insultados.⁷⁹

Finalmente, la tercera teoría, quizás relacionada con la primera, señala que la libertad de expresión merece ser protegida en tanto es un elemento coadyuvante a la transparencia y honestidad de los gobiernos. De no protegerse la libertad de expresión de injustificadas restricciones por parte del Estado, quedaría a la mera discrecionalidad de los gobiernos el que los ciudadanos pudieran conocer de actos de corrupción o irregularidades que suscitaran dentro de la administración pública.⁸⁰

Como puede observarse, estas teorías suponen privilegiar al individuo y su capacidad de actuar con racionalidad una vez que ha eliminado asimetrías en la información dentro del discurso político. Sin embargo, por si solas, no logran establecer con claridad cómo es que permitir el apoyo a un candidato o partido político impide o facilita que los electores se hagan con más información relevante para evaluar a los candidatos o al gobierno en ejercicio –sobre todo en sistemas de

⁷⁷ Vid. DWORKIN, Ronald, “La decisión que amenaza la democracia”, Carbonell, Miguel y Sánchez, Gil, (trads.), México, *Isonomía*, núm. 35, octubre de 2011, p. 11

⁷⁸ Vid., *ibidem*, p. 13

⁷⁹ *Idem*

⁸⁰ *Ibidem*, p. 14

comunicación política que privilegian los mensajes cortos, *spots*, sobre programas informativos o de debate.

En esta tesitura, el problema al que puede enfrentarse un SFP se haya en garantizar y armonizar la expresión de cualquier idea compatible con los estándares de una democracia liberal⁸¹ con parámetros mínimos que deben de guardar las condiciones a las que concurren los distintos candidatos a puestos de elección popular en pos de proteger otros derechos como el de tener acceso a las funciones públicas del país en condiciones de igualdad. La regulación en la materia no debe sobrelimitar las expresiones políticas de los ciudadanos y provocar –tal y como lo sostuvo la Corte Suprema Australiana, y como se hizo referencia con anterioridad– un monopolio indebido sobre el discurso político. Al efecto, debe insistirse, las medidas que se tomen deben ser evaluadas respecto de su idoneidad, legalidad, necesidad y, sobre todo, proporcionalidad.

⁸¹ Sobre los distintos tipos de democracias *Vid.* SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, t. 1, España, Alianza Universidad, 1988

CAPÍTULO II. EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN EL DERECHO COMPARADO

Para poder comprender de mejor forma el diseño de un SFP y su impacto en los sistemas políticos, es necesario recurrir al estudio sobre la aplicación de distintas normas que pueden integrarlos. Por ello, como parte fundamental de este trabajo de investigación, se estudian cuatro SFPs, uno latinoamericano (Chile) y tres europeos (España, Reino Unido y Francia), cada uno con características propias, pero que pueden ayudarnos a comprender de mejor forma el fenómeno que entraña el diseño adecuado de un SFP.

Si bien cada uno de estos SFP atiende a condiciones sociales, económicas, culturales y políticas particulares, observarlos nos permite ampliar el panorama sobre nuestro objeto de estudio para así percibir distintos retos, aciertos, errores y perspectivas que pueden ser compartidas hacia un objetivo en común que todos estos Estados persiguen: el fortalecimiento de la democracia a través de la correcta regulación del financiamiento político.

A. Chile. Un sistema renovado

El sistema chileno de financiamiento político a lo largo de los últimos veinte años ha sufrido una serie de reformas que lo han llevado, de ser un régimen con nula regulación en la materia –sin disposiciones sobre financiamiento público para partidos o candidatos, límites, restricciones o prohibiciones sobre el acceso de recursos, ni disposiciones que establecieran obligación alguna de los partidos políticos y candidatos en materia de transparencia–, a otro que ha buscado responder la paradoja del financiamiento de los partidos, concibiéndolos como entidades de interés público y, en consonancia, con la introducción del financiamiento público, en un intento por equilibrar las condiciones de la competencia.⁸⁵

⁸⁵ Cfr. MÉNDEZ DE HOYOS, Irma y LÓPEZ VARAS, Miguel Ángel, “Party funding in Mexico and Chile” en MENDILOW, Jonathan y PHÉLIPPEAU, Eric (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 425

En ese sentido, podemos decir que el caso chileno guarda ciertas semejanzas con el caso mexicano. No solo por la transformación de un ámbito sin regular a uno donde los partidos políticos y sus candidatos se encuentran ampliamente vigilados en el manejo de sus recursos, sino porque han sido los procesos de transición y consolidación democrática los que han urgido a las fuerzas políticas a realizar reformas en la materia.⁸⁶

1. Antecedentes y surgimiento de un SFP

No es sino hasta el mandato del Presidente Fernando Lagos (2000 – 2005) cuando, como parte del programa de gobierno ofrecido en campaña, escándalos de corrupción relacionados con diputados electos y el descontento popular por el desproporcional incremento del gasto en las campañas electorales –tan solo entre 1993 y 1997 el gasto electoral había pasado de 37.5 millones de dólares (MDD) a 84 MDD– que no solo el gobierno del Presidente Lagos, sino las fuerzas políticas en el Congreso, se vieron orilladas a aprobar en 2003 la “Ley N°19.884, Orgánica constitucional sobre transparencia, límite y control del gasto electoral” (Ley 19.884), en cuyo contenido se trazaba un primer modelo de financiamiento político con una regulación, como un esfuerzo por normar la relación entre dinero y política. Antes de ello, el SFP chileno, si así podemos denominarlo, tenía tres características: dependencia total del financiamiento privado, con excepción de los espacios en televisión, cuya gratuidad, desde 1988, estaba garantizada por el Estado –los canales de televisión se encontraban obligados a difundir 30 minutos de anuncios de los partidos y candidatos divididos en dos tandas de 15 minutos durante los 28 días previos a la elección, franja que aumentaba a 40 minutos cuando se trataba de elecciones concurrentes de Presidente y Congreso. La distribución se realizaba de forma proporcional según la votación obtenida en la última elección–;⁸⁷ ausencia de límites en donaciones, contribuciones y gasto de campaña; e inexistencia de obligaciones por parte de los candidatos y partidos políticos de mantener registros

⁸⁶ *Idem*

⁸⁷ Ley 18.700, versión publicada el 30 de noviembre de 1999, Artículo 31

sobre sus ingresos y egresos, así como de reportar a la autoridad electoral o tributaria sobre ellos.⁸⁸

Recién promulgada, la Ley 19.884, aunque mantuvo un SFP predominantemente privado, introdujo cambios considerables al sistema chileno – como lo fueron las aportaciones estatales a partidos y candidatos, aunque exclusivamente para gastos de campaña. En primera instancia incorporó un concepto amplio de lo que denominó “gasto electoral” (haciendo alusión a lo que puede considerarse como financiamiento o gasto de campaña) e introdujo límites al gasto de campaña para cada tipo de elección y a las contribuciones privadas a partidos y candidatos. Así, consideró como “gasto electoral” aquellos gastos relacionados con propaganda y publicidad cuyo objetivo fuera la promoción de un candidato; la elaboración de encuestas; el arrendamiento de inmuebles destinados al funcionamiento de grupos de campaña o a la celebración de actos de proselitismo; la prestación de servicios a los candidatos y sus equipos; transporte y viáticos de los candidatos; intereses de créditos; y al patrocinio de actos culturales, deportivos o de cualquier otro tipo.⁸⁹ Sobre los límites a los gastos de campaña fueron fijados de la siguiente manera: Para la elección de senadores, 3,000 Unidades de Fomento (UFs)⁹⁰ más la que resulte de multiplicar por .04 UFs los primeros doscientos mil electores, por .03 UFs los siguientes doscientos mil inscritos y por .02 UFs los restantes inscritos en la respectiva circunscripción. Para los candidatos a diputados 1,500 UFs más aquella que resultase de multiplicar por .03 UFs el número de electores inscritos en los registros electorales en el respectivo distrito. Finalmente, para la elección de Presidente de la república se fijó el equivalente a la cantidad obtenida de multiplicar por .03 UFs el número de inscritos en los registros electorales a nivel nacional.⁹¹

Sobre las contribuciones o donaciones, la Ley 19.884 limitó aquellas de origen privado a 1,000 UFs (24,640 USD) por candidato, y en todos los casos limitó

⁸⁸ MÉNDEZ DE HOYOS, Irma y LÓPEZ VARAS, Miguel Ángel, *Op. Cit.*, pp. 433 y 434

⁸⁹ Ley 19.884, versión publicada el 5 de agosto de 2003, artículo 2, incisos a) a g)

⁹⁰ 73,939 dólares en promedio, tomando en cuenta que cada UF chilena equivalía a 24.64 dólares americanos

⁹¹ Ley 19.884, versión publicada el 5 de agosto de 2003, Artículo 4o

el total de aportaciones por persona a cualquier fuera el número de candidatos a 10,000 UFs (246,400 USD). Un aspecto que llama la atención es que le otorgó a los candidatos y partidos políticos la facultad de rechazar cualquier contribución de origen privado realizada a sus campañas.⁹² No obstante lo anterior, la ley creó figuras que inhibieron la transparencia en el flujo de recursos y que permitió a partidos y candidatos seguir obteniendo recursos en condiciones poco claras. Al respecto, permitió que todas aquellas contribuciones inferiores a veinte UFs permanecieran anónimas y que los candidatos pudieran hacerse con hasta el veinte por ciento del límite de gastos de campaña a través de donaciones anónimas.⁹³

El financiamiento público que incorporó la Ley 19.884 en 2003 se dio mediante el sistema de reembolso (es decir, los partidos y candidatos gastaban primero y el Estado devolvía los montos erogados), y solo de aquellos gastos electorales reconocidos por la misma. Los partidos políticos podían obtener el reembolso por gastos equivalentes al número de votos obtenidos del mismo tipo de elección (mismos cargos en las mismas circunscripciones, distritos o comunas) inmediata anterior, multiplicados por .010 UFs; los partidos políticos que no hubieran participado en la elección anterior obtendrían hasta la misma cantidad que el partido con menor número de votos; y en el caso de los candidatos independientes, se prorrateaba entre todos ellos la misma cantidad que el partido con menor número de votos. El órgano encargado de llevar a cabo el reembolso era el Fisco. Igualmente, las empresas o prestadores de servicios podían consultar con el Servicio Electoral chileno (SE) el saldo a favor que mantenían candidatos y partidos para garantizar el pago de servicios.⁹⁴ Como se hizo referencia, ese SFP por primera vez regulado dejó un resquicio por medio del cual la transparencia de los recursos empleados por partidos y candidatos no se veía garantizada. Los artículos 17 y 18 de la Ley 19.884 crearon dos modalidades para las aportaciones privadas: las aportaciones anónimas y las aportaciones reservadas. Podían ser anónimas todas las aportaciones inferiores a veinte UFs, y reservadas aquellas mayores a veinte UFs pero inferiores al diez por ciento del total del límite de gasto electoral

⁹² *Ibidem* Artículo 9

⁹³ *Ibidem* Artículo 17

⁹⁴ *Ibidem* Artículo 14

autorizado por la ley, siempre y cuando no excediera de 600 UFs para un candidato o 3,000 UFs en caso de que la aportación se destinara a un partido político.

Sin embargo, las aportaciones eran relativamente reservadas (no así las anónimas). Aunque el partido no conocía el origen de la aportación, el particular, a través de un sistema administrado y centralizado por el SE, realizaba el depósito de las aportaciones a una cuenta corriente única administrada por el SE quien otorgaba un comprobante electrónico al donante en donde se indicara el monto total donado –las pequeñas aportaciones inferiores a veinte UFs podían ser donadas de forma directa a los partidos y candidatos–. Con dicho comprobante, el aportante accedía al sistema electrónico administrado por el SE, desde donde podía dar destino a sus aportaciones, ya fuera a algún candidato o candidatos en específico o a algún partido o partidos de manera general. El sistema electrónico debía garantizar la reserva de los datos del aportante e impedir que éste, el partido o candidato beneficiado, así como terceros, obtuvieran un comprobante con los datos y el monto aportado. Las aportaciones efectuadas por medio de este sistema eran transferidas por el SE a la cuenta señalada por el administrador electoral de cada partido o candidato el primer día hábil de la semana siguiente.⁹⁵

Sobre las donaciones que los partidos políticos recibieran de forma mensual para cubrir gastos ordinarios, la ley establecía su publicidad obligatoria cuando el monto de las aportaciones superase, cada una, 100 UFs; existía una laguna sobre la cual los partidos podían recibir anónimamente múltiples aportaciones de origen cuestionable de hasta 2,640 USD. Los partidos debían constituir “entidades recaudadoras” cuya única función fuera la de recaudar estas aportaciones y ponerlas a disposición de la tesorería del partido en cuestión. Adicionalmente, las entidades recaudadoras y los partidos se encontraban obligadas a informar cada mes sobre las donaciones recibidas, debiendo hacerse públicos dichos informes.⁹⁶

Entre los años 2004 y 2005, la Ley 19.884 tuvo modificaciones que, entre otros aspectos, ampliaba la gama de gastos susceptibles de ser reembolsados (gastos menores y frecuentes de campaña tales como la alimentación de personas

⁹⁵ *Ibidem* Artículo 19

⁹⁶ *Ibidem* Artículo 21

y mantenimiento de vehículos, pudiendo ser rendidos sin mayor detalle hasta por el diez por ciento del límite autorizado, el costo de los endosos y sus intereses, el pago por el impuesto de timbre y estampillas, así como gastos notariales);⁹⁷ estableció plazos para interrumpir el gasto en propaganda con la intención de incidir en las preferencias electorales (30 días antes de su vencimiento);⁹⁸ se crearon sanciones específicas en caso de rebase a los límites de gasto de campaña (el doble del exceso cuando no superara el 30%, el triple del exceso cuando rebasara el 30% y fuera inferior al 50%, y el quíntuple del exceso cuando se rebasara el 50%);⁹⁹ modificó y especificó los rangos en caso de que alguna aportación decidiera mantenerse como reservada (600 UFs para un candidato a concejal o alcalde, 800 UFs para un candidato a diputado o senador, 1,500 UFs para un candidato presidencial y 3,000 UFs para un partido político o sus candidatos en la elección respectiva); se estableció un mayor control sobre las prohibiciones a las personas jurídicas que recibieran recursos o que tuvieran contratos con el gobierno, al obligarse a éstas a estar inscritas en un registro nacional regulado en la Ley 19.886 (de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios);¹⁰⁰ obligó a que los candidatos presentaran una cuenta general de ingresos y gastos de campaña electoral, aun cuando no hubieran tenido ingresos o incurrido en gastos, debiendo manifestarlo expresamente;¹⁰¹ y permitió que los cargos de tesorero y de administrador general electoral no recayeran en la misma persona.¹⁰²

A pesar de las reformas señaladas, con el tiempo se hizo evidente la insuficiencia del marco regulatorio para garantizar la transparencia de los recursos empleados por los partidos políticos y la incapacidad del SE para dar seguimiento al dinero utilizado en la política chilena, quien, en parte, carecía de las facultades necesarias para llevar a cabo la correspondiente tarea de fiscalización del dinero

⁹⁷ Ley 19.884, versión publicada el 6 de septiembre de 2005, Artículo 2o

⁹⁸ *Ibidem* Artículo 3o

⁹⁹ *Ibidem* Artículo 5º Bis

¹⁰⁰ *Ibidem* Artículo 25

¹⁰¹ *Ibidem* Artículo 38

¹⁰² *Ibidem* Artículo 32

que circulaba en la política.¹⁰³ Esta situación quedaría evidenciada luego de diversos escándalos, cada uno mayor que el anterior, puestos a la luz en 2003, 2006 y tras las elecciones generales de 2013, en donde se darían a conocer múltiples donaciones paralelas de algunas empresas a candidatos, senadores y concejales electos, así como al círculo cercano de la Presidenta Michelle Bachelet.¹⁰⁴

Las principales debilidades del SFP chileno hasta entonces vigente eran evidentes. Por ejemplo, el SE no contaba con facultades para auditar a candidatos o partidos durante las campañas electorales, solo para verificar, después de la elección, que los gastos e ingresos se encontraran dentro de los límites permitidos por la ley; carecía de facultades para determinar la veracidad de los gastos reportados por partidos y candidatos; los ciudadanos no estaban legitimados para denunciar violaciones a la Ley 19.884 sobre el financiamiento de partidos y candidatos, solo los participantes en el proceso electoral estaban legitimados para presentar quejas al respecto ante el SE; y la evidente falta de transparencia sobre los ingresos al permitírsele a partidos y candidatos que la mayoría de sus ingresos privados pudieran tener ser reservados o anónimos.¹⁰⁵ Todo ello llevaría a que en 2016 se emprendieran profundas reformas que permitieran la transición a un SFP que privilegia el control de gastos, la transparencia de los recursos y el financiamiento público en las campañas.¹⁰⁶

2. Marco jurídico y situación presente del SFP

Como se señaló, diversos escándalos y la cada vez menor capacidad del SE llevaron al gobierno chileno a convocar a una comisión que se encargara de diseñar una propuesta final de reforma al SFP chileno y otros temas como el combate a la corrupción, la educación cívica y la transparencia. Después de un mes de trabajo, la denominada “Comisión Engel” entregaría al gobierno más de 230 propuestas de

¹⁰³ Cfr. MÉNDEZ DE HOYOS, Irma y LÓPEZ VARAS, Miguel Ángel, *Op. Cit.*, p. 435

¹⁰⁴ Cfr. FUENTES, Claudio, “Cortándose las alas. Factores que explican la reforma al financiamiento electoral en Chile”, Colombia, *Colombia Internacional*, núm. 95, julio-septiembre 2018, p. 5.

¹⁰⁵ Cfr. MÉNDEZ DE HOYOS, Irma y LÓPEZ VARAS, Miguel Ángel, *Op. Cit.*, p. 435

¹⁰⁶ Cfr. FUENTES, Claudio, *Op. Cit.*, p. 6

reforma al respecto, que entre 2015 y 2017 derivarían en la promulgación de distintas leyes, integrantes de un nuevo SFP chileno.¹⁰⁷

		Antes de 2003	2003	2016
Aportes campañas	Topes máximos	No	Sí (alto)	Sí (bajo)
	Personas jurídicas	Sí	Sí	No
	Topes a aportes	No	Sí (alto)	Sí (bajo)
Aporte estatal en campañas	A campañas	No	Sí (bajo)	Sí (medio)
	A partidos	No	Sí (bajo)	Sí (medio)
	Franja TV	Sí	Sí	Sí
	Franja radio	No	No	No
Control	Sanciones	No	Sí (admin.)	Sí
	Fiscalización	No	No	Sí
Transparencia	Publicidad de los aportes	No	Sí (grandes aportes)	Sí (90%)
Publicidad	Límites en dimensiones	No	No	Sí
	Límite espacios	No	No	Sí
Accesibilidad	Transporte	No	No	No

Fuente: FUENTES, Claudio, "Cortándose las alas. Factores que explican la reforma al financiamiento electoral en Chile", Colombia, *Colombia Internacional*, núm. 95, julio-septiembre 2018, p. 10

El nuevo modelo vino a modificar disposiciones relativas al financiamiento de los partidos y los candidatos en tiempos ordinarios y de campaña, se le otorgaron nuevas facultades al SE en materia de fiscalización e imposición de sanciones, los límites al gasto y a las aportaciones se modificaron a la baja, se reguló la publicidad de partidos y candidatos durante las campañas, se incrementó el monto de dinero

¹⁰⁷ Leyes 20.900, 20.860, 20.915, 20.870, 20.911, 20.880, 20.922, 20.955 y 21.000

público destinado a campañas y se introdujo también financiamiento a las actividades ordinarias de los partidos.¹⁰⁸

Asimismo, la Ley 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones y escrutinios (Ley 18.700) y la Ley 18.603, orgánica constitucional de los partidos políticos (Ley 18.603) sufrirían reformas que las convertirían junto a la referida Ley 19.884 en los tres pilares del SFP chileno. En conjunto establecen un modelo de financiamiento mixto mejor equilibrado, que prevé prohibiciones y límites al financiamiento privado, regula el gasto y contempla un sistema de fiscalización, así como sanciones a partidos y candidatos que pudieran violar la ley en la materia.

El nuevo SFP chileno establece que los partidos políticos pueden obtener recursos mediante cotizaciones ordinarias y extraordinarias efectuadas por sus afiliados, por asignaciones testamentarias a su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. El aporte máximo que una persona física puede realizar a un partido estando afiliada no puede exceder de las 500 UFs al año (20,344 USD aprox.), mientras que para las personas simpatizantes y no afiliadas no puede rebasar las 300 UFs al año (12,206 USD aprox.). De igual forma, los partidos políticos tienen ahora prohibido recibir aportación por parte de cualquier persona jurídica o funcionario público. Toda aportación, contribución o donación hecha a favor de partidos o candidatos tiene que ser de origen nacional.¹⁰⁹

El financiamiento público directo que otorga el estado chileno a los partidos para su sostenimiento se efectúa periódicamente, de manera trimestral. Así, la ley limita el uso de dichos recursos a los gastos de funcionamiento de los partidos, la adquisición o arrendamiento de bienes inmuebles, el pago de deudas, el desarrollo de actividades de formación cívica de los ciudadanos, la preparación de candidatos a cargos de elección popular, la formación de militantes, la elaboración de estudios que apoyen la labor política y programática, el diseño de políticas públicas, la difusión de sus principios e ideas, la investigación, el fomento a la participación femenina y de los jóvenes en la política. Asimismo, la Ley 18.603 obliga a los partidos políticos a destinar el diez por ciento del financiamiento público que reciben

¹⁰⁸ Cfr. FUENTES, Claudio, *Op. Cit.*, p. 9

¹⁰⁹ Ley 18.603, versión publicada el 1o de marzo de 2018, Artículo 39

para sus actividades ordinarias al fomento de la participación política de las mujeres.¹¹⁰

El monto total de la bolsa a repartir entre los partidos políticos es el equivalente a 0.04 UFs multiplicado por el número de votos válidamente emitidos en la última elección de diputados a favor de candidatos inscritos en algún partido político y de candidatos independientes asociados a un partido. Dicha cifra no podrá ser menor al monto equivalente al resultado de multiplicar 0.04 UFs por el 40 por ciento del total de personas con derecho a votar inscritas en el padrón electoral empleado para la última elección de diputados, ni podrá ser mayor al producto entre 0.04 UFs y el setenta por ciento del número de personas con derecho a votar e inscritas en el padrón electoral.¹¹¹

Cabe señalar que, la bolsa del financiamiento otorgado de manera trimestral por el SE, es repartida en una proporción 80/20. El veinte por ciento se distribuye entre todos los partidos políticos que se encuentren constituidos de conformidad con la ley y que cumplan con las normas que regulan su funcionamiento y organización interna de manera proporcional al número de regiones en las que estén constituidos. En el caso de los partidos constituidos en la totalidad de las regiones del país, se les distribuye lo que correspondiere como si estuviesen constituidos en una región adicional. El ochenta por ciento restante se distribuirá solo en favor de cada partido con representación parlamentaria y que cumpla con los requisitos para optar al aporte, a prorrata, de los votos válidamente emitidos a su favor en la elección de diputados anterior. Aspecto fundamental para incentivar el cumplimiento de la ley es el hecho de que el SE está impedido para realizar transferencias de recursos a los partidos que no hayan pagado al Fisco las multas impuestas por el SE o a aquellos a los que no les hubieran sido aprobados sus balances anuales.¹¹²

Este sistema de financiamiento, hay que precisar, funciona con independencia al contemplado en la Ley 19.884. El desarrollado a lo largo de la ley 18.603 únicamente contempla la erogación de recursos para el sostenimiento del

¹¹⁰ *Ibidem* Artículo 40

¹¹¹ *Idem*

¹¹² *Idem*

funcionamiento ordinario de los partidos políticos. Por su parte, el contemplado en la ley 19.884 se enfoca en normar el sistema de financiamiento electoral o de campaña que funciona a través del reembolso de recursos a los candidatos y partidos que sean postulados. De esta forma, se busca garantizar el funcionamiento de los partidos como parte del sistema democrático y al mismo tiempo –dado que el reembolso se encuentra limitado– se pretende establecer un costo que deba ser pagado por todo aquel que desee invertir mayores recursos en una campaña que los contemplados por el Estado.

El nuevo SFP introducido a partir de 2016 mantiene el sistema único electrónico administrado por el SE a través del cual se procesan las aportaciones privadas a los partidos y candidatos en campaña. Sin embargo, se incluyen algunas novedades. Ningún funcionario del SE puede realizar aportaciones, así como ningún extranjero o nacional residido en el extranjero. Ninguna persona puede aportar en una misma elección y a un mismo candidato sumas superiores al diez por ciento del límite del gasto o 250 UFs cuando busquen ser alcaldes o concejales; 250 UFs a candidatos a consejeros regionales; 315 UFs a candidatos a diputado o senador; y 500 UFs a candidatos presidenciales, en caso de segunda vuelta en la elección presidencial podrán aportarse hasta 175 UFs adicionales.¹¹³

Como parte de las modificaciones a favor de la transparencia del financiamiento de los partidos, ahora todos los aportes hechos por privados deben constar por escrito, consignar el nombre completo y número de cédula de identidad del aportante, realizarse mediante transferencia electrónica o depósito bancario y a través del sistema electrónico único administrado por el SE. Solo puede solicitarse mantener sin publicidad la identidad de los aportantes, cuando se trate de aportes menores a cuarenta UFs para las candidaturas a Presidente de la República, veinte UFs para las candidaturas a senador o diputado; quince UFs para las candidaturas a alcalde y a consejero regional; y diez UFs para las candidaturas a concejal. Estas aportaciones no pueden ser mayores a 120 UFs para un mismo tipo de elección por

¹¹³ Ley 19.884, versión publicada el 27 de julio de 2016, artículo 9o

aportante y están limitadas, en su conjunto, a no representar más del veinte por ciento del límite de gastos de campaña.¹¹⁴

Adicionalmente, se contemplan otras medidas, como la obligación de que la apertura de las cuentas bancarias donde reciban las aportaciones privadas partidos y candidatos deberá ser realizada por el Director del SE en su nombre, estando autorizado para, en cualquier momento, consulte los movimientos de dicha cuenta. El administrador general electoral, quien debe ser un profesional y contar con un título técnico o profesional de una carrera de, al menos, ocho semestres de duración, es responsable, administrativa y penalmente, por el manejo de los fondos de campaña.¹¹⁵

El financiamiento privado recibido fuera de los periodos de campaña se considera público en su totalidad. Dicho financiamiento se realiza por medio de una entidad recaudadora representada por el tesorero del partido que deberá otorgar los comprobantes correspondientes y enterar los aportes recibidos cada mes al SE, so *pena* equivalente al triple de las cantidades no enteradas durante el mes.¹¹⁶

Como se señalaba con anterioridad, los límites a los gastos de campaña fueron modificados para quedar de la siguiente manera. En el caso de las candidaturas al Senado, el tope se estableció en la cantidad resultante de sumar 1,500 UFs más el resultado de multiplicar por 0.02 UFs los primeros doscientos mil electores, por 0.015 UFs los siguientes doscientos mil electores y por 0.01 UFs los restantes electores en la respectiva circunscripción. El costo de las campañas a diputado no puede exceder la suma de 700 UFs, más la resultante de multiplicar por 0.015 UFs el número de electores en el respectivo distrito. Para los candidatos a alcalde, el límite al gasto de campaña se impuso en la suma de 120 UFs, más el producto obtenido de multiplicar por 0.03 UFs por el número de electores en la comuna correspondiente. Los candidatos a concejal pueden gastar la cantidad equivalente a la mitad permitida a los candidatos a alcalde respectivos. Quienes busquen un lugar en los consejos regionales deben limitar su gasto al equivalente a la suma de 300 UFs, más el resultado de multiplicar por 0.01 UFs los primeros

¹¹⁴ *Ibidem* Artículo 17

¹¹⁵ Ley 18.603, versión publicada el 1o de marzo de 2018, artículo 43

¹¹⁶ Ley 19.884, versión publicada el 27 de julio de 2016, artículo 21

200,000 electores, por 0.0075 UFs los siguientes 200,000 y por 0.005 UFs los restantes electores de la respectiva circunscripción provincial. Por último, las candidaturas a la presidencia de la República ven limitado su gasto al producto de 0.015 UFs por el número de electores en el país; en caso de necesitarse una segunda vuelta para elegir al Presidente el límite para la nueva campaña se calculará multiplicando 0.01 UFs por el número de electores.¹¹⁷

3. Retos y perspectivas

En definitiva, el nuevo modelo de financiamiento de partidos y candidatos será puesto a prueba en las elecciones presidenciales y para consejos regionales de 2021. Los partidos políticos chilenos están llamados a mejorar su percepción ante la población. Basta mencionar que, hasta 2017, año de las últimas elecciones generales, el 57% de la población chilena desconfiaba totalmente de estas instituciones, mientras que en 1995 dicha cifra se colocaba en un 38%. Es decir, en poco más de veinte años, casi un 20% de la población se sumó al descontento con las instituciones políticas del país.¹¹⁸

Sin lugar a duda, los escándalos de corrupción y relativos al financiamiento de partidos y candidatos impactaron en la percepción de la ciudadanía. Mientras que de 2001 a 2002, periodo en el cual se gestó el primer gran escándalo, la desconfianza en los partidos aumentó más de veinte puntos (pasando del 38 al 59 por ciento respectivamente), entre 2015 y 2016, años en el que se hiciera público el Caso Caval,¹¹⁹ escándalo que alcanzó al círculo cercano de la Presidenta Bachelet, la confianza en los partidos políticos volvió a desplomarse, al pasar de 43 a 57 por ciento el nivel de completa desconfianza.¹²⁰

¹¹⁷ *Ibidem*, Artículo 4o

¹¹⁸ LATINOBARÓMETRO, Base de datos. Consultada el 11 de mayo de 2019. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

¹¹⁹ *Vid.* SALLABERRY, Juan Pablo, *Un Negocio Caval*, Revista Qué Pasa, febrero 2015. Consultado el 11 de mayo de 2019. Disponible en: <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2015/02/1-16218-9-un-negocio-caval.shtml>

¹²⁰ LATINOBARÓMETRO, Base de datos, *op. cit.*

Así pues, parecieran ser tres los puntos esenciales que busca perseguir la modificación casi total del SFP chileno. En primer término, la novísima regulación en la materia busca transparentar de mejor manera los recursos empleados por partidos y candidatos. Segundo, atendiendo a otra de las insatisfacciones con la democracia contemporánea, busca abaratar el costo de la política al reducir los límites al gasto electoral y a las contribuciones de origen privado. Y, basado en los dos puntos señalados, debe buscar recuperar la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos, eslabón fundamental para el desarrollo de toda democracia.

B. España. (Des)Confianza, dinero público y corrupción

Después de la muerte del dictador Francisco Franco en 1977 y con la llegada de la democracia a España, se harían presentes las primeras disposiciones que regularon la vida de los partidos políticos, así como aquellas en materia de regulación de financiamiento político. De esta forma, mientras que en 1977 se promulgaba la primera ley que regulaba la participación de los partidos políticos en la vida pública,¹²¹ en 1985 la Ley del Régimen Electoral General introducía las primeras disposiciones sobre financiamiento público, y para 1987 se promulgaría la primera ley que permitía vislumbrar la existencia de un SFP español plenamente regulado, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos.¹²²

En ese sentido, hoy en día son dos las Leyes que dan forma al SFP español: la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. Ambas, garantes de un sistema mixto de financiamiento que busca garantizar un mayor control y transparencia sobre la financiación de los partidos políticos, así como evitar

¹²¹ Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos

¹²² Cfr. PICCIO, D.R., "Party Regulation in Europe: A Comparative Overview", *The legal regulation of Political Parties*, Working Paper 18, Países Bajos, Leiden University, p. 77. Disponible en: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1812a.pdf>

presencia de elementos que pudieran generar distorsiones entre la voluntad popular y el ejercicio del poder público.¹²³

1. ¿Por qué España?

A diferencia de otros Estados de Europa Occidental, España cuenta con bajas tasas de militancia entre sus partidos. A pesar del establecimiento de la democracia a finales de los años setentas del siglo pasado y de que la realidad dictó en muchas ocasiones que, si bien la participación en las elecciones generales era alta o relativamente alta,¹²⁴ los partidos políticos españoles no vieron ese entusiasmo manifestado en un alto índice de afiliación o inscripción de militantes –entre los más bajos de las democracias europeas occidentales–. Esta situación, como bien señalan Jiménez y Villoria, llevaría a los partidos políticos españoles a estar conscientes desde el principio de la desventaja presupuestaria a la que se enfrentarían en contraposición a sus semejantes europeos y encargar al Estado español un generoso sistema de financiamiento.¹²⁵

Primera muestra de lo anterior se dio durante el gobierno de transición de Adolfo Suárez, ya que el decreto de normas electorales para la celebración de las primeras elecciones del 15 de junio de 1977 previó en el Capítulo II del Título V intitulado “Gastos electorales” un sistema de reembolso a razón del número de escaños obtenidos en el Congreso o el Senado –un millón de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso o el Senado; cuarenta y cinco pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura obtenida al Congreso, siempre y cuando, al menos uno de los candidatos, hubiera sido electo; y quince pesetas por

¹²³ Cfr. Preámbulo de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos

¹²⁴ 1977, 78.8%; 1979, 67.43%; 1982, 79.97%; 1986, 70.49%; 1989, 69.74%; 1983, 76.44%; 1996, 77.38%; 2000, 68.71%; 2004, 75.66%; 2008, 73.84%; 2011, 68.94%; 2015, 69.67%; 2016, 66.48%; y 2019, 75.7%. Con información de resultados emitidos por la Junta Electoral Central. Disponible en: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/elecciones/generales>

¹²⁵ Cfr. JIMÉNEZ, Fernando y VILLORIA, Manuel, “Party Funding in Spain”, en MENDILOW, Jonathan y PHÉLIPPEAU, Eric (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 349

cada uno de los votos obtenidos por cada candidato que hubiera obtenido el escaño de Senador—. ¹²⁶

Otros de los factores que Jiménez y Villoria apuntan, y que hacen atractivo el estudio del caso español son la bajísima confianza de los ciudadanos en el gobierno y los partidos políticos –el índice más bajo de entre los países europeos miembros de la OCDE–, ¹²⁷ un generoso sistema de financiamiento público y la excesiva dependencia en él, la indisposición de los ciudadanos de ayudar al sostenimiento de los partidos, el aumento de los costos en las campañas y actividades de sostenimiento de los partidos, el incremento en el número de procesos electorales en los que deben contender partidos y candidatos, la cobertura territorial de los partidos, así como las dificultades a las que se enfrenta el Tribunal de Cuentas para fiscalizar la actividad política. ¹²⁸

2. Estructura básica del SFP español

Como se mencionó con anterioridad, son dos las leyes básicas del SFP español: la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (Ley Orgánica 5/1985) y la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (Ley Orgánica 8/2007).

En ese sentido, a lo largo de las cuatro secciones que integran el Capítulo VII del Título Primero de la Ley Orgánica 5/1985, se hace mención de la obligación de los partidos políticos y candidatos de contar con administradores electorales y generales (en caso de concurrir a elecciones en más de una provincia) encargados del manejo de los ingresos y contabilidad; ¹²⁹ de la obligación de identificarse de todo quien realice aportaciones a las campañas electorales; ¹³⁰ del establecimiento del financiamiento público para los gastos de campaña a través de un sistema de reembolso y adelantos caracterizado por otorgar recursos, exclusivamente, a

¹²⁶ Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, de normas electorales, Boletín Oficial del Estado [BOE] núm. 70, de 23 de marzo de 1977, artículo 44

¹²⁷ Cfr. OCDE, *Op. Cit.*, p. 26

¹²⁸ Cfr. JIMÉNEZ, Fernando y VILLORIA, Manuel, *Op. Cit.*, pp. 356 y 357

¹²⁹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, artículos 121 a 125

¹³⁰ *Ibidem*, artículo 126

aquellos partidos cuyos candidatos hubieran sido electos;¹³¹ de las prohibiciones expresas respecto del uso de recursos públicos y cuya procedencia sea extranjera;¹³² y de un límite de diez mil euros a las aportaciones privadas para gastos electorales.¹³³

Asimismo, la Ley Orgánica 5/1985 de los artículos ciento 132 a 134 esboza los primeros trazos de los sistemas de fiscalización y de contabilidad electoral de los partidos políticos. Aunque en principio el Tribunal de Cuentas tiene en exclusiva el control de la actividad económica-financiera de los partidos en todo momento,¹³⁴ la Junta Electoral Central (JEC) y las Juntas Electorales Provinciales (JEPs) también tienen atribuciones fiscalizadoras.

