



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN
NICOLÁS DE HIDALGO**



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CON OPCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

**“LA FALTA DE TRASPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO DEBILITA LA DEMOCRACIA”**

TÉSIS

**PARA LA OBTENCIÓN DE GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO CON OPCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

PRESENTA:

LIC. ALEJANDRA SUSANA SIERRA LÓPEZ.

**ASESOR: DOCTOR EN CIENCIA SOCIAL CON ESPECIALIDAD EN
SOCIOLOGÍA HÉCTOR CHÁVEZ GUTIÉRREZ**

**CO-ASESOR: MAESTRA EN CIENCIAS EN COMERCIO EXTERIOR PRISCILA
ORTEGA GÓMEZ**

MORELIA, MICHOACÁN, FEBRERO DE 2016

INDICE

RESUMEN	I
ABSTRACT	II
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO I	
EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU DESARROLLO HISTÓRICO	
1. Un panorama general.	1
2. Relación entre financiamiento público y resultado de las contendidas electorales.	18
3. El financiamiento de los partidos políticos en América Latina	28
4. El financiamiento de los partidos políticos en México.	30
CAPÍTULO II	
EL FINANCIAMIENTO Y SUS ELEMENTOS	
1. Democracia, un término necesario.	34
2. La competencia electoral.	40
3. Definiendo el sistema de financiamiento.	42
4. Marco jurídico del financiamiento público de los partidos políticos nacionales de México.	48
5. Pros y contras del financiamiento público.	52
6. Buenas prácticas.	56
CAPÍTULO III	
UNA METODOLOGÍA ESPECIAL	60
CAPÍTULO IV	
RESULTADOS	76
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	95
REFERENCIAS	101
ANEXOS	i

LA FALTA DE TRASPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO DEBILITA LA DEMOCRACIA

Resumen:

El financiamiento de los partidos políticos y las campañas políticas es uno de los principales puntos de debate con respecto a los problemas que presentan los gobiernos democráticos, pues la política se construye en torno a ideales, proyectos y personas, pero requiere también de recursos que la sustenten en su funcionamiento real.

Los problemas con respecto a las actividades electorales son muchos, atendiendo al financiamiento de partidos políticos y campañas electorales podemos visualizar: el financiamiento ilícito, la distribución inequitativa de los recursos económicos entre los partidos políticos, la falsedad de los reportes presentados por los actores políticos a las autoridades fiscalizadoras y la poca capacidad sancionadora de los órganos electorales.

El objetivo primordial del presente trabajo será conocer en números el nivel en que se encuentran la legislación y la práctica en materia de transparencia en la fiscalización de la política mexicana para determinar en qué aspectos debe ser adaptada la ley para propiciar mejores prácticas en materia electoral que proporcionen una democracia mejor consolidada.

La cuantificación se hace a través de un sistema de operaciones aritméticas, con cuyo resultado se hace un análisis cualitativo del nivel de transparencia existente en nuestro país.

El estudio revela que nuestra legislación cuenta con casi todos los estándares internacionales establecidos para el transparente financiamiento de los partidos políticos y las campañas. Hacen falta ajustes legales, el principal cambio debe ser en la práctica real, pues la actuación de los partidos políticos en reportar sus actividades respecto a la obtención, manejo y destino de los recursos es poco confiable, es por eso que en el último proceso electoral presidencial, las sanciones aplicaron a todos los partidos políticos, sin excepción.

Palabras clave: financiamiento, electoral, fiscalización, transparencia, Política

THE WEAKNESS OF MEXICAN DEMOCRACY IS A RESULT OF ITS LACK OF TRANSPARENCY

Abstract:

The political parties and electoral campaigns financing of political parties and political campaigns is one of the main discussion points regarding to the problems posed by democratic governments, because politics is built around ideals, projects, people, also requires resources to support it in actual operation.

The problem regarding to electoral activities are many, but attending to the financing of political parties and electoral campaigns can visualize: the illicit financing, the inequitable distribution of economic resources among political parties, the falsity of the reports submitted by political actors the supervisory authorities and little sanctioning capacity of the electoral bodies.

The primary objective of this work will be found on index numbers the level at which, as practice transparency in monitoring political actors in Mexico are both legislation to determine which aspects must be adapted the law to promote best electoral practices that provide better consolidated democracy.

Quantification is done through a system of arithmetic operations that it results in a number that serves to make a qualitative analysis of the level of transparency in our country.

The study reveals that our legislation has almost all international standards established for the transparent funding of political parties and campaigns. Although it takes legal adjustments, the main change must be in actual practice, because the performance of political parties to report their activities regarding the collection, management and use of resources is unreliable, for that reason in the last presidential elections, sanctions was applied to all political parties, without exception.

INTRODUCCIÓN

El financiamiento de los partidos políticos y las campañas se ha convertido en uno de los puntos focales de debate con respecto a los problemas que presentan los gobiernos democráticos, pues la política se construye en torno a ideales, proyectos y personas, pero también requiere, necesariamente, de recursos para solidificar partidos políticos competitivos y organizar campañas electorales.

En este tenor, el uso del término dinero en el ámbito político se refiere a todos los aportes que se hacen para satisfacer las demandas materiales de los partidos políticos y las campañas electorales, tales como el uso de bienes y servicios de forma gratuita, préstamos y cualquier otra forma de aportación.

El camino del cambio político en México ha alcanzado un sinnúmero de matices durante su historia, lo que nos ha llevado a integrar un sistema electoral cada vez más competitivo en el que la pluralidad y la multiculturalidad son representados con mejor claridad, creando un sistema de partidos sumamente complejo.

Dos factores han sido de fundamental importancia en el desarrollo de nuestra democracia electoral: el primero es la creación de un organismo autónomo, lo que se alcanzó con la formación del Instituto Federal Electoral en el año 1990, el segundo, al cual dedicaremos este documento, es el relativo a la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, que evaluaremos para determinar si México cuenta con una democracia en la que la transparencia del uso de los recursos es adecuada o requiere alguna regulación adicional que la consolide.

Hay que señalar que el dinero en la política, por sí mismo, no es malo, pues para el desarrollo de las campañas políticas son muy importantes los recursos, por esto, hay una gran cantidad de legislación y prácticas administrativas que regulan el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, desde la garantía de acceso a fondos públicos, restricciones para el uso de recursos públicos, prohibición de fuentes de financiamiento o cuestiones tendientes a la transparencia en el financiamiento de los partidos.

Las problemáticas con respecto a estas actividades son muchas, pero atendiendo al financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, se puede visualizar desde los siguientes aspectos:

1. El financiamiento ilícito.
2. La inequidad entre la distribución de los recursos económicos entre los partidos políticos.
3. Los informes falsos que los actores políticos presentan del financiamiento público.
4. La baja capacidad con que cuentan los órganos electorales para monitorear y sancionar las conductas relacionadas al flujo de los recursos de los partidos y campañas.

Hacer una análisis de las fuentes de financiamiento con que cuentan los partido en los sistemas políticos nos permitirá confrontar los niveles de democracia alcanzados por México para determinar cuál es el paso que este país debe dar con respecto al sistema de financiamiento que actualmente se utiliza y las normas regulatorias que rijan el mismo con el fin de consolidar una democracia más transparente y equitativa en el ámbito de lo político.

La presente investigación pretende hacer una revisión sobre estas problemáticas con respecto al marco jurídico mexicano, pues esto nos permitirá dilucidar si la legislación vigente asegura que las actividades económicas desarrolladas en el marco del financiamiento de los partidos políticos son las óptimas en el aseguramiento de la competencia electoral.

De esta manera, sobre esta línea podemos considerar como punto de partida la siguiente hipótesis:

El financiamiento de los partidos políticos en México se encuentra inmerso en un espectro oscuro, que es la falta de claridad en la obtención, manejo y destino de los recursos que se aportan para su vida diaria y tiempos de campaña. Si los recursos son regulados por la ley de forma exhaustiva brindando certeza a la ciudadanía y garantizando la autonomía e independencia a los órganos electorales se creará un círculo virtuoso de buenas prácticas sociales e institucionales que den transparencia al financiamiento de la política.

Para entender un poco mejor el sistema de financiamiento de los partidos políticos en México, en primer lugar se define lo que es el financiamiento y las formas como se puede obtener, para después hacer un recorrido histórico por la regulación jurídica de este aspecto en las entidades políticas latinoamericanas para, finalmente, determinar si se encuentra un motivo de fondo real para la existencia de este supuesto o debe desaparecer para regir a los partidos políticos, en cuanto a su financiamiento, sin la necesidad, aparentemente intrínseca de aportarles fondos públicos.

Un punto primordial es analizar las características del sistema de financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en Latinoamérica y más específicamente en México, así como la tendencia de las reformas legales para determinar qué es lo más adecuado para la consolidación de la democracia que ha venido creciendo en los últimos años.

Algunos obstáculos que se presentaron en el presente trabajo, pues por su propia naturaleza, existe información que fue de imposible obtención, algunas fuentes a través de las cuales se obtienen los recursos políticos son de índole diversa a la que marca el cuadro legal y reglamentario. Hay variables que son desconocidas como el dinero proveniente de fuentes internacionales, fundaciones políticas, particulares con intereses, fondos secretos e influencia de los grupos de presión. Un factor determinante para la obtención de información fue la falsa o nula rendición de cuentas y el bajo nivel de transparencia en la cultura latinoamericana, principalmente en el caso fundamental que nos ocupa, que es México.

De tal manera que los montos correctos de cuánto se gasta en la política partidaria y los procesos electorales, así como el origen real de esos recursos, son interrogantes que sólo cuentan con la capacidad de obtener inciertas respuestas, que, al ser las únicas cuantificables y calificables, serán las utilizadas en el presente.

Así pues se concibe este trabajo como un proyecto que actualiza el trabajo realizado por organismos como Transparencia Internacional y Carter Center para la determinación del nivel de transparencia política que ha alcanzado nuestro país,

dando luz en el ámbito legal y práctico para aportar recomendaciones que puedan ser aplicadas para fortalecer la democracia que nuestro gobierno ha buscado por tantos años y que nuestra sociedad anhela. La innovación en este trabajo de investigación es el uso de indicadores que, a través de número definidos son capaces de mostrar el desarrollo obtenido. Los partidos políticos podrán tomar estos resultados para entender que todas sus acciones son medibles en términos reales y descubrir, a través de los resultados cuál será el punto en el cual deben reforzar el proceso fiscalizador para tener mayor credibilidad social.

Para conocer el desarrollo de los partidos políticos y el financiamiento de los mismos, el primer capítulo será centrado a la recopilación de información histórica para tener un panorama más amplio sobre los matices que ha ido tomando este tópico. Sabremos así, que las normas de financiamiento vieron la luz por primera vez en 1883 en la Gran Bretaña. También entenderemos cómo pasamos en el siglo XIX por un periodo de caudillismo exacerbado, para caminar a una tendencia democrática que nos guía hasta la actualidad.

Durante este camino hacia la democracia, parece que lo más complicado ha sido construir una institucionalidad capaz de darle legitimidad.¹ Aun así iniciamos en México con un periodo en el cual surgen diversos partidos que tratan de atomizar el espectro de oportunidades. La diversidad no fue suficiente para volver competitivos a todos estos grupos políticos, fue ardua la tarea, pero llegada la “tercera ola democratizadora” de Huntington los partidos políticos y su financiamiento se ponen al centro del debate.

En este debate, uno de los puntos más importantes es el dinero, pues se ha visto que se infiltran fuentes ilegales al financiamiento de partidos y campañas y que los procesos electorales se encuentran inmersos en un alto índice de corrupción.²

¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 13 y ss.

² Giner Steven y Zovatto Daniel, *El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, Compañía ABC Ediciones del Sur S.A., octubre 2004 disponible en web: <http://www.idea.int>, p. 10.

Se dice que México tiene la democracia más cara del mundo.³

De esta forma, entramos al estudio de las últimas reformas en materia de financiamiento de los partidos políticos en nuestro país, para ver cómo pasan de una laxitud extrema, hasta la actual regulación que, después de muchas reformas, cuenta con amplio espectro de derechos, obligaciones y sanciones para todos los actores políticos.

También daremos una vista general a los efectos que el financiamiento público tiene en las contiendas electorales en el que notaremos que el gasto que, de inicio parece exorbitante, es necesario, pues el funcionamiento de toda la maquinaria electoral y el sostenimiento de una base presupuestal mínima para todos los competidores requiere de esa inversión.

En el segundo capítulo analizamos un término que parece de no fácil entendimiento para el ciudadano común, que es la democracia, hay que entender que no hablamos del término Democracia de la antigüedad en que su origen etimológico nos dice que es el poder del pueblo y para el pueblo, con la cual nadie entendemos nada.

Hablamos de un término real, más humano y de mayor alcance, de la Democracia en el sentido que Robert Dahl nos aporta en la que los funcionarios son electos periódicamente y cuentan con el control de las decisiones políticas que su cargo amerita, en que el voto es lo más universal posible, en donde la postulación a candidatos es libre, las fuentes de información son diversas y los ciudadanos tienen derecho de crear organizaciones políticas.

Para esta democracia es sumamente importante la competencia electoral, pues se convierte en la base que le da sustento, una democracia en donde los partidos políticos y candidatos no tienen oportunidad para competir entre sí para obtener un puesto de elección popular, es una democracia fallida e inexistente.

Pero no basta con que existan competidores, los competidores deben tener posibilidad real de entrar a la contienda, para ello, las democracias incipientes

³ Manzanares Morales, Rodrigo, *El costo de la democracia elementos para una revisión integral*, México, IFE, 2012, colección Cuadernos para el debate proceso electoral federal 2011-2012.

deben aportar recursos, pues la democracia cuesta y ese costo se ve solventado por dos vías:

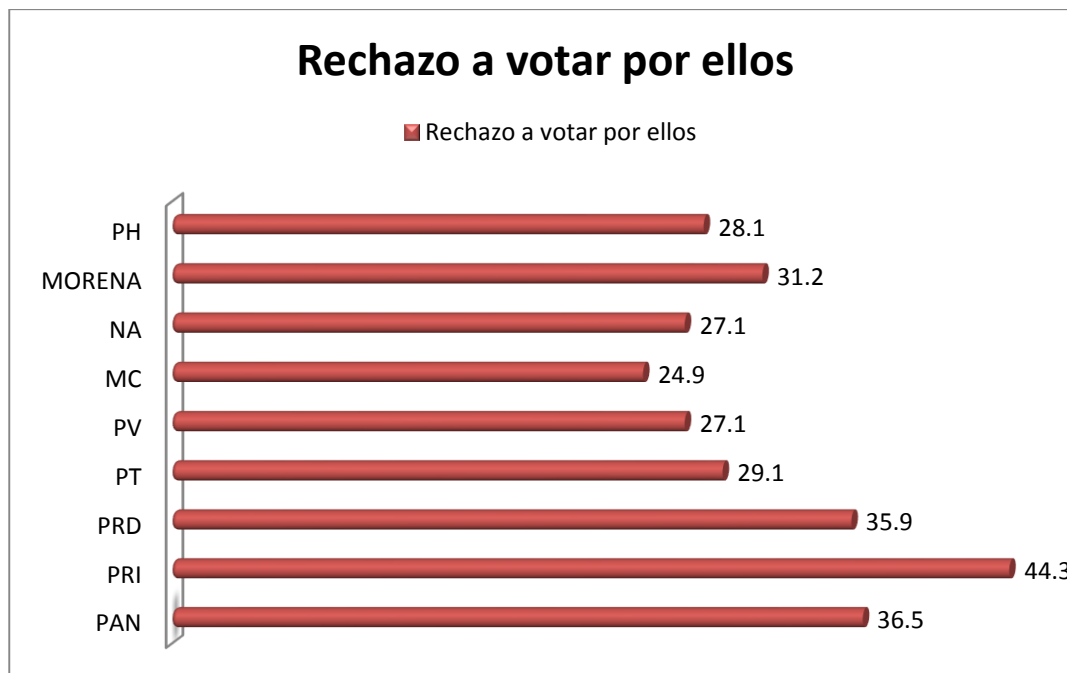
Una es el financiamiento privado, que en México es minoritario por ley y determinado en una cantidad extremadamente pequeña, y que es aquel que proviene de particulares que aportan su capital a los partidos políticos o candidatos.

La otra vía es el financiamiento público, que proviene del Estado y en México es el más relevante para el mantenimiento de la maquinaria electoral. Este puede ser directo cuando es en dinero o indirecto cuando se otorga en especie.

Nuestro marco jurídico determina que los partidos políticos son entidades de interés público y es por ello que les brinda la capacidad de obtener financiamiento, primordialmente, público. De esta forma el suelo se raza para todos los competidores con la posibilidad de realizar una campaña electoral que los haga entrar al juego político y tener opción de ganar. Las leyes reglamentarias aseguran que el funcionamiento de los partidos políticos y candidatos se apegue a lineamientos estrictos en los que se determina la forma en que el financiamiento debe ser obtenido, utilizado y reportado.

Hay voces a favor y en contra, del financiamiento a los partidos políticos, pero siempre dependerá del lado de la barrera en el que la persona se encuentre parada para que vea el asunto como positivo o negativo. Si bien es cierto que el financiamiento público puede alejar a los candidatos del electorado, también es cierto que la falta de este puede impedir que los ciudadanos conozcan de manera adecuada las opciones que se tienen para elegir. Más adelante podremos ver la opinión de algunos expertos pero también podemos ver la percepción social, entendiendo que la finalidad del financiamiento es que los partidos políticos generen en la sociedad la idea de que votar por ellos es lo mejor, tomamos como base una encuesta que realizó la empresa encuestadora Mitofsky en 2015, en la cual encuestaron a mil mexicanos mayores de 18 años y con credencial para votar vigente para que calificaran la imagen de los siete partidos que actualmente cuentan con registro nacional.

Gráfica 1. Rechazo de la sociedad a votar por los partidos políticos.



El capítulo III nos sirve para delimitar el método, pues si bien la base es tomada de un método establecido anteriormente para determinar el índice de transparencia en el financiamiento otorgado a los partidos políticos en 8 países de centro y Sudamérica, al cual se le llama Crinis y que significa dar luz, tomo su diseño, el cual he adaptado para el caso particular de México y los medios de posible obtención para este estudio. La finalidad del proyecto Crinis es determinar el nivel de transparencia de los países en los que es aplicado para poder hacer recomendaciones de buenas prácticas al respecto.

En el caso México, nos servirá para identificar, precisamente eso, que tan transparente es la rendición de cuentas de los partidos políticos y candidatos con respecto al financiamiento para saber, con respecto a estándares internacionales establecidos por organismos como Transparencia Internacional, para conocer los niveles de transparencia que se manejan actualmente con respecto a este tema en nuestro país.

CAPÍTULO I

EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU DESARROLLO HISTÓRICO

1. Un panorama general

Atendiendo a que la política contiene una relación necesaria con el surgimiento de los grupos sociales y que la relación entre dinero y política es tan lejana que no habrá memoria que alcance a recordar su nacimiento, hacemos énfasis a que hay otros mecanismos que sí son de posible alcance para la memoria por contenerse en la historia formal.

Así pues, sepamos, que la primera norma dictada con respecto al financiamiento político, vio su cuna en la Gran Bretaña de 1883.⁴

A partir de 1978 empieza en Portugal, un proceso de transformación política que Huntington (1994)⁵ denomina “Tercera ola democratizadora”, la cual se traslada a España y Sudamérica para seguir su paso hacia Europa del Este. La situación inició el cambio de las reglas del juego político que garantizó procesos electorales más competitivos en los que se eligen las autoridades de gobierno.

Consecuencia directa de la competitividad electoral fue la apertura del sistema a más actores políticos. Muchos países americanos empiezan a celebrar elecciones populares y garantizar el acceso de más partidos políticos en la competencia electoral. Así se requirió de la creación de instituciones democráticas inexistentes o desaparecidas anteriormente y que planteaban retos importantes, principalmente en los países que, como México, se encontraban inmersas en un

⁴ Lujambio, Alonso, *Dinero y Contienda político-electoral*, Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral, México, 2003 p. 321.

⁵ Huntington, Samuel, *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*, México, Paidós, 1994, cap. 1.

proceso de alta polarización social y económica resultado de los conflictos armados previos.

La regla en el siglo XIX en América Latina fueron las dictaduras de caudillos, aunque las constituciones habían establecido la existencia de sistemas presidenciales electorales, en la práctica, todo se decidía a través de las armas. A finales del siglo se establecen algunas competencias entre partidos oligárquicos, aunque sólo tuvo importancia cuando el Derecho Electoral comienza por restringir el fraude electoral. Ya entrado el siglo XX, algunos países como Argentina, Chile y Uruguay establecen formas democráticas de gobierno, seguidas por algunos otros. La democracia perdura durante décadas en estados como Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, desde 1958. Otros como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú, alternaban entre formas autoritarias y democráticas. En América central, el Caribe de habla hispana y Paraguay la democracia no se estableció. Durante los sesenta y setenta se agregan regímenes militares en Brasil (1973), Argentina (1966, 1976), Perú (1968), Ecuador (1972), Chile (1973) y Uruguay (1973).⁶

Al parecer, lo más complejo ha sido construir una institucionalidad que sea capaz de legitimar y garantizar a través del tiempo las reglas de la democracia como la única opción para la vida política.⁷ En la tabla 1 de los anexos se puede encontrar un compilado en el que se muestra 111 países, de los cuales el 64% de ellos cuenta con alguna institución reguladora del financiamiento a los partidos políticos.⁸

Al darse el proceso de cambio democratizador en los países de América Latina, sucedió que el número de partidos políticos aumentó. En México, durante los periodos previos, se dio la existencia de muchas expresiones políticas y partidos regionales que no eran reconocidos por la legislación, ni por el Estado, pero que, al inscribirse el país en este proceso, entraron a ser parte de la agenda

⁶ Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 13 y ss.

⁷ Gutiérrez, Pablo, Zovatto, Daniel, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2011, pp. XV y ss.

⁸ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales en el mundo: datos comparativos*, Cámara de Diputados, México 2004, pp. 14 – 17.

de discusión y en el debate político se incluyeron cuestiones como el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Siendo el desarrollo, según nos explica el tribunal electoral del poder judicial de la federación⁹ de la siguiente manera:

- 1908: surgen diversos partidos como el Partido Nacional Anti-reeleccionista, dirigido por Francisco I. Madero, con aspiraciones para la elección presidencial de 1910. Ninguna Constitución existente a la fecha hablaban de partidos políticos, por lo que la elección resultó en la reelección de Díaz y la división del Partido Anti-reeleccionista en varios grupos. La caída de Díaz origina elecciones en las que participan:

- Partido Popular Evolucionista.
- Partido Liberal Radical.
- Partido Católico Nacional.
- Partido Liberal Puro.
- Partido Constitucional Progresista. Este partido resultó vencedor con Francisco I Madero y el 19 de diciembre de 1911 se promulga la Ley Electoral que por primera vez regula a los partidos políticos, con requisitos para su integración. Surgen muchos partidos locales y regionales provocando una fragmentación política amplia.

A partir de aquí, el régimen jurídico de los partidos políticos en México se divide en cinco etapas:

1. De 1911 a 1945: formación del sistema de partidos. En 1917 se establece que ningún partido debe tener denominación o nombre religioso, ni formarse en favor de individuos, raza o creencia. Se permiten las candidaturas independientes.

2. De 1946 a 1963: se crea el primer órgano federal que se encarga de organizar las elecciones federales, la Comisión Federal de

⁹ Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Partidos políticos*, México, Distrito Federal, marzo de 2011, pp. 22 y ss.

Vigilancia Electoral (CFVE) en el que los partidos estaban representados. Se reconocen solo los partidos con carácter nacional. Se cancelan las candidaturas independientes.

3. De 1963 a 1977: surgen los Diputados de Partido. disminuye la edad para votar de 21 a 18 años. Se Crea la Comisión Federal Electoral (CFE) sustituyendo a la CFVE. Los partidos políticos pueden acceder a Radio y Televisión para sus campañas.

