



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

**FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y
PRECAMPAÑAS ELECTORALES EN MÉXICO**

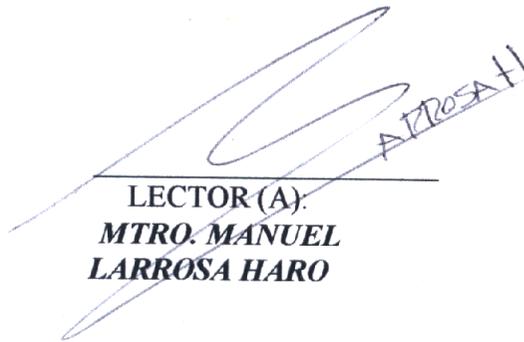
T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
PRESENTA

YÉSSICA MONSERRAT JIMÉNEZ CARMONA

MATRÍCULA: 202326860


PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ

ASESOR (A):
**MTRO. PABLO JAVIER
BECERRA CHÁVEZ**


LECTOR (A):
**MTRO. MANUEL
LARROSA HARO**

Iztapalapa, Ciudad de México, abril, 2006.



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

**FINANCIAMIENTO DE PRECAMPAÑAS Y
CAMPAÑAS ELECTORALES EN MÉXICO.**

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

YÉSSICA MONSERRAT JIMÉNEZ CARMONA.

MATRÍCULA: 202326860

ASESOR (A):
**MTRO. PABLO JAVIER
BECERRA CHÁVEZ**

LECTOR (A):
**MTRO. MANUEL
LARROSA HARO**

Iztapalapa, Ciudad de México, abril, 2006

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
Capítulo 1. Análisis comparativo del financiamiento de los partidos políticos.	9
1.1 América Latina.....	13
1.1.1 Financiamiento público:	14
1.2.1Financiamiento privado	23
1.2 Países europeos.....	25
1.2.1 financiamiento público	25
1.2.2 Financiamiento privado	27
1.3 Países anglosajones.....	29
1.3.1 Financiamiento público	29
1.3.2 Financiamiento privado	30
1.4 Conclusión del capítulo.....	32
Capítulo 2. Financiamiento de campañas y precampañas políticas	37
2.1 Campañas políticas. Concepto y análisis comparativo	37
2.1.1Campañas en América Latina	39
2. 1.1.1 Topes a los gastos de campaña.....	51
2.1.2. Campañas en Estados Unidos y Canadá.	52

2.1.3 Medios de difusión: acceso y distribución del espacio.....	56
2.2 Precampañas políticas. Concepto.....	63
2.3 Fuentes irregulares de financiamiento a partidos durante las precampañas y campañas políticas.	65
2.4 Conclusión del capítulo.....	74
Capítulo 3. México: modelo de Financiamiento público y privado actual y sus reformas	77
3.1 Reformas constitucionales: art. 41	77
3.2 Reformas en la legislación electoral	80
3.2.1 Financiamiento público	80
3.2.2 Financiamiento privado	87
3.2.3 Otras reformas. El órgano Electoral.....	91
3.3 Sobre los gastos de campaña	93
3.4 La regulación pendiente: las precampañas.	98
3.5 Debate constante en México.....	110
3.6 Conclusión del capítulo.....	112
Capítulo 4. PEMEX y Amigos de Fox	115
4.1 Caso “PEMEX”	117
4.2 Caso Amigos de Fox.....	125
4.4 Conclusión del Capítulo	138

CONCLUSIONES.....	141
BIBLIOGRAFÍA.....	145

INTRODUCCIÓN

En occidente, los mecanismos democráticos se encuentran en crecimiento, desarrollo y ajuste; los sistemas electorales son parte esencial del andamiaje representativo y democrático de nuestro sistema político.

Si consideramos que uno de los elementos fundamentales de la democracia es el sistema representativo, no podemos evadir la importancia que cobran los partidos políticos para la representación política.

La relación entre el dinero y la política han provocado escándalos a causa del manejo inadecuado de dinero; por ello, el mayor problema que se presenta actualmente con los partidos es el cómo controlar, vigilar y supervisar las finanzas de estos.

Las razones por la cuales el financiamiento de los partidos se ha convertido en un punto problemático de las democracias son, entre otras, el surgimiento de un sistema de partidos competitivo¹ y la utilización de los medios masivos de comunicación para difundir el mensaje electoral, debido al crecimiento considerado de la sociedad.

¹ Una de las características de los sistemas políticos contemporáneos es la alternancia de diversos partidos en el poder; en el año 2000 esta posibilidad se consolidó con el triunfo de Vicente Fox y la derrota por primera vez del PRI.

El mal uso del dinero y las fuentes de financiamiento irregulares han provocado la descalificación de los partidos y la desconfianza hacia cualquier candidato que ingrese a la contienda electoral.

El sistema democrático que apenas comienza a asentarse en México puede verse lesionado; por ejemplo, aunque existan estudios, formas de regulación e instrumentos de fiscalización, el tema del dinero es un tópico que ha provocado malestar en la sociedad mexicana, debido a sus orígenes y usos.

Las consecuencias reales desembocan en la desconfianza de los ciudadanos y sobre todo en el desgaste de las instituciones medulares para el sistema democrático como los partidos y los órganos electorales.²

El sistema de rendición de cuentas mexicano no abarca la regulación de tiempos y gastos de los partidos políticos. Los gastos llevados a cabo por los precandidatos aún siguen fuera de control y los informes anuales no proporcionan una idea clara, precisa y completa sobre el origen y destino de los recursos.

² Valadés afirma que en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se llevó a cabo una encuesta nacional sobre cultura constitucional, cuyos resultados mostraban la desconfianza no sólo hacia estas dos instituciones (el IFE y los partidos) sino hacia el Congreso de la Unión. Citado en Diego Valadés, *“Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes”*, p.451, en www.bibliojuridicas.com

El abuso en el gasto en campañas y precampañas y la opacidad en el origen del dinero de las segundas³, son elementos que van en contrasentido del diseño del sistema de financiamiento.

Los sucesos acontecidos en las precampañas y campañas de los aspirantes que competían para las elecciones presidenciales del año 2000 desataron grandes polémicas, debido a los excesivos gastos y las fuentes de donde provenía este dinero.

Estos casos evidenciaron la ineficacia de los instrumentos fiscalizadores del IFE, la falta de regulación de los tiempos y topes a gastos de precampañas y la inoperancia de los casi 6 meses de campaña electoral en México.

Mi hipótesis es que los tiempos tan largos de duración de las campañas y el libre arbitrio para empezar las precampañas políticas, originan que los partidos aumenten su nivel de gastos más allá de lo que puede proporcionar el Estado, orillándolos a obtener recursos de diversas fuentes, no estipuladas por las legislaciones.

Mientras no se lleve a cabo una legislación completa e integral sobre las precampañas y adecuaciones sobre los tiempos de las campañas, los partidos

³ Como veremos en el capítulo tercero, sólo se han regulado las precampañas a nivel local mientras que a nivel federal las propuestas se han estancado en meras iniciativas.

políticos y candidatos seguirán canalizando recursos a sus actividades electorales de fuentes no regulares.

Utilizando el método comparado llevo a cabo un análisis de las legislaciones de los países latinoamericanos, anglosajones y europeos para tener una visión amplia sobre el financiamiento público y privado.

En el segundo capítulo analizo conceptualmente las campañas y precampañas con base en diversos criterios como los tiempos, los topes de gastos, el acceso a los medios de comunicación y las restricciones.

Quizá el punto central de esta investigación es el recuento y la puntualización del esquema de financiamiento público y privado en nuestro país, analizado en el capítulo tercero; el objetivo de estudiar el caso mexicano fue el que nos diera los elementos necesarios para analizar a Amigos de Fox y PEMEX (GATE)

Ambos casos muestran el financiamiento ilegal tanto público como privado, pero sobre todo nos dan un panorama de las deficiencias del sistema electoral mexicano.

Capítulo 1. Análisis comparativo del financiamiento de los partidos políticos.

Para esta investigación es necesario definir en primer término, el concepto de partido y sus principales características; por lo cual me baso en principio, en los conceptos de Giovanni Sartori y Maurice Duverger.

La palabra “partido” deriva del latín, del verbo *partire*, que significa dividir⁴ Sartori define “partido” con base en tres premisas: a) los partidos no son facciones; b) un partido es parte de un todo y; c) los partidos son conductos de expresión.

Así, los partidos no pueden existir como facciones, aunque sólo representen una parte, por lo tanto, el enfoque no debe ser parcial para cumplir con una de sus principales funciones: ser un medio o conducto de expresión y comunicación. De esta forma, para Sartori los define como: “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y mediante las cuales coloca a sus candidatos en cargos públicos”.⁵

A diferencia de Sartori, Duverger afirma que un partido “es un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos ligados por instituciones coordinadoras;”⁶ esta asociación tiene como objetivo, según Weber, obtener un fin deliberado, ya sea, la realización de un programa, la obtención de beneficios a nivel personal u obtenerlos a la vez.⁷

⁴ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid, Alianza Editorial, 1987.

⁵ Ibid.

⁶ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*. México, FCE, 1992.

⁷ Norberto Bobbio, et. al., *Diccionario de política*, México, Siglo Veintiuno Editores, 13^a. edición, 2002, p. 1153

Leonardo Valdés enumera una serie de características propias de los partidos:⁸

- a. Reconocen la existencia de otros partidos y aceptan que éstos también pueden organizar y promover proyectos políticos.
- b. Deben decidirse a ser gobierno, y para ejercer el gobierno estos deben ofrecer diagnósticos de la realidad en la cual actúan, pero también propuestas viables a sus electores.
- c. Son el canal de comunicación entre los gobernados y gobernantes.
- d. Son organizadores y formadores de la opinión pública y la expresan ante los que tienen esta responsabilidad.
- e. Son un canal de transmisión de las decisiones adoptadas por la elite política hacia el conjunto de la ciudadanía.
- f. Requieren de acuerdos básicos que les permitan preservar el espacio electoral.

Su institucionalidad se mide por la capacidad para sobrevivir a su fundador o líder, por la complejidad y profundidad organizativas y por la medida en que existe identificación entre los activistas políticos y los buscadores del poder con el partido.

Tomando como punto de partida algunas consideraciones teóricas sobre los partidos, es necesario iniciar con un tema, a mi parecer, más trascendente y relevante, debido a los fenómenos que a su alrededor se han suscitado, me refiero al tema del dinero en la política, en los partidos políticos o en sus candidatos.

⁸ Leonardo Valdés, *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México, IFE, 1997, p. 52

El financiamiento de los partidos alcanza relevancia debido dos fenómenos: por un lado, se restablecen y rehabilitan los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político; y por el otro, el crecimiento exponencial de los gastos político-electorales.⁹

La formulación de una teoría general sobre los partidos políticos y el financiamiento de estos, debe abarcar: a) origen, b) dinámica y; c) control, características que ayuden a la formulación de un marco electoral jurídico del fenómeno que sea funcional y aceptable éticamente.¹⁰

En Europa Occidental y Estados Unidos la aplicación de normas sobre financiamiento tuvo su origen en fenómenos políticos y sociales que amenazaban con controlar, incluso, al gobierno. En los intentos de normar el financiamiento, estas legislaciones se enfrentaron con un vacío conceptual y jurídico.

En México, en cambio, la regulación de las finanzas de los partidos comienza de manera integral con la reforma de 1986-1987, época en que en el contexto del derecho comparado se contaba ya con un andamiaje electoral teórico, práctico y legislativo sobre el tema, surgido a partir de las características sociales y políticas de nuestro país.

Como afirma Diego Valadés “en México la concentración del poder político se desplaza paralelamente con la concentración de la riqueza, siendo esta la relación más vulnerable en nuestro país” debido a:¹¹

- a. No existe una economía dinámica.

⁹ Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, España, 1985, p. 34

¹⁰ José Francisco de Andrea Sánchez, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 227.

¹¹ Diego Valadés, *Op. Cit.*, p. 438.

- b. Vulnerabilidad ante los inversores y los gobiernos extranjeros que pretenden influir en la política nacional mexicana.

Para Francisco de Andrea Sánchez un régimen jurídico ideal de financiamiento para los partidos, debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Permitir el libre juego democrático entre los diversos partidos y candidatos sin consideración a su ideología, fuerza económica y/o electoral.
2. Evitar la formación de monopolios de poder político.
3. Auspiciar la participación ciudadana en las organizaciones políticas.
4. Desarrollar los sistemas de democracia participativa del sistema político.
5. Propiciar la formación de una tradición política nacional duradera.

Tanto en México como en las diversas democracias contemporáneas, el tema del financiamiento se ha convertido en el punto de interés para el debate. La finalidad ha sido la formulación de legislaciones completas y efectivas que disminuyan las consecuencias negativas que implica la relación de la política con el dinero.

Sin embargo, pareciera que la realidad social, económica y política ha rebasado por mucho a una efectiva regulación jurídica que controle los ingresos y egresos que llevan a cabo los partidos políticos.

1.1 América Latina

Como financiamiento se entiende la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como las permanentes.¹²

Existen dos tipos de financiamiento: el financiamiento público, que puede ser directo e indirecto y el financiamiento privado¹³.

Para el control de los ingresos y egresos de los partidos, es necesario que exista un órgano supremo que lleve a cabo la supervisión y el establecimiento de las formas en que los partidos deben rendir cuentas ante la autoridad. Sólo en Nicaragua y Costa Rica la competencia fiscalizadora se asigna a la Contraloría General de la Nación. En Bolivia, Panamá, Perú y Uruguay el Estado no subvenciona directamente a los partidos y, por lo tanto, no existe un órgano; sin embargo, en Chile y República Dominicana si se tiene órgano fiscalizador, aunque no exista apoyo estatal directo. El Salvador y Guatemala son los dos países en donde existe financiamiento público directo pero no se determina el órgano competente para esta regulación.

En América Latina, países como Brasil, Ecuador, Chile, Nicaragua y Paraguay tienen extensas y complejas regulaciones sobre el tema de financiamiento; mientras que Perú y Uruguay tienen una legislación muy escasa.

¹² Dieten Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, CFE-IFE, 1998, p. 455.

¹³ Este tipo de financiamiento es el único que se presenta en República Dominicana.

1.1.1 Financiamiento público

Es aquel que realiza el Estado con cargo a los fondos públicos; tiene como finalidad garantizar “un nivel de recursos suficientes para la competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria”¹⁴. Este financiamiento puede ser directo o indirecto.

a) Financiamiento público directo.

En seis países de América Latina no existe financiamiento público directo. De los doce países en donde el Estado subvenciona las actividades, sólo en cinco de ellos como Argentina, Colombia, Ecuador, México y Paraguay se combina el financiamiento permanente con el electoral.

En Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela el Estado sólo proporciona recursos durante épocas electorales. (Tabla 1)

TABLA 1. Financiamiento público directo

Sólo permanente	Permanente y electoral	Sólo electoral	No existe financiamiento público directo
Brasil	Argentina	Costa Rica	Bolivia
Guatemala	Colombia	El Salvador	Chile
	Ecuador	Honduras	Panamá
	México	Nicaragua	Perú
	Paraguay	Venezuela	Uruguay
			Rep.

¹⁴ José, Woldemberg, “Dinero y política”, *Nexos*, mayo, 2002, p. 15

			Dominicana
--	--	--	------------

Fuente: Dietsen Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, CFE-IFE, 1998, p. 460.

Ahora bien, existen diferentes formas de asignar los recursos, algunos países cuentan con Fondos especiales que recaban y distribuyen recursos a los partidos, mientras que otros, como Bolivia, Perú y República Dominicana no tienen modalidades de asignación de recursos. (Tabla 2)

TABLA 2. Fondos asignables

País	Variable	Predeterminado	No determinado
Argentina		Fondo Partidario Permanente	
Bolivia			/
Brasil	Fondo Especial de Asistencia a Partidos Políticos		
Colombia		Fondo anual	
Costa Rica		La contribución del Estado es de 0.19% del PIB para Presidente, Vicepresidente de la República y Diputados.	
Chile			/
Ecuador		Fondo Partidario Permanente. El Estado proporciona el 0.5% por mil de los egresos fiscales	
El Salvador	/		
Guatemala	/		
Honduras	/		
México	/		
Nicaragua		Fondo para la	

		Democracia. Se constituye con las donaciones del exterior	
Panamá	1% de los ingresos corrientes del Gobierno Central		
Paraguay		15% del jornal mínimo para actividades diversas no específicas por cada voto obtenido en las últimas elecciones para el Congreso	
Perú			/
República Dominicana			/
Uruguay		Valor que tenga el 50% de una unidad reajutable en las respectivas fechas de pago de esta contribución	
Venezuela	/		

Fuente: Elaboración propia con base en Pilar del Castillo Vera (Ed.) y Daniel Zovatto (Coed.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

El Estado distribuye dinero de manera directa a los partidos y/o candidatos para la realización de sus actividades electorales; en Colombia, Honduras y Paraguay, se subvenciona directamente las campañas electorales de los candidatos independientes.

En Costa Rica, Ecuador y Venezuela se exige un 5 % de sufragios para que los partidos puedan recibir el apoyo estatal. En Paraguay se lleva a cabo un sistema

mixto, pues se toma en cuenta tanto la obtención de curules como la fuerza electoral. Sólo en Argentina, El Salvador, Honduras y México se aplica el criterio de distribución de acuerdo a la fuerza electoral sin ninguna barrera. (Tabla 3)

TABLA 3. Financiamiento público directo para actividades electorales

País	Candidatos	Partidos	Según fuerza electoral	Según fuerza parlamentaria	Por partes iguales	Mínimo de votos requeridos
Argentina		/	/			
Colombia	/	/		50% de fondo	10 % de fondo	
Costa Rica		/	/			5 %
Ecuador		/	/			5%
El Salvador		/	/			
Honduras	/	/	/			
México		/	70 % del total		30% del total	
Nicaragua		/			/	
Paraguay	/	/	/	/		
Venezuela		/	/			5%

Fuente: Dietsen Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, CFE-IFE, 1998, p. 461.

