

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS

Francisco BELLO CORONA

SUMARIO: I. Introducción. II. Definición de financiamiento. 1. Concepto. 2. Antecedentes históricos. 3. Justificación. III. Tipos de financiamiento. 1. Público. 2. Privado. IV. Topes a gastos de campaña. 1. De presidente. 2. De diputados. 3. De senadores. 4. Informe anual. 5. Informe de campaña. 6. Régimen fiscal. V. Estadísticas del financiamiento de los partidos políticos. 1. Proceso electoral federal de 1991. 2. Proceso electoral federal de 1994. 3. Proceso electoral federal de 1997. VI. El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. 1. Costa Rica. 2. Alemania. 3. España. 4. Estados Unidos. VII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente documento es el de presentar un esquema general respecto de la evolución que el financiamiento a los partidos políticos y candidatos ha tenido en nuestro país, haciendo algunas referencias a lo ocurrido en esta materia en otros países.

El aspecto del financiamiento tiene una enorme importancia en la actualidad, aunque su origen podemos encontrarlo en diversos fenómenos concomitantes al propio nacimiento de los partidos políticos. En efecto, ya desde el siglo XVIII encontramos fenómenos que buscaron proporcionar beneficios a las organizaciones políticas, como el otorgamiento de puestos de trabajo por parte de distintos funcionarios de gobierno a los militantes o simpatizantes de la organización que los había llevado a ocupar tales cargos. Desde luego, en sus orígenes no encontramos una claridad conceptual en relación al financiamiento, pero sí la evidente necesidad de obtener recursos que les permitieran llevar a cabo sus actividades políticas.

Este tipo de fenómenos se manifestó hasta más allá de la primera mitad del siglo XX, momento histórico en que aparece regulado jurídicamente el financiamiento a los partidos políticos en varios países, por ejemplo, Costa Rica en 1957, Alemania en 1959, Suecia en 1965, etc. En nuestro país, es en 1963 cuando aparecen los primeros intentos legislativos para otorgar prerrogativas a los partidos políticos, evolución que encuentra su momento de mayor sistematización en las reformas

constitucionales y legales de 1996.

Se ha considerado necesario realizar una precisión terminológica y de definición de lo que podemos entender por financiamiento, y con base en ello, estar en aptitud de comprender dicho fenómeno y distinguir los diversos tipos de financiamiento que pueden darse en los ordenamientos legales correspondientes. En tal sentido, se hace un recorrido legislativo a efecto de señalar los principales cambios que se han operado, así como las fórmulas aritméticas para su determinación. Además, se revisan los toques a los gastos de campaña, su mecanismo de determinación y, se hacen algunas consideraciones sobre el impacto y trascendencia que tienen para las campañas electorales y el financiamiento público que se asigna.

Por otra parte, se presentan diversas gráficas que ilustran los montos (y su crecimiento) que por concepto de financiamiento público se han entregado a los partidos políticos durante los procesos electorales federales en 1991, 1994 y 1997, así como algunas gráficas adicionales para complementar la visión que sobre estas erogaciones realiza el Estado a través del Instituto Federal Electoral.

Finalmente, se aportan algunos datos sobre la manera como se financia a los partidos políticos en otros países (Costa Rica, Alemania, España y los Estados Unidos de Norteamérica), a efecto de tener un referente sobre la amplia gama de posibilidades que puede presentar tanto el financiamiento público como el privado. Se concluye este trabajo presentando algunas conclusiones sobre el fenómeno del financiamiento que la revisión de los aspectos antes señalados han permitido obtener.

El presente documento es de carácter descriptivo y documental, revisándose fuentes históricas y normas jurídicas vigentes, así como diversas obras de autores nacionales y extranjeros.

II. DEFINICIÓN DE FINANCIAMIENTO

1. CONCEPTO

Conviene iniciar el estudio del presente capítulo a partir de la precisión terminológica del vocablo “financiamiento”. Financiamiento y financiación son

definidos por el Diccionario de la Lengua Española como la “Acción y efecto de financiar” (ambos vocablos son definidos exactamente igual, es decir, existe una sinonimia perfecta), de donde se sigue que financiar proviene “(Del fr. *financer*.) tr. Aportar el dinero necesario para una empresa. // 2. Sufragar los gastos de una actividad, obra, etc.”¹. En el mismo sentido, el Diccionario para Juristas indica que “Financiar. (fr. *financer*.) tr. Aportar el dinero que se necesita para una empresa. // Sufragar los gastos de una obra, institución, actividad, etc. (Su conjugación correcta es: financio, finanzas...)”².

Como se observa, los vocablos financiamiento y financiación resultan exactamente aplicables a la idea de que son los recursos de que dispone un partido político para realizar las actividades que le son propias. Sin embargo, también es cotidiano escuchar el concepto de “finanzas” de los partidos políticos, término que si bien resulta comprensible, en un sentido restringido o estricto de dicho vocablo también puede entenderse como sinónimo de hacienda pública. En efecto, Goldstein sostiene que “Los diccionarios señalan como sinónimos de la palabra Finanzas, Hacienda pública, Hacienda real, Rentas del Estado, Tesoro público, Erario público y otros vocablos que han tomado carta de naturalización en la ciencia financiera”³. Inclusive, en el Diccionario Jurídico Mexicano aparece como término a definir no el concepto autónomo de financiamiento, sino el de “finanzas públicas”, mismas que “I. Son los ingresos y los gastos del Estado, normalmente previstos en el presupuesto”⁴.

Por ello, para los especialistas de las ciencias económicas o financieras resultaría inapropiado hablar de “finanzas” de los partidos políticos, aunque en un sentido amplio también refleja la idea de que nos referimos al conjunto de bienes o derechos de los que goza un partido político. No obstante ello, es preferible utilizar los vocablos financiamiento o financiación, ya que además de ser el primero de ellos el que utiliza la ley de la materia, son los que resultan gramaticalmente correctos.

Ahora bien, además de las definiciones que nos proporcionan las enciclopedias, encontramos que algunos estudiosos de la Ciencia Política y el Derecho Electoral han expresado cómo se vincula el concepto del financiamiento con el estado de desarrollo actual que tienen los partidos políticos. Así, Berlín Valenzuela dice que financiamiento de partidos políticos es un “Proceso por medio del cual se canalizan

recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho...”⁵. Por su parte, Xiomara Navas indica “Así, definimos aquí el financiamiento de los partidos como la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como las permanentes”⁶.

Las normas de la financiación de los partidos y sus campañas las explica Cabo de la Vega como “...las que establecen el monto máximo de inversión por campaña, la distribución de la financiación estatal, las contribuciones privadas a las campañas, la financiación propia de los partidos en relación con las campañas electorales, los fondos destinados a las campañas institucionales junto con las normas de fiscalización de todos estos gastos y los órganos que de ello se encargan”⁷.

De acuerdo a lo expuesto, podemos decir que el financiamiento consiste en las aportaciones en dinero, especie o derechos que recibe un partido político para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las extraordinarias, sean provenientes de particulares o del Estado.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El nacimiento de los partidos políticos como una organización con estructura estable y que realiza actividades permanentes y extraordinarias, implicó el problema de lograr recabar fondos para poder realizar esas tareas, lo que originó que aparecieran una gran diversidad de formas para resolverlo, algunas no totalmente claras o lícitas, pero sí muy efectivas. En este sentido, señala Duverger que el nacimiento de los partidos políticos en Inglaterra es producto de un proceso de corrupción y explica al respecto que en 1714 fue establecido el puesto de Secretario Político de la Tesorería, el cual asumía funciones financieras; dicho secretario, *The Patronage Secretary*, disponía de la nominación de los empleos del gobierno en una forma corrupta, lo que le permitía mantener el control de los partidarios de su grupo. Este antecedente muestra que un problema básico que toda organización partidista ha tenido es el de reunir fondos, los que fueron utilizados para conseguir lealtad en la época de la preformación de los partidos y que una vez establecidos como organizaciones estables, el problema consistió en recaudar esos fondos para mantener operando al partido.

Los partidos evolucionaron de una situación de partidos de cuadros, los cuales dependen de las aportaciones de sus miembros (por lo general son personas con grandes recursos económicos), al surgimiento de los partidos de masas, donde aparece la técnica de pago de cuotas como un tipo de financiamiento democrático, siendo misión de la unidad básica de operación (que los partidos de masas denominan “sección”) la de recaudar puntualmente las aportaciones “Así el partido reúne los fondos necesarios para su obra de educación política y su actividad cotidiana; así puede, igualmente, financiar las elecciones: el punto de vista financiero se une aquí al punto de vista político”⁸. Con esto, los partidos se alejaban de la influencia de los grandes banqueros, comerciantes, industriales o terratenientes, al repartir los gastos entre sus miles de afiliados, los que contribuyen con cuotas muy bajas a los gastos del partido. Como parte de esta realidad, los partidos de masas se conformaban básicamente por sindicatos que ayudaban a recaudar las cuotas y las trasmitían con posterioridad a la sección. Esto volvió realmente muy poderosos a algunos partidos, como el caso del “...Partido Social-Demócrata Alemán especialmente, con más de un millón de miembros, con un presupuesto anual de casi 2 millones de marcos, constituía un verdadero Estado, más poderoso que algunos Estados nacionales”⁹.

Por otra parte, Duverger considera que la importancia del financiamiento democrático y masivo de los partidos de masas estriba en que fue un elemento que permitió el surgimiento de sistemas democráticos ya que “En el siglo XIX, cuando los poderes económicos y financieros eran los únicos que disponían de la prensa, de los medios de información y de propaganda, y de un aparato de organización de los electores, la democracia no existía...”¹⁰. La aparición de los partidos de masas y su modalidad de financiamiento permitió el alejamiento de los partidos de la influencia de los grandes capitales, rescatando la genuina expresión de voluntad de la sociedad.

En la búsqueda de la democracia a través de una competencia equilibrada entre los partidos, implicó que desde el siglo XIX se iniciaran regulaciones en el ámbito económico de los procesos electorales, cuando en Inglaterra “... se expide la *Corrupt and Illegal Practices Act* de 1883, por virtud de la cual se prohibieron a los candidatos determinados gastos, como los de transportar electores al lugar de votación u ofrecerles comida o bebida”¹¹.

En Estados Unidos (en la década de los veinte) no se prohibieron los gastos de los candidatos, sino que se legisló en el sentido de limitar los gastos de los partidos políticos.