4. De 1977 a 1996: se reconoce en la constitución a los partidos como entidades de interés público. Se les da derecho a coaligarse, fusionarse, formar fuentes, participar en elecciones estatales y municipales, y a integrar órganos electorales. Se les da acceso permanente a Radio y Televisión. Se incrementa el número de diputados de representación proporcional, se elimina el registro condicionado y se limitan las curules plurinominales al partido mayoritario. En 1990 es creado el Instituto Federal Electoral (IFE).

5. De 1996 a 2008: se da plena autonomía al IFE y se ciudadaniza. Se elimina el registro condicionado y se elimina la cláusula de gobernabilidad.¹⁰

Una relación subyacente que se ha convertido hoy en tema de inmediata atención y discusión cuando se habla de asuntos políticos es la relación entre dinero y democracia, pues la formación de cuadros partidistas y los gastos de campaña electoral han visto incrementados sus costos, aunado a que la publicidad electoral se ha vuelto un asunto mediático y no cara a cara como era anteriormente, lo que ha acrecentado los gastos en publicidad electoral.¹¹

A nivel global, existen grandes interrogantes con respecto a la financiación de los partidos políticos como son:

¿La democracia es un costo que debe asumir el gobierno de cada país?

¹⁰ Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Partidos políticos: manual del participante*, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, marzo de 2011, p. 55.

¹¹ Gutiérrez, Pablo, Zovatto, Daniel, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, IDEA/OEA/UNAM, México, 2011, pp. XV y ss.

¿Son los partidos políticos la vía para obtener la democracia y por ello deben subsidiarse los partidos y sus candidatos?

¿Los ingresos de los partidos políticos, así como sus gastos, en general y de campaña para sus candidatos deben limitarse?

De ser así, ¿quién, cuándo y cómo debe hacerlo?

Es por esto que se considera necesario el estudio del financiamiento público a los partidos políticos para entender las ventajas y desventajas del sistema de financiamiento a los partidos políticos.

Aunque tomaremos estas preguntas para la identificación de información en el desarrollo del presente trabajo, no está nuestra finalidad primordial, sino conocer el nivel de transparencia en el que se encuentra nuestro financiamiento.

Los países de América Latina tienen diversas características, basados en cifras establecidas por organismos internacionales como el Instituto Internacional por la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA International, por sus siglas en inglés), que es una “organización intergubernamental que tiene como objetivo apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.”¹²

Haciendo uso del método dialéctico se hace un estudio comparativo entre la norma establecida y la realidad imperante, teniendo como base el método de la construcción jurídica se toman en cuenta las instituciones políticas y sociales que forman parte en la construcción de la democracia para hacer un estudio sistemático de los resultados que la inyección de capital público ha aportado a la instauración de las democracias latinoamericanas, esto nos permitirá entender si es adecuado o no, este tipo de financiamiento.

Recolectando datos de diversas instituciones, como ya se dijo, principalmente de IDEA internacional, se tomarán las mediciones hechas por estas para determinar de manera cuantificada el modo en que determinadas variables influyen en el desarrollo de la política Latinoamericana, específicamente, en la aportación de capital público.

En un análisis de los sistemas de financiamiento político en 18 países de América Latina, 14 países del Caribe, Estados Unidos y Canadá, IDEA

¹² <http://www.idea.int> 25 julio 2014.

International, en conjunto con la Organización de Estados Americanos (OEA), realizado en 2004, publican “De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina” en el que concluyen que “...el dinero es necesario en la política pero debe ser supervisado y sometido a controles... y que... la reforma de los mecanismos de financiamiento político es ineludible, pero debe darse gradualmente, por aproximaciones sucesivas, a fin de ir mejorando el sistema de financiamiento y avanzar progresivamente hacia una mayor transparencia y efectividad en el uso de los fondos, tanto de origen público como privado.”¹³

Los países van haciendo ajustes a sus legislaciones de acuerdo con sus necesidades, cultura e historia, es por ello que el nivel de progreso democrático se encuentra en distintos niveles, dependiendo del país de que se trate, sin embargo, el estudio de diversos procesos ayuda a la determinación de aquellas características que ayudan a los países a ser más democráticos y transparentes.

El presente estudio está destinado a ayudar en el proceso democrático que no deja de construirse en México, si bien es cierto que se dan pasos, tanto grandes como pequeños, en cada reforma de nuestro sistema electoral, también es cierto que la necesidad de hacerlo mejor nunca se termina, es por ello que un poco de luz con respecto a nuestro estatus fiscalizador nos mostrará una idea general de nuestro nivel democrático en México.

Se dice que la participación de los partidos políticos ha sido fundamental en la construcción de la democracia, pues el avance en el continente americano ha sido de gran ayuda para el aseguramiento de las libertades civiles y políticas. Un enorme reto para la democracia es fortalecer a los partidos políticos para que sean verdaderos representantes de los intereses ciudadanos, y sus actividades van, ineludiblemente, de la mano de los recursos económicos. El asunto de los fondos privados que pueden comprometer la autonomía de los partidos y del financiamiento público ha creado un sinfín de controversias con respecto a los beneficios o límites que deben contener. En conjunto, la Organización de Estados

¹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Numero 608, coordinadores Gutiérrez Pablo y Zovatto, Daniel, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, 2ª Ed, UNAM, México, 2011, p. XI y ss.

Americanos (OEA) e International IDEA hacen una investigación en 34 países de América Latina, Norteamérica, y el Caribe que presenta un estudio del estado en que se encuentran diversas cuestiones relativas al financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales¹⁴

Los partidos políticos están en el punto focal del debate que se ha construido desde el inicio de la tercera ola democratizadora, por su papel en la cimentación democrática. Se ve la necesidad de regular la obtención y manejo de los recursos en los partidos políticos por su necesidad de manejar aparatos partidarios inmensos que cuestan sumas importantes de dinero; de igual forma el dinero se ha visto infiltrado por vías de dudosa procedencia y sus procesos internos se pueden ver inmersos en altos índices de corrupción. Hay que entender que estamos hablando de un “fenómeno complejo, polémico, delicado, abierto e inconcluso, que es trascendental para la calidad y funcionamiento de la democracia”¹⁵.

Rodrigo Morales Manzanares, nos dice que durante los últimos años, la democracia electoral en México ha significado un altísimo costo para sostener el sistema electoral y de partidos, lo que la transforma, según la opinión ciudadana, en “la democracia más cara del mundo.”¹⁶

Para determinar las dimensiones de este costo, se tomará en cuenta:

- a) Determinar qué monto alcanza este costo en las finanzas pública.
- b) Determinar la relación entre el monto asignado al Instituto Federal Electoral para su operación y las obligaciones constitucionales que tiene el mismo organismo.
- c) Determinar si hay posibles maneras de ahorrar al evitar la duplicidad de funciones.

¹⁴ Griner Steven y Zovatto, Daniel, *El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa rica, Compañía ABC Ediciones del Sur S.A., octubre 2004 disponible en web: <http://www.idea.int>, p. 7 y 8.

¹⁵ *Ibidem*, p. 10.

¹⁶ Manzanares Morales, Rodrigo, *El costo de la democracia elementos para una revisión integral*, México, IFE, 2012, colección Cuadernos para el debate proceso electoral federal 2011-2012, p. 13 y ss.

- d) Buscar la concurrencia en el desempeño institucional.
- e) Diferenciar la discusión del monto de dinero que se otorga al funcionamiento de la democracia de la discusión que subyace del origen de ese monto.

El problema entre dinero y política ha existido a través de la historia. En la actualidad, la economía parece ser el eje sobre el cual gira el mundo, desplazando a la política como la principal actividad gubernamental que debe ser el punto desde el cual se tomen las decisiones colectivas.

Nos explica Fisichella que la dinámica política se ha transformado en su esencia, por lo que encontramos a una burocracia tecnócrata y son ellos quienes toman las decisiones políticas importantes. También dice que las necesidades de la “megaempresa multinacional” implican que la misma empresa sea capaz de influir en su entorno, incluyendo la política que, intentando brindarle seguridad, termina por someterse a las necesidades de esa empresa volviéndose totalmente absurda e irracional.¹⁷

En consecuencia, dice Fisichella, los partidos políticos se vuelven incapaces de acercar a los electores a valores y programas que puedan ir más allá de la economía, que puedan superar los errores del mercado. Son partidos que solo buscan recaudar la mayor cantidad de dinero posible para comprar espacios de publicidad en los medios de comunicación, que son sumamente elevados, siendo así, los partidos sirven para la competencia electoral, pero dependen cada vez más del dinero.

Frecuentemente se encuentran en los actuales estados democráticos, legislaciones que regulan el financiamiento de las actividades políticas, como las campañas políticas o la vida cotidiana de los partidos políticos. De este modo, se han creado regímenes de financiamiento de la actividad política.

En los procesos electorales de 1997 y 2000, la confianza y credibilidad crecieron en gran medida, lo que permitió el tránsito hacia la democratización del régimen político mexicano. El Instituto Federal Electoral ha jugado un papel

¹⁷ Fisichella, Domenico, *Dinero y democracia. De la antigua Grecia a la economía global*, Tusquets Editores, Barcelona, 2002, pp. 170 ss.

importante en este logro, para consolidar la democracia, este instituto tenía como una de sus metas principales: “preparar todas las condiciones para mejorar los servicios y tareas, así como índices de eficacia en todos los niveles en la próxima elección del año 2003”¹⁸. Para alcanzar su cometido, una de las políticas fue “perfeccionar los procedimientos de registro, de administración de las prerrogativas de los partidos políticos y los relativos al financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos”¹⁹.

El estatus jurídico de los recursos con que se sustentan las actividades políticas se determinan a través de normas que marcan el régimen de financiamiento de la actividad política, así como las condiciones en que se admite el financiamiento. Estos recursos pueden ser públicos, privados o combinados.

Desde 1993, el financiamiento de los partidos políticos y sus controles cobra importancia pasando a consolidarse como uno de los aspectos centrales de las reformas electorales.

Para determinar esta evolución se reconstruyen las grandes etapas de la historia de la transición a la democracia:

a) Reforma de 1977: desencadenante del cambio político en el país, se establece en la Constitución el reconocimiento de que los partidos deben contar con un mínimo de elementos para realizar sus actividades con el fin de obtener el voto popular. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales establece prerrogativas a los partidos como franquicias postales y telegráficas y apoyos para sus tareas editoriales e impresión de propaganda. Estaban señalados en la ley pero no había regulación efectiva.

b) Cambios legales de 1986: se reglamenta el financiamiento estatal a los partidos políticos. La, entonces, Comisión Federal Electoral determinaría el “Costo Mínimo de Campaña de Diputado”, que multiplicada por el número de candidatos de mayoría relativa registrados. El monto

¹⁸ Instituto Federal Electoral, *Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral para el año 2002*, IFE, México, 2001, p. XXIV.

¹⁹ Ídem.

obtenido se distribuía, la mitad de forma proporcional al número de votos obtenido por cada partido y la otra mitad proporcional al número de diputados que tenía cada partido. Era un financiamiento totalmente electoral.

c) Reforma electoral de 1989 a 1990: introdujo 4 rubros de financiamiento público:

a. Por actividad electoral, con base en el número de votos obtenidos en las elecciones de diputados y senadores.

b. Por actividades generales, correspondiente al 10% del anterior.

c. Por subrogación, monto que el Estado entregaba a los partidos, equivalente al 50% de los salarios percibidos por los legisladores.

d. Por actividades específicas, suponía el reembolso de hasta el 50% de los gastos realizados en capacitación, investigación y difusión de la cultura democrática.

d) Reforma de 1993: por vez primera se regula el financiamiento privado de manera paralela al dinero público. Se establecen límites a las aportaciones privadas y prohibiciones explícitas a determinadas personas para realizar aportaciones a los partidos políticos. Se instrumentan los primeros procedimientos para fiscalizar el origen y destino de los recursos partidistas. Las reformas se aplicaron en 1994 y pusieron en evidencia la gran diferencia entre gastos de uno y otro contendiente, poniendo sobre la mesa el tema de la equidad en las elecciones.

e) Reforma de 1996: tuvo las siguientes características el nuevo modelo introducido:

a. La Constitución determina la preeminencia del financiamiento público sobre los recursos privados.

b. Se establece una fórmula para determinar el monto para financiar las actividades permanentes de los partidos a partir de: los costos mínimos de campaña determinados por el Instituto

Federal Electoral (IFE); el número de diputados y senadores a elegir y; el número de partidos representados en las Cámaras del Congreso. El monto obtenido se distribuía en 30% de forma igualitaria y 70% proporcional a la última votación de diputados.

c. Se fijó un monto de financiamiento público adicional a entregar a los partidos en años de elecciones federales por gastos de campaña para actividades de proselitismo, equivalente a un tanto adicional a los recursos para sus actividades ordinarias.

d. Se incrementa el reembolso por actividades específicas de un 50% a un 75%.

e. Se toman los supuestos de personas físicas y morales con prohibición para hacer aportaciones a los partidos en 1993. Se acotan los límites de aportaciones particulares lícitas. Se prohíben las contribuciones anónimas que no provengan de colectas en mítines o vía pública.

f. Se instituye la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Federal Electoral, institución permanente con mecanismos de control como:

i. Poder establecer las modalidades que debían cumplir los partidos en el registro de su ingreso y gastos y presentación de sus informes.

ii. La capacidad de vigilar que los partidos cumplan las normas de financiamiento en todo momento.

iii. Poder pedir informes detallados a los partidos políticos.

iv. Ordenar auditorias y visitas de verificación.

v. Poder iniciar de oficio, procedimientos administrativos por la violación de normas de financiamiento.

g. Reforma de 1996: atribuye a los partidos la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo contra otros partidos que se desahogaría en la Comisión de Fiscalización, quien presenta ante

el Consejo General del Instituto, un dictamen y proyecto de resolución. Introdujo un esquema de financiamiento público indirecto con el cual se daban tiempos de radio y televisión a los partidos y se accedía a los medios de comunicación por los tiempos del Estado. En tiempos de campaña el IFE adquiría tiempos de radio y televisión que le otorgaba a los partidos, aunque estos podían adquirir los propios sin rebasar los topes de campaña.²⁰

Este modelo, como nos cuenta Lorenzo Córdova, fue bueno para la contienda, el mapa político se modificó, mostrando que la competitividad era más efectiva al contar, los partidos, con más presupuesto. En 1997 el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. En el Distrito Federal la oposición gana la Jefatura de Gobierno. En el 2000 desaparecen las mayorías absolutas en el Senado y la Presidencia de la República tiene la primera alternancia en el poder desde hacía más de 70 años. El modelo de fiscalización supuso un reto para el IFE, pues casos como “Pemexgate” (financiamiento ilegal de las campañas del PRI proveniente de aportaciones extraídas de PEMEX a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros, se impuso una multa de 100 millones de dólares al partido por ocultamiento del ingreso que superaba el límite de ley); y “Amigos de Fox” (Financiamiento no reportado a la campaña presidencial de Vicente Fox, quien ganó la contienda, monto superior a los 9 millones de dólares que entraron a la campaña por asociaciones paralelas a los partidos que lo tuvieron como candidato, provenientes de fuentes prohibidas con lo que superó el gasto de campaña de ley, la consecuencia fue una multa de 45 millones de dólares aproximadamente), evidenciaron las fallas de la auditoría y rendición de cuentas.²¹

Es cierto que el modelo propiciaba condiciones equitativas de competencia, sin embargo, propició saltos en los montos de financiamiento otorgado a los partidos e incongruencias en el financiamiento, es así que:

²⁰ Córdova, Lorenzo, *El financiamiento a los partidos políticos en México*, IIJ/IIDEA/OEA, 2011. Consultado en www.juridicas.unam.mx el 11 de febrero de 2016, pp. 1-5.

²¹ *Ibíd*em, pp. 7 y 8.

- En 2001 el número de partidos en la Cámara de Diputados había pasado de cinco a ocho, por lo que el monto de financiamiento para gastos ordinarios pasó de más de alrededor de 1500 millones de pesos en 2000 a más de 2200 millones de pesos en 2001.

- En 2007 resultado de las elecciones de 2006, dos partidos entran a las Cámaras del Congreso, pasando a ocho su número.²²

Las reglas de 1996 determinaban que para el gasto de campaña en procesos electorales federales los partidos recibirían un monto equivalente adicional al del financiamiento por actividades ordinarias. La fórmula no distinguía las elecciones regulares de las intermedias, por lo que sucedió que los partidos obtuvieron recursos mayores a los que el gasto de campaña les permitía utilizar, además, la ley no determinaba qué hacer con ese excedente, por lo que cada partido destinó los recursos a sus actividades propias.²³

Debido a todos los problemas surgidos, en 2007 se hace una reforma constitucional y en 2008 en materia electoral con la finalidad de disminuirlos o corregirlos. Sus principales características son:

1) La fórmula para determinar el financiamiento público por actividades ordinarias cambia, por lo que el cálculo se hace multiplicando el número de ciudadanos en el padrón electoral por el 0.65% de ingreso mínimo legal, esto da estabilidad y poca variabilidad a los montos que el Estado les destina a los partidos. El monto se distribuye en un 30% de forma igualitaria y el 70% proporcional a la votación obtenida en la elección de diputados.

2) Para gastos de campaña, el monto es equivalente al 50% de los recursos ordinarios en la elección de presidentes, senadores y diputados y 30% para la elección de Cámara de diputados.

²² Gutiérrez, Pablo, Zovatto, Daniel, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, disponible en versión electrónica PDF en biblio.juridicas.unam.mx, IJ-UNAM, México, 2015, p. 359.

²³ *Ibíd*em, pp. 9 y 10.

3) Para actividades específicas, se asignó el 3% del volumen total de financiamiento para erogar las actividades ordinarias y que es distribuido en un 30% de forma igualitaria y 70% proporcional a la elección de diputados previa inmediata.²⁴

Para el financiamiento público indirecto también hubo modificaciones, según nos explica Córdova²⁵:

1. Prohibición plena de compra de publicidad en radio y televisión. Utilización permanente de los tiempos del Estado para acceder equitativamente y sin costo a los medios de comunicación.

2. Se limitan las franquicias postales y telegráficas por un monto de 2% del total de la bolsa de financiamiento público para actividades ordinarias en años no electorales y 4% en años electorales, distribuidos igualitariamente.

3. Se mantiene su régimen fiscal especial, no siendo sujetos de impuestos y derechos para rifas y sorteos para recabar ingresos, ni impuesto sobre la renta en enajenación de inmuebles, donaciones o venta de publicaciones.

4. La suma de aportaciones de simpatizantes no puede exceder anualmente al 10% del tope de gastos de campaña establecido por el IFE en la última elección presidencial. Las aportaciones individuales serán menores al 0.5% anual del tope de gasto de campaña inmediato anterior. Los recursos por rendimientos se limitan a instrumentos de deuda emitidos por el Estado mexicano y se limitan a plazos de máximo un año. Se prohíbe el resto de valores en el mercado bursátil. Ratifica la prohibición de las aportaciones anónimas.

5. No pueden realizar ninguna aportación en dinero o especie, por sí o por interpósita persona:

a) El poder Ejecutivo, legislativo y judicial, los ayuntamientos.

²⁴ Gutiérrez, Op. cit., nota 11, pp. 361 y 362.

²⁵ Córdova, Op. cit., nota 20, pp. 11 y ss.

b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.

c) Partidos políticos o personas físicas o morales extranjeras.

d) Organismos internacionales.

e) Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.

f) Persona que vivan o trabajen en el extranjero.

g) Empresas mexicanas de tipo mercantil.

h) La constitución establece que nadie puede comprar publicidad en radio o televisión para favorecer o dañar a un partido o candidato.

i) El techo máximo para gastos de proselitismo electoral durante campañas será equivalente al 20% de financiamiento público de campaña establecido para los partidos en la elección presidencial. Para las campañas intermedias el tope se divide entre 300 que es el número de diputados de mayoría relativa y para senadores se multiplica la suma tope de diputados por el número de distritos que hay en la entidad federativa correspondiente, con un máximo por estado, de 20 distritos.

j) Los tiempos de los medios de comunicación se rigen así:

- Los partidos solo pueden acceder a radio y televisión en tiempos públicos.

- Solo el IFE puede administrar, vigilar y sancionar estos tiempos.

- La constitución establece los tiempos a disposición del IFE durante los procesos electorales, que son 48 minutos diarios entre las 6 y las 24 horas.

- Los tiempos aire se distribuyen 30% igualitario y 70% proporcional a la votación.
- Los tiempos no electorales se distribuyen en un 50% a los partidos igualitariamente y el resto directamente al IFE, de un total del 12% de los tiempos del Estado.
- Los tiempos públicos electorales se administran igual en el ámbito local.

Se prohíbe:

- i. Que los particulares contraten propaganda en favor o en contra de partido o candidato.
 - ii. Transmitir en México mensajes contratados en el extranjero.
 - iii. Realizar expresiones denigrantes a instituciones o partidos o calumniosas.
 - iv. Publicidad gubernamental durante campañas.
 - v. La propaganda pública debe ser institucional y no personalizada.
- k) La fiscalización es hecha por un órgano técnico autónomo de gestión, dependiente del Consejo General del IFE, su titular es designado por el voto de las dos terceras partes del órgano electoral, a propuesta de su presidente. El órgano realiza la fiscalización ordinaria y conduce las investigaciones de presuntos ilícitos en materia de origen y destino de recursos, también es el encargado de instruir los procedimientos sancionadores. Sus dictámenes se someten a la consideración del Consejo General para que resuelva en definitiva. La Unidad de Fiscalización tiene constitucionalmente exentos los secretos bancarios, fiduciarios y fiscales.
- l) Las características del modelo de transparencia son:

- i. Toda persona puede acceder a la información de los partidos.
- ii. El acceso será a través del Instituto Federal Electoral.
- iii. Si la información solicitada es pública y no la tiene el IFE, se solicitará al partido respectivo.
- iv. La información pública de los partidos es:
 1. Documentos básicos.
 2. Facultades de sus órganos de dirección.
 3. Normas que rigen su vida interna. Derechos y obligaciones de sus afiliados. Mecanismos para elegir sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular.
 4. Directorio de sus órganos.
 5. Tabulador de pago de sus funcionarios.
 6. Plataformas electorales y programas de gobierno registrado ante el IFE.
 7. Convenios de frentes, coalición o fusión.
 8. Convocatorias para elección de dirigentes o candidatos.
 9. Documentas de ingresos y egresos reportados en el IFE en los últimos cinco años.
 10. Resoluciones de órganos de disciplina interna.
 11. Nombres de sus representantes ante el IFE.
 12. Lista de fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación que reciban apoyos económicos del partido.

Durante 2000 a 2013, ha habido 16 partidos políticos a nivel nacional con financiamiento público por una cantidad de 45 mil 290.93 millones de pesos, 35 mil

301 millones de pesos para actividades ordinarias; 8 mil 496.05 millones de pesos para actividades extraordinarias; 1,093.47 millones de pesos para actividades específicas y 313.62 millones de pesos para capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo femenino político. El ahorro generado por la reforma que hizo el Congreso de la Unión a la fórmula del financiamiento público ha sido de 1,306.5 millones de pesos por actividades ordinarias; 142.5 millones de pesos por actividades específicas y 30.8 millones de pesos por participación de la mujer.²⁶

2. Relación entre financiamiento público y resultado de las contiendas electorales

Hay un hecho de innegable existencia, este es que dinero y política forman un matrimonio indisoluble. Una democracia sostenible requiere de especial atención al financiamiento de la política, pues la participación es un elemento fundamental cuando se habla de democracia, y para que la participación sea efectiva requiere de recursos económicos.

Dicen algunos autores que el fin del financiamiento público es garantizar un nivel de recursos suficiente para que la competencia electoral sea una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual de ganadores y perdedores determinados previamente.²⁷

“...los partidos políticos en América Latina enfrentan grandes dificultades para reunir los recursos necesarios para [campañas electorales y gastos derivados de mantener su aparato partidista funcionando]. Asimismo, los partidos se

²⁶ Tépach, Reyes, *El financiamiento público federal para los partidos nacionales de México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2013*, Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis Económico, México, 2013, p. 6.