La JEC y las JEPs son competentes para vigilar el desempeño de los administradores electorales sobre el manejo de los recursos y los gastos realizados por los partidos, federaciones o coaliciones políticas, además de estar facultados para recabar en todo momento de las entidades bancarias y cajas de ahorro el estado de las cuentas electorales, números e identidad de los investigados, y pueden imponer las sanciones correspondientes. Asimismo, deben informar al Tribunal de Cuentas de todas sus investigaciones al respecto.¹³⁵

Siendo de corta extensión –tan solo dieciocho artículos–, la Ley Orgánica 8/2007 no deja de ser la norma principal de regulación del financiamiento político en España al contener en sí la regulación concerniente a las fuentes de financiación de los partidos políticos, el régimen tributario al que se someten los partidos políticos, las cuotas, aportaciones y donaciones realizadas a partidos políticos, las obligaciones contables y de gestión económica financiera de éstos, los mecanismos de fiscalización y control financiero intrapartidarios y aquellos a cargo del Tribunal de Cuentas y del Parlamento, así como el régimen sancionador que establece las responsabilidades por la comisión de conductas que transgredan el orden establecido por la Ley Orgánica 8/2007.

¹³¹ *Ibidem*, artículo 127

¹³² *Ibidem*, artículo 128

¹³³ *Ibidem*, artículo 129

¹³⁴ Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, artículo 16

¹³⁵ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, artículo 132

Sobre los recursos de financiación y los recursos económicos, la Ley Orgánica 8/2007 reconoce aquellos de origen público (las subvenciones contempladas en la Ley Orgánica 5/1985, las subvenciones estatales anuales a cargo de los Presupuestos Generales del Estado y aquellas a cargo de las Comunidades Autónomas, las subvenciones extraordinarias con motivo de los procesos de referéndum y las aportaciones cuyo origen sea el 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 representantes en los órganos de las Administraciones Locales) y aquellos de origen privado (las cuotas y aportaciones de los afiliados, los productos de las actividades propias del partido, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio, los beneficios de sus actividades promocionales, las donaciones en dinero o especie, los fondos provenientes de préstamos o créditos y las herencias o legados recibidos)¹³⁶.

Sobre los recursos públicos o subvenciones, la Ley Orgánica 8/2007 contempla hasta dos asignaciones anuales a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, una para atender gastos de funcionamiento y otra, optativa, para subvencionar los gastos de seguridad que pudieran requerir los partidos políticos. Ambos tanto son distribuidos según el número de escaños y de votos obtenidos por los partidos en las elecciones previas. De esta forma, la bolsa generada para financiar a los partidos políticos se divide en tercios. Una tercera parte es distribuida según el número de escaños obtenidos por cada partido, mientras que las dos terceras partes restantes son distribuidas de manera proporcional según los votos obtenidos en la elección inmediata anterior.

Lo anterior, con independencia del financiamiento que pudieran otorgar las comunidades autónomas, debiendo mantener entre los criterios de asignación el número de representantes en las Asambleas Legislativas y los votos recibidos.

Asimismo, la ley española establece un primer tope al financiamiento público para gastos de funcionamiento, que pudiera ser obtenido por medio de los Presupuestos Generales, en doce millones de euros. Sin embargo, si el monto por

¹³⁶ Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, artículo 2

destinar se estima superior a la cantidad referida, puede erogarse previo acuerdo del Consejo de Ministros y del Ministerio del Interior y del órgano competente para su concesión.¹³⁷

Dentro del financiamiento público español, y regulado por la Ley Orgánica 5/1985, nos encontramos con la denominada “financiación electoral”, es decir, los recursos que el Estado español eroga a favor de partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que hubieran concurrido a las elecciones de Diputados, Senadores, Parlamentarios Europeos e integrantes de los ayuntamientos municipales. Este financiamiento solo podrá resultar equivalente a los gastos electorales plenamente declarados y justificados ante el Tribunal de Cuentas.¹³⁸

Cabe destacar que el SFP español solo garantiza el reembolso de los gastos electorales a los candidatos que hubieran contendido y logren ejercer efectivamente el cargo para el cual hubieran sido electos. Y deja a discreción de la Administración Electoral, órgano integrante de la JEC, determinar si el reembolso es aplicable a todas las candidaturas presentadas.

En ese sentido, la Ley Orgánica 5/1985 establece un sistema de adelantos de los reembolsos hasta por el equivalente al treinta por ciento del reembolso total recibido en las últimas elecciones para el mismo cargo. Debiendo solicitarse entre los días veintiuno y veintitrés posteriores a la emisión de la convocatoria ante la JEC si el partido en cuestión concurre a elecciones en más de una provincia o ante las JEPs en caso de concurrir solo en una. Recibidas las solicitudes, la JEC remite a la Administración General del Estado las que considere procedentes y rechaza las realizadas por organizaciones políticas sin derecho a ellas y previstas en el artículo 127 de la misma ley. Así, a partir del vigésimo noveno día, tras la emisión de la convocatoria, la Administración General del Estado pone a disposición de los

¹³⁷ Cabe señalar que en la práctica dicho límite no ha sido plenamente respetado. Para los presupuestos del año 2019 se dedicaron 2,706,200 euros para pagar los gastos en seguridad de los partidos y 52,704,140 para gastos de funcionamiento ordinario. *Cfr.* Europa Press, “El gobierno multiplica por cuatro el gasto electoral y las subvenciones a partidos por los comicios de 2019”. 14 de enero de 2019. Consultado el 20 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-multiplica-cuatro-gasto-electoral-subvenciones-partidos-comicios-2019-20190114174223.html>

¹³⁸ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, artículo 127

administradores electorales designados por los partidos los adelantos correspondientes.¹³⁹

No obstante lo anterior, y recordando que la Administración Electoral puede determinar o no que el reembolso sea aplicable a todas las candidaturas presentadas, puede proceder la devolución de los adelantos devengados por el Estado en caso de no haberse acreditado la adquisición de la condición plena del cargo para el cual se haya sido postulado.¹⁴⁰

En cuanto a las prohibiciones contempladas en la norma española, el artículo 128 de la Ley Orgánica 5/1985 prohíbe las ministraciones de cualquier órgano del Estado fuera de los legalmente permitidos, además de las aportaciones provenientes de empresas del sector público, de economía mixta o de aquellas que, mediante contrato vigente, presten servicios, realicen suministros u obras para cualquier entidad de la administración pública. En el mismo tenor, se prohíben las aportaciones realizadas por cualquier persona o entidad extranjera, con excepción de los recursos otorgados por la Unión Europea para financiar las elecciones al Parlamento Europeo.¹⁴¹

Por otra parte, la Ley Orgánica 7/2007, en sus artículos cuatro a ocho también regula los mecanismos mediante los cuales los partidos políticos pueden allegarse de recursos privados para el desarrollo de sus actividades ordinarias.

En primer término, deja a los partidos políticos determinar, de acuerdo con sus estatutos, los mecanismos para recaudar cuotas y aportaciones. Sin embargo, limita las modalidades en que pueden recibir donaciones, sujetándolas a no ser finalistas y dándoles el carácter de irrevocables, pero permitiendo que sean nominativas, en numerario o especie en el caso de personas físicas. Vale la pena destacar que la misma ley prohíbe que personas físicas con contratos del sector público realicen donación alguna a los partidos políticos.¹⁴²

En ese sentido, las donaciones realizadas deben ser depositadas en cuentas bancarias exclusivamente abiertas para ese propósito, no pudiendo encontrarse

¹³⁹ *Ibidem*, artículo 127 bis

¹⁴⁰ *Idem*

¹⁴¹ *Ibidem*, artículo 128

¹⁴² Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, artículo 4

entre los recursos que las integren cualquier otra clase de ingreso. Estas cuentas deben ser identificadas plenamente por los partidos y comunicársele a las instituciones de crédito respectivas y al Tribunal de Cuentas, a efecto de que aquellas coadyuven con este en sus tareas de fiscalización cuando así se requiera. Asimismo, toda operación bancaria relacionada con estas cuentas debe quedar plenamente registrada, debiéndose anotar cada que se realice una donación por persona física alguna fecha de imposición, importe donado, nombre e identificación fiscal del donante; así como la emisión del comprobante respectivo para el donante.

Hemos de señalar, los partidos políticos están en posibilidad de rechazar cualquier donación efectuada por este medio. Para ello, cuentan con tres meses a partir de la fecha de depósito para proceder a su devolución, consignación judicial o ingreso en el Tesoro Público (órgano adscrito a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Economía y Empresa).¹⁴³

Por lo que respecta a las donaciones en especie, los partidos políticos deben entenderlas aceptadas mediante certificación expedida por estos donde se haga constar el documento público que acredite la donación y entrega del bien de forma irrevocable. Sin embargo, tomando en cuenta que las donaciones privadas a los partidos políticos se encuentran limitadas a un monto total de cincuenta mil euros anuales,¹⁴⁴ cuando la suma de las donaciones efectuadas por una misma persona física supere dicho límite, el remanente debe ser devuelto al donante o, en caso de no ser posible, depositado al Tesoro español.

Adicionalmente a lo ya señalado, los partidos políticos se encuentran limitados a recibir directa o indirectamente donaciones anónimas, condicionadas o revocables, cuyo origen sea el de una persona jurídica o de entes sin personalidad jurídica. Asimismo, no pueden aceptar que terceros asuman de forma directa el costo de sus adquisiciones, bienes o servicios. Y, de igual forma, las entidades bancarias con las que celebren un crédito se encuentran impedidas para condonar o realizar quitas a la deuda de los partidos, ya sea de los intereses o de parte del crédito adquirido.

¹⁴³ *Idem*

¹⁴⁴ *Ibidem*, artículo 5

Además de lo anterior, los partidos cuentan con ciertas obligaciones ante el Tribunal de Cuentas, entre ellas, hacer de su conocimiento toda donación aceptada mayor a veinticinco mil euros y de bienes inmuebles,¹⁴⁵ así como la contratación de créditos con cualquier institución bancaria, en especial los que supongan la cancelación de garantías reales.

A diferencia de lo que sucede con el financiamiento de campañas, la Ley Orgánica 8/2007 permite en su artículo séptimo las donaciones provenientes de personas físicas extranjeras, limitándolas a los mismos límites que las que pudieran ser realizadas por los nacionales españoles y a la regulación respectiva sobre el sistema de control de cambios y movimiento de capitales.

Del financiamiento por actividades propias, a los partidos se les prohíbe desarrollar cualquier actividad de tipo mercantil, no considerando como tales los productos de actividades propias, que se desarrollen tradicionalmente en sus sedes y que faciliten el contacto e interacción con los ciudadanos. En ese tenor, a todo ingreso igual o mayor a trescientos euros producto del desarrollo de dicha clase de actividades deberá identificársele plenamente el transmitente.¹⁴⁶

Por último, el artículo ocho de la Ley Orgánica 8/2007 hace referencia a las aportaciones y cuotas enteradas a los partidos políticos por parte de sus militantes y afiliados. En ese aspecto, la normativa española es breve e impone pocas obligaciones a los partidos. Así, tanto cuotas como aportaciones de los afiliados deben ser abonadas a cuentas que hubieran sido abiertas por los partidos para ese fin exclusivo. Además, para la recepción de las cuotas que deban pagar los afiliados, el pago deberá ser realizado mediante la domicialización de una cuenta cuyo titular sea el afiliado obligado o mediante ingreso nominativo en la cuenta designada por el partido para dicho fin. Asimismo, toda aportación superior a los veinticinco mil euros o de bienes inmuebles debe ser notificada al Tribunal de Cuentas por el partido político beneficiado.

¹⁴⁵ *Idem*

¹⁴⁶ *Ibidem*, artículo 6

3. Asuntos por resolver

Como se señaló con anterioridad, el SFP actualmente vigente en España está diseñado de forma tal que, a comparación del resto de democracias europeas, los partidos políticos pueden depender del dinero público para el desarrollo de sus actividades ordinarias, y en el mejor de los casos, también para la realización de actividades electorales o de campaña.

En ese sentido, debemos señalar que para el año 2019, dentro de los presupuestos generales se aprobó la cantidad de 122,204,140 euros para financiar las actividades ordinarias de los partidos españoles, de los cuales 69,500,000 euros, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 5/1985, sirvieron para financiar gastos electorales, más 2,706,200 euros para gastos de seguridad de los partidos.¹⁴⁷

Sin embargo, como ingresos a través de cuotas o aportaciones de los afiliados, los cuatro mayores partidos políticos –Partido Popular (PP), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Ciudadanos y Podemos– solo pudieron recabar alrededor de 16,930,000 euros en el año 2017, siendo el PSOE el que mayores recursos obtuviera por tales medios con poco más de 9,540,000 euros.¹⁴⁸ En ese sentido, la OCDE señala que la dependencia de los partidos políticos españoles sobre el dinero público, entre 2007 y 2015, fue de alrededor del 87.5%, porcentaje solamente superado por los partidos políticos turcos y griegos que obtienen el noventa por ciento de sus recursos del erario.¹⁴⁹

Otro de los problemas detectados en el SFP español es el nivel de endeudamiento de los partidos políticos mediante créditos bancarios. En ese sentido, el Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), en su tercera ronda de evaluaciones, reconoció que el nivel de endeudamiento de los partidos españoles con las instituciones de crédito podía

¹⁴⁷ Cfr. Presupuestos Generales del Estado para el Ejercicio Presupuestario 2019. Sección 16. Programa 924M

¹⁴⁸ Cfr. SEVILLANO, Elena G. y DE BARRÓN, Íñigo, Así se financian los partidos políticos: el 80% es dinero público, El País, Madrid, 23 de marzo de 2019.

¹⁴⁹ Cfr. OCDE, *Op. Cit.*, p. 38

significar un riesgo para su independencia. En ello ha coincidido el Tribunal de Cuentas español al apuntar, además, respecto a la detección de manejos irregulares sobre los préstamos otorgados a los partidos.¹⁵⁰

Aunado a lo anterior, otro de los problemas que afectan la relación entre dinero y política en España, lo constituyen los distintos casos de corrupción relacionados con la financiación de campañas electorales, de actividades ordinarias y de sobornos a altos dirigentes. El caso más sonado, definitivamente, el denominado “Caso Gürtel” que involucró al PP y en el que la sede del partido en la comunidad autónoma de Valencia omitió declarar el ochenta por ciento de los gastos en campaña entre 2007 y 2008, así como el pago de más de 1.2 millones de euros por parte de empresarios para eventos de campaña del partido y en que se detectara el pago de sobornos a dirigentes del PP en la Comunidad de Madrid.¹⁵¹

Sin embargo, la mayoría de los escándalos, más que relacionados con el financiamiento de elecciones o candidatos, tienen que ver con corrupción al interior de los partidos que deriva en la obtención de beneficios económicos para las cúpulas partidistas, o bien, se ha tratado de casos en los que a cambio de concesiones de obra pública los contratistas realizan donaciones al partido. Entre los casos que se pueden señalar, destacan el mencionado Caso Gürtel y los casos Nóos y Púnica que afectan al PP, los casos Pujol y Palau que afectan al partido nacionalista *Convergència Democràtica* de Catalunya y los casos AVE y ERE que implican directamente al PSOE.¹⁵²

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 50

¹⁵¹ Cfr. JIMÉNEZ, Fernando y VILLORIA, Manuel, *Op. Cit.*, p. 362; EL PAÍS. “Las claves del mayor sumario de la historia”. Consultado el 1 de junio de 2019. Disponible en: <https://elpais.com/especiales/caso-gurtel/las-claves/?clave=12#sumarios>

¹⁵² Vid. ALVAR PARIENTE, Víctor, *La financiación de los partidos políticos en España*, Tesis de Licenciatura, Coruña, Universidade da Coruña, 2017, pp. 42-48; EL PAÍS, “¿Quién es Quién? En el caso Nóos”. Disponible en: <https://elpais.com/especiales/caso-noos/>; PÉREZ COLOMÉ, Jordi y LLANERAS, Kiko, “Cuáles son los casos de corrupción más graves en España”, *El País*, Madrid, 25 de mayo de 2018. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/06/09/actualidad/1497023728_835377.html; LA INFORMACIÓN, “El caso ERE es el tercero que más dinero ha defraudado por detrás de Edu y Malaya”, Madrid, 7 de marzo de 2016. Disponible en: https://www.lainformacion.com/espana/ERE-tercero-caso-corrupcion-defraudado-Malaya-Edu_0_896311500.html; CASOS AISLADOS DE UNA CORRUPCIÓN SISTÉMICA, “Sobre el caso AVE”, 22 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.casos-aislados.com/Caso-Aislado.php?Caso=Caso%20AVE&numero=103>

Jiménez y Villoria apuntan correctamente en el sentido de que con esta clase de regulación resulta difícil para los ciudadanos confiar en los partidos políticos, más aún si consideramos los escándalos de corrupción mencionados. En esa tesitura, los informes del GRECO de los años 2009, 2011, 2013 y 2015 dan nota de las deficiencias que se presentan en el SFP español: transparencia, supervisión y sanciones.¹⁵³

A pesar de la acción ejercida por parte del Tribunal de Cuentas, la Policía Nacional y la Fiscalía General del Estado, quizás la mayor crítica realizada es la relacionada a los tiempos de fiscalización de las cuentas de los partidos, que pueden oscilar entre los cuatro o cinco años. Esta situación ha dado lugar a la prescripción de los delitos, que los casos en ocasiones permanezcan en la prensa y que no todos los involucrados sean juzgados¹⁵⁴. Cabe señalar, como parte de la última reforma al SFP llevada a cabo en 2015, donde se redefinió el régimen sancionador previsto en la Ley Orgánica 8/2007, que resulta insuficiente. El nuevo régimen sancionador clasificó las infracciones en la materia en tres niveles: muy graves, graves y leves; estableciendo plazos para determinar la prescripción de estas en cinco, tres y dos años respectivamente, computables a partir del momento de la comisión de la infracción.¹⁵⁵

Esta clase de reformas que poco garantizan acabar con la impunidad y la corrupción, lejos de abonar a la credibilidad y legitimidad del sistema de partidos, minan la confianza que pudiera existir. Esto, en definitiva, marca una tendencia a contracorriente del ya señalado mayor problema que debieran atender los partidos políticos españoles: la desconfianza de los ciudadanos en ellos.

C. Reino Unido. ¿Transparencia o indebida influencia del dinero privado?

Estudiar el caso del Reino Unido implica conocer un sistema que regula poco el dinero empleado por los actores electorales, siendo este SFP en gran parte

¹⁵³ Cfr. JIMÉNEZ, Fernando y VILLORIA, Manuel, *Op. Cit.*, p. 360

¹⁵⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 361

¹⁵⁵ Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, artículo 17

producto del *Political Parties, Elections and Referendums Act* del año 2000 (*PPER Act*). Siguiendo lo que Nassmacher califica como “modelo Westminster de financiamiento político” nos encontraremos con un sistema con un grado bajo de regulación, pero que se enfoca en establecer límites al gasto para los candidatos, dependiente de las contribuciones privadas y que presenta una ausencia general de subvenciones públicas.¹⁵⁶

Asimismo, debemos señalar que el Reino Unido representa un caso especial dentro de los países que siguen la tradición jurídica del *Common Law*, y que históricamente han contado con una ausencia de legislación emitida por sus cuerpos legislativos.¹⁵⁷ Y es que fue pionero al regular la relación entre el dinero y la política a través del *Corrupt and Illegal Practices (Prevention) Act* de 1883¹⁵⁸ – ordenamiento que sería abordado por James Kerr Pollock en su célebre trabajo sobre el tema.¹⁵⁹

De esta forma, podemos señalar al *Corrupt and Illegal Practices (Prevention) Act de 1883* como quizás el primer ordenamiento en el mundo que buscaba regular el uso del dinero en la política a través de la imposición de sanciones a la compra de votos y de la estandarización de los gastos de campaña. De este ordenamiento destaca el haber establecido sanciones ejemplares a los candidatos que fueran encontrados culpables por actos de corrupción –imposibilidad para presentarse a una elección por siete años y la prohibición absoluta para representar, en cualquier momento, a la circunscripción por la que se había postulado cuando fue encontrado culpable.

Sería hasta 1985 que a través del *Companies Act* se regularían laxamente las contribuciones a los partidos y el gasto electoral provenientes de personas jurídicas –únicamente se obligaba a reportar las contribuciones mayores a

¹⁵⁶ Cfr. NASSMACHER, Karl-Heinz, “Las democracias establecidas de los países anglófonos”, en FALGUERA, Elin et al., *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, Suecia, IDEA Internacional, TEPJF, 2015, p. 286

¹⁵⁷ Vid. DAVID, René y JAUFFRET-SPINOSI, Camille, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, Sánchez Cordero, Jorge (trad.), 11a ed., México, IJ-UNAM, Centro Mexicano de Derecho Uniforme, Facultad Libre de Derecho de Monterrey, 2010

¹⁵⁸ Cfr. FISHER, Justin, “Britain” en NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea Abel, *Checkbook Elections?: Political Finance in Comparative Perspective*, Estados Unidos, Oxford University Press, 2016, pp. 46 y 47

¹⁵⁹ Vid. POLLOCK, James K, *Op. Cit.*

doscientas libras con “fines políticos”, que debían ser reportadas en el informe anual del director de la compañía respectiva–,¹⁶⁰ para finalmente, arribar al año 2000 con la promulgación del *PPER Act* que sería complementado con una serie de reformas emitidas en 2006 y 2009.

1. Breve panorama

Para comprender el sistema británico es necesario tener en consideración la tradición que históricamente ha estado presente en los países de tradición jurídica del *Common Law*, en donde la libertad de expresión es protegida con especial cuidado y donde, además, históricamente ha existido la tradición de un financiamiento político con una “conciencia de clase” en donde sindicatos o empresas pueden participar en el financiamiento de las campañas electorales.¹⁶¹ Adicionalmente, Fisher apunta tres principios esenciales que han caracterizado al SFP británico: topes al gasto de candidatos, trabajo voluntario en los partidos y escasa regulación.¹⁶²

Como se señaló anteriormente, es a partir del año 2000 en que comienza a regularse con mayor ímpetu el financiamiento político en el Reino Unido, iniciando así una ola de reformas que ha mantenido el interés en conocer sobre el tema. Prueba de lo anterior fue el estudio encargado por el Comité de Estándares en la Vida Pública –órgano asesor de la oficina del Primer Ministro británico– para analizar el comportamiento del financiamiento político durante el periodo comprendido de 2010 hasta las elecciones generales de 2015.¹⁶³

El citado estudio, si bien no detecta problemas alarmantes, sí deja entrever las falencias que pudiera tener un sistema enfocado en mayor medida a regular el gasto antes que el ingreso de los actores políticos –limitando el gasto de partidos, candidatos y terceros, así como a través de la imposición de obligaciones contables

¹⁶⁰ Cfr. FISHER, Justin, *Op. Cit.*, p. 47

¹⁶¹ Cfr. NASSMACHER, Karl-Heinz, *Op. Cit.*, p. 290

¹⁶² Cfr. FISHER, Justin, *Op. Cit.*, p. 46

¹⁶³ Vid. PINTO-DUCHINSKY, Michael, *Political finance in britain: british party and parliamentary candidate expenditures and funding 2010 – 2015*, Reino Unido, Committee on Standards in Public Life, 2016

sobre las transacciones realizadas durante las campañas, tal como lo describe Nassmacher.¹⁶⁴

Y en ese sentido, aunque muestra datos alentadores sobre la ausencia de una guerra de recursos en las campañas electorales, alerta sobre quizás el mayor problema de los partidos políticos en el Reino Unido: el origen de sus recursos. Al tiempo que los partidos poco a poco han comenzado a depender mayormente de “megadonantes”, la afiliación partidista y el trabajo voluntario han decaído, aunado a ello, el reporte alude al uso de recursos públicos para fines partidistas y al reencauzamiento de los recursos de los partidos a mecanismos poco regulados de activismo político (think tanks, organizaciones de la sociedad civil, etc.).¹⁶⁵

2. Estructura y características del SFP británico

Como se señaló, el PPER Act es la piedra angular del SFP británico. Así, el SFP se encuentra regulado a lo largo de la parte III a VI donde se abordan las obligaciones contables de los partidos, el control de las donaciones a los partidos registrados y sus miembros, el control de los gastos de campaña y los controles relativos a los gastos realizados por los denominados *third parties* durante elecciones a nivel nacional.

A lo anterior, hay que añadir el papel que han jugado las leyes sobre telecomunicaciones que prohíben los espacios pagados para partidos y candidatos, así como la ley sobre beneficencias (*charities law*) gracias a la cual los partidos han podido reencauzar sus actividades y recursos a *think tanks* afines y que ha permitido a ciertos donantes permanecer relativamente en el anonimato a cambio de dotar de un carácter “educativo” al trabajo político.¹⁶⁶

Sin embargo, también existen disposiciones en otras secciones del PPER Act que dan forma al SFP en estudio. Tal es el caso de la Parte I, en cuya sección 12

¹⁶⁴ Cfr. NASSMACHER, Karl-Heinz, *Op. Cit.*, p. 293

¹⁶⁵ Cfr. PINTO-DUCHINSKY, Michael, *Op. Cit.*, p. 3

¹⁶⁶ Cfr. PINTO-DUCHINSKY, Michael, “Party funding in Britain”, en en MENDILOW, Jonathan y PHÉLIPPEAU, Eric (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 310

encontramos lo relativo a las subvenciones para el desarrollo de políticas (*policy development grants*) que son distribuidas entre los partidos con al menos dos Miembros del Parlamento electos dentro de la Cámara de los Comunes. El monto por repartir se configura a partir de una fórmula determinada por la Comisión Electoral del Reino Unido (ECUK) y que debe ser aprobada por el Parlamento. De esa forma, dos millones de libras esterlinas son repartidas entre los partidos con presencia en el parlamento; un millón de forma igualitaria y un millón de forma proporcional tomando en cuenta los electores registrados en donde los partidos concurren a elecciones (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte) y la fuerza electoral poseída en cada parte integrante del Reino Unido.¹⁶⁷

Adicionalmente a las subvenciones mencionadas, el Estado a través de las Cámaras del Parlamento otorga algunos otros montos de financiamiento directo a los partidos políticos de oposición. Mientras que la Cámara de los Lores otorga el denominado *Cranborne Money*, la Cámara de los Comunes otorga el *Short Money*¹⁶⁸. De esa forma, el *Short Money* se otorga a los partidos de oposición con al menos dos miembros del parlamento electos que hubieran prestado el juramento correspondiente o con un miembro del parlamento electo con juramento prestado y que hubieran obtenido al menos 150,000 votos en la última elección general. Asimismo, el *Short Money* se divide en tres apartados para su distribución: financiamiento para la realización del trabajo parlamentario, financiamiento de gastos de traslado y financiamiento para gastos de la Oficina del Líder de la Oposición.¹⁶⁹

Por otra parte, el *Cranborne Money* destinado por la Cámara de los Lores al financiamiento de los partidos políticos se encuentra destinado de manera exclusiva a los dos partidos políticos de oposición con mayores posiciones dentro de la Cámara, así como a los miembros de la Cámara de los Lores sin partido que

¹⁶⁷ THE ELECTORAL COMMISSION, "Public funding for parties", Reino Unido, 2018. Consultado el 4 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/public-funding-for-parties>

¹⁶⁸ Denominaciones adquiridas en referencia a Lord Viscount Cranborne y a Edward Short, quienes propusieron en cada una de las Cámaras esta clase de financiamiento a la oposición.

¹⁶⁹ Cfr. KELLY, Richard, *Short Money, Briefing Paper, Number 01663*, Reino Unido, House of Commons Library, 2018, p. 5

integran el denominado *Crossbench*. Cabe señalar que, mientras el partido Demócrata Liberal formó parte del gobierno de coalición junto al Partido Conservador de 2010 a 2015, la disposición relativa al otorgamiento de subvenciones directas al segundo partido opositor fue retirada de la resolución del 30 de julio de 2002 que regula al *Cranborne Money*.¹⁷⁰

En este contexto, vale la pena aludir a los montos que han sido destinados para 2019 por parte de la ECUK o de las Cámaras del Parlamento británico al sostenimiento de los partidos ingleses. Como ya se mencionó, el monto fijado por la ECUK se encuentra topado en dos millones de libras esterlinas que se distribuye entre los ocho partidos con presencia de dos miembros del parlamento en la Cámara de los Comunes,¹⁷¹ a dicha cantidad hay que sumar por concepto de *Short Money* la cantidad de 9,781,261.72 libras esterlinas –cuyo principal beneficiario es el Partido Laborista que recibirá en total 7,879,789.73 libras–, así como 1,032,459 libras que son distribuidas solo entre los partidos Laborista y Demócrata Liberal como parte del *Cranborne Money*.¹⁷²

Aunque el SFP del Reino Unido no se enfoque demasiado en regular los ingresos de los partidos, sí contiene previsiones que regulan la principal fuente de financiamiento de los partidos: las donaciones privadas.¹⁷³ Partiendo del supuesto en que por donación se entiende cualquier entrega de dinero u otro bien al partido, patrocinios, suscripciones, pagos por afiliaciones o por militancia o dinero destinado al pago de gastos del partido de forma directa o indirecta, se consideran donantes permitidos a cualquier persona física registrada en el registro electoral, empresas constituidas según el *Companies Act* de 1985, partidos políticos, gremios o sindicatos, sociedades de crédito hipotecario, sociedades mutualistas y mercantiles

¹⁷⁰ Cfr. *Ibidem* p. 20

¹⁷¹ Estos son: el Partido Conservador y Unionista, el Partido Demócrata Unionista, el Partido Laborista, el Partido Demócrata Liberal, *Plaid Cymru* (Partido de Gales) y el Partido Nacionalista Escocés

¹⁷² Cfr. KELLY, Richard, *Op. Cit.*, pp. 6 y 21

¹⁷³ Vid OCDE, *Op. Cit.*, p. 176; Aunado a ello, según información de la ECUK, disponible en su página web, entre 2009 y 2019 el monto donado por privados a los partidos políticos ingleses ha ascendido a 722,746,555.26 libras, que contrasta considerablemente con los 154,404,337.92 recibidos por concepto de fondos públicos. Consultado el 5 de junio de 2019 en: <http://search.electoralcommission.org.uk/English/Search/Donations?scroll=criteria>

así como asociaciones no incorporadas.¹⁷⁴ A partir de esto, podemos percatarnos de la prohibición tácita a las contribuciones provenientes de personas físicas o morales extranjeras.

Asimismo, llama la atención de la regulación británica, la capacidad de la ECUK para solicitar a una corte¹⁷⁵ la confiscación de las donaciones no permitidas que fueran aceptadas por los partidos políticos registrados –durante estos procesos el estándar probatorio debe ser el mismo que el de un proceso civil.¹⁷⁶

Adicionalmente, no debemos dejar escapar las obligaciones que tienen los tesoreros de los partidos de reportar trimestralmente a la ECUK las donaciones que reciban, obligación que se torna semanal durante los periodos de campaña correspondientes a una elección general. Entre las mayores obligaciones sobre el tema, debemos destacar que toda donación o conjunto de donaciones que superen las cinco mil libras esterlinas al trimestre deben ser reportadas a la autoridad electoral. A pesar de permitirse las contribuciones anónimas menores a cincuenta libras, cuando una persona física en el lapso de un año realice múltiples donaciones que rebasen las cinco mil libras, deberá ser reportada cada una de sus donaciones a la ECUK. De igual forma, los partidos se encuentran obligados a llevar un registro de las donaciones que decidan rechazar en virtud de ser ofrecidas por donantes no permitidos y notificarlas a la comisión electoral.

Por otra parte, debemos de recordar que los SFP también involucran límites o prohibiciones al gasto, siendo esta la principal característica del ya señalado modelo Westminster de financiamiento político. Al respecto, los partidos políticos ven restringido el gasto electoral, durante el denominado “tiempo relevante”, es decir, para efectos del control del gasto electoral, y tal como lo define el anexo nueve sobre los límites al gasto, el periodo comprendido entre la fecha en que Su Majestad manifiesta su intención de disolver el parlamento en relación con la celebración de la elección general y la fecha en que se celebre dicha elección general.

¹⁷⁴ *Political Parties, Elections and Referendums Act*, sección 54

¹⁷⁵ Ante la *Magistrates' court* si se la competencia recae en los tribunales de Inglaterra o Gales, ante las *Sheriff Courts* si se recae en jurisdicción escocesa y ante una jurisdicción sumaria si el caso se presenta en Irlanda del Norte

¹⁷⁶ *Vid. Political Parties, Elections and Referendums Act*, secciones 58 a 60

En ese sentido, tenemos que mencionar los límites al gasto impuestos por partido según la elección de que se trate. Así, en caso de celebrarse una elección general del Parlamento Británico, la segunda parte del anexo nueve referido establece un límite de treinta mil libras multiplicadas por el número de circunscripciones a las que el partido concorra en Inglaterra, Escocia y Gales o, si es mayor, 810,000 libras para las circunscripciones inglesas, 120,000 libras para las circunscripciones Escocesas y 60,000 en el caso de las galesas; llamando la atención el caso de las circunscripciones norirlandesas, donde siempre será de 30,000 libras multiplicadas por el número de circunscripciones en las que se participe.

A espera de que sea consumado el denominado Brexit, y teniendo en cuenta la concurrencia británica a las elecciones europeas de 2019, el PPER Act señala hasta la fecha diversos límites dependiendo del número de regiones electorales a las que concurren los partidos, los miembros del parlamento europeo que correspondan a la región y la nación constitutiva del Reino Unido donde se ubique la región electoral. En ese tenor, cuando un partido concorra a una sola región ubicada en Inglaterra, el límite al gasto corresponderá al monto equivalente a multiplicar 45,000 libras esterlinas por el número de miembros del parlamento que correspondan a la región; cuando concorra un partido a dos o más regiones electorales en Inglaterra el gasto se limitará al equivalente a multiplicar 45,000 libras por el número total de miembros del parlamento que correspondan a dichas regiones en su conjunto; y en caso de que un partido concorra a una región ubicada en Escocia, Gales o Irlanda del Norte, el límite se ubicará en el producto obtenido de multiplicar 45,000 libras por el número de miembros del parlamento que correspondan a la nación constitutiva correspondiente.¹⁷⁷

Por otra parte, un aspecto que llama la atención es la regulación a la que se encuentran sujetos los denominados *third parties* o terceros, que son definidos como aquellas personas físicas o morales que realizan alguna clase de gasto relacionado con la producción o publicación de material electoral puesto a disposición del público en general, entendido este como cualquier material que

¹⁷⁷ *Ibidem*, anexo 9, párrafo 4

podría estar dirigido a la promoción o procuración del éxito electoral de un partido o candidato en cualquier elección.¹⁷⁸

Así, estos terceros son registrados y reconocidos por mandato de ley ante la ECUK,¹⁷⁹ que tiene la obligación de mantener un registro de éstos y de las notificaciones que les dirija.¹⁸⁰ En ese contexto, los terceros reconocidos por la ECUK cuentan con ciertas obligaciones sobre lo que la ley denomina “control del gasto”, que es aplicable en casos de transferencias de recursos o la prestación o provisión de servicios realizadas a título gratuito o con un descuento mayor al diez por ciento de su valor de mercado. Asimismo, dentro de la Sección 94 del *PPER Act* se establecen los límites al gasto aplicables a terceros para una elección general 793,500 libras esterlinas en el caso de las circunscripciones electas en Inglaterra, 108,000 libras para las electas en Escocia, 60,000 en relación con las circunscripciones galesas y 27,000 en el Norte de Irlanda.