Otra variable que incide en la restricción o participación electoral de los partidos políticos es el *timing* o momento de entrega del dinero, ya sea antes o después de la realización de campañas; en El Salvador y Paraguay la entrega de dinero se lleva a cabo mediante el cálculo con base en los votos de las elecciones anteriores más un financiamiento previo. Sólo en Ecuador y Venezuela el subsidio es entregado por el Estado de manera posterior.

Aunque en Costa Rica y México el subsidio se entrega después de la realización de campañas, calculado con base en las últimas elecciones pasadas y no en las recientes. En Argentina y El Salvador la subvención previa se cuantifica a partir de la votación anterior y se prevé a su vez un sistema especial para la inclusión a los partidos pequeños o de reciente creación. (Tabla 4)

TABLA 4. Tiempo del aporte para actividades electorales

País	Previo	Posterior	Sist. para nuevos partidos	Cálculo con base en	
				Última votación	Actual votación
Argentina	/		/	/	
Colombia		/			/
Costa Rica	/	/		/	
Ecuador		/			/
El Salvador	/	/	/	/	/
Honduras	/			/	
México		/		/	
Nicaragua	/				
Paraguay	/	/		/	/
Venezuela		/			/

Fuente: Dietsen Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, CFE-IFE, 1998, p. 464.

b) Financiamiento público indirecto:

Se define como el conjunto de apoyos que reciben los partidos de la maquinaria estatal, para realizar actividades que ellos deberían pagar y que no implican una colaboración fiscal directa. Este tipo de subsidio ayuda a solventar los gastos que tienen los partidos durante sus campañas. Puede adoptar las siguientes modalidades:

- a. Acceso gratuito de los partidos a los medios de difusión oficiales o privados. Este subsidio no está contemplado en Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Uruguay. Venezuela y Brasil y además fijan una barrera, excluyendo a ciertas fuerzas políticas y distribuyendo los espacios de emisión por partes iguales entre los titulares. En Brasil, Chile y Bolivia se limita la libertad de contratación, indicándose que las emisoras privadas deberán ofrecer sus servicios con los mismos tiempos y las mismas tarifas a todos los candidatos. En Bolivia, Ecuador y El Salvador se establecen que los precios para la propaganda política no podrá excederse de los previstos para la publicidad comercial. (Tabla 5)
- b. Franquicias postales y telefónicas: Esta subvención se establece en Argentina, Honduras, Panamá y México; mientras que en Colombia ésta sólo se aplica para los períodos electorales. (Tabla 5)
- c. Exenciones fiscales o exoneraciones de impuestos. Este tipo de financiamiento está previsto en Argentina (bienes muebles e inmuebles), Honduras (artículos para el funcionamiento del partido), Panamá (deducción de impuestos sobre la renta), Paraguay (bienes muebles e inmuebles), Nicaragua (materiales de propaganda), México, Brasil y Ecuador. (Tabla 5)

TABLA 5: Financiamiento público para actividades electorales.

País	Radio y TV	Franquicia postal y telefónica	Exención de impuestos
Argentina		/ a	/b
Bolivia	/		
Brasil	/		/c

Chile	/d		
Colombia	/	/	
Costa Rica			
Ecuador			/b
El Salvador			
Guatemala	/		
Honduras		/a	/e
México	/	/a	/c+f
Nicaragua	/		/e
Panamá	/	/	/c
Paraguay	/d		/b
Perú	/		
República Dominicana			
Uruguay			
Venezuela	/d		

Fuente: Dieten Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, CFE-IFE, 1998, p. 465.

- a. Atribución permanente de los partidos, que por ley están exentos de pagar los servicios postales, telegráficos y telefónicos.
- b. Los bienes muebles e inmuebles de los partidos quedan exentos de todo impuesto.
- c. Deducción de impuestos sobre la renta en caso de donaciones.
- d. En medios de difusión no estatales.
- e. Impuestos aduaneros por razón de importación de artículos para el funcionamiento de los partidos y para materiales de propaganda
- f. Impuestos sobre rifas, sorteos y otros actos a fin de recaudar fondos; incluso impuestos sobre ventas de impresos o enajenación de inmuebles.

En la siguiente tabla se muestran las principales barreras legales para el financiamiento público aplicadas a los países de América Latina; Argentina, Bolivia, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana no se estipulan barreras formales.

TABLA 6. Barreras legales

País	Barrera legal
Argentina	No determinado
Bolivia	No determinado

Brasil	El 99% del total del Fondo Partidario será distribuido entre los partidos que tengan la proporción a los votos obtenidos en la última elección general para la Cámara de Diputados.
Colombia	En las campañas electorales se repondrán los gastos a \$400 en la primera vuelta y \$200 en la segunda, por cada voto depositado por el candidato o candidatas. No tendrán derecho a la reposición de los gastos cuando su candidato hubiere obtenido menos del 5% válidos en la elección.
Costa Rica	Tienen derecho al financiamiento aquellos partidos que alcancen un 4% de los sufragios emitidos, por lo menos un diputado.
Chile	No determinado
Ecuador	Los partidos políticos recibirán el financiamiento de acuerdo en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones pasadas.
El Salvador	El Estado contribuirá por cada voto válido que obtengan en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, para Diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa y para Consejos Municipales.
Guatemala	Dos quetzales por voto emitido a su favor, siempre que el partido haya obtenido no menos de 4% de total de sufragios depositados en las elecciones generales.
Honduras	No determinado
México	El financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes será de 30% que resulta de la aplicación de los costos mínimos de campaña, el número de senadores y diputados a elegir y el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 70% restante se distribuirá de acuerdo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados anterior.

Nicaragua	El 50% se distribuirá por partidas iguales entre los partidos políticos o alianzas de partidos. El 50% restante se distribuirá proporcionalmente entre los partidos o alianzas de acuerdo al número de votos que hayan obtenido en las últimas elecciones
Panamá	A cada candidato se le entregará, dentro de los 60 días, una suma del 30% respecto al número de adherentes que haya inscrito. Para determinar el resto, se sumarán los votos obtenidos en la elección presidencial por cada uno de los partidos que haya subsistido, con los votos obtenidos por cada uno de los candidatos. El saldo de la contribución estatal asignada al Tribunal Electoral, se dividirá entre el número que hubiese arrojado la suma anterior para obtener la suma que por cada voto le reconocerá el Tribunal Electoral a cada partido y candidato de libre postulación.
Paraguay	No determinado
Perú	No determinado
República Dominicana	No determinado
Uruguay	La contribución se realizará por cada voto a favor de las listas de cada candidato a la Presidencia de la República
Venezuela	La contribución se realizará en proporción a la votación respectiva nacional entre los que han obtenido el 5% de los votos válidos en las elecciones anteriores, para la Cámara de Diputados.

Fuente: Pilar del Castillo Vera (Ed.) y Daniel Zovatto (Coed.), *La financiación de la política en Iberoamerica*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

1.1.2 Financiamiento privado

Es el que proviene de los integrantes o militantes del partido, así como de los simpatizantes. Las diversas formas que asume son:¹⁵ (Tabla 7)

- a. Financiamiento por cuotas; de afiliados: este tipo de financiamiento se orienta por dos criterios: el de determinar una misma cantidad para todos los miembros o hacerlo en forma proporcional a sus ingresos. Esta es la forma más directa en la que un partido obtiene recursos para financiar su actividad.
- b. Financiamiento por donativos: son aportaciones voluntarias en donde la mayoría de los donantes prefieren mantenerse en el anonimato, situación que puede dar pie al enturbiamiento del origen de los recursos y suspicacias sobre los intereses ocultos. Sólo en Argentina y Honduras se prohíbe este tipo de contribuciones.
- c. Financiamiento con préstamos y créditos: son generalmente otorgados por la banca, la cual no siempre está dispuesta a conceder préstamos o créditos a aquellas organizaciones que no coincidan con la línea oficial que les marca el Estado. En este tipo de financiamiento también se incluyen las contribuciones de empresas dedicadas a los juegos de azar o de origen ilícito, los cuales están prohibidos en la ley argentina, boliviana y hondureña.
- d. Financiamiento por administración del patrimonio propio y realización de las actividades, es decir, la intervención de los partidos políticos en actividades empresariales con el objetivo de contar con un patrimonio propio.

¹⁵ Magdalena Serrato Castañeda, *Financiamiento y partidos políticos*, México, Tesis de licenciatura, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, 1995.

- e. Financiamiento de empresas o entidades jurídicas vinculadas a la administración pública. Sólo en Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay no se prevé.
- f. Financiamiento de fondos de origen extranjero: este tipo no está regulado en las legislaciones de Colombia y Costa Rica.
- g. Prohibición de recursos de personas organizadas, ya sean, de asociaciones sindicales (Argentina), personas jurídicas de empresas privadas nacionales (Brasil y República Dominicana)

En legislaciones como El Salvador, Guatemala, Panamá y Perú no hay ningún tipo de regulación que prohíba la utilización de recursos de origen privado.

TABLA 7: Limitación a las contribuciones privadas.

País	Admón .	Extranjeros	Personas organizadas	Anónimas	Otras	Limitación del monto
Argentina	/	/	/	/	/	
Bolivia	/	/			/	
Brasil	/	/	/			/
Chile		/				
Colombia						/
Costa Rica						
Ecuador	/	/				
El Salvador						
Guatemala						
Honduras	/	/		/	/	
México		/				/
Nicaragua	/	/				
Panamá						
Paraguay	/	/				
Perú						
República Dominicana	/	/	/			
Uruguay						

Venezuela	/	/				
-----------	---	---	--	--	--	--

Fuente: Fuente: Dietsen Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, CFE-IFE, 1998, p. 469.

Woldenberg afirma que el financiamiento privado es un recurso legítimo que además tiene la virtud de inducir a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad, ya que, estimula una mayor sensibilidad de los partidos hacia la voluntad de los electores porque éstos pueden retirarles no sólo su voto sino sus aportaciones en cualquier momento” (Woldenberg: 2002, 16). En México, los límites de este tipo de financiamiento corresponden a los montos y a las nominaciones, haciendo público la cantidad de dinero y el nombre del donante.

Considero que el financiamiento privado propicia irregularices sobre los montos e identidad de los aportantes.

1.2 Países europeos

1.2.1 Financiamiento público

a) Financiamiento público directo

De los nueve países incluidos en la tabla 8, Austria, España e Italia tienen un financiamiento público directo tanto permanente como electoral; en cambio, en Francia e Inglaterra el financiamiento que proporciona el Estado sólo se otorga durante períodos electorales.

De manera permanente obtienen financiamiento el grupo de los países escandinavos, en los cuales se incluyen Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.

TABLA 8. Financiamiento público directo

Sólo permanente (partidos)	Permanente y electoral	Sólo electoral
Países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia)	Austria/a	Francia/b
	España/a	Inglaterra/b
	Italia/a	

Fuente: Castillo Vera, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, España, 1985, p. 183.

- a. El financiamiento directo sólo se hace a los candidatos. En el caso de Francia el financiamiento va dirigido tanto a las elecciones presidenciales como a las legislativas.

b) Financiamiento público indirecto

En lo que respecta al financiamiento público indirecto, existe también regulación; sólo en cuatro países se otorgan franquicias postales y telefónicas, me refiero a Francia, España, Inglaterra e Italia. La mayoría de los Estados europeos se ven beneficiados por las subvenciones que el Estado otorga de manera indirecta a los partidos.

TABLA 9. Financiamiento público indirecto

País	Radio y TV	Franquicia postal y telefónica	Otras/ (a)
Alemania	/		/
Austria	/		/
Francia/ (b)	/	/	/
España	/	/	/
Inglaterra	/	/	/
Italia	/	/	/
Países escandinavos:			
Dinamarca	/		/

Finlandia	/		/
Noruega	/		/
Suecia	/		/

Fuente: Castillo Vera, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, España, 1985, p. 183.

- a. Del Castillo Vera se refiere con *otras* modalidades de financiamiento a:
 1. Concesión de locales públicos para mítines, espacio gratuito para carteles, etc.
 2. Ayuda económica por el Estado y la prensa, incluyendo la de los partidos y organizaciones diferentes de los partidos, pero vinculadas política, ideológica y organizativamente a ellos.
- b. Financiamiento dirigido a elecciones presidenciales y legislativas.

1.2.2 Financiamiento privado.

El financiamiento privado es uno de los temas que no está regulado extensamente en los países europeos, ya que de los diez países analizados sólo cuatro tienen esta regulación: España que prohíbe tanto el uso de recursos provenientes de la administración pública como de los extranjeros y Alemania, que rechaza los recursos provenientes de los extranjeros y de las personas organizadas.

TABLA 10. Financiamiento privado en países anglosajones

País	Admón.	Extranjeros	Personas organizadas
Alemania		/	/
Austria			
Francia/b			
España	/	/	
Inglaterra			
Italia	/		
Países escandinavos:			
Dinamarca			
Finlandia			
Noruega			
Suecia		/	

Fuente: Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, España, 1985, p. 183.

Aunque no exista una regulación amplia de los recursos provenientes de las diferentes formas del financiamiento privado, si se hace explícito la necesidad de hacer público tanto los ingresos y los egresos de los partidos políticos como de los candidatos, a excepción de Inglaterra y Francia; en el primero se hace público los ingresos de los candidatos pero no sus egresos y en el segundo, no se hace publicitable lo que entra o sale de dinero. (Tabla 11)

TABLA 11. Publicidad de los gastos

País	Ingresos		Gastos	
	Candidatos	Partidos	Candidatos	Partidos
Alemania		/		/
Austria		/		/
Francia				
España				/a
Inglaterra	/			
Italia		/		/
Países escandinavos:				
Dinamarca		/		/
Finlandia		/		/
Noruega		/		/
Suecia		/		/

Fuente: Castillo Vera, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, España, 1985, p. 183.

- a. En este país la publicidad sólo es aplicable después de llevarse a cabo las elecciones, es decir, cada cuatro años.

1.3 Países anglosajones

1.3.1 Financiamiento público

a) Financiamiento público directo

El siguiente análisis comparativo se efectúa sólo con los países de Canadá y Estados Unidos; En ambos existe financiamiento público directo tanto a partidos como a candidatos, en períodos electorales.

TABLA 12. Destino del Financiamiento público directo

País	Electoral	
	Partidos	Candidatos
Estados Unidos/a	/	/
Canadá	/	/

Fuente: Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, España, 1985, p. 183.

- a. El financiamiento va dirigido tanto las actividades en las elecciones presidenciales como las del Congreso

a) Financiamiento público indirecto.

En Canadá, el estado sólo se encarga de subvencionar la radio y TV y de otorgar concesiones de locales públicos para mítines, espacio gratuito para carteles, etc. Por el contrario, en Estados Unidos, el Estado no canaliza ningún tipo de apoyo a los partidos políticos para la realización de las actividades permanentes y/o electorales.

TABLA 13. Países anglosajones; financiamiento público indirecto.

País	Radio y TV	Franquicia postal y telefónica	Otras/a
Canadá	/		/
Estados Unidos			

Fuente: Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, España, 1985, p. 183.

1.3.2 Financiamiento privado

En Canadá no existe ninguna legislación que prohíba el uso de recursos provenientes del ámbito privado mientras que Estados Unidos se posiciona como el país anglosajón que prohíbe los recursos provenientes tanto de extranjeros como de personas organizadas, más no de la administración pública.

TABLA 15. Financiamiento privado.

País	Admón.	Extranjeros	Personas organizadas
Canadá			
Estados Unidos (elecciones presidenciales y legislativas)		/	/

Fuente: Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, España, 1985, p. 183.

En cuanto a la publicidad de los gastos, en los dos países deben darse a conocer los ingresos y egresos; en Canadá se publica los movimientos que hacen los partidos, y en Estados Unidos sólo los que hacen los candidatos en tiempos electorales.

TABLA 16. Publicidad de los gastos.

	Ingresos	Gastos

País	Candidatos	Partidos	Candidatos	Partidos
Canadá		/	/	/
Estados Unidos	/		/	

Fuente: Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, España, 1985, p. 183.

Como analizamos anteriormente, el principal órgano fiscalizador en la mayoría de los países latinoamericanos es la administración electoral, excepto Nicaragua y Costa Rica. En Europa, Canadá y Estados Unidos sucede una situación similar, menos aquellos casos, en donde la función de la fiscalización de recursos lo lleva cabo el parlamento, como en Alemania, Canadá e Italia o el Ejecutivo como el caso de Estados Unidos.

TABLA 17. Órganos de fiscalización de los países europeos y anglosajones

País	Parlamentarios	De la admón. electoral	Dependientes del ejecutivo
Alemania	/		
Austria			
Canadá	/		
Estados Unidos			/
Francia/b			
España		/	
Inglaterra		/	
Italia	/		
Países escandinavos:			
Dinamarca		/	
Finlandia		/	
Noruega		/	
Suecia		/	

Fuente: Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, España, 1985, p. 183.

1.4 Conclusión del capítulo

Para concluir nuestro análisis comparado retomaré a Daniel Zovatto, quien realiza un recuento de las características formales y reales del financiamiento de la política en la región de América Latina¹⁶:

1. Características formales:

- b) El tipo de financiamiento de los partidos políticos que predomina es el mixto, es decir, los partidos reciben contribuciones tanto públicas como privadas.
- c) En la mayoría de los países el Estado otorga subvenciones directas o indirectas.
- d) Los métodos utilizados para distribuir el dinero en la región son de cuatro tipos:
 - 1. Equitativo, es decir, por partes iguales.
 - 2. Proporcional a la fuerza electoral
 - 3. Método combinado, en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo a la fuerza electoral.
 - 4. Un segundo método combinado es aquel en el que se distribuye dinero de manera proporcional, de acuerdo a la fuerza electoral y a la representación parlamentaria.
- e) En la mayor parte de los países de la región se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público.