A partir de la década de los cincuenta, la legislación no sólo corrió en sentido prohibitivo, sino que se empezó a legislar en favor del financiamiento estatal, ya en forma directa, vía la entrega de dinero para gastos de campaña o de operaciones ordinarias, o de forma indirecta, a través de la entrega de bienes o prerrogativas no monetarias, como franquicias postales, acceso a medios de comunicación, etcétera.

Curiosamente, el financiamiento público no apareció en los países de larga tradición democrática, sino en Puerto Rico **sic**, es Costa Rica) en 1957 y continuó en Alemania en 59, Suecia en 65, Finlandia en 67, Israel en 69, Noruega en 70, Italia en 74, Austria en 75, España en 77 y México en 1986 (en las leyes electorales de 1973 y 1977 no se previó el financiamiento público directo, sino el indirecto a través de exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas y acceso a la radio y televisión).¹²

Sintetizando, los partidos políticos desde su nacimiento como estructuras permanentes se han visto ante la necesidad de allegarse recursos para el sostenimiento de sus diversas actividades ordinarias, así como las extraordinarias causadas por las campañas electorales. En efecto, Cecilia Cortés sostiene que “No se puede negar el hecho de que los partidos políticos y los candidatos que participan en las luchas electorales competitivas necesitan recursos económicos además de los bienes materiales y servicios profesionales que obtienen en forma gratuita de sus partidarios”¹³. Para ello, recurrió en un primer momento al financiamiento interno, vía las aportaciones de sus simpatizantes más adinerados o de sus propios candidatos, que por lo general pertenecían a la clase alta (esto ocurrió básicamente en el modelo de partidos de cuadros), después, el financiamiento masivo fue posible por la aparición de los partidos de masas y su pago de cuotas. De esta etapa siguió la del financiamiento público a través de las aportaciones del Estado a los partidos, ya de forma directa vía dinero, o de forma indirecta a través de exenciones fiscales, franquicias postales, materiales diversos, acceso a medios de comunicación, etcétera.

3. JUSTIFICACIÓN

En la medida que los países comenzaron a reconocer el papel de los partidos políticos como mecanismos que facilitan la formación de la voluntad popular, al participar en los procesos electorales, y como instrumentos que ayudan a crear una opinión pública más informada y participativa, se manifestó la necesidad que el Estado tenía de ellos como coadyuvantes en estas tareas democráticas. Hoy en día es evidente que su actividad no queda restringida a los períodos eleccionarios, sino que su actividad es permanente y por ello se hizo necesario que los gobiernos colaboraran en el sostenimiento de los partidos. Además, el financiamiento público busca, entre otras cosas, crear condiciones de equidad en las competencias electorales y evitar que los grandes intereses económicos logren influir en los partidos políticos y éstos a su vez (convertidos en gobierno), actúen favoreciendo a tales grupos y no a la sociedad. En sentido contrario, se sostiene que el financiamiento público aleja a los partidos del control de sus afiliados, simpatizantes o electores, y los vuelve ajenos a los intereses y demandas de la ciudadanía. Inclusive, en una postura contraria a las explicaciones del porqué es necesario el financiamiento público, en el debate español se ha llegado a plantear la tesis de que tal financiamiento gubernamental es producto de los errores cometidos al restringir el financiamiento privado. Resulta obvio decir que la postura que permite este planteamiento se fundamenta en la noción liberal clásica de que los partidos son entes de carácter privado y deben mantenerse fuera de la influencia del gobierno.

Ramón Cotarelo sostiene que toda financiación pública de los partidos debe cumplir con tres premisas que son fundamentales “...la de la igualdad, la de la libertad y la del derecho de los partidos pequeños a participar en la vida política con unas expectativas razonables”¹⁴. Además, continúa manifestando Cotarelo, se deben tomar cuatro criterios particulares al considerar la financiación de los partidos.

Primeramente, la condición de dualidad de los mismos como entes privados-públicos, ya que es ambigua esta condición de los partidos. No son simples asociaciones de particulares, pero tampoco son órganos del Estado, por lo que resulta conveniente una doble vía de financiación: privada, ya que con ella se garantiza que permanezca cercano a los intereses particulares que representa; y pública, que protegerá el principio de igualdad de oportunidades. Esta es la postura adoptada por la mayoría de las legislaciones, es decir, la de reconocer el carácter dual de los partidos y permitir que coexistan las dos clases de financiamiento sin que ninguna sustituya a la otra, sino buscando su complementariedad.

Un segundo criterio es el de los límites de ingresos y egresos, el cual recomienda que se verifique el criterio de libertad de expresión, sobre todo en cuanto al financiamiento por vía privada, pues tales límites no deben ser tan altos ni tan bajos que sean contrarios a dicha libertad de expresión. Este aspecto es donde se centra una parte de la actual discusión sobre el financiamiento. Algunas legislaciones establecen límites a los ingresos vía privada, por ejemplo, el caso español que sólo acepta el 5% como máximo de las contribuciones privadas con relación al financiamiento público.

El tercer criterio se refiere al control de los recursos de los partidos, y para que dicho control sea eficaz debe tomar en cuenta dos aspectos fundamentales: el de la obligación de rendir cuentas y el de los órganos de control. Del primero, señala la importancia que tiene el que la ciudadanía conozca el origen de los recursos de cada partido, fundamentalmente del privado, ya que ello le permite a la población saber qué intereses defiende cada instituto político. Del segundo, es obvio que el punto de la fiscalización de los partidos es uno de los temas más debatidos, pues se trata de lograr que los partidos realicen las actividades que la Constitución les reconoce y no actividades ajenas a su naturaleza, por lo que:

...la reglamentación no puede limitarse al dinero que reciben los partidos, es indispensable considerar también la forma como lo gastan y su control. A fin de construir condiciones razonablemente equitativas para la competencia, la reglamentación de los gastos resulta fundamental. Si el desequilibrio entre los recursos de los distintos partidos políticos erosiona el principio de igualdad de oportunidades, el descontrol de los gastos de los partidos lo hace imposible.¹⁵

El último criterio que plantea Ramón Cotarelo, es el de verificar el carácter obligatorio o voluntario de las aportaciones que recibe un partido. Desde su punto de vista, este criterio tiene que ver con la financiación pública, ya que los partidos reciben las aportaciones con cargo al presupuesto y tiene el inconveniente de que todos los ciudadanos están obligados a subvencionar a los partidos. Existen distintas formas, como las realizadas en los Estados Unidos e Italia, donde de manera expresa los ciudadanos dan su consentimiento en las formas de pagos de impuestos para la realización de dicha aportación. En el caso estadounidense, existe el llamado *tax presidential election contribution check-off*, que fue establecido por ley en 1966 y 1971, que es una fórmula de contribución voluntaria consistente en que los

ciudadanos otorgan su asentimiento para que de sus impuestos se separe un dólar para dicho subsidio. Este esquema tiene la ventaja de mostrar el grado de apoyo real que posee un partido y el inconveniente de que dichas aportaciones no sean suficientes para sostener a los partidos, pues esta fórmula de cooperación voluntaria en los Estados Unidos había “...descendido del 27% en 1981 al 21.7% en 1986”¹⁶. De manera similar, el caso de Italia con la contribución voluntaria mediante declaración del 0.4% de los impuestos sobre la renta, y parecido a la contribución voluntaria de los sindicalistas ingleses de declarar expresamente el deseo de contribuir con su partido.

Otro criterio, no contemplado por Ramón Cotarelo, que podría considerarse es el de la deducibilidad de la contribución “Casi todas las legislaciones en el mundo permiten la deducibilidad, por lo menos hasta cierto tope, pues sin estímulos fiscales parece poco probable que los partidos políticos puedan fortalecer sus finanzas. Así por ejemplo, en Alemania dicho tope se fija en 60 mil marcos; en Canadá en 500 dólares canadienses; en Estados Unidos en 100 dólares y en Japón en 10 mil yenes”¹⁷. Existen muchas variantes en los modelos de deducibilidad fiscal, desde los absolutos (100%), de tasa única sin considerar los montos, así como:

El modelo de deducibilidad de impuestos regresiva; esto es, entre más se aporte, menos deducción porcentual se obtiene, bien puede constituirse en un medio para fomentar que afiliados y militantes contribuyan al desarrollo de los partidos de su preferencia, sin correr el peligro de que los grandes donantes se vean beneficiados por tal disposición. O bien, pudiera establecerse un porcentaje de deducibilidad razonable, acordado tanto por los partidos políticos como por el gobierno.¹⁸

Es en este orden de ideas que el tema del financiamiento adquiere particular significado. Su discusión teórica remite siempre al análisis de la naturaleza de los partidos políticos en los sistemas democráticos y a sus relaciones con la sociedad en general, ya que si bien es cierto que la verdadera competencia electoral sólo puede darse en condiciones de equidad y de oportunidades semejantes para proponer ofertas políticas, también lo es que toca fundamentalmente a los propios institutos políticos el acercamiento y consolidación de su ideología ante la sociedad.

El reto de hoy es encontrar el equilibrio y complementariedad entre el financiamiento público y privado, así como la adecuada fiscalización a los ingresos

y egresos de los partidos políticos.

III. TIPOS DE FINANCIAMIENTO

1. PÚBLICO

El problema de la influencia de los grupos de interés y el control que éstos tenían o podían ejercer sobre los partidos, fue una de las críticas que abrió la posibilidad del llamado financiamiento público. Este tipo de financiamiento está constituido por las aportaciones que entrega el Estado a los partidos políticos y puede revestir dos formas; el llamado financiamiento indirecto, que consiste en exenciones fiscales, franquicias postales, acceso a los medios de comunicación, etc., (el financiamiento a los grupos parlamentarios para realizar su labor legislativa es considerado también una forma de financiación indirecta); y el financiamiento directo, que son las aportaciones que en forma de ministraciones en dinero realiza el Estado a los partidos políticos.

Un factor primordial del financiamiento público es la forma de asignación de los recursos, la cual puede seguir los principios de proporcionalidad, igualitario o mixto. La asignación de los recursos en México sigue un sistema mixto que consiste en: una parte proporcional, que pretende reconocer la fuerza electoral de cada partido, y otra parte igualitaria, que pretende garantizar una cantidad que permita un mínimo de oportunidades a todos los partidos políticos de proponer su oferta política a la sociedad. En el caso mexicano, se pasó por el esquema de proporcionalidad y permaneció hasta 1991, siendo seguido por el sistema mixto y que permanece en la actualidad.