²⁷ Woldemberg, José, “Relevancia y actualidad de la contienda político electoral”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.) *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, 2003, p. 21.

enfrentan a la desconfianza y alejamiento de amplios sectores de la sociedad, en parte como consecuencia de los escándalos de corrupción”²⁸

Gran parte de las reformas regulatorias en Latinoamérica han sido consecuencia de escándalos y denuncias que son una radiografía capaz de mostrarnos lo frágil que es la institucionalidad democrática en la región. En el panorama de las democracias latinoamericanas que se toman en consideración para este trabajo, podemos encontrar una gran pluralidad de sistemas regulatorios, por lo que es posible clasificarlos de diversas maneras, como puede ser:

- a) Por la cantidad de financiamiento público y privado de la actividad política y las elecciones.
- b) Por la difusión de los mensajes políticos de acuerdo al tipo de contribución que les otorga el Estado.
- c) Por el mayor o menor grado de transparencia en los mecanismos de control institucional del estado.²⁹

Se hace evidente que para la solución correcta del complejo dual entre Dinero y Política, no es suficiente con el proceso regulador.

“Desde 1978 en que inicia la tercera ola democratizadora en América Latina, los sistemas políticos han tenido muchas reformas que han afectado los sistemas de gobierno, de partidos políticos y electorales para la institucionalidad democrática. El financiamiento de los partidos políticos ha sido una constante en el debate. Se ha visto una tendencia en Latinoamérica para fortalecer la transparencia, rendición de cuentas y buscar equilibrios en la influencia del dinero en la política.

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y la Organización de Estados Americanos (OEA) le han dado seguimiento a este asunto publicando en 2004 la obra *De las normas a las buenas*

²⁸ Cámara de Diputados LIX Legislatura, *Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales en el mundo: datos comparativos*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, disponible en www.diputados.gob.mx, p. 5.

²⁹ Gutiérrez y Zovatto, Op. Cit., nota 11, pp. 4 y 5.

prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina que presentó un análisis de los sistemas de financiamiento político vigentes en 18 países latinoamericanos, 14 del Caribe, Estos Unidos y Canadá. Sus resultados mostraron que el financiamiento de la política es clave para la salud de la competencia política y democrática.

El dictamen tiene dos conclusiones: que el dinero es necesario en la política pero debe ser supervisado y sometido a controles; y que la reforma de los mecanismos de financiamiento es ineludible para ir a una mayor transparencia y efectividad en el uso de los fondos de origen público y privado.”³⁰

El recurso monetario público, como todos lo sabemos se obtiene de diversas fuentes, siendo una de las más importantes, la tributación que recae en los ciudadanos de un Estado.

En los países de Latinoamérica se ha buscado que el financiamiento político se encuentre ampliamente regulado con la finalidad de evitar la corrupción y el uso de recursos no legales en los procesos electorales, es por esto que la mayoría cuenta con un sistema de financiamiento mixto, a través del cual se cubren los gastos electorales y de funcionamiento regular de cada partido. También ponen barreras legales para acceder al financiamiento público que limitan y supervisan el origen, así como los montos de cada recurso privado que ingresa a estos rubros. Sus tendencias van encaminadas al financiamiento público con subsidios directos, e indirectos que se usan para el funcionamiento regular del partido y las campañas en tiempo electoral.

En todo el mundo hay prohibición de que los recursos vengan directamente del gobierno, exceptuando el recurso asignado por estos, 94 de los 110 países que son incluidos en el estudio de IDEA International tienen prohibiciones para evitar los abusos del recurso estatal. Podemos ver que están prohibidos los donativos de extranjeros, el 68% de los países tiene esta prohibición para los partidos, mientras que 51% lo prohíbe a los candidatos.

Siguiendo con datos de IDEA International, 36 países prohíben donaciones de corporaciones, aunque en América hay prohibiciones en el 42 por ciento de los

³⁰ *Ibíd.*, pp. XI y ss.

países. En términos globales, el 55 por ciento de los países no limitan la cantidad de donativos que puede aceptar un partido o candidato. En África y Oceanía los límites a la donación no existen, mientras que en Europa son comunes. 116 países tienen previsiones con respecto a los fondos públicos que se otorgan a los partidos políticos. El 69% de los países otorgan subsidio para el acceso a los medios de comunicación.

En México, los partidos políticos sobreviven, principalmente, gracias a las asignaciones gubernamentales, pues el límite permitido para las aportaciones de candidatos y simpatizantes es igual al 10 por ciento del gasto de la elección presidencial inmediata anterior, y para el límite individual anual de aportaciones que pueden realizar los simpatizantes solo se puede llegar al 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior. De este modo, es necesario analizar si el mantenimiento de la democracia es un presupuesto suficiente para sustentar el hecho de que los partidos políticos sean, o no, sustentados por prerrogativas gubernamentales.

Para ello, hay argumentos a favor y en contra del financiamiento público. Deben tomarse en cuenta asuntos como la participación ciudadana en los partidos políticos para saber si el costo de la democracia debe correr a cargo del gobierno.

Otras como la que se refiere a que la formación de la élite política puede o no, verse beneficiada con el financiamiento, negando el acceso a nuevas fuerzas de expresión política.

Una más sería que, se obliga a los contribuyentes a aportar recurso a partidos políticos con los que no comulga en ideología y formas de actuar, lo cual puede estar distraendo recursos de asuntos inminentemente necesarios como la educación o la salud pública para distraerlo en la manutención de aparatos que pueden no estar fomentando la democracia misma. O tal vez la sociedad en la que vivimos requiere del sostenimiento de los partidos por parte del gobierno al no contar con los medios suficientes para mantenerse por sí mismos.

Atendiendo a la exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto que reformó el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 14 de Diciembre de 2000, contenido en la Gaceta Parlamentaria de

la Cámara de Diputados, podemos decir que el procedimiento para la regulación, determinación y distribución del financiamiento ordinario de los partidos políticos ha tenido el siguiente desarrollo histórico:

- El financiamiento público a los partidos políticos se rige por el “costo mínimo de campaña” que se estableció en 1987 en el Código Federal Electoral y que se puede interpretar de diversas maneras, según el partido o el candidato. En 1989 la Comisión Federal Electoral conoce y aprueba el primer estudio que determina el “costo mínimo de campaña” que sirvió de base para el financiamiento público de los partidos políticos entre 1989 y 1991.

- El Código Federal de Procedimientos Electorales retoma el concepto en 1990. En 1992, el Consejo General del Instituto Federal Electoral ordena un nuevo estudio para determinar los “costos mínimos de campaña” y que sirvió para determinar el financiamiento de los partidos políticos entre 1992 y 1994.

- Las reformas entre 1993 y 1996 eran principalmente relativas al financiamiento público. Según los acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral de 1993 al 2000, el estudio base sigue siendo el de 1992.

- En 1996, el Constituyente Permanente establece que para determinar el monto anual de financiamiento a los partidos políticos se debe considerar el número de senadores y diputados a elegir, así como el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la unión y la duración de las campañas.

- El Código Federal de Procedimientos Electorales, en su artículo 49, señala tres fuentes para la integración del financiamiento ordinario:

- a) Costos mínimos de campaña para diputado.
- b) Costos mínimos de campaña para senador.

Para estos dos dispone que el costo mínimo establecido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe ser multiplicado por el número de

integrantes de cada cámara, y esos resultados se multiplican por el número de partidos políticos con representación en el Congreso.

c) Costos mínimos de campaña para Presidente de la República: establece un procedimiento específico que consiste en tomar como base el costo de una campaña para diputado, multiplicar la cifra por 300, que es el número de diputados de mayoría relativa, ese resultado se divide entre el número de días que dura la campaña para diputados y el resultado se multiplica por el número de días que dura la campaña para Presidente. Entre 1996 y 1999 los partidos políticos con representación en las Cámaras eran cinco. A partir de la elección del 2 de julio de 2000 fueron ocho.

La suma de estos costos constituye el financiamiento para actividades ordinarias de los partidos políticos.

La cuantificación de un “costo mínimo” para una campaña es una tarea intrínsecamente compleja, pues su multiplicidad de factores a considerar crean una gama de panoramas tan amplia que su determinación será siempre incierta.

El Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE) contiene una previsión para el financiamiento público a los partidos de nuevo registro, que consiste en el 2% del financiamiento total otorgado a los partidos con representación el congreso de la Unión, para cada uno de los partidos nuevos.

El mismo COFIPE determina que en el año de la elección, cada partido político tiene derecho a recibir, como financiamiento público para gastos de campaña, una suma igual a la que en ese año le corresponda para actividades ordinarias.

Existe una fórmula para la distribución del financiamiento, según la cual, el 30% se otorga en forma igualitaria y el 70% restante en proporción al porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior.

Con todas estas reglas, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) conoce y aprueba el proyecto de presupuesto anual que envía al Ejecutivo Federal para que sea incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La exposición de motivos citada dice a la letra:

“La experiencia demuestra que el sistema vigente ha sido, en general, adecuado en relación al objetivo señalado en 1996: hacer del financiamiento público la fuente principal de ingresos de los partidos políticos.

Sin embargo, desde su implantación el sistema vigente generó duras críticas motivadas por el incremento sustancial de los recursos que el erario debe destinar a los partidos. Sin entrar a un debate sobre la validez de dichas críticas, lo cierto es que una responsabilidad de los partidos y los legisladores es vigilar que ese financiamiento no resulte oneroso y mucho menos injustificado en sus incrementos; así nos lo reclama la sociedad.

Dice Schettino que no podemos saber cuánto gastan los partidos en las elecciones, pero sería fácil discernir si vemos que durante los años electorales el Producto Interno Bruto (PIB) solo tiene variaciones en las áreas de servicios inmobiliarios, alquiler de bienes, servicios profesionales y servicio de apoyo a negocios y manejo de desechos. Nos dice que el efecto es algo similar al 0.3% del PIB que, tan solo en 2012, representó 10 veces el financiamiento del INE y 5 veces el tope de gastos.³¹

Por otra parte, la forma de distribución de los recursos, cuyo objetivo era alcanzar condiciones de competencia menos inequitativas entre los partidos, en especial en beneficio de los partidos de menor votación o de nuevo registro, provoca una situación anómala: entre menos votos obtiene un partido, mayor es el financiamiento que recibe en proporción a los votos recibidos. No existe en el mundo sistema alguno de financiamiento partidista que contenga tal mecanismo de premio a la ausencia de respaldo ciudadano.”

No existe una clara evidencia empírica que permita concluir que el partido que más gasta en una campaña es el que gana la elección, sin embargo, los costos de operación y funcionamiento de los partidos políticos y el aumento en los costos de campaña lleva al partido político a buscar cada vez más fuentes y montos de financiamiento. Lo que no se puede negar es que el acceso a las fuentes de financiamiento y la regulación en su uso marcan una tendencia en el

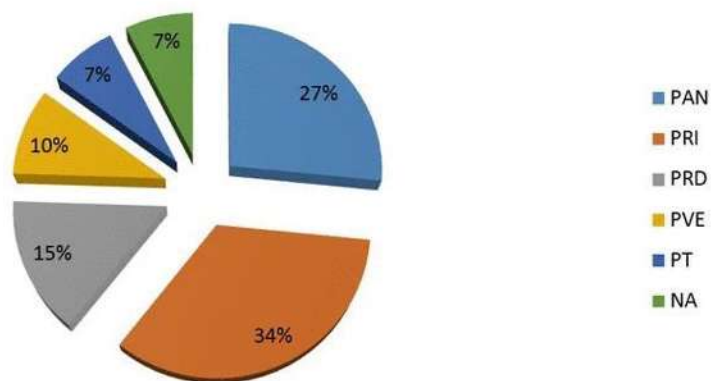
³¹ Schettino, Macario, “¿Cuánto cuesta la democracia?”, Forbes México, 8 de febrero de 2015. Disponible en www.forbes.com.mx

comportamiento de cada partido; además, es claro que el dinero que se invierte en las campañas sí influye en el número de electores a los cuales llega el mensaje de un partido político, para ello tomamos como evidencia el proceso electoral de México 2011-2012.

De acuerdo a los datos contenidos en la página del Instituto Nacional Electoral (www.ine.mx, 2011-2012), los topes de Gastos de campaña del proceso electoral 2011-2012 para candidatos a presidente ascendieron a \$336,112,084.16 y a \$1,120,373.61 para candidatos a diputado de mayoría relativa. El presupuesto de los partidos políticos para el financiamiento de sus actividades permanentes correspondió a \$3,361,120,841.57 que se vieron distribuidos como marca la gráfica siguiente.

Gráfica 1. Porcentaje de recursos para actividades ordinarias.

ACTIVIDADES ORDINARIAS



*Instituto Federal Electoral, Cifras Relevantes del Proceso Electoral Federal 2011-2012, Secretaría Ejecutiva, consultado en www.ine.mx.

Y que dicho en cifras se vería de la siguiente manera:

Tabla 1. Dinero otorgado a los partidos para actividades ordinarias.

Partido Politico Nacional	30% igualitario	70% proporcional	Total
Partido Acción Nacional	\$144,048,036.07	\$705,520,291.82	\$849,568,327.89
Partido Revolucionario Institucional	\$144,048,036.07	\$930,491,672.00	\$1,074,539,708.07
Partido de la Revolución Democrática	\$144,048,036.07	\$307,442,691.38	\$451,490,727.45
Partido del Trabajo	\$144,048,036.07	\$92,148,243.63	\$236,196,279.70
Partido Verde Ecologista de México	\$144,048,036.07	\$168,966,166.38	\$313,014,202.45
Movimiento Ciudadano	\$144,048,036.07	\$62,072,221.78	\$206,120,257.85
Nueva Alianza	\$144,048,036.07	\$86,143,302.11	\$230,191,338.18
Total	\$1,008,336,252.49	\$2,352,784,589.10	\$3,361,120,841.59

*Instituto Federal Electoral, Cifras Relevantes del Proceso Electoral Federal 2011-2012, Secretaría Ejecutiva, consultado en www.ine.mx.

El Padrón Electoral fue de un total de 84, 464,713 personas de los cuales, por diversas razones, sólo quedan en la Lista Nominal un total de 74, 492,286 electores, y emitieron su voto solamente el 63.08%, es decir, 50, 143,616 personas, lo que nos indica que más de la mitad de la población se encuentra lejos de estar “representada” por los funcionarios electos en los comicios.

Cabe destacar que, atendiendo al ejemplo anterior, el gasto de la campaña federal que sirve para la elección del presidente de la república, diputados y senadores federales de mayoría relativa, en el periodo electoral de 2011-2012 fue de \$1, 680, 560,420.78 erogados en un plazo de 3 meses. (Centro de Estudios de las Finanzas Pública, 2012:41 y 43). A este gasto es necesario sumar el costo que representa la emisión del voto en sí misma, es decir los materiales electorales que se hacen ex profeso para cada elección y lo que significa la manutención del órgano independiente regulador de los procesos electorales, hoy Instituto Nacional Electoral (INE).

Tabla 2. Recursos aportados a los partidos políticos en campaña.

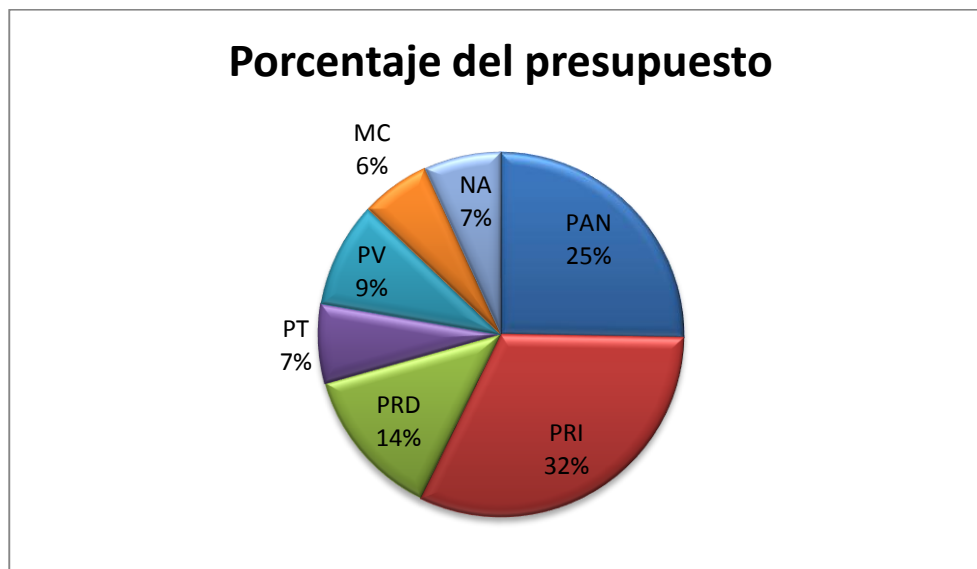
FINANCIAMIENTO PARA GASTOS DE CAMPAÑA	
Partido Político Nacional	Total
Partido Acción Nacional	\$424,784,163.94
Partido Revolucionario Institucional	\$537,269,854.03
Partido de la Revolución Democrática	\$225,745,363.72

Partido del Trabajo	\$118,098,139.85
Partido Verde Ecologista de México	156,507,101.22
Movimiento Ciudadano	\$103,060,128.93
Nueva Alianza	\$115,095,669.09
Total	\$1,680,560,420.78

*Instituto Federal Electoral, Cifras Relevantes del Proceso Electoral Federal 2011-2012, Secretaría Ejecutiva, consultado en www.ine.mx.

La tabla anterior nos muestra en números la diferencia que hay en el presupuesto de cada partido, veámoslo en una gráfica que nos dé mayor claridad.

Gráfica 2. Porcentaje del presupuesto para cada partido.



*Instituto Federal Electoral, Cifras Relevantes del Proceso Electoral Federal 2011-2012, Secretaría Ejecutiva, consultado en www.ine.mx. Elaboración propia con datos obtenidos de dicha fuente.

De esta manera podemos observar de forma más clara las diferencias en cuanto a la obtención de recursos de cada entidad política.

El financiamiento puede servir al gobierno como un medio de control de ciertos aspectos como las cuotas de género, sin embargo, es posible regular la actuación de las entidades políticas sin necesidad de que tengan financiamiento público. Habrá que definir si puede haber un sistema diverso para el

mantenimiento de reglas claras del juego, una vez analizadas las cifras y especificaciones de los capítulos siguientes.

3. El financiamiento de los partidos políticos en América Latina.

En los ochentas y noventas del siglo pasado, nos cuentan Gutiérrez y Zovatto, los niveles altos de fraude e irregularidades en la votación sólo permitían a los órganos electorales, e incluso a la comunidad internacional, centrarse en el día de la emisión del voto. Actualmente, el proceso previo a la emisión fáctica del voto es la que ocupa mayor interés, pues es en ese momento en donde se determina la equidad de la competencia electoral. La OEA cuenta con misiones de observación de los procesos electorales en la región y han detectado que los retos actuales se refieren a las condiciones del financiamiento de la actividad política y el acceso equitativo a los medios de comunicación para cada uno de los participantes en la contienda.³²

Un sistema de partidos fuerte fortalece la democracia, por lo tanto, si se tienen modelos efectivos para el financiamiento de la actividad política, se fortalece la democracia. Es muy importante la confianza de la sociedad y legitimidad de los gobernantes, pues esto contribuirá a la democracia en el modo de gobernar. Y la cuestión no es tan compleja, pues un punto que fortalece este engranaje es la transparencia, pues, si los gobiernos tienen la capacidad de establecer y mantener regímenes equilibrados y transparentes en la financiación de las actividades de los partidos políticos, entonces tendrán la confianza de los ciudadanos en el sistema.³³

La aplicación efectiva de los marcos regulatorias con sus mecanismos de sanción y la existencia de sanciones así como la aplicación de las mismas es un

³² Gutiérrez, Op. Cit., nota 11, pp. 4 y ss.

³³ La Carta Democrática Interamericana es aprobada el 11 de septiembre de 2001 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en Lima, Perú; en ella se reconoce que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla, pues ésta es esencial para el desarrollo de los pueblos de las Américas.

tema que se consolida como importante necesidad para el fortalecimiento de las confianza ciudadana, pues el riesgo de la infiltración de dinero que provenga del crimen organizado o el uso indebido de recursos del Estado para las actividades políticas es un riesgo latente en Latinoamérica, como nos explican Gutiérrez y Zovatto.

En un primer estudio, realizado por organismos internacionales en 2004, se detectó que el 94% de los países de la región tenían financiamiento mixto y los partidos recibían fondos públicos y privados en el financiamiento de las campañas y sus gastos ordinarios. El financiamiento público contaba con subvenciones directas e indirectas. Durante el periodo 2004-2010, algunos países decidieron dar más importancia al financiamiento de orden privado. Para 2011 nos encontramos con que la mayoría de los países recibe financiamiento público directo, mientras que un 5% no lo recibe, y son los casos de Bolivia y Venezuela que basan su sistema en el financiamiento privado.³⁴

Sigamos a Gutiérrez y Zovatto en este asunto pues el estudio más completo al respecto fue realizado por estos en 2011. En los países restantes, el acceso al financiamiento se regula por: 1) Gozar de personería jurídica o; 2) Acceso al financiamiento en proporción al volumen de votos obtenidos por los partidos. El financiamiento público se entrega, tanto para actividades electorales, como para actividades regulares de los partidos políticos. De todos los países, solo Colombia y México establecen que el financiamiento dirigido a las campañas electorales sea preponderantemente de origen estatal.

Es de destacar el hecho de que Bolivia, Venezuela y Perú no otorgan ningún tipo de financiamiento por parte de fondos públicos para el financiamiento de la política.

³⁴ Gutiérrez, Op. Cit., nota 11, pp. 6 y ss.

Tabla 3. Tipo de financiamiento en diversos países de Latinoamérica.

PAIS	Financiamiento de campañas electorales y actividades permanentes	Financiamiento exclusivo de campañas electorales	Financiamiento exclusivo de actividades permanentes	Financiamiento de capacitación y/o investigación
Argentina	X			X
Bolivia		X		X
Brasil	X			X
Colombia	X			X
Costa Rica	X			X
República Dominicana	X			
Ecuador	X			
El Salvador		X		
Guatemala	X			
Honduras		X		
México	X			X
Nicaragua		X		
Panamá	X			X
Paraguay	X			
Uruguay		X		

*IDEA, Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook series, Suecia.³⁵

4. El financiamiento de los partidos políticos en México

Bajo la creencia de que los empresarios son enemigos de la democracia o servidores del extranjero, se decide en 1990 que el financiamiento de las elecciones debía ser público para evitar que el dinero privado decidiera los resultados. Se insiste en mantener el esquema de financiamiento público con la

³⁵ Zovatto, Daniel, *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica, 2003, p.18.

idea de que las organizaciones criminales no intervengan en los resultados electorales, pero es bien sabido que hay candidatos del crimen organizado y que su financiamiento procede de la ciudadanía.³⁶

Previo a 1993 no había sanciones con respecto a los ingresos o gastos de los partidos políticos por no haber reglas de financiamiento privado, topes de campaña, mecanismos de información, supervisión o fiscalización de estos.

Ya en 1993 se establece una regulación en la que se establece el financiamiento público directo y se imponen normas para el financiamiento privado. Se prohíbe el financiamiento proveniente de los poderes federales, de estados o de ayuntamientos ajenos a los que establecían las normas electorales. Resultado de estas regulaciones, se prohíbe la aportación de entidades públicas, extranjeros, ministros de culto y empresas mercantiles. Las aportaciones privadas no son deducibles y se obliga a los partidos a presentar informes de sus ingresos y egresos. Se permiten las aportaciones anónimas hasta un equivalente al 10% de lo otorgado por financiamiento público. Se limitan las aportaciones de personas físicas al 1% y morales al 5% del total equivalente al financiamiento público. Se dan reglas para fijar topes a gastos de campaña y se da atribución al Instituto Federal Electoral (IFE) para determinar los mismos y al Tribunal Federal Electoral (TRIFE) para imponer sanciones.