¹⁶ Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, et al., *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE-IFE, 2003, p. 42.

- f) En cuanto al tiempo de entrega del dinero, no existe un patrón homogéneo, pues en algunos países éste se realiza después de las elecciones y en otros antes.
- g) La mayor parte de países establece prohibiciones a algún tipo de contribución privada.
- h) En algunos se establecen límites al monto de las contribuciones privadas, por ejemplo en México.
- i) En la mayoría de los países se otorga a los partidos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o ambos.
- j) En casi todos los países existe un órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, en la mayoría de los casos, esta tarea la llevan a cabo los organismos electorales.
- k) En la mayor parte de los países se prevé un régimen de sanciones.

2. Características reales.

- a) Existe una tendencia al aumento del gasto, debido a varios factores:
 - 1. El crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes, lo cual obliga a los primeros a invertir fuertes sumas de dinero en los medios de comunicación electrónicos.
 - 2. Ante la idea de que las elecciones se ganan o se pierden en la televisión, el modo de hacer campaña en la región se asemeja al modelo norteamericano, donde la mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para convencer a los electores.

- b) En relación con el origen de las contribuciones, en América Latina, al igual que en Europa y Estados Unidos, los partidos han sufrido una disminución de las cuotas de los afiliados, mientras que el mayor volumen de las aportaciones proviene de grandes corporaciones, del crimen organizado y de actividades ilícitas.
- c) La estructura del financiamiento real en la región se aleja del esquema normativo específico en lo que respecta a los mecanismos de control y la aplicación de las sanciones.
- d) Considerar el grado de profundización de los valores democráticos, tanto en los líderes como en la ciudadanía en general, resulta crucial para la aplicación del marco formal que define las reglas del juego político y el financiamiento de los partidos políticos.

En los países europeos, las características formales son diferentes, aunque no distantes, a la legislación sobre financiamiento en América Latina.

1. El financiamiento público predomina sobre el mixto.
2. La mayoría de los países cuentan con financiamiento público directo e indirecto, sólo que para el indirecto hay una notable falta de subvenciones por parte del estado en el rubro de franquicias postales y telefónicas.
3. En la mayoría de los países no se especifica ni se estipulan prohibiciones al financiamiento privado, sólo en Alemania, España, Italia y Suecia se establecen barreras.

4. En cuanto a la publicidad de los gastos, casi la totalidad de los países europeos prevén la divulgación de los ingresos y egresos pero sólo de los partidos, y no del candidato.

Por último, las características reales de los países anglosajones, Estados Unidos y Canadá, tenemos:

- a) En los dos países el financiamiento público directo se proporciona solamente en procesos electorales.
- b) Estados Unidos no prevé ningún tipo de financiamiento público indirecto, mientras que Canadá al igual que los países europeos no otorga subvenciones a franquicias postales y telefónicas.
- c) Canadá no coloca barreras a ningún tipo de financiamiento privado, mientras que Estados Unidos sólo lo hace a extranjeros y personas organizadas.
- d) En el ámbito de la publicidad, Canadá hace público los ingresos de sus candidatos y los egresos de sus candidatos y partidos y Estados Unidos sólo hace público los ingresos y egresos de sus candidatos.

Como vemos no existe ninguna diferencia significativa a nivel teórico entre los tres bloques de países analizados, a nivel real habría que cuestionarse estos modelos, debido a las diferencias económicas, políticas y culturales.

A nivel real sólo analizamos la estructura real de América Latina, pero este esquema nos sirve de referencia para los demás países.

Considero que en donde existen contrastes es en el tema de órganos fiscalizadores, ya que por ejemplo Alemania, Canadá e Italia, en donde hay diversos

tipos de régimen a los dominantes en América Latina, el órgano fiscalizador es el parlamento, mientras que los demás países es la administración electoral.

Capítulo 2. Financiamiento de campañas y precampañas políticas

Las campañas electorales se clasifican en: a) primarias, b) internas o precampañas y; c) en generales o electorales¹⁷. Las primarias o precampañas son las que se realizan con el propósito de ganar una candidatura al interior de un partido para posteriormente participar en las elecciones generales. Y las campañas generales o electorales son las actividades llevadas a cabo por los partidos dirigidas hacia los electores para que estos emitan su voto.

2.1 Campañas políticas. Concepto y análisis comparativo.

Las campañas electorales comprenden dos aspectos básicos:

- a) Lo que en general se conoce como actividades tradicionales de proselitismo político
- b) Las actividades llevadas a cabo en los medios de información, prensa, radio y televisión.

Dieten Nohlen define a las campañas electorales como:

“una fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un período variable precedente a la votación, y durante la cual los partidos políticos y sus candidatos

¹⁷ María Macarita Elizondo Gasperín, “Precampañas y campañas electorales. Un análisis en conjunto”, en www.scjn.gob.mx

realizan una serie de actividades de proselitismo político y un uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral”¹⁸

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México entiende por campaña electoral “el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, coaliciones y candidatos registrados para la obtención del voto”¹⁹ incluyendo las reuniones públicas, asambleas, marchas dirigidas al elector para la promoción de la candidatura y la obtención del voto.

De Andrea Sánchez afirma que los actos de la campaña electoral, son el conjunto de actividades realizadas por partidos y candidatos para la difusión de sus plataformas electorales y la obtención del voto, dirigidas a todo el electorado.²⁰

Las tres acepciones incluyen tres elementos básicos para la conceptualización de campaña electoral: a) período, b) difusión de plataforma electoral o propaganda política y; c) medios de comunicación por los cuales se difunde lo anterior.

Sin embargo, existen diversas interpretaciones de lo que es una campaña electoral, o de cualquiera de sus variables; en el siguiente cuadro veremos las diversas acepciones sobre campaña electoral en las legislaciones de los países latinoamericanos y las condiciones reconocidas para llevar a cabo una campaña electoral.

¹⁸ Dietsen Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), Op. Cit., p. 431

¹⁹ Artículo 182 del COFIPE

²⁰ Francisco de Andrea Sánchez, “Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda”, VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, en www.bibliojuridicas.com

2.1.1 Campañas en América Latina

TABLA 18. Concepto de campaña electoral, propaganda y condiciones reconocidas para la realización de campañas electorales.

País	Concepto de campaña electoral o propaganda política	Condiciones reconocidas
Argentina	No	No
Bolivia	por campaña política se entiende toda actividad política de partidos, frentes, alianzas o coaliciones destinada a la promoción de la propaganda de candidatos, difusión y explicación de programas de gobierno y promoción de sus colores, símbolos o reglas	Libertad de realización de propaganda política. Igualdad en las oportunidades de realizar propaganda política
Brasil	No	Se garantiza la libertad y la igualdad de condiciones de hacer propaganda electoral para los partidos políticos registrados
Chile	Se entiende por propaganda electoral la dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o apoyar algunas de las proposiciones sometidas a plebiscito	Se garantiza el acceso a los medios de información sólo a los partidos y coaliciones contendientes
Colombia	Propaganda político-electoral es aquella destinada a conseguir apoyo electoral para determinados partidos, agrupaciones, movimientos o candidatos y sólo se puede efectuar durante la duración de la campaña electoral	Se garantiza para los partidos y agrupaciones registrados la igualdad en la distribución de tiempo y espacio en los medios de información privados y estatales
Costa Rica	No	Libertad para hacer propaganda electoral para los partidos inscritos. Se reconoce la igualdad en la distribución de tiempo y espacio en los medios de información
Ecuador	No	Se garantiza la igualdad

		en la promoción de candidatos en prensa, TV y radio, para los partidos reconocidos legalmente. Se garantiza el libre acceso a los medios
El Salvador	No	Se garantiza la igualdad para los partidos o coaliciones inscritas
Guatemala	La propaganda electoral comprende la celebración de reuniones , mítines, manifestaciones, utilización de medios de información, giras o caravanas para impulsar popularmente las candidaturas postuladas por los partidos o comités cívicos participantes	Existe libertad de hacer propaganda electoral para todos los partidos o coaliciones
Honduras	La publicidad comprende anuncios, mensajes, espacios de programas y lemas para radio y televisión, escritos o anuncios gráficos y espacios pagados en la prensa nacional, carteles o el uso público de unidades de sonido	Existe libertad para hacer propaganda, campañas y publicidad política en cualquier tiempo para las organizaciones políticas debidamente inscritas y para los ciudadanos en general
México	Campañas electoral, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, coaliciones y candidatos registrados para la obtención del voto	No.
Nicaragua	Por campaña electoral se entiende las actividades de los partidos políticos, alianzas de partidos o asociaciones de suscripción popular encaminadas a obtener os votos de los ciudadanos explicando sus principios ideológicos, sus programas políticos, sociales y económicos y sus plataformas de gobierno	Se reconoce el derecho a los partidos políticos de hacer proselitismo. Se garantiza la igualdad entre los participantes el tiempo en los medios estatales para los participantes en las elecciones
Panamá	No	Se garantiza la igualdad en la utilización de los medios de información social administrados por el gobierno para los partidos políticos
Paraguay	El objeto de la propaganda electoral es la difusión de la plataforma electoral así	Existe libertad para hacer propaganda electoral.

	como los planes y programas de los partidos y candidatos independientes con la finalidad de concitar la adhesión al electorado	Constituye un derecho de todos los electores, partidos políticos, alianzas y candidatos independientes. Se asegura la igualdad en la aparición en programas de propaganda política.
Perú	No	Se garantiza a los partidos políticos inscritos la igualdad en el Uso de los medios de información
República Dominicana	No	Se asegura la igualdad en las posibilidades de uso de los medios de divulgación.
Uruguay	No	No
Venezuela	Se entiende por campaña electoral todos aquellos actos, incluyendo los de propaganda y publicidad que tengan por finalidad estimular directa o indirectamente, a favor o en contra, al electorado para que sufrague por determinados candidatos y partidos políticos o grupo de electores	Se garantiza la igualdad en el espacio disponible en los medios oficiales de información para los candidatos presidenciales postulados por los partidos con representación en el Consejo Supremo Electoral.

Fuente: Nohlen, Dieten, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, CFE-IFE, 1998.

En Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú, y República Dominicana no se tiene definido lo qué es una campaña electoral; en otros como Uruguay y Argentina no tienen tampoco condiciones reconocidas para llevar a cabo estas actividades.

Para comparar las legislaciones jurídicas respecto al tema de las campañas se tomarán cinco elementos:

- a) *Las condiciones para su realización.* Se trata de asegurar la vigencia de tres aspectos interrelacionados: las libertades políticas, la neutralidad e

imparcialidad de los organismos públicos (principio legal de la no discriminación e igualdad de oportunidades). Para que queden garantizadas condiciones de competencia política auténtica es indispensable asegurar, que las organizaciones participantes están en libertad e igualdad de oportunidades para acceder al electorado.

- b) *Su periodo y duración.* Las actividades de proselitismo político no se ajustan al período establecido de manera formal para la realización de la campaña electoral, sin embargo, en algunas legislaciones es importante señalar el inicio y el término de las campañas. Sólo en Argentina, República Dominicana y Uruguay no se aclara la fecha de inicio ni la duración de la campaña electoral. En Perú, si bien no se indica el inicio de la campaña, se precisa el plazo durante el cual los partidos políticos pueden acceder de manera gratuita a los medios de difusión para realizar propaganda electoral. Honduras por un lado, prohíbe la realización de publicidad política fuera del plazo establecido y dispone por otro, que existe libertad de hacer propaganda, campañas y publicidad política en cualquier tiempo para las organizaciones políticas como se debe y para los ciudadanos en general.
- c) *Las actividades tradicionales de proselitismo político.* Estas son relevantes mientras hagan posible el contacto personal entre el candidato y los electores.
- d) *La campaña electoral por los medios de difusión.* Debido al incremento de electores ha incrementado la importancia de los medios de difusión, el acceso a estos implica tres aspectos básicos: la oportunidad de los partidos y candidatos para comunicar sus ideas a la población con el uso de los medios; la manera en que los medios cubren la campaña electoral de los partidos y

las cuestiones de importancia para las elecciones en las noticias y otros programas como los de educación ciudadana a través de los medios. En las regulaciones jurídicas se pueden distinguir normas sobre los tópicos siguientes:

1. El tipo de los medios: públicos o privados
2. Las condiciones de acceso
3. La distribución del tiempo o espacio disponible se puede realizar mediante dos formas: *tiempo/espacio fijo e igual* a cuando se trata de participante y *tiempo/espacio proporcional* para fuerza electoral
4. El momento y tiempo de emisión de los espacios otorgados a los partidos o contratados por ellos. Existen algunas soluciones intermedias, para el acceso gratuitos a los medios como la limitación a un período menor que el destinado a la campaña electoral (Colombia); el carácter gratuito del acceso puede abarcar sólo un tipo o algunos de los medios de difusión considerados (medios de difusión estatales) permitiéndose prohibiéndose la contratación pagada en otros (Brasil) y se puede limitar el total de propaganda político-electoral que debe ser emitida o publicada por los medios de información (Panamá)

e) *Prohibiciones y restricciones generales*. En general se registran las siguientes prohibiciones:

1. Quiénes no están facultados para hacer propaganda político-electoral durante la campaña electoral.
2. Propaganda electoral de carácter anónimo: forma que casi siempre va acompañada de la exigencia de identificar al emisor de la propaganda

3. Prohibiciones absolutas referidas al contenido de la propaganda electoral
4. Respecto al lugar donde realizar la campaña electoral y;
5. Las formas de hacer propaganda electoral.

Sin perder de vista nuestro objeto de estudio –los tiempos de las campañas y precampañas- es imprescindible retomar estos cinco elementos para llevar a cabo una comparación que nos permita visualizar un panorama más amplio sobre el tema.

TABLA 19. Comparativo sobre la regulación de las campañas electorales de América Latina

país	Período y duración	Actividades tradicionales de campaña electoral	Prohibiciones y restricciones generales.
Argentina	La campaña electoral culmina 48 hrs. Antes de las elecciones.		
Bolivia	La convocatoria debe realizarse 180 días antes de la elección del presidente y diputados y 120 días antes de las elecciones municipales. La campaña electoral se inicia el día siguiente de la convocatoria y termina 24 hrs. antes de la votación. La propaganda electoral queda prohibida		Queda prohibida la propaganda política anónima, la que incite a la abstención electoral y aquella que contravenga la moral. Además, queda prohibida la propaganda política que ofrezca dinero, el uso de símbolos patrios, y no podrán hacer propaganda política los funcionarios estatales.

	desde 72 hrs. Antes y hasta 24 hrs. Después de la elección. (6-4 meses)		
Brasil	La propaganda electoral podrá realizarse desde 3 meses antes de la elección. Ésta cesará 48 hrs. antes y hasta 24 hrs. después de la elección. (3 meses)	Se pueden realizar actos político-electorales en lugares públicos dando aviso con 24 hrs. De anticipación.	No se permite la propaganda política de carácter anónimo, que atente contra las fuerzas armadas y cualquier institución del Estado y que ofrezca dinero u otros beneficios. No se permite la propaganda que difame a personas, que contravenga las disposiciones municipales y se prohíbe el empleo de símbolos nacionales.
Chile	La campaña electoral comienza al día siguiente de la convocatoria a elecciones. Se podrá hacer propaganda electoral por medio de la prensa, radioemisoras y televisión desde 30 días antes hasta el tercer día anterior a la elección o plebiscito. (1 mes aprox.)	Las municipalidades respectivas colocarán tableros publicitarios 20 días antes de las elecciones	Queda prohibida la realización de propaganda para militares en servicio, policías, ministros religiosos y funcionarios. Se prohíbe el uso de altavoces salvo durante la celebración de concentraciones públicas. Se prohíbe la propaganda electoral en cinematógrafo y salas de exhibición de videos. No podrá realizarse propaganda electoral con pintura y carteles en muros, volantes o avisos luminosos, sino desde 30 días antes y hasta 3 días antes de las elecciones.
Colombia	Desde 90 días antes de las elecciones está permitida la propaganda electoral; ésta se prohíbe el día de la elección,		No se puede hacer uso de los símbolos de la patria o emblemas estatales. Es obligación utilizar la denominación estatutaria.

	desde 24 hrs. antes y durante los comicios. (3 meses)		
Costa Rica	Comienza el 15 de octubre del año anterior a la elección. Cierra el jueves anterior al primer domingo de febrero. Se establece un receso de propaganda entre el 16 de diciembre y el 1 de enero con excepción de un mensaje navideño. Durante el día anterior a la elección sólo está permitida la exposición de programas. El día mismo de la elección se prohíbe todo tipo de actividad política. (aprox. 4 meses)	Las reuniones o mítines que se realicen desde dos meses antes de las elecciones deberán contar con la autorización del funcionario designado por el Tribunal Supremo Electoral, la cual deberá solicitarse con ocho días de anticipación. Sólo se permite una manifestación o desfile público por mes en el mismo lugar para el mismo partido político.	Quedan prohibidos los mítines el mismo día en misma población, así como la propaganda desde aeronaves., así también que da prohibida aquella que haga uso de motivos religiosos. No se puede hacer propaganda política para los empleados públicos durante el horario de trabajo y también esta prohibida en empresas que sean órganos oficiales de los partidos.
Ecuador	Se inicia a partir de la fecha de la convocatoria. La primera vuelta para presidente vicepresidente se realiza el tercer domingo de mayo cada cuatro Casa dos años, el primer domingo de mayo se elegirán diputados provinciales y concejales municipales	Se podrán realizar manifestaciones, reuniones y desfiles públicos dando aviso con 48 hrs. de anticipación.	Se prohíbe la propaganda que fomente la anulación del voto, que se anónima, que se realice en escuelas y colegios, en edificios públicos y se prohíbe lesionar la moral o la vida privada del candidato.
El Salvador	La convocatoria a la	Para la	Desde 30 días ante de