Adicionalmente, es menester hacer mención de la regulación a la que se sujetan los mensajes difundidos por radio y televisión de contenido político. No solo las televisoras públicas (la *British Broadcasting Corporation* y la *Sianel Pedwar Cymru*) se encuentran obligadas a otorgar cierto tiempo a los partidos, sino también aquellas de carácter privado (los canales concesionados 3, 4 y 5). Así, para la distribución de los espacios se programa una fórmula que deberá garantizar las mismas oportunidades a los partidos con registro, pero que tenga en cuenta los porcentajes de escaños en el Parlamento y votos, el número de candidatos y cualquier otro mecanismo que permita identificar las preferencias de los ciudadanos. El objetivo de la fórmula es que el partido en el gobierno y la oposición tengan las mismas posibilidades de impacto frente a las audiencias.¹⁸¹

Finalmente, vale la pena hacer mención a las reglas emitidas por la oficina de comunicaciones (Ofcom), aplicables para las emisoras de radio y televisión concesionadas en materia de espacios destinados a partidos políticos y referéndums. De éstas, destacan la duración y la programación de los espacios

¹⁷⁸ *Ibidem*, sección 85

¹⁷⁹ *Ibidem*, sección 88

¹⁸⁰ *Ibidem*, sección 89

¹⁸¹ Cfr. NASSMACHER, Karl-Heinz, *Op. Cit.*, p. 302

otorgados. Mientras que para los espacios en televisión los partidos u organizaciones que lideren las campañas de referéndums deben escoger entre espacios de dos minutos con cuarenta segundos, tres minutos con cuarenta segundos o cuatro minutos con cuarenta segundos, en el caso de los mensajes en radio, éstos solo pueden tener una duración de hasta dos minutos con cuarenta segundos. La transmisión de los espacios para tiempos de campaña debe darse en tiempo estelar (entre las 6:00 p.m. y las 10:30 p.m.) en el caso de los mensajes televisivos, en contra parte, los mensajes radiofónicos solo pueden ser transmitidos en tiempos de campaña entre 5:00 p.m. y 9:00 p.m.¹⁸²

3. ¿En qué y cómo se gasta?

Una vez realizada la descripción del SFP, podemos ofrecer un breve análisis, al menos desde la revisión de las elecciones generales, sobre la forma en que son financiados y en qué gastan los partidos políticos en el Reino Unido. Como se señaló, la política y su financiamiento en el Reino Unido tradicionalmente se han caracterizado por un fenómeno de conciencia de clase.

Tal y como lo evidencian los estudios de Pinto-Duschinsky y Nassmacher,¹⁸³ los ingresos de los partidos políticos británicos dependen en gran medida de las contribuciones privadas. Sin embargo, en los últimos tiempos, los partidos políticos han dejado de recibir gran parte de sus recursos en forma de pequeñas pero numerosas donaciones para comenzar a depender, cada vez más, de grandes donaciones bien realizadas por empresas, sindicatos o personas físicas con grandes recursos.

Dentro del periodo comprendido entre 2010 y 2015, los tres principales partidos políticos ingresaron, incluyendo el financiamiento público, alrededor de 430 millones de libras esterlinas. De éstas, la ECUK clasificó alrededor del treinta y siete por ciento como “incategorizables” por ingresarse debajo del umbral de reporte, veinticinco por ciento como grandes contribuciones de personas físicas, catorce por

¹⁸² Vid. OFCOM. *Oftcom rules on Party Political and Referendum Broadcasts*, Reino Unido, 2013

¹⁸³ Cfr. PINTO-DUCHINSKY, Michael, “Party funding in Britain”, *Op. Cit.*, pp. 326-331; NASSMACHER, Karl-Heinz, *Op. Cit.*, pp. 299-305

ciento como provenientes de sindicatos, diez por ciento cuyo origen estuvo en empresas, diez por ciento como parte del financiamiento público (incluyendo el otorgado por las Cámaras del Parlamento a la oposición) y cuatro por ciento lo etiquetó bajo el rubro “otros”.¹⁸⁴

A lo largo del mismo ciclo, Pinto-Duchinsky logra identificar, con base en los datos proporcionados por la ECUK, una distribución bastante desigual entre los recursos obtenidos según su origen. La mayoría de los recursos públicos –en gran parte debido a la naturaleza bajo la cual se concibe, pensando que éstos sean exclusivos de la oposición– han recaído en el Partido Laborista (veinte por ciento de sus recursos son de origen público) y tan solo una mínima parte al Partido Conservador y los Demócratas Liberales (uno y cuatro por ciento como proporción de sus ingresos); el financiamiento proveniente de sindicatos tuvo como destinatario exclusivo al partido laborista y representaron el treinta y tres por ciento de sus ingresos; las donaciones otorgadas por empresas representaron el quince por ciento de los ingresos del Partido Conservador y de los Demócratas Liberales, mientras que solo representaron el tres por ciento de los ingresos de los laboristas. Sin embargo, la mayor disparidad la podemos encontrar en las aportaciones individuales de gran tamaño donde el Partido Conservador obtiene seis veces más recursos que su más cercano competidor, el Partido Laborista.¹⁸⁵

Por lo que respecta al gasto de los partidos debemos considerar que la ECUK registra por separado el gasto de partidos, candidatos y terceros. Así, para el ciclo electoral 2015, registró un gasto de 37.7 millones de libras en gastos de campaña por parte de los partidos políticos, 22.6 millones erogados por candidatos y 1.8 millones de libras gastadas por terceros registrados.¹⁸⁶ Tomando estos números en cuenta, el cuarenta por ciento del gasto se destinó a “materiales no solicitados por los electores”, veinte por ciento en estudios de mercado y poco más del dieciocho por ciento en publicidad.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Cfr. PINTO-DUCHINSKY, Michael, “Party funding in Britain”, *Op. Cit.*, p. 328

¹⁸⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 328-330

¹⁸⁶ Cfr. THE ELECTORAL COMMISSION, *UK Parliamentary General Election 2015: Campaign spending report*, Reino Unido, 2016, p. 19

¹⁸⁷ Cfr. PINTO-DUCHINSKY, Michael, “Party funding in Britain”, *Op. Cit.*, p. 315

Por otra parte, analizando el gasto llevado a cabo por candidatos, el cual es dividido en *long y short campaigns* –el tiempo que toma a un candidato en adquirir dicha condición y el periodo a partir de ser designado candidato y hasta el día de la elección, respectivamente–, según datos de la misma ECUK, se gastaron 10.8 millones de libras a lo largo del *long campaign*, mientras que durante el *short campaign* se reportó un gasto de 11.8 millones de libras esterlinas.¹⁸⁸

Si bien el SFP británico no ha privilegiado del todo la equidad en las condiciones para acceder a un cargo de elección popular ni ha limitado del todo la influencia del dinero privado en los partidos políticos, sí cuenta con múltiples virtudes. Quizá la mayor de estas virtudes es que gracias a la información publicada por la ECUK y reconocida por los partidos abiertamente, los electores son conscientes de los intereses a los que atiende cada partido político, situación que no es del todo percibida negativamente.

Igualmente llama la atención la regulación del gasto realizado por parte de terceros, que, lejos de verse prohibido, es regulado –incluyendo en la vigilancia actos públicos, pago de publicidad, estudios de mercado, entre otros– y limitado. Este mecanismo, correctamente aplicado, podría significar un mecanismo alternativo para fomentar la participación de aquellos ciudadanos que no necesariamente se sienten identificados con un partido político, pero están dispuestos a mostrar su apoyo a algún candidato o partido en determinados contextos.

Finalmente, cabe hacer mención de la reforma impuesta por el *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* de 2011 que conlleva la reducción de los miembros de la Cámara de los Comunes de 650 a 600 para la elección general a celebrarse en mayo de 2020. La ECUK ha advertido sobre el impacto que puede tener, dentro del contexto de una reforma que busca abaratar el costo del financiamiento político, reducir el número de miembros del parlamento, los límites al gasto y fuentes del financiamiento en tanto se debe asegurar que los votantes sigan recibiendo de manera adecuada los mensajes que los partidos y candidatos

¹⁸⁸ Cfr. THE ELECTORAL COMMISSION, *UK Parliamentary General Election 2015: Campaign spending report*, Op. Cit., p. 30

pueden ofrecer. Todos estos, son factores que el gobierno británico habrá de tener en consideración al momento de implementar la reforma citada.¹⁸⁹

D. Francia. Una autoridad especializada y un peculiar sistema sancionador

Al analizar el sistema francés de financiamiento político habremos de tomar en cuenta tres aspectos fundamentales que lo caracterizan: la forma en que el Estado concibió a los partidos políticos –lo que les ha permitido gozar de una gran libertad en su organización y funcionamiento–, el sistema de sanciones diseñado para garantizar el respeto de la normativa en la materia y la existencia de una autoridad especializada y dedicada exclusivamente a vigilar el financiamiento que reciban los partidos políticos y candidatos y el gasto que ejerzan en campaña.

Otro punto que ha de llamar nuestra atención es el papel que ha jugado la regulación del SFP francés en la regulación misma del sistema de partidos. Y es que la regulación del financiamiento de los partidos y sus candidatos resultó, desde finales de los años ochentas, un factor determinante en la definición de los alcances de las actividades de los partidos políticos –basta señalar que, previo a la primera reforma francesa sobre financiamiento político, la única norma sobre la que se interpretaba “qué es un partido político” era el artículo cuarto de la Constitución Francesa de 1958–.

Asimismo, en este SFP se ha desarrollado un fenómeno inusual. Si bien tanto la regulación respecto del financiamiento de las campañas electorales como la del financiamiento de los partidos políticos datan de 1988, el régimen que regula al financiamiento de las campañas ha sufrido al menos nueve reformas, en tanto que la regulación del financiamiento de los partidos se ha mantenido relativamente uniforme, en gran parte debido a la protección e interpretación constitucional que se les ha dado a los partidos.¹⁹⁰

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 64

¹⁹⁰ *Cfr. OCDE, Op. Cit.*, p. 148

Como se ha visto hasta el momento, por lo general las reformas al sistema de financiamiento se dan de forma general en los medios que los partidos y candidatos pueden obtener y ejercer sus recursos. Sin embargo, tal como lo señalan François y Phélippeau, los partidos políticos con presencia legislativa se han mostrado renuentes a modificar su esquema de financiamiento y fiscalización en tanto el SFP los ha colocado en una posición cómoda al recibir abundantes recursos públicos. Ante esta situación, los mismos autores han señalado que existen indicios para poder afirmar, además del evidente conflicto de interés presente entre los partidos al idear y legislar el propio SFP, que existe una “cartelización”¹⁹¹ de los partidos políticos franceses.¹⁹²

1. Características esenciales del SFP francés

Nuevamente nos encontramos ante un sistema de naturaleza mixta. Al tiempo que el Estado francés –al igual que otros estados europeos– otorga un generoso financiamiento a los partidos políticos –alrededor del sesenta por ciento de los recursos totales de los partidos son de origen público–¹⁹³, los partidos y candidatos pueden recibir dinero, bajo ciertas condiciones, por parte de sujetos privados.

En cuanto al financiamiento público, son dos los mecanismos principales a través de los cuales el Estado francés destina parte del erario al sostenimiento de los partidos políticos. Por una parte, se contempla una bolsa que se reparte con base en los resultados obtenidos por los partidos políticos durante las últimas elecciones parlamentarias. Así, para acceder a estos recursos los partidos necesitan obtener al menos el uno por ciento de los votos en la primera vuelta

¹⁹¹ En síntesis, la teoría sobre los “partidos cartel” o “cartelización de los partidos políticos” sostiene que los partidos políticos van a buscar ocupar los recursos del Estado en su beneficio para limitar la competitividad electoral, perpetrar el *status quo* y así garantizar su propio éxito como partidos. Vid. KATZ, Richard S. y MAIR, Peter, “The Cartel Party Thesis: A Restatement”, *Perspectives on Politics*, Vol. 7, Núm. 4, diciembre de 2009, pp. 753-766

¹⁹² Cfr. FRANÇOIS, Abel y PHÉLIPPEAU, Eric, “Party Funding in France”, en MENDILOW, Jonathan y PHÉLIPPEAU, Eric (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 276 – 278

¹⁹³ Cfr. PICCIO, D.R, “Europa Septentrional, Occidental y Meridional” en FALGUERA, Elin *et al.*, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, Suecia, IDEA Internacional, TEPJF, 2015, p. 249

electoral en al menos cincuenta circunscripciones. Este primer monto, debemos señalar, para su asignación trae consigo ciertos criterios para favorecer la participación política de las mujeres. Cuando la diferencia en el número de candidatos de cada género postulados por un partido político exceda del dos por ciento del total de candidatos postulados, el monto de esta bolsa asignada al partido correspondiente es susceptible de ser reducido en un porcentaje correspondiente a tres cuartos de la diferencia en proporción al número de candidatos.¹⁹⁴

Asimismo, existe una segunda bolsa de recursos públicos directos distribuidos en virtud del número de escaños y curules que los partidos políticos, beneficiarios de la primera partida de recursos, posean tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado. Este monto, no es fijo por el tiempo que dure la legislatura en tanto cada año los legisladores se inscriben o ratifican su adhesión a algún partido político y con base en dicha lista anual. En ese sentido, para 2015 se habían repartido entre los partidos políticos que cumplieron con los requisitos aproximadamente 61 millones de euros anualmente sumando ambas partidas; 28 y 33 millones de euros cada una de ellas.¹⁹⁵

Aunado a lo anterior, los partidos franceses reciben distintas clases de financiamiento indirecto como espacio gratuito garantizado en radio y televisión durante el periodo de campañas,¹⁹⁶ deducibilidad de las contribuciones privadas a los partidos, financiamiento a través de publicidad pagada en publicaciones de carácter político y el financiamiento de los grupos parlamentarios y fundaciones u organizaciones cercanas a los partidos políticos.¹⁹⁷

Sobre el financiamiento privado que pueden recibir los partidos y candidatos, solo se permiten aquellos recursos donados por nacionales franceses o residentes en Francia; aportaciones limitadas a 4,600 euros por donante para un candidato y

¹⁹⁴ Cfr. OCDE, *Op. Cit.*, p. 148

¹⁹⁵ Cfr. *Idem*

¹⁹⁶ Enfocado a regular exclusivamente las campañas de las elecciones parlamentarias, el artículo L. 167-1 del Código Electoral francés establece que solo los partidos con representación en la Asamblea Nacional cuentan en la primera vuelta electoral con un espacio total de tres horas diarias repartidas igualitariamente entre el gobierno y la oposición y proporcionalmente al número de candidatos presentados; en la campaña para la segunda vuelta electoral el tiempo se reduce a hora y media; los partidos sin representación en la Asamblea Nacional cuentan, con siete y cinco minutos de espacio en los servicios públicos de comunicación audiovisual.

¹⁹⁷ Cfr. OCDE, *Op. Cit.*, p. 149

a 7,500 euros anuales por donante a un partido. En cuanto a las donaciones por parte de personas jurídicas, éstas se encuentran prohibidas salvo por las transferencias de recursos entre partidos que se encuentran permitidas –disposición que ha servido como herramienta de diversos partidos políticos para obtener financiamiento de manera paralela– y las que pudieran realizar los partidos a los candidatos.¹⁹⁸

En cuanto a las contribuciones anónimas, ya sean para financiar directamente a un partido político o a un candidato, se encuentran permitidas hasta por un límite de 150 euros –solo las contribuciones hasta este monto son susceptibles de entregarse en monetario, cualquier donación mayor debe ser otorgada por cheque, transferencia bancaria o pagada mediante tarjeta de crédito o débito bancaria–. Sin embargo, los partidos se encuentran obligados a dar a conocer a la *Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques* (CNCCFP o la Comisión) anualmente, junto con los estados financieros que deben generar y guardar, el nombre de todos sus donantes; los candidatos solo pueden recibir hasta el veinte por ciento del financiamiento total a través de este mecanismo.¹⁹⁹

2. Un órgano especializado... pero débil aún

A diferencia de otros sistemas en donde la asignación y fiscalización de los recursos es realizada por órganos administrativos o jurisdiccionales electorales,²⁰⁰ el Estado francés decidió encomendarlo a un órgano especializado –la CNCCFP.²⁰¹

¹⁹⁸ Cfr. Artículo 11-4 de la Ley No. 88-227 del 11 de marzo de 1988, relativa a la transparencia financiera en la vida política

¹⁹⁹ Cfr. Artículos 52-8 y 52-11 del Código Electoral

²⁰⁰ Vid. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia Electoral comparada de América Latina*, México, IJ-UNAM, 2019, pp. 265 – 272; LUJAMBIO, Alonso “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos” en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, 2a ed., FCE, FCE, IIDH, Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, IFE, México, 2007, pp. 821-835

²⁰¹ Basta recordar que en Francia las elecciones son organizadas de manera descentralizada por cuerpos de la administración pública, siendo el Ministerio del Interior el encargado de la organización técnica en coadyuvancia con las prefecturas. A su vez, es el Consejo Constitucional quien vigila el su correcto desarrollo, atiende los recursos presentados por los actores involucrados en la elección y, en su caso, determina la validez de las elecciones. Cfr. OFFICE FOR DEMOCRATIC

Esta comisión, creada por mandato de la Ley No. 99-55 del 15 de enero de 1990, relativa a la limitación de los gastos electorales y a la transparencia del financiamiento de las actividades políticas, es un órgano independiente de naturaleza administrativa –o autoridad administrativa independiente– encabezado por nueve miembros, quienes duran en su encargo cinco años, susceptibles de ser reelectos en una ocasión, y son designados por el Vicepresidente del Consejo de Estado, el Presidente de la Corte de Casación y el Primer Presidente del Tribunal de Cuentas –teniendo cada uno de éstos la potestad de nombrar a tres integrantes de la comisión de entre los integrantes de los órganos que respectivamente encabezan.²⁰² Aunado a lo anterior, como consecuencia de una reforma que afectó a todas las autoridades administrativas independientes promulgada el 20 de enero de 2017,²⁰³ es ahora potestad del Presidente de la República Francesa designar al Presidente de la Comisión de entre de los integrantes de su pleno, facultad que recaía anteriormente en los comisionados integrantes de la CNCCFP.

La CNCCFP, como autoridad responsable “de controlar el respeto de las obligaciones contables de los partidos políticos y de fiscalizar las cuentas de campaña de los candidatos”,²⁰⁴ tiene a su cargo las siguientes tareas: (1) vigilar el cumplimiento de las obligaciones contables de los partidos políticos y de las normas que regulan el financiamiento de éstos, (2) vigilar y fiscalizar los registros contables de los candidatos a algún puesto de elección popular, (3) publicar en el Diario Oficial de la República Francesa (*Journal officiel de la République française*) las cuentas de los partidos políticos y (4) aceptar o rechazar los estados financieros que le hubieran sido presentados para, en caso de aceptarlos, turnar al Primer Ministro la lista de partidos y candidatos con derecho a solicitar el financiamiento público y los reembolsos que les correspondan, o rechazarlos y turnar su resolución al juez competente para que determine la sanción aplicable.²⁰⁵

INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, Republic of France, Presidential Election 23 april and 7 may 2017, OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report, Polonia, 2017, p. 3

²⁰² Cfr. Artículo 52-14 del Código Electoral

²⁰³ Vid. Ley No. 2017-55 del 20 de enero de 2017, artículo 41

²⁰⁴ CNCCFP. *La Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiaciones Políticas*, Francia, p. 1. Consultado el 2 de julio de 2019. Disponible en: http://www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_es_2017.pdf

²⁰⁵ Cfr. OCDE, *Op. Cit.*, p. 151

Además de lo anterior, la Comisión está obligada a emitir anualmente, junto con las cuentas simplificadas de los partidos políticos y candidatos para conocimiento de los ciudadanos, un informe anual de sus actividades, donde examina la situación actual del financiamiento político y emite las recomendaciones que considere convenientes para mejorar el desarrollo del SFP en su conjunto.

Es importante aclarar que las determinaciones alcanzadas por la Comisión no son definitivas, y dependiendo de la elección a la que el candidato fiscalizado hubiera concurrido, son sujetas al control del Consejo Constitucional, del Consejo de Estado, tribunales administrativos o del pleno contencioso del Tribunal Administrativo de París. Son estas autoridades quienes en última instancia determinan las sanciones aplicables al candidato o partido político infractor. Asimismo, en caso de detectar alguna conducta que pudiera considerarse constitutiva de un delito, la labor de la Comisión se limita exclusivamente a dar parte al ministerio público para que éste presente el caso ante el juez de la causa que corresponda.²⁰⁶

Otro de los puntos que debilita el accionar de la Comisión es la nula capacidad que posee para supervisar o realizar observaciones respecto del gasto de los partidos, ya sea en periodos ordinarios o de campaña. Estas facultades, limitadas debido a la interpretación que el Consejo Constitucional ha realizado sobre el alcance de lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución Francesa –que concibe a los partidos políticos como meros agentes coadyuvantes a la expresión del sufragio exclusivamente limitados por el respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia–, únicamente le han permitido monitorear los ingresos de los partidos y han generado un ambiente en donde los partidos políticos tienen prácticamente carta abierta a la forma en que ejercen el gasto.²⁰⁷

²⁰⁶ La regulación del gasto de los partidos políticos se ha visto aún más complicada debido a las interpretaciones que el Consejo de Estado y Constitucional han tenido respecto de qué debe considerarse como partido político. Y es que al tratar sobre partidos locales o formaciones locales el Consejo de Estado determinó que las formaciones locales de los partidos políticos no siempre forman parte del mismo partido (y por lo tanto no pueden financiar las campañas de los candidatos), en contraparte, el Consejo Constitucional se ha mantenido a favor de considerar las formaciones locales de los partidos como extensiones de estos y no como asociaciones de otro tipo. *Cfr.* FRANÇOIS, Abel y PHÉLIPPEAU, Eric, *Op. Cit.*, pp. 273-276

²⁰⁷ *Cfr.* OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *Op. Cit.*, p. 6

En la misma tesitura, la CNCCFP carece de facultades para llevar a cabo una fiscalización en tiempo real de los recursos de partidos y candidatos, de investigación, de sanción o para obtener información por parte de donantes y proveedores de servicios. Basta señalar, que el proceso de fiscalización de los recursos es posterior al día de la elección. Antes de ella, ni partidos ni candidatos están obligados a presentar cuentas a la Comisión.

Los candidatos, como medida de control, deben nombrar un agente financiero que será responsable por el manejo de todas las operaciones bancarias –persona física o una asociación– antes de recibir cualquier transferencia de recursos. Posteriormente, en un lapso de dos meses tras la fecha de la primera vuelta, deben entregar los reportes financieros, certificados por un contador, a la CNCCFP,²⁰⁸ que cuenta con seis meses para evaluar y emitir el dictamen correspondiente, que acepte, solicite aclaraciones o rechace las cuentas evaluadas; decisión recurrible ante el juez competente de la elección.²⁰⁹ Los partidos, no se encuentran obligados a generar reportes de gasto de campaña.

En cuanto al presupuesto recibido y capacidad de trabajo, en 2015 los entonces 47 empleados de la CNCCFP auditaron alrededor de 11,600 cuentas bancarias y estados financieros de los candidatos a elecciones departamentales y 250 relativas a las candidaturas de las elecciones regionales con un presupuesto de 6.7 millones de euros (142 millones de pesos en precios actuales),²¹⁰ y para 2018, con 51 empleados y un presupuesto de poco más de 6.6 millones de euros (140 millones de pesos actuales), finalizó la fiscalización relativa a las elecciones generales de 2017.²¹¹

Como puede observarse, la vigilancia del SFP en su conjunto, y en especial del gasto ejercido por partidos y candidatos en Francia, si bien se encuentra a cargo de un organismo especializado, puede resultar ineficiente debido a las pocas herramientas con las que cuenta la Comisión para realizar su labor –especialmente la incapacidad de ésta para iniciar, por iniciativa propia, procedimientos de

²⁰⁸ *Cfr. Idem*

²⁰⁹ *Cfr. OCDE, Op. Cit., p. 152*

²¹⁰ *Cfr. Idem*

²¹¹ *Cfr. CNCCFP, Vingtième RAPPORT D'ACTIVITÉ 2018, Francia, pp. 17–22*

investigación cuando perciba alguna irregularidad en el financiamiento y gasto de partidos y candidatos—. Además de ello, aspectos tales como la designación del Presidente de la Comisión por parte del jefe de Estado francés, quien además controla el presupuesto de la misma,²¹² son factores que en definitiva pueden mermar la independencia de este órgano.

3. Sanciones a partidos y candidatos

A pesar de que el sistema de fiscalización del gasto electoral no se da en tiempo real, las facultades de la CNCCFP, el sistema electoral y el sistema de financiamiento político francés (considerando como parte de éste al sistema de sanciones que garantizan su cumplimiento) cuenta con herramientas que han servido como medida garante del respeto a las normas que vigilan el gasto y financiamiento político de partidos y candidatos.

Como ya se mencionó, los partidos políticos que violan las normas que regulan su financiamiento en primera instancia son susceptibles de perder el derecho al financiamiento público directo en las dos modalidades descritas con anterioridad. Asimismo, si los partidos no cumplen con los estándares marcados por la ley en los informes anuales rendidos ante la Comisión, ésta puede determinar la pérdida de los beneficios fiscales relacionados con la deducibilidad de las aportaciones que reciban.²¹³ Además de estas sanciones que pueden afectar directamente al partido, también se contemplan castigos para las personas físicas o morales que se vean involucradas en la irregularidad encontrada. Mientras que, a las asociaciones que recaudan los fondos, la CNCCFP puede retirarle la autorización para ejercer dicha función, las personas físicas son susceptibles de

²¹² Esto de conformidad con el artículo 19 de la Ley No. 2017-55 del 20 de enero de 2017 que regula a las autoridades administrativas independientes

²¹³ Según el análisis de François y Phélippeau, estas sanciones incorporadas al SFP francés tienen el potencial de generar una afectación verdadera en los partidos políticos aún mayor que el de una amplia derrota electoral. Al respecto *Vid.* FRANÇOIS, Abel y PHÉLIPPEAU, Eric, *Op. Cit.*, p. 287 – 289

sufrir la imposición de multas o penas consistentes en la privación de la libertad hasta por un año.²¹⁴

Adicionalmente, nos encontramos con un mecanismo como lo es la remoción e inhabilitación para ejercer cargos públicos de los candidatos que hubieran sobrepasado los límites al gasto de campaña –aún habiendo sido electos y habiendo tomado posesión del cargo– que rompe con algunos de los esquemas que encontramos en otros países y pudiera poner en colisión derechos de los electores y de los candidatos, así como principios que rigen al proceso electoral; basta mencionar el derecho a elegir representantes populares mediante elecciones libres y auténticas, el acceder a cargos de elección popular en condiciones de equidad en la contienda y la vigencia de los votos válidamente emitidos.

Recordando que el proceso de fiscalización inicia hasta diez semanas después de la primera vuelta electoral y que la Comisión tiene hasta seis meses para determinar si acepta o no las cuentas presentadas por los candidatos, parece comprensible que se cree una salida como la remoción del candidato electo para garantizar la efectividad del SFP.

Sin embargo, hay que recordar que la CNCCFP no es quien determina la procedencia de la sanción consistente en la renuncia (sic) –en caso de haber tomado posesión del cargo– y declaración de inelegibilidad del candidato. Ésta, aprueba o no las cuentas en un dictamen y, en caso de determinar que existió un rebase en los topes de gasto de campaña, fraude o una violación particularmente grave a las normas de financiamiento político, es el Consejo Constitucional quien determina la renuncia e/o inelegibilidad, por hasta tres años, para cualquier cargo de elección popular del infractor.²¹⁵ Así, habiendo renunciado el candidato electo por determinación del Consejo Constitucional, conforme al artículo L. O178 del Código Electoral francés, debe convocarse a nuevas elecciones, salvo que la renuncia tuviera efecto dentro de los últimos doce meses a la expiración de poderes de la Asamblea Nacional en el caso de los diputados.

²¹⁴ Cfr. OCDE, *Op. Cit.*, p. 152

²¹⁵ Cfr. Artículo L. O136-1 del Código Electoral

Finalmente, quizá el punto que da mayor efectividad al sistema sancionador –o que permite generar la impresión de que la violación a lo establecido por la ley será sancionada–, es la frecuencia con la que el Consejo Constitucional ha aplicado las sanciones estipuladas en el artículo L. O136-1. Hasta febrero de 2019, y tan solo como consecuencia de las elecciones legislativas de 2018, el Consejo Constitucional declaró inelegibles a más de una centena de candidatos que concurren en las elecciones –aun cuando no hubieran vencido–,²¹⁶ que estaban obligados a presentar sus cuentas en términos del artículo L. 52-12, por periodos de entre uno a tres años a partir de la emisión de sus decisiones.

E. Principales lecciones

A lo largo de este capítulo nos hemos encontrado con cuatro modelos de financiamiento de los que, gracias a sus características y problemáticas que buscan solucionar, podemos extraer valiosas herramientas para mejorar la regulación y atender los problemas que México enfrenta (mismos que son desarrollados en los capítulos venideros).

En primer término, nos encontramos con una tendencia en Chile y España que empieza a separar determinadas normas sobre financiamiento del resto de la legislación en materia electoral. Esto, es de ayuda no solo para el estudio, sino para una fácil aplicación e interpretación de las normas que dan forma al sistema de financiamiento político. Asimismo, otorgar un espacio propio a estas normas puede permitir concientizar sobre la importancia que su regulación atañe para la democracia en su conjunto.

El caso chileno también nos permite rescatar un sistema en donde, buscando tener un mayor control sobre las contribuciones privadas, la autoridad administrativa electoral interviene como intermediario en el proceso de donación. A través de mecanismo, junto con herramientas tales como la prohibición del uso de efectivo,

²¹⁶ Al respecto, pueden consultarse las resoluciones emitidas por el Consejo Constitucional sobre la declaración de inelegibilidad o renuncia de candidatos publicadas por el mismo y disponibles en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decisions/an?page=0>

se puede facilitar las labores de fiscalización de los recursos públicos de los distintos actores políticos.

Por otra parte, analizando el caso francés nos permite ver dos importantes puntos para nuestro trabajo. Por una parte, permite evidenciar –al igual que el caso español–, la creciente dependencia de partidos sobre el financiamiento público y su denominada “cartelización”, y por otra, un sistema rígido de sanciones que puede ser fácilmente percibido por la sociedad como un mecanismo que genera consecuencias para los infractores más allá de un mero impacto económico (inhabilitación para presentarse como candidato o renuncia una vez asumido el cargo). Asimismo, como parte de los sistemas de sanciones que forman parte de los sistemas analizados, hemos de mencionar la posibilidad del retiro total, y no solo de una parte, de las subvenciones estatales si no son aprobadas las cuentas por las autoridades fiscalizadoras competentes.

En el caso del sistema británico podemos observar las consecuencias de un sistema que desde su estructura genera condiciones adversas para las fuerzas políticas con menor representación en el Parlamento o que no logran hacerse con el gobierno. Sin embargo, también nos encontramos con un sistema que, aunque dependiente en gran parte de las contribuciones privadas, impone límites claros al gasto de los candidatos y otorga prioridad a un esquema de transparencia en el gasto y donde la sociedad *per se*, teniendo información de por medio sobre los intereses privados que apoyan a cada partido y candidato, decide el sentido de su voto.

Otro factor que debemos rescatar de lo hasta ahora analizado, es la necesidad de crear mecanismos que incentiven la participación ciudadana no remunerada en las labores partidistas –situación que parece imposible en tanto se agudicen la percepción negativa de los ciudadanos sobre los partidos políticos–. Como se mencionó en el caso del Reino Unido, la reducción de los militantes lleva a la dependencia de grandes aportaciones privadas, lo que lleva a un círculo vicioso donde las decisiones y programas de partido comienzan a depender de unos cuantos, al tiempo que al disminuir el número de militantes o simpatizantes activos

desaparece la exigencia interna de someter la actividad partidista a los deseos de un mayor número de personas.

Por último, los mecanismos de reembolso parciales contemplados en sistemas como el chileno, español y francés merecen nuestra atención. Aunque unos más limitados que otros, estos mecanismos permiten, al tiempo que incentivar la transparencia en los recursos devengados por partidos y candidatos, limitar el gasto del estado en las campañas electorales y establecer un costo mínimo que los partidos, como representantes de un grupo determinado de intereses, deben pagar al concurrir a una elección.

CAPÍTULO III. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO

A. Evolución Histórica

Como se mencionó en el primer capítulo de este trabajo, para el correcto diseño de un SFP es necesario comprender no solo el entramado legal que le da forma, sino también los objetivos políticos y el contexto que acompañan a este.²¹⁷ En ese sentido, a lo largo de este apartado se ofrece un breve panorama acerca de los distintos factores sociales, históricos, jurídicos y políticos que llevaron a la evolución del SFP mexicano hasta encontrarnos con su modelo vigente.

De igual forma, hay que recordar que la regulación del dinero en la política es un fenómeno que en el mundo comenzaría a gestarse entrado el siglo XX. En tanto que México se incorporaría hasta 1977 con las primeras menciones expresas en el texto constitucional que garantizaron a los partidos políticos –al menos en el papel– el “uso permanente de los medios de comunicación social”.²¹⁸

Así, junto con modificaciones a los sistemas de partidos, político y electoral, que dieron lugar a la apertura democrática, México transitaría de un SFP precariamente regulado, que permitía que a los sujetos del proceso electoral operar con amplia discrecionalidad sus recursos, a uno donde los partidos políticos son concebidos como entidades de interés público dependientes de la obligación del Estado mexicano de sostenerlos mayoritariamente –después de todo, actualmente por disposición constitucional el financiamiento público siempre debe ser mayor que el financiamiento privado que reciban los partidos políticos– y, a su vez, obligados a rendir cuentas sobre el origen y destino de sus recursos.²¹⁹

²¹⁷ *Vid.*, *supra*, nota 28

²¹⁸ Reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977

²¹⁹ Esto producto de las reformas constitucionales y legales promulgadas en 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014. Una visión panorámica sobre las primeras siete puede consultarse en CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1987-2007*, México, IJ, UNAM, IDEA Internacional, 2008, pp. 653 – 704

1. De 1977 y la apertura política a los primeros intentos por regular el financiamiento político (1994)

Como se mencionó, la reforma política de 1977, en un ánimo de abrir el espacio a las distintas fuerzas políticas, incorporó a la Constitución General de la República por primera vez una mención expresa sobre alguna clase de financiamiento a la que los partidos políticos tendrían derecho –en este caso, el acceso a los medios públicos de comunicación social y, durante los procesos electorales, al “mínimo de elementos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio popular”–. Asimismo, y quizá como el punto en torno al cual gira el sistema de partidos hasta nuestros días, se incorporó en los artículos 7 y 21 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), la concepción de los partidos políticos como entidades de interés público.

En el mismo sentido, la LFOPPE introdujo también en su artículo 48 distintos derechos y prerrogativas que sentaron los primeros avances hacia el establecimiento de mecanismos que permitieran fortalecer el sistema de partidos a través de la regulación del SFP. Estas prerrogativas fueron cinco: (1) el acceso permanente a la radio y la televisión, (2) la disposición de los medios adecuados para garantizar sus tareas editoriales, (3) contar durante los procesos electorales con un mínimo de elementos para el desarrollo de actividades encaminadas a la obtención del voto, (4) gozar de la exención de impuestos y derechos y (5) disfrutar de franquicias postales y telegráficas para el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, el hecho de que la Comisión Federal Electoral (CFE), controlada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fungiera como órgano de coordinación y la Comisión de Radiodifusión como órgano de producción técnica en el caso del acceso a tiempos de radio y televisión –órganos dependientes de la Secretaría de Gobernación–, así como la negativa *de facto* de los concesionarios de radio y televisión por garantizar los espacios a los que los partidos de oposición por mandato de ley tenían derecho y la ausencia de mecanismos coercitivos para

garantizar la aplicación de lo dispuesto en la ley secundaria, hizo que el ejercicio de estas prerrogativas en muchas ocasiones quedara en el papel.²²⁰

Tal y como Becerra, Woldenberg y Salazar interpretan, la reforma de 1977 significó el principio desencadenante de un proceso reformador en toda la materia electoral –y quizá del Estado mexicano entero–.²²¹ El SFP en su conjunto no sería la excepción.