En la reforma electoral de 1996, los partidos políticos pactan un marco normativo en la Constitución y en la ley secundaria de las condiciones de competencia, incluyendo:

- a) Financiamiento público predominante frente al privado.
- b) Listado de las fuentes legítimas para la obtención de financiamiento privado y sus límites.
- c) Exclusión de fondos provenientes de gobiernos extranjeros, iglesias, empresas mercantiles, mexicanos en el extranjero y donativos anónimos).
- d) Tope a los gastos de campaña política.
- e) Amplia fiscalización a finanzas de los partidos políticos y sanciones por violaciones a la ley.

³⁶ Schettino, Op. Cit., nota 31.

f) Se afinaron mecanismos para el acceso de los partidos a los medios de comunicación.

Todo lo anterior con la intención de promover y salvaguardar la equidad en la competencia, la independencia y autonomía de los partidos frente a grupos de poder económico legal o ilegal y la transparencia en las finanzas de la contienda política.

Actualmente, los partidos políticos obtienen sus recursos, principalmente, del financiamiento público, pero la ley también contempla la posibilidad de obtener financiamiento privado en una medida pequeña.

Tal como nos explica el Instituto Nacional Electoral³⁷, el financiamiento público de los partidos políticos en México se basa en tres principios:

- a) Equidad.
- b) Mayor que proveniente de origen privado.
- c) De tres tipos:
 - Para actividades ordinarias permanentes: se fija de forma anual haciendo una operación aritmética en la que se multiplica el total del padrón electoral por el 65% del Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal. Con el resultado obtenido, se reparte el 30% de forma igualitaria para todos los partidos y el 70% de forma proporcional, atendiendo al porcentaje de votos obtenido por cada uno en la elección próxima anterior, de diputados federales.
 - Para campañas electorales: para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, se le asigna a cada partido una cantidad igual al 50% del monto de financiamiento otorgado para actividades ordinarias, si la renovación corresponde solamente a la Cámara de Diputados, se les otorga el equivalente al 30% del recurso asignado para actividades ordinarias permanentes.
 - Para actividades de carácter específico: la ley indica que el 3% del presupuesto asignado a los partidos debe ser utilizado

³⁷ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Información básica sistema electoral mexicano*, consultado en www.ine.mx consultado el 12 de julio de 2015.

para actividades específicas como educación, capacitación política, investigación y tareas editoriales.

En cuanto al financiamiento privado, nos cuenta el mismo Instituto que desde 1993 la legislación electoral le permite a los partidos políticos obtener recursos a través de:

- a) Cuotas de los afiliados, aportaciones de organizaciones sociales o cuotas de candidatos para sus propias campañas.
- b) Aportaciones de personas físicas o morales residentes en el país.
- c) Ingresos por promoción, espectáculos o similares.
- d) Rendimientos financieros, fondos y fideicomisos abiertos con recursos propios.

Se puede decir entonces, que las sumas de capital aportadas a los partidos políticos para el desarrollo de sus funciones ordinarias y el tiempo electoral, parece enorme, primordialmente si sabemos que la Unidad Medida y Actualización vigente es de 73.04 pesos diarios durante 2016. Sin embargo, es necesario para que la sociedad conozca las opciones varias entre las cuales puede elegir en el periodo electoral.

CAPÍTULO II

EL FINANCIAMIENTO Y SUS ELEMENTOS

El financiamiento es un ámbito necesario para la vida de los partidos políticos y la vida política de cualquier país. Gracias a este recurso, la democracia se ve mejor diseñada y cimentada, pues la posibilidad de elegir entre muchas opciones viables de candidatos, solo se puede dar cuando los aparatos políticos se encuentran bien lubricados, y el lubricante que la maquinaria electoral requiere para funcionar es el dinero, pues la democracia es parte del liberalismo económico en el cual, es necesario pagar para obtener todos los insumos que sustenten a la sociedad.

1. Democracia, un término necesario

La democracia, siguiendo el razonamiento tomado por García Jurado (2003), consiste básicamente en que la mayoría de quienes toman las decisiones colectivas sean seleccionados mediante elecciones limpias, honestas y periódicas, en las que se compita abiertamente y casi todos los adultos de la población tengan derecho al voto. Dicha definición “mínima” reúne dos cualidades fundamentales:

a) Libera al concepto de las cargas morales y teleológicas que comprometan su significado.

b) Otorga la posibilidad fáctica de verificar la existencia o ausencia de un régimen democrático.

Se define a la democracia en términos de Instituciones políticas, que cuentan con tres elementos básicos:

- Que los gobernantes emanen de elecciones transparentes regulares.

- Que la competencia por el poder sea franca y abierta.
- Que el derecho de voto sea lo más universal posible.

En este sentido Robert Dahl hace una definición que es tomada por la mayor parte de los estudios y análisis de las transiciones democráticas y que, como él dice, deben contar con las siguientes características:

- a) Los funcionarios electos deben contar con el control sobre las decisiones políticas, otorgado constitucionalmente.
- b) Los funcionarios se eligen y remueven, pacíficamente, a través de elecciones libres, en periodos previamente establecidos.
- c) El voto es lo más universal posible.
- d) Cualquiera que reúna los requisitos establecidos previamente, tiene el derecho a postularse para la obtención de un puesto público.
- e) La libertad de expresión ciudadana con respecto a la política, gobierno e ideología predominante debe estar garantizada.
- f) Las fuentes de información ciudadana son de diversas índoles.
- g) Los ciudadanos tienen garantizado el derecho a asociarse en organizaciones de tipo político, o cualquier otro.

Teniendo estas características la democracia, parece de necesaria realización una definición de los tipos en los cuales se puede presentar la misma, que pueden ser:

- Democracia directa: el poder es ejercido por los ciudadanos directamente, suele establecerse en lugares en los que la población es poca y se puede tomar decisiones directamente o por delegados, agilizando las decisiones.
- Democracia representativa: también llamada indirecta, es el más difundido en la actualidad. El pueblo soberano ejerce su facultad a través de funcionarios electos por el pueblo, para realizar funciones en la administración pública y dirección del gobierno.
- Democracia mixta: o conocida como semi-directa. Es aquella en que las funciones gubernativas son delegadas a funcionarios electos.

- Democracia parcial: existen elecciones democráticas y el pueblo elige a sus gobernantes. El pueblo no tiene acceso a las actividades gubernativas o administrativas, pues las realizan los funcionarios que están en el poder, pues faltan libertades civiles y mecanismos de acción para acceder a esas funciones.

- Democracia constitucional: fundada en una constitución. Se establece mediante la creación de un Estado de Derecho.

- Democracia liberal: el gobierno es electo por el pueblo mediante votación, eligiendo gobernantes y las decisiones están sujetas al Estado de Derecho, basado en la constitución, con leyes emanadas de ella y que regulan los actos de los gobernantes y protegen los derechos y libertades individuales y colectivas de la población soberana, estableciendo restricciones a los funcionarios de gobierno. El pluralismo y la tolerancia política y social son muy amplias, permitiendo coaliciones partidistas y alternancia en el poder de partidos o grupos políticos diversos. Estos regímenes establecen posturas liberales en distintos tópicos gubernamentales, como cultura, educación o religión.

- Democracia cristiana: en ella, la ideología procedente del cristianismo se encuentra presente en la práctica política pública.

- Democracia popular: es la denominación con la que se catalogan los regímenes de tendencia socialista o comunista. Son un estado transitorio entre el imperialismo capitalista y el comunismo, en la práctica son estados dominados por el partido comunista, similar al que poseía la ex Unión soviética. Son estados donde el poder no se implanta mediante una revolución popular, sino de un golpe de estado apoyado por la intervención soviética, convirtiéndose en dictadura de partido único con tendencia comunista.

- Democracia de partido dominante: existe el predominio electoral y político, de un partido político que posee capacidad para

conseguir el gobierno por sí mismo o con coaliciones electorales por su gran presencia política.³⁸

Según la Declaración Universal Sobre la Democracia adoptada por el Consejo Interparlamentario³⁹, la democracia:

- a) Es un ideal y un objetivo mundial, por ello es un derecho fundamental.
- b) Es un ideal que se debe tratar de alcanzar como un modo de gobierno respetuoso de la cultura y de la condición de todos, su evolución depende siempre de factores políticos, sociales, económicos y culturales.
- c) Es un ideal que debe mantener y promover la dignidad y los derechos individuales fundamentales, así como hacer más fácil el desarrollo económico y social de las naciones. Como forma de gobierno es el único y mejor modo de conseguir un sistema político capaz de corregirse a sí mismo.
- d) La asociación igualitaria entre hombres y mujeres es un logro de la democracia, por lo que debe garantizar que ambos actúen en igualdad y complementariedad para obtener un enriquecimiento mutuo de sus diferencias.
- e) El estado democrático garantiza que los procesos para llegar al poder y ejercerlo sean en libre competencia política y surjan de competencias populares, abiertas, libre y sin discriminación, conforme a la ley.
- f) Debe ir acompañada de responsabilidades individuales y colectivas.
- g) Se funda en la primacía del Derecho y el ejercicio de los Derechos humanos. Nadie está por encima de la ley y todos son iguales ante ella.

³⁸ www.10tipos.com consultado el 10 de Diciembre de 2014.

³⁹ Declaración Universal Sobre la Democracia, adoptada por el Consejo Interparlamentario en su 161ª sesión, El Cairo, Egipto, septiembre de 1997, www.unesco.org/ccp . 5 de septiembre de 2014.

h) La paz y el desarrollo económico, social y cultural son condiciones y frutos de la democracia. En la Democracia existe auténtica interdependencia entre la paz, el desarrollo y el respeto al Estado de Derecho y los Derechos humanos.

Como nos dice Eduardo Guerrero, todo sistema democrático debe tener un sistema institucional de rendición de cuentas por parte de los actores que ejercen los recursos públicos, así como contar con mecanismos eficaces de fiscalización y control que garanticen su legalidad.

El debate de la Democracia en México se había centrado a finales del siglo XX en cómo dar paso a un sistema multipartidista competitivo sin poner en riesgo la estabilidad política y social del país. Esto insidía directamente en el principio de igualdad, pues al crear un sistema en el que hubiera competencia real, la libertad de elección ciudadana se consolidaría. Este panorama ha sido posible gracias al financiamiento de los partidos, pues así se abre para ellos la posibilidad de postular candidatos y contender en las campañas electorales con alguna posibilidad de triunfo.⁴⁰

El financiamiento a los partidos debe ser fiscalizado adecuadamente, de otra manera, las diferencias económicas se vuelven ventajas políticas. El financiamiento a partidos puede afectar la elección de los votantes al haber más información y comunicación de los partidos con más recursos y al no hacer públicos los nombres y montos de donantes, pues la sociedad no sabría con qué grupo está comprometido el candidato.⁴¹

El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales es un tema neurálgico para el debate político, pues los partidos políticos son entes necesarios para la existencia de la democracia, pues estos deben verse en igualdad de condiciones competitivas. Este financiamiento debe ir siempre acompañado de una correcta fiscalización y control de los recursos para dar certidumbre del manejo de los mismos. El control debe ser sobre los aportes

⁴⁰ Guerrero, Eduardo, *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia*, serie: cultura de la rendición de cuentas, vol. 6, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003, p. 18.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 19.

públicos, pero también sobre los privados, pues solo de esa manera es posible refrenar los aportes por interés futuro de particulares, incluso, del crimen organizado. También la corrupción es un ingrediente que debe ser erradicado a través de la fiscalización, pues el uso de recursos materiales o humanos del gobierno para facilitar la actividad partidista lleva a los otros competidores a estar en un escalón con una ventaja desigual.⁴²

Casas Zamora y Zovatto nos explican cuáles son los riesgos que el financiamiento de campañas plantea a la democracia en América Latina y que son:

- Financiamiento ilegal: las ganancias de las actividades ilegales se utilizan para fines políticos. El mayor peligro en América Latina es la posibilidad de que el narcotráfico y el crimen organizado se infiltren en los órganos políticos para obtener impunidad al financiar las campañas.
- Compra de influencia y conflictos de interés: las aportaciones de fondos obtenidos lícitamente pueden afectar la democracia al ver beneficiados a ciertos sectores o empresas que hacen grandes donativos con la intención de obtener beneficios como contratos posteriores para sus empresas.
- Graves inequidades electorales: la falta de control en las aportaciones a partidos puede generar condiciones de inequidad en las campañas, pues podría darse el caso y se da, de campañas en las que las asignaciones de recursos directos o indirectos se han hecho de manera desigual a los partidos participantes.
- Debilitamiento de los partidos y el sistema de partidos: el sistema de partidos debe verse solidificado por partidos que sean capaces de consolidarse positivamente y volverse un contrapeso entre ellos, de lo contrario, todo el sistema se ve debilitado y con tendencia a la desaparición, en cuyo caso, la democracia corre un grave peligro al tener un sistema de competencias inexistente.

⁴² Rodríguez, Héctor, *Comportamiento ético y acción política*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Filosofía, Madrid, 2011, pp. 155-158.

- Pérdida de credibilidad en la regulación del financiamiento político: la legislación debe ser adecuada, suficiente y eficaz para poder regular la obtención del financiamiento, su destino y por supuesto, aplicar sanciones a quienes violen las disposiciones legales.⁴³

2. La competencia electoral.

Un desafío de suma importancia para la estabilidad de la democracia y su funcionamiento es la consolidación de la competencia electoral. Las aspiraciones e intereses de los ciudadanos necesitan verse representados en partidos políticos institucionalmente fortalecidos. Una vez más se afirma que para la consecución de los fines de un partido político y su participación en los procesos electorales, es necesario contar con recursos financieros, lo que hace una relación simbióticamente inevitable entre dinero, partidos políticos y campañas electorales.⁴⁴

Esta relación simbiótica ha generado una búsqueda de mecanismos que tiendan a garantizar la equidad y transparencia en el financiamiento político. Diversos grupos de la sociedad han puesto sus esfuerzos en el tema del financiamiento con la idea de que las condiciones para consolidar la estabilidad y el correcto funcionamiento democrático deben verse a través del cristal de la equidad en el acceso y asignación de recursos a los partidos políticos, así como por la transparencia de su administración.

Como ya se ha dicho, mantener aparatos políticos en permanente funcionamiento y encarar campañas electorales cada vez más costosas hace vulnerable al sistema para que se infiltren prácticas como el financiamiento ilegal,

⁴³ Casas-Zamora, Kevin, Zovatto, Daniel, *El costo de la democracia: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*, Latin America Initiative, Foreign Policy at Brookings, julio 2015, disponible en www.brookings.edu, pp. 2-7.

⁴⁴ Griner Steven y Zovatto Daniel, *El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, Compañía ABC Ediciones del Sur S.A., octubre 2004 disponible en web: <http://www.idea.int>.

tráfico de influencias y hasta narco-financiamiento en la vida democrática (Griner y Zovatto, 2003). Esto no quiere decir que el financiamiento de la política se ilícito en Latinoamérica, sino que hace poner más atención en la regulación y control eficaz del dinero que se usa en la política para reimplantar la confianza social en sus instituciones.⁴⁵

No es suficiente con que el proceso de reformas legales sea dinámico y progresivo, es necesario hacer cambios en la cultura política social y sus líderes políticos, teniendo estos últimos un compromiso real de cumplimiento de las nuevas reglas y que se vea coherencia discursiva y práctica. (Griner y Z 2003).

La corriente liberal del financiamiento a los partidos políticos pugna por la libertad en el derecho del simpatizante de un partido o un candidato para aportar cualquier cantidad que desee para los fines políticos de su campaña, frente a este, también la libertad del candidato a obtener los recursos que pueda para dichos fines. Si bien es cierto que el dinero como tal no es parte del derecho de expresarse libremente, también lo es que, la posesión de una cantidad considerablemente alta de recursos expande la posibilidad del candidato para darse a conocer y mostrar su plataforma o mensaje a más electores. Visto de este modo, la limitación a las aportaciones limita también la capacidad de cada elector para aumentar las alternativas entre las cuales puede optar y la información que puede obtener para realizar un voto razonado e informado se ve limitada.⁴⁶

Atendiendo al concepto de libertad, nos dice Thompson que el financiamiento de los partidos políticos es un debate entre diversos tipos de libertad, en el que la regulación de las aportaciones trata de equilibrar el derecho de apoyar a un candidato o partido, pero esta regulación afecta o limita a la libertad de los ciudadanos de realizar una campaña eficaz con mayor recurso. Así de lo que hablamos es de un debate de libertades y derechos que tienen todos y cada uno su peso específico y en el que cuidando uno afectamos al otro invariablemente.⁴⁷

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Guerrero, Op. Cit., nota 40, pp. 19 y 20.

⁴⁷ Thompson, Dennis, *Just Elections: Creating a Fair Electoral Process in the United States*. The University of Chicago Press, 2002, p. 108.

La restricción en la aportación de recursos limita a los electores en su capacidad de elección, pues un aumento en el capital aumenta también la capacidad para transmitir sus mensajes y dar a conocer sus plataformas, de igual modo, influye en la necesidad creada, para los otros, de transmitir mayor información. Aunque también, la ausencia de límites o regulaciones afectaría a la elección de los candidatos al no dar oportunidad a estos de conocer quiénes son las personas o empresas que aportan grandes sumas de dinero a las campañas por lo que los votantes elegirían a un candidato sin conocer los intereses a los cuales está comprometido. Entonces, la regulación del financiamiento es la herramienta más eficaz para transparentar la obtención y manejo de los recursos.⁴⁸

3. Definiendo al sistema de financiamiento

Para el funcionamiento de los partidos políticos como organizaciones completas e independientes, es necesario que cuenten con recursos económicos que les permitan solventar el gasto que implica sostener toda la maquinaria política y poder cumplir con los fines que la ley le señala. A estos recursos económicos, que le permiten existir y subsistir, es lo que conocemos como “financiamiento de los partidos políticos”. Hoy en día resulta imposible, concebir una Estado democrático sin la existencia de partidos políticos.⁴⁹

En todas las democracias, los partidos políticos se constituyen como organismos de interés público necesarios para el desarrollo de la vida política. Se considera que los partidos políticos deben ser sostenidos con fondos públicos porque el Estado debe asegurar que dispongan de los recursos que le son necesarios para su funcionamiento ordinario y durante el periodo electoral, ya que

⁴⁸ Guerrero, Op. Cit., nota 40, pp. 20 y 21.

⁴⁹ Bernal Moreno, J, (2006) “El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México.”, en González Martín, N. (coord.) *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, Tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p, 60.

esto es la base para su institucionalización y fortalecimiento democrático, así se garantiza una equitativa competencia electoral, pues para dar a conocer a sus candidatos y mantener sus operaciones, los partidos políticos requieren financiamiento, sin el cual, carecen de una posibilidad real de participación. Se dice también que es necesaria la existencia del financiamiento público para evitar posibles presiones que pudiera ejercer el sector privado para favorecer sus propios intereses. (González-Varas, 1995: 21-23).

El sistema de financiamiento político es el conjunto de normas que regula el flujo de recursos económicos que es indispensable para y desde el sistema político. Más específicamente y en el marco democrático actual podemos decir que el financiamiento político es el conjunto de normas y prácticas que regulan el ingreso, manejo y egreso de fondos directos o indirectos en los partidos políticos. (Casas y Zovatto, 2004: 189).

Los recursos económicos de los partidos políticos pueden provenir, de dos fuentes (Urizar, 2008: 31-50).

- a) Financiamiento privado.
- b) Financiamiento público.

Se entiende como financiamiento privado a los fondos que se subdividen en: donaciones de alto impacto, o donaciones de bajo impacto.

Es un medio legítimo para que los partidos políticos obtengan recursos no provenientes del Estado. Hay tres vías para allegarse estos recursos⁵⁰:

- a) Cuotas de los afiliados: son periódicas, voluntarias u obligatorias.
- b) Donaciones: deben ser transparentadas para que no exista duda sobre la persona que las hizo y el interés que pudiera perseguir.
- c) Créditos de entidades financieras.

Dice Morris⁵¹ que hay 5 razones no corruptas por las que se aporta dinero a un candidato:

⁵⁰ Woldembergh, José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", en Carrillo, Manuel et al. (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 25.

⁵¹ Morris, Dick, *El nuevo príncipe: Maquiavelo actualizado para el siglo XXI*, El Ateneo, Argentina, 2003, pp. 100 y ss.

1. Son conocidos personales.
2. Tienen la misma ideología política.
3. Quieren que pierda otro candidato.
4. Son militantes del partido al que pertenece el candidato.
5. Quieren sentirse parte del equipo del candidato.

El financiamiento privado se convierte en un gran dilema para el candidato o los partidos, pues en una elección altamente competitiva, es posible verse atraído por las aportaciones ilegales. Si a esto sumamos que el gobierno no es capaz de fiscalizar en su totalidad las aportaciones privadas, entonces, la tentación es mayor. Sin embargo, el candidato que se vea tentado por estas aportaciones debe entender que el día de mañana, siendo electo, los favores serán cobrados con contratos, concesiones y otras prebendas políticas.⁵²

Aunque sin duda, el financiamiento privado tiene ventajas importantes⁵³:

1. Obliga a los partidos políticos a mantenerse en contacto con la sociedad, pues de no hacerlo corren el riesgo de perder votos y apoyo económico.
2. Evita el paternalismo gubernamental.
3. Evita la burocratización de los partidos políticos.
4. Evita el multipartidismo exacerbado, pues no hay subsidio público que es dedicado a otras prioridades.

Hablamos de financiamiento público cuando se hace referencia a los recursos que el Estado o gobierno otorga a los partidos políticos y/o candidatos que participan en la contienda electoral. Regularmente se trata de asignaciones monetarias o recursos con valor de ésta índole. Son conocidos también, como deuda política, y pueden ser directos, cuando se hacen en efectivo, o indirectos (si se hacen en especie).

⁵² Guerreño, Op. Cit., nota 40, p. 27 Y 28.

⁵³ Bernal, Jorge, "El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México", en González, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, Tomo II, UNAM, México, 2006, pp. 63 y 64.

En las democracias incipientes, el financiamiento se compone casi en su totalidad de aportaciones gubernamentales. Las aportaciones de gobierno en estos países es necesaria para garantizar la competitividad en la contienda. El financiamiento público inhibe la influencia de intereses particulares en las elecciones. El financiamiento público pretende que la competencia tenga condiciones mínimas de equidad, evitar que la falta de financiamiento le impida a un candidato participar en la campaña y obligar a los partidos a reportar detalladamente el ejercicio de sus recursos por ser públicos. El mismo autor nos menciona que el financiamiento privado no puede estar condicionado.⁵⁴

El gobierno asigna fondos a los partidos políticos en cuatro formas:

1. De forma igualitaria a todos los partidos.
2. Proporcionalmente a los votos obtenidos en elecciones previas.
3. Combinando porción equitativa y montos proporcionales a los votos obtenidos.
4. Combinando montos proporcionales a los votos recibidos y montos proporcionales a la representación parlamentaria.⁵⁵

El financiamiento puede ser destinado a los gastos regulares del mantenimiento del partido, o bien, a gastos de campaña electoral. Hay países como Alemania que solamente otorga subvención gubernamental a campañas, mientras que Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Japón financian los gastos regulares. Otros países como España, Austria, Francia y la mayoría de los países de Latinoamérica otorgan recursos para ambos rubros, mientras que países como Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Uruguay financian directamente las campañas.⁵⁶

⁵⁴ Guerrero Op. Cit., nota 40, pp. 21-23.

⁵⁵ Guerrero, Op. Cit., nota 40, p.23.

⁵⁶ Ídem.

Existe un tercer tipo de financiamiento que mezcla los dos anteriores, el financiamiento mixto. Exceptuando a Venezuela, casi todos los sistemas de financiamiento latinoamericano son de este tipo.⁵⁷

En lo que se refiere a la fiscalización, esta es llevada a cabo por diversos órganos, dependiendo del país del que se trate para entenderlo mejor se anexa el siguiente cuadro:

Tabla 4. Órgano que fiscaliza las actividades de los partidos.