En este sentido, la reforma de 1963 implicó el primer paso hacia el financiamiento público:

En la apertura gradual, dosificada y bajo presión del sistema electoral mexicano, la ley electoral del 28 de diciembre de 1963 inició el sistema de prerrogativas a los partidos políticos al autorizar a estas entidades la exención fiscal en impuestos del timbre, los relacionados con rifas, sorteos y festivales, así como en el caso de alquileres de edificios y venta de publicaciones partidistas. Diez años después, la nueva legislación en esta materia ampliaría las prerrogativas fiscales y abriría los medios de comunicación audiovisual a todas

las organizaciones políticas, aunque ha mantenido hasta la fecha severas restricciones en ese campo.¹⁹

Fue en 1963 cuando la Ley Electoral Federal empezó a contemplar el otorgamiento de algunas exenciones de impuestos a los partidos políticos. Este hecho puede ser señalado como el inicio de financiamiento indirecto. En la reforma de 1973 se ampliaron dichas prebendas, se introdujeron nuevas prerrogativas y por primera vez se dio acceso a la radio y televisión a los partidos políticos durante las campañas electorales.

El desaparecido Antonio Carrillo Flores, durante las discusiones para la Reforma Política de 1977:

...expuso que los partidos políticos cumplen “un servicio público de la mayor trascendencia” que el Estado debería financiar. Proponía que lo hiciera con aportaciones en dinero, de acuerdo con los votos obtenidos por cada partido en la elección anterior o bien de acuerdo con el número de sus militantes. Y podría ser precursor de una modalidad todavía no aceptada en México: aquella según la cual las contribuciones de simpatizantes y miembros de un partido “sean deducibles hasta cierta suma razonable de sus ingresos para fines fiscales”.²⁰

En la reforma de 1977 se otorgó a los partidos el carácter constitucional de entidades de interés público y junto con la reforma electoral de 1987 “... convirtió al financiamiento público en mecanismo fundamental para apuntalar la presencia partidista.”²¹

Es hasta 1986 cuando el Código Federal Electoral consideró, además de las prestaciones en especie, la regulación del financiamiento en dinero a los partidos políticos y es en esta legislación donde el financiamiento público alcanzó el nivel que debía tener desde la reforma de 1977 (donde el Estado mexicano les dio un rango constitucional a los partidos), para ser congruentes con la tesis que sostiene que las funciones de los partidos son, entre otras, las de coadyuvar en la formación de la voluntad popular. Debe destacarse que este financiamiento se estableció como complementario a las aportaciones privadas, no con el carácter de suplementario.

En la reforma que dio origen al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, promulgado en 1990, se fijaron los criterios para sistematizar de manera más técnica la asignación de los recursos que en materia de financiamiento

público les correspondía a los partidos políticos.

En este sentido, la legislación mexicana reconoció la importancia del financiamiento no sólo en los períodos electorales, como lo hicieron en un primer momento Costa Rica y Alemania, sino de las actividades permanentes que deben realizar los partidos políticos tales como la capacitación, educación e investigación política. Para 1993, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sufrió modificaciones para crear condiciones que fueran más favorables en la contienda electoral. En especial, en lo que se refiere a la equidad entre los partidos “Por ello, en tal reforma se enfatizó particularmente el tema del financiamiento: se ampliaron las modalidades del financiamiento público y se reglamentó -por primera ocasión- el financiamiento privado”²².

A partir de las reformas constitucionales y legales de 1996, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, fracción II, primer párrafo, establece:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Como se observa, es definitivo el precepto constitucional en cuanto a garantizar el principio de igualdad de oportunidades en la contienda electoral y la prevalencia del financiamiento público como medio para evitar la corrupción y/o desvío en los fines de los partidos políticos por una excesiva injerencia de grupos de interés.

Enseguida, comentaremos los rubros que integran el financiamiento público.

1.1. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes

A este respecto, nuestra Carta Magna establece en el artículo 41, fracción II, inciso a), lo siguiente:

El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral,

el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

En congruencia con lo anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción I, lo siguiente:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña.

Al ser establecida la naturaleza jurídica de los partidos políticos como entidades de interés público, resulta claro que su función es permanente, ya que no sólo durante la época de elecciones realizan actividades, sino también durante los períodos de dos años que transcurren entre procesos electorales federales desarrollan una serie de eventos de difusión, capacitación, educación, investigación del fenómeno político-electoral, etc., que contribuyan al desarrollo de la cultura democrática, por lo que es indispensable que cuenten con recursos suficientes para tal fin.

A efecto de ejemplificar la aplicación de los textos constitucionales y legales transcritos, revisaremos cómo se asignó a los partidos políticos el financiamiento público correspondiente a este rubro en el año de 1999²³.

Primeramente, se deberá calcular el costo mínimo de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de la República, cifra que resulta de considerar como base el costo mínimo de dichas campañas durante el año inmediato anterior, en nuestro caso el de 1998, y actualizar esa cantidad con la tasa de inflación declarada por el Banco de México con base en los aumentos señalados en el índice nacional de precios al consumidor, operación que podemos representar de la siguiente manera:

COSTOS MÍNIMOS DE CAMPAÑA	1998	INFLACIÓN 18.61%	1999
Diputado de mayoría relativa	226,031.16	42,064.39	268,095.55
Senador	156,899.95	85,029.08	541,929.03
Presidente de la República	148´109,891.67	27´563,250.83	175´673,142.50

Una vez determinado el costo mínimo de campaña para cada una de las elecciones, se procede a multiplicar dicha cifra por el número de representantes a elegir y este resultado por el número de partidos políticos que tengan representación en las cámaras. Obtenido el total por campaña, se debe sumar el resultado de cada una de ellas para determinar la cantidad de financiamiento público que deberá asignarse a los partidos políticos. Dichas operaciones las podemos representar como sigue:

DIPUTADOS		
Costo mínimo de campaña	500 diputados	5 Partidos
268,095.55	134´047,775.00	670´238,875.00

SENADORES		
Costo mínimo de campaña	128 Senadores	5 Partidos
541,929,.03	69´366,915.84	346´834,579.20

Costo mínimo de Campaña para Diputados	Costo mínimo de Campaña para Senadores	Costo mínimo de Campaña para Presidente	Total
670´238,875.00	346´834,579.20	175´673,142.50	1´192´746,596.70

Posteriormente, el total del financiamiento determinado deberá asignarse mediante dos principios: 30% en forma igualitaria, y 70% de acuerdo al porcentaje que hubiese obtenido cada partido político respecto de la votación nacional emitida en la elección de diputados inmediata anterior, operación que podemos representar como sigue:

PARTIDO	VOTOS	%DE LA VOTACIÓN	30 % DEL	70% DE TOTAL,
---------	-------	-----------------	----------	---------------

	VALIDOS	NACIONAL EMITIDA	TOTOAL DISTRIBUIDO IGUALITARIAME NTE	DISTRIBUIDOS
PAN	7'795,538	27.232919046573400	71564,795.8020	227'373,800.5770
PRI	11'438,719	39.960001288365300	71564,795.8020	333'635,088.7858
PRD	7'518,903	26.266522813183300	71564,795.8020	219'305,139.8480
PT	756,125	2.641445775017740	71564,795.8020	22'054,028.2096
PVEM	1'116,137	3.899111076860280	71564,795.8020	32'554,560.2696
TOTAL	28625',422	100.00%	357'823,979.0100	834'922,617.69

PARTIDO	FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES PARA 1999
PAN	298'938,596.3790
PRI	405'199,884.5478
PRD	290'869.935.6500
PT	93,618,824.0116
PVEM	104, 119,356.0716
TOTAL	1'192'746,596.70

1.2. Para gastos de campaña

A este respecto, nuestra Constitución Política establece en su artículo 41, fracción II, inciso b), lo siguiente:

El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

En concordancia con lo anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 49, párrafo 7, inciso b), fracciones I y II, lo siguiente:

- I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y
- II. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

De acuerdo con lo expuesto, este rubro se actualizó en la elección federal de 1997²⁴, en los siguientes términos:

PARTIDO	FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES PARA 1997	FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA GASTOS DE CAMPAÑA EN 1997	TOTAL POR AMBOS RUBROS PARA 1997
PAN	259'956,828.81	259'956,828.81	519'913,657.62
PRI	437'011,758.76	437'011,758.76	874'023,517.52
PRD	194'531,523.78	194'531,523.78	389'063,047.56
PT	92'994,946.66	92'994,946.66	185'989.893.32
PC	*15'751,920.92	19'689,901.16	35'441,822.08
PVEM	*15'751,920.92	19'689,901.16	35'441,822.08
PPS	*7'875,960.46	9'844,950.58	17'720,911.04
PDM	*7'875,960.46	9'844,950.58	17'720,911.04
TOTAL	1'031,750,820.77	1'043,564,761.49	2'075,315,582.26

Sin embargo, al no haber elección federal durante 1998 ni 1999, este rubro de financiamiento público para gastos de campaña no se actualizó en tales años.

1.3. Por actividades específicas como entidades de interés público

A este respecto, nuestra Carta Magna establece en su artículo 41, fracción II, inciso c), lo siguiente: “Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los Partidos Políticos relativos a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales”.

En congruencia con lo anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 49, párrafo 7, inciso c), fracciones I, II y III, lo siguiente:

- I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto;
- II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y
- III. Las cantidades que en su caso se determine para cada partido, serán

entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Con posterioridad a la revisión de la documentación comprobatoria que de tales gastos realizaron durante 1998 los partidos políticos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó que los importes presentados y debidamente validados fueron los siguientes:

PARTIDO	IMPORTE DE LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA	TOTAL DE LA DOCUMENTACIÓN ACEPTADA
PAN	41´ 903,770.34	33,525,665.20
PRI	29´ 062,570.90	17´ 751,646.47
PRD	17´ 686,598.17	9´ 273,396.67
PT	7´ 777,310.70	7´ 428,233.83
PVEM	26´ 944,190.38	11´ 995,019.06
TOTAL	123´ 374,440.49	79,973,961.23

A dichos importes se les asignó el tope máximo de reembolso, consistente en el 75% de las erogaciones debidamente comprobadas, quedando finalmente determinado en sesión celebrada el dieciséis de marzo de 1999 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el siguiente monto por concepto de financiamiento público para las actividades específicas de los partidos políticos como entidades de interés público para el ejercicio de 1999:

PARTIDO	FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES ESPECÍFICAS PARA 1999
PAN	25´ 144,248.90
PRI	13´ 313,734.85
PRD	6´ 995,047.50
PT	5´ 571,175.37
PVEM	8´ 996,264.30
TOTAL	59´ 980,470.92

2. PRIVADO

El financiamiento privado es el primero en ocurrir históricamente y es generado por las contribuciones de los miembros y simpatizantes de los partidos políticos y refleja la aceptación que tienen ante el grupo social, al tiempo que responde a las actividades desarrolladas por los partidos. En distintos casos se ha podido establecer que, una vez consolidado un sistema de partidos estable y democrático, el

financiamiento público tiende a disminuir su presencia relativa frente a las aportaciones privadas, tal como se constata en el caso español. El financiamiento privado se puede presentar actualmente como un mecanismo para solventar la moderna crisis de los partidos y recuperar sus vínculos con los grupos de la sociedad. No obstante que en México el financiamiento privado tiene actualmente un carácter complementario, ciertamente juega un papel importante.