Así, y después de casi diez años de espera, en 1987 sería abrogada la LFOPPE para dar lugar a la promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 12 de febrero de 1987, del denominado Código Federal Electoral (COFEL). Si bien no se trató de una reforma constitucional al artículo 41, entre las novedades que traería consigo este nuevo código se encontró la incorporación de una mejor regulación del acceso de los partidos a recursos públicos, así como a la radio y la televisión.

En ese sentido, el COFEL, en la fracción III de su artículo 39 contempló ya como derecho de los partidos políticos nacionales recibir “las prerrogativas y el financiamiento público” en los términos que determinaba el mismo. Asimismo, en el artículo 48 se “redujo” a cuatro las prerrogativas a las que tenían derecho los partidos políticos: (1) tener acceso permanente a radio y televisión, (2) gozar del régimen fiscal establecido en el mismo código y demás leyes fiscales aplicables, (3) disfrutar de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y (4) –y quizá la más importante– ser partícipes en el modelo de financiamiento público para el cumplimiento de sus funciones.

Mientras que el artículo 61 del COFEL dio forma al esquema de financiamiento público, el 62 estableció el régimen fiscal de los partidos políticos. De esta forma, en aquel momento, se concibió al financiamiento público como un mecanismo complementario a las aportaciones de los afiliados y organizaciones propias para el sostenimiento de los partidos políticos.²²²

²²⁰ Vid. MOLINAR HORCASITAS, Juan Francisco, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991

²²¹ Vid. BECERRA Ricardo et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000

²²² Cfr. Código Federal Electoral, artículo 61, párr. 1

De hecho, el financiamiento otorgado partía del cálculo del costo mínimo de una campaña para diputado que la CFE realizaba, cantidad que se multiplicaba por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa y cuyo producto se dividía en mitades. La primera mitad se repartiría conforme al número de votos válidos que cada partido hubiera obtenido en la última elección para diputados federales por mayoría relativa y, la segunda mitad, según el número total de diputados obtenidos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

En ese tenor, la primera mitad se dividía a su vez entre el número de votos efectivos para determinar el “importe unitario por voto”, monto que se multiplicaba y asignaba por el número de votos que cada partido obtuviese. La segunda mitad, era dividida entre el número de diputados para determinar el “importe unitario por cada curul” que igualmente se multiplicaba y asignaba por el número de diputados que cada partido obtuviese. El financiamiento público directo debía ser calculado con posterioridad a la calificación de las elecciones por la misma Cámara de Diputados.

Asimismo, el COFEL establecía que la entrega del financiamiento público directo debía ser ministrado en tres anualidades distintas: la primera equivalente al veinte por ciento del total, la segunda por el treinta por ciento y la tercera – atendiendo a un ánimo en que los partidos políticos pudieran contar con mayores recursos para encarar una elección– por el cincuenta por ciento del total de las bolsas correspondientes. Además de ello, la CFE estaba facultada para determinar, a su criterio, los aumentos que considerare necesarios.

Por otra parte, el COFEL estableció dos aspectos que llaman la atención y una primera medida, aunque endeble, en materia de transparencia. La fracción sexta del mismo artículo 61 estableció que los partidos políticos que no alcanzaran el 1.5 por ciento de la votación nacional, y no hubieran conservado el registro, no recibirían financiamiento público alguno aun y cuando hubiera resultado electo alguno de sus candidatos a diputados; la fracción séptima estableció que, cuando se presentaran partidos a una elección en coalición, el financiamiento que se calculara con base en los resultados de ésta sería repartido a la colación en su conjunto y no a cada uno de los partidos integrantes de la coalición en lo individual. Por último, la fracción VIII por primera vez estableció la obligación de los partidos

políticos de rendir cuentas, ante la CFE, respecto del uso del financiamiento público que les era entregado.

Sobre el régimen fiscal, a los partidos se les eximió del pago de impuestos y derechos sobre la renta –por utilidades provenientes de la enajenación o arrendamiento de inmuebles en el ejercicio de sus funciones específicas, así como por ingresos provenientes de donaciones en numerario o especie–, relativos a la venta de publicaciones editadas para la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales, así como los relacionados con rifas y sorteos realizados con el objetivo de allegarse de recursos para el cumplimiento de sus fines.

Después del álgido proceso electoral de 1988 sobrevino una necesaria reforma electoral negociada y acabada entre 1989 y 1990, dando como producto una reforma constitucional al artículo 41, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 1990, que dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE) y al Tribunal Federal Electoral (TRIFE) como autoridades administrativa y jurisdiccional en la materia, así como la publicación con fecha 15 de agosto de 1990, de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que sustituía al COFEL. Esta reforma afectaría nuevamente al SFP mexicano.

El nuevo COFIPE, en su artículo 36, volvería a concebir como derecho de los partidos políticos las prerrogativas (financiamiento público indirecto) y el financiamiento público que contempló a lo largo del artículo 49. Igualmente mantendría el acceso gratuito a franquicias postales y telegráficas.

La regulación sobre el acceso a radio y televisión fue modificada y el IFE, a través de su Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y su Comisión de Radiodifusión, que tenían a su cargo coordinar la producción y difusión de los programas de radio y televisión partidistas y el trámite de apertura de los tiempos correspondientes. Desde entonces se previó el acceso garantizado de los partidos a los tiempos en medios de radiodifusión que le correspondieran al Estado y se previó otorgar a cada partido, al menos, quince minutos al mes, pudiendo ser aumentado durante los procesos electorales según la fuerza electoral de cada uno

de ellos (situación que con claridad beneficiaba al PRI). No obstante lo anterior, el artículo 45 del código obligaba a los partidos políticos a utilizar el tiempo mensual que les correspondía en dos programas cada semana. Asimismo, se contemplaba la realización de un programa conjunto especial coordinado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y que sería transmitido dos veces al mes por radio y televisión.

Sobre la compra de espacio en radio y televisión por parte de los partidos políticos, el COFIPE, en su artículo 48, establecía que la Dirección General del IFE debía solicitar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su asistencia para poner a disposición de los partidos políticos una barra de tarifas de los concesionarios de radio y televisión que registraría su compraventa, y cuyos precios no podían ser mayores a los de la publicidad comercial.

Por otra parte, la legislación secundaria creó cuatro categorías de financiamiento público: (1) por actividad electoral, (2) por actividades generales de interés público, (3) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y (4) por actividades específicas como entidades de interés público.²²³

El financiamiento por actividad electoral mantuvo la esencia del financiamiento público directo contemplado en el COFEL, sin embargo, ahora eran considerados los votos obtenidos por los partidos políticos en las elecciones de senadores, ya no solo de diputados.²²⁴ Obtenido este financiamiento, era calculado el segundo tipo, el cual consistía en una bolsa equivalente al diez por ciento del primero y cuyo contenido debía ser repartido anualmente en partes iguales a cada partido político con registro.

La tercera clase de financiamiento, como su nombre deja entrever, dependía del número de diputados y senadores que cada partido tuviera. Sin embargo, representaba en la realidad un doble gasto para el erario. A cada partido político se

²²³ Hay que recordar que la normativa electoral contemplaba dos clases de registro: definitivo y condicionado. En ese sentido, los partidos con registro definitivo tenían derecho al financiamiento por actividades generales como entidades de interés público y por actividades específicas de interés público; los partidos con registro condicionado no eran susceptibles de recibir el reembolso por actividades específicas como entidades de interés público.

²²⁴ Cfr. BECERRA, Ricardo, *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 259

le debía entregar anualmente un monto equivalente al cincuenta por ciento del total del ingreso neto de los legisladores miembros de su grupo parlamentario. Al igual que el financiamiento por actividad electoral, éste se basaba en el número de legisladores, y si bien utilizaba también como parámetro los ingresos que por dietas obtuvieran los diputados y senadores, este financiamiento era adicional y no una transferencia directa del pago de dietas que recibían los legisladores.

Sobre el financiamiento por actividades específicas, se diseñó a través de un mecanismo de reembolso sobre los gastos editoriales, por educación, capacitación política e investigación socioeconómica y política. Y el Consejo General del Instituto únicamente podía acordar el reembolso de hasta el cincuenta por ciento del gasto comprobable por los partidos en dichas materias.

Sin embargo, estas modificaciones al SFP no serían suficientes. La búsqueda de un mayor control sobre las finanzas partidarias –en especial lo relativo al financiamiento privado– y diversos escándalos que involucraron directamente al exsecretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, y al Partido Revolucionario Institucional (PRI),²²⁵ dieron lugar a una nueva reforma constitucional y legal en la materia en el año de 1993.²²⁶

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993 incorporó por primera ocasión la reserva de ley que obligaría al poder legislativo a emitir las reglas a las cuales se sujetaría el financiamiento de los partidos políticos. Y en ese tenor, el 24 de septiembre de 1993 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas modificaciones al COFIPE, entre las cuales se incluyeron múltiples cambios al SFP hasta entonces vigente y que por vez primera impusieron mayores controles al gasto y financiamiento de origen privado de los partidos. Estas reformas a la legislación secundaria sentarían las primeras

²²⁵ Como señalan María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde, en una reunión convocada por el exsecretario de Hacienda y a la que acudieron diversos empresarios y el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, se le habría solicitado a cada uno de los treinta empresarios presentes 25 millones de dólares para financiar la campaña del PRI rumbo a las elecciones de 1994. *Cfr.* AMPARO CASAR, María y UGALDE, Luis Carlos, *Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a ed., *Op. Cit.*, p. 31

²²⁶ *Cfr.* BECERRA, Ricardo, *et. al*, pp. 286–300

bases a un modelo que exigiría, cada vez más, medidas de transparencia y rendición de cuentas a los partidos y sus candidatos.

Así, el artículo 49 del COFIPE estableció cinco modalidades para el financiamiento de los partidos políticos: (1) financiamiento público, (2) financiamiento por la militancia, (3) financiamiento de simpatizantes, (4) autofinanciamiento y (5) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

El mismo artículo, en su párrafo segundo, prohibió las aportaciones y donativos en dinero o especie por parte de distintos actores que hasta entonces se encontraban sin regular y servían como métodos de transferencia, si no ilegales, sí cuestionables por vulnerar las posibilidades de los partidos de oposición de contender en condiciones de equidad para acceder a los cargos de elección popular. De esa forma, se prohibieron las donaciones por parte de los poderes de la unión, locales y los ayuntamientos; dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos de Gobiernos del Distrito Federal; partidos políticos y personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que trabajen o vivan en el extranjero; y las personas mexicanas de carácter mercantil.

Sobre el financiamiento privado se estipularon diversas novedades. Como parte del financiamiento de la militancia se consideró aquel proveniente de las organizaciones sociales de los partidos políticos. Se permitió hasta el equivalente al diez por ciento de financiamiento público total otorgado a los partidos políticos mediante fuentes anónimas, se limitaron por vez primera las contribuciones privadas por montos equivalentes hasta el uno por ciento del total del financiamiento público total entregado a los partidos políticos en el caso de las contribuciones realizadas por personas físicas y hasta el cinco por ciento en el caso de las contribuciones realizadas por personas morales.²²⁷

²²⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 296

Entre otros de los aspectos que recogió esta reforma se encontraron la no deducibilidad de las aportaciones realizadas a los partidos políticos, la obligación de los partidos políticos de presentar un informe anual sobre sus gastos e ingresos ante el Consejo General del IFE –quien encomendaría a una comisión la revisión de dichos informes–.

Asimismo, el artículo 49-A del COFIPE, además de los informes anuales, obligaba a los partidos políticos a presentar informes de campaña al Consejo General del Instituto. En este primer modelo de fiscalización de las campañas, el IFE debía recibir los informes que los partidos produjeran dentro de los siguientes noventa días a la celebración de la elección (un informe por cada elección y candidato). La Comisión designada por el IFE contaba con ciento veinte días a partir de la recepción de los informes para revisar las cuentas presentadas y veinte días adicionales para elaborar un dictamen que presentaba al Consejo General y que debía contener el resultado y conclusiones de los informes evaluados, la mención de errores e irregularidades que se hubieran detectado y el señalamiento de las aclaraciones realizadas por los partidos políticos.

En caso de que hubieran sido detectadas irregularidades en los informes presentados por los partidos, el Consejo General estaba facultado para turnar a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral el dictamen correspondiente y era esta quien podía imponer las sanciones que considerara convenientes de un catálogo contemplado en la ley y que iban desde multas económicas hasta la posibilidad de la pérdida del registro por parte del partido político infractor.²²⁸

En cuanto a los topes de campaña, la legislación secundaria facultaba al Consejo General del IFE para establecer los límites al gasto para la elección presidencial, las juntas ejecutivas locales establecerían los topes para las elecciones de senadores y las juntas ejecutivas distritales los topes de gasto para las elecciones de diputados. Dichos topes debían considerar los gastos en propaganda, costos operativos y logísticos, radio, prensa y televisión –cabe señalar que esta reforma legal planteó expresamente la exclusividad de los partidos

²²⁸ *Cfr. Idem*

políticos sobre la adquisición de espacios en medios electrónicos con la finalidad de emitir mensajes orientados a la obtención del voto durante campañas electorales.²²⁹

Con estas modificaciones, el sistema electoral mexicano se encaminó a la elección de 1994 con un SFP robustecido, pero que el proceso electoral dejaría entrever las debilidades que aún tenía. La reforma de 1993 significaría, quizá, el punto de quiebre a partir del cual el legislador mexicano se preocuparía cada vez más por el financiamiento y la transparencia en el manejo de los recursos por parte de los partidos políticos. A partir de este momento, las reformas al SFP irían en la búsqueda de garantizar condiciones de equidad entre los contendientes.

2. De la búsqueda de condiciones de equidad a un modelo cada vez más complejo y restrictivo (1996 a 2014)

El proceso electoral federal de 1994, si bien logró atajar la incertidumbre respecto a la organización de las elecciones y pudo dar certeza respecto a la confiabilidad del padrón electoral, dejó entrever un problema que hasta entonces no había podido ser visibilizado en su cabal dimensión: las condiciones no equitativas de la competencia entre quienes contendían por un cargo de elección popular.

A pesar de que la legislación aprobada en 1993 introdujo novedosos medios de control al SFP, tales como la fijación de topes en el gasto de campaña, la realidad vivida durante el proceso electoral llevó al candidato del PRI, y posterior Presidente de la República, a reconocer que las elecciones “habían sido legales, pero no equitativas”²³⁰. La realidad mostró que los límites al gasto impuestos por el Consejo General y las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales eran muy altos y perdieron completa efectividad.²³¹

Asimismo, los informes de campaña rendidos ante el IFE permitían un manejo poco transparente en el origen de los recursos empleados en cada

²²⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 298

²³⁰ La manifestación completa del Presidente Ernesto Zedillo puede consultarse en *Ibidem*, p. 372 y 373

²³¹ AMPARO CASAR, María y UGALDE, Luis Carlos, *Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a ed., *Op. Cit.*, p. 32

campaña. Los formatos impuestos por el Instituto, no diferenciaban si el financiamiento de los partidos a las campañas de sus candidatos provenía del financiamiento público o de los militantes y simpatizantes, razón por la cual la vigilancia del financiamiento político continuaba siendo tortuosa para la autoridad electoral.²³²

Una evaluación sobre el gasto ejercido por los partidos políticos en las campañas presidenciales permite ver que, del total de los ingresos, al PRI le correspondió el 72.39%, al Partido Acción Nacional (PAN) el 17.20%, al Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 5.84% y el restante 4.57% de los ingresos totales se distribuyó entre otros cinco partidos políticos. El gasto realizado mostró tendencias casi igual de alarmantes: el PRI gastó el 71.38% de los recursos, el PAN el 17.83% y el PRD el 6.05%.²³³

Otro aspecto central que llevó a reformar el SFP sería el acceso de los partidos y sus candidatos a la radio y la televisión. Durante el proceso electoral 1993-1994 la autoridad electoral emitió diversas recomendaciones que, si bien no vinculantes, exhortaron a los medios de comunicación a seguir ciertas directrices para realizar la cobertura mediática de los candidatos a la presidencia de la República. Junto con ello, otros mecanismos establecidos, tales como la instauración de monitoreos a los noticiarios, la concertación de compromisos por parte de las empresas concesionarias de transmitir los cierres de campaña y la cesión de tiempo gratuito a los candidatos, así como la celebración del primer debate entre los candidatos a la presidencia de la República, permitieron reducir la brecha inicial que existía en la cobertura que se le daba a los candidatos a favor del candidato del PRI en casi diez puntos porcentuales.²³⁴ Sin embargo, se manifestaba la necesidad de regular al respecto y no dejarlo a acuerdos políticos coyunturales.

Como resultado de lo anterior, el gobierno y los partidos políticos llegaron a la negociación de una reforma que, entre otros puntos, recogería los siguientes

²³² Cfr. SANTIAGO CASTILLO, JAVIER, "El precio de las campañas electorales", en LARROSA, Manuel y VALDÉS, Leonardo (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1994*, México, Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM-Iztapalapa, 1998, p. 48

²³³ Cfr. *Ibidem*, p. 59

²³⁴ Cfr. BECERRA, Ricardo, *et. al.*, *Op. Cit.*, pp. 339 – 348

asuntos que afectarían al SFP: acceso a los medios de comunicación, fuentes y límites de financiamiento, sistemas de contraloría y rendimiento de cuentas, duración de las campañas electorales, encuestas y conteos rápidos y programas públicos e impacto electoral.²³⁵

Así, la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 introdujo cambios sustanciales que han marcado hasta la actualidad el SFP en México. El cambio más importante, quizá, fue la mención expresa en la base segunda del artículo 41 constitucional relativa a la primacía, a partir de entonces, del financiamiento público sobre el privado y una distribución de la bolsa de financiamiento público (para el sostenimiento de actividades ordinarias) a razón de setenta por ciento de forma proporcional a los votos obtenidos y treinta por ciento de manera igualitaria. Además de lo anterior, se previó constitucionalmente la fijación anual del financiamiento público, así como una cantidad del mismo monto en los años en que se desarrollaran procesos electorales a nivel federal para que los partidos políticos pudieran hacer frente a los gastos de campaña. Igualmente, se diseñó un sistema de reintegro, hasta por el 75 por ciento, a los partidos por los gastos que pudieran realizar por actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales –y que la ley secundaria denominó como “específicas”.

Aunado a lo ya señalado, de manera general, la reforma constitucional y legal de 1996 abarcó los siguientes puntos en pos de la equidad: los partidos políticos nacionales debían contar de manera equitativa con los elementos para desarrollar sus actividades; se establecieron criterios precisos para fijar los topes de campaña a nivel federal; las aportaciones de personas físicas y simpatizantes tuvieron una reducción en los montos permitidos, las aportaciones de simpatizantes solo podrían sumar hasta el equivalente al diez por ciento del financiamiento público por sostenimiento de actividades permanentes, y las aportaciones por parte de personas físicas o morales se limitaron al 0.05 por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias; se prohibieron en su totalidad las aportaciones

²³⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 383 y 384

anónimas; y se establecieron nuevas sanciones relativas a la infracción de las normas constituyentes del SFP.²³⁶

En el mismo sentido, sobre el financiamiento indirecto, y en específico, el acceso a radio y televisión, también se modificaron diversas disposiciones que sentaron las bases del modelo de comunicación política actualmente vigente. Al respecto, el tiempo en radio y televisión dejó de ser otorgado a razón de la fuerza electoral y se repartió treinta por ciento en forma igualitaria y setenta por ciento según la fuerza electoral. Los concesionarios, a partir de entonces, se encontraron obligados a transmitir los programas del IFE y los partidos en los horarios de mayor audiencia. Durante los procesos electorales en que se eligiera al Presidente de la República, el IFE asignaría 250 horas de tiempos de transmisión en radio y 200 a los partidos políticos; 125 en radio y 100 en televisión durante los procesos electorales que solo renovarían a miembros del Congreso; adicionalmente, el IFE tendría que adquirir hasta 10,000 promocionales de radio y 400 de televisión, de veinte segundos cada uno para ponerlos a disposición de los partidos. Por último, el mecanismo para la contratación de tiempos en radio y televisión cuando dos partidos buscaran la contratación del mismo tiempo se modificó para dejar de privilegiar la fuerza electoral y se optó por una división de dichos tiempos de forma igualitaria entre los interesados.²³⁷

Asimismo, las obligaciones de los partidos políticos se modificaron y el IFE fue dotado de nuevas funciones y facultades en búsqueda de tener un mejor control y fiscalización sobre el proceso electoral. Así, el plazo para la presentación de los informes anuales por parte de los partidos se redujo de noventa a sesenta días, y la fecha de comienzo de término para la presentación de los informes de campaña se fijó al día siguiente en que concluyeran las campañas electorales. La Comisión de Fiscalización del Instituto se constituyó como el órgano encargado de elaborar las bases técnicas para la elaboración de los informes que debían presentar los partidos; se le facultó poder ordenar las auditorías y verificaciones a los partidos y agrupaciones políticas que considerara necesarias para corroborar el cumplimiento

²³⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 437 – 439

²³⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 440 – 441

de las obligaciones de éstos; y debía informar al Consejo General las irregularidades detectadas para la imposición de las sanciones correspondientes.²³⁸

Sin embargo, el nuevo modelo creado no estuvo exento de críticas y polémicas. Si bien la brecha económica entre los partidos se había reducido, el costo de la democracia en México había crecido ampliamente. El criterio utilizado evidentemente buscó aumentar los recursos para todos. E incluso, como Luis Carlos Ugalde apunta, la lógica imperante giró en torno a dotar de forma legal los recursos hasta entonces recibidos por el PRI, y no en establecer un criterio técnico para fijar los recursos públicos que se deberían de entregar a los partidos.²³⁹ Partidos políticos como el PAN y el PRD llegaron a plantear la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de la fórmula establecida en el COFIPE ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la interposición de una acción de inconstitucionalidad.²⁴⁰ El entonces Presidente nacional del PAN, Felipe Calderón, devolvería 40 millones de pesos del presupuesto recibido a la Tesorería de la Federación, mientras que el del PRD, Andrés Manuel López Obrador, dijo que destinaría parte de los fondos a la impresión de libros de texto gratuitos; el acto del PAN sería por una sola ocasión, y de los libros nunca se sabría algo.²⁴¹ Lejos de mantener un discurso a favor de un financiamiento moderado, los partidos políticos fueron cooptados con las grandes bolsas de dinero que los colocaron en un escenario cómodo para llevar a cabo sus actividades.

Con dicho modelo de financiamiento se llevarían a cabo las elecciones intermedias de 1997 –que significaría el fin de los gobiernos unificados en México hasta la elección federal de 2018– y 2003, además de las generales del año 2000 –en donde la oposición por primera ocasión, liderada por la coalición entre el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), ganarían la Presidencia de la República– y 2006. La reforma de 1996 había sido exitosa en parte, en tanto había logrado que se presentara un efectivo dinamismo en la competencia electoral

²³⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 442

²³⁹ Cfr. UGALDE, Luis Carlos, “Democracia a precio alzado”, *Op. Cit.*, p. 21

²⁴⁰ Cfr. SÁNCHEZ ANDRADE, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1997, pp. 120 y 121

²⁴¹ Cfr. UGALDE, Luis Carlos, *Op. Cit.*, p. 22

reflejado en alternancias a nivel local, estatal y federal, gracias a la equidad que se presentaba en las condiciones de la competencia.

Sin embargo, el álgido episodio que significó la elección de 2006 para el sistema electoral mexicano, dejó de manifiesto que había cuestiones por corregir. Y si bien en su momento, distintos autores celebraron la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 2007, e incluso supusieron que el costo de la política en México, así como la influencia y poder que los actores privados (en específico, las televisoras) habían ganado, se verían reducidos,²⁴² la realidad fue dictando otra situación.

La reforma constitucional y legal de 2007 en teoría buscó reducir el gasto y el costo de las elecciones, reformulando la ecuación utilizada para calcular el financiamiento ordinario y en tiempos de campaña y dejando que el Estado, a través de los tiempos de los que dispone en los medios electrónicos, absorbiera el costo que los partidos pagaban a los concesionarios por los espacios publicitarios. Sin embargo, la nueva fórmula para el cálculo de los recursos que reciben los partidos políticos descansó, a partir de entonces, en dos variables que han hecho crecer la cantidad de recursos de manera exponencial: el tamaño del padrón electoral y el salario mínimo vigente (que con posterioridad se modificaría por la Unidad de Medida y Actualización).

La reforma de 2007 al sistema electoral, trajo consigo las siguientes modificaciones al SFP en materia de acceso a medios de comunicación: (1) el acceso a radio y televisión por parte de partidos y candidatos, solo puede darse mediante los tiempos del Estado; (2) el IFE se constituyó como la única autoridad administradora y sancionadora en materia de acceso a radio y televisión; (3) la distribución de los tiempos en radio y televisión siguió la misma tónica que el financiamiento público directo –treinta por ciento del tiempo repartido igualmente y setenta por ciento de forma proporcional a la votación recibida);

²⁴² Vid. CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007 – 2008”, en CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, México, TEPJF, 2008, pp. 47–70; CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007 – 2008”, BECERRA, Ricardo, “2007: La reforma de la democracia”, *Op. Cit.*, pp. 177–190

(4) en tiempos ordinarios, el IFE tiene acceso al doce por ciento del tiempo estatal, porcentaje del cual destinaría la mitad a los partidos políticos. Asimismo, (5) quedaron prohibidas la contratación, por cualquier persona, de propaganda a favor o en contra de partidos o candidatos; (6) la transmisión de mensajes contratados en el extranjero; (7) la emisión de mensajes que denigren instituciones o partidos o que calumnien a las personas; y (8) la emisión de publicidad gubernamental durante las campañas electorales. Además, se estableció a nivel constitucional, la obligatoriedad de que la publicidad gubernamental fuera institucional y no personalizada.²⁴³

Asimismo, la financiación de las actividades específicas de los partidos políticos dejó de llevarse a cabo mediante el esquema de reembolso, y se le destinó a partir de entonces fijamente un tres por ciento adicional al financiamiento ordinario, que buscó evitar simulaciones del gasto por parte de los partidos políticos. Por otra parte, la fórmula de financiamiento directo para actividades ordinarias dejó de depender de factores como el número de partidos –que provocaba alzas y bajas drásticas en el número de recursos según los partidos reconocidos– y el financiamiento “para actividades tendientes a la obtención del voto” se diferenció según las elecciones a las que se concurriera –mientras que para años de elecciones de Presidente de la República se entrega un monto adicional equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias, en años de elecciones intermedias solo se entrega el treinta por ciento adicional.²⁴⁴

Esta última reforma apenas aprobada supuso críticas, en especial respecto a las restricciones que implicó la prohibición de la compra de tiempos en radio y televisión con contenido político por parte de particulares. Y es que esta prohibición, no deja de significar una restricción del derecho.²⁴⁵ Nuevamente, bajo el argumento de garantizar la equidad en las condiciones de la competencia, se elevó a rango

²⁴³ Cfr. CORDOVA, VIANELLO, Lorenzo, Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007 – 2008”, *Op. Cit.*, pp. 66 y 67

²⁴⁴ Cfr. MURAYAMA, Ciro, “Consecuencias económicas de la reforma electoral”, México, *Revista Nexos*, octubre 2007

²⁴⁵ Sobre ello, basta recordar el ya comentado, en el primer capítulo de este trabajo, “amparo de los intelectuales” *Vid., supra* nota 43

constitucional la restricción no solo a los partidos y sus candidatos, sino también a cualquier persona física o moral, de adquirir espacios en radio y televisión para manifestar sus ideas en materia político-electoral.²⁴⁶

La reforma, no solo creó una restricción absoluta, sino que no dejó alternativa alguna para que los ciudadanos –o grupos de poder, dependiendo de la lupa con que se quiera mirar– no afiliados a un partido político manifestaran sus ideas. Habría que repensar si una restricción absoluta hacia cualquier mensaje que invite a pensar el voto de cualquier forma es la idónea o se está llegando demasiado lejos; o si el Estado mexicano debiera de brindar una alternativa a los ciudadanos que no se encuentran afiliados a un partido político.

B. Financiamiento de partidos políticos a partir de 2014 y el falso abaratamiento de la vida política

La elección federal de 2012, tras múltiples controversias y acusaciones –desde rebases a los topes de campaña, compra de votos, trato preferente de ciertos candidatos por parte de televisoras, entre otros–, llevó al constituyente permanente a la consecución de una nueva reforma al artículo 41 de la norma fundamental mexicana. Esta reforma constitucional dio paso a una reforma legal que, junto a la ya señalada, transformó al entonces IFE en el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), buscando acabar con la denunciada, por parte de todos los partidos políticos, intervención de los gobiernos locales en la organización y desarrollo de las elecciones a nivel local.²⁴⁷

Igualmente, en cuanto al tema que interesa, esta reforma vino a constituir al nuevo INE y a su Unidad Técnica de Fiscalización como las autoridades encargadas de llevar a cabo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y sus

²⁴⁶ Basta señalar, la restricción llegaría a tal grado en que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el SUP-REP-131/2018 y sus acumulados, durante el proceso electoral 2017-2018, decidió sacar del aire un *spot* contratado por la asociación civil Mexicanos Primero Visión 2030, identificado como “¿Y si los niños fueran candidatos?” sin que el mensaje fuera a favor o en contra de candidato alguno, pero invitara a “a pensar el voto en favor de una opción que fuera coincidente con la idea de transformación educativa”.

²⁴⁷ Sobre la reforma en su conjunto *Vid.* WOLDENBERG, José, “Del IFE al INE y algo más”, *Configuraciones*, núm. 36-37, enero – diciembre 2014, pp. 16 – 23

candidatos, así como de los independientes. El mecanismo de fiscalización se robusteció y se creó uno en “tiempo real” para vigilar el gasto electoral. Y es que esta nueva reforma estableció nuevos límites a las aportaciones de un partido; hasta el equivalente al dos por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias en el caso de las aportaciones por parte de militantes; las aportaciones de precandidatos, candidatos y simpatizantes que solo pueden darse en años de elección, estando topadas al equivalente al diez por ciento del tope de gasto de la campaña presidencial anterior, al tiempo que las aportaciones de simpatizantes se encuentran topadas al 0.5 por ciento del tope de gastos de la campaña presidencial previa.²⁴⁸

Pero lo más importante, la razón que le da sentido al robustecimiento del sistema de fiscalización, fue la incorporación al texto constitucional de nuevas causales de nulidad de elección: (1) el sobrepase de cinco por ciento de los límites de gasto de campaña autorizados, (2) la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión no autorizados; y (3) la recepción o utilización de recursos públicos, fuera de los otorgados por mandato de ley, o de procedencia ilícita en campañas. Sin embargo, junto con esto, las fuerzas políticas representadas en el congreso homologaron el factor que multiplicaba el salario mínimo de la fórmula que calcula el financiamiento para actividades ordinarias de las legislaciones locales al nivel marcado por la Constitución General.

Aunque la reforma político–electoral del año 2014 mantuvo la esencia del modelo de financiamiento diseñado a partir de 1996, y robustecido con la reforma de 2007 con una tendencia de mayor dependencia del financiamiento público por parte de partidos políticos y candidatos, la estructura normativa se vio importantemente modificada al abrogarse el COFIPE para ser sustituido por un conjunto de leyes generales a las que a continuación nos referiremos.

De esa forma, con la promulgación el 23 de mayo de 2014 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) se redibujó el esquema hasta entonces vigente, manteniendo el fondo

²⁴⁸ *Cfr.* Ley General de Partidos Políticos, artículo 56

pero incluyendo factores que en definitiva –y como se señalará más adelante– encarecieron aún más el costo público del sistema de financiamiento político.

De esa forma, además de los derechos consagrados y los principios establecidos en la base II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dan sustento a un SFP mixto con predominio del financiamiento público, tanto la LGPP como la LGIPE contienen diversas disposiciones que regulan este sistema.

Así, la LGPP en su Título Quinto aborda la regulación sobre el esquema de financiamiento de los partidos políticos, el Título Sexto desarrolla lo relativo a su régimen financiero, el Título Séptimo prerrogativas en lo concerniente al régimen fiscal y al acceso a franquicias postales y telegráficas y el Título Octavo establece el modelo de fiscalización al que se encuentran sometidos los partidos. Aunado a lo anterior, la misma ley -de forma dispersa- en su Título Segundo²⁴⁹ alude a algunos derechos de los partidos, como el derecho al acceso a prerrogativas y financiamiento público, y obligaciones tales como la de rechazar todo financiamiento proveniente de extranjeros o ministros de culto, cumplir con las obligaciones en materia de transparencia establecidas en el Capítulo IV y el permitir la práctica de auditorías y verificaciones que el INE o los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs) determinen realizar en el ejercicio de sus atribuciones.

En complemento, la LGIPE, del artículo 159 al 186 reglamenta el acceso a radio y televisión; del 187 al 189 el acceso a franquicias postales y telegráficas; del 190 al 200 cuestiones relativas a las facultades del INE –específicamente la Comisión de Fiscalización y su Unidad Técnica– en materia de fiscalización; del artículo 209 al 212 el uso de propaganda electoral; del artículo 221 a 223 la coordinación entre el Instituto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de inteligencia financiera.

²⁴⁹ Asimismo, el Capítulo Segundo del Título Segundo al establecer la normativa aplicable a las agrupaciones políticas nacionales impone algunos derechos y obligaciones tales como la mención expresa de estas cuando difundan propaganda o participen en campañas electorales junto a algún partido político y la entrega de informes anuales sobre el origen y aplicación de sus recursos; su sometimiento al esquema de fiscalización previsto en la misma LGPP y al reglamento en la materia emitido por el Instituto; y la aplicación del mismo régimen fiscal aplicable a los partidos.

Por último, cabe mencionar dentro de los cambios realizados al sistema de fiscalización, la modificación del sistema de “prorrates” del gasto genérico en las campañas de los partidos políticos. Si bien representa un avance el marcar desde la ley cómo se contabilizará el gasto genérico cuando candidatos a distintos puestos de elección popular se vean involucrados en un mismo acto de campaña o la difusión de propaganda, hay que señalar que el diseño contemplado en el artículo 83 de la LGPP no sigue del todo un criterio lógico –y sí político– para distribuir el gasto, y cuida en todo momento que la campaña para Presidente de la República no rebase los topes de gasto establecidos por el Consejo General del Instituto.

1. Financiamiento Público

Como se ha señalado con anterioridad, a partir de 1996 el Estado mexicano optó por reinterpretar la concepción de los partidos políticos como entidades de interés público –incluida en la Constitución desde la reforma política de 1977– para, a partir de ello, dotarles de recursos con los cuales hicieran frente a las actividades derivadas de su posición como vehículos para el ejercicio de los derechos político-electorales de los mexicanos.²⁵⁰

Así, y hasta la fecha, se ha establecido un esquema de financiamiento público para el desarrollo de las actividades de los partidos políticos, sean éstas de carácter ordinario, específico o de campaña. En concreto, la LGPP en sus artículos 50, 51 y 52, desarrolla la clasificación creada por el constituyente permanente y plasmada en la base II del artículo 41 de la ley suprema de la unión; a la que a continuación nos referiremos.