	<p>campaña se efectúa como mínimo cuatro meses antes de la elección del presidente y dos meses antes de la de diputados. Esta culmina tres días antes de la elección.</p> <p>(2-4 meses)</p>	<p>celebración de actos públicos se deberá dar aviso a la autoridad respectiva con 24 hrs. de anticipación.</p>	<p>las elecciones se prohíbe la publicación de contrataciones, inauguraciones de obras públicas, en todos los niveles de gobierno. No está permitida la celebración de reuniones públicas el mismo día en la misma población.</p>
Guatemala	<p>La convocatoria a elecciones generales se hará por los menos con 120 días de anticipación. Este plazo será de 90 días para la elección de diputados y de 45 días para las consultas populares. La campaña electoral se extiende desde la convocatoria hasta 36 hrs. antes de la elección.</p> <p>(4 meses)</p>	<p>Los actos políticos en lugares públicos están permitidos, previo aviso 48 hrs. antes a la gobernación respectiva.</p>	<p>La propaganda política no puede ofender la moral ni afectar la propiedad privada.</p> <p>Queda prohibida la propaganda con motivos religiosos, de carácter anónimo o aquella que provenga de funcionarios públicos.</p>
Honduras	<p>Las actividades de campaña electoral se podrán realizar durante los cuatro meses anteriores a las elecciones internas y los seis meses anteriores a los comicios generales hasta cinco días antes de las elecciones.</p> <p>(4-6 meses)</p>	<p>El permiso para manifestaciones públicas deberá solicitarse ante los tribunales electorales locales.</p>	<p>Se prohíbe todo tipo de manifestación pública dentro de los cinco días anteriores a las elecciones. No se pueden usar los medios de comunicación del Estado con fines de propaganda electoral.</p> <p>Se prohíbe la propaganda que haga uso de motivos religiosos, de carácter anónimo, la que llame a la abstención electoral.</p>
México	<p>Desde la fecha de registro hasta 3 días antes de las elecciones.</p>	<p>Se deberá solicitar un permiso por escrito a las autoridades competentes</p>	<p>Se prohíbe la propaganda en edificios públicos, aquella que difame a otros candidatos y la anónima.</p>

	(5 meses)	para la celebración de reuniones políticas en lugares públicas.	
Nicaragua	La campaña tendrá una duración de 80 días para la elección de presidente y diputados; 42 días para los diputados al Parlamento Centroamericano, consejos regionales y municipales y 30 días para plebiscitos y referendos. Finalizará 72 hrs. antes de las elecciones. (aprox. 3 meses)	Las manifestaciones públicas deberán contar con el permiso del Consejo Electoral correspondiente (solicitando con una semana de anticipación). Sólo se permiten concentraciones y manifestaciones auspiciadas por partidos, alianzas o asociaciones.	No se puede hacer propaganda en edificios públicos, que proclame la abstención electoral, anónima. Las radioemisoras no podrán hacer proselitismo político.
Panamá	La convocatoria se inicia por lo menos 30 días antes de la fecha de apertura. El proceso comienza seis meses antes de la elección. Se fija el cierre para las 12 hrs. de la noche del viernes anterior a las elecciones. (6 meses)	Los partidos políticos tienen derecho a realizar actividades proselitistas y campañas políticas, sin otras limitaciones que las señaladas en la Constitución.	
Paraguay	Desde el día siguiente de la convocatoria a elecciones hasta 48 hrs. antes. La campaña de propaganda para referéndum no podrá tener una duración inferior a 30 días y		Toda propaganda tiene que ser individualizada, aquella que discrimen raza, sexo o religión. La que se lleve a cabo en áreas de dominio públicos, la utilización de amplificadores de sonido.

	finalizará a las 00:00 hrs. Del día anterior señalado para la votación. (no menor a 1 mes)		Esta prohibido la participación de militares en la política.
Perú	No se indica el inicio. Desde dos días antes no se podrá efectuar reuniones o manifestaciones públicas de carácter político. Desde 24 hrs. Antes de la elección se prohíbe toda clase de propaganda política. Desde dos días antes de las elecciones no podrán efectuarse reuniones o manifestaciones de carácter político.	Las reuniones en lugares públicos están permitidas dando aviso con 48 hrs. De anticipación.	La propaganda deberá hacerse dentro de los límites señalados por ley, se prohíbe la celebración de actos en un mismo lugar al mismo tiempo, en escuelas, iglesias, etc.
República Dominicana	La proclamación de elecciones emitida por la Junta Central Electoral con un plazo mínimo de 60 días antes de su realización inicia la campaña electoral. (2 meses)	Las reuniones públicas de ciudadanos para fines electorales pueden celebrarse sin licencia ni permiso	Se prohíbe la difusión de conceptos contrarios a la decencia, decoro o dignidad de las agrupaciones o partidos adversos.
Uruguay	No se indica fecha de inicio. La realización de actos de propaganda proselitista en la vía pública y en medios de difusión escrita, radial o televisual deberá cesar 38 hrs. antes del día de los comicios.		Se prohíbe el proselitismo político de los funcionarios.
Venezuela	Desde el primero de abril para la elección de presidente. Concluye 48 hrs.	Las reuniones públicas y manifestaciones deberán hacerse	No se permite la propaganda anónima ni la dirigida a fomentar la abstención electoral.,

	antes de la elección. La duración de la campaña electoral es de cinco meses para presidente y Congreso y de dos meses para gobernadores, diputados a Asamblea Legislativa, alcalde y concejales. (5 meses)	con la autorización correspondiente, la cual deberá retirarse dentro de los 30 días siguientes a partir de las votaciones.	aquella que atente contra la dignidad humana u ofenda la moral pública, que se coloque en edificios públicos y que utilice símbolos patrios.
--	---	--	--

Fuente: Nohlen, Dieten, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, CFE-IFE, 1998.

Tomando como referencia los datos de la tabla anterior, se concluye que América Latina se caracteriza por tener tiempos de campaña extensos que van desde 1 mes hasta 6 meses.

Los tiempos están relacionados con los gastos que se efectúan, mientras en México se pasan cinco meses en campañas, en Estados Unidos, el voto cuesta un promedio de tres dólares con campañas cortas, mientras que Europa no toma más de 45 días saldar una contienda electoral.²¹

La opinión pública está a la expectativa de estos problemas, por ejemplo, para la mayoría de los mexicanos las campañas legislativas son muy largas pero la queja va dirigida especialmente a los gastos excesivos que se utilizan para financiarlas, sobre todo las presidenciales. (Ver sig. cuadro)

²¹ Diego Canal y Soto, "La democracia simulada; danza de los millones en las campañas", *Revista Gente-Sur*, en www.gentesur.com.mx

TABLA 20. Percepciones de los mexicanos sobre campañas electorales²²

¿Cómo describiría las campañas para elegir diputados federales?		El tiempo que duran las campañas ¿es excesivo, adecuado o insuficiente?	
Ostentosas	53%	Excesivo	52%
Austeras	29%	adecuado	36%
No contestó	12%	Insuficiente	9%
Ninguna	6%	No contestó	3%

2. 1.1.1 Topes a los gastos de campaña.

En Argentina la ley determina un aporte para los partidos; se trata de un sistema de aporte de voto que consiste en el otorgamiento de una suma de dinero; sin embargo, la legislación no establece ningún tipo de límite cuantitativo relativo a la cantidad que debe ser aplicada en gastos electorales.

La Ley de partidos de este país establece el modo de distribución de los aportes que les son otorgados a ellos y que proviene del Fondo Permanente Partidario, distribuyendo el 80% a los organismos partidarios y el 20 % a los nacionales.

En Chile el financiamiento de las campañas electorales corre principalmente de parte del candidato, que debe esforzarse personalmente por conseguir los recursos que necesita.

El sistema de financiamiento de Colombia es mixto con reposición parcial y posterior de los gastos de campañas; y no existe una norma global que establezca

²² En encuesta realizada por vía telefónica entre 851 adultos, el 28 de junio de 2003. Realizada por el Departamento de Investigación de Grupo Reforma en Eduardo Guerrero Gutiérrez, *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales. Dinero y Democracia*, Serie no. 6, Cultura de la Rendición de cuentas.

el tiempo máximo de ellas, tan sólo existen restricciones temporales al uso de publicidad.

En la legislación electoral de Costa Rica no hay una limitación al gasto máximo en que puedan incurrir los partidos para su organización y funcionamiento ni para cubrir sus costos de las campañas electorales. Lo que si existe es un máximo a la contribución estatal a las campañas que no sobrepasa más del 0.19% del PIB.

2.1.2. Campañas en Estados Unidos y Canadá.

Estados Unidos

Este caso es único porque su forma de gobierno presidencial produce un sistema electoral particular, diferente a los gobiernos de corte parlamentario, como a Canadá y Europa Occidental.

Un elemento frecuente de estos sistemas es el incremento de campañas paralelas efectuadas por grupos de interés que invierten montos considerables y por lo tanto quedan fuera del control de candidatos y partidos.²³

El sistema de financiamiento público de las campañas electorales vigentes en los Estados Unidos se dirige a los candidatos. En las elecciones de noviembre de 2004, el dinero destinado a ellos por parte de grupos de interés se lleva a cabo de la siguiente forma:

²³ Herbert Alexander, "Los Estados Unidos", en Manuel Carrillo, op. Cit., p. 341

TABLA 21. PRINCIPALES DONANTES DE LOS PRESIDENCIBALES

FINALES DE 2004. MILES DE DÓLARES			
GEORGE W. BUSH		JOHN KERRY	
EMPRESA	TOTAL	EMPRESA	TOTAL
MORGAN STANLEY	518 225	UNIVERSITY OF CALIFORNIA	180 825
MERRILL LYNCH	498 704	SKADDEN, ARPS ET. AL	159 875
PRICEWATERHOUSE COOPERS	487 850	HARVARD UNIVERSITY	138 425
UBS AMERICAS	406 050	TIME WARNER	109 350
MBNA CORP	343 000	GOLDMAN SACHS	106 000
LEHMAN SACHS	329 125	PIPER RUDNICK LLP	105 750
BEAR STEAMS	274 250	ROBINS, KAPLAN	103 750
ERNST & YOUNG	270 555	UBS AMERICAS	94 300
RECAUDADO	185 074 626	MINTZ, LEVIN	94 100
GASTADO	97 906 626	CITIGROUP Inc.	94 000
		RECAUDADO	85 586 243
		GASTADO	53 371 231

Fuente: Pascual Serrano, "Dinero para conseguir votos, ausencia del derecho a votar, abstención y corrupción para elegir presidente. La farsa electoral de Estados Unidos", junio 14, 2004, en www.pascualserrano.net

Así, las características básicas del modelo norteamericano son las siguientes²⁴

- a) Los contribuyentes pueden destinar un dólar de sus impuestos fiscales (2 dólares en caso de declaración conjunta de un matrimonio) a un fondo especial que financia campañas presidenciales.
- b) El fondo se dirige a subvencionar los gastos de las campañas de los candidatos en las elecciones primarias y generales y lo que corresponde a los partidos se destina a las convenciones nacionales para elegir al candidato oficial a la presidencia.
- c) Las subvenciones son distribuidas con arreglo a los siguientes criterios:

²⁴ María del Pilar Castillo Vera, Op. Cit., p. 82

1. Elecciones primarias: para tener acceso a las ayudas oficiales se requiere que los candidatos recauden previamente una suma de 100 00 dólares en cantidades no inferiores a 5000 dólares en la menos 20 Estados. Los candidatos reciben una cantidad similar equivalente a la recaudada hasta un máximo de 5 000 000 de dólares.
2. Partidos: cuando se celebran las convenciones nacionales para designar al candidato, los partidos republicanos y demócratas resultan automáticamente cualificados para recibir una cantidad igual, mientras que los partidos menores pueden recibir una cantidad inferior, que dependerá de la proporción de votos obtenida en las últimas elecciones.
3. Elecciones generales: los candidatos de los partidos mayores (aquellos que hubieran obtenido en las últimas elecciones el 25 %) reciben una cantidad por cada uno de los ciudadanos con derecho a voto. Los candidatos de los partidos menores (aquellos que hubieran obtenido más del 5 y menos del 25% en los votos en las últimas elecciones) reciben una cantidad proporcional al número de votos. En ambos casos las sumas son entregadas antes de las elecciones.

Canadá

Los límites a los gastos para los candidatos se basan en la cantidad de votantes inscritos en el distrito electoral donde presentan su candidatura. Los límites

se aplican a la publicidad y a otros gastos de la campaña electoral, pero excluyen los gastos personales.²⁵

No hay límites a las contribuciones o los gastos ni agentes oficiales que sean responsables de las actividades financieras de los candidatos.

En cuanto a las precampañas, es escasa la supervisión de las contribuciones y de los gastos relacionados con la nominación de potenciales candidatos en que incurren las asociaciones electorales de los distritos de los diversos partidos.

Tampoco se informa de las contribuciones recibidas entre la nominación y la convocatoria a la elección. Algunos partidos federales han enmendado su reglamentación interna para tratar de eliminar el problema.

Por el contrario, en otros países de Europa el tope para los gastos electorales se calcula por sector de población según un parámetro decreciente. Para una población de una comunidad de quince mil habitantes el tope es de ciento veinte mil francos (13,260 dólares) para la primera ronda y de ciento sesenta y cinco mil francos (22,357 dólares) para la segunda ronda. Para las elecciones legislativas, el tope medio es de trescientos cincuenta mil francos (47,619 dólares) por distrito. Para las presidenciales, los topes son de noventa y siete y ciento veinte y nueve millones de francos (13.1 y 17.4 millones de dólares).²⁶

Sin lugar a duda, se tiene que repensar y reelaborar las legislaciones en cuanto a los tiempos y topes a gastos de campañas, ya sean códigos, leyes o incluso a nivel constitucional.

²⁵ Jean-Pierre Kingsley, en Carrillo Manuel, Op. Cit., p. 334.

²⁶ Yves-Marie Doublet, en Carrillo Manuel, Op. Cit., p.474.

Sólo unos cuantos países regulan aspectos de la campaña electoral mediante disposiciones constitucionales como en Colombia, El Salvador y Chile, en los restantes, la regulación está estipulada en códigos de carácter electoral.

TABLA 22. Fuente de regulación jurídica

País	Fuente
Argentina	Código Electoral Nacional.
Bolivia	Ley electoral de 1993, capítulos XIV, XVII y XVIII.
Brasil	Constitución de 1988, Código Electoral.
Chile	Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos y Ley Orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios.
Colombia	Constitución Política, Ley numero 84 y 130.
Costa Rica	Código Electoral y expediente num. 11504.
Ecuador	Ley de Elecciones y Ley de Partidos Políticos.
El Salvador	Constitución de 1983 y Código Electoral de 1993.
Guatemala	Ley Electoral y de Partidos Políticos y Reglamento a la Ley Electoral
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reforma de 1993.
Nicaragua	Ley Electoral 12/1991.
Panamá	Código Electoral num. 22375.
Paraguay	Código Electoral, ley num. 01/1991.
Perú	Decreto ley num. 22652.
República Dominicana	Ley Electoral num. 5884.
Uruguay	Ley num. 16019
Venezuela	Ley Orgánica del Sufragio de 1993.

Fuente: Nohlen, Dieten, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, CFE-IFE, 1998.

2.1. 3 Medios de difusión: acceso y distribución del espacio

Un aspecto trascendental que se toma en cuenta para llevar a cabo la comparación de las campañas en los países analizados, tiene que ver con el acceso

y la forma de distribución de los tiempos en los medios de comunicación, ya sea radio, prensa o televisión. Veamos el siguiente cuadro.