Hasta antes del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993, sólo se regulaba el financiamiento público y no así el proveniente del sector privado, no obstante que ya en 1986 “... por primera vez, aunque de manera indirecta, se reguló el financiamiento privado, pues se mencionaban como tales las aportaciones de los afiliados y organizaciones, así como las donaciones”²⁵, no había una regulación minuciosa y sólo se hacía mención de su existencia. En aquella discusión de reforma se analizaron y discutieron diversos temas que tenían que ver con los límites y transparencia del origen de dichos recursos. Se establecieron límites a los donativos, sin embargo, la ley electoral permitía recibir donaciones anónimas equivalentes hasta el 10% del financiamiento público, lo cual complicaba su transparencia y fiscalización, además de la posibilidad de aportación de recursos ilegales. Lo anterior era contrario a la noción de que los partidos deben mantenerse alejados de la influencia de los grupos privados y más aún de posibles grupos ligados a actividades ilícitas, lo que ha sido denominado como el fenómeno del “financiamiento negro”, lo cual es contrario a los principios de equidad en la competencia. En este punto, la legislación mexicana se apartaba de la tendencia mundial de evitar donaciones anónimas (por el contrario, a partir de cierta cantidad los donantes deben ser conocidos por el pueblo), como en el caso de las leyes de Costa Rica, que aun y cuando no obligan al partido político a publicar los nombres de sus donantes en la prensa u otro documento, sí los obliga a entregar una lista electoral, documento que tiene carácter público. Posteriormente, la legislación mexicana corregiría ese problema.

Desde 1993 se precisó y reglamentó el financiamiento privado, estableciéndose cuatro rubros fundamentales, mismos que fueron revisados en la última reforma electoral de 1996, para quedar en los términos que enseguida se señalarán.

2.1. Financiamiento por la militancia

A este respecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 49, párrafo 11, inciso a), las reglas a las que deberá sujetarse este tipo de financiamiento, y nos indica que:

a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provengan de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas: ...

Podemos observar en el texto antes transcrito, que el financiamiento que proviene de los militantes de los partidos políticos parece estar conformado únicamente por dinero, toda vez que se habla solamente de cuotas obligatorias (ordinarias y extraordinarias) de sus afiliados, así como las personales que los candidatos aportan para sus campañas. No obstante ello, resulta lógico que también sea posible aportar recursos en especie, pues si tal derecho les está reconocido a los simpatizantes, sería absurdo que en el caso de los propios militantes estuviesen impedidos para hacerlo. En efecto, de conformidad con los artículos 3.5 y 3.9 del reglamento que establece los lineamientos para la presentación de los informes anuales y de campaña, emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, se establece que cuando las aportaciones sean en efectivo deben respaldarse con recibos foliados; y en el caso de las aportaciones en especie, se deberá incluir la información relativa al bien aportado y el criterio que se utilizó para su valuación.

La fracción primera del inciso a), que se comenta, prescribe: “I. El órgano interno responsable de financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado”.

A este respecto, resulta lógico que los recibos de las cuotas o aportaciones recibidas se deban expedir en forma consecutiva e incluyan el número de folio, el lugar donde fueron emitidos, el tipo de campaña en su caso, el nombre de la persona a quien fueron expedidos, su monto y fecha, así como el funcionario del partido que autorizó. Lo anterior, para lograr un control exacto de dichas aportaciones.

Por su parte, la fracción segunda indica que: “II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias

y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones, y...”.

En virtud de que se trata de asuntos que competen exclusivamente a la vida interna de los partidos políticos, la legislación ha dejado que sea el propio instituto político que establezca la periodicidad, obligatoriedad y carácter de las cuotas que sus militantes y organizaciones deberán entregar para el sostenimiento de su instituto político.

La fracción tercera establece lo siguiente: “III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido”.

En el mismo sentido que en la fracción anterior, queda a criterio del propio partido político establecer el límite que sus candidatos tendrán que observar en cuanto a las aportaciones personales para sus campañas, toda vez que se trata de un asunto interno del partido político. Sin embargo, debe tenerse presente a la regla genérica del límite del 0.05% que, como máximo, puede aportar cualquier persona física o moral autorizada para ello.

2.2. Financiamiento de simpatizantes

A este respecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 49, párrafo 11, inciso b), lo siguiente:

b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas: ...

Se establece que el financiamiento de los simpatizantes de los institutos políticos se conforma con aportaciones que pueden ser en dinero o en especie, reiterando que las personas físicas o morales comprendidas en el párrafo 2 del propio artículo que se comenta, se encuentran impedidas para realizar cualquier tipo de aportación.

Siguiendo con el análisis del inciso b) del artículo 49 del código, su fracción

primera establece:

I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos;

Como se observa, existe un límite general para cada uno de los partidos políticos, límite que podemos ilustrar tomando como base el total del financiamiento público para actividades ordinarias que se asignó a todos los partidos políticos para el año de 1999.

PARTIDO	FINANCIAMIENTO PUBLICO POR ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES PARA 1999
PAN	298'938,596.3790
PRI	405'199,884.5878
PRD	290'869,935.6500
PT	93'618,824.0116
PVEM	104'119,356.0716
TOTAL	1'192'746,896.70

En tal virtud, la cantidad que como máximo podría recibir para 1999 cada partido político por parte de sus simpatizantes, lo representa el 10% de \$ 1'192'746,596.70, esto es, \$ 119'274,659.67.

Por su parte, la fracción segunda del artículo en comento establece que:

II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;

A este respecto, es evidente que los recibos foliados que expidan los partidos políticos por los ingresos percibidos en efectivo deberán contener elementos suficientes para identificar donante, monto, fecha, lugar, etc. Por lo que hace a los ingresos percibidos en especie, éstos deberán respaldarse con los recibos foliados y contratos correspondientes y acompañarse con el criterio de valuación respectivo.

La fracción tercera señala que:

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda;

Como se advierte, existe un límite para las aportaciones de las personas físicas o morales facultadas para realizar aportaciones en dinero a los partidos políticos, límite que podemos ilustrar como sigue:

PARTIDO	FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES ESPECÍFICAS PARA 1999
PAN	298'938,596.3790
PRI	405'199,884.5878
PRD	290'869,935.6500
PT	93'618,824.0116
PVEM	104'119,356.0716
TOTAL	1'192'746,596.70

En tal virtud, la cantidad que como máximo podría aportar en 1999 cada persona física o moral facultada para ello lo representa el 0.05% de \$ 1'192'746,596.70, esto es, \$ 596,373.29.

Finalmente, las fracciones cuarta y quinta establecen lo siguiente:

IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior, y

V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

La simple lectura, así como una interpretación gramatical de las fracciones transcritas resultan suficientes para comprender el significado y alcance del precepto, por lo que no requieren aclaración adicional.

2.3. Autofinanciamiento

A este respecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

establece en su artículo 49, párrafo 11, inciso c), lo siguiente:

c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos.

Este tipo de ingresos deberán estar apoyados en un control por cada evento que se realice y, de acuerdo con el reglamento que establece los lineamientos correspondientes, deberá contener la siguiente información: número consecutivo, tipo de evento, forma de administrarlo, fuente de ingresos, control de folios, números y fechas de las autorizaciones legales para su celebración, importe total de los ingresos brutos obtenidos, importe desglosado de los gastos, ingreso neto obtenido y nombre y firma del responsable del evento.

2.4. Financiamiento por rendimientos financieros

En este rubro, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 49, párrafo 11, inciso d), lo siguiente:

d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las siguientes reglas: ...

La ley facultó a los partidos políticos para crear fondos o fideicomisos que les permitan tener un ingreso adicional, sin embargo, esta vía ha sido cuidadosamente limitada a efecto de evitar fenómenos de especulación que irían en contra de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, así como de los fines que la Constitución les ha asignado a los mismos. El control que de tales ingresos perciban los institutos políticos estarán sustentados, de acuerdo con el reglamento que establece los lineamientos correspondientes, con los estados de cuenta que les remitan las instituciones bancarias o financieras, así como con actos constitutivos o modificatorios de las operaciones financieras de los fondos o de los fideicomisos

correspondientes, toda vez que resulta evidente que tales actos jurídicos se encuentran regulados por las leyes especiales de la materia.

Ahora bien, la fracción primera del inciso en comento, establece que:

I. A las aportaciones que se realicen, a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en los párrafos 2 y 3, y en la fracción III del inciso b) de este párrafo y demás disposiciones aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;

De la fracción transcrita, se advierte la disposición expresa para que no participen en la constitución de dichos fondos o fideicomisos las dependencias, organizaciones o personas que tienen prohibido realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, así como el impedimento para solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

La fracción segunda del inciso en comento señala que: “II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles ...”.

A este respecto, resulta lógico que cada instituto político cuente con un órgano interno responsable del manejo financiero de sus recursos en lo general, y particularmente por lo que hace a la celebración de los diversos actos y contratos que deberá realizar con las instituciones financieras autorizadas para tal efecto por lo que cada partido político deberá contar con una estructura organizacional y con un manual de operación que permite identificar a los responsables de las funciones de administración financiera en sus diferentes fases de obtención, registro, control y aplicación de recursos.

Por su parte, la fracción tercera del inciso en comento establece: “III. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político”.

Es evidente que no podría ser de otra manera, ya que los fines de los partidos políticos tienen que ver con la formación y desarrollo de la cultura democrática,

cuestiones ajenas a aspectos comerciales, mercantilistas o de especulación financiera.