²⁵⁰ *Vid.* Exposición de motivos de la iniciativa de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales presentada por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y los coordinadores parlamentarios de los partidos políticos. Diario de los Debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVI Legislatura, Año II, núm. 13, 26 de julio de 1996

a) Clasificación Legal

1) Sostentamiento de actividades ordinarias permanentes

Si bien la reforma de 2014 fragmentó el contenido del COFIPE en diversas leyes generales, el articulado de la LGPP mantuvo la esencia de lo establecido en la reforma de 2007 en lo relativo al financiamiento público sobre el gasto ordinario de los partidos políticos. Así, anualmente, los partidos políticos con registro reconocido por el INE reciben los recursos obtenidos de multiplicar el número del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral a julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento de la UMA. El producto de dicha multiplicación es distribuido, de conformidad con el inciso a) de la base II del artículo 41 constitucional, a razón de un treinta por ciento de forma igualitaria y un setenta por ciento conforme al porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior. Esta fórmula que en principio era aplicada únicamente a nivel federal, fue incorporada de manera general al cálculo de los recursos que los partidos políticos reciben a nivel local para hacer frente a las actividades en cada uno de los Estados integrantes de la federación y que significó un aumento del 62.97 por ciento en los recursos que los partidos políticos reciben.²⁵¹

Sin embargo, los partidos no disponen con plena libertad de los recursos que por este concepto tienen derecho, ya que todos ellos se encuentran obligados a destinar al menos el tres por ciento de los mismos para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Gracias a ello, los partidos cuentan con organizaciones internas dedicadas a fortalecer el posicionamiento de las mujeres en ellos y que han servido para impulsar agendas a favor de la equidad de género.²⁵²

²⁵¹ Aunque este trabajo se enfoca en el financiamiento de los partidos políticos a nivel federal, sobre el financiamiento a nivel estatal *Vid.* MANRIQUEZ CENTENO, Jorge y HERNÁNDEZ ARÉVALO, Rocío, "Reforma electoral de 2014. Más dinero a los partidos políticos", *Justicia Electoral*, núm. 17, vol. 1, enero – junio 2016, pp. 197 – 223

²⁵² Basta recordar múltiples reformas en materia de género que han generado la integración paritaria del Congreso de la como parte de los resultados del proceso electoral 2017-2018 (48% mujeres – 52% hombres en la Cámara baja y 49% mujeres – 51% hombres en el Senado de la República).

De esa forma, tomando en cuenta lo cerrado que puede ser el sistema de partidos en México, habría que repensar si es que el legislador debiera de establecer disposiciones similares para promover el liderazgo político de grupos sociales en situaciones de vulnerabilidad o que históricamente han sido excluidos.

Un aspecto que pasa desapercibido y pone en desventaja a los nuevos partidos políticos, es el financiamiento público que éstos reciben –que no ayuda a su surgimiento y consolidación–. En ese sentido, la LGPP establece que a cada uno de los partidos con nuevo registro se le otorgará el dos por ciento del financiamiento total destinado para actividades ordinarias. Este monto tan corto en comparación con el resto de partidos políticos, y el mantener las mismas limitantes en el acceso al financiamiento privado, dificulta en definitiva el surgimiento, estabilidad y consolidación de los nuevos partidos.

2) Gastos de procesos electorales

La LGPP, en su artículo 51, inciso b) de su párrafo primero, confirma lo establecido en la base II del artículo 41 de la Constitución y otorga a los partidos políticos nacionales, para gastos de campaña, en años en que se elija al Presidente de la República, un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias; y de treinta por ciento en los años en que solo se renueve la Cámara de Diputados.

Más allá de los topes de gasto de campaña que el Consejo General puede establecer para los candidatos a Presidente de la República, Senador o Diputado, las leyes secundarias no obligan a los partidos políticos a destinar un monto específico del financiamiento público otorgado a cada tipo de elección o candidato. Esta clase de financiamiento –dice la fracción III del inciso b) del párrafo primero del artículo 51 de la LGPP– “será administrado en su totalidad por los partidos políticos”.

Lo mismo que en la clasificación previa, el monto para gastos de campaña destinado a los partidos políticos que participan en un proceso electoral es diametralmente menor al del resto de los contendientes. Estos montos, lejos de ayudarlos a conservar su registro, aunado a las limitantes a las que se ven sujetos

para obtener financiamiento de fuentes privadas, impiden garantizar efectivamente las condiciones equitativas en la competencia que fueron la principal causa del diseño del hasta hoy imperante SFP en México. Muestra de lo anterior es el gran porcentaje de partidos que no logran conservar el registro en la primera elección a la que concurren o que no lo refrendan más allá de la segunda elección presidencial en que participan.²⁵³

3) **Actividades específicas**

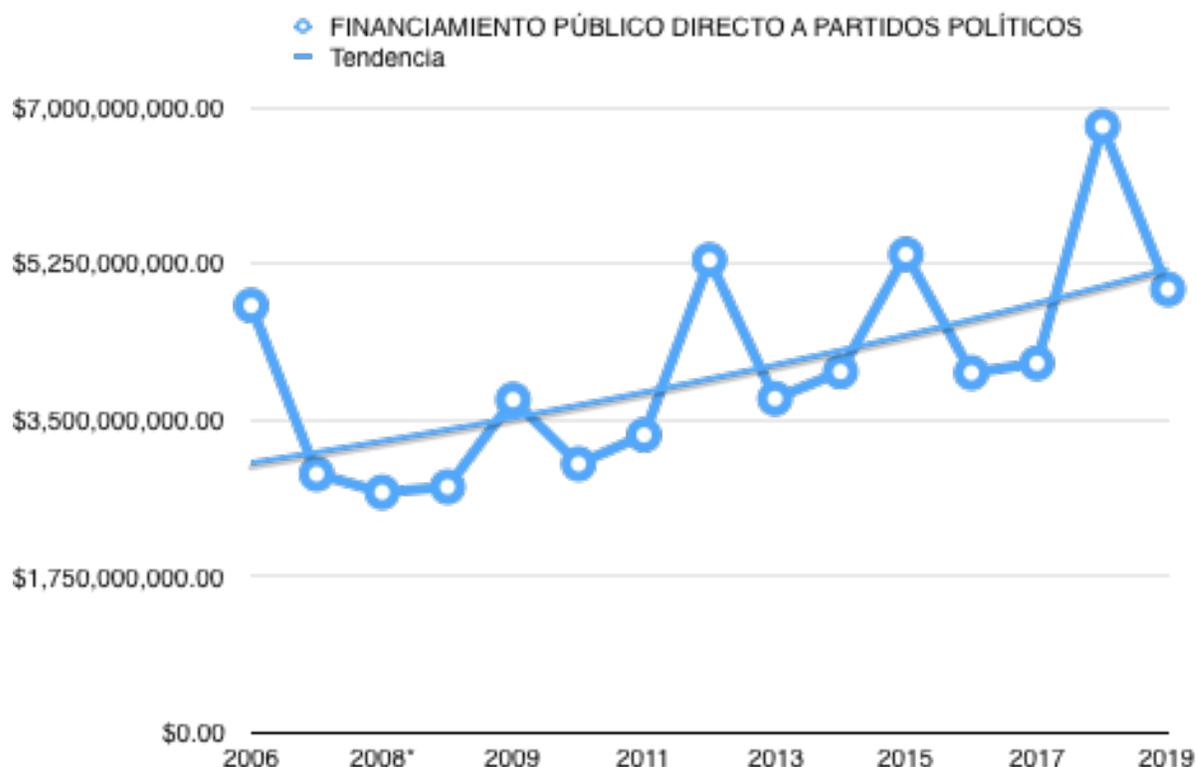
Finalmente, la más simple de las clasificaciones, y que en realidad también ocupa parte del financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias, es el financiamiento para el desarrollo de actividades específicas como entidades de interés público. Así, para apoyar tareas editoriales, actividades de educación y capacitación política y la investigación socioeconómica y política, el Estado mexicano destina un monto equivalente al tres por ciento de lo otorgado para el sostenimiento de sus actividades ordinarias a los partidos políticos. Además de lo anterior, el artículo 51 de la LGPP, obliga a los partidos a destinar el dos por ciento de los recursos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias a la realización de actividades específicas.

b) **Financiamiento Directo**

Como se ha señalado, las reformas electorales de 2007 y 2014 fueron presentadas ante la opinión pública como respuestas al encarecimiento de la política en México. En apariencia se redujeron los recursos otorgados en el modelo creado en 1996 al sustituir la fórmula para su cálculo y “solamente” otorgar un cincuenta por ciento de recursos adicionales en años en que se elija al Presidente de la República y la

²⁵³ De quince partidos que han obtenido el registro entre 1996 y 2018, nueve no lograron refrendarlo en el primer proceso electoral al que concurrieron, cuatro perdieron el registro en su segunda elección y solo uno (Partido Nueva Alianza) lo perdió hasta la cuarta elección federal en que participó. Fuente: Repositorio documental del Instituto Nacional Electoral. Partidos Políticos Nacionales que han perdido su registro en el período 1991 – 2018. Disponible en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/>

totalidad del Congreso de la Unión y un treinta por ciento en años en que solo se renueve la Cámara de Diputados. Sin embargo, los datos obtenidos de cada uno de los presupuestos aprobados por el INE y el Congreso de la Unión dan cuenta de que esto no ha sido así, y que eliminar el principal gasto de los partidos (la compra de espacios en radio y televisión) no llevaron a un necesario abaratamiento del gasto político y electoral.



Fuente: Elaboración propia con datos de los Acuerdos Generales aprobados por el IFE/INE y los Presupuestos de Egresos de la Federación anualmente aprobados por la Cámara de Diputados.

Como puede observarse en la gráfica anterior, los recursos otorgados de manera directa a los partidos políticos han tenido un crecimiento exponencial, pasando de \$4,783,300,000 en 2006 a \$6,788,900,016 en 2018. Cabe destacar que, mientras el primer monto incluía los gastos que pudieran erogar los partidos para la producción, compra y transmisión de espacios en radio y televisión, el

segundo deja de lado dichos gastos toda vez que, como consecuencia de la reforma electoral de 2007, el Estado mexicano subsidia de forma indirecta dichos espacios a través de los tiempos estatales que son administrados por la autoridad administrativa electoral.

Por otra parte, comparando años de elecciones intermedias, mientras que en 2009 los partidos recibieron \$3,730,600,000, para el año 2015 dicha suma aumentó en casi 2 mil millones de pesos para situarse en \$5,355,522,828. En años posteriores a la elección presidencial los partidos recibieron \$2,899,300,000 en 2007; \$3,742,800,000 en 2013 y \$4,965,828,351 en 2019. Como puede observarse, el financiamiento para el financiamiento ha aumentado entre un cincuenta por ciento y un cien por ciento dependiendo los años comparados. Asimismo, el anteproyecto de presupuesto 2020 aprobado por el Consejo General del INE, prevé destinar hasta 5,239 millones de pesos; con este último número se confirma la tendencia de crecimiento exponencial, y el presupuesto en años en que no se celebren elecciones ya habría superado en dos ocasiones el costo pagado en años en que se celebren elecciones presidenciales (2019 y 2020 superan a 2006), además de que el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio 2020 es casi equiparable al presupuesto destinado en 2012, año de elección general (5,292 millones de pesos) –concretándose así la tendencia que marca un gasto cada vez mayor, bajo el entendido de que es entendible que los costos se vean elevados en años en que se celebren elecciones.

c) Financiamiento Indirecto

Así pues, los partidos políticos en México son subvencionados a través de otros medios que no son propiamente la entrega de recursos líquidos pero que implican un beneficio para éstos y un gasto para el erario mexicano. Estas subvenciones, a las que la Constitución y la legislación secundaria denominan “prerrogativas”, se dan en distintos aspectos: el pago de franquicias postales y telegráficas, el régimen fiscal al que se encuentran sometidos y que los exime del pago de ciertos impuestos, así como el acceso gratuito que gozan en radio y televisión.

En cuanto al régimen fiscal especial al que se encuentran sujetos, la LGPP en su artículo 66 dispone que los partidos políticos nacionales no se encuentran sujetos al pago de los impuestos sobre la renta –en cuanto a las utilidades obtenidas por la enajenación de los inmuebles adquiridos para el ejercicio de sus actividades específicas y por las donaciones recibidas en numerario o en especie–, los relacionados con rifas y sorteos, ferias, festivales y otros eventos que tengan el objetivo de allegarse de recursos para el cumplimiento de sus fines, así como de los impuestos relativos a la venta de las publicaciones que editen para la difusión de sus principios, estatutos, programas y propaganda.

Sobre las franquicias postales, el INE cada año destina un monto fijo para el pago directo de estas prerrogativas. Así, como parte del presupuesto de egresos aprobado por su Consejo General, el Instituto destina anualmente en años no electorales el equivalente al dos por ciento del financiamiento para actividades ordinarias de los partidos políticos, y cuatro por ciento en años electorales; el monto obtenido es asignado igualitariamente entre todos los partidos. Es necesario recalcar que, a pesar de la fórmula usada para el cálculo de esta prerrogativa, la ley impide al Instituto otorgar dichos recursos a los partidos, y debe pagar trimestralmente las cantidades que correspondan al servicio postal mexicano.²⁵⁴

Finalmente –el punto de mayor interés sobre el financiamiento público indirecto que reciben los partidos políticos–, producto de la reforma político-electoral de 2007, la Constitución y la LGIPE otorgan de forma gratuita espacios en radio y televisión a los partidos políticos, precandidatos y candidatos a puestos de elección popular; tanto en tiempo “regular” como en tiempos de precampaña, intercampaña y campaña. Esta medida, viene acompañada de la prohibición impuesta a cualquier persona, jurídica o física –incluidos los mismos partidos políticos– de adquirir propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales.

Además de lo anterior, el INE se constituye como la autoridad administradora de dichos tiempos en radio y televisión, encargada de distribuirlos conforme al mandato establecido en la LGIPE. En ese sentido, entre el inicio de las

²⁵⁴ En cuanto a las franquicias telegráficas, la LGPP establece que su uso será únicamente “en casos de apremio”, además de estar limitado a los comités nacionales de los partidos.

precampañas y el día de la jornada electoral, el Instituto distribuye 48 minutos diarios en cada estación de radio y televisión –tiempo que las últimas cuatro elecciones federales han demostrado ser un exceso– en un horario entre las seis y las veinticuatro horas. Estos 48 minutos, traducidos en número de mensajes o *spots*,²⁵⁵ son distribuidos al igual que el financiamiento para actividades ordinarias, en dos partes: el setenta por ciento conforme al porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados federales inmediata anterior y un treinta por ciento de forma igualitaria. Sin embargo, cuando se trate de coaliciones totales, la coalición se considerará como un partido político para efectos de la distribución del monto igualitario. Los partidos políticos de nuevo registro nuevamente se ven en condiciones de desventaja, pues solo participan en el reparto del treinta por ciento del tiempo “igualitario”.

Aunque en teoría el tiempo que se destina a los partidos políticos “no cuesta” o “es gratuito” por ser tiempo que pertenece al Estado, dicha afirmación puede ser ponderada, toda vez que dicho tiempo surgió como una forma en que los concesionarios pagan al Estado sus impuestos, además de los distintos usos –o incluso, comercialización– que podría darle a dichos tiempos en medios electrónicos. Como mencionan Casar y Ugalde, al realizar un cálculo sobre el valor económico de los *spots* recibidos en cada campaña se puede percibir que existe una bolsa aún mayor al financiamiento directo a los partidos políticos.

Tan solo en 2015, calculando el valor de los *spots* transmitidos en la Ciudad de México y el Estado de México, los 1.49 millones de mensajes transmitidos (equivalentes al seis por ciento del total de los transmitidos en todo el territorio nacional) durante el proceso electoral, tuvieron un valor comercial de 15,814 millones de pesos. Mientras que el financiamiento directo para todos los partidos a nivel nacional fue de 5,200 millones de pesos. Así, el subsidio en materia de acceso a medios fue del triple, tan solo en lo equivalente a dos entidades federativas.²⁵⁶

Aunado a lo anterior, es necesario hacer mención del evidente fracaso del modelo de comunicación política que ha fallado en acercar a los ciudadanos a la

²⁵⁵ Para ello el instituto cuenta con tres unidades de medida: treinta segundos, uno y dos minutos.

²⁵⁶ Cfr. CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a ed., *Op. Cit.*, p. 44

vida política del país y en evitar que intereses privados o de consorcios televisivos mantengan influencia en los partidos políticos. Desde el primer proceso electoral en que este modelo fue aplicado (2009) se dio cuenta de la excesiva sobreexposición a los mensajes de los partidos políticos –pasando de 1.8 millones de *spots* en televisión durante el proceso electoral 2003 a 10.6 millones durante la elección federal de 2009– y sus efectos adversos, el principal, la disminución de la participación electoral.²⁵⁷

Con estos factores, es necesario repensar la idoneidad del modelo de comunicación política vigente y que influye en definitiva en el SFP. Al margen de importantes debates sobre las limitantes a la libertad de expresión que el modelo acarrea, y si bien los recursos con los que contaban los partidos dejaron de “transferirse” a los concesionarios, el nivel de gasto de los partidos políticos no se redujo, únicamente se redirigió; y el costo de las campañas electorales tampoco decreció, ha aumentado. Por otra parte, la participación electoral tampoco se ha visto necesariamente incrementada –sigue manteniéndose dentro de los mismos márgenes (1994, 77%; 2000, 63.97%; 2006; 58.55%; 2012, 63.08%; 2018, 63.42%)–. Por tanto, es indudable la necesidad de modificar este diseño.

2. **Financiamiento Privado**

A pesar de que el SFP formalmente es de carácter mixto, la participación del financiamiento privado –al menos el legalmente reconocido– es marginal. Y es que –en una malentendida concepción como entidades de interés público– tanto para el sostenimiento de actividades permanentes como para el financiamiento de campañas electorales, existen límites y disposiciones que impiden y desincentivan cualquier participación privada –incluso las pequeñas contribuciones que debieran fomentarse por poder significar un primer enlace y pertenencia entre simpatizantes o militantes y los partidos políticos– en el sostenimiento de la vida política en México.

²⁵⁷ *Cfr.* ASPE BERNAL, Mónica *et. al.*, “Más sports, ¡menos votos!”, México, *Revista Nexos*, agosto 2009

a) Clasificación legal

A pesar de lo ya señalado, la LGPP clasifica las distintas modalidades en que las personas de derecho privado pueden aportar recursos a los partidos políticos y a sus candidatos. Así, la ley secundaria contempla en su artículo 53 cuatro modalidades mediante las cuales los partidos políticos pueden recibir recursos que no provengan del erario, a saber: (1) financiamiento por la militancia; (2) financiamiento de simpatizantes, (3) autofinanciamiento y (4) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

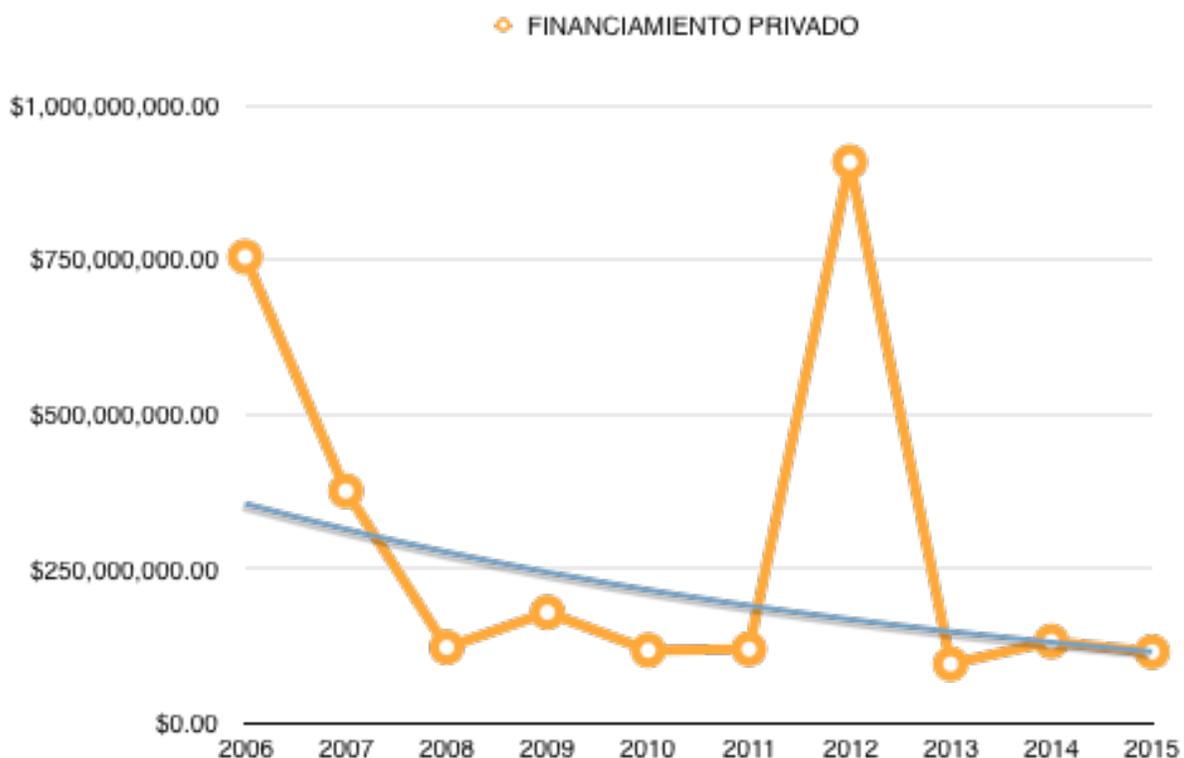
	FINANCIAMIENTO PÚBLICO	FINANCIAMIENTO PRIVADO	TRANSFERENCIAS DE RECURSOS NO FEDERALES (ART. 150 REGLAMENTO FISCALIZACIÓN)	OTROS RECURSOS	FINANCIAMIENTO TOTAL
2006	\$ 4,088,792,000.01	\$ 755,180,542.34	\$ 51,050,170.45	\$ 1,317,870.12	\$ 4,896,340,582.92
2007	\$ 2,704,090,762.50	\$ 376,526,578.41	\$ 4,120,393.85	\$ 1,567,135.58	\$ 3,086,304,870.34
2008	\$ 2,690,311,483.69	\$ 123,695,662.59	\$ 3,316,430.55	\$ 0.00	\$ 2,817,323,576.83
2009	\$ 3,581,026,237.00	\$ 180,304,870.45	\$ 590,156.28	\$ 0.00	\$ 3,761,921,263.73
2010	\$ 2,997,358,834.19	\$ 118,892,247.73	\$ 7,727,485.19	\$ 0.00	\$ 3,123,978,567.11
2011	\$ 3,212,932,808.99	\$ 120,861,350.00	\$ 84,216.68	\$ 1,594,300.00	\$ 3,333,878,375.67
2012	\$ 5,142,546,052.60	\$ 908,609,257.94	\$ 40,999,620.01	\$ 108,229,110.75	\$ 6,092,154,930.55
2013	\$ 3,671,049,441.79	\$ 96,796,428.42	\$ 29,633,314.21	\$ 0.00	\$ 3,797,479,184.42
2014	\$ 3,938,502,040.89	\$ 133,327,114.59	\$ 1,024,810.67	\$ 0.00	\$ 4,072,853,966.15
2015	\$ 5,097,921,518.60	\$ 116,396,765.00	\$ 33,607,402.26	\$ 0.00	\$ 5,247,925,685.86
TOTAL	\$37,124,531,180.26	\$ 2,930,590,817.47	\$ 172,154,000.15	\$ 112,708,416.45	\$40,230,161,003.58

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Informes Anuales rendidos por los partidos políticos nacionales

Sin embargo, el mismo artículo 56 detalla al respecto una subclasificación. Por un lado, lo que podríamos considerar “aportaciones obligatorias”, es decir, las aportaciones o cuotas ordinarias, extraordinarias y obligatorias que los partidos políticos fijan a sus militantes; y, por otro, las que denominaremos “aportaciones voluntarias”, constituidas por las aportaciones personales, en dinero o especie, realizadas por candidatos y precandidatos a sus propias campañas y precampañas,

así como por las realizadas, en dinero o especie, por los simpatizantes durante los procesos electorales a los que concurren.

Sobre los fideicomisos, fondos y rendimientos financieros, el artículo 57 de la LGPP permite a los partidos políticos establecer con las instituciones financieras domiciliadas en territorio nacional cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos para la obtención de rendimientos financieros. La contratación de dichos instrumentos financieros debe ser informada al Consejo General del INE teniendo que acompañar con copia, expedida por la institución financiera, del contrato respectivo a la notificación correspondiente. No pueden tener plazo mayor a un año y deben ser manejados en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional. Finalmente, todo rendimiento obtenido debe destinarse al cumplimiento de los objetivos del partido.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Informes Anuales rendidos por los partidos políticos nacionales

b) Restricciones y controles ¿que funcionan? El impacto del dinero ilícito en el SFP mexicano

Aunque pareciera sencillo el modelo descrito anteriormente, la LGPP establece algunos candados que, aunque hacen bien en blindar de “indeseables” injerencias externas que pudieran influir en el accionar de los partidos políticos, aunadas al gran monto de recursos públicos que los partidos políticos reciben por la vía privada, han provocado un descenso en las aportaciones que los partidos reciben por fuentes privadas –incluidas aquellas que se consideran deseables como las provenientes de sus militantes. Lo anterior, a grado tal que hay partidos que dependen enteramente del financiamiento público que reciben .

Conforme lo anterior, la misma ley secundaria establece prohibiciones a las aportaciones realizadas por cualquier persona jurídica, privada o pública – incluyendo dependencias, organismos y entidades públicas, organismos constitucionales autónomos, empresas de participación estatal mayoritaria y cualquiera de los Poderes de la Unión o locales–, partidos políticos, personas físicas o jurídicas extranjeras, organismos internacionales y personas físicas que vivan o trabajen en el extranjero (esto incluye a mexicanos). Igualmente, se encuentran prohibidas las aportaciones anónimas de cualquier tipo.

Además de las prohibiciones ya señaladas, otro de los aspectos que frenan la participación privada en el sostenimiento de las actividades partidistas y de campaña, son los límites anuales establecidos, así como los concernientes al financiamiento de las campañas políticas. Sobre las aportaciones de los militantes, éstas se encuentran limitadas al equivalente al dos por ciento del financiamiento total a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias. Las aportaciones de candidatos y simpatizantes durante los procesos electorales, pueden acumular en su conjunto hasta el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior. En ese tenor, anualmente, los simpatizantes, de manera individual, únicamente pueden realizar aportaciones hasta por el equivalente al 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial anterior.

Estas condiciones, sumadas a la falta de los incentivos correctos, han dado por resultado una tendencia en la que los militantes no contribuyen a las actividades de los partidos en que militan, y que, como se mencionó en los capítulos anteriores, pueden desembocar en una cooptación de los partidos por parte de las élites partidistas, un alejamiento de los militantes y simpatizantes, así como en la posible cartelización de los partidos políticos.

Sin embargo, diversos trabajos académicos, junto con las labores de fiscalización llevadas a cabo por el IFE en su momento y el INE hoy en día, dan cuenta de que todos estos límites y prohibiciones en la recaudación de recursos, así como en el gasto electoral, quedan en muchas ocasiones en letra muerta.²⁵⁸ Ya sea a través de desvío de recursos públicos, retenciones de nómina, lavado de dinero, triangulación de recursos, prácticas de clientelismo, condicionamiento de programas sociales y el manejo de recursos en efectivo donados por empresarios que buscan favores una vez que el candidato tome posesión del cargo, o incluso a través de recursos provenientes del crimen organizado, los partidos políticos y sus candidatos –sobre todo en tiempos de campaña– recurren a la obtención de recursos al margen de la ley con tal de vencer en una contienda electoral. Al respecto, Casar y Ugalde han llegado a estimar la existencia de un financiamiento “bajo la mesa” en las campañas a gobernador por hasta 15.9 millones de pesos.²⁵⁹

Incluso, aún cuando podamos estar a favor de ampliar los límites, e incluso eliminar algunas prohibiciones, y con ello transparentar los recursos de los partidos, es indudable que cualquier medida debe venir acompañada de adecuados sistemas de fiscalización y una ejemplar ampliación de las sanciones establecidas en la ley. Quizá llegando al punto en que, como en otros sistemas, las violaciones al SFP

²⁵⁸ Vid. CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa, Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a ed., Op. Cit.; CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006; CRISTALINAS KAULITZ, Alfredo, “La fiscalización de partidos políticos y candidatos”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Said (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, 2a ed., México, Integralia Consultores, TEPJF, 2017, pp. 220 – 248; GÓMEZ TOVAR, Rosa y URBIETA ZAVALA, Javier, “El fideicomiso de Morena: una trama de financiamiento paralelo e ilegal”, *Revista Nexos*. Consultado el 5 de agosto de 2019 en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8683>

²⁵⁹ Cfr. CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a ed., Op. Cit., p. 90

puedan derivar no solo en la nulidad de una elección como actualmente sucede, sino en la pérdida del cargo adquirido.

C. Financiamiento de las candidaturas independientes

Hemos insistido hasta el momento en que la concepción de financiamiento político no debe enfocarse solo en el estudio de los ingresos y gastos de los partidos políticos –aún y cuando el sistema electoral los conciba como sus pilares– y debemos analizar a los candidatos, sean éstos de partido o sin partido – independientes, si nos atenemos a la denominación otorgada en la LGPP-.

De esta forma, entre las novedades que introdujo la reforma político electoral de 2014 al sistema electoral mexicano, nos encontramos con la figura de las candidaturas independientes –o sin partido–. Situación por la que el legislador se vio obligado a reglamentar el financiamiento de estos nuevos actores en el proceso electoral. En ese sentido, creó un régimen de financiamiento paralelo al de los partidos políticos y sus candidatos, que si bien tiene similitudes, por su propia naturaleza merece ser analizado.

La LGIPE establece, al igual que en el caso del financiamiento de los partidos políticos, un sistema de financiamiento mixto. En lo que respecta a la distribución del financiamiento público directo, los candidatos independientes son considerados en su conjunto como un partido político de nuevo registro. Una vez asignada dicha bolsa de recursos, la ley divide en partes iguales, según el tipo de elección a la que concurren los candidatos, 33.3 por ciento entre todos los candidatos a Presidente de la República; 33.3 por ciento a las fórmulas registradas al Senado; 33.3 por ciento a las fórmulas independientes resgistradas a la Cámara de Diputados, aunque limitando, en cualquier caso, a que ningún candidato pueda recibir más del cincuenta por ciento de la bolsa total de recursos públicos.

Si bien la LGIPE, del artículo 398 al 431 da forma al SFP que regula el financiamiento público y privado, el acceso a medios electrónicos (radio y televisión), franquicias postales, el contenido de la propaganda que difundan los candidatos independientes, así como el régimen de fiscalización que les es

aplicable, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a través de sus resoluciones, modificó algunos aspectos sobre el financiamiento privado que, como podrá observarse, ayudaron de alguna forma a reducir las condiciones inicuas en que los candidatos y candidatas independientes concurren a la contienda electoral.

Así, en el SUP-JDC-222/2018 y sus acumulados (SUP-JDC-227/2018, SUP-JDC-228/2018 y SUP-JDC-240/2018), la Sala Superior del máximo tribunal en materia electoral del país estableció un criterio, que en aras de garantizar las condiciones de equidad de la competencia en el acceso de cargos públicos de los candidatos independientes, decidió la inaplicación del artículo 399 de la LGIPE en cuanto a la porción normativa que prohibía a los candidatos independientes recibir recursos de fuentes privadas por más del equivalente al diez por ciento del tope de gastos de campaña.

En ese tenor, el Consejo General del INE, en cumplimiento de la sentencia referida, modificó lo establecido en el acuerdo INE/CG281/2018 y estableció una nueva fórmula para calcular el monto del financiamiento privado que podrían recibir los candidatos independientes. En consecuencia, ésta se fijó, independientemente del tipo de elección, en la cantidad resultante de restar al tope de gastos de campaña el monto de recursos públicos otorgados por el INE a cada uno de los candidatos. Esta fórmula mantuvo algunos límites razonables para controlar el flujo del dinero: (1) los candidatos solo podrían financiar hasta el diez por ciento del tope de gastos de campaña y (2) los simpatizantes solo podrían aportar hasta el equivalente al 0.5 por ciento del tope de gastos de campaña.

Si bien la sentencia rompe con el paradigma que hasta ahora ha privado en el SFP mexicano sobre la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, mantiene un punto fundamental en el control de los gastos de los candidatos: los topes de gasto de campaña. Y demuestra que la equidad en las condiciones de la competencia no necesariamente se encuentra vinculada a la presencia de mayores cantidades de recursos públicos.

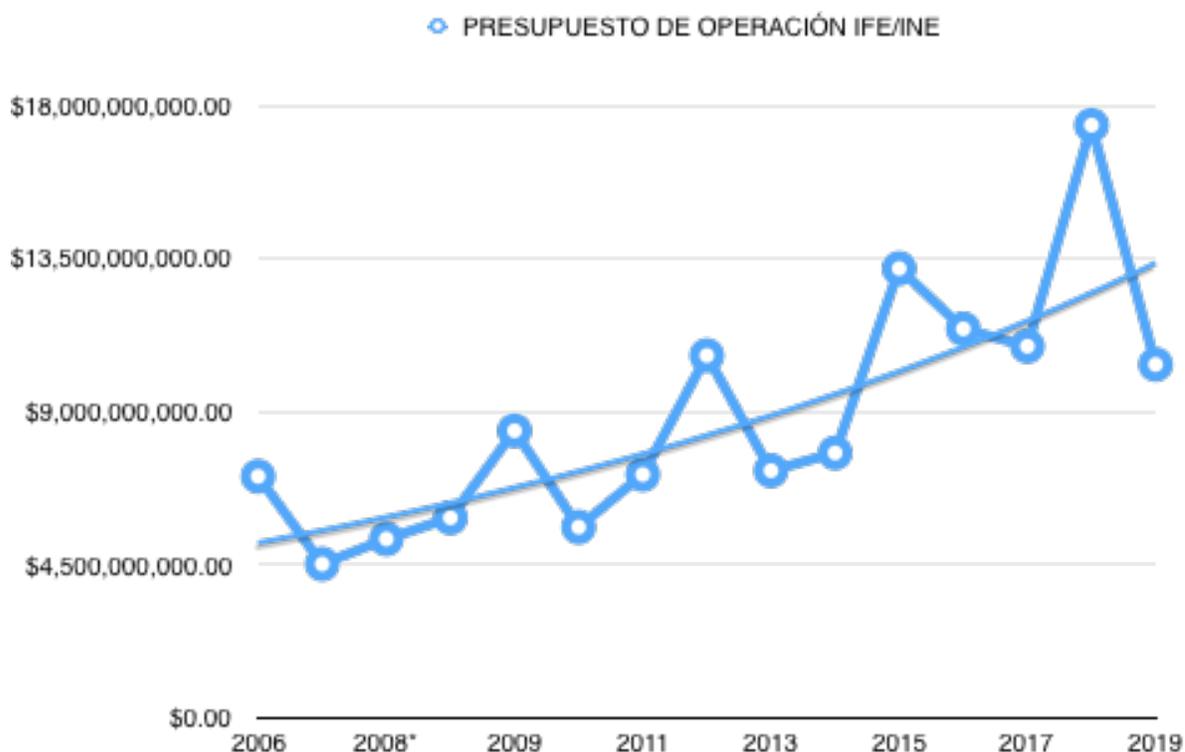
D. Financiamiento de los órganos y los procesos electorales

Otro de los aspectos que han llamado la atención del financiamiento político en México ha sido la gran cantidad de recursos que reciben las autoridades electorales para la organización y celebración de los procesos electorales. Si bien es cierto que los recursos asignados tanto al INE como al Tribunal Electoral han ido en aumento, gran parte de lo que explica este fenómeno es también el incremento de las facultades que con cada reforma político-electoral se les han ido encomendando, tanto en el caso de la autoridad administrativa como de la jurisdiccional.²⁶⁰

En lo que respecta al INE, su presupuesto de operación ha aumentado en los últimos trece años más del doble. En años comparables, por ejemplo, de elección presidencial, el presupuesto pasó de 7.1 mil millones de pesos (2006) a 17.4 mil millones de pesos (2018); y en año posterior a la elección presidencial, pasó de 4.5 mil millones de pesos (2007) a 10.3 mil millones de pesos (2019). Si bien en primera instancia pudiera parecer un incremento excesivo, un análisis más detallado nos hace ver el gran número de facultades y tareas que a la autoridad administrativa electoral se le han ido encomendado y que van creando una estructura más amplia, con una consecuente mayor necesidad de recursos.

Tan solo producto de la última reforma político-electoral de 2014, el INE aumentó el tamaño de su consejo general a diez consejeros y un presidente, vio creadas dos nuevas unidades (de lo contencioso electoral y de vinculación con los organismos públicos locales), debe expedir las credenciales para votar diseñadas para mexicanos residentes en el extranjero, debe encargarse de una rama adicional del servicio profesional electoral enfocada en los organismos públicos locales y se abrió la puerta a la instalación de hasta diez casillas especiales por distrito.