2.1.3 Medios de difusión: acceso y distribución del espacio.

TABLA 23. Medios de difusión

país	Medios
Argentina	Los partidos, confederaciones o alianzas tendrán derecho a usar sin cargo, en las emisoras de radiodifusión estatales o privadas, los espacios que autorice el Ministerio del Interior destinados a difundir sus plataformas electorales y sus planes de gobierno.
Bolivia	Propaganda política gratuita y permanente en los medios de información estatales, a razón de cuatro páginas semanales en periódicos; diez min. diarios en TV y quince min. diarios en radio. El orden de presentación de los espacios se distribuirá por sorteo. Los medios de información social están obligados a inscribir sus tarifas, las cuales no pueden diferir de las válidas para la publicidad comercial antes de las elecciones, en las Cortes Departamentales Electorales.
Brasil	Para las elecciones de 1989 que las emisoras reservarían, desde 60 días antes de las elecciones (15 de septiembre al 12 de noviembre), 2 hrs. diarias gratis (1 hora entre las 20 y las 23 hrs.) para la emisión de propaganda electoral, quedando expresamente prohibida la propaganda pagada en dicho período. La propaganda electoral gratuita en dichos medios podrá ser usufructuada por los candidatos registrados o por personas autorizadas por los partidos políticos o coaliciones. El espacio se distribuye de acuerdo con la representación de los partidos en el Parlamento nacional. Los partidos sin representación reciben 30 segundos cada uno. Hay horarios fijos para la emisión de propaganda durante el día y la noche. Si hay una segunda vuelta, la distribución se hará por partes iguales entre los partidos o coaliciones contendientes; ésta se extiende desde que se proclama el resultado oficial de la 1era. Vuelta hasta 48 hrs. antes de la 2da vuelta. Las empresas de radio y televisión están obligadas a divulgar gratuitamente los comunicados de la justicia electoral en los 30 días precedentes a la elección. Se permite en la prensa escrita la divulgación de propaganda pagada, existiendo regulación sobre el espacio máximo disponible.
Chile	El tiempo y el espacio de la propaganda en los medios se distribuye proporcionalmente de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos

	<p>en las últimas elecciones de diputados nacionales y de no haber participado, tiempo igual a aquel con menos votos. La distribución se halla a cargo del Consejo Nacional de Radio y Televisión.</p> <p>Se destinarán 30 min. diarios a la propaganda en la TV de libre recepción; si coincide la elección de presidente con la de diputados y senadores, 40 min.; en caso de plebiscito, mitad del tiempo para el gobierno y mitad para la oposición.</p> <p>Los servicios limitados de TV no pueden emitir propaganda política. Los medios de prensa escrita y radio son libres de emitir propaganda, pero deben mantener equidad en las tarifas.</p>
Colombia	<p>El acceso de los partidos y las agrupaciones registradas a los medios estatales es gratuito. Desde 30 días antes de las elecciones, los medios estatales destinarán espacios para que los candidatos a la presidencia expongan sus tesis y programas.</p> <p>El plazo también es de 30 días para el Congreso. Existe la propaganda electoral contratada desde 30 días antes de las elecciones.</p>
Costa Rica	<p>Se permite la propaganda política por radio, TV, periódica e impresa desde los 3 meses anteriores a las elecciones y hasta 48 hrs. antes de las mismas.</p> <p>Las empresas que quieran difundir propaganda deben inscribirse al TSE y garantizar equidad en el cobro de tarifas, las cuales no pueden ser más alta que durante los 12 meses de la elección.</p> <p>La propaganda se limita por partido político a una página diaria en periódico, 15 min. diarios en TV. En la radio se dispone de 30 min. Diarios para propaganda y hasta 15 min. semanales para la exposición de programas.</p> <p>Existe una regulación especial para la semana anterior a la elección, durante la cual se pueden publicar 4 páginas por edición con el fin de divulgar los programas de gobierno.</p>
Ecuador	<p>Se limita la propaganda electoral por partido político y alianza electoral a media página diaria por edición; 10 min. Diarios en tv; 20 min. Diarios en radios nacionales y 10 en locales.</p> <p>Se prohíbe la discriminación mediante tarifas.</p>
El Salvador	<p>Se puede utilizar cualquier medio sin otros límites que los establecidos por las leyes.</p> <p>Los medios de información, tanto privados como estatales, tienen la obligación de proporcionar sus servicios de manera equitativa, en términos de espacio, tiempo, oportunidad y calidad. Los medios estatales son además gratuitos.</p>
Guatemala	<p>La propaganda electoral se limita a 30 min. semanales en radio y TV estatales.</p> <p>En los medios privados se debe garantizar la equidad en las tarifas.</p>
Honduras	<p>Dentro de los 5 días anteriores a las elecciones, las organizaciones políticas sólo podrán hacer uso de los medios de difusión para explicar sus programas o para referirse a las personas de sus</p>

	candidatos; no podrán combatir el programa de las organizaciones políticas contrarias ni a las personas de sus candidatos.
México	Entre las prerrogativas de los partidos políticos nacionales en la materia se hallan: el acceso permanente a radio y televisión (15 min. mensuales en medios estatales) y las participación del financiamiento público. Los límites en los medios gráficos se establecen en el art. 7 de la Constitución; radio y TV de acuerdo con el art. 6 de la Constitución. La duración de las transmisiones se determinará en forma proporcional a la fuerza electoral.
Nicaragua	Se puede realizar propaganda en todos los medios. El tiempo estará limitado a 30 min. diarios en TV y 45 min. diarios en la radio, los cuales se distribuirán en partes iguales entre los participantes. Los medios privados deben dar como mínimo 5 min. para propaganda electoral
Panamá	El Tribunal Electoral publica una lista de los medios que los partidos políticos pueden utilizar para difundir propaganda, programas de opinión pública, debates y cualquier acto político. La cantidad de propaganda política se limitará en función del promedio de propaganda que se hubiera emitido por los medios durante los seis meses anteriores al proceso electoral.
Paraguay	Se garantiza la propaganda electoral en radio y televisión (1hra. diaria como mínimo) tanto pública como privada; aquellos que utilicen estos últimos deben solventar su costo. Los medios no podrán discriminar en las tarifas ni en los espacios. La propaganda electoral se limita a una página por edición y a 10 min. Diarios máximo por partido en radio y televisión. Los medios destinarán 3% de sus espacios diarios (una página/edición) durante los 10 días anteriores al cierre de la campaña electoral para la divulgación de las bases programáticas de los partidos, movimientos y alianzas.
Perú	Durante la campaña electoral se asignará espacio gratuito por sorteo en los medios estatales para los partidos políticos inscritos, 40 días antes de la elección (propaganda electoral gratuita) Durante los 30 días anteriores a la elección, el tiempo en dichos medios estará limitado a 30 min. diarios, que se distribuirán entre los partidos proporcionalmente con base en los votos obtenidos en la elección parlamentaria inmediatamente anterior.
República Dominicana	Se prohíbe discriminar en las tarifas y precios. Existen espacios en radiodifusoras y televisoras estatales para los candidatos a la presidencia.
Venezuela	La propaganda electoral es gratuita en los medios oficiales de comunicación social a partir de la apertura de la campaña. Los espacios en los medios se distribuirán por sorteo. En el presupuesto del Consejo Supremo Electoral se incluirá una partida para contribuir al financiamiento de la propaganda electoral de los

	partidos. Se distribuirá en forma proporcional a la votación respectiva nacional entre los partidos que hayan obtenido por lo menos 5% de los votos válidos en las elecciones anteriores para la Cámara de Diputados.
--	---

Fuente: Nohlen, Dieten, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, CFE-IFE, 1998.

Los países como Paraguay, Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, México Venezuela, Perú, El Salvador y Nicaragua pueden hacer labor propagandística tanto en medios públicos como privados; aunque en los dos últimos no existe límite alguno.

En el caso de Chile, México, Perú y Venezuela la distribución del tiempo se define a partir del porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior.

En República Dominicana, Ecuador, Paraguay, Costa Rica y Bolivia los partidos pueden utilizar los tiempos de forma permanente con límites en días y minutos para TV y radio y páginas en el caso de los periódicos.

TABLA 24. Medios de difusión en Estados Unidos y Canadá

Estados Unidos	La radio y la TV no se encuentran en manos del monopolio estatal, coexisten tanto emisoras públicas y privadas. La <i>Federal Communication ACT</i> en 1934 estableció lo que se denominó <i>Equal Time Clause</i> , con la cual las emisoras que concedieran gratuitamente tiempo a un candidato tenían que ofrecérselo, en los mismos términos, a los demás. La ley se aprobó en 1971 y comprendía que los candidatos federales estaban autorizados a gastar hasta cincuenta mil dólares; en el caso de las elecciones presidenciales el cálculo se haría Estado por Estado; sólo el 60% de la cantidad citada podría ser invertido en propaganda en radio y televisión y la cláusula <i>equal time</i> fue derogada para las elecciones presidenciales y vicepresidenciales.
Canadá	En este país, coexisten emisoras de radio y televisión públicas y

	<p>privadas. Sin embargo, a diferencia de este último país, la más importante cadena de radio-televisión está a cargo de una empresa pública. Las emisoras están obligadas a poner a disposición de los partidos un total de seis horas y media de propaganda política en períodos de máxima audiencia. La distribución del tiempo entre los partidos se lleva a cabo con la participación del <i>Canadian Radio-Television Commission</i>, no existen criterios legales para el reparto del tiempo, sólo existe un acuerdo entre los partidos sobre el que debe corresponder al partido del gobierno, al principal partido de la oposición y a los terceros partidos.</p> <p>Por su parte, las emisoras están obligadas a conceder un tiempo adicional para propaganda, sin coste económico para los partidos. El coste de la propaganda en radio y televisión es financiado con dinero público; en el plazo de seis meses los partidos tienen que enviar al <i>Chief Electoral Officer</i> una declaración en la que se haga constar el tiempo total de emisión, las horas en que se han emitido los espacios y su coste global; el <i>Chief Electoral Officer</i>, después de establecer cuál es su tarifa <i>standard</i> durante los tiempos de emisión que fue utilizado por cada partido, reembolsa a los mismos un 50% del gasto total en que hubieran incurrido de acuerdo al criterio anterior.</p>
Inglaterra	<p>El tiempo de emisión destinado a la propaganda política y los criterios de distribución del mismo se determina por la comisión: <i>the committee on Party Political Broadcastin-</i> compuesta por los representantes de los partidos políticos más significativos y los representantes de la BBC. En las últimas consultas electorales el número de espacios distribuidos en televisión entre los grandes partidos ha sido de cinco para los conservadores y cinco para los laboristas, con un tiempo de emisión total de cincuenta minutos por cada partido, y de tres para los liberales con una duración de treinta minutos. En la radio con un tiempo de emisión global similar al de la televisión el número de espacios atribuidos a aquellos partidos ha sido de 7:7:3 respectivamente con una duración de 55 y 30 min..²⁷</p>
España	<p>Se destinan 1703 millones de pesetas, equivalentes a 9 millones de dólares, con la finalidad de abonar las liquidaciones de las subvenciones por gastos electorales de los procesos electorales celebrados en 1999: elecciones locales y parlamento europeo así como la liquidación de las elecciones a Cortes Generales del año 2000.²⁸</p> <p>Para elecciones a las Cortes Generales o cualquiera de sus cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 40 pesetas (20 centavos de dólar) el número de</p>

²⁷ María del Pilar Castillo Vera, Op. Cit., p. 159

²⁸ Félix Marín, en Manuel Carrillo, Op. Cit., p. 285

	<p>habitantes correspondientes a la población de derecho.</p> <p>Para elecciones municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 12 pesetas (6 centavos de dólar) el número de habitantes. Por cada provincia, aquellos que concurren a las elecciones en al menos 50% de sus municipios podrán gastar otros 16 millones de pesetas (84 mil dólares) por cada una de las provincias en las que se cumpla la condición.</p> <p>Para las elecciones al parlamento europeo, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 20 pesetas (10 centavos de dólar) el número de habitantes.</p> <p>No pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública, porque los partidos, federaciones, coaliciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en televisión y radio de titularidad pública. La distribución del tiempo gratuito se efectúa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diez minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurren o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones • 15 minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, no hubieran alcanzado el 5% del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional, de acuerdo con el tipo de elección de que se trate. • 30 minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado entre 5 y 20% del total de votos. • 45 minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que alcanzaron el 20% del total de votos.
Resto de Europa	<p>En la mayoría de los países europeo la televisión es de titularidad pública. Los anuncios de tipo político se encuentran prohibidos y a los partidos se les concede espacios gratuitos con ocasión de las campañas electorales, en unos países proporcionalmente al número de votos- Austria, Bélgica, Alemania, Irlanda, Italia, Suecia, Suiza y Gran Bretaña- y en otros –Dinamarca, Finlandia y Francia- el tiempo es igual para todos.</p>

Fuente: Elaboración propia, basado en la Pilar del Castillo Vera, *la financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Siglo Veintiuno de España Editores, España, 1985, pp.305

En Estados Unidos la propaganda electoral es difundida por medios totalmente estatales, mientras que Canadá la utiliza medios públicos como privados.

Lo notable es que en Inglaterra, España Estados Unidos y Canadá los tiempos y los toques de gastos a las campañas están determinados por órganos o comisiones externas.

2.2 Precampañas políticas. Concepto.

Los actos de precampaña son las actividades que llevan a cabo los militantes dentro de un partido político para obtener el registro como candidatos.

Las actividades propias de esta etapa previa tienen como finalidad convencer a los militantes y simpatizantes sin influir sobre los electores en general, mediante las plataformas electorales de los partidos.

Elizondo Gasperín define precampaña política como “el conjunto de actividades, que de manera precisa a la campaña electoral, son llevadas a cabo por los aspirantes a candidatos teniendo como finalidad la mejora de la imagen de estos, con el objetivo de tener la nominación como candidato del partido político”.²⁹

En la precampaña se busca la presentación de quienes participan en una contienda interna de selección de un partido político, para obtener el apoyo de los militantes y simpatizantes, y lograr la postulación a un cargo de elección popular o de los precandidatos que resultaron electos conforme al proceso interno de selección, sin que de manera alguna se induzca a la ciudadanía a que vote el día de la elección.

²⁹ María Elizondo Gasperín, Op. Cit., en www.scjn.gob.mx

Las precampañas se pueden dividir en abiertas o cerradas. El problema reside en las primeras ya que en estas pueden votar los electores, no importa si no son afiliados o militantes del partido. La desventaja es que son más costosas, debido a que la persuasión se inicia antes del arranque de la campaña.

Por el contrario en las precampañas cerradas los únicos que votan son los afiliados, militantes o delegados del partido.

En las legislaciones de México, y en el resto de América Latina, no se encuentra prevista alguna etapa que pudiera denominarse precampaña. La lógica, para la mayoría de los países es, que sí no hay reglas específicas para la realización de una actividad proselitista en una etapa previa al registro, partidos políticos y candidatos pueden realizar este tipo de actividades a su libre arbitrio.

En Estados Unidos no existe un sistema electoral homogéneo ya que cada estado emite sus propias reglas para llevar a cabo las contiendas electorales. La única institución dedicada a estos fines es el Colegio Electoral conformado por electores presidenciales nominados por activistas políticos y los miembros de los partidos al interior de cada estado.³⁰ Por lo tanto, no se tiene prevista ninguna regulación sobre actos de precampañas electoral

Las restricciones de las donaciones a campañas generan organizaciones independientes que pueden recibir contribuciones ilimitadas para gastar en anuncios de televisión y otro tipo de campañas.³¹

³⁰ Eduardo Andrade, *Deficiencias del Sistema Electoral Norteamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, p. 15.

³¹ Javier Garza, "Llegó hora de evaluar la democracia de Estados Unidos", *Diario Monitor*, primera A18, septiembre 18:2004.

De manera general, el principio que justifica el desorden en las precampañas está basado en la ausencia de reglamentación de las etapas previas al registro de candidatos e inicio de campaña, debido a que la legislación sólo concede labor propagandística después de las convocatorias a designación de candidatos y no indica reglamentación en las etapas previas a las campañas, llámese precampañas o pre-precampañas.

2.3 Fuentes irregulares de financiamiento a partidos durante las precampañas y campañas políticas.

El uso y abuso de los recursos de origen público y privado en las campañas y precampañas, ha generado entre la ciudadanía un descontento generalizado y una desconfianza que permanece durante los procesos electorales como en el ejercicio de la política y del gobierno.

El problema rebasa las funciones fiscalizadoras del IFE, es decir, “vigilancia, supervisión y control”, ³²esta última, rebasada por los partidos y candidatos con mayor notoriedad.

Los escándalos derivados del PEMEX y “Los amigos de Fox”, analizados en el capítulo cuatro, han evidenciado por una parte, la ineficacia de mecanismos preventivos y punitivos existentes hasta hoy para castigar el abuso de recursos de

³² Análisis comparativo de legislaciones electorales latinoamericanas y Constitución de los Tribunales Electorales.

origen oscuro en las campañas; y, por otra parte, prueban el grado de complicidad existente entre los grupos de poder, intereses económicos y los actores políticos institucionales.

A principios del 2002, el gobierno del presidente Fox denunció un desvío de fondos de PEMEX a través de su sindicato para la campaña en el 2000 de Francisco Labastida Ochoa por mil doscientos millones de pesos.

Amigos de Fox, por su parte, estuvo sujeto a una investigación por haber financiado aparentemente con sumas provenientes del extranjero la carrera presidencial panista.

Como se analizará en el siguiente capítulo, el tema de las campañas y precampañas políticas ha resurgido por la importancia que tiene en la búsqueda y consolidación de la democracia y por la polémica ocasionada a partir de las grandes cantidades que se utilizan para llevarlas a cabo.

El debate en torno al financiamiento de partidos políticos, campañas y además precampañas políticas tiene lugar bajo dos valores básicos: la libertad y la igualdad.

Aquellos que proponen una mayor fiscalización de financiamiento privado de candidatos apelan el principio de igualdad, ya que las “disparidades económicas se convierten en disparidades políticas”³³

Del lado contrario, los que se oponen a una mayor fiscalización defienden el principio de libertad, tanto de los ciudadanos de apoyar a sus candidatos como de estos para buscar apoyo y recursos mediante cualquier medio.

³³ *Ibíd.*, Eduardo Guerrero, p. 19

Lo cierto es que las lagunas jurídicas y los debates estancados, han propiciado que los partidos utilicen de manera libre ciertas fuentes irregulares como:³⁴

- a) *Las cuotas de los trabajadores al servicio del estado:* este caso está relacionado con el sistema de “clientelismo político” en la tarea de designación de funcionarios públicos. En épocas recientes se ha ido democratizando la sociedad y con ello creando un sistema de servicio público neutral.
- b) *Las cuotas de legisladores y miembros del partido:* a todos aquellos que son presionados para contribuir con recursos a las arcas partidistas y cuyo puesto social y electoral depende del favor de la “nomenclatura partidista”. Las cuotas promueven la ruptura del vínculo entre la voluntad popular de un electorado y el representante político elegido.
- c) *Las contribuciones de la delincuencia organizada:* se trata de los recursos o donaciones realizadas por los jefes o capos de la delincuencia organizada, de Andrea Sánchez³⁵ menciona que México y Colombia tienen elementos paralelos en cuanto a la existencia de un contexto nacional con estructuras de delincuencia organizada muy fuertes, lagunas legislativas en materia de precampañas políticas y una consolidación de una guerrilla importante; afirma que ambos evidencian un problema de narcotráfico que amenaza con la seguridad nacional y el desarrollo político y económico, incluso, este problema traspasa la fase electoral en las etapas de precampañas.

³⁴ José Francisco de Andrea Sánchez, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política, México*, Op. Cit., p. 346

³⁵ *Ibíd.*, p. 236.

Por ejemplo, los casos venezolanos, el primero en 1988 donde fueron sentenciados varios individuos involucrados con el narcotráfico por intentar utilizar su influencia sobre líderes socialcristianos y; el de 1991 en donde Adolfo Ramírez Torres, ex Gobernador del Distrito Federal y posteriormente Ministro de Relaciones Exteriores, fue capturado por tener vínculos con³⁶ el narcotráfico colombiano.