IV. TOPES A GASTOS DE CAMPAÑA

Los topes a los gastos de campaña resultan no sólo convenientes, sino absolutamente necesarios, por ello en algunas naciones desarrolladas (Estados Unidos, Francia, Canadá, etcétera) se han establecido límites a las cantidades que partidos y candidatos pueden gastar en sus campañas, para evitar que los que cuenten con mayores posibilidades económicas logren ventajas injustas.

En seguida comentaremos las bases que la legislación electoral impone al Consejo General del Instituto Federal Electoral en la determinación de los límites de gastos que pueden erogar los partidos políticos en cada elección.

1. DE PRESIDENTE

En la determinación de los topes de gastos de campaña para la elección de Presidente de la República, el artículo 182-A, párrafo 4, inciso a), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece textualmente lo siguiente :

4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para efectos del financiamiento público en los términos del párrafo 7, inciso a), fracción I, del artículo 49 de este Código, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para Presidente.

El código ordena que tal determinación se lleve a cabo a más tardar el último día de noviembre del año anterior al de la elección, por lo que para la elección federal del año 2000 este acuerdo deberá tomarse a más tardar el día treinta de noviembre de 1999. Ahora bien, tomando como base que el costo mínimo de campaña para la

elección de diputados de mayoría relativa determinado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para 1999 fue de \$268,095.55, esta cifra deberá actualizarse al mes de octubre siguiente, incrementándola con base en el índice nacional de precios al consumidor determinado por el Banco de México. Enseguida, el costo mínimo de campaña actualizado debe multiplicarse por 2.5 y por 300 distritos; finalmente, la cifra obtenida se divide entre los días que dura la campaña para diputados de mayoría relativa y el cociente obtenido se multiplica por los días que dura la campaña de presidente. Los días de duración de la campaña de diputados los representaremos tomando en consideración que el plazo para registro de candidatos es del uno al quince de abril del año de la elección, la sesión de registro de candidaturas se realiza dentro de los tres días siguientes, es decir, como límite el dieciocho de abril y en consecuencia el inicio de la campaña respectiva lo sería el diecinueve de abril y concluiría el día vintiocho de junio, en virtud que el código establece que las campañas deben concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral (para el año 2000 lo será el día dos de julio), por lo que la duración de esta campaña sería de 73 días. Por otra parte, los días de duración de la campaña de presidente los representaremos tomando en consideración que el plazo para el registro de candidatos es del uno al quince de enero del año de la elección, la sesión de registro se realiza dentro de los tres días siguientes, es decir, como límite el dieciocho de enero y en consecuencia, el inicio de la campaña respectiva lo sería el diecinueve de enero y concluiría el día veintiocho de junio, por lo que la duración de esta campaña sería de 162 días.*

2. DE DIPUTADOS

Para la determinación del tope de gastos de campaña para la elección de diputados, el inciso b), fracción I, del párrafo 4 del artículo 182-A, establece textualmente lo siguiente:

b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo de la campaña para diputados que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, y

El código ordena que tal determinación se realice a más tardar el último día de

enero del año de la elección, por lo que para la elección federal del año 2000 tal acuerdo debe tomarse a más tardar el día treinta y uno de enero del año 2000. Ahora bien, tomando como base que el costo mínimo de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa determinado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para 1999 fue de \$ 268,095.55, esta cifra deberá actualizarse al mes de diciembre de 1999, incrementándola con base en el índice nacional de precios al consumidor determinado por el Banco de México. Enseguida, el costo mínimo de campaña actualizado debe multiplicarse por 2.5, y el resultado representará el límite de gastos a erogar por el partido político en un distrito electoral.*

3. DE SENADORES

En la determinación del tope de gastos de campaña para la elección de senadores, el párrafo 4, inciso b), fracción II, del artículo 182-A, establece lo siguiente :

b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección, procederá en los siguientes términos:

II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senadores que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos a considerar será mayor de veinte.

El código ordena que tal determinación se realice a más tardar el último día de enero del año de la elección, por lo que para la elección federal del año 2000 tal acuerdo debe tomarse a más tardar el día treinta y uno de enero del año 2000. Ahora bien, tomando como base que el costo mínimo de campaña para la elección de senadores de mayoría relativa determinado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para 1999 fue de \$ 541,929.03, esta cifra deberá actualizarse al mes de diciembre de 1999, incrementándola con base en el índice nacional de precios al consumidor determinado por el Banco de México. Enseguida, el costo mínimo de campaña actualizado debe multiplicarse por 2.5, y por el número de distritos que comprendan la entidad de que se trate, tomando en consideración que el número máximo será de veinte.*

4. INFORME ANUAL

A este respecto, la ley establece para los partidos y agrupaciones políticas la obligación de informar sobre el origen y destino de sus ingresos. En efecto, el párrafo 1, inciso a), del artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente :

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:
 - a) Informes anuales :
 - I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, y
 - II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.

Queda evidenciada la obligación de los partidos políticos para informar a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. Para tal efecto, los partidos políticos deben contar con un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, debiendo dar a conocer a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización el nombre del o los responsables de dicho órgano. Desde luego, dichos informes deben contener la información correspondiente a los apoyos que les otorgue el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, relativo a la producción de programas de radio y televisión, etc. Igualmente, los gastos relativos a sus actividades específicas como entidades de interés público, tales como gastos en educación y capacitación política, gastos en investigación socioeconómica y política, gastos en tareas editoriales, etcétera.

5. INFORME DE CAMPAÑA

Por lo que toca a los informes de campaña, el párrafo I, inciso b), del artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente:

b) Informes de campaña:

- I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;
- II. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales;
- III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

Cabe aclarar que el reglamento que establece los lineamientos correspondientes, señala que los egresos que deberán ser reportados en los informes de campaña serán los efectuados dentro del período comprendido entre la fecha de registro de los candidatos en la elección de que se trate y hasta la finalización de las campañas electorales.

Debe destacarse que los partidos políticos presentarán tantos informes de campaña como elecciones en las que participen, es decir, un informe por la campaña de su candidato para Presidente de la República; tantos informes como fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa hubiesen registrado; tantos informes como fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa hayan registrado.

En íntima relación con los informes anuales, en cada informe de campaña deberá ser reportado el origen y destino de los recursos utilizados, así como las fuentes de ingreso.

Los partidos políticos deberán contar con los soportes documentales respectivos, así como tener a disposición de la comisión de fiscalización toda la información y documentación adicional que resultara conducente, inclusive, a través de la entrega de dicha documentación a la autoridad electoral o permitiendo el acceso a sus oficinas al personal de la comisión de fiscalización para entregar la documentación respectiva.

6. RÉGIMEN FISCAL

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en los artículos 50, 51 y 52 disposiciones relativas al régimen especial de los partidos políticos, con independencia de lo que al respecto prevén las leyes fiscales, verbigracia: Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Código Fiscal de la Federación, etc., cuyas vinculaciones jurídicas no son materia del presente trabajo.

Ahora bien, la ley electoral establece en los preceptos citados lo siguiente:

Artículo 50

1. Los partidos políticos nacionales no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes:

- a) Los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines;
- b) Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie;
- c) Lo relativo a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y en general para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma, y
- d) Respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Artículo 51

1. El supuesto a que se refiere el artículo anterior, no se aplicará en los siguientes casos:

- a) En el de contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, y
- b) De los impuestos y derechos que establezcan los Estados o los municipios por la prestación de los servicios públicos.

Artículo 52

1. El régimen fiscal a que se refiere el artículo 50 de este Código no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.

Debe destacarse que no obstante que los partidos políticos son personas morales no contribuyentes en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se encuentran sujetos a diversas obligaciones que derivan de dicho ordenamiento. Entre algunas de sus obligaciones de carácter fiscal más relevantes podemos señalar las siguientes:

- Retener y enterar el impuesto sobre la renta por concepto de remuneraciones

por la prestación de un servicio personal subordinado;

- Retener el pago provisional del impuesto sobre la renta sobre pago de honorarios por la prestación de un servicio personal subordinado;
- Inscribir en el Registro Federal de Contribuyentes a quienes reciban pagos por concepto de remuneraciones por la prestación de un servicio personal subordinado;
- Proporcionar constancia de retención a quienes se hagan pagos de honorarios por la prestación de un servicio personal independiente;
- Solicitar, a las personas que contraten para prestar servicios subordinados, las constancias a que se refiere el artículo 83, fracción III de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; y
- Hacer las contribuciones necesarias a los organismos de seguridad social, como lo son el INFONAVIT, SAR o IMSS.

Sin perjuicio de lo anterior, las derivadas de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto sobre Adquisición de Vehículos, las Contribuciones de Mejoras, Impuestos Prediales respecto de sus inmuebles, etcétera.

V. ESTADÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, en el sentido de que los partidos políticos deberán contar en forma equitativa con elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular, en el capítulo de prerrogativas de los partidos políticos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del treinta de diciembre de 1977 se estableció, entre otros principios, que se les diera acceso en forma permanente a la radio y la televisión, que dispusieran de medios adecuados para sus tareas editoriales y que se apoyaran sus actividades destinadas a la obtención del sufragio. No obstante ello, inicialmente sólo se determinó que se entregarían recursos a los partidos para una publicación mensual y otra trimestral, insumos como papel, impresión, distribución y los medios para mantener un cuerpo de redactores. Podrían contar con espacio en las publicaciones de la entonces Comisión Federal Electoral. Durante las campañas

electorales, podían contar con un mínimo de carteles y folletos y en los distritos uninominales se destinaban espacios para colocar propaganda y en las cabeceras de los distritos electorales contaban con un local para celebrar reuniones públicas. Es decir, el financiamiento de los partidos se concretaba a recursos materiales o lo que la doctrina denomina financiamiento indirecto.

El doce de febrero de 1987, se publicó el Código Federal Electoral, estableciéndose por primera vez el otorgamiento de financiamiento público directo a los partidos.