PAÍS	ÓRGANO FISCALIZADOR
Argentina	Jueces Federales con Jurisdicción Electoral.
Australia	Órgano Electoral
Bélgica	Ministerio del Interior
Bolivia	Órgano Electoral
Brasil	Órgano Electoral
Canadá	Órgano Electoral
Colombia	Órgano Electoral
Costa Rica	Órgano Electoral / Contraloría General
Chile	Órgano Electoral
Dinamarca	Órgano Electoral / Ministerio del interior.
Ecuador	Órgano Electoral
El Salvador	Contraloría General
Estados Unidos	Órgano Electoral
Francia	Ministerio del Interior
Guatemala	Órgano Electoral
Holanda	Órgano Electoral
Honduras	Órgano electoral

⁵⁷ Zovatto, Daniel, "América Latina", en Carrillo, Manuel (coord.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto a la democracia*, FCE, México, 2003, pp. 33-96.

México	Órgano electoral
Nicaragua	Contraloría general, órgano electoral, ministerio de hacienda y crédito y procuraduría electoral.
Panamá	Órgano electoral
Paraguay	Órgano electoral
Perú	Órgano electoral
Reino unido	Órgano electoral
República dominicana	Órgano electoral
Suecia	Órgano electoral
Venezuela	Órgano electoral

*Eduardo Guerrero Gutiérrez.⁵⁸

Cada órgano fiscalizador debe ser independiente, sin afiliación partidista y tener las atribuciones suficientes para ejercer su función investigadora, así como sancionar las conductas ilícitas, incluso por vía penal. Como nos dice Zovatto, la rendición de cuentas, generalmente, en los países de Latinoamérica recae en los partidos políticos, aunque hay naciones que involucran en sus procedimientos tanto a los donantes como a los candidatos. Esta rendición de cuentas es un modo para evitar los excesos en los gastos de campaña y el uso de financiamiento ilegal.⁵⁹

Dos premisas son básicas para aquellos que desean entrar y mantenerse en la línea de los países democráticos: el desarrollo económico y el liderazgo político. El desarrollo económico crea las condiciones para que la democracia se dé, el liderazgo político hace posible su concreción.⁶⁰

No existe una definición estandarizada del sistema ideal de partidos, en cuanto a su financiamiento, que configure una democracia total, sin embargo, hay una consideración muy puntual sobre buenas normas y buenas prácticas que son extraídas de los experiencias exitosas pasada y presentes, así como de los

⁵⁸ Guerrero, Op. Cit., nota 40, p. 29.

⁵⁹ Zovatto, Op. Cit., nota. 57, p. 79 y ss.

⁶⁰ Huntington, Op. Cit., nota 5, p. 281 y 282.

efectos alcanzados de forma efectiva con respecto a aquellas. Hay principios que son capaces de estructurar un sistema de partido y un sistema democrático más o menos ideal, que contenga los principios de: equidad, libertad, pluralidad, competencia y tolerancia.⁶¹

4. Marco Jurídico del financiamiento público de los partidos políticos nacionales de México

Los cambios jurídicos han sido los más importantes para consolidar el sistema de fiscalización que tenemos actualmente en nuestro país, la reforma de 2012 es la que actualmente rige la vida de los partidos políticos, los cambios más importantes que se realizaron han sido:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 41: establece la naturaleza de los partidos políticos nacionales de México como entidades de interés público y sus finalidades que son promover la participación ciudadana para acceder al poder público, según los términos siguientes:

“...La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- 1. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones, estatales, municipales y del Distrito Federal.*

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vía democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer

⁶¹ IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral Cortés, San José, Costa Rica, 1989. P. 351.

posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

*...”*⁶²

En cuestión de financiamiento público, las prerrogativas para los partidos nacionales de México se ven garantizadas en la fracción II del artículo 41 Constitucional que dice:

*“La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.*⁶³

De igual manera, la fórmula de financiamiento público para las actividades ordinarias, extraordinarias y específicas de los partidos políticos nacionales se regulan en el párrafo segundo de la fracción II, del artículo en mención y dice:

“El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta

⁶² CÁMARA DE DIPUTADOS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en <http://www.diputados.gob.mx>, versión PDF.

⁶³ ídem.

*por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.*⁶⁴

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

*c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”.*⁶⁵

Adicional y complementado al artículo 41 constitucional, el artículo 78, párrafo 1, incisos a), b) y c) del Código Federal de Instituciones y Procesos

⁶⁴ Debido al cambio político en el que el Distrito Federal desaparece para dar paso al estado 32 de la República Mexicana, la modificación a la constitución establece en cada punto en que se hablaba del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, cambia dicho parámetro por el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), de acuerdo con el Decreto por el que se declaran reformadas y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016. El mismo decreto otorga al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la facultad de establecer el valor de la UMA, aplicando el procedimiento previsto en el régimen transitorio, el cual toma como base la inflación, a través del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). De esta forma, todos los ordenamientos jurídicos se denominan en la UMA y se deben solventar pagando su equivalente en moneda nacional. Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 2016, consultado en <http://dof.gob.mx> el 18 de febrero de 2016.

⁶⁵ Ídem.

Electoral (COFIPE), establece que el financiamiento a los partidos políticos nacionales en México será bajo una fórmula específica.

“Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes.

a) Para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determina anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente; multiplicara el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.

II. El resultado de la operación señalada en la fracción anterior constituye el financiamiento público anual de los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

- El treinta por ciento de la cantidad total que resulta se entrega en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.*
- El setenta por ciento restantes se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.*

III....; y

IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c) de este artículo.

V. Para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario.

b) Para gastos de campaña.

I. En el año de la elección que se renueve el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le

otorgará para gastos de campaña en monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias le corresponda este año.

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias le corresponda este año: y

III....

c) Por actividades específicas como entidades de interés público.

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales será apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiera el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado.

II....

III....”⁶⁶

5. Pros y contras del financiamiento público

Los principales argumentos a favor y en contra del financiamiento público son, como nos menciona Eduardo Guerrero⁶⁷:

⁶⁶ Instituto Federal Electoral. Código federal de instituciones y procedimientos electorales, disponible en <http://www.disputados.gob.mx>, versión PDF, consultado el 18 de febrero de 2015.

⁶⁷ Guerrero, Op. Cit., nota 40, pp. 24 y ss.

A favor:

1. El financiamiento público libera de presiones externas a los partidos y candidatos, pues las grandes donaciones de particulares obliga a los dirigentes y candidatos a que sus donantes puedan ejercer cualquier tipo de presión sobre ellos al obtener un puesto de elección popular.

2. Gracias al financiamiento público, es posible exigir a los partidos que reporten públicamente el origen y destino de sus recursos.

3. El financiamiento público garantiza una equidad mínima en la competencia con la cual un candidato puede realizar su campaña y tener posibilidades de éxito.

4. El financiamiento público inhibe la tentación de obtener financiamiento ilegal, pues al obtener el mínimo indispensable para realizar una campaña exitosa el candidato se siente confiado y prefiere evitar un escándalo político o sanción electoral.

En contra:

1. Los grandes donadores no se ven inhibidos por la fiscalización gubernamental, pues no hay gobierno que tenga un mecanismo eficaz para el monitoreo de estas donaciones. El estado es torpe e insuficiente en este sentido pues cada día son más y mejores los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos abanderan las mismas causas que los candidatos y secretamente los apoyan.

2. Cuando el gobierno otorga a los candidatos o partidos, el dinero suficiente para sufragar sus campañas, estos se alejan del electorado, pues no ven un incentivo para conocer sus necesidades o conocerlos siquiera.

3. Las negociaciones con el partido gobernante pueden verse entorpecidas al recibir todo el recurso del gobierno

4. La obligación de dar publicidad plena a los donadores y el monto de su donación, derivada del financiamiento público, inhibe estas donaciones, pues las donaciones a múltiples causas puede ser mal vista o

la donación a perdedores puede conllevar daños al prestigio personal o profesional.

De acuerdo con la Red de Conocimientos Electorales⁶⁸ los argumentos son:
A favor:

1. La democracia tiene un costo necesario que es el financiamiento. El funcionamiento de los partidos políticos tiene un costo por lo que si un país quiere tener candidatos independientes y estables debe pagar por ellos.

2. El otorgar a los partidos una base económica para su funcionamiento inhibe a los candidatos a querer aceptar financiamiento de contribuyentes con intereses supervinientes.

3. La transparencia aumenta al dar financiamiento público a los partidos políticos, pues de esta manera es más fácil exigirles que rindan cuentas sobre el origen y destino de sus recursos.

4. Las desigualdades sociales pueden convertirse en desigualdades sociales si los partidos políticos y candidatos se ven financiados solo con fondos privados, pues es posible que los partidos se vean apoyados por estratos socioeconómicos diversos, lo que puede traducirse en una diferencia de capital resultando en disparidad de competitividad.

5. Los costos de las campañas son cada vez más altos y los partidos políticos, así como los candidatos necesitan ayuda para costear estos gastos.

6. Hay estados en los que la sociedad cuenta con muy bajos recursos por lo que requieren que el Estado otorgue una base mínima de financiamiento para que el sistema multipartidista pueda funcionar.

⁶⁸ ACE Project, *Ventajas y desventajas del financiamiento público*, 1998-2016, consultado en aceproject.org el 19 de febrero de 2016.

En contra:

1. Si los candidatos no dependen de los electores para funcionar, es menos probable que se acerquen a ellos para opiniones partidistas o temas políticos.

2. El financiamiento público limita la entrada de otros partidos a la contienda, pues el presupuesto se reparte entre aquellos que ya tienen representación en el gobierno.

3. El financiamiento público obliga a los contribuyentes a aportar recursos a candidatos o partidos con los cuales no están de acuerdo y por los cuales no votarían. Cada ciudadano debe tener la oportunidad de decidir cuándo y de qué manera aportar dinero a los partidos políticos o candidatos.

4. El financiamiento que se otorga a los partidos y candidatos está lejos de ser una prioridad, pues esos recursos deben ser aportados servicios sociales de otro tipo.

5. La asignación de recursos está hecha por los mismas personas que los reciben, pues los funcionarios que aprueban el financiamiento son quienes se ven beneficiados por el presupuesto que han aprobado para este fin.

6. Al recibir sus recursos del Estado, los partidos políticos se pueden convertir en órganos estatales, perdiendo sus vínculos con la sociedad.

Estos argumentos son retomados en sentido opuesto para el financiamiento privado, por lo tanto no serán repetidos en éste capítulo

En mi opinión, el financiamiento de los partidos políticos puede ser público mientras las democracias están siendo establecidas en los países en vías de desarrollo, pues no es posible satisfacer las demandas sociales diarias de alimentación y sustento y pretender que, además, las familias aporten alguna cantidad al aparato político.

Una vez consolidada la democracia, entonces es posible retirar de a poco el financiamiento público para volverlo al ámbito privado, sin desatender su fiscalización, entendiendo que toda actividad, pública o privada debe ser regulada por el Estado, más aún cuando se trata de entidades que la misma ley considera de orden público.

El gobierno debe abandonar el paternalismo y volverse más policía, para vigilar más y permitir menos, de esta forma, los partidos y candidatos se verán en la necesidad de acercarse a los electores para obtener sus recursos y de mantener sus manos limpias por no ser sancionados o ventilados por la obtención de recursos de dudosa procedencia.

6. Buenas prácticas.

Un punto que merece nuestra atención por ser parte del referente focal de la hipótesis es el que tratamos en este punto. En materia de buenas prácticas, sólo la Comisión Europea para la Democracia y por el Derecho ha creado un Código de este tema y del cual hablaremos a continuación.

Es necesario aclarar que para el Consejo de Europa, la democracia es uno de los pilares básicos, al igual que el respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho, la cual tiene que ser concebida, necesariamente, con elecciones periódicas y la creación de un sistema procesal. Pero para que el sistema electoral pueda ser una base democrática, requiere, necesariamente del respeto a las buenas prácticas electorales.⁶⁹

El código de buenas prácticas es un texto destinado a promover la armonización de las normas electorales y servir como referente para su evaluación. Está creado por la Comisión de Venecia que es un órgano Consultivo del Consejo de Europa en el que se encuadran 57 países, de los cuales 10 no son

⁶⁹ Comisión europea para la democracia por el derecho, *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*, TEPJF, 2011, p. 8.

Europeos. Formado por expertos en Derecho Constitucional y Electoral. Es considerado por su presidente como un texto “*imprescindible para avanzar en el desarrollo de la democracia auténtica*”⁷⁰.

Una vez revisado el texto he notado que se adapta a los principios democráticos universales por lo tanto los retomo aquí, pues aplican para cualquier democracia.

Hay que entender que la materia electoral es un patrimonio para cada país y éste está compuesto por los principios retomados de la definición de Democracia y que son:

1. Sufragio Universal: significa que todo ser humano tiene derecho de emitir su voto y de ser votado en elecciones, bajo las condiciones siguientes:
 - a. Edad: debe haber un tope mínimo indispensable que debe coincidir por lo menos con el momento en que se alcanza la edad civil, aunado a este, debe adquirirse el derecho a ser votado, o a más tardar los 25 años, excepto los casos especiales como senador o jefe de Estado.
 - b. Nacionalidad: puede preverse como necesaria, pero se aconseja dar a los extranjeros el derecho a votar en elecciones locales pasado un tiempo de residencia
 - c. Condición de residencia: puede imponerse un periodo mínimo que no debe ser mayor a seis meses; el derecho a votar o ser votado se puede conceder para los ciudadanos que residan en el extranjero.
 - d. Privación del derecho a votar y ser votado: puede establecerse si se prevé en la ley, respetando el principio de proporcionalidad, basada en la salud mental o privación de derechos por delito grave. Las condiciones son acumulativas.⁷¹

⁷⁰ Buquicchino, Gianni, *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*, TEPJF, México, 2011, p. 5.

⁷¹ Comisión europea para la democracia en el derecho, Op. Cit., nota 69, pp. 13 y 14.

a. Censo electoral: en México se llama padrón electoral y es hecho con el registro Instituto Nacional Electoral, el cual emite una credencial para votar con fotografía cuya posesión es necesaria para emitir el voto.⁷² Estos conteos o registros deben ser permanentes, actualizarse al menos una vez al año, ser publicados, tener un procedimiento judicial en caso de que un ciudadano no aparezca en listas o sus datos sean incorrectos y haber un medio suplementario para que quien cambia de domicilio pueda votar.

b. Candidatura: puede estar sujeta a la obtención de un número mínimo de firmas no mayor al 1% del electorado por circunscripción; la verificación de firmas debe tener un proceso claro, que abarque todas las firmas; las firmas deben validarse antes de iniciar las campañas electorales; si se exige un depósito éste será devuelto al cumplir con el mínimo de firmas.⁷³

2. Igualdad del sufragio: este principio supone que cada elector tiene derecho a emitir un voto, o un número igual de votos para cada elector: Los escaños disponibles en las cámaras deben repartirse igualitariamente entre las circunscripciones. La paridad de sexos y su igualdad debe estar garantizada. Las oportunidades para los partidos y candidatos deben ser iguales, lo cual se garantiza con autoridades públicas imparciales en:

- a. La campaña electoral.
- b. Cobertura de medios públicos.
- c. Financiación pública de los partidos y campañas.⁷⁴

3. Sufragio libre.: que implica la libertad del votante para formar su opinión con la información que los candidatos y partidos tienen derecho a verter; libre expresión de la voluntad del elector y lucha contra el fraude

⁷² Instituto Nacional Electoral, *Conoce tu credencial para votar*, disponible en <http://www.ine.mx>, consultado el 24 de febrero de 2016.

⁷³ Comisión europea para la democracia en el derecho, Op. Cit., nota 69, pp. 15 y 16.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 16 a 19.

electoral estableciendo un procedimiento estricto y confiable para emitir, transportar y resguardar y contar los votos.⁷⁵

4. Sufragio secreto: lo cual es un derecho y una obligación tanto para el votante como para las autoridades electorales y debe resguardarse esta secrecía durante todo el tiempo.⁷⁶

5. Sufragio directo: debe aplicar por lo menos para una de las cámaras del Congreso de la Unión, órganos legislativos locales y asambleas locales.⁷⁷

6. Periodicidad de las elecciones.

Para la aplicación de estos principios se requiere:

a) Respeto a los derechos fundamentales.

b) Niveles normativos y estabilidad del derecho electoral.

c) Garantías procesales que incluyen:

1. Que la organización del escrutinio se hará por un órgano imparcial.

2. Existencia de observadores en las elecciones.

3. Existencia de un sistema eficaz para recurrir los actos y resoluciones electorales.

d) Sistema electoral.⁷⁸

El respeto de los principios del patrimonio electoral es esencial en la democracia, pues de esta manera puede expresarse en todas sus formas, pero dentro de límites establecidos que dependen de la interpretación de los mismos principios. No es suficiente con que el Derecho Electoral contenga reglas afines a los principios del patrimonio electoral, sino que estos principios deben estar dotados de credibilidad y para ello el proceso electoral debe garantizarlos.

Me parece que en México, es necesario establecer un código similar para no alejarnos del objetivo democrático de nuestro sistema electoral.

⁷⁵ *Ibíd*em, pp. 19 a 21.

⁷⁶ *Ibíd*em, p. 21.

⁷⁷ *Ídem*.

⁷⁸ *Ibíd*em, pp. 21-25.

CAPÍTULO III

UNA METODOLOGÍA ESPECIAL

En los sistemas democráticos, la existencia de los recursos económicos en la organización de los partidos políticos es esencial, pues sin dinero el grupo que ostente el poder tendrá ventaja siempre reduciendo las posibilidades de alternancia en el poder a su más mínima expresión.

Transparencia internacional reconoce que el dinero en la política se convierte en un problema cuando causa un conflicto en los principios democráticos de igualdad ciudadana y competencia equitativa y además es capaz de afectar de forma negativa la representación política.

En el presente trabajo es tomada como guía la metodología del Proyecto Crinis que busca contribuir a aumentar la confianza ciudadana en la democracia en los partidos políticos, pues se centra en lo importante que es la transparencia y la rendición de cuentas en el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. La premisa principal del Proyecto en mención se basa en que la política requiere recursos económicos, pero que su uso se debe regir por un sistema de normas y prácticas garantes de la transparencia y la rendición de cuentas. Ambas condiciones hacen posible que el Estado controle las irregularidades y permiten que los ciudadanos ejerzan de forma efectiva su derecho a conocer y fiscalizar la influencia de dinero en la política.

El proyecto Crinis está liderado por dos organizaciones que son Transparencia Internacional y Te Carter Center. Transparencia Internacional es una organización civil que abandera la lucha contra la corrupción mundial. Por su parte, Te Carter Center es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, establecida por el expresidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, y su esposa, Rosalynn para resolver conflictos, derechos humanos, oportunidades económicas y prevención de enfermedades. La información utilizada en este capítulo respecto

al proyecto Crinis, así como el proyecto en particular puede ser consultada en www.transparency.org y en www.cartercenter.org.

Crinis evalúa los sistemas legislativos vigentes y estudia las prácticas de los principales actores del financiamiento de la política. Así, identifica debilidades en los sistemas y provee orientación para superarlas. Evalúa los niveles de transparencia en la legislación y las prácticas de financiamiento de las campañas electorales de candidatos y partidos. Promueve una cultura de transparencia en el financiamiento en colaboración con los actores relevantes de este rubro. Produce el índice Crinis que sirve para conocer la situación de cada país. Emite recomendaciones de reforma gracias a los diagnósticos obtenidos. Su fin principal es que la confianza de los ciudadanos en la democracia y los partidos políticos aumente al promover la transparencia en la política.

El Proyecto Crinis, en su primera edición, hecha en 2006, mide la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en ocho países latinoamericanos: Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú, en donde han podido determinar, gracias al llamado Índice Crinis⁷⁹, que algunos países cuentan con normas satisfactorias, otros están en proceso de desarrollo de legislación y buenas prácticas sobre el uso del dinero en la política. También determina las áreas en las que es más necesario realizar reformas en cada país. Determinan de forma muy puntual que es preocupante aún que:

- El acceso ciudadano a la información es muy limitado, pues ese indicador resultó siempre bajo y en algunos países como Paraguay, Nicaragua y Guatemala los actores involucrados en brindar la información se negaron a aportarla.

- Los candidatos no tienen obligación de rendir cuentas diversas a las que presentan los partidos. Solo Colombia y Panamá contaban con alguna exigencia al respecto en sus legislaciones. Es necesario saber que gran parte del dinero recaudado en las campañas es por iniciativa y cuenta

⁷⁹ <http://archive.transparency.org> 22 de Diciembre de 2014.

de los candidatos, lo que convierte a este rubro en un punto de fuga de los controles de las autoridades.

- El voto informado se ve limitado, pues la rendición de cuentas no está limitada o lo está de forma muy escueta.

- Las donaciones privadas no son registradas de manera exhaustiva o simplemente no se registran.

- Los informes presentados por los candidatos y partidos al órgano electoral son incompletos o poco confiables, pues hay países en los que se considera que se declara menos del 50% de los recursos recaudados.

- El régimen de sanciones no es adecuado. En Costa Rica no hay multas, en Panamá y Guatemala no se pueden suspender los subsidios. En Colombia, Panamá y Costa Rica el órgano revisor puede entrar a las cuentas y transacciones bancarias de los partidos y candidatos pero sin sanciones aplicables esta facultad es inoperante.

Los estudios existentes dicen que ante la ausencia de regulaciones adecuadas, el dinero puede:

1. Ser una amenaza para la igualdad al permitir mayor influencia a quienes tienen mayor capacidad económica.

2. Crear competencias inequitativas al favorecer aquellos candidatos con mayor poder económico.

3. Promover la corrupción al permitir donaciones poco claras que pueden convertirse en presión futura para los funcionarios que se vean obligados a retribuir los “favores” recibidos y quienes, a su vez, pueden extorsionar al sector privado para garantizar donaciones futuras.

Aspectos innovadores del proyecto Crinis:

- Evalúa las prácticas reales y la legislación del financiamiento político.
- Estudia el financiamiento de partidos en periodos no electorales y finanzas de elecciones para partidos y candidatos.
- Resalta la rendición de cuentas y divulgación de información a la ciudadanía como tema central en el financiamiento político.
- Complementa el análisis cualitativo de transparencia con un sistema de medición cuantitativo.
- Acude a actores y profesionales en el tema para hacer pruebas de campo, observar y medir el acceso a la información.
- Da a conocer los indicadores al detalle del índice cuantitativo para traducirlos en buenas prácticas y brindar reformas e incidencia.
- Las investigaciones están a cargo de equipos locales en cada país y se enfoca en las últimas elecciones nacionales con cuentas rendidas.

Para los procesos electorales, no se diferencia entre los tipos de elecciones (presidencial, legisladores u otros funcionarios de votación popular). El estudio se centra en las elecciones nacionales, presidenciales.

De igual forma se hará la adaptación de dicho Índice Crinis para la evaluación en el caso México.

La información que se utiliza en la presente investigación es totalmente de tipo documental, por lo que las dimensiones con respecto a la práctica se ven sesgadas con la intención de hacer un análisis puntual de la ley.

Sabiendo que nuestro sistema jurídico es de tipo positivista, el resultado de una mejor legislación se verá plasmado en mejores prácticas.

La metodología a utilizar se basa en la evaluación de Diez diferentes dimensiones que incluyen:

- Contabilidad interna de Partidos.
- Rendición de cuentas ante el órgano de control estatal.
- Divulgación pública de los informes sobre ingresos y gastos.
- Alcance de los informes.

- Profundidad de los informes.
- Confiabilidad de los informes.
- Condiciones para el cumplimiento de las reglas establecidas.
- Medidas preventivas.
- Régimen de Sanciones.
- Instituciones de control estatal.