Los mecanismos que alteran los procesos electorales y la política en general, van desde grupos de presión, narcotráfico, movimientos guerrilleros hasta lo más tradicional como³⁷

- a) Compra de votos.
- b) Cohecho anticipado o donaciones a la campaña política a cambio de promesas de favores especiales para el donante (como un contrato gubernamental o una reforma legislativa) –Ver cuadro de la última página-
- c) Donaciones a las campañas políticas a cambio de una promesa de dar un puesto en el gobierno al donante o a un allegado al donante.
- d) Donaciones dadas a cambio de una promesa por parte del candidato o funcionario público de proteger al donante de una eventual persecución legal por el desarrollo de actividades ilícitas.
- e) La amenaza por parte de los funcionarios públicos de promover legislaciones o actos administrativos que perjudiquen al donante si éste se rehúsa a contribuir y; la contravención de leyes y regulaciones relacionadas con el

³⁶ Carrillo Manuel, Alonso Lujambio, et al., *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Op. Cit., p. 47.

³⁷ Christian Gruenberg, “financiamiento transparente de la política: el papel de la sociedad civil”, en Manuel Carrillo, et. Alt. , *Op .cit* , pp. 450

financiamiento de la política. Por ejemplo, el caso de Estados Unidos, en donde el financiamiento a las campañas asegura en buena medida cambios o reformas a la ley.

TABLA 25. Estados Unidos

QUIÉN DA DINERO				
DÓLARES Y EN PARÉNTESIS PORCENTAJE TOTAL				
GRUPO	CONTRIBUCIÓN TOTAL	DEMOCRÁTAS	REPUBLICANOS	POR QUÉ
GAS/PETRÓLEO	9 078 228	1 591 500 (18%)	7 481 383 (82%)	Perforar en territorios protegidos como Alaska. Bajar los impuestos federales y gestionar una legislación sobre contaminación
FARMACEÚTICAS	7 047 937	2 312 134 (33%)	4725 099 (67%)	Reforma del sistema de salud pública para la tercera edad que permita elegir entre planes públicos y privados
CONTABLES	6 678 078	2 106 703 (32%)	4 533 725 (68%)	Política de recorte de impuestos para las clases más privilegiadas. Quieren legislación que compense las leyes estrictas aprobadas después del escándalo de Enron.
BANCOS	13 650 333	4 482 012 (33%)	9 134 261 (67%)	Consiguieron que se haga permanente una ley que impide que los Estados impongan una protección sobre los derechos del consumidor.
ASEGURADORAS	16 012 774	5 133 992 (32%)	10 851 672 (68%)	Buscan la privatización del sistema de salud. Apoyan el proyecto de limitar las indemnizaciones en casos de negligencia médica.
ABOGADOS	16 012 774	5 133 992 (69%)	10 851 672 (68%)	Detener una reforma para poner límites a las indemnizaciones por negligencia cuyas componentes tóxicas. Mientras que otro grupo

				desea que se cambie la ley que permite a los ciudadanos no hacer frente a pagos de hipotecas y créditos cuando se declaran en bancarrota.
LOBBYS	12 299 863	5 847 1362 (48%)	6 442 951 (52%)	Impulsan leyes de todo tipo.
TABAQUERAS	1 658 871	413 043 (26%)	1 226 828 (74%)	Regular el consumo de tabaco como una droga legal.
SECTOR DEL OCIO	11 707 005	7 370 255 (63%)	4 308 812 (37%)	Legislación estricta para terminar con piratería y proteger los derechos de copyright
SECTOR SALUD	28 700 055	9 610 503 (33%)	19 012 490 (67%)	Apoyan el proyecto de limitar las indemnizaciones en casos de negligencia médica.

Fuente: Center For Responsive Politics, Washington D. C., con datos de la Comisión Electoral Federal en Pascual Serrano, Dinero para conseguir votos, ausencia del derecho a votar, abstención y corrupción para elegir presidente, La farsa electoral de Estados Unidos, junio 14, 2004 en www.pascualserrano.net

- f) Participación en tráfico y servicios ilícitos (de tóxicos, personas, armas, juegos)
- g) Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios)
- h) Creación de empleos inexistentes.³⁸

Para erradicar estas prácticas que sobrepasan la esfera de las legislaciones y regulaciones, algunos teóricos se han ocupado del tema, por ejemplo, la maestra Catalina Suárez menciona otras consideraciones que deben ser propuestas para eliminar estas prácticas³⁹:

³⁸ Daniel Zovatto, "América Latina", en Carrillo Manuel, Alonso Lujambio, et al., Op. Cit , 2003, p. 41

³⁹ Catalina Suárez Dávila, "Regularización de precampañas", julio 2005, H. Congreso del Estado de Colima.

1. Que los medios de comunicación tengan **límites para promocionar a precandidatos o precandidatas** quienes se aprovechan de su estado de ciudadanos o ciudadanas libres y soberanos: por lo menos durante los 6 meses antes de que inicien los procesos internos los partidos políticos.
2. Los partidos políticos deben incidir en los procesos internos de manera que tres meses antes de la elección, cuenten con los candidatos o candidatas.
3. Que los gastos de campaña tengan un tope económico para la venta del proyecto político y que el Instituto Estatal Electoral destine un espacio a la participación ciudadana pública para el derecho de réplica para esa venta de de proyecto político dirigida con tolerancia y respeto.
4. Que La campaña se realice **única y exclusivamente** con los recursos asignados por la autoridad competente para ello, y exista una Comisión de Vigilancia y Seguimiento que de validez al proceso financiero de cada candidato o candidata, independientemente del nivel gubernamental que se trate.
5. De no considerarse el punto anterior, que **las donaciones** sean vigiladas por la Comisión Estatal de Transparencia con el fin de que la ciudadanía esté informada de quiénes son los donantes y que éstos demuestren su honorabilidad y buena fe al otorgar la donación.

6. La misma comisión estatal de transparencia, haga pública la donación y de seguimiento a su relación con el candidato o candidata con el fin de evitar el cobro de facturas políticas.
7. Se limite la colocación de carteles, letreros, mantas, trípticos, dípticos o equivalentes y se cumpla cabalmente con la retirada de los mismos con el fin de evitar la contaminación visual.

El reto es reducir los costos de las campañas y transparentar el financiamiento a los partidos, algo a lo que lamentablemente se oponen los propios partidos y los “poderes fácticos”, entre ellos las televisoras.

Este problema se presenta a nivel mundial, además no es fácil de definir un modelo de Estados que este exento de este problema y como afirma Yves-Marie Doublet “la reglamentación del financiamiento de la vida política ofrece una respuesta parcial al problema, debido a que la existencia de una reglamentación del financiamiento público y de la vida política nunca ha protegido a los países de los escándalos políticos-financieros y además todas las legislaciones sobre el financiamiento tienen la debilidad de los mecanismos de control que ellas mismas crearon”⁴⁰

Lo cierto es que sino centramos nuestro interés en la búsqueda de alternativas y propuestas para un control eficiente, la influencia del dinero en las estructuras políticas puede tener repercusiones en el sistema democrático como:⁴¹

⁴⁰ Yves –Marie Doublet, “Financiamiento, Corrupción y Gobierno”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, et al., Op. Cit., p. 477.

⁴¹ Jorge Malem, “Financiamiento, Corrupción y Gobierno”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, et al., Op. Cit., p.491-494.

- a) La corrupción socava la regla de la mayoría que es propia de la democracia, es decir, contraviene la posibilidad de los individuos de llevar a cabo la regla: “una persona, un voto”.
- b) La corrupción corroe los fundamentos de la teoría de la representación; debido a que los representantes ejecutaran las órdenes de ciertos representados, de aquellos que más hayan contribuido a las campañas.
- c) La corrupción vinculada al financiamiento de la política agrega certeza acerca de cuáles serán los estados de cosas que el partido en el gobierno potenciará o decidirá, generando una desconfianza en el ciudadano hacia el sistema democrático.
- d) La corrupción ha sido presentada como una excusa para los diferentes golpes de Estado en los países subdesarrollados.
- e) Otra de las razones del debilitamiento de la democracia es que la corrupción afecta el principio de publicidad que le es propio, es decir, el uso de la razón pública.
- f) La corrupción empobrece la calidad de la democracia porque sustrae de la agenda pública las cuestiones que constituyen la contraprestación corrupta a la recepción por parte de fondos irregulares.
- g) La corrupción en el financiamiento de los partidos provoca una serie de actos ilícitos en cadena permitidos por la impunidad.
- h) El partido que cuenta con más dinero, tiene mayores posibilidades de ganar una elección.
- i) La democracia se enfrenta, a través del financiamiento corrupto de los partidos políticos, al narcotráfico y asociaciones de mafia.

- j) La globalización, ha aumentado los problemas de corrupción asociados con los partidos políticos, ya que permite que grandes empresas transnacionales estén encaminadas a ganar posiciones relevantes en mercados competitivos.

2.3 Conclusión del capítulo

Para analizar el tema de las campañas y precampañas políticas es necesario cubrir cinco elementos: el período, límites a aportaciones, actividades de proselitismo, formas y tiempos de acceso a los medios masivos de comunicación; con ellos se plantean los límites y restricciones al tema del financiamiento.

Considero que los dos primeros rubros, el período y los límites a las cantidades utilizadas en estos actos proselitistas, son fundamentales no sólo para salud democrática sino para la vida partidaria y el equilibrio de la competencia electoral.

América Latina, incluyendo México, se caracteriza por tener tiempos de campañas muy largos, esto propicia el alargamiento de las actividades proselitistas y por ende, el despliegue de grandes cantidades de dinero para cubrir espacios en televisión, radio y otros medios de propaganda.

En latinoamerica se puede hacer labor propagandística tanto en medios públicos como privados; en Estados Unidos la propaganda electoral es difundida por medios totalmente estatales, mientras que Canadá también utiliza medios públicos como privados.

Lo cierto es que las lagunas jurídicas y los debates estancados, han propiciado que los partidos utilicen de manera libre ciertas fuentes irregulares o no aprobadas por las legislaciones.

Es necesario perfeccionar la legislación en cuanto a tiempos y dinero para campañas, pero más urgente es sentar las bases para regular las precampañas, ya que todos los actores políticos las llevan a cabo sin ninguna regla.

La reforma del sistema electoral y sobre todo la regulación de estos tópicos requerirán de voluntad política por parte de los actores para formularlo.

Es necesario legislar sobre los vacíos que existen en el ámbito electoral electoral e incluirlas de manera urgente en el paquete de reforma del Estado, que ha sido relegada a segundo término.

Lo primordial es eliminar la siguiente premisa, si no se conciben actividades y reglas específicas en etapas previas al registro de los candidatos es posible llevar a cabo cualquier actividad porque en dado caso, no se está violando ninguna norma o ley.

Este argumento, aunado a la plena libertad de los individuos, ha llevado a diferentes candidatos a crear un sistema de partidos desequilibrado en el que ciudadano común ha perdido la confianza.

El reto es reducir los costos de las campañas y transparentar el financiamiento a los partidos, algo a lo que lamentablemente se oponen los propios partidos, las televisoras, incluso los candidatos y políticos.

Para resolver el problema es necesario:

- a) Reducir los tiempos de campañas y eliminar las actividades proselitistas fuera del propio partido durante las precampañas.

- b) Que la campaña se realice únicamente con recursos otorgados por el Estado.
- c) Que los medios de comunicación no puedan promocionar a los precandidatos y que tengan límites para promocionar a los candidatos.
- d) Que el IFE y la Comisión de Fiszcalización asuman su carácter autónomo al vigilar, supervisar y controlar los ingresos y egresos de los partidos.

La tarea más difícil será eliminar la percepción que se tiene de la política como sinónimo de corrupción, clientelismo y enriquecimiento.

Nuestro país no ha sido la excepción. En el siguiente capítulo analizaremos el modelo actual de financiamiento a campañas políticas y los avances obtenidos a nivel local en materia de precampañas.

Capítulo 3. México: modelo de Financiamiento público y privado actual y sus reformas 1963-2006.

En este capítulo analizaremos las reformas, tanto constitucionales como electorales, de 1963, 1977, 1986, 1993 y 1996 en cuanto al financiamiento público y privado; posteriormente delinearemos el modelo actual mexicano puntualizando los avances en materia de campañas políticas.

3.1 Reformas constitucionales: art. 41

El tema de los partidos y el financiamiento ha sido abordado en primer lugar por nuestra constitución, en este caso por el artículo 41, que abarca aspectos que van desde la conformación de la autoridad electoral hasta los derechos y obligaciones de los partidos.

Este artículo ha sido reformado cinco veces; la primera durante el gobierno José López Portillo y las cuatro siguientes durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

En 1977 se incorporó al artículo 41 constitucional la noción de los partidos políticos como entidades de interés público, y por ende con facultad para postular candidatos a las elecciones federales, participar en las elecciones estatales y municipales, formar parte de los organismos electorales y nombrar representantes para casillas.

El nuevo estatus obligaba a los partidos a mantener cierto número de afiliados, cumplir con sus estatutos, editar una publicación mensual, sostener un centro de formación política, realizar listas de candidatos por el método plurinominal y ostentar la denominación, emblema y color con el que fueron registrados.

El artículo 41 se mantuvo, en los términos descritos, hasta la administración del presidente Salinas de Gortari, cuando se modificó el precepto en cuatro ocasiones.

En 1990 se lleva a cabo la reforma que aborda el trato preferencial o discriminatorio a los partidos, la creación de un organismo autónomo y el uso de recursos públicos para apoyo de los partidos al margen de las prerrogativas legales.

En este mismo año se expuso que la organización de las elecciones federales, sería una función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. La función se realizaría a través de un organismo público (Instituto Federal Electoral) dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. También, se profesionalizó al organismo público y se le dotó de autonomía en sus decisiones. Por primera vez se creaban los Consejeros, los Consejeros Magistrados y los representantes de los partidos políticos.

En esta reforma, se estableció un sistema de medios de impugnación de los que conocería el organismo público y un tribunal autónomo que sería órgano jurisdiccional en materia electoral.

El 3 de septiembre de 1993, se introdujo una segunda reforma al artículo 41 para darle *definitividad* a las distintas etapas de los procesos electorales, excluyendo los colegios electorales de las respectivas cámaras. La única calificación definitiva sería la emitida por la Cámara de Diputados en relación con la declaración de

presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la fracción I del artículo 74 constitucional.⁴²

La novedad de la última reforma, en 1996, fue el tema del financiamiento; con ella se estableció la reintegración de un porcentaje de los gastos anuales que los partidos podrían erogar por concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como actividades editoriales.

Además, se estableció el monto del financiamiento público tanto para actividades ordinarias permanentes; aplicando los costos mínimos de campaña y fijando anualmente el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos y la duración de las campañas electorales.⁴³

De esta reforma en adelante, se distribuiría el 30 % de acuerdo al resultado de la fórmula anterior y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votos en la elección de diputados anterior.

En cambio, para las actividades tendientes a la obtención del voto, el monto dirigido a los partidos políticos equivalía una cantidad igual al monto del financiamiento público que correspondiera a cada partido por actividades ordinarias.⁴⁴

Además, se estableció que se tenían que fijar los límites para las erogaciones de los partidos políticos en campañas y las aportaciones de sus simpatizantes.

⁴² Emilio O. Rabasa, “el artículo 41 constitucional”, *Boletín mexicano de derecho comparado, Revista Jurídica, Biblioteca Jurídica Virtual*, no. 83.

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título segundo, capítulo I: de la soberanía nacional y de la forma de gobierno, art. 41 en www.juridicas.unam.mx

⁴⁴ *Ibíd.*

3.2 Reformas en la legislación electoral

En las legislaciones electorales, la regulación sobre el financiamiento público y privado fue dándose a través de una serie de reformas significativas:

3.2.1 Financiamiento público

En la era posrevolucionaria no hubo ningún indicio de prerrogativas directas o indirectas por parte el Estado ya que éste, estaba dominado por el partido hegemónico, el PRI.

La primera reforma electoral que surge en nuestro país es en 1962 a nivel constitucional y en 1963 a nivel de ley electoral. En términos generales, la reforma pretendía pluralizar la Cámara de Diputados ofreciendo representación a partidos débiles.

En su artículo 44 Bis, la Ley Electoral Federal estipulaba la exención del timbre, lo relacionado con rifas, sorteos y festivales, sobre la renta que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas y el que cause por la venta de los impresos que editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, propaganda, etc.⁴⁵

⁴⁵ Alonso Lujambio, "México", en *Dinero y Contienda política electoral*, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, et al., Op. Ci.t., 2003, p. 370.

La premisa que indujo a la reforma de 1977 fue la disposición de formar y fomentar una nueva realidad pluripartidista abierta, con organizaciones arraigadas y competitivas.

Políticamente, el sistema se caracterizaba por la contención o clausura de las oportunidades y los recursos políticos para partidos de oposición significativos; recordemos que en 1976 sólo hubo un contendiente para Presidente de la República Mexicana, José López Portillo.

El 19 de diciembre de 1977 se sustituyó la Ley Federal de 1946 por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), aprobada por la Cámara de Diputados.

Esta ley establecía las distintas prerrogativas de los partidos políticos, por ejemplo, la creación de la *Comisión Especial de Radiofusión* –dependiente de la Comisión Federal Electoral- para los tiempos permanentes en la radio y la televisión. Además, se señalaron los apoyos para las actividades editoriales como papel, impresión y distribución.

La reforma de 1977 tenía como objetivo, incluir y dotar de derechos y prerrogativas a los partidos⁴⁶; en ésta se dispuso de una serie de exenciones, impuestos y pago de derechos como⁴⁷:

- a) Timbre en los contratos de arrendamiento, compraventa, donación y expedición de copias.
- b) Los relacionados con las rifas, sorteos, ferias, festivales y otros eventos.

⁴⁶ Ricardo Becerra, *La mecánica del cambio político*, México, Ediciones Cal y arena, p. 136

⁴⁷ *Ibíd.*, 113.