Así, para el trienio 1989–1991²⁶, en virtud de que la elección de 1988 serviría de base para la obtención del financiamiento para los años siguientes, se determinó como financiamiento público lo siguiente:

1. PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1991

PARTIDO	1998	1990	1991	TOTAL
PAN	3´686,516,940	5´529,775,410	9´216,292,350	18´432,584,700
PRI	9´913,785,484	14´870,678,226	24´784,463,710	49´568,927,420
PPS	1´643,948,144	2´465,922,217	4´109,870,360	8´219,740,721
PMS	789,148,680	1´197,223,020	1´995,371,700	3´990,743,400
PFCRN	1´796,179,760	2´694,269,639	4´490,449,400	8´980,898,799
PARM	1323´,920,992	1´985,881,488	3´309,802,480	6´619,604,960
TOTALES	19´162,500,000	28´743,750,000	47,906,250,000	95´812,500,000

Desde luego, las cifras aquí presentadas sufrieron diversos incrementos en virtud de las disposiciones vigentes en aquellos años, así como posteriores reformas a la ley electoral, que inclusive consideraron otros rubros de financiamiento público no contemplados inicialmente.

2. PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1994

El financiamiento público para el trienio 1992–1994²⁷, tomó como base para su determinación un costo mínimo de campaña para diputado de \$77´947,466.00 y de \$165´078,286.00 para una campaña de senador. En tal virtud, el financiamiento por actividades electorales quedó determinado de la siguiente manera:

PARTIDO	1992 (20)%	1993 (30)%	1994 (50)%	SUMA TOTAL
PAN	6´281,919,204	9´422,878,805	15´704,798,010	31´409,596,019
PRI	21´851,253,270	32´776,879,907	54´328,133,177	109´256,266,354

PPS	704,180,218	1'056,270,326	1'760,450,544	3'520,901,088
PMS	2'807,916,082	4'211,874,123	7'019,790,205	14'039,580,410
PFCRN	1'602,173,192	2'403,259,789	4'005,132,980	8'010,865,961
PARM	763,810,773	1'145,716,159	1'909,526,932	3'819,053,864
TOTALES	34'011,252,739	51'016,879,109	85'028,131,848	170'056,263,696

En el mismo sentido que el numeral anterior, las cifras que se presentan sufrieron diversos incrementos durante los años de su aplicación, además de haberse otorgado financiamiento por otros rubros tales como actividades generales, actividades específicas, por subrogación del Estado en las contribuciones de los legisladores, etcétera.

3. PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1997

El financiamiento público para el trienio 1995–1997²⁸, tomó como base para su determinación un costo mínimo de campaña para diputado de N\$ 141,224.00 y de N\$ 271,726.00 para una campaña de senador. En tal virtud, el financiamiento por actividades electorales quedó determinado de la siguiente manera:

PARTIDO	1995 (20)%	1'996 (30)%	1997 (50)%	SUMA TOTAL
PAN	96'546,662.86	19'309,332.57	28'963,998.86	48'273,331.43
PRI	187'986,536.23	37'597,307.25	56'395,960.87	93'993,268.11
PRD	62'552,988.82	12'510,597.76	18'765,896.65	31'276,494.41
PT	10'199,502.09	2'039,900.42	3'059,850.63	5'099,751.04
TOTAL	357'285,690.00	71'457,138.00	107'185,707.01	178'642,844.99

De la misma manera que en los numerales anteriores, las cifras que se presentan sufrieron diversos incrementos durante los años de su aplicación, además de haberse otorgado financiamiento por otros rubros tales como actividades generales, actividades específicas, por subrogación del Estado en las contribuciones de los legisladores, para el desarrollo de los partidos políticos, etcétera.

En cuanto al financiamiento para el año de 1997²⁹, en virtud de las reformas constitucionales y legales de 1996, se establecieron y precisaron los rubros y mecanismos que comprendería la asignación de financiamiento público a los partidos políticos.

En tal virtud y de acuerdo al nuevo procedimiento establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la asignación de financiamiento público lo podemos apreciar en los siguientes cuadros:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO A NIVEL NACIONAL 1997

PARTIDO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTAL
PAN	259'956,828.81	259'956,828.81	7'334,453.45	527'248,111.07
PRI	437'011,758.76	437'011,758.76	18'089,139.75	892'112,657.27
PRD	194'531,523.78	194'531,523.78	2'272,992.90	391'336,040.46
PT	92'994,946.66	92'994,946.66	3'947,624.70	189'937,518.02
PC	* 15'751,920.92	19'689,901.16	2'382,957.21	37'824,779.29
PVEM	* 15'751,920.92	19'689,901.16	2'151,111.94	37'592,934.02
PPS	* 7'875,960.46	9'844,950.58	-----	17'720,911.04
PDM	* 7'875,960.46	9'844,950.58	-----	17'720,911.04
TOTAL	1,031'750,820.77	1,043'564,761.49	36'178,279.50	2,111'93,861.76

* A estos partidos políticos se les otorgó financiamiento sólo por los primeros ocho meses de 1997, dado que así lo establecía la legislación vigente.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA EL DISTRITO FEDERAL 1997

PARTIDO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA	TOTAL
PAN	41'194,239.95	41'194,239.95	82'322,479.90
PRI	56'926,762.98	56'926,762.98	113'853,525.96
PRD	34'358,736.16	34'358,736.16	68'717,472.32
PT	* 14'468,998.47	* 14'468,998.47	28'937,996.94
PVEM	* 14'219,220.37	* 14'219,220.37	28'438,440.74
PC	* 3'223,359.15	* 3'223,359.15	6'446,718.30
PPS	* 1'611,679.57	* 1'611,679.57	3'223,359.14
PDM	* 1'611,679.57	* 1'611,679.57	3'223,359.14
TOTAL	167'614,676.22	167'614,676.22	355'229,352.44

* A estos partidos políticos se les ministró por los primeros ocho meses de 1997, conforme a la legislación vigente.

VI. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS POLÍTICOS EN EL

DERECHO COMPARADO

1. COSTA RICA

En la medida que la teoría liberal, que considera a los partidos como entes de carácter privado, fue reemplazada por la teoría de Hans Kelsen, quien los consideró como órganos indispensables para realizar tareas democráticas; representar a una parte de la opinión pública; formar la representación popular y ayudar a los ciudadanos a convertirse como organización en gobierno, se empezó a manifestar la necesidad de otorgar subsidio estatal a dichos partidos. La primera legislación que lo realizó, la de Costa Rica, lo hizo “Mediante una reforma constitucional, en 1956 se introdujo en el artículo 96 la contribución estatal a los gastos que efectúan los partidos en cada período de propaganda eleccionaria”³⁰. Lo que Costa Rica buscó con el financiamiento público era: aliviar el problema financiero de los partidos y evitar con ello la influencia de los grupos de interés, tanto al interior de los partidos como al del gobierno; además, buscaba garantizar una mayor equidad en la competencia electoral de los partidos.

Esa primera experiencia de financiamiento reconoció “... un sistema mixto de financiamiento de las actividades electorales de los partidos políticos, tanto privado como público, que se concreta en formas directas e indirectas”³¹. Aun y cuando en un principio sólo regulaba los períodos electorales, en una reforma de 1996 se estableció el financiamiento para las actividades permanentes, como la capacitación y la organización política, y cada partido determina de manera independiente que cantidad le destina a cada rubro. La primera modalidad generó un fenómeno muy parecido al que prevalece en Estados Unidos, es decir, partidos que sólo se activan para las campañas electorales. Sobre esto nos dice Luis Alberto Cordero, que provocó que se enfatizara “... una tendencia hacia el electoralismo en los partidos políticos, que se organizaban frente a un proceso electoral para luego volver a desaparecer, quedando solamente las fracciones parlamentarias o la labor del gobierno de turno como única expresión de los partidos en los períodos inter-electorales”³².

En la actualidad, Costa Rica no establece límites en los gastos de campaña pero sí en la contribución estatal que es del 0.19% del Producto Interno Bruto. Sin embargo, el sistema que utiliza Costa Rica para conseguir el dinero para el

financiamiento, además de complicado es de dudosa equidad, ya que se realiza a través de la colocación de bonos de partidos y ello provoca que los gastos sean más elevados puesto que los bonos pagan intereses. Además, los partidos con simpatizantes con más recursos y de mayor trayectoria pueden acaparar la colocación de estos bonos y quedar comprometidos con ciertos grupos de interés, lo cual puede invalidar las justificaciones que dieron origen al sistema de financiamiento público.

Existe la modalidad de financiamiento indirecto, pues “El financiamiento a las actividades parlamentarias de los partidos políticos, la propaganda de las instituciones de gobierno en un año electoral y el uso de las llamadas ‘partidas específicas’ por los legisladores del partido oficialista, se contemplan como modalidades indirectas de financiamiento público”³³. En cuanto al control de los gastos, además de la fiscalización interna, el encargado de realizar dicha supervisión es la Contraloría General de la República.

El financiamiento público no es sustituto del privado y éste se encuentra sometido al principio de publicidad; se establecieron límites a las contribuciones privadas de personas físicas o jurídicas (que no pueden ser mayores de 45 veces el salario base mínimo mensual); se prohibieron las donaciones anónimas y de extranjeros, lo que provocó que se privilegiara la compra de bonos.

2. ALEMANIA

La segunda experiencia del financiamiento público otorgado por un Estado ocurrió en Alemania Federal, país que desde su Constitución de 1949 les otorgó rango constitucional a los partidos, pero a pesar de ello sólo se atrevió a reglamentar la financiación pública de los partidos hasta 1959, aun y cuando:

A partir de 1962 los partidos políticos alemanes comenzaron a recibir subvenciones del Estado para financiar sus actividades ordinarias, si bien con anterioridad, desde 1959, obtenían subvenciones públicas dirigidas a las actividades de educación política. En 1967, y como consecuencia de una sentencia del Tribunal Constitucional, del año anterior, se modificó el sistema de financiación, destinándose las subvenciones en exclusiva a los gastos derivados de las campañas electorales.³⁴

Los constituyentes de Bonn se vieron influidos por la experiencia histórica tanto

propia como la norteamericana, de la cual tomó el modelo para alejarse de la concepción que sería la predominante en el continente europeo, ya que “... habían tenido miedo de que la vida política fuera influida otra vez por donadores poderosos, como había sucedido en la época de la República de Weimar con la industria pesada en el caso del Partido Nacional- Socialista de Hitler”³⁵.