Para la recolección de datos es necesario:

1. Contar una base de datos de la legislación del país.
2. Obtener datos sobre procesos de reformas legislativas, casos de corrupción del financiamiento de la política y la actuación de organizaciones de la sociedad civil en el área.
3. Analizar el funcionamiento del sistema de financiamiento de la política y su régimen de control. Particularmente la rendición de cuentas y difusión de la información.
4. Para conocer la facilidad con que la ciudadanía accede a datos sobre financiamiento y evaluar los niveles de respuesta de los órganos e instituciones de acceso a la información se obtuvo, en la medida de lo posible, información específica de los mismos tópicos por vía documental.

Gracias a la información generada con el Proyecto Crinis es posible elaborar índices que se basan en información cuantitativa e informes descriptivos que se basan en información cualitativa. Estos índices serán obtenidos con el análisis de la información obtenida para el caso México.

La información es utilizada para construir un índice sobre el sistema de financiamiento vigente en México. El índice se compone de las Diez dimensiones mencionadas al inicio del presente capítulo, en donde:

- Las primeras tres dimensiones reflejan las etapas de transparencia que pueden existir en los sistemas de financiamiento político.

Un país puede:

- + Exigir solo que los partidos mantengan un régimen de contabilidad interna (dimensión 1).

- + Obligar a partidos y candidatos a mantener libros de contabilidad y presentarlos ante el órgano electoral (dimensión 2).

- + Regular que la información se difunda al público (dimensión 3).

- Las siguientes tres dimensiones muestran las características de los datos como:

- + Alcance: cuán detallada es la rendición de cuentas (dimensión 4).

- + Profundidad: si es posible conocer el monto, fecha de donación y la identidad de los donadores (dimensión 5).

- + Confiabilidad: cuán creíble son los datos rendidos por partidos y candidatos (dimensión 6).

- Las últimas tres dimensiones se refieren a los mecanismos de control, como la existencia de cuentas bancarias únicas obligatorias para el manejo de fondos de campaña, las sanciones vigentes y su aplicación, la independencia y el desempeño del órgano de control electoral, y que son:

- + Prevención (dimensión 7).

- + Sanciones (dimensión 8).

- + Control del Estado (dimensión 9).

Se evalúa por separado la norma y la práctica. Para la norma se comparan las leyes nacionales con los criterios universales. Para la práctica se usan indicadores que confrontan la experiencia nacional con estándares universales y normatividades legales en la materia. Para el estudio se pregunta:

- ¿Cuán accesibles son los datos para los ciudadanos? Esto de acuerdo a estándares universales; y

- ¿Son aplicadas las sanciones vigentes en el país?

Las 10 dimensiones son consideradas en la vida ordinaria de los partidos políticos y en el periodo de campañas electorales. Para el periodo electoral se

avalúan por separado candidatos y partidos. También se equilibra la legislación y la práctica garantizando esta distribución según la siguiente tabla:

Tabla 5. Índice cuantitativo del financiamiento de la política. Dimensiones, indicadores y ponderación entre ley y práctica.

DIMENSIONES	NUMERO DE INDICADORES	PESO LEY / PRACTICA
NIVELES DE TRANSPARENCIA		
1) Contabilidad interna de los partidos	2 – ley. 2 – práctica.	50% ley. 50% práctica.
2) Rendición de cuentas al órgano electoral	14 – ley. 1 – práctica.	93% ley. 7% práctica.
3) Divulgación de la información a la ciudadanía	10 - ley. 15 – práctica.	40% ley. 60% práctica.
CARACTERISTICAS DE LOS DATOS		
4) Alcance de la rendición de cuentas	18 – ley.	100% ley.
5) Profundidad de la rendición de cuentas	28 – ley.	100% ley.
6) Confiabilidad de la rendición de cuentas	13 – práctica.	100% práctica.
MECANISMOS DE		

CONTROL		
7) Prevención	8 – ley.	100% ley.
8) Sanciones	7 – ley.	70% ley.
	3 – Práctica.	30% práctica.
9) Control del Estado	4 – práctica.	100% práctica.

Se hace también una ponderación diferencial de los 3 momentos de la vida política:

- Financiamiento de los partidos en años no electorales.
- Financiamiento de los partidos en años electorales.
- Financiamiento de candidatos en año electoral.

La siguiente tabla precisa los detalles del índice cuantitativo. El sistema de puntaje del índice considera un rango entre 0 y 10, en donde 0 es la peor nota y, en consecuencia, 10 es la mejor nota posible.

En esta tabla se hace la distinción entre las dimensiones que son ponderadas a través de la Ley (L) y las que son a través de la Práctica (P). Esto se hace con la finalidad de poder otorgarles la calificación correcta.

Tabla 6. Dimensiones y la Fuente de la cuál proviene su ponderación.

	Ley / Práctica
1 Contabilidad interna de los partidos	L – P
1.1 ¿Es obligatorio tener libros de contabilidad?	L
1.2 ¿Los contadores tienen algún tipo de habilitación específica para ejercer la función?	L
1.3 ¿Cuán profesional es el equipo de contadores de los partidos?	P
1.4 ¿Cuál es la regularidad de la contabilidad interna?	P
2 Rendición De cuentas al órgano electoral	L – P

2.1 ¿La rendición de cuentas es obligatoria para los partidos y/o candidatos?	L
2.2 ¿Existe un formato estándar, legalmente definido, para efectuar la rendición de cuentas?	L
2.3 ¿Cómo debe ser reportada la información (impreso o electrónico)?	L
2.4 ¿Con qué regularidad debe ser reportada la información	L
a) Para el financiamiento ordinario de los partidos.	L
b) Para el financiamiento de campaña de los partidos y candidatos.	L
2.5 Cumplimiento de las reglas de rendición de cuentas (número de partidos y candidatos que han rendido cuentas en la última elección presidencial).	P
2.6 Requerimiento de rendición de cuentas para los donantes.	L
a) ¿Es obligatorio para los donantes rendir cuentas?	L
b) ¿Cómo debe ser reportada la información (impreso o electrónico)?	L
c) ¿Con qué regularidad debe ser reportada la información?	L
2.7 Requerimientos de rendición de cuentas para los proveedores.	L
a) ¿Es obligatorio para los proveedores rendir cuentas?	L
b) ¿Cómo debe ser reportada la información (impreso o electrónico)?	L
c) ¿Con qué regularidad debe ser reportada la información?	L
2.8 Requerimientos de rendición de cuentas para los medios de comunicación.	L
a) ¿Es obligatorio para los medios de comunicación rendir cuentas?	L
b) ¿cómo debe ser reportada la información (impreso o electrónico)?	L

c) ¿Con qué regularidad debe ser reportada la información?	L
3 Divulgación de la información a la ciudadanía.	L – P
3.1 Divulgación de información sobre subvenciones públicas.	L
a) El Estado divulga información sobre subvenciones públicas directas.	L
b) El Estado divulga información sobre subvenciones públicas indirectas.	L
c) El Estado divulga información sobre exoneración de impuestos.	L
3.2 Obligatoriedad de divulgación de información acerca del financiamiento público y privado.	L
a) ¿Es obligatorio para los partidos y/o candidatos divulgar al público información rendida al órgano electoral?	L
b) ¿Es obligatorio para el órgano electoral divulgar al público información rendida por los partidos y candidatos?	L
3.3 ¿Con qué regularidad debe ser divulgada la información?	L
a) Para el financiamiento ordinario de los partidos.	L
b) Para el financiamiento de campaña de los partidos y candidatos.	L
3.4 Canales de divulgación de información a la ciudadanía (visitas al partido o al órgano electoral, acceso por medio de Internet y otros).	L
a) Datos suministrados por los partidos políticos.	L
b) Datos suministrados por el órgano electoral.	L
3.5 ¿En la práctica, cuál es el canal utilizado para la divulgación de esta información?	P
a) Teléfono.	P
b) Fax.	P
c) Correo electrónico.	P
d) Internet.	P

e) Biblioteca.	P
f) Visita al órgano electoral.	P
g) Otro.	P
3.6 Obtención de respuestas por solicitud del equipo de investigación.	P
a) Información obtenida del órgano electoral.	P
b) Información obtenida de los partidos políticos.	P
c) Respuesta obtenida de las empresas de comunicación.	P
3.7 Contexto social para la divulgación de información a la ciudadanía.	P
a) Percepción de legitimidad por parte de los actores políticos sobre la solicitud de información que realizan las ONG.	P
b) Razones proporcionadas por los actores para no divulgar la información.	P
Los donantes tienen derecho a resguardar su privacidad, por lo tanto sus nombres no deben ser divulgados.	
3.8 Divulgación voluntaria de la información desde los partidos y/o candidatos.	P
a) Divulgación voluntaria por los partidos en general, según declaración de varios actores.	P
4 Alcance de la rendición de cuentas	L – P
4.1 En los informes sobre ingresos, ¿están incluidas las...?	L – P
a) Donaciones privadas en efectivo.	L
b) Donaciones privadas en bienes.	L
c) Donaciones privadas en servicios.	L
d) Donaciones privadas por medio de préstamos.	L – P
Rendición de cuentas sobre los préstamos según la ley.	L
Rendición de cuentas declaradas por los actores.	P
e) Donaciones privadas por medio de descuentos.	L – P
Rendición de cuentas sobre los descuentos según la ley.	L

Rendición de cuentas declara por los actores	P
f) Donaciones privadas por medio de activos fijos.	L
g) Donaciones privadas pro medio de activos financieros.	L
h) Donaciones privadas por medio de eventos de recaudación de fondos.	L
i) Donaciones privadas por medio de autofinanciamiento del candidato.	L
4.2 En los informes sobre ingresos, ¿están incluidas las...?	L – P
a) Subvenciones públicas directas en efectivo.	L – P
Rendición de cuentas sobre subvenciones públicas directas según la ley.	L
Rendición de cuentas declarada por los actores.	P
b) Subvenciones públicas indirectas.	L
c) Exoneraciones de impuestos.	L
4.3 En los informes sobre egresos, ¿están incluidos los fondos públicos o a ser reembolsados por el Estado?	L
4.4 En los informes sobre egresos, ¿están incluidos los gastos realizados con fondos privados?	L
5 Profundidad de la rendición de cuentas	L – P
5.1 ¿En los informes está incluida la fecha de cada donación?	L
5.2 ¿En los informes está incluido el valor de cada donación?	L – P
a) Declaración del valor de cada donación, según ley.	L
b) Declaración del valor de cada donación por los actores.	P
5.3 En los informes, ¿son claramente identificados las donaciones (en monto) y donantes (nombres y apellidos)?	L – P
a) Identificación de cada donación individualmente.	L
b) Limitación de la identificación de donaciones a partir de cierto umbral.	L
c) Identificación de los donantes solo por nombre y apellido.	L
d) Identificación detallada de los donantes en tanto que	L

personas naturales.	
Nombre y apellido.	L
Dirección postal.	L
Identificación oficial.	L
e) Identificación detallada de los donantes en tanto que personas jurídicas.	L
Razón social.	L
Dirección postal.	L
Identificación oficial.	L
f) Identificación de los donantes en función de lo que declaran los propios actores entrevistados.	P
5.4 En los informes sobre ingresos, ¿están discriminando...?	L
a) Totales por donaciones privadas en:	L
Dinero.	
Especie.	
Servicios.	
Préstamos.	
Descuentos.	
Activos fijos.	
Activos financieros.	
Eventos de recaudación de fondos.	
b) Totales por subvenciones públicas:	L
Directas.	
Indirectas.	
Exoneraciones de impuestos.	
5.5 Los informes incluyen la fecha de cada gasto.	L
5.6 Los informes incluyen el valor de cada gasto.	L
5.7 Los informes incluyen la identificación de los proveedores.	L – P
a) Identificación individual de cada gasto.	L
b) Información detallada de los proveedores en tanto que	L

personas naturales.	
Nombre y apellido.	L
Dirección postal.	L
Identificación oficial.	L
c) Información detallada de los proveedores en tanto que personas jurídicas.	L
Razón social.	L
Dirección postal	L
Identificación oficial.	L
6 Confiabilidad de la rendición de cuentas.	P
6.1 ¿Cuán confiables son los informes respecto al...?	P
a) Total de recursos financieros que los partidos declaran haber recibido de individuos durante los años no electorales.	P
b) Total de donaciones que los partidos declaran haber recibido de las empresas.	P
c) Valor de los servicios que los partidos declaran haber recibido como donaciones.	P
d) Valor de los bienes que los partidos declaran haber recibido como donaciones.	P
e) Valor de los descuentos que los partidos declaran haber recibido como donaciones.	P
f) Gastos realizados en los medios de comunicación.	P
g) Gastos realizaos en empresas de opinión pública.	P
h) Valor de los préstamos obtenidos.	P
i) Gastos realizados en la contratación de profesionales de marketing de campañas.	P
j) Valor de las donaciones que los individuos realizan en sus propias campañas.	P
6.2 En la práctica, ¿cuál es el porcentaje de una donación	P

efectivamente rendida al órgano electoral?	
6.3 analizando los informes financieros oficiales, ¿es posible formarse una idea real de los costos de campaña?	P
6.4 ¿Los partidos y candidatos identifican en los informes a sus donantes pero reportan de forma incompleta las sumas de dinero recibidas?	P
7 Prevención	L
7.1 Transacciones bancarias:	L
a) ¿Las cuentas bancarias individuales son obligatorias?	L
b) ¿Es obligatorio que todas las contribuciones sean depositadas en cuentas bancarias?	L
c) ¿Están prohibidos los depósitos en efectivo?	L
7.2 ¿Las rendiciones de cuentas de cuentas deben ser firmadas por un contador habilitado?	L
7.3 ¿El órgano electoral puede inspeccionar las transacciones bancarias?	L
7.4 ¿Están prohibidas las donaciones anónimas?	L
7.5 ¿Hay una fecha oficial...	L
a) ...para empezar a recaudar fondos de campaña?	L
b) ...para finalizar la recaudación	L
8 Sanciones	L – P
8.1 ¿Cuáles son las sanciones formalmente existentes?	L
a) Multas.	L
b) Retención de las subvenciones públicas directas en efectivo.	L
c) Retención de las subvenciones públicas indirectas (minutos gratis en televisión, etc.).	L
d) Suspensión del derecho de participar en una elección.	L
e) Responsabilidad política (como disolución del partido o pérdida del mandato o derechos políticos del candidato).	L

f) Responsabilidad civil (el partido o candidato debe devolver los recursos públicos recibidos).	L
g) Responsabilidad penal (el candidato o contador...)	L
8.2 ¿Las leyes existentes sobre financiamiento de la política son estrictamente cumplidas en la práctica?	P
8.3 ¿Es adecuada la legislación de financiamiento de la política?	P
8.4 ¿Es adecuado el régimen de sanciones sobre financiamiento de la política?	P
9 control del Estado	L – P
9.1 Evaluación del órgano electoral respecto de su independencia y voluntad política.	P
a) Evaluación de la independencia del órgano electoral.	P
b) Evaluación de la voluntad política del órgano electoral.	P
9.2 Evaluación de la disponibilidad de recursos humanos calificados en el órgano electoral.	P
9.3 Desempeño del órgano electoral.	P
a) Las inexactitudes son detectadas.	P
b) Las inexactitudes son sancionadas.	P

La información base, tomada del Proyecto Crinis se ha adaptado de acuerdo con los indicadores que podemos obtener en nuestro país y con la viabilidad práctica y económica con que se cuenta para realizar la recolección de datos correspondiente.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

El financiamiento de los partidos políticos, como ya se ha dicho es una parte indisoluble de la vida democrática actual, México ha enfrentado su camino, obteniendo a la fecha los siguientes resultados que se basan en la información de las leyes aplicables al rubro que nos referimos que son:

- Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).
- Ley General de Partidos Políticos.
- Ley General en Materia de Delitos Electorales.

En aras de obtener la mejor información posible con respecto a la experiencia en el ámbito documental, se obtuvo el mayor número de información posible a través de los medios ordinarios de comunicación y divulgación del Estado, así como del Instituto Nacional Electoral (INE), empresas encuestadoras y de opinión, así como organismos internacionales que muestran información de observación electoral en México.

Se analizan a continuación los resultados de la investigación, siguiendo el orden de las diez dimensiones definidas en la metodología. Inicialmente se define el estándar y cuanto más se cumplan los criterios, se alcanzará un índice más cercano al 10.

Definido el estándar, se hace el análisis para México de cada dimensión.

Para culminar se comentarán las buenas prácticas que se realizan en los países que alcanzan mejores resultados en cada uno de los rubros, para así determinar lo que sería óptimo en México.

Los resultados generales se encuentran en los anexos (tabla 2), todos los resultados contenidos en la misma, así como los que contiene este capítulo son de Elaboración propia, aunque los datos son tomados para su ponderación de

diversas fuentes, que son las citadas al pie de cada tabla. Para otorgarles un número real, sin intervención de la subjetividad personal, se toma en cuenta que actualmente existen 7 partidos políticos nacionales. Con los datos obtenidos en cada fuente se hizo una operación aritmética en la que se dio un porcentaje a cada índice dependiendo de cuántos partidos cumplían o no con el objeto en cuestión. Es decir, en cuanto a las personas autorizadas para firmar la contabilidad de los partidos nos encontramos que solo uno de ellos es Contador de carrera, considerando que 7 equivale al 100% de los partidos, ese 1 por ciento representa el 14.3 por ciento del total, pero como nuestra escala es sobre 10, hacemos la división que corresponde para obtener el 1.4%. Sin embargo la ley no hace ninguna mención al respecto, por lo tanto, la calificación es igual a 0.

1. Control interno

Se establece como estándar que los partidos y candidatos a cargos de elección popular deben llevar un registro contable detallado de sus ingresos, gastos, activo y pasivo. Con el cumplimiento de este estándar se fundamenta la gestión responsable de recursos.

Un principio adicional a cubrir es el de la responsabilidad de los registros contables y el contenido de los mismos, el cual debe ser llevado por un contador colegiado, y deben ser firmados por el representante político y los candidatos a cargo de elección popular.

El acceso libre de los militantes a la información financiera del partido es importante porque una parte de sus ingresos proviene de los aportes que aquellos efectúan. Los dirigentes de cada partido deben rendir cuentas claras y puntuales a los otros miembros del partido político al cual pertenecen.

El control de los procesos internos contables se ven fortalecidos cuando son llevados por contadores colegiados y auditados por firmas externas que los ratifiquen.

Lo que encontramos en México:

En nuestro país, los partidos políticos tienen la obligación de informar y explicar de forma transparente y clara los montos, uso y destino de los recursos que utilizan para sus actividades. Los informes son revisados por la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), supervisada por la Comisión de Fiscalización y sus proyectos de resolución son aprobados por el Consejo General del INE, este órgano también realiza auditorías del manejo de los recursos, contabilidad y situación financiera de los partidos políticos.

México cuenta con un sistema de Contabilidad en línea a través del cual se actualiza la información respectiva a la fiscalización. La ley no determina que los informes deban ser hechos por un contador especialista, pero sí que deben ir firmados y autorizados por la autoridad partidaria responsable y por el candidato correspondiente como responsable solidario.

Tabla 7. Contabilidad interna.

Contabilidad Interna	Ley	Práctica	Financiamiento ordinario	Financiamiento campaña
¿Los partidos y candidatos mantienen libros de ingresos y gastos, activos y pasivos?	10	10	10	10
¿Quién firma los libros y los reportes?	8	0	8	8
¿Cuál es el nivel de profesionalismo de la contabilidad en los partidos?	0	1.4	1.4	1.4
¿Los partidos divulgan los reportes financieros a los miembros del partido?	2	2	2	2
Total	5	3.35	5.35	5.35

*Fuente LGIPE /INE.

Podemos notar que el nivel más bajo se encuentra en las determinaciones de ley, pues la Ley General de Instituciones y Partidos Políticos, así como las reglas para la integración de los informes contenida en la página del INE son omisas con respecto a la profesionalización de los encargados de presentar los informes financieros de los partidos políticos y los partidos solo divulgan el título profesional del encargado general de sus finanzas internas, en este caso, de los 10 partidos que conservaron el registro después de la elección federal de 2012, solo uno de ellos cuenta con una persona titulada en Contaduría, es por eso que el rango de la práctica se ve con una calificación tan baja.

Con respecto a la divulgación de la información de los partidos a sus miembros, solo es posible encontrar en cada una de sus páginas de internet la determinación de los sueldos regulares de sus trabajadores, pero no hay una determinación legal que obligue a presentar informes a sus militantes.

2. Rendición de cuentas

Aquí se recopila la información referente a los rubros de rendición de cuentas, alcance, profundidad y credibilidad.

La rendición de cuentas debe ser regular, con fechas anuales establecidas y determinación de fechas claras para el periodo de elección.

La rendición de cuentas debe incluir, los gastos de campañas políticas, los recursos manejados por los partidos y los que manejan los candidatos. Debe existir un formato estandarizado y que los datos puedan ser suministrados en un formato electrónico que haga más fácil su interpretación. De manera ideal, los donantes, proveedores de servicios y medios de comunicación deben presentar un informe al órgano electoral para ser fiscalizados en contraposición con lo reportado por los partidos y candidatos.

En cuanto al alcance de los informes, estos deben incorporar los ingresos de recursos públicos y privados, así como la forma en que estos se gastan o se usan.

El financiamiento de partidos y campañas incluye regularmente, recursos financieros y aportes en especie, descuentos de proveedores de servicios, préstamos y otras formas de apoyar una campaña.

Los informes del financiamiento a los partidos políticos suelen ser exhaustivos y detallados, para cumplir con esta función la tecnología es una excelente aliada, pues los informes pueden ser procesados en un formato electrónico que facilita el control, pues los informes en papel son de manipulación sencilla. Atendiendo a la confiabilidad de los informes, el ideal sería que el órgano electoral realice informes que vean la realidad del financiamiento. Así los partidos aportarían información más clara y fiel que otorgaría credibilidad a la rendición de cuentas.

Lo que encontramos en México:

Tabla 8. Rendición de cuentas.

Rendición de cuentas	Ley	Práctica	Financiamiento ordinario	Financiamiento campaña
¿Los partidos y candidatos rinden cuentas a una agencia estatal?	5	5	10	10
¿Cuándo y cómo reportan?	10	8	10	8
¿Los donantes reportan?	0	0	0	0
¿Los vendedores reportan?	0	0	0	0
¿Las compañías de medios de comunicación reportan?	0	0	0	0

Total 5.58 .36 4 3.6

*Fuente: Reglamento de Fiscalización 2014 del INE. / LGIPE.

De acuerdo a la gráfica anterior podemos explicar que, en México, los partidos políticos tienen obligación de presentar reportes de forma trimestral y anual durante los periodos de funcionamiento ordinario del partido y desde el momento que se genera la obligación de reportar hasta tres días posteriores a eso durante los periodos de campaña, así como un informe final al término de las elecciones.

La Unidad de Fiscalización del IFE revisa y audita estos reportes, durante el periodo de campaña de 2012, la auditoria hecha por el órgano fiscalizador determinó un número considerablemente grande de sanciones, dado que los partidos políticos presentaron un desfase entre sus reportes iniciales y el gasto final auditado, así, podemos entender que los partidos políticos, en la práctica no reportan en tiempo y forma los gastos realizados, pues el órgano fiscalizador toma en consideración las diversas razones por las cuales puede incurrir en sanción un partido o candidato como son: no reportar o documentar ingresos o gastos, o bien exceder topes de campaña.

Los partidos políticos cargan con la obligación de presentar los informes de sus proveedores, así como de sus donantes, o de los medios de comunicación, sin especificar si estos tienen la obligación de presentar alguna información para la auditoria convencional.

Tabla 9. Alcance de la rendición de cuentas.

Alcance	Ley	Práctica	Financiamiento ordinario	Financiamiento campaña
¿Qué fuentes de fondeo se incluyen en los reportes?	10	7	8	6
¿Qué gastos se incluyen en los reportes?	10	6	8	5
Total	10	6.5	8	5.5

*Fuente: Padilla Macayo, *Financiamiento total en México y América Latina, 2012, 2013, 2014.*⁸⁰

Es muy claro que la ley se encuentra en su óptimo estado, pues la fiscalización en este rubro es lo suficientemente profunda para alcanzar a todas las fuentes del financiamiento.