- c) Sobre la renta, en los utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación.
- d) Los derechos por certificaciones y por expedición de copias
- e) Franquicias postales y telegráficas.

Sin embargo, el 19 de junio de 1986 se publicó en el diario Oficial la convocatoria a los partidos políticos para la renovación político electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

La reforma de 1986 implementa el Código Federal Electoral y se instituyen las prerrogativas a los partidos sin establecer los montos, las formas de distribución y los mecanismos de control. La reforma fue delineada de la siguiente manera:⁴⁸

- a) El financiamiento estatal a los partidos quedó reglamentado. La Comisión Federal Electoral establecía el costo mínimo de una campaña para diputado que sería multiplicado por el número de candidatos registrados bajo el principio de mayoría relativa; el resultados se dividía por mitades para ser asignado a los partidos en una cantidad proporcional al número de votos y en otra proporcional al número de diputados.
- b) Los partidos contratarían quince min. mensuales en medios masivos de comunicación. Se estableció un programa conjunto de los partidos dos veces al mes bajo la coordinación de la Comisión de Radiofusión.

Para el 14 de junio de 1990 se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y con ello una serie de cambios en la ley

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 196-197

electoral; el más significativo fue la creación del IFE como órgano electoral autónomo, y la inclusión de la siguiente regla de financiamiento público: a cada partido se le otorgará anualmente el equivalente a 50% del ingreso anual neto de sus diputados y senadores, al tiempo que el IFE reembolsará a los partidos políticos el 50% de sus gastos realizados para financiar las actividades específicas.⁴⁹

Las reformas anteriores no habían abarcado de manera puntual el tema del financiamiento, sino hasta 1993 cuando se aborda el financiamiento privado y la rendición de cuentas ante las autoridades electorales.

Esta reforma abarco desde los cambios en la constitución hasta las leyes secundarias. En la primera se enunció la necesidad de regular el financiamiento a los partidos políticos, lo cual sería especificado en el COFIPE.

En el texto constitucional se establecía la consigna de establecer reglas de financiamiento, no sólo público sino privado, a las que se deberían sujetar los partidos.

En la reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el tema central fue revisión del dinero, de los ingresos y gastos de los partidos, públicos o privados.⁵⁰

Se contemplaron los rubros para el financiamiento de los partidos:

- a) Financiamiento público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros.
- b) Quedó prohibido el financiamiento que proviniera de los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas,

⁴⁹ Alonso Lujambio, "México", en *Dinero y Contienda política electoral*, en Manuel Carrillo Op. Cit., p. 378

⁵⁰ Ricardo Becerra, Op. Cit., p. 296

de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales, de las personas que vivan o trabajen en el extranjero y de las empresas mercantiles.

- c) Los partidos deberían presentar un informe de sus ingresos y gastos cada año, y una comisión del Consejo General del IFE
- d) En el rubro de financiamiento por parte de militantes se contemplaba a las organizaciones sociales.

Otro rubro que fue discutido, por las condiciones de desigualdad y tratamiento sobre las actividades de los diferentes de los partidos en campaña, fue el de los medios de comunicación; así, en el COFIPE se consideró:

- a) La utilización, por parte de los partidos, del tiempo público en radio y televisión
- b) La compra de publicidad
- c) El comportamiento de los medios de cara a los actores políticos (cobertura noticiosa)

La reforma estableció que sólo los partidos podrían contratar tiempo en radio y televisión para hacer campaña y que el IFE, a través de la Secretaría de comunicaciones, solicitaría a los concesionarios y preemisarios de estos medios que otorgaran un catálogo de horarios y tarifas, que pasaría a los partidos.⁵¹

Para 1994, ante el clima de crisis y levantamientos armados, se estableció que la cobertura de la campaña debería darse bajo un formato o sección especial dedicada a ella con tiempos equitativos en los tiempos de transmisión.

⁵¹ Ricardo Becerra, Op. Cit., p. 299.

Los empresarios de las televisoras decidieron establecer gratuitamente tres programas de quince min. en horarios preferentes a todos los partidos. Estas empresas aceptaron cubrir totalmente y en directo los cierres de campañas de todos los partidos políticos.

Por último, se otorgó un 180% de tiempo adicional para los programas proselitistas en radio y televisión de cada uno de los partidos. El IFE por su parte, convino con la cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión difundir 116 mensajes radiofónicos diarios distribuidos de acuerdo a su fuerza electoral.

Para 1996, se estableció un tiempo oficial disponible para los partidos en los horarios de mayor audiencia y se distribuiría de acuerdo al 70% proporcional y 30% inversamente proporcional a la fuerza electoral, mismo criterio utilizado para el dinero financiamiento público.

Los partidos además tendrán otras transmisiones gratuitas como:

- a) Para presidente, se asignarán ciento veinticinco horas de transmisión en radio y doscientos en televisión para todos los partidos políticos.
- b) Senadores y diputados: se asignarán ciento veinticinco horas en radio y cien en televisión.
- c) En campañas lectorales, el IFE adquirirá hasta diez mil promocionales en radio y cuatrocientos en televisión, con duración de dos segundos cada uno, para ponerlos a disposición de los partidos políticos.

Para contratar tiempos en televisión o radio se adoptara el procedimiento que privilegie el tiempo disponible dividido en forma igualitaria entre los partidos.

Además se dispone de manera permanente el uso de los medios de comunicación social y las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas.

Para la reforma de 1996 la consigna era apegarse al principio de la equidad en la competencia electoral, sobre todo en la cuestión de los medios de comunicación.

En el tema del financiamiento se dio mayor importancia y peso al público que al privado, a través del aumento de los montos para el primero. Lo que era el financiamiento por actividad electoral, quedaría nombrado como “financiamiento por gastos de operación”. Los partidos recibirían el 25% el primer año después de la elección, 35% al segundo año y 40% el año electoral.

Así quedaron definidas las modalidades del financiamiento público:

- a) 1. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes: se repartiría el 70% de acuerdo a los votos de manera proporcional y el 30% con un criterio inverso a la fuerza electoral de los partidos. Este tipo de financiamiento estará dado por la suma de las siguientes formulaciones: del costo mínimo de una campaña para diputado y para senador, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión; se agrega a esta, el costo mínimo de una campaña para Presidente calculado mediante el costo mínimo de gastos de campaña para diputado, multiplicado por el total de diputados a elegir por el

principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente.⁵²

- b) Para gastos de campaña: otorgar en el año de la elección, un monto equivalente al recibido por el concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
- c) Por actividades específicas como entidades de interés público, como educación y capacitación política. Este monto corresponde a un porcentaje (no mayor a 75%) de los gastos realizados por los partidos el año anterior en rubros como la educación y capacitación política, investigación socioeconómica, etc.⁵³

3.2.2 Financiamiento privado

No es hasta la reforma de 1993 donde se contempla por primera vez la regulación del financiamiento privado, en sus diversas vertientes: financiamiento por la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento, y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

La aportación proveniente de todos estos rubros podrá ser anónimo hasta un 10% del financiamiento público. Las aportaciones individuales no podrán ser superiores al 1%, y del 5% del monto total del financiamiento público para las personas morales.

⁵² Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 49-A, párrafo II-IV

⁵³ José Woldemberg, et. Atl. "el modelo de financiamiento de los partidos políticos en México" en Pilar del Castillo Vera (Ed.) y Daniel Zovatto (Coed.), *La financiación de la política en Iberoamerica*, Op. Ci.t, p. 330.

Para 1996 se intentaba prohibir las aportaciones anónimas, y se establecía un monto total de las aportaciones en dinero de simpatizantes del 10% del dinero público y del 0.05% del financiamiento por parte de las personas físicas o morales.

Veamos los límites de las aportaciones de los simpatizantes para el año 2005 y 2006.

TABLA 26. Límite de aportaciones para simpatizantes 2005

Partido Político Nacional	Financiamiento 2005*	Aportación total de simpatizantes 10% del financiamiento 2005 **	Aportación por simpatizante 0.05% del financiamiento 2005 **
Partido Acción Nacional	\$546,037,428.77	\$195,365,535.19	\$976,827.67
Partido Revolucionario Institucional	\$602,558,884.31	\$195,365,535.19	\$976,827.67
Partido de la Revolución Democrática	\$354,332,536.06	\$195,365,535.19	\$976,827.67
Partido del Trabajo	\$132,683,026.11	\$132,683,026.10***	\$976,827.67
Partido Verde Ecologista de México	\$187,296,316.65	\$187,296,316.64***	\$976,827.67
Convergencia	\$130,747,160.02	\$130,747,160.01***	\$976,827.67
	\$1,953,655,351.92		

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, www.ife.org.mx

* Financiamiento para el año 2005, aprobado en la sesión del Consejo General el día 31 de enero de 2005.

** Límites de aportaciones de simpatizantes para el año 2005. Este Comunicado del Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día lunes 21 de febrero de 2005.

*** Para estos tres partidos, las cantidades son menores en tanto que las aportaciones de los simpatizantes y las cuotas de los militantes (financiamiento privado) deberán ser menores al financiamiento público, de conformidad con el artículo 49, párrafo 1, inciso a) del COFIPE.

TABLA 27. Límite de aportaciones para simpatizantes 2006

Partido	Total 2006	Aportación total de simpatizantes 10% del financiamiento 2006	Aportación por simpatizantes 0.05% del financiamiento 2006
Partido acción nacional	\$555,866,537.74	\$206,837,561.37	\$1,034,187.81
Partido Revolucionario Institucional	\$613,405,424.52	\$206,837,561.37	\$1,034,187.81
partido de la revolución democrática	\$360,710,804.15	\$206,837,561.37	\$1,034,187.81
partido del trabajo	\$135,071,426.34	\$135,071,426.33(2)	\$1,034,187.81
partido verde ecologista de México	\$190,667,799.64	\$190,667,799.63(2)	\$1,034,187.81
convergencia	\$133,100,713.12	\$133,100,713.11(2)	\$1,034,187.81
Nueva Alianza	\$39,776,454.11	\$39,776,454.10(2)	\$1,034,187.81

Alternativa	\$39,776,454.11	\$39,776,454.10(2)	\$1,034,187.81
TOTAL	\$2,068,375,613.73		

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, www.ife.org.mx

- 1) Presupuesto aprobado por el Consejo General el 31 de enero del 2006.
- 2) De conformidad con el artículo 49, párrafo 1, inciso a) del COFIPE, las aportaciones de los simpatizantes y las cuotas de los militantes (financiamiento privado) deberán ser menores al financiamiento público.

El aumento de financiamiento del año 2006 respecto al 2005 es aproximadamente del 5.5 %; por lo tanto aumenta el límite de aportaciones de simpatizantes aumenta

Aunque en la reforma de 1996 no hubo regulación sobre el tema de precampañas políticas se estableció la prohibición de ciertas fuentes como.⁵⁴

- a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, Estados y Ayuntamiento.
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal y los órganos de gobierno del D.F.
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
- e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
- f) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta
- g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero

⁵⁴ *Ibíd*, p. 325.

h) Las empresas nacionales de carácter mercantil.

3.2.3 Otras reformas. El órgano Electoral.

Con la reforma de 1977 se concedía a la Comisión Federal Electoral personalidad jurídica y por lo tanto el derecho de contar con un presupuesto y con la calidad para preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral. A su vez, se encargaba de otorgar las prerrogativas a los partidos políticos y revisar la legalidad del proceso.

Para 1986 se crea el Tribunal de lo contencioso electoral (TRICOELI), como organismo autónomo para resolver los cursos de apelación y queja.

En 1990 se crea el Instituto Federal Electoral, con carácter de organismo público autónomo, y con órganos de naturaleza técnicas, de dirección y vigilancia. Se le encomendó como primordial función organizar las elecciones para renovar los poderes ejecutivo y legislativo.

Entre otros cambios de carácter legal y administrativo se renovaron las fechas para el registro de candidatos: del primero al quince de marzo para presidente; primero al quince de mayo para senadores; quince al treinta y uno de mayo para diputados de mayoría y; del primero al quince de junio para diputados de representación proporcional.

Para 1996 se suprimió la participación del ejecutivo en la conformación del Consejo del Instituto Federal Electoral; aumentan las actividades y funciones; se

suprime la dirección general entre otros cambios fundamentales en su conformación; y además se crean cuatro Comisiones Permanentes: la de Fiscalización de Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiofusión, Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Para 1996, los partidos entregarían dos informes: sobre sus gastos ordinarios anuales y sobre sus gastos de campaña; entregados a la comisión de Fiscalización, de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Para 1998 existía una tendencia general en el sistema electoral de procurar condiciones equitativas de la competencia, mediante diseños complejos caracterizados con los siguientes rasgos.⁵⁵

- a) Un aumento al financiamiento público
- b) Preeminencia del financiamiento público sobre el privado.
- c) El financiamiento público es determinado por fórmulas precisas previstas en la ley.
- d) Acceso a los medios de comunicación, con diferentes márgenes de equidad.
- e) Topes a los gastos de campaña.
- f) Diversos mecanismos de fiscalización.

Actualmente a nivel teórico, los principales rubros de regulación jurídica en materia de financiamiento son:⁵⁶

- a) Presentación periódica de informes contables sobre las finanzas partidarias.
- b) Divulgación pública o privada de un partido y de sus candidatos.

⁵⁵ Ricardo Becerra, Op. Cit., p. 495-496.

⁵⁶ José Francisco de Andrea Sánchez, Op. Cit., p. 240-241

- c) Auditorias respecto a los informes financieros
- d) Límites a las contribuciones a candidatos, partidos o entidades parapartidarias.
- e) Límites a los sobre gastos de partidos y campañas
- f) Prohibición de donaciones o regalos de ciertas fuentes.
- g) Restricción sobre cierto tipo de actividades de campaña
- h) Incentivos a contribuciones políticas mediante disposiciones fiscales
- i) Frenos a contribuciones mediante disposiciones que establezcan categorías de “prácticas corruptas”
- j) Sanciones a las violaciones de las normas en materia de financiamiento de partidos y actividades políticas.
- k) Financiamiento público de partidos y actividades políticas.

3.3 Sobre los gastos de campaña

Es hasta la reforma de 1994 cuando se revisa el tema sobre los topes a los gastos de campaña ejercidos por los partidos políticos; así, se tuvo acceso a la información de las erogaciones y del dinero involucrado en la lucha política, descubriendo con ello algunas de las fuentes irregulares de financiamiento privado.

El informe sobre las elecciones de 1994, dio pauta para establecer un tope de 922 millones de pesos, cantidad exorbitante comparada con la suma de los gastos reales, que eran de 414.7 millones de pesos.

Para 1996 se propuso reducir la duración de las campañas legales: para presidente de 120 días, diputados 75 y senadores 90. Mientras que los topes de gastos de los partidos quedaron enmarcados en tres rubros:⁵⁷

- a) Gastos de propaganda
- b) Gastos operativos de la campaña
- c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

Por ejemplo, el tope de gastos para el año 2006 para elegir al Jefe de Gobierno del D.F será de cuarenta y ocho millones ochocientos setenta y seis mil cuatrocientos setenta y nueve pesos; mientras que para los distritos electorales uninominales, que corresponden a los diputados locales, el monto será de ochocientos sesenta y cuatro mil noventa pesos y el más bajo de quinientos treinta mil novecientos cincuenta y un mil pesos, para los candidatos por el principio de mayoría relativa.

Para la elección de jefes delegacionales, el monto más alto será de cinco millones ciento noventa y nueve mil ciento cincuenta y cinco, en Iztapalapa, y el más bajo de doscientos ochenta y nueve mil novecientos cuarenta y nueve pesos, en Milpa Alta.

Como prerrogativa de los partidos se otorgaran veinte y siete millones seiscientos cuarenta y siete mil trescientos sesenta y tres pesos para la adquisición de tiempos en radio y/o televisión. Para las Agrupaciones Políticas locales con registro, el instituto también autorizó el ejercicio de una partida de trece millones

⁵⁷ José Woldemberg, Op. Cit., p. 336

doscientos sesenta y seis mil cuatrocientos once pesos para la adquisición de tiempos en radio y/o televisión.⁵⁸

Sin embargo, para la elección de Presidente de la República, los topes para los gastos en campañas electorales han ido en aumento, aunque ha sido más equitativo, veamos la siguiente tabla:

TABLA 28. Topes de gastos de campaña para las elecciones federales de 1994, 2000 y 2006.

Topo de gasto	1994 pesos corrientes	1994 en pesos del año 200	2000 pesos corrientes	2006 * pesos corrientes
Presidente	N\$ 134, 460, 60.34	438,314,710.81	491,816,870.75	\$651,428,441.67*
Senadores	N\$510,135,936.0	1,662,941,792.72	404,680,348.82	
Diputados	N\$255,067,986.12	831,470,955.00	221,621,181.00	-
Total	N\$899,664,482.46	2,932,727,458.53	1,118,118,400.57	

Fuente: cuadro 1, en Alonso Lujambio, "México", en *Dinero y Contienda política electoral*, Manuel Carrillo, et al., *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE-IFE, 2003, p. 381.

** A esta tabla sólo fue agregado el tope máximo para las elecciones del 2006, cuya cifra ***fue aprobada** el 30 de noviembre del 2005 por Consejo General del IFE, www.ife.org.mx; con base en la fórmula siguiente

- Tope de gastos de campaña para la elección de presidente = (2.5 X costo mínimo de campaña para diputado, actualizado al mes inmediato anterior) X 300 distritos electorales / número de días que dura la campaña para diputados de mayoría relativa X número de días que dura la campaña para presidente.
- Tope de gastos de campaña para la elección de diputados = (2.5 X costo mínimo de campaña para diputado, actualizado al mes inmediato anterior).
- Tope de gastos de campaña para la elección de senadores = (2.5 X costo mínimo de campaña para senadores X el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate (no mayor de veinte).

⁵⁸ Notimex, "aprueba IEDF topes de campañas para elecciones locales". *La Crónica*, enero 31, 2006.