Ya desde la ley tributaria de 1954 se había establecido un privilegio fiscal para los partidos, en el sentido de que donaciones hechas a ellos disminuyeran la cantidad de los impuestos, es decir, eran deducibles de impuestos por ciertas cantidades, ya que eran consideradas como donaciones destinadas al bien común. La medida tomada a mediados de los sesentas por la República Federal Alemana de establecer el financiamiento público de los gastos de campaña, es considerada como la decisión que produjo una independencia marcadamente mayor de los partidos políticos frente al apoyo financiero privado. En la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 1966, se determinó que sólo se debían reembolsar los gastos producidos directamente por la campaña electoral, lo mismo que ocurría en Costa Rica. Fue la resolución que posteriormente dio origen a la Ley de Partidos Políticos de 1967, la cual no alcanzó el consentimiento del más alto Tribunal de Alemania y fue vuelta a publicar el tres de marzo de 1989. De hecho el fallo “...declaró *principalmente inconstitucional* (cursivas en el original) el financiamiento de los partidos como tal y se admitió solamente ‘la restitución de los gastos necesarios de una campaña electoral adecuada’ ”³⁶. En el Tribunal Constitucional se debatió el problema de la financiación de los partidos políticos por parte del Estado, los argumentos que se plantearon fueron básicamente tres, a saber: la garantía de supervivencia de los partidos; la necesidad de que se respete el principio de igualdad de oportunidades; y la conveniencia de evitar prácticas de financiación ilícita y de corrupción.

La legislación alemana buscó crear “...un sistema de compensación económica posterior para los partidos con el objeto de reequilibrar las oportunidades de los partidos con electorados de mayores y menores niveles de renta”³⁷. Para ello, nunca las subvenciones electorales podrían superar los ingresos procedentes de las donaciones privadas y las cuotas de sus afiliados, es decir, como máximo el 50% de sus ingresos:

En una obra que explica el sistema de subsidios otorgados por el gobierno

alemán a los partidos políticos, los autores advierten que las aportaciones de los particulares, ‘encierran el peligro de que los donantes procuren influir en la formación de la voluntad política del respectivo partido o que *especulen con contraprestaciones* (cursivas del autor). En la línea de pensamiento de varios autores, la ley electoral alemana establece que las donaciones que superen los 20 mil marcos han de ser declaradas públicamente’.³⁸

Esta tendencia se revirtió en Alemania cuando un fallo del Tribunal Constitucional, emitido el nueve de abril de 1992, en su segunda directriz señala:

El Tribunal reconoce la facultad constitucional del Estado de otorgar recursos a los partidos para el financiamiento de la actividad que le encarga la ley fundamental en sentido general, abandonando expresamente su jurisprudencia anterior; pero simultáneamente establece límites estrictos de una manera detallada, para evitar que los recursos públicos por su cantidad dispensen a los partidos de la necesidad de esforzarse por el apoyo financiero de sus miembros y ciudadanos seguidores.³⁹

En este sentido, Alemania ha empezado a legislar a favor de una subvención permanente y no sólo para los gastos de campañas electorales de los partidos. Se llegó a la conclusión de que el financiamiento exclusivamente para las campañas corresponde al modelo de los Estados Unidos, donde la primacía está en las elecciones y en cambio en Alemania, como en el resto de Europa, los partidos políticos realizan actividades permanentes con la finalidad de mantenerse en contacto con los ciudadanos y cumplir el mandato constitucional de cooperar en la formación de la voluntad del pueblo.

3. ESPAÑA

España es otro de los países donde el debate por el financiamiento ha estado presente desde el fin de la dictadura de Francisco Franco y durante el proceso de transición democrática que vivió ese país en la década de los setenta. Desde las primeras elecciones generales de junio de 1977, los partidos políticos tuvieron subvenciones del erario español, pues la Constitución Política de España en su artículo 6:

...señala que ‘los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumento fundamental, para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos’.⁴⁰

Esta postura constitucional llevó a las autoridades a otorgar el financiamiento público a los mismos, aun y cuando la postura del Tribunal Constitucional es la de considerar a los partidos políticos de naturaleza jurídica privada y no pública.

Esta situación es explicable porque parte de dos posturas y tesis opuestas en España, que se han manifestado por la no-financiación de los partidos, al responder éstos a intereses privados y la postura contraria, sobre la importancia que aquéllos juegan en la creación del sistema democrático, al ayudar a formar la voluntad de pueblo y la necesidad que tienen de mantenerse independientes de los intereses de ciertos grupos de presión. Así, aun y cuando el tribunal consideró a los partidos como entes de naturaleza privada, la realidad social se impuso al otorgarles rango constitucional a los partidos políticos.

En este sentido y siguiendo la tendencia que favorecía la financiación pública en España, se emitió la Ley Orgánica 3/1987, de dos de julio, de Financiación de los Partidos Políticos, la cual regula lo relativo a la financiación pública. Esta ley la dividió en tres modalidades de subvenciones: subvenciones públicas por gastos electorales; las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales y de las Asambleas Autonómicas, y subvenciones estatales anuales a los partidos.

Con la nueva ley :

...no sólo se mantiene la combinación del doble criterio del número de escaños y número de votos, duplicidad que favorece a unos partidos mayoritarios a los que ya la fórmula electoral potencia a la hora de traducir votos en escaños, sino que, además, se dispone que los dos tercios de la consignación presupuestaria que se ha de repartir en función del número de votos se asignarán a la vista no de todos (**sic**) los sufragios obtenidos por cada partido, sino solamente (**sic**) de los obtenidos en distritos electorales en los que el partido se sitúe por encima de la cota (**sic**) del tres por ciento de los votos válidos. Con ello, como es obvio, los grandes partidos resultan de nuevo favorecidos y los pequeños otra vez perjudicados, sin que sea fácil de explicar la razón en que legítimamente —es decir, desde el punto de vista de la legitimidad democrática— se puede basar tal discriminación.⁴¹

En el caso del llamado financiamiento privado en España, “La legislación española es la única que penaliza esa participación limitando la cuantía de las donaciones que

pueden recibir los partidos, tanto las destinadas a financiar las campañas electorales como las dirigidas a financiar las actividades ordinarias. Las primeras quedan limitadas a un millón de pesetas para una misma persona física o jurídica y en relación a las segundas el límite se sitúa en diez millones de pesetas al año”⁴². Pero, aun y cuando estas limitaciones no existen en otras legislaciones europeas, la particularidad más notable de la ley española se encuentra en el papel dominante que ésta le otorga de forma explícita a la financiación pública. De acuerdo con la ley de Financiación de los Partidos Políticos, las donaciones anuales que puede recibir una formación política no ha de superar el 5% de la cantidad total asignada en el Presupuesto General del Estado para subvencionar a los partidos.

4. ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos prevalece la noción de que los partidos son entidades de carácter privado y por ello, la financiación de los partidos políticos no es un asunto de debate muy importante y la legislación ha corrido en sentido negativo, es decir, creando limitaciones. La primera legislación federal americana que considera una regulación fue aprobada en 1907, y buscaba evitar el financiamiento de las empresas a los candidatos, pero era fácilmente rehuible, ya que las empresas les daban a sus ejecutivos compensaciones y éstos a su vez las entregaban a los partidos a título personal. En 1940, la ley Hatch limitaba a 5,000 dólares las contribuciones personales para un candidato federal; en 1947 prohibía mediante la ley Taft- Harley la donación a los sindicatos, además, una ley fiscal federal fijaba tasas de impuestos progresivas a las contribuciones de más de 3,000 dólares de un solo comité. En la FECA, *The Federal Campaign Act*, junto con la Ley de Ingresos de 1971, se consideró de hecho que el financiamiento de los partidos era un asunto privado, que el financiamiento del gobierno podría ser para las campañas electorales, pero era supletorio del privado y no complementario, por ello, aquellos candidatos que aceptaran dicho financiamiento debían renunciar al financiamiento privado. Este apartado fue derogado y “... se permitieron las aportaciones personales hasta un máximo de 1,000 dólares por persona y 5,000 por cada Comité de Acción Política (*Political Action Committee*), así como un límite superior de 50,000 dólares provenientes del patrimonio particular o familiar del candidato postulado para Presidente o Vicepresidente”⁴³.

Esta figura permite que el financiamiento privado se organice y así la ley de 1907 y

la Taft-Harley pueden ser pasadas por alto, ya que la prohibición de que personas morales no puedan hacer llegar recursos a los candidatos, es saltada cuando un grupo de personas se organizan y dan una donación mayor a 5,000 se convierten en un PAC (por sus siglas en inglés). Ahora los límites para un año son de una donación individual al candidato o su comité por 1,000 dólares, al comité de un partido nacional por año civil es de 20,000 y a cualquier comité político por año civil 5,000, en todo caso, lo más que puede entregar una persona son 25,000 dólares por año civil. Si el ciudadano al dar su donación a un comité político sabe que éste lo destinará a un candidato el límite es de 1,000 dólares. Además, nadie puede hacer una donación a nombre de otra persona, ni donar más de 100 dólares en efectivo. También está prohibida la donación para elecciones federales de: las empresas, las asociaciones laborales, los contratistas del gobierno federal y los ciudadanos extranjeros.

En los Estados Unidos se otorgan estímulos fiscales para que los contribuyentes realicen contribuciones a los candidatos en las campañas o a los partidos, mediante el *Tax-Credit System*, mismo que permite que el contribuyente deduzca una parte de sus obligaciones fiscales, de 50 dólares por persona soltera y de 100 si se trata de un matrimonio. Esto permite que se realicen deducciones en los impuestos de los contribuyentes por las cantidades de las donaciones realizadas. Además del límite fijado en las contribuciones, se prohíbe realizarlas en nombre de otra persona, si provienen de extranjeros, de empleados públicos o cuando se trate de instituciones de crédito. Por ello, los partidos en el ámbito federal tienen la obligación de rendir cuentas.

Existen los llamados desembolsos independientes, es decir, que los comités políticos pueden realizar gastos de propaganda a favor de un candidato o en contra de otro, pero el candidato favorecido no puede dar su consentimiento, ni cooperar, ni ser realizados en función de una petición o sugerencia del candidato. No existen límites en los gastos, pero sí la obligación de dar a conocer el origen de los recursos utilizados.