²⁶⁰ Para una perspectiva más amplia del financiamiento de las autoridades electorales *Vid.* GUZMÁN Y MONTELONGO, Mario, "El costo presupuestario de la democracia electoral", en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Said (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, 2a ed., México, Integralia Consultores, TEPJF, 2017, pp.185 – 204



Fuente: Elaboración propia con datos de los Acuerdos Generales aprobados por el IFE/INE y los Presupuestos de Egresos de la Federación anualmente aprobados por la Cámara de Diputados.

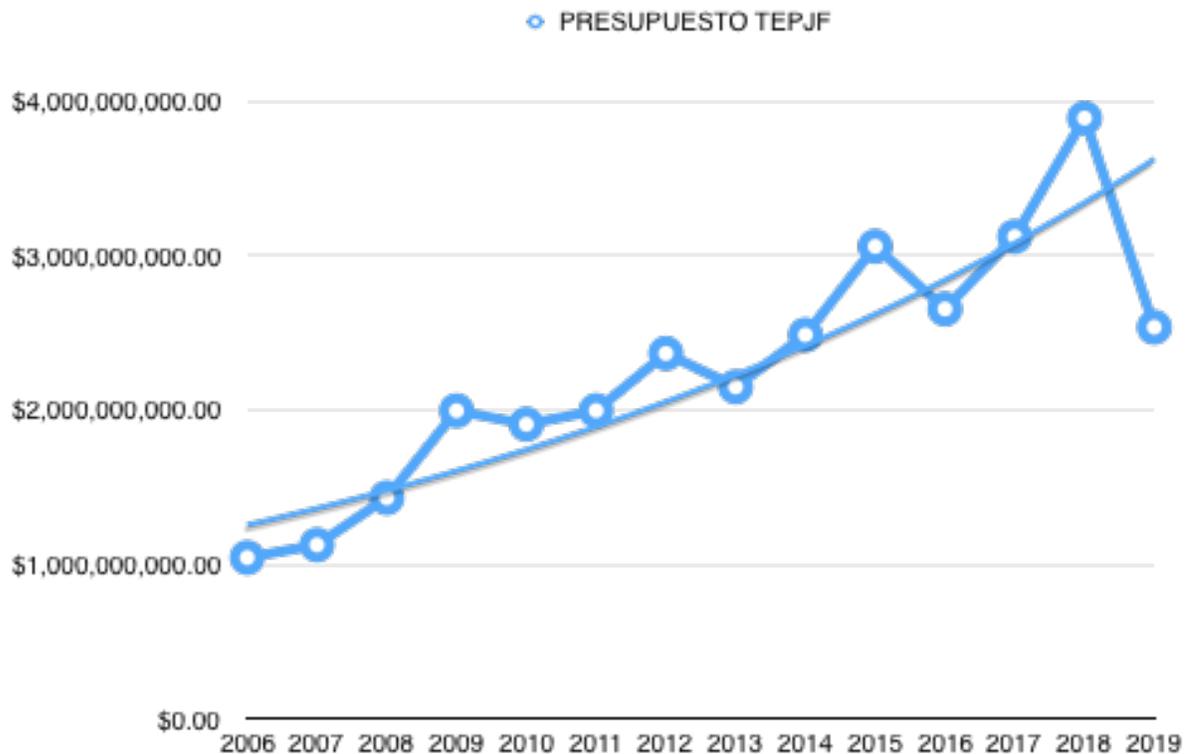
A lo anterior hay que añadir todas las facultades con que anteriormente contaba ya. La más importante de éstas –y una de las que ocupa la mayor parte de su presupuesto– es la labor de expedir y entregar la credencial para votar con fotografía, así como la administración y control del Registro Federal de Electores.²⁶¹ Esta labor, cabe señalar, en distintos países (v.gr. Colombia, Hungría, Países Bajos, Rumania o Suiza) es llevada a cabo por una autoridad distinta, como el registro civil, o una autoridad encargada de emitir las identificaciones o cédulas oficiales.²⁶² Sin embargo, el diseño seguido por el modelo mexicano tiene la virtud de generar una

²⁶¹ Para 2019, el INE presupuestó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores como la segunda Dirección Ejecutiva que mayores recursos erogará con 1.3 mil millones de pesos, de los cuales al menos 660 millones de pesos se encuentran relacionados a actividades necesarias para emitir la credencial para votar y actualizar el padrón electoral

²⁶² Vid. CATT, Helena *et. al*, *Electoral Management Design*, edición revisada, Suiza, International IDEA, 2014

mayor confianza al elector, y no por generar ahorros debemos minar la confianza ya ganada por el INE.²⁶³

Además de lo anterior, se debe tener en cuenta la facultad de asunción otorgada en la última reforma al Consejo General del Instituto para llevar a cabo las actividades propias de los organismos públicos locales. El ejercicio de esta facultad, sin lugar a dudas, puede llegar a significar un importante aumento en el gasto –y que incluso, marca la definitiva renuncia a un sistema federal– en caso de la organización de una elección local. Ejemplo de lo anterior fue la organización del proceso electoral extraordinario para la elección de gobernador en el estado de Puebla en 2019, que requirió 302 millones de pesos.



Fuentes: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos de la Federación (2006 - 2019) y del portal de transparencia del TEPJF.

²⁶³ A pesar de ello, la realidad indica que el INE lleva a cabo una labor que en principio no le corresponde al otorgar un documento que permita la identificación oficial de los ciudadanos. Aunque la Ley de Nacionalidad no reconoce la credencial para votar como un medio de identificación oficial, *de facto*, ésta se ha convertido en un instrumento reconocido por entes privados e instituciones públicas.

Así como existe una autoridad administrativa electoral, otro de los pilares sobre los que descansa el sistema electoral mexicano es la autoridad jurisdiccional electoral: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Institución jurisdiccional electoral que, con el paso de los años, ha visto incrementadas sus responsabilidades, algunas derivadas de los mismos criterios jurisprudenciales emitidos por dicho tribunal, y otras generadas por el poder legislativo a lo largo de sus más de veinte años de existencia (recordemos que el actual diseño del TEPJF deriva de la reforma constitucional de 1996).

Podemos señalar, entre otros aspectos que han influido en el aumento de su presupuesto –que ha pasado de poco más de mil millones de pesos en 2006 a 3.8 mil millones de pesos en 2018–, la creación de nuevos medios de impugnación para garantizar el acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional, el aumento en la litigiosidad de la materia electoral, la permanencia de las cinco salas regionales preexistentes para dar la debida atención a los asuntos sobre los que conocen

En ese sentido, podemos recordar también la creación de una Sala Regional Especializada que conoce en exclusiva de los procesos especiales sancionadores previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sin embargo, cualquier discusión sobre el presupuesto destinado a la organización y calificación de los procesos electorales no debe perder de vista el garantizar la autonomía e independencia de las instituciones electorales, cimientos de cualquier sistema democrático. Asimismo, si bien es cierto que los integrantes de estos órganos –desde magistrados o consejeros electorales, hasta los integrantes del servicio profesional electoral o del poder judicial, según el caso– deben contar con una vocación de servicio público, no deja de ser importante el garantizarles a estos las condiciones mínimas de remuneración, acceso a los recursos técnicos y humanos para el ejercicio de su función, una debida capacitación y reglas claras para su separación del cargo, que les permitan realizar libremente sus actividades.

DESGLOSE DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2006

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia	Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	TOTAL
Financiamiento público	\$1,129,321,165.22	\$1,226,924,414.87	\$722,691,369.58	\$275,009,204.27	\$382,235,987.16	\$272,278,723.12	\$80,331,135.79	\$4,088,792,000.01
Financiamiento por militancia	\$ 254,517,260.16	\$ 159,447,313.16	\$ 25,203,171.85	\$ 1,378,535.61	\$ 5,923,896.17	\$ -	\$ 669,137.50	\$ 447,139,314.45
Financiamiento de simpatizantes	\$ 147,424,289.15	\$ 29,244,437.70	\$ 63,314,694.48	\$ 1,536,437.40	\$ 1,557,390.84	\$ 34,069,720.00	\$ 532,233.20	\$277,679,202.77
Autofinanciamiento	\$ 8,272,022.92	\$ 2,708,628.55	\$ 6,482,595.00	\$ -	\$ 84,563.38	\$ 50,000.00	\$ -	\$ 17,597,809.85
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	\$ 8,809,426.29	\$ 2,928,084.30	\$ 977,097.85	\$ 29,250.65	\$ 19,109.27	\$ 1,203.33	\$ 43.58	\$ 12,764,215.27
Apoyos para la producción de programas de radio y t.v.	\$ 188,267.16	\$ 188,267.16	\$ 188,267.16	\$ 188,267.16	\$ 188,267.16	\$ 188,267.16	\$ 188,267.16	\$ 1,317,870.12
Transferencias de recursos no federales.	\$ 1,098,945.52	\$ -	\$ 40,960,170.85	\$ 8,898,885.68	\$ 69,542.62	\$ -	\$ 22,625.78	\$ 51,050,170.45
TOTAL Financiamiento privado. 2006.	\$ 419,022,998.52	\$ 194,328,463.71	\$ 95,977,559.18	\$ 2,944,223.66	\$ 7,584,959.66	\$ 34,120,923.33	\$ 1,201,414.28	\$ 755,180,542.34
TOTAL. 2006.	\$1,549,631,376.42	\$1,421,441,145.74	\$859,817,366.77	\$287,040,580.77	\$390,078,756.60	\$306,587,913.61	\$ 81,743,443.01	\$4,896,340,582.92

DESGLOSE DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2007

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia	Nueva Alianza	Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	TOTAL
Financiamiento público	\$760,469,229.04	\$518,668,510.58	\$447,194,494.50	\$216,445,352.06	\$223,735,905.90	\$207,750,016.91	\$189,054,882.52	\$ 140,772,370.99	\$2,704,090,762.50
Financiamiento por militancia	\$32,655,758.54	\$11,496,040.95	\$23,357,105.43	\$ 7,224,617.48	\$ -	\$ -	\$ 4,671.65	\$ 120,000.00	\$ 74,858,194.05
Financiamiento de simpatizantes	\$ 3,584,736.91	\$ 522,786.55	\$ 1,050,426.50	\$ 4,016,247.66	\$ -	\$ 37,316,775.40	\$ 9,694,539.15	\$ 374,208.00	\$ 56,559,720.17
Autofinanciamiento	\$ 5,269,323.49	\$ 2,716,738.59	\$ 229,715,657.54	\$ 134,486.23	\$ 15,000.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 237,851,205.85
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	\$ 4,517,250.46	\$ 1,290,101.83	\$ 1,176,164.20	\$ 47,694.33	\$ 702.42	\$ 103,215.65	\$ 15,025.53	\$ 107,303.92	\$ 7,257,458.34
Apoyos para la producción de programas de radio y t.v.	\$ 195,891.96	\$ 195,891.96	\$ 195,891.96	\$ 195,891.96	\$ 195,891.96	\$ 195,891.96	\$ 195,891.86	\$ 195,891.96	\$ 1,567,135.58
Transferencias de recursos no federales.	\$ 1,290,123.39	\$ -	\$ -	\$ 2,800,000.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 30,270.46	\$ 4,120,393.85
TOTAL Financiamiento privado. 2007	\$46,027,069.40	\$16,025,667.92	\$255,299,353.67	\$11,423,045.70	\$ 15,702.42	\$37,419,991.05	\$9,714,236.33	\$ 601,511.92	\$ 376,526,578.41
TOTAL. 2007	\$807,982,313.79	\$534,890,070.46	\$702,689,740.13	\$230,864,289.72	\$223,947,500.28	\$245,365,899.92	\$198,965,010.71	\$ 141,600,045.33	\$3,086,304,870.34

DESGLOSE DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2008

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia	Nueva Alianza	Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	TOTAL
Financiamiento público	\$ 751,151,528.70	\$ 510,332,953.76	\$ 437,989,599.90	\$ 212,861,585.20	\$ 226,353,668.33	\$ 220,624,449.47	\$ 193,252,740.75	\$ 137,744,957.58	\$ 2,690,311,483.69
Financiamiento por militancia	\$ 20,101,520.70	\$ 12,553,756.52	\$ 21,684,331.26	\$ 3,001,515.06	\$ -	\$ 6,060,460.00	\$ -	\$ -	\$ 63,401,583.54
Financiamiento de simpatizantes	\$ 1,112,322.81	\$ 274,516.40	\$ 519,986.01	\$ 2,649,942.50	\$ -	\$ 21,719,759.89	\$ 8,199,285.56	\$ 93,758.82	\$ 34,569,571.99
Autofinanciamiento	\$ 2,845,619.62	\$ 5,490,277.11	\$ -	\$ -	\$ 41,920.00	\$ 6,000.00	\$ -	\$ -	\$ 8,383,816.73
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	\$ 6,358,590.73	\$ 2,279,379.68	\$ 1,207,370.84	\$ 1,516,646.31	\$ 5,636,935.31	\$ 241,519.38	\$ 90,471.02	\$ 9,777.06	\$ 17,340,690.33
Transferencias de recursos no federales.	\$ -	\$ -	\$ 34,481.96	\$ -	\$ -	\$ 3,281,948.59	\$ -	\$ -	\$ 3,316,430.55
TOTAL Financiamiento privado. 2008	\$ 30,418,053.86	\$ 20,597,929.71	\$ 23,411,688.11	\$ 7,168,103.87	\$ 5,678,855.31	\$ 28,027,739.27	\$ 8,289,756.58	\$ 103,535.88	\$ 123,695,662.59
TOTAL. 2008	\$ 781,569,582.56	\$ 530,930,883.47	\$ 461,435,769.97	\$ 220,029,689.07	\$ 232,032,523.64	\$ 251,934,137.33	\$ 201,542,497.33	\$ 137,848,493.46	\$ 2,817,323,576.83

DESGLOSE DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2009

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Movimiento Ciudadano	Convergencia	Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	TOTAL
Financiamiento público	\$ 1,009,952,962.51	\$ 706,543,743.86	\$ 607,105,841.82	\$ 287,963,455.38	\$ 304,087,737.33	\$ 272,267,928.11	\$ 255,176,627.46	\$ 137,927,940.53	\$ 3,581,026,237.00
Financiamiento por militancia	\$ 17,833,547.09	\$ 19,802,143.53	\$ 31,314,560.24	\$ 2,483,585.49	\$ 19,578.97	\$ 3,607,588.47	\$ 3,741,122.58	\$ -	\$ 78,802,126.37
Financiamiento de simpatizantes	\$ 24,494,673.84	\$ 15,650,027.82	\$ 5,704,285.58	\$ 302,007.03	\$ 7,150,259.87	\$ 6,971,912.75	\$ 17,388,581.30	\$ -	\$ 77,661,748.19
Autofinanciamiento	\$ 2,973,592.08	\$ 6,145,025.13	\$ 130,500.00	\$ 7,437.00	\$ -	\$ 145,883.00	\$ -	\$ -	\$ 9,402,437.21
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	\$ 6,863,279.02	\$ 1,951,386.24	\$ 746,562.24	\$ 1,588,589.76	\$ 2,933,884.43	\$ 303,112.27	\$ 47,350.37	\$ 4,394.35	\$ 14,438,558.68
Transferencias de recursos no federales.	\$ 399,992.74	\$ -	\$ 45,196.70	\$ -	\$ -	\$ 143,327.40	\$ 1,639.44	\$ -	\$ 590,156.28
TOTAL Financiamiento privado. 2008	\$ 52,165,092.03	\$ 43,548,582.72	\$ 37,895,908.06	\$ 4,381,619.28	\$ 10,103,723.27	\$ 11,028,496.49	\$ 21,177,054.25	\$ 4,394.35	\$ 180,304,870.45
TOTAL. 2008	\$1,062,518,047.28	\$ 750,092,326.58	\$ 645,046,946.58	\$ 292,345,074.66	\$ 314,191,460.60	\$ 283,439,752.00	\$ 276,355,321.15	\$ 137,932,334.88	\$ 3,761,921,263.73

DESGLOSE DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2010

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia	Nueva Alianza	TOTAL
Financiamiento público	\$ 757,622,614.80	\$ 958,246,137.72	\$402,627,510.24	\$210,633,598.44	\$279,137,810.76	\$183,812,598.71	\$ 205,278,563.52	\$2,997,358,834.19
Financiamiento por militancia	\$ 17,373,690.62	\$ 20,257,946.66	\$ 11,725,281.66	\$ 1,991,373.62	\$ -	\$ 3,835,400.00	\$ -	\$ 55,183,692.56
Financiamiento de simpatizantes	\$ 1,699,925.36	\$ 18,994,140.02	\$ 5,308,043.00	\$ 2,956,200.00	\$ -	\$ 9,648,311.18	\$ 11,082,272.67	\$ 49,688,892.23
Autofinanciamiento	\$ 1,503,423.11	\$ 3,262,714.05	\$ 178,533.94	\$ -	\$ 3,000.00	\$ 15,000.00	\$ -	\$ 4,962,671.10
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	\$ 1,258,016.24	\$ 2,152,075.92	\$ 50,686.65	\$ 329,462.22	\$ 4,231,439.56	\$ 803.34	\$ 1,034,507.91	\$ 9,056,991.84
Transferencias de recursos no federales.	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 7,421,343.09	\$ -	\$ 200,000.00	\$ 106,142.10	\$ 7,727,485.19
TOTAL Financiamiento privado. 2010	\$ 21,835,055.33	\$ 44,666,876.65	\$ 17,262,545.25	\$ 5,277,035.84	\$ 4,234,439.56	\$ 13,499,514.52	\$ 12,116,780.58	\$ 118,892,247.73
TOTAL. 2010	\$ 779,457,670.13	\$1,002,913,014.37	\$419,890,055.49	\$223,331,977.37	\$283,372,250.32	\$197,512,113.23	\$ 217,501,486.20	\$3,123,978,567.11

DESGLOSE DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2011

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia	Nueva Alianza ^a	TOTAL
Financiamiento público	\$812,111,817.11	\$ 1,027,164,462.48	\$ 431,585,009.76	\$ 225,782,651.75	\$ 299,213,758.80	\$ 197,032,647.84	\$ 220,042,461.25	\$3,212,932,808.99
Financiamiento por militancia	\$ 18,075,749.33	\$ 16,298,671.45	\$ 13,545,320.39	\$ 2,014,141.54	\$ -	\$ 4,537,800.00	\$ -	\$ 54,471,682.71
Financiamiento de simpatizantes	\$ 14,367,624.81	\$ -	\$ 946,252.00	\$ 1,433,400.00	\$ -	\$ 5,121,856.50	\$ 11,644,206.46	\$ 33,513,339.77
Autofinanciamiento	\$ 1,730,360.99	\$ 444,226.22	\$ 8,168,308.43	\$ -	\$ 3,966,500.00	\$ 351,911.89	\$ -	\$ 14,661,307.53
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	\$ 2,632,319.52	\$ 3,023,051.83	\$ 562,057.21	\$ 126,843.61	\$ 11,260,404.24	\$ 1,346.64	\$ 608,996.94	\$ 18,215,019.99
Transferencias de recursos no federales.	\$ 25,600.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 58,616.68	\$ -	\$ 84,216.68
TOTAL Financiamiento privado. 2011	\$ 36,806,054.65	\$ 19,765,949.50	\$ 23,221,938.03	\$ 3,574,385.15	\$ 15,226,904.24	\$ 10,012,915.03	\$ 12,253,203.40	\$ 120,861,350.00
TOTAL. 2011	\$ 848,943,471.76	\$ 1,046,930,411.98	\$ 454,806,947.79	\$ 229,357,036.90	\$ 314,440,663.04	\$ 207,104,179.55	\$ 233,889,964.65	\$3,333,878,375.67

^a Nueva Alianza, reportó \$1,594,300 con el rubro "Ingresos por Comodatos Internos"

DESGLOSE DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2012

	PAN	PRI	PRD ^b	PT	PVEM	Movimiento Ciudadano	Nueva Alianza ^c	TOTAL
Financiamiento público	\$1,299,839,541.72	\$ 1,644,045,753.30	\$ 690,780,813.06	\$361,411,472.98	\$478,911,729.78	\$315,363,994.38	\$352,192,747.38	\$5,142,546,052.60
Financiamiento por militancia	\$ 35,288,432.37	\$ 16,687,495.86	\$ 691,178,527.69	\$ 6,047,393.17	\$ 142,054.95	\$ 9,638,168.20	\$ 5,181,780.21	\$ 764,163,852.45
Financiamiento de simpatizantes	\$ 17,998,899.18	\$ 3,012,274.68	\$ 32,564,645.59	\$ 3,684,592.27	\$ 3,866,399.38	\$ 7,712,460.54	\$ 46,323,300.43	\$ 115,162,572.07
Autofinanciamiento	\$ 1,063,824.20	\$ 7,942,813.00	\$ 142,626.50	\$ 22,000.00	\$ 5,612.23	\$ 344,566.66	\$ 311,750.00	\$ 9,833,192.59
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	\$ 4,995,907.36	\$ 6,045,968.02	\$ 1,192,500.60	\$ 80,023.15	\$ 6,822,595.46	\$ 207,343.86	\$ 105,302.38	\$ 19,449,640.83
Transferencias de recursos no federales.	\$ 252,692.33	\$ -	\$ -	\$ 22,310,330.67	\$ -	\$ 15,980,909.55	\$ 2,455,687.46	\$ 40,999,620.01
TOTAL Financiamiento privado. 2012	\$ 59,347,063.11	\$ 33,688,551.56	\$ 725,078,300.38	\$ 9,834,008.59	\$ 10,836,662.02	\$ 17,902,539.26	\$ 51,922,133.02	\$ 908,609,257.94
TOTAL. 2012	\$1,359,439,297.16	\$ 1,677,734,304.86	\$1,524,021,093.19	\$393,555,812.24	\$489,748,391.80	\$349,247,443.19	\$406,637,698.86	\$6,092,154,930.55

^b Nueva Alianza, reportó \$67,131.00 con el rubro “Ingresos por Comodatos Internos”

^c PRD Reportó como “Otros Ingresos” \$108,161,979.75

DESGLOSE DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2013

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Movimiento Ciudadano	Nueva Alianza	TOTAL
Financiamiento público	\$ 857,779,975.56	\$ 1,021,272,787.56	\$ 653,913,534.19	\$281,844,309.12	\$322,870,656.96	\$265,613,621.40	\$267,754,557.00	\$3,671,049,441.79
Financiamiento por militancia	\$ 12,345,243.96	\$ 20,360,966.98	\$ 19,447,498.35	\$ -	\$ -	\$ 1,789,562.50	\$ -	\$ 53,943,271.79
Financiamiento de simpatizantes	\$ 2,724,793.09	\$ 28,798.61	\$ 4,407,862.44	\$ 740,650.00	\$ -	\$ 5,391,184.00	\$ 9,128,420.08	\$ 22,421,708.22
Autofinanciamiento	\$ 6,886,655.55	\$ 6,211,228.75	\$ -	\$ -	\$ 46,000.00	\$ -	\$ -	\$ 13,143,884.30
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	\$ 3,317,149.64	\$ 786,824.53	\$ 1,079,907.93	\$ 46,790.69	\$ 1,897,804.67	\$ 36,016.32	\$ 123,070.33	\$ 7,287,564.11
Transferencias de recursos no federales.	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 29,597,014.21	\$ -	\$ 36,300.00	\$ -	\$ 29,633,314.21
TOTAL Financiamiento privado. 2013	\$ 25,273,842.24	\$ 27,387,818.87	\$ 24,935,268.72	\$ 787,440.69	\$ 1,943,804.67	\$ 7,216,762.82	\$ 9,251,490.41	\$ 96,796,428.42
TOTAL. 2013	\$ 883,053,817.80	\$ 1,048,660,606.43	\$ 678,848,802.91	\$312,228,764.02	\$324,814,461.63	\$272,866,684.22	\$277,006,047.41	\$3,797,479,184.42

DESGLOSE DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2014. Parte 1

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Movimiento Ciudadano
Financiamiento público	\$ 894,320,789.44	\$ 1,064,895,010.75	\$ 681,624,224.48	\$ 293,224,863.91	\$ 336,242,795.61	\$ 276,505,769.93
Financiamiento por militancia	\$ 25,793,110.04	\$ 19,269,592.14	\$ 34,991,464.42	\$ -	\$ -	\$ 1,440,793.31
Financiamiento de simpatizantes	\$ 7,597,710.26	\$ -	\$ 11,136,404.54	\$ 47,200.00	\$ -	\$ 3,056,243.67
Autofinanciamiento	\$ 1,313,220.18	\$ 3,066,581.66	\$ -	\$ -	\$ 34,245.00	\$ 57,996.00
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	\$ 2,268,527.83	\$ 1,387,686.87	\$ 562,569.02	\$ 812,855.29	\$ 7,182,730.20	\$ 83,136.86
Transferencias de recursos no federales.	\$ -	\$ 119,427.07	\$ -	\$ 705,383.60	\$ -	\$ -
TOTAL Financiamiento privado. 2014	\$ 36,972,568.31	\$ 23,723,860.67	\$ 46,690,437.98	\$ 860,055.29	\$ 7,216,975.20	\$ 4,638,169.84
TOTAL. 2014	\$ 931,293,357.75	\$ 1,088,738,298.49	\$ 728,314,662.46	\$ 294,790,302.80	\$ 343,459,770.81	\$ 281,143,939.77

DESGLOSE DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2014. Parte 2

	NUEVA ALIANZA	MORENA	PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL	PARTIDO HUMANISTA	TOTAL
Financiamiento público	\$ 278,739,436.48	\$ 33,185,595.60	\$ 46,577,959.09	\$ 33,185,595.60	\$ 3,938,502,040.89
Financiamiento por militancia	\$ 2,816,925.00	\$ 221,630.00	\$ -	\$ -	\$ 84,533,514.91
Financiamiento de simpatizantes	\$ 6,202,877.70	\$ 231,377.00	\$ -	\$ 734,326.16	\$ 29,006,139.33
Autofinanciamiento	\$ 34,999.00	\$ 2,446,143.00	\$ -	\$ -	\$ 6,953,184.84
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	\$ 514,720.35	\$ 5,671.30	\$ -	\$ 16,377.79	\$ 12,834,275.51
Transferencias de recursos no federales.	\$ -	\$ 200,000.00	\$ -	\$ -	\$ 1,024,810.67
TOTAL Financiamiento privado. 2014	\$ 9,569,522.05	\$ 2,904,821.30	\$ -	\$ 750,703.95	\$ 133,327,114.59
TOTAL. 2014	\$ 288,308,958.53	\$ 36,290,416.90	\$ 46,577,959.09	\$ 33,936,299.55	\$ 4,072,853,966.15

DESGLOSE DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2015. Parte 1

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Movimiento Ciudadano
Financiamiento público	\$ 1,142,639,257.74	\$ 1,360,713,650.05	\$ 870,428,940.09	\$ 374,032,673.03	\$ 432,605,836.17	\$ 352,650,185.25
Financiamiento por militancia	\$ 2,934,267.87	\$ 22,751,768.52	\$ 11,294,650.52	\$ -	\$ -	\$ 16,296,189.82
Financiamiento de simpatizantes	\$ 3,010,585.90	\$ 6,385,689.23	\$ 324,075.00	\$ 27,844.44	\$ -	\$ 6,286,850.38
Autofinanciamiento	\$ 1,605,713.21	\$ 3,163,003.13	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	\$ 3,351,929.87	\$ 3,035,985.40	\$ 1,513,847.27	\$ 524,852.43	\$ 6,268,735.00	\$ 128,609.75
Transferencias de recursos no federales.	\$ -	\$ 1,671,155.10	\$ 4,132,927.43	\$ 14,438,463.98	\$ -	\$ 753,634.75
TOTAL Financiamiento privado. 2014	\$ 10,902,496.85	\$ 35,336,446.28	\$ 13,132,572.79	\$ 552,696.87	\$ 6,268,735.00	\$ 22,711,649.95
TOTAL. 2014	\$ 1,153,541,754.59	\$ 1,397,721,251.43	\$ 887,694,440.31	\$ 389,023,833.88	\$ 438,874,571.17	\$ 376,115,469.95

DESGLOSE DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2015. Parte 2

	NUEVA ALIANZA	MORENA	PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL	PARTIDO HUMANISTA	TOTAL
Financiamiento público	\$ 355,519,480.52	\$ 104,130,830.92	\$ 105,200,664.83		\$ 5,097,921,518.60
Financiamiento por militancia	\$ 15,628,594.80	\$ 6,317,832.11	\$ 2,564,328.37		\$ 77,787,632.01
Financiamiento de simpatizantes	\$ -	\$ 642,397.00	\$ 2,024,991.00		\$ 18,702,432.95
Autofinanciamiento	\$ -	\$ 22,340.00	\$ -		\$ 4,791,056.34
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	\$ 284,823.48	\$ 6,860.50	\$ -		\$ 15,115,643.70
Transferencias de recursos no federales.	\$ -	\$ 12,609,221.00	\$ 2,000.00		\$ 33,607,402.26
TOTAL Financiamiento privado. 2015	\$ 15,913,418.28	\$ 6,989,429.61	\$ 4,589,319.37		\$ 116,396,765.00
TOTAL. 2015	\$ 371,432,898.80	\$ 123,729,481.53	\$ 109,791,984.20		\$ 5,247,925,685.86

Fuente: Elaboración propia con información de los informes anuales rendidos por los partidos políticos ante el IFE/INE entre 2006 y 2015.

CAPÍTULO IV. HACIA UN NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO

Hasta ahora nos hemos enfocado en hacer mención teórica y descriptiva, desde un punto de vista comparado, de los elementos que conforman a todo sistema de financiamiento político, corroborando que no existe homogeneidad en las reglas sobre las cuales se regula la relación entre dinero y política. Sin embargo, hay puntos de contacto entre los sistemas normativos hasta ahora descritos que pueden ser de utilidad para encontrar alternativas y soluciones a las problemáticas y desafíos que el caso mexicano presenta; mismos que a continuación se analizan para formular el diagnóstico y la propuesta respectiva.

A. ¿Qué está mal? ¿Qué hay por corregir? ¿Cómo mejorar?

Como se señaló en el capítulo anterior, el sistema de financiamiento político en México tiene un problema principal: el encarecimiento constante de la vida política acompañado de una mayor cantidad de recursos públicos que son destinados a su sostenimiento. No obstante, el fenómeno de la regulación del dinero con los sujetos electorales va más allá de un tema de austeridad o reducción en el uso de los recursos públicos.

Asimismo, tomando en cuenta lo referido en capítulos anteriores, algunos otros problemas que se presentan son: (1) el uso de recursos de procedencia ilícita de forma paralela al financiamiento público y privado legalmente permitidos para el financiamiento de las campañas electorales, (2) la desvinculación de los partidos políticos con sus militantes y simpatizantes, (3) la disminución en la percepción positiva de partidos políticos y autoridades electorales relacionada con el monto y uso de sus recursos económicos, (4) el excesivo financiamiento indirecto en forma de espacios en medios electrónicos y (5) la escasa participación política, derivadas muchas de éstas de condiciones estructurales que no solo atañen al SFP, sino al sistema electoral y de partidos en su conjunto.

A pesar de lo anterior, cualquier solución en la que se piense debe contemplar, y no sacrificar, la estabilidad y fortalecimiento del sistema de partidos, esencial para cualquier democracia.²⁶⁴ Asimismo, existen principios constitucionales que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), desde su primera integración, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-013/98, ha dejado en claro que deben aplicarse y salvaguardarse al tratar el financiamiento de los partidos políticos –pero que con el tiempo podemos considerar extensibles a otras formas de concurrencia a la jornada electoral– y que dejó como producto la tesis XXXVI/98 de rubro “FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES”.²⁶⁵

Como apunta José Woldenberg, sin partidos políticos no hay democracia posible. Pero estos partidos deben ser fuertes y, para poder llevar a cabo sus actividades, necesitan dinero. Al igual que Casas y Zovatto²⁶⁶, apunta lo evidente: “no hay política sin dinero”. Ahora bien, la pregunta que nos plantea es más que atinada ¿de dónde deben salir los recursos que sostengan la actividad de los partidos políticos?²⁶⁷

Aunado a lo ya señalado, Casas y Zovatto plantean una serie de factores que habremos de tomar en cuenta al diseñar cualquier reforma al sistema de financiamiento político: (1) el riesgo de la entrada de fuentes de financiamiento cuestionables en los partidos y campañas, (2) minimizar el riesgo de que emerjan conflictos de interés para los tomadores de decisión o de que, si emergen, no sean detectados por los ciudadanos, (3) generar o mantener las condiciones para que un amplio grupo de partidos y candidatos tengan posibilidades reales de hacer llegar

²⁶⁴ Vid. SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a ed., España, Alianza Editorial, 2005

²⁶⁵ Estas son: (1) la fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales; (2) el establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos; y (3) el señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre: límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos, y control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos.

²⁶⁶ Cfr. ZOVATTO, Daniel y CASAS, Kevin, “El financiamiento político en América Latina. Entre la leche materna y el veneno”, *Op. Cit.*, p. 5

²⁶⁷ Cfr. WOLDENBERG, José, *En defensa de la democracia*, México, Cal y Arena, 2019, pp. 173 – 177

su mensaje a los votantes y (4) crear condiciones para que la legislación en materia de financiamiento político sea verdaderamente aplicada.²⁶⁸

De esta forma, y habiendo identificado los principales problemas a los que se enfrenta el SFP mexicano, de manera particular habremos de señalar sus fortalezas para después pormenorizar aquellos rubros que, se piensan, deben ser corregidos o fortalecidos.

1. Fortalezas del sistema de financiamiento político en México

Entre las fortalezas que el actual modelo de financiamiento político ha logrado construir a lo largo de más de veinte años, podemos encontrar la relativa independencia de los partidos políticos y la estabilidad financiera que han adquirido, esto, a partir del nutrido financiamiento público que reciben anualmente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias. Bien apunta Woldenberg en señalar las virtudes del financiamiento público, y que han ayudado a la autoridad administrativa a seguir con mayor facilidad el destino de dichos recursos, en tanto son erogados por el Estado y se mantienen dentro del sistema financiero la mayor parte del tiempo.²⁶⁹

Asimismo, el modelo trazado desde 1996, sin lugar a duda, ha cumplido con el principal de sus cometidos: reducir la inequidad en los medios para competir y acceder a cargos de elección popular. Muestra de ello han sido los procesos de alternancia experimentados en los ámbitos federal y local en casi todas las entidades federativas a partir de la reforma político-electoral de 1996 (siendo únicamente los estados de Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo y México los que, hasta 2019, no han experimentado dicho fenómeno). Sin embargo, el hecho de que los principales beneficiados del modelo actual fueran los partidos protagonistas en dicha reforma y no aquellos de nuevo registro, nos pueden hacer pensar que la falta de equidad no se combatió totalmente. Se abonó a la competitividad electoral, pero no del todo a la equidad.

²⁶⁸ Cfr. ZOVATTO, Daniel y CASAS, Kevin, “El financiamiento político en América Latina. Entre la leche materna y el veneno”, *Op. Cit.*, pp. 38 – 39

²⁶⁹ Cfr. WOLDENBERG, José, *En defensa de la democracia*, *Op. Cit.*, p. 176

Además de ello, debemos mencionar el robustecimiento de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral administrativa que han permitido detectar en más de una ocasión rebases a los topes de campaña, y que, como consecuencia de la reforma político-electoral de 2014, elevaron, aunque con un criterio no técnico, el costo de transacción para los candidatos y partidos que rebasen los topes de gastos de campaña o se hagan de recursos de procedencia ilícita (aunque queda aún pendiente la aplicación de sanciones no pecuniarias en muchas ocasiones). Basta recordar la evolución que ha tenido en la materia, desde no reconocérsele expresamente la atribución para no oponerle el denominado “secreto bancario”, hasta hoy en día, que cuenta con otras tantas facultades de comprobación (auditorías, verificaciones, inspecciones, etc.) que, en conjunto con el empleo de tecnologías por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del INE (por ejemplo, a través del Sistema Integral de Fiscalización y del Registro Nacional de Proveedores), le permiten llevar a cabo con éxito la fiscalización de los recursos que pasan por el sistema bancario y de los cuales disponen partidos y candidatos para las campañas electorales en un lapso de 37 días a partir de la entrega de los informes de campaña respectivo. De esta forma, la fiscalización electoral es un proceso que se lleva a cabo prácticamente en tiempo real, es decir, casi de manera simultánea al ejercicio del gasto; y se coloca como uno de los mejores en la materia.