Como podemos notar, el rubro más bajo se encuentra en la práctica durante los periodos electorales, pues conocemos de sobra casos como el Pemexgate o los amigos de Fox.

Si acudimos a la base de datos de la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, podremos observar la diferencia entre los gastos que reportan los partidos y los gastos que la fiscalización de final de campaña arroja.

Tabla 10. Profundidad de la rendición de cuentas.

Profundidad	Ley	Práctica	Financiamiento ordinario	Financiamiento campaña
¿Cuán detallados son los reportes de ingresos?	10	8.6	8	5
¿Existen límites de información de ingresos?	10	8	9	6
¿Cuán detallados son los reportes de gastos?	10	7	9	6
Total	10	7.8	8.6	5.6

*Fuente: www.ine.mx

Podemos notar que la información de los ingresos debe ser muy puntual y exhaustiva, conteniendo información detallada de las fuentes de las cuales proviene, incluso para los ingresos privados, debe decirse de manera clara quién es el donante, su nombre y datos generales de identificación.

⁸⁰ Padilla, David, "Financiamiento total en México y América Latina, 2012, 2013, 2014, consultado en <http://somee.org.mx> el 23 de febrero de 2015.

De igual manera, los gastos se deben transparentar en toda su extensión, incluyendo nombre, razón social y todos los datos que la ley considera como necesarios para que una compra pueda fiscalizarse.

Al igual que en otros indicadores, la práctica es la falla, la corrupción, el desvío de recursos, las fuentes ilícitas de financiamiento hacen que tanto los ingresos como los egresos de los partidos políticos sean poco transparentes, principalmente en momentos electorales en los que rebasar el tope de campaña parece no ser un límite para quienes infringen las leyes.

Tabla 11. Confiabilidad de la rendición de cuentas.

Confiabilidad	Practica	Financiamiento ordinario	Financiamiento campaña
¿Qué tan precisos son los reportes?	8.2	9	0
¿El gobierno favorece ilegalmente a sus candidatos?	3.5	3.5	3.5
¿Cuáles son los incentivos a favor / en contra de divulgación?	6.6	0	0
Total	6.1	4.16	3'5

*Fuente índice nacional de corrupción 2014 /

De acuerdo con los resultados anteriores podemos darnos cuenta que la confianza en los informes es muy baja, esto debido a que, si bien es cierto, la ley se encuentra muy bien estructurada, también es cierto que esta estructura se ve violentada por los partidos políticos al rendir sus cuentas.

Un problema grave de percepción en la sociedad son los escándalos de corrupción, cohecho, malversación de fondos y prebendas a particulares y empresas que se traducen en ayuda disfrazada para ciertos partidos en momentos electorales.

La rendición de cuentas no es un dato creíble para la sociedad, menos aún para los especialistas que conocen de sobra el modo de proceder de los partidos políticos y los candidatos al momento de obtener un beneficio personal.

La información que la ley exige es muy clara y detallada, se piden nombres, domicilios, identificaciones específicas de donantes, proveedores, etcétera, sin embargo, la relación entre los resultados de los informes de partidos y los datos obtenidos por el órgano fiscalizador tienen una diferencia sustancial que se traduce en falta de credibilidad. Si bien es cierto que existen sanciones en la ley, estas parecen no disuadir a los actores para que cometan infracciones.

3. Divulgación pública

Se analiza la disponibilidad de los informes.

Los Estados deben ser garantes de que el financiamiento de los partidos, así como de los procesos electorales sea claro y transparente.

Los foros internacionales como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción del 14 de diciembre de 2005 y el Foro Económico Mundial en 2004 incluyen disposiciones en las que decretan que es obligación en cada sector la divulgación de la información que transparente los recursos con la finalidad de brindar credibilidad en la sociedad, es por ello que toda la información financiera de los partidos y candidatos se encuentre disponible y detallada de manera accesible y con formatos simples.

Lo que encontramos en México:

Tabla 12. Divulgación pública de la información.

Divulgación pública	Ley	Práctica	Financiamiento ordinario	Financiamiento campaña
¿Existen normas claras con respecto a los montos de distribución del subsidio público directo?	10	10	10	10
¿La información sobre subsidios públicos se encuentra disponible al público?	10	10	10	10
¿La información sobre distribución de tiempo de transmisión gratuita está disponible al público?	10	10	10	10
Total	10	10	10	10

*Fuente: Decretos de presupuestos asignados a los partidos políticos por año y en tiempos electorales / LGPP / CPEUM / INE

Tabla 13. Recursos que se divulgan.

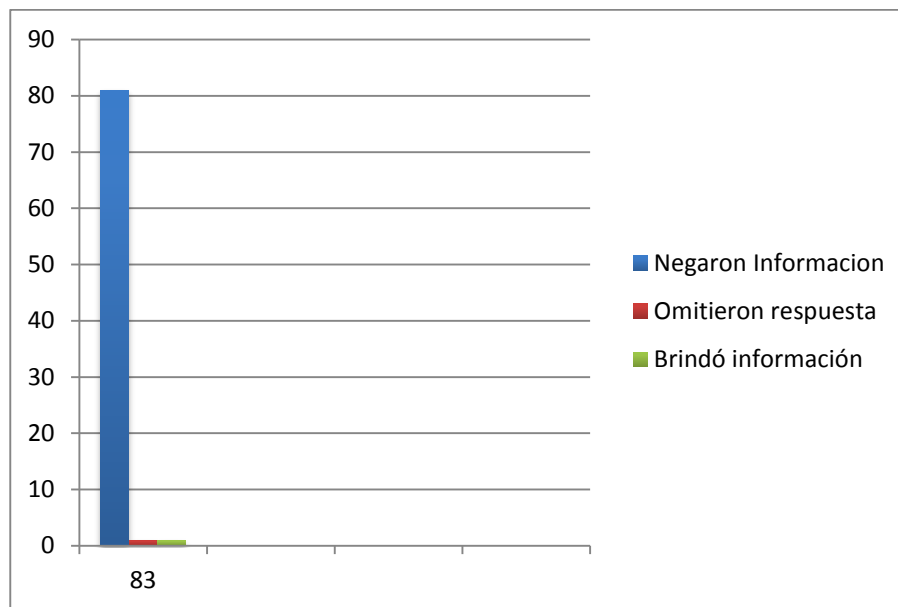
Recursos privados	Ley	Práctica	Financiamiento ordinario	Financiamiento campaña
¿Se divulgan los reportes financieros de los partidos y candidatos al público	10	10	10	10
¿Hay límites de divulgación?	10	10	10	10

¿Se divulgan todos los ítems?	5	5	5	5
¿Cuándo deben ser divulgados los datos?	10	6	9	7
¿Después de las elecciones, pro qué vía, formato y detalle?	10	10	10	10
¿Durante las elecciones, qué canal, formato y detalle?	10	10	10	10
Total	9.2	8.5	9	8.6

*Fuente: INE Archivo de aportaciones, gastos, relación de proveedores, etc.

Para este apartado en particular consultamos al INE en un informe de acceso a la información solicitada por 83 personas durante 2003 en el que se obtuvo el resultado siguiente:

Gráfica 3. Porcentaje de información emitida por petición de ciudadanos a los partidos políticos.



Con esta información podemos entender que si bien es cierto que la ley exige la divulgación de la información en tiempo y forma adecuados, la realidad es que, más allá de la información que los partidos y candidatos brindan al órgano electoral, es casi imposible conseguir información más detallada con respecto a sus estados financieros.

Ahora bien, en los informes presentados, se encuentra la obligación de llenar un formato en el cual se diferencian claramente los fondos públicos de los privados y se dan plazos específicos para ello.

4. Prevención y Sanciones

Todas las normas para ser efectivas, requieren de una sanción que las acompañe en caso de incumplimiento o transgresión de la misma. Esto les aporta un carácter de obligatoriedad y fortaleza.

Para el financiamiento político, las sanciones del espectro pueden ser:

- Responsabilidad civil de reparar los daños.

- Responsabilidad penal por falsedad en declaraciones.
- Responsabilidad política con pérdida del poder alcanzado.
- Pérdida de subsidios públicos directos o indirectos.
- Tanto donantes como proveedores deben ser responsables de la transgresión de ley que cometan.

Tabla 14. Sanciones que se imponen a los actores políticos.

Sanciones	Ley	Práctica	Financiamiento ordinario	Financiamiento campaña
¿Hay multas establecidas por mala conducta financiera?	10	10	10	10
¿Está establecida la suspensión de subsidios públicos por mala conducta financiera?	5	0	10	10
¿Está establecida la responsabilidad política por mala conducta financiera?	10	5	0	0
¿Está establecida la responsabilidad criminal por mala conducta financiera?	10	0	10	10
¿Hay penas/multas establecidas para donantes?	10	0	10	10
¿Hay penas/multas establecidas para compañías de medios de	10	5	0	5

comunicación?

Total 9.1 3.3 6.6 7.5

Fuente* Ley General en Materia de Delitos Electorales / LGPP / INE.

Es necesario que la ley contenga sanciones que inhiban a los actores políticos para la realización de conductas ilícitas.

En México, la ley determina sanciones que incluyen:

- Multa.
- Privación de la libertad.
- Suspensión de derechos políticos.
- Suspensión del financiamiento público.

La aplicación de la ley no se puede ver, pues las sanciones más fuertes han sido agregadas a la legislación en la última reforma, por lo que no han sido aplicadas a ningún proceso electoral. Es poco o nada común que los partidos políticos realicen actos ilícitos de financiamiento durante su actividad ordinaria. Los órganos sancionadores tienen la facultad de trasladar al ámbito penal los delitos que se actualicen con las conductas ilícitas.

Todos los actores se ven inmersos en el régimen de sanciones, tanto partidos como candidatos, proveedores de servicios, donantes y empresas de los medios de comunicación.

Habrá que esperar el siguiente proceso electoral para conocer los alcances reales de la nueva legislación.

Tabla 15. Prevención de delitos y faltas electorales.

Prevención	Ley	Práctica	Financiamiento ordinario	Financiamiento campaña
¿Son las leyes actuales referentes a reportes y divulgación de financiamiento político solidas?	7.5	7.5	8	6

¿Todos los fondos pasan por el sistema bancario?	10	6	9	6
¿Existen medidas preventivas contra formas específicas de abuso de recursos gubernamentales?	10	8	9	6
¿Existen incentivos fiscales para divulgación?	0	0	0	0
¿Existen códigos de conducta instaurados para prevenir abuso de recursos gubernamentales?	10	10	10	10
Total	7.5	6.3	7.2	5.6

*Fuente: INE / Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) / LGPP / LGMDE.

En términos generales, la ley en sí misma con sus determinaciones de prohibición y permisión debiera ser un incentivo suficiente para prevenir la comisión de faltas o delitos electorales. Podemos encontrar por ejemplo, la creación de cuentas específicas a través de las cuales fluye el ingreso y egreso partidista. De igual manera, se previene el abuso de recursos públicos y se evita que los medios influyeran las elecciones a través de descuentos y apoyos poco transparentes. Más aún, la existencia de una ley general en la materia que define claramente la existencia de sanciones, incluso de tipo penal, como las existentes en México pareciera el medio eficaz para evitar y prevenir estas conductas.

No obstante, al verse la falta de cumplimiento de estas disposiciones y la poca inhibición que causan, en México se ha creado un organismo especializado como parte de la procuraduría General de la República, llamada Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que se encarga, entre otras funciones de la prevención de los delitos electorales sobre un eje fundamental que es brindar información suficiente a la sociedad para dotarlos de

más y mejores herramientas que les permitan identificar las conductas constituyentes de delito electoral para que puedan, de esta manera presentar sus denuncias.

5. El control estatal

En el rubro del control estatal, es de suma importancia que los órganos electorales sean independientes y que tengan poder suficiente así como recursos para poder realizar la fiscalización de manera plena y transparente.

La falta de independencia o de recursos en los órganos de control, generan debilidad en ellos. Si su presupuesto se ve afectado por razones políticas, su independencia y eficacia son amenazadas. Deben poder iniciar investigaciones y realizar controles eficientes.

Lo que encontramos en México:

Tabla 16. Control que el Estado ejerce sobre las prácticas financieras.

	Ley	Practica	Financiamiento ordinario	Financiamiento campaña
Control del estado				
¿Son independientes las agencias estatales?	5	5	5	5
¿Tienen suficientes recursos?	10	5	10	10
Tienen los poderes legales necesarios?	10	10	10	10
Total	8.3	6.6	8.3	8.3

*Fuente: CPEUM / Acuerdo que aprueba el presupuesto del INE para 2015.

Como podemos observar, en nuestro país, los órganos cuentan con autonomía, pero su independencia económica es parcial, pues el presupuesto es

aprobado por un órgano gubernamental y esto lo mantiene atado al poder político en turno.

Los recursos son absolutamente necesarios para un desarrollo óptimo de las funciones del órgano autónomo.

La ley determina que cuenten con los recursos suficientes, pero es muy común la disminución del recurso asignado al instituto por motivos desconocidos, con cuentas arregladas por el órgano que aprueba el presupuesto que debe otorgárseles.

Recordando que nuestra hipótesis se refiere a que la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos en México es resultado de la mala práctica, podemos notar, en base a los resultados anteriores, que nuestra legislación cuenta con casi todos los estándares internacionales de transparencia, pues encontramos que de las 10 dimensiones tratadas, los resultados son los siguientes:

Tabla 17. Resultados generales en porcentaje de las 10 dimensiones.

DIMENSIÓN	LEY	PRÁCTICA	TOTAL
Contabilidad interna	5	3.35	4.2
Rendición de cuentas	5.58	.36	9.7
Alcance	10	-	10
Profundidad	10	-	10
Confiabilidad		4.16	4.16
Divulgación pública	10	10	10
Recursos privados	9.2	8.5	9.1
Prevención	7.5	-	7.5
Sanciones	9.1	3.3	7.3
Control del Estado	-	6.6	6.6
PROMEDIO TOTAL	8.07	5.68	7.86

*Elaboración propia, basado en los índice de ponderación de la tabla 1.

Estos porcentajes provienen del resultado de la operación aritmética que nos indica, qué valor debe tener cada uno de nuestros resultados con respecto al número de indicadores que utilizamos en cada nivel. Aunque en algunos niveles se logró obtener información, tanto legal como práctica, la información no fue tomada en cuenta para esta tabla de resultados, pues la valoración cualitativa nos indica que es más importante para nosotros el ámbito al cual se le dio el 100 por ciento del valor requerido.

Por lo tanto, México reprueba el ámbito de la ley en dos de sus 10 dimensiones, con calificaciones iguales o mínimamente mayores a 5, sin embargo, la práctica parece encontrarse muy por debajo de esto con 4 dimensiones muy por debajo de la media que sería 5.

La ley encuentra sus debilidades en aspectos como son la contabilidad interna de los partidos, pues su nivel de exigencia se ve disminuido al considerar a los candidatos como solidarios en la responsabilidad y no como responsables directos en la rendición de cuentas. Por otro lado, la práctica se ve muy divergente, pues los partidos políticos brindan muy poca o nada de información a los órganos electorales y la ciudadanía en general, su contabilidad interna es llevada por personas poco profesionales, rinden cuentas fuera de tiempo a los órganos fiscalizadores o simplemente no las rinden, al rendir sus cuentas, éstas se ven muy diferenciadas con las auditorias que realiza el órgano electoral, lo que resulta en multas de las que no se encuentra exento uno solo de los partidos. Todo lo anterior se ve reflejado en el índice con la calificación más baja que es la confiabilidad que refleja una realidad triste, los partidos políticos en México no entregan información real, lo cual quiere decir que mienten. Este es el principal problema hoy en día en nuestro país, el cohecho, la corrupción, el desvío de fondos, la obtención de recursos de fuentes ilegales o prohibidas. Las malas prácticas en general, son la realidad de nuestro sistema de partidos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El financiamiento de los partidos políticos en México es un tema de suma importancia, pues uno de los puntos que fortifican la democracia es la competencia en materia electoral.

Para la realización de este trabajo se tomó como base el método Crinis que fue adaptado al caso particular con la finalidad de obtener indicadores que nos mostraron el estado en que se encuentra la democracia en México vista a través del cristal del financiamiento a los partidos políticos y sus campañas. Lo novedoso de este sistema es que gracias a él se puede hacer un análisis cualitativo de aspectos específicos que son medidos de forma cuantitativa. La determinación numérica de aspectos sociales no había sido usada en México con respecto al tema en cuestión, esto nos brinda la capacidad de quitar la subjetividad a nuestros enfoques de la realidad política.

Queda para el futuro, la posibilidad de retomar el estudio y determinar si se han hecho avances tanto legales como en cuestión de prácticas para conocer la transparencia de nuestro sistema electoral.

El desarrollo histórico de los partidos políticos y el sistema de financiamiento en México, como quedó establecido en el capítulo I, nos muestra claramente que la tendencia a últimas fechas, en nuestro país, nos han llevado al establecimiento de una democracia internacionalmente considerada como buena, pues hemos sido capaces de lograr la alternancia en el poder y de permitir a distintas fuerzas políticas que obtengan la posibilidad real de competir en las elecciones. El análisis de las reformas del financiamiento político en México en el pasado nos muestra que hubo muchos cambios con respecto a los aportes, tanto públicos como privados. Pero los avances han ido en todos los sentidos, pues la rendición de cuentas se vio cada vez mejor estructurada legalmente.

Quedó demostrado en el capítulo II que el financiamiento es necesario para la competencia electoral, en la medida en que el partido político o el candidato puedan darse a conocer y acercarse al electorado para mostrarles su plataforma y

conozcan su plan de gobierno, estos obtendrán mayor simpatía en el voto y los electores estarán mejor informados para la toma de decisión en cuanto al sufragio.

También podemos observar que el establecimiento de un Código de buenas prácticas como el que se tiene en la Unión Europea puede ayudarnos a establecer una línea clara de los principios a los cuales apegarnos para seguir con este arduo camino de instalar una democracia transparente.

En el capítulo III se explica de manera general cómo se construyen los índices que determinan la transparencia a través del proyecto Crinis y la adaptación que se hace de este para el caso México, pues una identificación de los indicadores latinoamericanos con respecto a este tema nos ayudará a definir el paso que debe dar nuestro país en la construcción de una transparencia plena. Es de suma importancia entender este apartado, pues todos los resultados se basan en la integración de estos índices. Se especifica, claramente, un número de indicadores para cada Dimensión, pues de esta manera es posible asignar un número en proporción que nos aporte un enfoque más claro de la ley y la realidad.

Los estándares se encuentran establecidos antes de la calificación de cada dimensión, el número estándares nos dan una base numérica que se plasman en el número de indicadores necesario para el estudio y este número de indicadores es ponderado con la cantidad de objetivos cumplidos en modo de proporción.

De acuerdo con nuestra Hipótesis:

El financiamiento de los partidos políticos en México es necesario, mientras que el manejo y destino de este sea regulado exhaustivamente por la ley y los órganos electorales sean independientes y autónomos y que el manejo de los recursos sean transparentes y claros, pues esto permitirá la creación de mejores prácticas sociales e institucionales que fijen la tendencia y permanencia de una democracia consolidada, sin embargo, el financiamiento de estos en México no tiene la transparencia suficiente debido a las malas prácticas.

La cual quedó demostrada con el análisis de los resultados que se hace en el capítulo IV, pues , de acuerdo a los índices ponderados en esta sección, podemos notar que nuestra legislación cuenta con casi todos los estándares

internacionales de transparencia, pues sus deficiencias se encuentran en el ámbito de la práctica.

Los números fueron obtenidos en base al porcentaje que se asignó a cada dimensión, de acuerdo con el número de indicadores que contenía referentes a la práctica o a la ley.

Sin embargo hay algunas recomendaciones que es necesario realizar. Las haremos de tipo práctico y de tipo legal.

Recomendación legal: el fortalecimiento de los aparatos legales solidifica el sistema de financiamiento al darle autonomía y facultades a los órganos fiscalizadores, pero también al brindar certeza jurídica para todos los actores políticos y la sociedad en general.

1. Es necesario agregar en la Ley General de Partidos Políticos, la obligación para los proveedores y donadores de reportar sus actos al Órgano Electoral, podría ser insertado en el capítulo II De los Informes de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos y decir en cada caso en que se refiere únicamente a los partidos políticos:

Los partidos políticos, proveedores y todo aquel que haga aportaciones a los partidos políticos, deberán presentar informes...

2. Debe darse mayor independencia al órgano electoral de control, pues depender económica del recurso que pueda ofrecerle el gobierno los hace dependientes del poder público. De acuerdo con sus atribuciones, el Congreso de la Unión puede modificar el presupuesto asignado al Instituto Nacional Electoral, esto le quita independencia al órgano. Por lo tanto, las atribuciones de la cámara deben limitarse a la adjudicación de los recursos que el instituto requiera para cada año. Para esto debe

modificarse el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que deberá decir:

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

IV. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior. Para las modificaciones pertinentes dará audiencia con voz a cada uno de los órganos autónomos que se vean involucrados.”

3. Solo por claridad para los actores políticos la fiscalización debiera ser responsabilidad directa, tanto del partido político como del candidato, y no dejar a este como solidario, pues deja en esta sección la posibilidad de que cualquiera de los dos presente el informe, con lo que la obligación queda subsanada en la práctica, por los partidos.

Recomendación de buenas prácticas: las buenas prácticas electorales son la materialización de los ideales en cualquier Estado democrático. Se dice que la instauración de una legislación adecuada viene siempre acompañada de buenas prácticas, sin embargo, cada sociedad es un caso único y como lo vemos en nuestra investigación, en el caso de México no es así. La ley cuenta con los mecanismos suficientes, autoridades más o menos bien independizadas y sanciones claras, pero la realidad social nos muestra que la corrupción, el desvío de recursos, la malversación de fondos, la simulación en la entrega de cuentas son el día a día en los partidos políticos y las campañas electorales.

Si pensamos que las buenas prácticas se construyen con bases jurídicas firmes, entonces considero prudente que se establezcan sanciones más duras con

respecto a los delitos electorales, principalmente con la omisión en los reportes de ingresos y egresos, pues son estos la base sobre la cual se finca la credibilidad de los partidos políticos en la sociedad.

Como ya se dijo, una fiscalización poco transparente de las finanzas de los partidos políticos y los candidatos, puede ser una amenaza para la igualdad al permitir mayor influencia a quienes tienen mayor capacidad económica, crear competencias inequitativas al favorecer aquellos candidatos con mayor poder económico y/o promover la corrupción al permitir donaciones poco claras que pueden convertirse en presión futura para los funcionarios que se vean obligados a retribuir los “favores” recibidos y quienes, a su vez, pueden extorsionar al sector privado para garantizar donaciones futuras.

Recordemos que si bien es cierto que los partidos políticos tienen la obligación de presentar sus informes, esta obligación no incluye a los demás actores como son los donantes o los proveedores quienes deben ser objeto de revisión al igual que los partidos. Yendo un poco más allá, encontramos que la rendición de cuentas de los partidos es siempre incompleta, de ahí las sanciones, en el último periodo electoral, impuestas a todos los partidos políticos, pues las auditorias posteriores a sus informes mostraron las deficiencias en su entrega de resultados.

Un problema de aplicación de la norma muy grave es el referente a la obtención de recursos adicionales a los aportados por el gobierno, pues los grandes escándalos como Pemexgate, Amigos de Fox y otros, van creando desconcierto en la sociedad, la cual cree cada vez menos en los partidos políticos y sus propuestas.

Ahora bien, los partidos políticos informan a la autoridad lo mínimo indispensable con respecto a sus finanzas, más aún a la ciudadanía, y cuando estos han pedido información se limitan a negarla por ser “clasificada” o a decir que se encuentra en los informes presentados al INE, lo que se traduce, para mi gusto, en una negativa de prestar información a los ciudadanos. Los modos están establecidos por la ley, pero estos no pueden ser cumplidos a cabalidad si el partido político simplemente no rinde sus informes.