El estudioso John Bailey, considera que el problema que ellos tienen con el financiamiento no es que sea público o no, sino que:

El problema que hemos padecido en los Estados Unidos es el financiamiento

paralelo, pues si la legislación limita a una persona para financiar directamente a un candidato, muchas veces lo que ésta hace es efectuar una campaña paralela en favor del candidato; es decir, no se otorga el dinero directamente al candidato, en vez de ello se compra tiempo en medios de comunicación o se realiza una serie de actividades que respalden la campaña del partido político o del candidato, lo cual implica que el dinero no sea manejado y gastado directamente por el candidato.⁴⁴

La limitación es imposible, porque en los Estados Unidos es uno de los derechos constitucionales de libertad de expresión. El mismo John Bailey considera que es imposible limitar el financiamiento de las campañas políticas por parte de los actores privados, ya que considera que "... si hay dinero y poder político, es imposible construir una pared que los separe, porque ambos están entrelazados"⁴⁵. Señala además, que lo que es plausible es buscar limitar la corrupción y los abusos del poder político en cuanto al financiamiento. Para ello recomienda el establecimiento de *floors* o pisos que sirvan como límites a los financiamientos.

.

VII. CONCLUSIONES

PRIMERA. Podemos señalar que los partidos políticos, como todo tipo de organización pública o privada, necesariamente requieren de diversos tipos de recursos para la realización de las actividades que les son propias.

SEGUNDA. La prevalencia de los recursos (públicos o privados) de los partidos políticos se determinan en función de la naturaleza jurídica que les haya sido reconocida a dichos institutos políticos.

TERCERA. Resulta fundamental para el electorado el conocer lo más fielmente posible el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, con independencia del origen privado o público de dichos recursos.

CUARTA. En la actualidad, una competencia electoral auténtica implica necesariamente una equidad razonable en los recursos con que cada partido político cuenta para su campaña electoral.

QUINTA. Uno de los problemas fundamentales acerca del financiamiento de los partidos políticos, radica en que se han generado diversas formas de eludir los controles existentes hasta ahora, pues se utilizan mecanismos como el

financiamiento paralelo, financiamiento negro y diversas actividades que resultan casi imposibles de detectar.

SEXTA. Una de las maneras más eficientes para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos consiste –más allá de los registros contables sobre el origen de los recursos–, en el control y tope a los gastos que realizan tales institutos políticos.

SÉPTIMA. Debe considerarse el aspecto del financiamiento público a los partidos políticos dentro de un proyecto nacional que determine las prioridades sociales de cada país, a efecto de que las cantidades que se destinen a ello sean congruentes con tales prioridades.

NOTAS

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, t. I. Ed. Espasa-Calpe, S. A., 20ª ed. Madrid, España, 1984, p. 644.

² PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *Diccionario para Juristas*. Mayo Ediciones, S. de R.L. México, 1981, p. 600.

³ GOLDSTEIN, Mateo. Voz: *Finanzas*, en: *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XII. Ed. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1994, p. 273.

⁴ GIL VALDIVIA, Gerardo. Voz: *Finanzas Públicas*, en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. D-H. Ed. Porrúa, 10ª ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1997, p. 1451.

⁵ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Voz: *Financiamiento de Partidos Políticos*, en: *Diccionario Electoral*. IIDH, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). San José de Costa Rica, 1988, p. 303.

⁶ NAVAS, Xiomara. *La financiación electoral: subvenciones y gastos*, en: NOHLEN, Dieter *et al.* Compiladores. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE y FCE. México, 1999, p. 455.

⁷ DE CABO DE LA VEGA, Antonio. *El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales. No. 152. México, 1994, p. 105.

⁸ DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Ed. Fondo de Cultura Económica, decimoquinta reimpresión. México, 1996, p. 93.

⁹ *Ibid.*, p. 96.

¹⁰ *Ibid.*, p. 451.

¹¹ BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. *El financiamiento de los partidos políticos en México, en la reforma de 1993*, en: PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán *et al.* Coordinadores. *La Voz de los Votos: Un análisis crítico de las Elecciones de 1994*. Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor. México, 1995, p. 39.

¹² *Ibid.*

¹³ CORTÉS, Cecilia. Voz: *Financiamiento de Partidos Políticos*, en: *Diccionario Electoral*. IIDH, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). San José de Costa Rica, 1988, p. 320.

¹⁴ COTARELO, Ramón. *Partidos Políticos y Democracia*, en: *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales. No. 26. México, 1993, p. 30.

¹⁵ MIRÓN LINCE, Rosa María y Karla VALVERDE VIESCA. *Partidos Políticos, Financiamiento y Reforma*, en: MIRÓN LINCE, Rosa María y Leonardo VALDÉS. Coordinadores. *Partidos y Elecciones*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM e IFE. México, 1996, p. 321.

¹⁶ COTARELO, Ramón. *Op. Cit.*, p. 24.

¹⁷ MIRÓN LINCE, Rosa María y Karla VALVERDE VIESCA. *Op. Cit.*, p. 320.

¹⁸ *Ibid.*, p. 321.

¹⁹ HINOJOSA, Óscar. *Partidos Políticos. Financiamiento público, privado y secreto*, en: ALCOCER, Jorge y Rodrigo MORALES, Coordinadores, *La Organización de las Elecciones: Problemas y Proyectos de Solución*. Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor. México, 1994, pp. 101 y 102.

²⁰ *Ibid.*, p. 103.

²¹ MIRÓN LINCE, Rosa María y Karla VALVERDE VIESCA. *Op. Cit.*, p. 311.

²² MIRÓN LINCE, Rosa María y Karla VALVERDE VIESCA. *Op. Cit.*, p. 313.

²³ Las cifras que se presentan fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del día 3 de febrero de 1999.

²⁴ Las cifras que se presentan se tomaron de la Memoria del Proceso Electoral Federal 1997, publicada por el Instituto Federal Electoral en 1998, p.184.

* **Nota del editor:** A estos partidos políticos se les otorgó financiamiento sólo por los primeros ocho meses de 1997, dado que así lo establecía la legislación vigente.

²⁵ MIRÓN LINCE, Rosa María y Karla VALVERDE VIESCA. **Op. Cit. Supra**, nota 15, p. 312.

* **Nota del editor:** El día trece de diciembre de 1999 se publicó en el **Diario Oficial de la Federación**, el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de fecha treinta de noviembre de ese mismo año, mediante el cual determinó el tope a los gastos de campaña para la elección federal del año 2000, actualizando el costo mínimo de campaña con base en el índice nacional de precios al consumidor, determinado por el Banco de México, que fue del 10.22%, dando como resultado la cantidad de \$295,494.91, la cual se multiplicó por 2.5, resultando \$738,737.27, y ésta, a su vez, fue multiplicada por 300 distritos, obteniéndose la cantidad de \$221'621,182.50; esta cifra se dividió entre 73, por considerar que serían los días que duraría la campaña para diputados de mayoría relativa, estimando que esta campaña iniciaría el diecisiete de abril y concluiría el veintiocho de junio, de lo que se obtuvo la cantidad de \$3'035,906.60, cifra que multiplicada por los 162 días que dura la campaña electoral de Presidente, en virtud de que iniciaría el diecinueve de abril y concluiría el veintiocho de junio, arrojó un total de \$491'816,870.75, cantidad que constituye el tope máximo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

* **Nota del editor:** En el **Diario Oficial de la Federación** del trece de diciembre de 1999, se publicó el acuerdo de fecha treinta de noviembre del mismo año, mediante el cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó el tope a los gastos de campaña de la elección de diputados de mayoría relativa, actualizando, al mes de octubre de ese mismo año, el costo mínimo de campaña, incrementándolo con el índice nacional de precios al consumidor determinado por el Banco de México, que fue del 10.22%, dando como resultado la cantidad de \$295,494.91, multiplicando ésta por 2.5, obteniéndose un total de \$738,737.27, que representa el límite de gastos a erogar por el partido político o coalición en un distrito electoral.

* **Nota del editor:** En el **Diario Oficial de la Federación** del trece de diciembre de 1999, se publicó el acuerdo de fecha treinta de noviembre del mismo año, mediante el cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó el tope a los gastos de campaña de la elección de senadores de mayoría relativa, actualizado al mes de octubre de ese año, el costo mínimo de campaña, incrementándolo con el índice nacional de precios al consumidor determinado por el Banco de México, que fue del 10.22%, dando como resultado la cantidad de \$597,314.17, que multiplicada por 2.5 da como resultado la cantidad de \$1'493,285.42, la cual debe multiplicarse por el número de distritos que comprende la entidad de que se trate, tomando en consideración que el número máximo será de veinte.

²⁶ Las cifras que se presentan se tomaron de las **Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991**, en: **Partidos Políticos**, t. III, vol. 1, publicadas por el Instituto Federal Electoral en 1993, pp. 27 y sgts.

²⁷ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. **Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991**. **Partidos Políticos**, t. III, vol. 1. México, 1993, pp. 31 y sgts.

²⁸ Las cifras que se presentan fueron publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** del día 6 de febrero de 1995.

²⁹ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. **Memorias del Proceso Electoral Federal de 1997**. México, 1998, p. 184.

³⁰ CORDERO, Luis Alberto. **La Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos: Un asunto de conciencia crítica**, en: **III Congreso Internacional de Derecho Electoral**. (6 de octubre de 1998), p. 3, en: <http://www.trife.gob.mx/congreso/cordero.html>

³¹ **Ibid.**, p. 2.

³² **Ibid.**, p. 4.

³³ **Ibid.**, p. 5.

³⁴ CASTILLO, Pilar del. **Financiación de los Partidos Políticos: La Reforma Necesaria**, en: GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. Coordinador. **Derecho de Partidos**. Ed. Espasa Calpe, S.A. España, 1992, p. 152.

³⁵ HORN, Hans Rudolf. **Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos indicadas por el antagonismo entre legislación y jurisdicción**, en: **Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos**. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales. No. 26. México, 1993, p. 65.

³⁶ **Ibid.**

³⁷ **Loc. Cit.**

³⁸ HINOJOSA, Óscar. **Op Cit. Supra**, nota 19, p. 114.

³⁹ HORN, Hans Rudolf. **Op. Cit.**, pp. 67 y 68.

⁴⁰ MARÍN LEIVA, D. Félix. **Financiamiento y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en España**, en: **III Congreso Internacional del Derecho Electoral**. (6 de octubre de 1998), p. 1, en: <http://www.trife.org.mex/congreso/marin.html>

⁴¹ **Ibid.**, pp. 198 y 199.

⁴² CASTILLO, Pilar del. **Op. Cit.**, p. 157.

⁴³ BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. **Op. Cit. Supra**, nota 11, p. 45.

⁴⁴ BAILEY, John. **Perspectivas comparadas del financiamiento de las campañas y democratización**, en: **Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos**. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales. No. 26. México, 1993, p. 17.

⁴⁵ **Ibid.**, p. 16.