Otro aspecto que hay que resaltar es la sujeción de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ésta representa, quizá, la única herramienta por parte de particulares, personas físicas no afiliados o militantes de algún partido político, para exigir cuentas a los partidos políticos sobre el manejo de los recursos –aunque no a los candidatos–, en tanto que la LGIPE, la LGPP, ni la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral legitiman a los ciudadanos para controvertir la legalidad o consistencia de los informes financieros rendidos por partidos y candidatos, ni les contemplan como posibles coadyuvantes en los procesos sancionadores correspondientes.

Finalmente, como se ha expresado, el SFP no solo implica el financiamiento de partidos políticos y candidatos, sino también el financiamiento a las autoridades

electorales. Sobre el mismo, el caso mexicano ha sabido garantizar a través de la autonomía presupuestaria constitucionalmente garantizada al INE y al Tribunal Electoral, el adecuado funcionamiento de ambas autoridades electorales. Hasta la fecha, ninguna de las instituciones referidas ha renunciado a su tarea y mandato constitucional de organizar los procesos electorales –en el caso del INE– o dirimir las controversias que se le presenten –competencia del TEPJF– por cuestiones relacionadas con alguna supuesta insuficiencia presupuestal. Al contrario, ambas autoridades, con éxito, han hecho frente a una cada vez mayor carga de trabajo que con cada reforma político-electoral les ha sido encomendada en aras de dotar de mayor certeza a la actividad electoral.

2. Debilidades y áreas de oportunidad

México, a pesar de lo señalado en el apartado anterior, cuenta con distintos problemas que nos llaman a la tarea de buscar modificar el sistema de financiamiento político diseñado a partir de 1996. El modelo hasta hoy trazado se ha alejado de un punto medio que debe hacer convivir con eficacia y eficiencia el dinero público y el dinero privado, haciendo dependientes, en apariencia, a partidos políticos y candidatos del dinero público, pero que, como señalan Casar y Ugalde, ha llevado a los mismos a obtener un financiamiento privado aún mayor “por debajo de la mesa” a través de contribuciones en efectivo y en especie que con dificultad son rastreadas por la UTF del INE o el Servicio de Administración Tributaria.²⁷⁰

Uno de los aspectos que el modelo actual ignora, dentro de la interpretación sobre la naturaleza como entidades de interés público de los partidos políticos, es la naturaleza intrínseca de éstos de representar intereses particulares y no el interés público general. Esta situación, que ha llevado a aislarlos del financiamiento privado por considerarlo “indeseable”, los ha conducido igualmente a escapar de una – desde la perspectiva de quien esto escribe– necesaria dependencia de la financiación de sus militantes y simpatizantes, y consecuente concentración del

²⁷⁰ Vid. CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa, Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a ed., Op. Cit.

poder en las élites partidistas que controlan los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos.

Resulta también importante atender la percepción que la ciudadanía tiene sobre los partidos políticos y las autoridades electorales en México. Al respecto, los números indican que los políticos son el sector en que menos confianza depositan los ciudadanos (18.9 por ciento de los ciudadanos confían en los partidos y en promedio, en una calificación del uno al diez, los partidos políticos reciben un 5.5). Esta situación se extiende a la percepción sobre las autoridades electorales que muestran actualmente una confianza por parte de los mexicanos de alrededor del 34 por ciento. Todo esto, en el marco de la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad a cargo de la Universidad Nacional Autónoma de México, que coloca a políticos y partidos entre los peor evaluados por la sociedad.²⁷¹

Igualmente, es menester de cualquier intento por modificar el SFP en México, tener en consideración el sistema de comunicación política que invariablemente trastoca los costos de la democracia y la percepción de la población sobre ésta. De esta forma, en el caso mexicano hay dos factores que deben ser puestos sobre la mesa: la duración de las campañas (incluyendo los tiempos de precampaña e intercampaña) y los mensajes transmitidos por radio y televisión. Por una parte, como se hizo mención en el capítulo anterior, aunque los mensajes en medios electrónicos son subsidiados por el Estado a través de los tiempos de que éste dispone, no dejan de tener un costo comercial; por otra, la exposición excesiva de los partidos en los medios de comunicación puede generar efectos inversos a los deseados (desincentivar la participación política o no atraer el voto de los electores).

En adición a lo señalado, las autoridades electorales se enfrentan a una tarea que ha quedado pendiente atender –o que al menos ante la opinión pública no siempre se ha visto reflejada– y que resulta fundamental en el respeto a la normativa rectora de cualquier SFP, léase, la aplicación efectiva de las sanciones a los partidos políticos que vulneran dicha normativa. Si bien la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en los artículos 443, 445 y 446

²⁷¹ Cfr. MARVÁN LAVORDE *et al.*, *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, pp. 105 – 108

algunas conductas de partidos, aspirantes, precandidatos, candidatos e incluso candidatos independientes, consideradas como infracciones a la misma, no se clasifican especialmente aquéllas que ponen en riesgo la estabilidad del modelo de financiamiento. En concordancia con lo anterior, el ordenamiento referido en su artículo 456 incluye un catálogo de sanciones generales, que van desde una amonestación pública hasta la pérdida del registro, pero que solo se especifican en un par de ocasiones cuando vulneran el modelo de financiamiento establecido.²⁷² Esta situación va en contra de nuestra perspectiva en donde, por su propia naturaleza, especificidad e impacto en el sistema electoral, la tipificación de las infracciones concernientes al sistema de financiamiento y las sanciones correspondientes deben ser objeto de un apartado especial, y no mezclarse con las aplicables por la vulneración de la normativa electoral en general.

Los puntos hasta ahora señalados deben ser la base de la propuesta que encamine el reordenamiento del sistema de financiamiento político y su modificación en aras de garantizar una mayor transparencia y control en el manejo de los recursos por parte de partidos y candidatos, el fortalecimiento de la democracia y la reducción en los costos –o en el peor de los casos, la interrupción de la tendencia a la alza– para su adecuado sostenimiento y funcionamiento, así como un posible aumento, a través de los incentivos adecuados, de la participación ciudadana en las actividades ordinarias y de campaña de los partidos políticos (punto fundamental para lograr el abaratamiento de los costos electorales).

²⁷² V. gr. cuando las infracciones significan rebases a los toques de gastos de campaña o de aportaciones de simpatizantes o candidatos a sus propias campañas en donde la multa establecida es por el monto excedente. Otro caso que ha llegado a plantearse es el de la pérdida del registro de determinados partidos políticos como consecuencia del incumplimiento grave y sistemático a las obligaciones en materia de financiamiento y fiscalización tal y como lo contemplan los artículos 456 de la LGIPE y 94 de la LGPP en sus incisos a), fracción V y e), respectivamente. Al respecto, el INE y la Sala Superior del TEPJF al emitir el acuerdo INE/CG640/2015 y resolver el recurso de apelación SUP-RAP-561/2015 y sus acumulados, respectivamente, dejaron sin aplicación los preceptos referidos al equivocadamente sostener que el único método para que un partido pierda su registro debe ser a través de los resultados obtenidos en la jornada electoral; y plantear una supuesta violación al principio *non bis in idem* cuando se intenta configurar el incumplimiento sistemático a las obligaciones impuestas a los partidos políticos.

B. Propuesta de reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Un cambio necesario en el SFP

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en su artículo 41 las bases y principios a los cuales se encuentra sujeta la regulación del sistema de financiamiento político en nuestro país. Al respecto, la base II en su párrafo primero obliga el predominio del financiamiento público sobre el privado en un ánimo de garantizar condiciones equitativas –que como se señaló en el caso de los candidatos independientes, no son conceptos necesariamente correlativos–; mientras que en los incisos a) a c) de su párrafo segundo, se estiman un exceso de regulación a nivel constitucional, se establecen las fórmulas para la asignación de los recursos públicos, y en su párrafo tercero se prevé la reserva de ley sobre la fijación de los topes de gastos y de las contribuciones o aportaciones.

En cuanto al financiamiento indirecto a través de los espacios en radio y televisión, pareciera un exceso pretender regular directamente y a detalle, a través de la base III del artículo 41, las cuestiones relativas. En ese tenor, la base referida, en su apartado A reconoce al INE como autoridad única para la administración de los tiempos en radio y televisión, y fija las bases para ejercer dicha administración; en su apartado B establece lo conducente en casos de la celebración de procesos electorales locales; mientras que el apartado C, señala algunas limitantes al contenido y difusión de propaganda durante los periodos electorales. Por último, el apartado D refiere el denominado “procedimiento especial sancionador”, regulado a partir del artículo 464 de la LGIPE.

La base IV del mismo artículo, forma parte medular de lo que pudiera ayudar a reducir los costos de la democracia: la duración de las campañas electorales. Actualmente, la base referida fija éstas en noventa días cuando concurren las elecciones para Presidente de la República, Diputados federales y Senadores de la República, y en sesenta días cuando solo se elijan diputados federales. Si bien la duración se equipara a la del caso chileno donde igualmente se cuenta con noventa días previos al día de la elección, o el de otros países latinoamericanos que se caracterizan por periodos de campaña especialmente prolongados –que llegan

hasta los ciento ochenta días, como en el caso hondureño–, existen casos como el español que acortan los plazos a tan solo quince días o el francés en donde entre ambas vueltas electorales suman un periodo de campaña de aproximadamente treinta días.²⁷³ La posición mexicana abre en definitiva un área de oportunidad para reducir los tiempos de campaña –y con ellos las precampañas e intercampañas– junto con los recursos empleados por partidos y candidatos para buscar el voto de los electores.

Si bien la base V del artículo 41 constitucional configura la parte orgánica sobre la cual opera la autoridad electoral administrativa nacional, que en principio no se relaciona directamente con nuestro tema de investigación, sí pueden detectarse en ella algunos puntos que abonarían a la disminución de los costos de operación del Instituto. Tal es el caso de la aparente duplicidad en la presencia de consejeros que representen los intereses de los partidos políticos al formar parte del Consejo General, es decir, tanto los consejeros representantes de los partidos políticos como los consejeros representantes del poder legislativo, bajo el entendido de que, en el sistema de partidos existente en México, solo los partidos con registro cuentan con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. De igual manera, parece sin mucho sentido y atentario del modelo federal plasmado en el artículo 40 de la Constitución General de la República, que en su caso elevaría los costos de operación del INE, las facultades conferidas en los incisos a) y c) – conocidas como facultades de asunción y atracción– del apartado C, de la base V, en donde se ven centralizadas las facultades que en principio correspondería ejecutar a los Organismos Públicos Locales Electorales.

Por último, las reformas político-electorales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero y el 7 de julio de 2014, dejaron una herramienta muy importante para garantizar la efectividad de las normas que integran el SFP, pero que puede ser acabada para elevar en definitiva el costo de transacción para los partidos políticos y candidatos que no cumplan con la normativa relativa al sistema de financiamiento político: la nulidad de elecciones por el rebase de topes de gastos

²⁷³ Vid. IILSEN, *Disminución en la duración de las campañas electorales*, México, Senado de la República, agosto 2017, pp. 32

de campaña, la compra de espacios en radio y televisión o la recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita, contemplados en los incisos a), b) y c) de la base VI, así como los dos últimos párrafos de esta.

Tomando en cuenta lo hasta el momento señalado, y lo expuesto en los capítulos anteriores, es que se estima necesaria una reforma al sistema de financiamiento político que se ha construido durante los últimos 23 años.

1. Sobre el financiamiento directo

En primera instancia, hay que hacer mención de la falsa equidad sobre la cual se basa el sistema de financiamiento y que nos llevará a sugerir la más “drástica” de las propuestas de modificación a las bases constitucionales que actualmente le sirven de pilares. Si bien tras la reforma de 1996 los distintos partidos políticos han sido actores de la alternancia política, el esquema actual que distribuye proporcionalmente conforme a la votación obtenida el setenta por ciento de los recursos públicos privilegió y facilitó que los tres principales partidos políticos fueran los protagonistas, y no así cualquier otro partido que obtuviera su registro con posterioridad. Para lograr una verdadera equidad en las condiciones, es necesario que los partidos que logran obtener su registro por vez primera cuenten con la posibilidad, formal y material, de recaudar y erogar la misma cantidad de recursos que aquellos que actualmente son protegidos por el *statu quo* hasta ahora prevaleciente. Con base en la anterior reflexión, estimamos necesario derogar la parte última del párrafo primero de la base segunda del artículo 41 constitucional que ordena la primacía del financiamiento público sobre el privado, que hasta ahora ha generado una inequidad estructural que afecta el fortalecimiento de los partidos de nuevo registro; en cambio, dicha porción normativa debe hacer referencia a la garantía de equidad en las condiciones de la competencia. Lejos de prohibir el financiamiento privado, o restringirlo a márgenes mínimos, debieran fomentarse y fortalecerse los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan a los electores conocer con claridad el origen del apoyo que sostiene a cada uno de los partidos y candidatos. Así, quizás, la autoridad administrativa pudiera fungir

como intermediario entre las donaciones realizadas por personas privadas a los partidos y candidatos, volviendo obligatoria e inmediata la fiscalización de los recursos privados que ingresen a las cuentas de todo partido o candidato.

Asimismo, debemos mencionar la duplicidad de gasto que genera el actual esquema de financiamiento constitucionalmente planteado al otorgar recursos para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y además un financiamiento para actividades específicas²⁷⁴ –que deberían presumirse propias de un partido político como vehículo a través del cual ciudadanos con intereses comunes ejercen actividades políticas y buscan el detentar el ejercicio de los cargos del poder público—. Aunque el último referido solo equivale al tres por ciento del total del primero, no deja de ser un ahorro que pudiera generarse. Basta señalar que, acertadamente, la LGPP ya ordena a los partidos políticos destinar anualmente por lo menos el tres por ciento del financiamiento para actividades ordinarias permanentes a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, de esta manera, la normativa secundaria podría realizar lo conducente en el caso de las denominadas actividades específicas. Es decir, a partir del financiamiento otorgado para el sostenimiento de actividades ordinarias se podría obligar a disponer de un porcentaje determinado de este para las hasta hoy denominadas “actividades específicas”, evitando así la referida duplicidad en el gasto.

Sobre la fórmula actualmente empleada para calcular el monto de los recursos públicos, es evidente que, para garantizar una verdadera equidad en las condiciones de la competencia, y al mismo tiempo obligar a los partidos políticos a tener una sana dependencia de las contribuciones de sus simpatizantes, afiliados o militantes, es necesario repensarla. Por una parte, es necesario desvincular el monto total de recursos otorgados del tamaño del padrón electoral –cuya tendencia naturalmente es exponencial– para evitar un aumento constante de éstos; y por otra, modificar la fórmula para su distribución. Es nuestro pensar, que el financiamiento público debe ser la base sobre la cual partidos y candidatos parten

²⁷⁴ Dentro de las cuales la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 51 incluye “[l]a educación y capacitación política, [la] investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales”.

hacia la competencia, pero, así como compiten por las preferencias de los electores, deben competir por los recursos que los pequeños donantes pueden ofrecer.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, no podemos pensar que la dependencia casi total de los partidos y candidatos al financiamiento público desaparecerá con el simple hecho de disminuir drásticamente de un momento a otro las grandes sumas de dinero hasta hoy devengadas en su beneficio. Igualmente, la transición a cualquier otro sistema que implique una disminución importante de los recursos debe ser paulatina, esto con el fin de evitar la generación de desequilibrios financieros que pudieran poner en riesgo la viabilidad y estabilidad económica de los partidos políticos. En ese sentido, se vuelve necesario reformar el segundo párrafo de la base II del artículo 41 para derogar los incisos a) a c), y establecer únicamente la reserva de ley correspondiente que garantice la existencia de un sistema que, con criterios técnicos, distribuya con efectiva equidad la mayor parte de los recursos públicos destinados al sostenimiento de la actividad política.

La regulación secundaria respectiva, que calcule la bolsa de dinero que debe repartirse a los partidos políticos con registro, puede decirse, debe contar con un doble mandato: reducir el costo público para el sostenimiento de los partidos y garantizar la estabilidad y viabilidad financiera mínima del sistema de partidos. La determinación de este cálculo requiere de la voluntad por parte de los partidos representados en el Congreso de la Unión para que atienda a criterios técnicos y no políticos. Entretanto, la fórmula que sirva como base de cálculo puede tener algunos ajustes que ayuden a cumplir con su cometido como el sustituir al padrón electoral por la lista nominal de electores como múltiplo de la fórmula, o bien, indexar la fórmula a la votación válida emitida en el proceso electoral anterior.

Es importante remarcar el uso de criterios técnicos en la elaboración de la fórmula de financiamiento ya que ésta deberá contemplar que el monto ocupado sea el adecuado y así evitar que los partidos dispongan de recursos mucho mayores a los necesarios. Lo anterior, toda vez que, si bien la Sala Superior del TEPJF al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-758-2017 dispuso como obligación de los partidos políticos reembolsar, en los términos que el INE disponga, los recursos de origen público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes

que no hubieran sido ejercidos en el año de ejercicio correspondiente, no deja de significar un incentivo económicamente racional que solo alienta el gasto para contar con recursos, en principio, “innecesarios”.

La necesidad de establecer una fórmula de cálculo y distribución del financiamiento público directo con base en criterios técnicos es imperante. Los partidos políticos al llegar al poder legislativo y establecer las normas que dan forma al sistema que financia sus actividades invariablemente se encuentran en un escenario que configura un claro e inevitable conflicto de interés. Este escenario significa la confrontación entre criterios políticos –que favorezcan naturalmente a las fuerzas presentes en su negociación–, y técnicos –que respondan neutralmente a la solución de la problemática a solucionar–. Sin embargo, si en verdad se desea acabar con los problemas señalados en el primer apartado de este capítulo debe dársele prioridad al uso de criterios técnicos y no políticos (que, aunque pueden influir, no deben ser la base sobre la que se construya un nuevo SFP) en tanto la naturaleza de los primeros permite atender cabalmente los desafíos que se presenten.

Ahora bien, entrando a la forma en cómo se deben distribuir los recursos, en el caso del financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, debido a la naturaleza de este gasto y las obligaciones financieras que los partidos pueden generar, parece adecuado mantener el modelo actual que les dota de recursos a través de ministraciones previas cada mes. Por el contrario, cuando nos referimos al financiamiento electoral o para gastos de campaña, y debido a que en teoría los partidos –al menos aquellos con registro– ya cuentan con recursos que les permiten operar de manera regular, se puede estimar que ya cuentan con un capital previo que les permite afrontar algunas de las actividades tendientes a obtener el voto de los electores. Así, en ánimo de evitar el desperdicio de recursos económicos, pareciera prudente transitar a un esquema de reembolso posterior al ejercicio de los recursos.

Lo anterior, es posible en conjunción con otros mecanismos que permitan el control y fiscalización adecuado de los recursos, tales como la prohibición del manejo de efectivo por parte de partidos y candidatos (tal y como actualmente la

LGIFE estipula en el caso de los candidatos independientes en sus artículos 380 y 294), la debida comprobación en el gasto a través de la exigencia de facturas electrónicas, un enfoque sobre los candidatos y no en los partidos que defina el monto a reembolsar por cada tipo de campaña y candidatura, así como un tope al monto de reembolso que la autoridad electoral pudiera realizar sobre el gasto total realizado por cada candidato, de forma tal que se elimine cualquier incentivo a aumentar el gasto bajo la concepción de que el Estado reembolsará todo recurso erogado durante las campañas electorales. Todos estos factores, en conjunto, pueden incentivar a los partidos políticos, en tanto concedores de que no todo gasto de campaña les será reembolsado a tomar la decisión racional de disminuir el nivel de gasto.

Retomando la cuestión relativa al financiamiento para actividades permanentes, podría ser benéfico en pos de la equidad de la contienda electoral aumentar el margen que se otorga de manera igualitaria entre los partidos políticos con registro. Es necesario insistir en que repartir el setenta por ciento de dichos recursos conforme a los votos obtenidos en la elección de diputados de ninguna forma favorece el desarrollo de la pluralidad partidista. Así, vale la pena impulsar un aumento, como mínimo, del cincuenta por ciento a la proporción de recursos que son distribuidos de manera igualitaria, y al mismo tiempo mantener un porcentaje de recursos otorgados de forma proporcional a la votación obtenida que armónicamente genere incentivos para seguir esforzándose por ascender en las preferencias electorales.

2. Sobre el financiamiento indirecto

Si bien además de los espacios en radio y televisión otorgados por el Estado a los partidos políticos y candidatos, el financiamiento público indirecto también se ve reflejado a través del régimen fiscal y franquicias postales y telegráficas, son los primeros los que tienen un mayor impacto en el esquema financiero y significan más beneficios tanto económicos como de alcance mediático (aunque no necesariamente reflejado inmediatamente en votos, el espacio en radio y televisión

permite que los candidatos tengan un mayor índice de conocimiento, lo que al menos los pone sobre el espectro de opciones a las que los electores pueden recurrir).²⁷⁵

En ese sentido, la estructura que fija la base III del artículo 41 constitucional para calcular y distribuir los espacios en medios electrónicos a partidos políticos, y en su caso, candidatos independientes, igualmente debe ser modificada. Como se ha señalado con anterioridad, el principal problema que debe atacar la nueva regulación (que debe incluirse en la respectiva legislación secundaria y no a nivel constitucional), es la sobreexposición mediática a la que se encuentran los partidos políticos y los candidatos a puestos de elección popular. Asimismo, y en concordancia con la falsa equidad anteriormente expuesta, la lógica sobre la cual se define la distribución de los espacios señalados debe ser igualmente señalada.

Atendiendo el primer punto, es necesario repensar los tiempos oficiales de radio y televisión que se ponen a disposición del INE y de los partidos políticos y candidatos durante los tiempos de precampañas, intercampañas y campañas. Los 48 minutos diarios contemplados desde la referida reforma constitucional de 13 de noviembre de 2017 se han traducido en efectos negativos para la imagen de los partidos y del sistema electoral mexicano en su conjunto. Como señala Alejandro Garnica, los tiempos actuales han generado un esquema donde los *spots* son repetitivos y hartan a los ciudadanos, la exposición es permanente y hostiga al elector, genera un culto a la personalidad (lo importante no son las propuestas, es exponer el rostro y la personalidad del candidato), se satura a la audiencia y ha generado una incomunicación entre partido y candidato con el ciudadano.²⁷⁶

No porque el Estado tenga a su disposición determinado tiempo en radio y televisión, debe dedicarlo en su mayoría durante los procesos electorales a la promoción de la imagen de partidos y candidatos. Resulta necesario transitar a un esquema en donde los mensajes de los partidos y candidatos sean de mejor

²⁷⁵ Sobre el impacto de la publicidad política televisiva en los resultados electorales *Vid.* SPENKUCH, Jörg L. y TONIATTI, David, "Political advertising and election results", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 133, núm. 4, noviembre 2018, pp. 1981–2036

²⁷⁶ *Cfr.* CABRERA, Iván, *Experto en audiencias enumera efectos perversos de la "spotización" en México*, UNAM Global, 6 de febrero de 2018, consultado el 1 de septiembre de 2019. Disponible en: <http://www.unamglobal.unam.mx/?p=32687>

contenido y generen el impacto adecuado (incentivar y no inhibir la participación ciudadana en los asuntos políticos del país), por lo que podría ser prudente limitar la transmisión de éstos en horarios específicos (tales como el denominado *prime time*) que, al tiempo de presentar a los candidatos ante la opinión pública, permitan a los ciudadanos no sentirse invadidos por miles de *spots*.

Aunado a lo anterior, se considera que resulta inadecuado otorgar a los partidos políticos y sus precandidatos acceso a radio y televisión durante los periodos de precampaña e intercampana, que lejos de generar impacto exclusivo en militantes (como supuestamente se pretende), llevan a incrementar el hastío de la población en general. Esta falla en el sistema de comunicación política ha llevado a que en la realidad dichos espacios hayan sido utilizados para cometer un fraude a la ley electoral y comenzar cuanto antes la exposición de posibles candidatos a puestos de elección popular, situación que se traduce, nuevamente, en el incremento de la falta de equidad electoral.²⁷⁷ Para ello, habría que expulsar del texto de la Constitución general de la República (párrafo primero de la base III) la alusión al derecho al “uso permanente” de los medios de comunicación, así como el derecho consagrado a los espacios durante los tiempos de precampaña.

En cuanto a la distribución de los espacios otorgados a los partidos políticos y candidatos, como se ha reiterado, el problema al que nos enfrentamos es el acabar con una falsa equidad producida por trasplantar parte del diseño establecido para la distribución del financiamiento público directo y no crear uno que especialmente buscara solucionar la, desde entonces, sufrida “*spotización*”. Impulsada por la oposición, la ya citada reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de noviembre de 2007, buscó la equidad en un arreglo que disminuyera costos a los partidos y limitara el contenido de la propaganda (basta mencionar que el artículo 443 considera como conducta susceptible de ser

²⁷⁷ Al respecto, basta recordar la exposición anticipada permanente a la que los presidentes de los partidos Acción Nacional y MORENA se expusieron previo al proceso electoral 2017-2018 aprovechando los espacios destinados a los partidos políticos en tiempos ordinarios como en precampañas. Dicha situación, desde nuestra perspectiva, genera condiciones de inequidad frente a cualquier otro sujeto dentro de los mismos partidos que pretendiera contender por la Presidencia de la República.

sancionada la difusión de propaganda que “denigre” a instituciones y partidos),²⁷⁸ mas no a través de mecanismos que garanticen a todas las expresiones políticas reconocidas (al menos legalmente) verse expuestas en la proporción adecuada para generar un impacto en la sociedad. Nuevamente, debemos apelar al esquema que distribuye los tiempos tanto a candidatos independientes y partidos políticos de nuevo registro y que los coloca en una situación de desventaja estructural.

Así pues, resulta prioritario reestructurar la distribución de los espacios en medios electrónicos y adecuarlos a la realidad y nuevas demandas de una sociedad que transita cada vez más hacia medios alternativos como el internet.²⁷⁹ Un sistema de comunicación en radio y televisión tan cerrado –al que se aúna la prohibición de adquisición de espacios por parte de cualquier persona para la difusión de mensajes de carácter político– solo genera el incentivo para transitar a otros medios que no se encuentren regulados –situación de la que se debe ser cauteloso a no reaccionar con mayores regulaciones, bajo el riesgo de caer en un círculo vicioso sobrerregulatorio.

A nuestro parecer, los partidos políticos y sus candidatos deben contar con espacios garantizados en radio y televisión, pero su distribución no debe depender tan ampliamente de los votos obtenidos. El porcentaje de votos, en todo caso, debiera ser criterio para dar prioridad al espacio en que se desee transmitir el mensaje televisivo, mas no traducirse en una distribución de espacios que coloque en una desventaja material y estructural a nuevos partidos y candidatos sin partido. Es necesario decir, el sistema de financiamiento político ha creado un sistema de partidos competitivo, pero no equitativo.

²⁷⁸ Sobre el benéfico debate que puede surgir a partir de las campañas críticas o “negativas”, *Vid.* GEER, John G, *In Defense of Negativity, Attack Ads in Presidential Campaigns*, Estados Unidos, The University of Chicago Press, 2006. Si bien algunas posturas sostienen que dichas campañas crean una negativa polarización, otras hacen hincapié en la eliminación de asimetrías en la información que proveen a los electores de mejores herramientas a la hora de decidir su voto debido a que por lo general los dichos negativos vienen acompañados de mayor evidencia que aquellas campañas calificadas como “positivas”, *Cfr.* SULLIVAN, Jonathan, “Defending Negativity? Evidence from Presidential Campaigns in Taiwan”, *East Asia*, vol. 26, núm. 305, diciembre 2009, pp. 311 – 314

²⁷⁹ En cuanto al desafío para la regulación de la relación entre democracia e internet *Vid.* PERSILY, Nathaniel, *The Internet's Challenge to Democracy: Framing the Problem and Assessing Reforms*, Suiza, Kofi Annan Foundation Initiative, 2019

Por otra parte, como ya se ha mencionado, el SFP vigente mantiene una restricción absoluta a la adquisición de espacios en medios electrónicos por parte de cualquier persona, natural o jurídica, con la intención de “incidir” en las preferencias electorales de los ciudadanos. ¿Pero es a caso esta medida proporcional? Si bien esto se hizo para garantizar la equidad en la competencia, al no ofrecer una alternativa a grupos que no desean pertenecer a un partido político para expresar su opinión política, el Estado mexicano pudiera estar vulnerando los derechos de participación política y libertad de expresión de los ciudadanos.²⁸⁰

Si se desea mantener el control del Estado sobre los tiempos en radio y televisión resulta pertinente abrir estos espacios a Organizaciones de la Sociedad Civil o un número determinado de ciudadanos –tal vez, incluso sindicatos– a través de mecanismos que pudieran involucrar un registro o padrón de interesados y una asignación mediante sorteo de dichos espacios. Lo importante es brindar alternativas que incentiven la participación política de los ciudadanos aun y cuando no formen parte de algún partido, de lo contrario, el discurso político se vuelve un monopolio artificial en manos de aquellos que cuentan con registro vigente reconocido ante la autoridad electoral administrativa.

3. El papel de las sanciones no monetarias como garantes del SFP

De manera general Steven Shavell ya ofrecía un análisis sobre como no siempre la imposición de sanciones económicas resultaba efectiva para la inhibición de ciertas conductas delictivas. Lo anterior, debido a que el beneficio del sujeto infractor podía pagar el costo de transacción que hacía nugatorios los efectos de la sanción impuesta. Así, tomando en cuenta el denominado “óptimo dominio teórico” – conformado por (1) el tamaño de las propiedades de una de las partes, (2) la probabilidad de escape respecto de la sanción, (3) nivel de beneficios obtenidos y

²⁸⁰ La postura paternalista del estado mexicano ha llegado a grado tal en que el TEPJF ha impuesto sanciones aún a mensajes a través de medios que en principio no se encontraban limitados por la LGIPE o la Constitución misma tales como internet o plataformas de *streaming* y de acceso restringido en donde el elector, voluntariamente decide el contenido que consume. *Vid., v. gr.*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. Sala Superior. SUP-REP-108-2019

(4) la probabilidad y (5) magnitud del daño, con el dominio actual de las sanciones referidas—,²⁸¹ podemos pensar en el escaso impacto de las sanciones económicas que impone —y limita al 50 por ciento del monto del financiamiento público— la ley a los partidos políticos. Después de todo, como Casar y Ugalde señalan, una vez alcanzado el poder, partidos y candidatos tienen a su alcance, además del abundante financiamiento público directo e indirecto del que se ven beneficiados por aumentar los votos a su favor, recursos públicos que son susceptibles de ser desviados (obra pública, programas sociales, adquisición de insumos, etc.) y otros recursos en efectivo que se traducen en rentas a favor del partido que detenta determinado cargo público.²⁸² Desde el punto de vista económico, a todas luces el financiamiento de fuentes ilícitas resulta una conducta racional.

Dado lo anterior, pareciera conveniente cortar de tajo los incentivos que la ley y la Constitución General presentan a partidos y candidatos para violar la normativa electoral. Al efecto, es necesario reformar la fracción IV del artículo 99 de la Constitución General de la República, en su última parte, en tanto no limite al TEPJF y le permita establecer sanciones tales como la nulidad de una elección, la remoción e inhabilitación de algún candidato o partido, entre otras, inclusive con posterioridad a la toma de posesión o instalación de los órganos respectivos. Junto con ello, resulta necesario modificar lo hasta ahora previsto en la LGIPE que en su artículo 456 limita las sanciones a los precandidatos o candidatos que violen la normativa a perder dicha calidad para la elección en trámite, estimándose necesario incrementar el impacto de la sanción mediante la prohibición para concurrir como candidato, al menos, a la elección inmediata en la que se hubiera detectado la violación a las normas del SFP.

Al pensar en esta clase de sanciones es necesario ponderar la proporcionalidad de la sanción impuesta al infractor según la gravedad de la infracción, así como el que determinados cargos públicos que por su trascendencia

²⁸¹ Cfr. SHAVELL, Steven, "Criminal Law and the Optimal Use of Nonmonetary Sanctions as a Deterrent, United States of America, *Columbia Law Review*, Vol. 85, Núm. 6, octubre 1985, pp. 1233 – 1236

²⁸² Cfr. CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a ed., *Op. Cit.*, pp. 85 – 112

e importancia para la estabilidad del sistema político y democrático en su conjunto se encuentren fuera de la posibilidad de ser removidos de su cargo (tal como lo puede ser el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos).

Al efecto, sobre la proporcionalidad de las sanciones habrá que tener en cuenta, entre otros factores, el cargo para el cual se compite, la magnitud de las violaciones llevadas a cabo por el sujeto infractor (v. gr., rebase de gastos de campaña, y en qué monto, o el uso de recursos de procedencia ilícita), el grado de culpabilidad del infractor y el bien jurídico afectado; en caso de aplicar sanciones que conlleven a la pérdida de la investidura de un cargo de elección popular, resulta esencial tomar en cuenta estos factores y poder individualizar idóneamente la sanción aplicable al caso concreto.²⁸³

Asimismo, es importante que cualquiera de estas sanciones se encuentre prevista en ley y cumpla con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, tal y como la Corte IDH lo ha manifestado a través de su jurisprudencia.²⁸⁴ En este caso, el fin legítimo y la idoneidad de la medida los encontramos en la garantía del derecho a acceder a cargos de elección popular en condiciones equitativas y en el uso de un mecanismo sancionador no penal. Sobre la necesidad de la medida, aunque pudiera argüirse la imposición de una sanción económica para compensar el daño generado por el uso indebido de recursos, la realidad indica que las condiciones de la competencia y la exposición por parte de un candidato gracias a la obtención y ejercicio indebido de recursos solo pueden sanearse a través de la exclusión durante el proceso del infractor beneficiado. Por último, la proporcionalidad de la medida, no se estima desmedida en cuanto a que se debe tener en consideración que se busca evitar que un candidato o candidata acceda a un puesto de elección popular por haberse beneficiado indebidamente por el uso de recursos a los cuales no tiene permitido su acceso, así como el compensar

²⁸³ Al respecto, la Corte IDH se ha pronunciado sobre algunos parámetros mínimos que deben ser considerados en la imposición de una pena y que garanticen los derechos de toda persona a contar con las debidas garantías judiciales. *Vid.* Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94; *Idem*, Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169

²⁸⁴ *Vid.* Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193

con el paso del tiempo (en el caso de impedir la concurrencia no solo a la elección para la que se obtuvo el registro) la influencia e indebida ventaja que pudo haber adquirido debido al uso de recursos no permitidos.

Finalmente, vale la pena colocar sobre la mesa el retiro por completo de las prerrogativas y financiamiento para actividades ordinarias en caso de que algún partido no cumpliera cabalmente con sus obligaciones en materia de financiamiento, así como la inhabilitación no solo de los candidatos sino de los partidos mismos para concurrir a la elección en que hubieran transgredido el sistema de financiamiento político –ya sea mediante la obtención de recursos de procedencia ilícita, el rebase de topes de campaña, etc.–. Lo importante, es aumentar el costo de transacción para partidos y candidatos, de forma tal que deje de verse como una “inversión” redituable la violación a las normas en materia de financiamiento y fiscalización.

C. El camino hacia una Ley General del Sistema de Financiamiento Político

Como hasta ahora se ha podido observar, en el vigente sistema jurídico electoral mexicano se encuentran normas y principios relativos al sistema de financiamiento político. Ya sea en la Constitución, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o en la Ley General de Partidos Políticos, encontramos disposiciones que regulan la obtención, manejo, erogación y fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidatos. Esta situación, en línea con la hasta ahora señalada complejidad y especificidad de nuestro tema, no pareciera ser del todo idónea.