Sanciones más duras han sido incluidas a raíz de la última reforma, la cual no ha sido aplicada a elección alguna, pues no se ha presentado el tiempo electoral, considero que esto puede ser un nuevo ingrediente en la prevención, que vaya inhibiendo cada vez más a los actores políticos para que incurran en menos faltas.

La autonomía de los recursos que utilizan las autoridades electorales es fundamental, pues sin dinero no hay independencia en el pensar, o en el actuar.

La regulación del financiamiento político en México debe tomar en cuenta los ideales democráticos y la realidad política del país, pues las instituciones políticas y las prácticas de cada Estado son el resultado de procesos históricos y contextos políticos que le son atribuibles solo a ese fenómeno social específico.

Se trata, en términos generales, de conciencia social, la cultura debe ser reformada desde sus raíces, es momento de reeducar a una sociedad que se encuentra inmersa en la corrupción y el engaño. No importa que reformemos toda la legislación o tengamos las más duras sanciones, lo importante es que logremos generar esa conciencia de honestidad y verdad que nuestra sociedad pide como una necesidad intrínseca para las generaciones presentes y futuras.

REFERENCIAS

1. ACE project, *Ventajas y desventajas del financiamiento público*, 1998-2016, consultado en aceproject.org el 19 de febrero de 2016.
2. BERNAL, Jorge, "El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México", en González, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, Tomo II, UNAM, México, 2006.
3. BUQUICCHIO, Gianni, *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*, TEPJF, México, 2011.
4. CÁMARA DE DIPUTADOS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en <http://www.diputados.gob.mx>, versión PDF.
5. CÁMARA DE DIPUTADOS LIX Legislatura, Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales en el mundo: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, disponible en www3.diputados.gob.mx
6. CASAS, Kevin. y ZOVATTO, Daniel, "Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México", en GRINNER, Steven, ZOVATTO, Daniel (coords.) *De las normas a la buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA/IDEA.
7. CASAS-ZAMORA, Kevin, ZOVATTO, Daniel, *El costo de la democracia: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en*

América Latina, Latin America Initiative, Foreign Policy at Brookings, julio 2015, disponible en www.blookings.edu

8. CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, *Partidos políticos: manual del participante*, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, marzo de 2011.

9. CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, *Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales en el mundo: datos comparativos*, Cámara de Diputados, México 2004.

10. COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO, *Código de buenas prácticas en materia electoral*. Directrices e informe explicativo, TEPJF, 2011.

11. CÓRDOVA, Lorenzo, *El financiamiento a los partidos políticos en México*, IIJ/IIDEA/OEA, 2011. Consultado en www.juridicas.unam.mx el 11 de febrero de 2016.

12. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN del 29 de enero de 2016, consultado en <http://dof.gob.mx> el 18 de febrero de 2016.

13. FISICHELLA, Domenico, *Dinero y democracia. De la antigua Grecia a la economía global*, Tusquets Editores, Barcelona, 2002.

14. GARCÍA JURADO, Roberto, *La teoría democrática de Huntington*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2003.

15. GRINER Steven y ZOVATTO Daniel, *El desafío del financiamiento político en América Latina*, Compañía ABC Ediciones del Sur S.A., San José, Costa rica, 2004 disponible en <http://www.idea.int>.

16. GUERRERO, Eduardo, *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia*, serie: cultura de la rendición de cuentas, vol. 6, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003.

17. GUTIÉRREZ, Pablo, ZOVATTO, Daniel, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, IDEA/OEA/UNAM, México, 2011.

18. HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*, México, Paidós, 1994.

19. IIDH – INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario electoral*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral Cortés, San José, Costa Rica, 1989.

20. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Serie Doctrina Jurídica, Numero 608, coordinadores GUTIÉRRES Pablo y ZOVATTO, Daniel, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, 2ª ed., UNAM, México, 2011.

21. IDEA, Political finance regulations around the world, Trydells Forum, Suecia, 2012. www.idea.int

22. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Políticas y programas generales del Instituto Federal Electoral para el año 2002*, IFE, México, 2001.

23. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Información básica sistema electoral mexicano, consultado en www.ine.mx consultado el 12 de julio de 2015.

24. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, consultado en <http://www.disputados.gob.mx>, versión PDF, consultado el 18 de febrero de 2015.

25. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “INE/CG341/2014” disponible en <http://www.ine.mx>, consultado el 24 de febrero de 2016.

26. Instituto Nacional Electoral, *¿Qué es el Instituto Nacional Electoral, México 1991 al 2015*, consultado el 22 de febrero de 2016 en <http://www.ine.mx>

27. LUJAMBIO, Alonso, *Dinero y contienda político-electoral*, Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral, México, 2003.

28. MANZANARES Morales, Rodrigo, *El costo de la democracia elementos para una revisión integral*, México, IFE, 2012, colección Cuadernos para el debate proceso electoral federal 2011-2012.

29. MORRIS, Dick, *El nuevo príncipe: Maquiavelo actualizado para el siglo XXI*, El Ateneo, Argentina, 2003

30. NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

31. OEA, *Carta Democrática Interamericana*, Asamblea General, Lima, 2011. Consultado en http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm el 6 de septiembre de 2014.

32. PADILLA, David, *Financiamiento total en México y América Latina*, 2012, 2013, 2014, consultado en <http://somee.org.mx> el 23 de febrero de 2015.

33. RODRIGUEZ, Héctor, *Comportamiento ético y acción política*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Filosofía, Madrid, 2011.

34. SCHETTINO, Macario, *¿Cuánto cuesta la democracia?*, Forbes México, 8 de febrero de 2015. Disponible en www.forbes.com.mx

35. TÉPACH, Reyes, *El financiamiento público federal para los partidos nacionales de México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2013*, Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis Económico, México, 2013.

36. THOMPSON, Dennis, *Just elections: Creating a fair electoral process in the United States*. The University of Chicago Press, 2002.

37. UNESCO, *Declaración universal sobre la democracia*, adoptada por el Consejo Interparlamentario en su 161ª sesión, El Cairo, Egipto, septiembre de 1997, www.unesco.org/ccp . 5 de septiembre de 2014.

38. Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral disponible en <http://norma.ine.mx>.

39. URIZAR, Alejandro, “Las fuentes del financiamiento de los partidos y sus efectos en la democracia centroamericana”, en ADENAUER, (ed.) *Escenarios de la reforma política, Revista Análisis político*, Vol. 1, No. 2, Guatemala.

40. WOLDEMBERG, José, “Relevancia y actualidad de la contienda político electoral”, en CARRILLO, Manuel, LUJAMBIO, Alonso, et. al., (coords.) *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, 2003.

41. ZOVATTO, Daniel, “América Latina”, en CARRILLO, Manuel, *Dinero y contienda político-electoral. Reto a la democracia*, FCE, México, 2003.

42. ZOVATTO, Daniel, *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica, 2003.

43. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Índice de percepción de la corrupción 2014. Enfoque en México*, Transparencia Mexicana, 2014.

44. <http://www.idea.int> 25 julio 2014.

45. <http://archive.transparency.org> 22 de Diciembre de 2014.

46. <http://www.inegi.org.mx>

47. <http://www.transparency.org>
48. <http://www.cartercenter.org>

ANEXOS

Tabla 1. Sistema regulatorio de financiamiento en 111 países del mundo.

PAÍS	HAY SISTEMA REGULADORIO DEL FINANCIAMIENTO	INSTITUCIÓN QUE ADMINISTRA Y APLICA LOS REGLAMENTOS
Albania	Si	Departamento de gobierno
Andorra	Si	Instituto nacional de dirección electoral, otro.
Antigua y Barbabados	Si	Intituto nacional de dirección electoral
Argentina	Si	Otro
Armenia	Si	Instituto nacional de dirección electoral.
Australia	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Austria	Si	Otro
Azerbaijón	Si	Instituto nacional de dirección electoral. Departamento de gobierno.
Bahamas	No	
Bangladesh	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Barbados	No	
Bélgica	Si	Institución reguladora creada especialmente para este propósito
Belice	No	
Benin	Si	Departamento de gobierno
Bolivia	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Bosnia y Herzegovina	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Botswana	No	
Brasil	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Bulgaria	Si	Instituto nacional de dirección electoral. Otro
Burkina faso	Si	Otro
Canadá	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Cabo verde	Si	Instituto nacional de dirección electoral. Otro.
República central africana	No	
Chile	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Colombia	Si	Instituto nacional de dirección

		electoral
Costa rica	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Chipre	No	
Republica checa	Si	Departamento de gobierno
Dinamarca	No	
Dominica	No	
República dominicana	Si	Instituto nacional de dirección electoral. Departamento de gobierno
Ecuador	Si	Instituto nacional de dirección electoral
El salvador	No	
Estonia	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Fiji	No	
Finlandia	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Francia	Si	Departamento de gobierno
Georgia	Si	Institución reguladora creada especialmente para este propósito. Otro.
Alemania	Si	Otro
Ghana	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Granada	No	
Guatemala	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Guyana	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Honduras	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Hungría	Si	Otro
Islandia	No	
India	Ni	
Irlanda	Si	Institución reguladora creada especialmente para este propósito
Israel	Si	Otro
Italia	Si	Institución reguladora creada especialmente para este propósito
Jamaica	No	
Japón	Si	Departamento del gobierno
Kiribati	No	
Letonia	No	Departamento del gobierno
Lesotho	Si	Instituto nacional de dirección electoral

Lituani	Si	Instituto nacional de dirección electoral. Departamento de gobierno. Otro
Madagascar	No	
Malawi	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Malasia	No	
Mali	Si	Departamento del gobierno
Malta	No	
Islas Marshall	No	
Mauricio	No	
México	Si	Instituto federal electoral
Estados federados de micronesia	No	
Moldova	Si	Instituto nacional de dirección electoral. Departamento de gobierno
Marruecos	Si	Departamento del gobierno
Mozambique	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Namibia	Si	Departamento del gobierno. Otro
Países bajos	Si	Departamento del gobierno
Nueva Zelanda	Si	Instituto nacional de dirección electoral institución reguladora creada especialmente para este propósito
Nicaragua	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Nigeria	Si	Departamento del gobierno. Otro
Noriega	No	Departamento del gobierno
Palau	No	*
Panamá	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Papua nueva guinea	Si	Otro
Paragua	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Perú	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Polonia	Si	Instituto nacional de dirección electoral
Portugal	Si	Instituto nacional de dirección electoral. Otro
Rumania	Si	Institución reguladora creada especialmente para este propósito. Departamento del gobierno.
Federación rusa	Si	Instituto nacional de dirección

		electoral. reguladora especialmente propósito	Institución creada para este propósito
San Kitts y Nevis	No		
Santa Lucía	No		
San vicente y las granadinas	No		
Samoa	No		
San Marino	Si	Otro	
Santo tomás y príncipe	Si	Departamento del gobierno. Otro	
Senegal	No	Instituto nacional de dirección electoral	
Seychelles	Si	Institución reguladora creada especialmente para este propósito.	
Sierra leona	Si	Instituto nacional de dirección electoral	
Singapur	No		
Eslovaquia	No		
Islas solomón	No		
Sudáfrica	Si	Instituto nacional de dirección electoral	
España	Si	Institución reguladora creada especialmente para este propósito	
Suecia	No		
Suiza	No		
Tanzania	Si	Instituto nacional de dirección electoral	
Tailandia	Si	Instituto nacional de dirección electoral	
Trinidad y Tobago	No		
Tuvalu	No		
Uganda	No		
Ucrania	Si	Instituto nacional de dirección electoral departamento de gobierno. Otro	
Reino unido	Si	Instituto nacional de dirección electoral	
Estados unidos	Si	Instituto nacional de dirección electoral	
Uruguay	No		
Vanuatu	No		
Venezuela	Si	Instituto nacional de dirección electoral	
Zambia	No		

*Elaboración propia con datos de IDEA Internacional, disponible en www.ide.int.

Tabla 2. Resultado generales de los índices calificados para conocer la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos en México.

	FUENTE		
	Ley / Práctica		
1 Contabilidad interna de los partidos	L – P		
1.1 ¿Es obligatorio tener libros de contabilidad?	L	10	10
1.2 ¿Los contadores tienen algún tipo de habilitación específica para ejercer la función?	L	0	0
1.3 ¿Cuán profesional es el equipo de contadores de los partidos?	P	0	1.4
1.4 ¿Cuál es la regularidad de la contabilidad interna?	P	10	10
2 Rendición De cuentas al órgano electoral	L – P		
2.1 ¿La rendición de cuentas es obligatoria para los partidos y/o candidatos?	L	5	5
2.2 ¿Existe un formato estándar, legalmente definido, para efectuar la rendición de cuentas?	L	10	10
2.3 ¿Cómo debe ser reportada la información (impreso o electrónico)?	L	10	10
2.4 ¿Con qué regularidad debe ser reportada la información	L		
a) Para el financiamiento ordinario de los partidos.	L	10	10
b) Para el financiamiento de campaña de los partidos y candidatos.	L	10	10

2.5 Cumplimiento de las reglas de rendición de cuentas (número de partidos y candidatos que han rendido cuentas en la última elección presidencial).	P	10	5
2.6 Requerimiento de rendición de cuentas para los donantes.	L	Bajo procedimiento	
a) ¿Es obligatorio para los donantes rendir cuentas?	L	0	0
b) ¿Cómo debe ser reportada la información (impreso o electrónico).	L	0	0
c) ¿Con qué regularidad debe ser reportada la información?	L	0	0
2.7 Requerimientos de rendición de cuentas para los proveedores.	L		
a) ¿Es obligatorio para los proveedores rendir cuentas?	L	0	0
b) ¿Cómo debe ser reportada la información (impreso o electrónico).	L	0	0
c) ¿Con qué regularidad debe ser reportada la información?	L	0	0
2.8 Requerimientos de rendición de cuentas para los medios de comunicación.	L		
a) ¿Es obligatorio para los medios de comunicación rendir cuentas?	L	0	0
b) ¿cómo debe ser reportada la información (impreso o electrónico)?	L	0	0
c) ¿Con qué regularidad debe ser reportada la información?	L	0	0
3 Divulgación de la información a la ciudadanía.	L – P		

3.1 Divulgación de información sobre subvenciones públicas.	L	10	10
a) El Estado divulga información sobre subvenciones públicas directas.	L	10	10
b) El Estado divulga información sobre subvenciones públicas indirectas.	L	10	10
c) El Estado divulga información sobre exoneración de impuestos.	L	10	10
3.2 Obligatoriedad de divulgación de información acerca del financiamiento público y privado.	L		
a) ¿Es obligatorio para los partidos y/o candidatos divulgar al público información rendida al órgano electoral?	L	5	5
b) ¿Es obligatorio para el órgano electoral divulgar al público información rendida por los partidos y candidatos?	L	10	10
3.3 ¿Con qué regularidad debe ser divulgada la información?	L		
a) Para el financiamiento ordinario de los partidos.	L	10	5
b) Para el financiamiento de campaña de los partidos y candidatos.	L	10	10
3.4 Canales de divulgación de información a al ciudadanía (visitas al partido o al órgano electoral, acceso por medio de Internet y otros).	L		
a) Datos suministrados por los partidos políticos.	L	10	2.6
b) Datos suministrados por el órgano electoral.	L	10	6

3.5 ¿En la práctica, cuál es el canal utilizado para la divulgación de esta información?	P	1.4	1.4
a) Teléfono.	P	0	0
b) Fax.	P	0	0
c) Correo electrónico.	P	0	0
d) Internet.	P	10	10
e) Biblioteca.	P	10	10
f) Visita al órgano electoral.	P	10	10
g) Otro.	P	10	10
3.6 Obtención de información para la investigación.	P		
a) Información obtenida del órgano electoral	P	10	8
c) Información obtenida de los partidos políticos.	P	10	5
e) Respuesta obtenida de las empresas de comunicación.	P		
3.7 Contexto social para la divulgación de información a la ciudadanía.	P		
a) Percepción de legitimidad por parte de los actores políticos sobre la solicitud de información que realizan las ONG.	P	0	10
b) Razones proporcionadas por los actores para no divulgar la información.	P	10	2.2
3.8 Divulgación voluntaria de la información desde los partidos y/o candidatos.	P		0
c) Divulgación voluntaria por los partidos en general, según su información pública.	P		5
4 Alcance de la rendición de cuentas	L – P		
4.1 En los informes sobre ingresos, ¿están incluidas las...?	L – P		
a) Donaciones privadas en efectivo.	L	10	7

b) Donaciones privadas en bienes.	L	10	7
c) Donaciones privadas en servicios.	L	10	7
d) Donaciones privadas por medio de préstamos.	L – P	10	7
Rendición de cuentas sobre los préstamos según la ley.	L	10	7
Rendición de cuentas declaradas por los actores.	P	10	7
e) Donaciones privadas por medio de descuentos.	L – P	10	7
Rendición de cuentas sobre los descuentos según la ley.	L	10	7
Rendición de cuentas declara por los actores	P	10	7
f) Donaciones privadas por medio de activos fijos.	L	10	7
g) Donaciones privadas pro medio de activos financieros.	L	10	7
h) Donaciones privadas por medio de eventos de recaudación de fondos.	L	10	7
i) Donaciones privadas por medio de autofinanciamiento del candidato.	L	10	7
4.2 En los informes sobre ingresos, ¿están incluidas las...?	L – P		
a) Subvenciones públicas directas en efectivo.	L – P	10	10
Rendición de cuentas sobre subvenciones públicas directas según la ley.	L	10	10
Rendición de cuentas declarada por los actores.	P	SI	
b) Subvenciones públicas indirectas.	L	10	10
c) Exoneraciones de impuestos.	L	10	10
4.3 En los informes sobre egresos, ¿están incluidos los fondos públicos o a ser reembolsados por el Estado?	L	10	10

4.4 En los informes sobre egresos, ¿están incluidos los gastos realizados con fondos privados?	L	10	7
5 Profundidad de la rendición de cuentas	L – P		
5.1 ¿En los informes está incluida la fecha de cada donación?	L	10	10
5.2 ¿En los informes está incluido el valor de cada donación?	L – P	10	7
a) Declaración del valor de cada donación, según ley.	L	10	10
b) Declaración del valor de cada donación por los actores.	P	0	0
5.3 En los informes, ¿son claramente identificados las donaciones (en monto) y donantes (nombres y apellidos)?	L – P	10	10
a) Identificación de cada donación individualmente.	L	10	10
b) Limitación de la identificación de donaciones a partir de cierto umbral.	L	10	10
c) Identificación de los donantes solo por nombre y apellido.	L	10	10
d) Identificación detallado de los donantes en tanto que personas naturales.	L	10	10
Nombre y apellido.	L	10	10
Dirección postal.	L	10	10
Identificación oficial.	L	10	10
e) Identificación detallada de los donantes en tanto que personas jurídicas.	L	10	10
Razón social.	L	10	10
Dirección postal.	L	10	10
Identificación oficial.	L	10	10

f) Identificación de los donantes en función de los informes del INE.	P	10	10
5.4 En los informes sobre ingresos, ¿están discriminando...?	L		
a) Totales por donaciones privadas en:	L		
Dinero.		10	10
Especie.		10	10
Servicios.		10	10
Préstamos.		10	10
Descuentos.		10	10
Activos fijos.		10	10
Activos financieros.		10	10
Eventos de recaudación de fondos.		10	10
b) Totales por subvenciones públicas:	L		
Directas.		10	10
Indirectas.		10	10
Exoneraciones de impuestos.		10	10
5.5 Los informes incluyen la fecha de cada gasto.	L	10	10
5.6 Los informes incluyen el valor de cada gasto.	L	10	10
5.7 Los informes incluyen la identificación de los proveedores.	L – P	10	10
a) Identificación individual de cada gasto.	L	10	10
b) Información detallada de los proveedores en tanto que personas naturales.	L		
Nombre y apellido.	L	10	10
Dirección postal.	L	10	10
Identificación oficial.	L	10	10
c) Información detallada de los proveedores en tanto que personas jurídicas.	L		
Razón social.	L	10	10
Dirección postal	L	10	10
Identificación oficial.	L	10	10

6 Confiabilidad de la rendición de cuentas.	P		
6.1 ¿Cuán confiables son los informes respecto al...?	P		
a) Total de recursos financieros que los partidos declaran haber recibido de individuos durante los años no electorales.	P		0
b) Total de donaciones que los partidos declaran haber recibido de las empresas.	P		7
c) Valor de los servicios que los partidos declaran haber recibido como donaciones.	P		7
d) Valor de los bienes que los partidos declaran haber recibido como donaciones.	P		7
e) Valor de los descuentos que los partidos declaran haber recibido como donaciones.	P		7
f) Gastos realizados en los medios de comunicación.	P		7
g) Gastos realizaos en empresas de opinión pública.	P		7
h) Valor de los préstamos obtenidos.	P		7
i) Gastos realizados en la contratación de profesionales de marketing de campañas.	P		7
j) Valor de las donaciones que los individuos realizan en sus propias campañas.	P		7
6.2 En la práctica, ¿cuál es el porcentaje de una donación efectivamente rendida al órgano electoral?	P		7
6.3 analizando los informes financieros oficiales, ¿es posible formarse una idea real de los costos de campaña?	P		8

6.4 ¿Los partidos y candidatos identifican en los informes a sus donantes pero reportan de forma incompleta las sumas de dinero recibidas?	P		10
7 Prevención	L		
7.1 Transacciones bancarias:	L		
a) ¿Las cuentas bancarias individuales son obligatorias?	L	10	10
b) ¿Es obligatorio que todas las contribuciones sean depositadas en cuentas bancarias?	L	10	10
c) ¿Están prohibidos los depósitos en efectivo?	L	10	10
7.2 ¿Las rendiciones de cuentas de cuentas deben ser firmadas por un contador habilitado?	L	0	0
7.3 ¿El órgano electoral puede inspeccionar las transacciones bancarias?	L	10	10
7.4 ¿Están prohibidas las donaciones anónimas?	L	10	7
7.5 ¿Hay una fecha oficial...	L		
a) ...para empezar a recaudar fondos de campaña?	L	10	10
b) ...para finalizar la recaudación	L	10	10
8 Sanciones	L – P		
8.1 ¿Cuáles son las sanciones formalmente existentes?	L		
a) Multas.	L	10	10
b) Retención de las subvenciones públicas directas en efectivo.	L	10	10
c) Retención de las subvenciones públicas indirectas (minutos gratis en televisión, etc.).	L	10	0

d) Suspensión del derecho de participar en una elección.	L	10	0
e) Responsabilidad política (como disolución del partido o pérdida del mandato o derechos políticos del candidato).	L	10	0
f) Responsabilidad civil (el partido o candidato debe devolver los recursos públicos recibidos).	L	10	10
g) Responsabilidad penal (el candidato o contador..)	L	10	10
8.2 ¿Las leyes existentes sobre financiamiento de la política son estrictamente cumplidas en la práctica?	P		7
8.3 ¿Es adecuada la legislación de financiamiento de la política?	P		6
8.4 ¿Es adecuado el régimen de sanciones sobre financiamiento de la política?	P		8
9 control del Estado	L – P		
9.1 Evaluación del órgano electoral respecto de su independencia y voluntad política.	P		
a) Evaluación de la independencia del órgano electoral.	P	0	0
b) Evaluación de la voluntad política del órgano electoral.	P	10	10
9.2 Evaluación de la disponibilidad de recursos humanos calificados en el órgano electoral.	P		
9.3 Desempeño del órgano electoral.	P		
a) La inexactitudes son detectadas.	P		3
b) Las inexactitudes son sancionadas.	P		10

*Elaboración propia con datos de INE/INEGI/Latinobarometro/TEPJF/Transparencia Internacional/Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos/Ley General de Partidos Políticos/Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales/Ley General en Materia de Delitos Electorales.