Países que fueron parte de nuestro análisis, como España y Chile, cuentan con leyes especializadas en la materia, que concentran la mayoría de las disposiciones sobre la materia y facilitan el entendimiento, aplicación y estudio de los SFP. De ese modo, se estima necesario derogar las disposiciones relativas contenidas en la LGIPE y la LGPP para conjuntarlas en una Ley General del Sistema de Financiamiento Político. Al efecto, la nueva ley general propuesta debe incluir, al menos, entre su articulado, disposiciones relativas a:

1. El financiamiento público directo e indirecto de partidos políticos y candidatos independientes, así como las condiciones para su cálculo y distribución. Bajo el entendido de que éstas deben ser trazadas atendiendo primordialmente criterios técnicos y no políticos que pudieran generar indebidos beneficios hacia los partidos que participan en su diseño, o bien, que deriven en una cooptación de recursos públicos con la finalidad de garantizar la permanencia en el poder público por parte de los mismos partidos políticos.
2. El financiamiento privado, directo e indirecto de partidos políticos y candidatos independientes, y los límites para su obtención, los sujetos autorizados para transferir recursos (personas físicas o jurídicas), el mecanismo a través del cual se llevarán a cabo dichas transferencias o donaciones y las prohibiciones respectivas.

Como se ha mencionado, es necesario que los mecanismos de recaudación del financiamiento privado funjan como incentivos que atraigan la participación de los ciudadanos para con los partidos políticos y así estos tengan, a partir de una mayor dependencia económica, una obligación reforzada de rendición de cuentas hacia sus militantes y simpatizantes. Elevando así, no solo el costo económico, sino también el político cuando la línea de acción de determinado partido o candidato electo se aleje de lo originalmente ofrecido a quienes les ofrecen su apoyo.

3. Los topes o límites al gasto y recaudación de recursos por parte de los candidatos y partidos durante los procesos electorales, en el caso de los últimos, también durante los tiempos ordinarios. Ajustándose cada uno de ellos a las condiciones específicas de cada candidatura (tales como el tamaño del electorado en el que buscará influir, la duración de la campaña, el ámbito territorial en que el o la candidata desarrollará sus

actividades, entre otros), más aún en un país tan extenso y diverso como México donde las condiciones sociales y económicas varían en cada entidad federativa.

4. Los mecanismos y procesos de fiscalización, así como las autoridades y las facultades que éstas tendrán al respecto. Incluyendo las disposiciones relativas al régimen financiero, sistemas contables y regímenes fiscales a los que se encuentran sujetos los partidos y sus candidatos. Sobre el particular, aunque hasta ahora el INE ha realizado las labores necesarias para consolidarse como la única autoridad fiscalizadora del gasto de partidos y candidatos, habría que pensar en fortalecer a los OPLEs en tanto puedan coadyuvar efectivamente en dicha tarea con el Instituto.
5. Los procedimientos sancionadores en la materia, incluyendo lo relativo a su sustanciación. De igual manera, deberán ser mencionados expresamente los sujetos legitimados para denunciar las irregularidades que pudieran ser detectadas.
6. El catálogo de sanciones económicas y no monetarias tanto para candidatos como para los partidos políticos que vulneren las disposiciones del SFP. Estableciéndose así sanciones específicas cuya única función sea la de proteger y garantizar el respeto a las normas que den forma al SFP.
7. La regulación sobre el acceso a radio y televisión por parte de partidos, candidatos y autoridades electorales. Así como las disposiciones especiales que pudieran establecerse sobre la difusión de propaganda a través de otros medios electrónicos.

En el caso del acceso a radio y televisión, como se señaló, no debe descartarse la posibilidad de incluir la participación por parte de terceros representados a través de grupos de la sociedad civil a través de un

mecanismo en donde la autoridad administrativa electoral se mantenga como administradora y fiscalizadora de los tiempos en estos medios electrónicos. Ello con la finalidad de garantizar el ejercicio efectivo de la libertad de expresión de aquellos sectores de la sociedad que no desean formar parte de un partido político.

8. La regulación sobre la contratación y difusión de propaganda por parte de los partidos y candidatos. En este tenor, y si bien no es directamente parte del SFP, debe reconsiderarse la duración de los tiempos de campaña que invariablemente condicionan el monto de los recursos que candidatos, partidos y autoridades electorales destinan al desarrollo del proceso electoral.

Conforme lo anterior, son los artículos 159 a 200 (Acceso a Radio y Televisión, Franquicias Postales y Telegráficas, y Fiscalización de los Partidos Políticos), 221 a 223 (Coordinación en materia de Inteligencia Financiera), diversas disposiciones de los artículos 369 a 379 (financiamiento de los aspirantes a candidaturas independientes), 393 a 396 (obligaciones, derechos y prerrogativas de los candidatos independientes registrados), así como los artículos 398 a 431 (régimen de financiamiento, acceso a radio y televisión, franquicias postales, propaganda y fiscalización de los candidatos independientes registrados) los que contienen disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales susceptibles de ser incorporadas a la nueva ley propuesta.

En esa tesitura, a lo largo de la Ley General de Partidos Políticos también encontramos diversas disposiciones que regulan el financiamiento de los partidos políticos reconocidos y con registro ante el Instituto Nacional Electoral. Así, a partir del artículo 49 y hasta el 84 nos encontramos con disposiciones relativas al acceso a radio y televisión, al financiamiento público y privado, a la verificación de operaciones financieras, el régimen financiero de los partidos políticos, el sistema contable, las obligaciones financieras, el régimen fiscal, así como de las franquicias postales y telegráficas y los procesos de fiscalización de las actividades

permanentes y de los procesos electorales y el denominado “sistema de prorrateo de gastos”, que son susceptibles de formar parte de una posible ley general en la materia.

Sin embargo, como se advertía con anterioridad, es fundamental incluir en el contenido de esta ley general, de forma expresa, el catálogo específico de sanciones que corresponda a la transgresión de las reglas y principios que den forma al nuevo SFP. De las sanciones y penalizaciones que se incluyan y su debida y correcta aplicación dependerá en gran parte el éxito de todo modelo que intente establecerse. Asimismo, es necesario incluir políticas adecuadas de transparencia que permitan a cualquier ciudadano conocer de manera cierta y clara el estado de las finanzas de los partidos y sus candidatos, así como el origen de sus recursos. Es necesario que los partidos políticos y todo candidato a un cargo de elección popular mantengan abiertas a todo público sus cuentas, de forma tal que los ciudadanos conozcan con claridad los intereses económicos, sociales o de poder que les brindan su apoyo.

Igualmente, permanece pendiente la revisión de cuentas, fiscalización, o al menos vigilancia, de aquellos gastos electorales y de propaganda que no son sufragados directamente por los partidos y candidatos, sino por terceros –en ocasiones asociaciones o “colectivos” que no necesariamente tienen relación con los señalados y que tampoco se encuentran legalmente constituidos y cuya actividad por lo general es manejada con recursos en efectivo.

Otra área de oportunidad que merece ser regulada e incentivada son las pequeñas donaciones a través de medios electrónicos (internet) para el sostenimiento de las actividades ordinarias y de los procesos electorales. Aunque la exploración de dicha alternativa requerirá un mayor esfuerzo por parte de la autoridad electoral en materia de fiscalización, ante una era en donde lo digital cobra cada vez mayor relevancia, con los debidos controles, puede ser una alternativa para la fomentar la participación ciudadana en la vida política y que igualmente podría traducirse en el fortalecimiento del vínculo y mandato entre simpatizante/votante–partido/candidato.

Cualquier camino que se trace debe tener cuidado en mantener el delicado equilibrio que entraña una correcta regulación entre el dinero y la participación política. Como se hace referencia en el informe de la comisión global sobre elecciones, democracia y seguridad,²⁸⁵ la mala regulación de un sistema de financiamiento político reduce la participación en los procesos de consolidación democrática, afecta la integridad electoral y deteriora la democracia.

²⁸⁵ Cfr. KOFI ANNAN FOUNDATION e IDEA Internacional y, *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo. Informe de la comisión global sobre elecciones, democracia y seguridad*, Suecia, septiembre 2012, p. 36

CONCLUSIONES

Producto del trabajo de investigación desarrollado es posible llegar a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. Tal y como Ohman señala, el estudio, diseño e implementación de cualquier SFP debe tomar en consideración las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales del país al que atiende. De no tomarse en cuenta los factores señalados se corre el riesgo de que el modelo trazado no corresponda a la realidad y se pierda total eficiencia en su implementación. De igual manera, es fundamental pensar en los valores y libertades mayor protegidas y valoradas por la sociedad donde se implemente el SFP a fin de no inhibir la participación de los ciudadanos en el proceso democrático de toma de decisiones.

SEGUNDA. Los SFP deben tener un balance adecuado entre financiamiento público y privado. Es decir, no se puede pensar en un SFP que se integre exclusivamente de recursos públicos o recursos privados; es necesario pensar en sistemas de naturaleza mixta. Mientras que el dinero público tiene la finalidad de garantizar un piso mínimo a partidos y candidatos que contienden en una elección, el dinero privado bien regulado tiene el potencial de plasmar la relación de cada partido o candidato con los sectores de la sociedad que los apoyan.

TERCERA. El financiamiento privado conlleva una dificultad propia en su regulación y en ello puede a la vez notarse la importancia de una correcta regulación. Mientras que su papel en un SFP es fundamental para garantizar la existencia de fuertes vínculos y obligaciones entre un partido político o candidato con sus militantes o simpatizantes –según sea el caso–, si no se brindan los canales adecuados para encausarlo, se corre el riesgo de que los actores políticos se vuelvan rehenes de intereses a través de aportaciones elevadas que desequilibran las condiciones de la competencia. De igual forma, la regulación de estos recursos debe tener en consideración el aislar a los candidatos y partidos de fuentes de

dinero generado a través de actividades ilícitas. Asimismo, deben imponerse medidas que obliguen a los partidos políticos y candidatos a cargos de elección popular a tomar medidas de transparencia que permitan a los ciudadanos, y no solo a la autoridad electoral y/o fiscalizadora, contar, en lenguaje un lenguaje llano, la información relativa sobre quienes aportan recursos para el sostenimiento de sus actividades políticas.

CUARTA. El financiamiento público es imprescindible en cualquier SFP. A través de estos recursos no solamente se garantiza la participación, el sostenimiento y la estabilidad económica mínima de los partidos políticos. Este medio de financiamiento permite al cualquier Estado disminuir los costos de la participación de los ciudadanos en la democracia, permite la formación de ciudadanía y facilita la expresión a través de mecanismos democráticos de las múltiples corrientes de expresión que pueden formar parte de una sociedad. Sin embargo, una regulación mal definida genera incentivos negativos que pueden llevar a las fuerzas políticas que participan en el diseño de un SFP a buscar garantizar su propia existencia y éxito político a base de un indiscriminado abuso del financiamiento público (potencialmente controlado por las élites partidistas), generando a su vez un detrimento en las condiciones de acceso al sistema que permite buscar el ejercicio de un cargo de elección popular.

QUINTA. Un sistema de financiamiento político que dé prevalencia al uso de recursos de origen público sobre recursos de origen privado no necesariamente es sinónimo de equidad en las condiciones de acceso al ejercicio de cargos públicos. En especial si el modelo de financiamiento se basa por completo u otorga una preferencia desproporcionada en el esquema de distribución de los recursos públicos a la fuerza electoral de los partidos políticos contendientes, generándose indebidos incentivos que buscan la preservación del *status quo*.

SEXTA. Los mecanismos de fiscalización son fundamentales en el diseño de todo SFP. A través de estos las autoridades encargadas de vigilar y aplicar el marco

normativo de un SFP (órganos de carácter administrativo o jurisdiccional según el caso) mantienen control sobre los actores que participan en los procesos electorales y evitan la interferencia de intereses perniciosos en la democracia. En ese sentido, estos mecanismos son el primer paso para garantizar el cumplimiento de las normas que integran a un SFP.

SÉPTIMA. Las sanciones que conforman a un SFP deben de obedecer en exclusiva a este fenómeno, no es óptimo en la búsqueda de su garantía que se entremezclen con otras sanciones que castiguen la violación de otras disposiciones electorales. En coincidencia con ello, es pertinente establecer sanciones que eleven el costo de transacción para los actores involucrados, para ello, debe ser considerada la imposición de sanciones no monetarias que, a la vez de elevar el costo económico, eleven el costo político para los actores involucrados.

OCTAVA. Además del financiamiento directo, los mecanismos de financiamiento indirecto deben ser regulados. Parte de estos, como el acceso a medios de comunicación electrónicos requieren un análisis diferenciado debido a su impacto directo en el electorado que se encuentra expuesto a ellos. Sin embargo, su regulación no debe dejar fuera a aquellas expresiones de la sociedad que no encuentran cabida en un partido político pero que desean expresar su opinión hacia los electores sobre las necesidades que necesitan ser atendidas por quienes buscan desempeñar un cargo público. Así, los Estados deben encontrar los mecanismos –según las condiciones económicas, sociales, históricas y culturales– que permitan encausar dichas expresiones.

NOVENA. El costo de la democracia, y su constante aumento con el transcurrir de los años, tiene un impacto en la percepción de los ciudadanos sobre la calidad y viabilidad de la democracia. En especial, el mayor destino de recursos públicos en ciertos contextos puede generar la percepción de desatender aspectos más importantes o que tienen un impacto directo en la calidad de vida de los ciudadanos. De esta forma, y México no es la excepción, las reformas del SFP

deben tener dos objetivos primordiales: (1) reducir los costos del sostenimiento (público al menos) de los procesos y actores electorales e (2) incentivar la participación de los ciudadanos en la vida partidista. No es posible pensar en una disminución en el costo de los procesos electorales mientras la ciudadanía no vea a los partidos políticos como agentes confiables y como una vía idónea para participar en la toma de decisiones públicas; y, por tanto, decidan involucrarse en las actividades ordinarias o de campaña de partidos y candidatos.

DÉCIMA. Dada la complejidad de nuestro objeto de estudio, no es posible aterrizar, exclusivamente desde una perspectiva jurídica, la solución a nuestro problema en una fórmula que establezca la proporción de recursos públicos y privados que pueden recibir partidos y candidatos, así como el cálculo del monto de los recursos públicos que deben destinarse al sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos y al financiamiento electoral de los mismos y de los candidatos. De esa manera, es posible afirmar la necesidad del uso de criterios técnicos y el auxilio de otras disciplinas (económicas y sociológicas) que analicen los distintos factores que pueden intervenir en el monto de recursos necesarios, tales como, entre otros, el electorado al que se planea llegar, el ámbito territorial sobre el que se desarrollaran las actividades, así como el personal necesario para su realización, la duración de las campañas electorales y la garantía de recursos públicos que permitan en principio una competencia equitativa entre los actores ya presentes y aquellos que desean competir por vez primera en una elección.

UNDÉCIMA. Cualquier reforma al modelo que financia a las autoridades electorales debe garantizar el óptimo funcionamiento de estas, así como su autonomía y la independencia de los servidores públicos que forman parte de estas. Los SFP no pueden trastocar, en un ánimo por reducir los costos económicos a cargo del erario, aquellos elementos que garantizan la imparcialidad y profesionalismo de las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento del marco normativo que integra al SFP. De lo contrario, se pudieran crear incentivos para que los titulares y el personal que labora en estas instituciones, en un ánimo

de aumentar su partida presupuestal, aprobada por el poder legislativo, inapliquen indebidamente la ley a favor de los actores políticos con mayor representación.

DUODÉCIMA. La historia del financiamiento político en México y el proceso de transición democrática acelerado a partir de la reforma política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, dan cuenta de la necesidad de regular la relación entre el dinero y los distintos actores políticos en tanto ha existido una proclividad por hacer uso de cualquier clase de recursos económicos para obtener ventajas indebidas sobre sus competidores.

DÉCIMO TERCERA. La regulación en materia de financiamiento político en México no ha cumplido por completo con su principal misión de crear condiciones equitativas en la competencia entre los distintos actores que concurren a cada elección. Muestra de esto la encontramos en que los partidos políticos ya “consolidados” al momento del diseño del modelo vigente (1996) son quienes se han visto mayormente beneficiados en contraposición con los partidos de nuevo registro o los candidatos independientes. Incluso, se puede afirmar que en México se configura actualmente lo que Katz y Mair denominaron la “cartelización” de los partidos políticos.

DÉCIMO CUARTA. El SFP vigente creado a partir de 1996 y modificado a través de las reformas político–electorales de los años 2007 y 2014 ha tenido la virtud de garantizar la estabilidad financiera de los partidos políticos, sin embargo, al restringir tan ampliamente el financiamiento privado y otorgar un más que abundante monto de recursos públicos a los distintos actores del proceso electoral, ha llevado a un alejamiento de la ciudadanía respecto de estos y a una disminución en la percepción positiva de los mismos y de los procesos democráticos. Asimismo, este esquema de abundantes recursos públicos, si bien ha facilitado la labor de la autoridad electoral administrativa en rastrear el uso de los recursos, ha permitido a las élites partidistas perder interés en el trabajo partidista voluntario en tanto se

cuenta con abundantes recursos que permiten pagar por la prestación de dichos servicios.

DÉCIMO QUINTA. No es erróneo sostener que el modelo actual de financiamiento, con el paso del tiempo, ha llevado a la ciudadanía a ver a los partidos políticos como entidades poco transparentes y confiables y dependientes (como una connotación negativa) del dinero público. Esta situación en definitiva se constituye como factor para el alejamiento de la ciudadanía de las actividades partidistas y políticas en general.

DÉCIMO SEXTA. Los problemas detectados producto del actual diseño del SFP en México permiten afirmar que la vigencia efectiva de este ha terminado – principalmente: un elevado costo público de sostenimiento de las actividades de los partidos políticos cuya tendencia de crecimiento es exponencial, alejamiento de los partidos de la ciudadanía, uso de recursos de procedencia ilícita en las campañas electorales, un modelo de comunicación, además de cerrado, que en vez de incentivar la participación ciudadana la inhibe, falta de condiciones de equidad en las condiciones de la competencia entre quienes ya se encuentran dentro del sistema de partidos y quienes desean competir por vez primera, entre otros–, por lo que se hace necesaria una reforma a nivel constitucional y legal que lo adecúe y le permita atender cabalmente a las condiciones hoy existentes.

DÉCIMO SÉPTIMA. Aunque puedan significar en primera instancia conflictos con otros derechos (acceder a cargos de elección popular, votar y ser votado) y principios (preservación de actos jurídicos válidamente celebrados), la aplicación de sanciones tales como la inhabilitación para postularse a un cargo de elección popular por determinado tiempo o la separación del cargo aún habiendo tomado posesión del cargo deben ser analizadas, planteadas y examinadas dentro del catálogo de sanciones que proteja al SFP.

DÉCIMO OCTAVA. El diseño e imposición de sanciones no monetarias que puedan acarrear la inhabilitación para la postulación o la separación de determinado cargo imperativamente deben cumplir con los requisitos de previsión en ley, idoneidad, necesidad y proporcionalidad que permitan justificar su inclusión como parte de un SFP.

DÉCIMO NOVENA. Si se desea llevar a cabo con éxito una reforma al SFP ello debe darse a partir de criterios técnicos y no de aquellos predominantemente políticos como lo fuera en el caso de las realizadas en 1996 y 2007. Lo anterior, auxiliándose de disciplinas económicas y sociológicas en tanto no resulta posible ofrecer una solución a partir de herramientas exclusivamente jurídicas.

VIGÉSIMA. La reforma al SFP mexicano conlleva una modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 41 y 99 tendientes a modificar, en el primer caso las fórmulas de cálculo y distribución de los recursos a partidos políticos y candidatos; en el segundo, si se desea que las autoridades electorales puedan hallarse en posibilidad de aplicar determinadas sanciones aún son posterioridad a la toma de posesión del cargo disputado en una elección.

VIGÉSIMO PRIMERA. La dispersión de normas relativas al SFP mexicano a lo largo de la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la misma Constitución Federal, complican su estudio y aplicación. Siguiendo la tendencia iniciada con la reforma político-electoral de 2014, es necesaria la consolidación de todas ellas en un solo texto que permita atender óptimamente la especificidad y complejidad que representa la relación dinero-política. Asimismo, esta medida permitirá la atención de los problemas específicos de esta materia en tanto se incluyan sanciones específicas que castiguen la vulneración a las normas y principios del nuevo SFP diseñado.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR SÁNCHEZ, José Antonio Abel, “Aplicación del test de proporcionalidad en la justicia constitucional en materia electoral en México”, *Justicia Electoral*, núm. 16, vol. 1, julio – diciembre 2015, pp. 123 – 150

ALVAR PARIENTE, Víctor, *La financiación de los partidos políticos en España*, Tesis de Licenciatura, Coruña, Universidade da Coruña, 2017

ÁLVAREZ GÓMEZ, Santiago, *La fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos en México: el caso de Coahuila en el proceso electoral 2016-2017*, México, Tesis de Licenciatura, UNAM, 2019

ASPE BERNAL, Mónica *et. al.*, “Más sports, ¡menos votos!”, México, *Revista Nexos*, agosto 2009

BECERRA Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000

BRISCOE, Ivan, *et al.*, *Illicit Networks and Politics in Latin America*, Suecia, Países Bajos, International IDEA, NIMD, Clingendael, 2014

CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Integralia Consultores, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2018

CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a ed., México, Grijalbo, 2019

CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, “El costo de la democracia: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, *Informe Política*, julio 2015

CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, *El Costo de la Democracia. Ensayos Sobre el Financiamiento Político en América Latina*, México, IJ, UNAM, OEA, IDEA Internacional, 2015

CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, “El financiamiento político en América Latina. Entre la leche materna y el veneno”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, 2012

CASAL BERTOIA, Fernando. “The world upside down: Delegitimising political finance regulation”, *International Political Science Review*, Estados Unidos de América, vol. 35, núm. 3, 2014, pp. 355–375

CATT, Helena *et. al*, *Electoral Management Design*, edición revisada, Suiza, International IDEA, 2014

CNCCFP. *La Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiaciones Políticas*, Francia, p. 1. Consultado el 2 de julio de 2019. Disponible en: http://www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_es_2017.pdf

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006

DAVID, René y JAUFFRET-SPINOSI, Camille, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, Sánchez Cordero, Jorge (trad.), 11a ed., México, IJ-UNAM,

Centro Mexicano de Derecho Uniforme, Facultad Libre de Derecho de Monterrey, 2010

DWORKIN, Ronald, “La decisión que amenaza la democracia”, Carbonell, Miguel y Sánchez, Gil, (trads.), México, *Isonomía*, núm. 35, octubre de 2011, pp. 7 – 23

EIU. *Democracy Index 2018*, Reino Unido, 2019. Disponible en: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy2018

FALGUERA, Elin *et al.*, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, Suecia, IDEA Internacional, TEPJF, 2015

FUENTES, Claudio, “Cortándose las alas. Factores que explican la reforma al financiamiento electoral en Chile”, Colombia, *Colombia Internacional*, núm. 95, julio-septiembre 2018

GÓMEZ TOVAR, Rosa y URBIETA ZAVALA, Javier, “El fideicomiso de Morena: una trama de financiamiento paralelo e ilegal”, México, *Revista Nexos*. Consultado el 5 de agosto de 2019 en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8683>

GEER, John G, *In Defense of Negativity, Attack Ads in Presidential Campaigns*, Estados Unidos, The University of Chicago Press, 2006

GERER, Alan, “Estimating the effect of campaign spending on Senate election outcomes using instrumental variables”, *American Political Science Review*, núm. 92, 1998, pp. 401-411

IIDH. *Diccionario Electoral*, t. I y II, 3a ed., UNAM, IJ, TEPJF, IFE, IIDH-CAPEL, México, 2003

IIDH. Diccionario Electoral, 3a ed., México, IIDH, CAPEL, TEPJF, Costa Rica, 2017

JOHNSON, Joel, "Campaign spending in proportional electoral systems: incumbents versus challengers revisited", *Comparative Political Studies*, núm. 46, 2013, 968-993

IILSEN, *Disminución en la duración de las campañas electorales*, México, Senado de la República, agosto 2017, pp. 32

INE. Repositorio documental del Instituto Nacional Electoral. Partidos Políticos Nacionales que han perdido su registro en el período 1991 – 2018. Disponible en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/>

Iniciativa de reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos suscrita por los diputados Tatiana Clouthier Carrillo y Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena. Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5231-IV, martes 5 de marzo de 2019

Iniciativa de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales presentada por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y los coordinadores parlamentarios de los partidos políticos. Diario de los Debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVI Legislatura, Año II, núm. 13, 26 de julio de 1996

INTERNATIONAL IDEA. *The global state of democracy. Exploring Democracy's Resilience*, Suecia, International IDEA, 2017

JIMÉNEZ RUIZ, Francisco Javier. *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Tabasco, Cámara de Diputados, 2005

JONES, Samuel. *Digital Solutions for Political Finance Reporting and Disclosure. A practical guide*, Suecia, International IDEA, 2017

JUNTA ELECTORAL CENTRAL. Base de datos sobre resultados de las elecciones generales. Disponible en: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/elecciones/generales>

KATZ, Richard S. y MAIR, Peter, “The Cartel Party Thesis: A Restatement”, *Perspectives on Politics*, Vol. 7, Núm. 4, diciembre de 2009, pp. 753-766

KELLY, Richard, *Short Money, Briefing Paper, Number 01663*, Reino Unido, House of Commons Library, 2018

KOFI ANNAN FOUNDATION e IDEA Internacional y, *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo. Informe de la comisión global sobre elecciones, democracia y seguridad*, Suecia, septiembre 2012, p. 36

LARROSA, Manuel y VALDÉS, Leonardo (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1994*, México, Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM-Iztapalapa, 1998

LATINOBARÓMETRO, Base de datos. Consultada el 11 de mayo de 2019. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

LATINOBARÓMETRO, Informe 2018. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

LATINOBARÓMETRO, *Informe 2006*. Disponible en:
http://www.latinobarometro.org/LATOId/LATBD/LATBD_Latinobarometro_Informe_2006.pdf

LÓPEZ NORIEGA, Saúl. *Dinero y validez de los procesos electorales*, México, TEPJF, 2016

MENDILOW, Jonathan y PHÉLIPPEAU, Eric (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2018

MANRIQUEZ CENTENO, Jorge y HERNÁNDEZ ARÉVALO, Rocío, “Reforma electoral de 2014. Más dinero a los partidos políticos”, *Justicia Electoral*, núm. 17, vol. 1, enero – junio 2016, pp. 197 – 223

MARVÁN LAVORDE *et al.*, *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015

MOLINAR HORCASITAS, Juan Francisco, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991

MORA DONATTO, Cecilia Judith, y SÁNCHEZ GÓMEZ, Elia, *Teoría de la legislación y técnica legislativa*, México, UNAM, IJ, H. Congreso del Estado de Tamaulipas, 2012

MURAYAMA, Ciro, “Consecuencias económicas de la reforma electoral”, México, *Revista Nexos*, octubre 2007

NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, 2a ed., México, FCE, IIDH, Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, IFE, 2007

NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea Abel, *Checkbook Elections?: Political Finance in Comparative Perspective*, Estados Unidos, Oxford University Press, 2016

OCDE. Financing democracy Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture, Francia, OECD Public Governance Reviews, OCDE Publishing, 2015

OFCOM. Ofcom rules on Party Political and Referendum Broadcasts, Reino Unido, 2013

OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, Republic of France, Presidential Election 23 April and 7 May 2017, OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report, Polonia, 2017

OHMAN, Magnus, Elections and reform in the birthplace of the Arab Spring, Sunlight Foundation, 3 de diciembre de 2014. Consultado el 15 de marzo de 2019 en: <https://sunlightfoundation.com/2014/12/03/elections-and-reform-in-the-birthplace-of-the-arab-spring/>

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia Electoral comparada de América Latina*, México, IJ-UNAM, 2019,

PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 2009

PERSILY, Nathaniel, *The Internet's Challenge to Democracy: Framing the Problem and Assessing Reforms*, Suiza, Kofi Annan Foundation Initiative, 2019

PICCIO, D.R., "Party Regulation in Europe: A Comparative Overview", The legal regulation of Political Parties, Working Paper 18, Países Bajos, Leiden University,

Marzo 2012, pp. 92. Disponible en:
<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1812a.pdf>

PINTO-DUCHINSKY, Michael, Political finance in Britain: British party and parliamentary candidate expenditures and funding 2010 – 2015, Reino Unido, Committee on Standards in Public Life, 2016

POLLOCK, James K., *Money and politics abroad*, Estados Unidos de América, Alfred A. Knopf, 1932

SÁNCHEZ ANDRADE, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1997

SARTORI, Giovanni, *Hommo videns*, 19a. ed., Italia, Economica Laterza, 2019

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a ed., España, Alianza Editorial, 2005

SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, t. 1, España, Alianza Universidad, 1988

SHAVELL, Steven, "Criminal Law and the Optimal Use of Nonmonetary Sanctions as a Deterrent", United States of America, *Columbia Law Review*, Vol. 85, Núm. 6, octubre 1985

SPENKUCH, Jörg L. y TONIATTI, David, "Political advertising and election results", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 133, núm. 4, noviembre 2018, pp. 1981–2036

STRATEGIA ELECTORAL, “Iniciativas para reducir el financiamiento a los partidos políticos”. Consultado el 20 de septiembre de 2019 en: <http://strategiaelectoral.mx/2018/08/27/reduccion-al-financiamiento-de-los-partidos-politicos/>

SULLIVAN, Jonathan, “Defending Negativity? Evidence from Presidential Campaigns in Taiwan”, *East Asia*, vol. 26, núm. 305, diciembre 2009, pp. 305 – 320

THE ELECTORAL COMMISSION, *UK Parliamentary General Election 2015: Campaign spending report*, Reino Unido, 2016

THE ELECTORAL COMMISSION, “Public funding for parties”, Reino Unido, 2018. Consultado el 4 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/public-funding-for-parties>

UGALDE, Luis Carlos. “Democracia a precio alzado”, México, *Revista Nexos*, agosto 2015

UGALDE, Luis Carlos. “La reforma regresiva”, México, *Revista Nexos*, agosto 2009

UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Said (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, 2a ed., México, Integralia Consultores, TEPJF, 2017

WOLDENBERG, José, Intervención durante la presentación del libro “Justicia electoral comparada de América Latina”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 18 de junio de 2019

WOLDENBERG, José, “Del IFE al INE y algo más”, *Configuraciones*, núm. 36-37, enero – diciembre 2014, pp. 16 – 23

WOLDENBERG, José, *En defensa de la democracia*, México, Cal y Arena, 2019

ZOVATTO, Daniel, “El financiamiento político en América latina”, Argentina, *Studia Politicæ*, núm. 40, primavera – verano 2016 – 2017, pp. 7 – 40

ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1987-2007*, México, IIJ, UNAM, IDEA Internacional, 2008

HEMEROGRAFÍA

CABRERA, Iván, *Experto en audiencias enumera efectos perversos de la “spotización” en México*, UNAM Global, 6 de febrero de 2018, consultado el 1 de septiembre de 2019. Disponible en: <http://www.unamglobal.unam.mx/?p=32687>

EL PAÍS. “Las claves del mayor sumario de la historia”. Consultado el 1 de junio de 2019. Disponible en: <https://elpais.com/especiales/caso-gurtel/las-claves/?clave=12#sumarios>

EL PAÍS, “¿Quién es Quién? En el caso Nóos”. Consultado el 1 de junio de 2019. Disponible en: <https://elpais.com/especiales/caso-noos/>

CASOS AISLADOS DE UNA CORRUPCIÓN SISTÉMICA, “Sobre el caso AVE”, 22 de marzo de 2019. Consultado el 29 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.casos-aislados.com/Caso-Aislado.php?Caso=Caso%20AVE&numero=103>

EUROPA PRESS, “El gobierno multiplica por cuatro el gasto electoral y las subvenciones a partidos por los comicios de 2019”. 14 de enero de 2019. Consultado el 20 de mayo de 2019. Disponible en:

<https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-multiplica-cuatro-gasto-electoral-subsuenciones-partidos-comicios-2019-20190114174223.html>

LA INFORMACIÓN, “El caso ERE es el tercero que más dinero ha defraudado por detrás de Edu y Malaya”, Madrid, 7 de marzo de 2016. Consultado el 20 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.lainformacion.com/espana/ERE-tercero-caso-corrupcion-defraudado-Malaya-Edu_0_896311500.html

PÉREZ COLOMÉ, Jordi y LLANERAS, Kiko, “Cuáles son los casos de corrupción más graves en España”, El País, Madrid, 25 de mayo de 2018. Consultado el 22 de mayo de 2019. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/06/09/actualidad/1497023728_835377.html

SALLABERRY, Juan Pablo, *Un Negocio Caval*, Revista Qué Pasa, febrero 2015. Consultado el 11 de mayo de 2019. Disponible en: <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2015/02/1-16218-9-un-negocio-caval.shtml>

SEVILLANO, Elena G. y DE BARRÓN, Íñigo, Así se financian los partidos políticos: el 80% es dinero público, El País, Madrid, 23 de marzo de 2019

SENTENCIAS

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184

Corte IDH. Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169.

Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94

Corte Suprema de Australia, *Australian Capital Television v Commonwealth* [1992] HCA 45, (1992) 177 CLR 106

Corte Suprema de Canadá. *Harper v. Canada (Attorney General)*, [2004] 1 S.C.R. 827, 2004 SCC 33

Corte Suprema de los Estados Unidos. *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010)

Corte Suprema de los Estados Unidos. *McConnell v. Federal Election Commission* 540 US 93 (2003)

Corte Suprema del Reino Unido. *R (on the application of the Electoral Commission) (Respondent) v City of Westminster Magistrates Court (Respondent) and The United Kingdom Independence Party (Appellant)*, [2010] UKSC 40

Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, Amparo en Revisión 2021/2009

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, SUP-REP-108-2019

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, SUP-JDC-222/2018

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, SUP-REP-131/2018

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, Tesis XXI/2018. GASTOS PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE

REINTEGRAR AL ERARIO EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO
O NO DEVENGADO

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, SUP-RAP-758-2017

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, Tesis XXIX/2016.
GASTOS DE CAMPAÑA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN
DE REINTEGRAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, SUP-RAP-561/2015

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, Tesis XI/2012.
FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LOS PARTIDOS POLITICOS DEBEN DESTINARLO
A SUS ACTIVIDADES O FINES PROPIOS

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, Tesis XXXVI/98.
FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PRINCIPIOS
CONSTITUCIONALES APLICABLES

LEGISLACIÓN

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre

Carta Democrática Interamericana

Comisión de Venecia. Código de buenas prácticas en materia electoral

Chile. Ley 18.700, versión publicada el 30 de noviembre de 1999

———. Ley 19.884, versión publicada el 5 de agosto de 2003

———. Ley 19.884, versión publicada el 6 de septiembre de 2005

———. Ley 18.603, versión publicada el 1o de marzo de 2018

———. Ley 19.884, versión publicada el 27 de julio de 2016

España. Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos

———. Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

———. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General

———. Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos

———. Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, de normas electorales

———. Presupuestos Generales del Estado para el Ejercicio Presupuestario 2019

Reino Unido. Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, c. 41

Francia. Constitución francesa, del 4 de octubre de 1958

———. Código Electoral Francés

———. Ley No. 2017-55 del 20 de enero de 2017

México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

———. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

———. Código Federal Electoral

———. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

———. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

———. Ley General de Partidos Políticos

OTROS DOCUMENTOS

Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2019

INE. Acuerdo del Consejo General. INE/CG595/2017

Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2016

INE. Acuerdo del Consejo General. INE/CG640/2015

INE. Acuerdo del Consejo General. INE/CG341/2014

IFE. Acuerdo del Consejo General. CG397/2013

IFE. Acuerdo del Consejo General. CG12/2013

IFE. Acuerdo del Consejo General. CG472/2011

IFE. Acuerdo del Consejo General. CG421/2010

IFE. Acuerdo del Consejo General. CG27/2010

IFE. Acuerdo del Consejo General. CG953/2008

IFE. Acuerdo del Consejo General. CG42/2008

IFE. Acuerdo del Consejo General. CG14/2008

IFE. Acuerdo del Consejo General. CG03/2007

IFE. Acuerdo del Consejo General. CG12/2006

Informes anuales de los partidos políticos presentados ante el INE/IFE entre 2006 y 2015.