Para el proceso electoral del 2006, los partidos recibirán recursos públicos por una suma superior a los cuatro mil doscientos millones de pesos. Frente a lo que se otorgó para la elección del año 2000, el incremento real ronda el 10%.⁵⁹

Además del financiamiento público directo otorgado, los partidos podrán recibir dinero privado por parte de simpatizantes con base en los siguientes límites.

TABLA 29. LÍMITE DE APORTACIONES PARA SIMPATIZANTES 2006

PARTIDO	TOTAL 2006	APORTACIÓN TOTAL DE SIMPATIZANTES 10% DEL FINANCIAMIENTO 2006	APORTACIÓN POR SIMPATIZANTES O.05% DEL FINANCIAMIENTO 2006
Acción Nacional	\$555,866,537.74	\$206,837,561.37	\$1,034,187.81
Revolucionario Institucional	\$613,405,424.52	\$206,837,561.37	\$1,034,187.81
de la Revolución Democrática	\$360,710,804.15	\$206,837,561.37	
del Trabajo	\$135,071,426.34	\$135,071,426.33	\$1,034,187.81
Verde Ecologista de México	\$190,667,799.64	\$190,667,799.63	\$1,034,187.
Convergencia	\$133,100,713.12	\$133,100,713.11	\$1,034,187.81
Nueva Alianza	\$39,776,454.11	\$39,776,454.10	\$1,034,187.8
Alternativa	\$39,776,454.11	\$39,776,454.10	\$1,034,187.8
TOTAL	\$2,068,375,613.73		

⁵⁹ Ciro Murayama, Dinero, medios y elecciones, *Nexos*, julio 2005:

Fuente: Límite de aportaciones para simpatizantes 2006, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos en www.ife.org.mx.

El pasado 8 de marzo comenzó a circular en los medios de comunicación, fundamentalmente en la prensa, el rumor de que el candidato por el Partido Acción Nacional, Felipe Calderón recibió *ocho millones de dólares* por parte de empresarios en Chihuahua.⁶⁰

Si esto se comprueba posteriormente estamos hablando de que Felipe Calderón está rebasando el límite de aportaciones por parte de simpatizantes que es de quinientos millones de pesos.

El 31 de enero de 2006 pasado el IFE aprobó los montos de financiamiento público que recibirán los partidos políticos nacionales en 2006 para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y gastos de campaña electoral.

TABLA 30. MONTOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO, 2006.

Partido Político	Actividades ordinarias permanentes	Gastos de campaña	Total
PAN	555,866,537.74	555,866,537.74	1,111,733,075.48
PRI	613,405,424.52	613,405,424.52	1,226,810,849.04
PRD	360,710,804.15	360,710,804.15	721,421,608.30
PT	135,071,426.34	135,071,426.34	270,142,852.68
PVEM	190,667,799.64	190,667,799.64	381,335,599.28
Convergencia	133,100,713.12	133,100,713.12	266,201,426.24
Nueva Alianza	39,776,454.11	39,776,454.11	79,552,908.22
Alternativa Socialdemócrata y Campesina	39,776,454.11	39,776,454.11	79,552,908.22
TOTAL	2,068,375,613.73	2,068,375,613.73	4,136,751,227.46

Fuente: Elecciones 2006, Programa de Acompañamiento Ciudadano en <http://pac.ife.org.mx>

⁶⁰ Laura Vega, "Ortiz no afectará la campaña", *El Economista*, Política y sociedad, marzo 8, 2006.

Por otro lado, diversos analistas prevén que las elecciones mexicanas del 2006 tendrán un costo aproximado de doce mil novecientos siete millones de pesos, lo que significa un costo de doscientos pesos por voto si sufragaran los sesenta y cinco millones de ciudadanos inscritos en el padrón.⁶¹

Ciro Murayama elabora el siguiente cuadro de los topes aproximados al gasto de campañas para la acción federal de 2006.⁶²

TABLA 31. Gastos de campañas aproximado.

	Individual	Total nacional
Tope para diputado	\$ 976,746	\$ 293,023,669
Tope para senador	1,974,395/a	537,035,707
Tope para presidente	632,931,124	632,931,124
Total de gasto permitido por partido		1,462,990,500

A/ el tope de gasto de los senadores varía según el número de distritos electorales en cada entidad.
B/ se utiliza un índice de inflación de 4% para 2005.

Es claro, que para el caso de Presidente de la República el IFE rebasó con más de dieciocho millones al cálculo que llevó a cabo Ciro Murayama.

3.4 La regulación pendiente: las precampañas.

La necesidad de disminuir la duración de las campañas y la reducción del dinero empleado para ellas se expresó en la iniciativa presentada el 23 de marzo de 2004, por el presidente Vicente Fox, los diputados Aguilar Iñárritu (del PRI),

⁶¹ Diego Canal y Soto, "La democracia simulada: danza de los millones en las campañas", *Revista Gente-Sur*, en www.gentesur.com.mx

⁶² Ciro Murayama, Op. Cit. P. 43

Camacho Solís y Zebadúa (del PRD), quienes proponían reformar la Constitución y el COFIPE.⁶³

El 22 de marzo de 2004, el PRI, PRD y Convergencia⁶⁴ presentaron una iniciativa de reforma y de la cual surgió, el 27 de mayo de 2004, un predictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Participación Ciudadana por el que se reformaban y adicionaban diversas disposiciones del COFIPE y otros ordenamientos en materia electoral.

Esta iniciativa propone ciertos requisitos indispensables para que los ciudadanos tengan derecho a realizar procesos de precampaña; los cuales son:

- a) Que sean aspirantes a candidaturas de los partidos políticos, de acuerdo a sus procedimientos internos de selección.
- b) Comunicar la decisión al partido correspondiente, en los términos que decida el partido.
- c) Ajustarse a la convocatoria de precampaña que deberá emitirse a más tardar en la 2da. quincena de julio del año previo a la elección.
- d) No sobrepasar el tope de gastos de precampañas que determine el IFE, el cual no podrá ser superior al 20% del tope de campaña, de lo contrario serán merecedores de una sanción que podrá ser recurrida ante el TEPJF.
- e) Informar al partido sobre los gastos de precampaña que correrán a cargo del aspirante a la candidatura y/o del partido político. Estos informes deberán hacerse públicos antes de que el IFE emita dictamen de fiscalización.

⁶³ Pablo Javier Becerra Chávez, “Organismos, legislación y reforma electoral: evaluación y propuestas”, ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional y I Congreso Internacional de Estudios Electorales.

⁶⁴ Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1631, lunes 22 de noviembre de 2004 en www.camaradediputados.gob.mx

- f) No utilizar los emblemas o lemas partidistas en su propaganda de precampaña, sin la autorización del partido.
- g) No contratar propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido, candidato, militante o simpatizantes de un partido.
- h) No utilizar recursos públicos en beneficio de su imagen con fines proselitistas.

No demerere las aspiraciones en esta iniciativa, sin embargo, se están concediendo 6 meses más a los procesos electorales, que si se suman a los 5 meses de campaña electoral, México estaría en procesos electorales todo el año.

Lo interesante de esta iniciativa es la propuesta de utilizar un 20% del costo de una campaña y presentar el informe ante el IFE.

El 27 de abril de 2004 se presentó otra iniciativa que fue aprobada el 4 de octubre del mismo año,⁶⁵ por la Senadora Sara Isabel Castellano Cortés del PVEM, ante las Comisiones Unidas De Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos y que contiene el Proyecto de Decreto de Reforma a la 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforman los artículos del COFIPE 174, 176, 177, 182, 182-A Y 205, y se adiciona un libro séptimo todos del al mismo en materia de precampañas políticas.

En esta iniciativa se propone la adecuación del texto de dichos preceptos para mencionar y establecer el fundamento primario de las precampañas electorales. Este decreto entrará en vigor, por lo que hace a las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el día siguiente a la fecha de celebración

⁶⁵ en www.senado.gob.mx

de las elecciones federales en el año 2006.⁶⁶En esta reforma se adiciona un Libro Séptimo, integrado con un Título Único, cinco Capítulos (cuyos nombres son: de las precampañas, el financiamiento de las precampañas, de la difusión de las precampañas en los medios de comunicación, de los tiempos y duración de los procesos internos de selección de candidatos y precampañas, de la fiscalización de las precampañas por parte del IFE y de los medios de impugnación en materia de precampañas) y los artículos 301 al 323.

En el Instituto Federal Electoral también ha habido trabajo al respecto, en el 2002 el Consejo General de este organismo modificó el reglamento para la presentación de informes financieros de los partidos, especificando que: “deberán reportarse todos los ingresos y gastos de los partidos políticos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales.”⁶⁷

Sin embargo, en 2005 hubo 13 aspirantes presidenciables: seis del PRI, tres del PAN, uno del PRD, uno del PVEM, Jorge Castañeda y Víctor González Torres. Este estudio lo llevó a cabo la empresa Verificación y Monitoreo a petición de EL UNIVERSAL, del 15 de abril al 20 de diciembre de 2005, sobre el gasto en medios electrónicos durante los procesos internos de los partidos políticos para designar a sus aspirantes presidenciales y las precampañas, reportó un gasto total de mil 3 millones 617 mil 510 pesos por los 12 aspirantes, entre priístas, panistas, perredistas e independientes y dos organizaciones que los apoyaron.

⁶⁶ Gaceta parlamentaria, número 124, año 2005, martes 4 de octubre, 3er. Año de ejercicio, primer período ordinario, www.senado.gob.mx

⁶⁷ Ciro Murayama, Op. Cit., p. 42

TABLA 32. Gastos en medios electrónicos durante los procesos internos de los partidos políticos (precampañas)

***15 de abril-20 de diciembre de 2005**

PARTIDO	CANDIDATO	CANTIDAD
PRI	total	419 719 353
	Enrique Jackson	51 577 875
	Enrique Martínez,	52 131 638
	Manuel Ángel Núñez Soto	1 667 516
	Arturo Montiel	153 861 798
	Roberto Madrazo	81 131 799
	Tomás Yarrington	55 696 727
	Grupo Unidad Democrática (TUCOM)	23 652 000
PAN	total	271 988 559
	Santiago Creel	201 940 560
	Alberto Cárdenas	5 144 778
	Felipe Calñderón	64 903 221
PRD	total	5 627 400
	Andrés López (redes ciudadanas)	5 627 400
PVEM	total	285 525 780
	Bernardo de la Garza*	285 525 780
CANDIDATOS INDEPENDIENTES	total	20 757 408
	Jorge Castañeda	844 200
	Víctor González Torres	19 913 208
TOTAL		1 003 617 510

Fuente: Juan Arvizu y Alberto Morales, "Se cifra en más de mil mdp el gasto en precampañas", *el universal*, enero 24: 2006 en www.eluniversal.com.mx

*De este aspirante se desconocen estados financieros, de lo cual no se ocupó la página web de su partido. Al IFE no lo enteró de ningún movimiento, ni convocó mecanismo alguno de supervisión externa

Estas etapas de precampañas se caracterizaron: a) por las grandes sumas de dinero y; b) el inicio de la publicidad aún antes de que los partidos emitieran sus convocatorias, es decir, los aspirantes llevaron a cabo pre-precampañas.

Como vemos, el PRI y sus aspirantes –conjuntamente con el TUCOM- fue el partido que mas dinero derramo en los medios. A nivel individual el aspirante Bernardo de la Garza gastó doscientos ochenta y cinco millones quinientos veinticinco setecientos ochenta de pesos, superando incluso a Santiago Creel.

Las precampañas del 2005 no pasaron desapercibidas por el IFE y el 15 de marzo de 2006, la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral superviso por primera vez las precampañas presidenciales y a través del Consejo General dio a conocer las irregularidades encontradas en los informes de los procesos internos de selección a candidatos a la Presidencia de la República en el proceso electoral 2005-2006.⁶⁸

Debido a que el PAN omitió reportar en sus informes detallados documentos que amparan aportaciones en efectivo y en especie de simpatizantes, así como del gasto generado de cinco inserciones en prensa, por lo cual, deberá pagar una multa de 253 mil 375 pesos y una reducción a dicho instituto político de 1.44 por ciento (que representa 667 mil 39 pesos) de la ministración que corresponda al partido

⁶⁸ “Por primera vez, fiscaliza IFE precampañas presidenciales”, Coordinación Nacional de Comunicación Social, Instituto Federal Electoral, marzo 15, 2006 en www.ife.org.mx

durante un mes, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el 2006.

Por su parte el PRI, por no haber cumplido con la obligación de reportar la totalidad de 66 promocionales transmitidos en diversos canales de televisión, deberá pagar una multa de 312 mil 670 pesos.

Ambos institutos políticos deberán pagar su multa al IFE en un término de 15 días improrrogables, a partir de la fecha en que se emitió la resolución.

A nivel nacional, algunas reformas entran en vigor hasta después de las elecciones del 2006, pero en ciertas legislaciones locales o estatales, ya se han establecido los lineamientos que regulan las actividades de las precampañas.

La legislación que regule las actividades previas al registro de un candidato deberán considerar: el establecimiento de un periodo, los topes a los gastos, la modalidad de financiamiento, la rendición de un informe de ingresos y egresos y las sanciones.

En 11 estados de nuestro país, se han tomado en cuenta estas áreas, sin embargo para nuestro estudio, tomaremos las regulaciones en cuanto a topes, duración y rendición de cuentas de los precandidatos.

TABLA 33. Regulación de Precampañas en la legislación local

Estado	Plazos de Precampañas	Inicio del proceso electoral /
--------	-----------------------	--------------------------------

		registro de candidatos
Aguascalientes	Del primero de abril del año de la elección y hasta el inicio formal de la campaña política	El registro de candidaturas a Gobernador, a diputados y Ayuntamientos, se realizará entre el quince y treinta de mayo inclusive, del año de la elección.
Baja California	Las precampañas electorales no podrán iniciar antes de ciento veinte días naturales del inicio del proceso electoral correspondiente, debiendo concluir a más tardar un día antes del inicio del período de la solicitud de registro de candidatos.	Inicio del proceso electoral: el catorce de febrero del año de la elección. Registro de candidaturas: Diputados, presidentes municipales y gobernador: del siete al veintiuno de mayo del año de la elección.
Baja California Sur	Los ciudadanos aspirantes a candidatos de elección popular, no podrán producir o difundir propaganda de precampaña antes de noventa días del inicio del proceso electoral.	Inicio del proceso electoral: el diez de septiembre del año anterior al de la elección.
Campeche	Sólo podrán tener lugar en el periodo comprendido entre los últimos cuatro meses del año anterior en que tenga lugar la elección y hasta la fecha de apertura del registro de las correspondientes candidaturas.	Registro de candidaturas: Diputados MR: del 15 al 30 de abril. Diputados RP: del 1 al 15 de mayo. Presidentes municipales y regidores MR: del 15 al 30 de abril. Regidores RP: del 1 al 15 de mayo. Gobernador: del 1 al 15 de marzo.
Coahuila	Se celebrarán dentro de los treinta días anteriores al día de la apertura de registro de candidatos de la elección de que se trate. En todo caso la duración de las precampañas no podrán exceder de la mitad del tiempo que dure la campaña política de que se trate.	Registro de sus candidatos: Gobernador del Estado: comenzará cincuenta y ocho días antes del día de la elección y terminará cincuenta y tres días antes de la elección. Diputados locales e integrantes de Ayuntamientos: comenzará cuarenta y ocho días antes del día de la elección y terminará cuarenta y cuatro días antes de la elección.
Guerrero	Las precampañas electorales no podrán iniciar antes de noventa días	Inicio del proceso electoral: en el mes de abril del año de la

	naturales antes del inicio del proceso electoral correspondiente, debiendo concluir a más tardar diez días antes del inicio del periodo de la solicitud de registro.	elección. Registro de Candidatos: Diputados MR: del 1 al 15 de agosto. Diputados RP: del 16 al 30 de agosto: Ayuntamientos: del 1 al 15 de agosto. Gobernador: del 15 al 30 de octubre.
Nayarit	Podrán desarrollarse a partir del inicio del proceso electoral constitucional, después de emitida la convocatoria del partido.	Inicio del proceso electoral: la primera semana del mes de enero del año de la elección. Registro de Candidatos: Diputados de MR: del 16 al 30 de abril. Diputados de RP: del 1 al 5 de mayo. Ayuntamientos: del 1 al 15 de Abril. Gobernador: del 16 al 30 de marzo.
Querétaro	Las precampañas las podrán realizar los aspirantes a candidatos dentro del período de ciento ochenta días naturales previos a la fecha de inicio de registro de candidatos, deberán concluir las al menos quince días antes del inicio del período de registro y no podrán exceder de cuarenta y cinco días.	Registro de candidatos: Gobernador: del 1 al 14 de abril. Diputados MR, RP y Ayuntamientos: del 15 al 29 de abril.
Quintana Roo	Las precampañas electorales que realicen los partidos políticos no podrán iniciar antes de los sesenta días naturales previos al de la apertura de registro de candidatos de la elección de que se trate, debiendo concluir a más tardar un día antes del inicio del período de solicitud de registro de candidatos.	Registro de candidatos: Gobernador: 1 de diciembre del año anterior de la elección Ayuntamientos: 7 de diciembre del año anterior de la elección. Diputados de MR: 13 de diciembre del año anterior de la elección. Diputados RP: 19 de diciembre del año anterior de la elección.
Tlaxcala	Sólo podrán iniciar durante el año de la elección de que se trate y deberán concluir necesariamente a más tardar cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la	Registro de candidatos: Gobernador: del 20 al 30 de agosto. Diputados: del 20 al 30 de agosto.

	elección de que se trate.	Ayuntamientos: del 15 al 30 de septiembre.
Zacatecas	Los plazos para las actividades de precampañas que realicen los partidos para elegir a sus candidatos, se establecerán de acuerdo a esta ley, y conforme a sus respectivos estatutos, debiéndose concluir a más tardar el día 31 de marzo del año de la elección.	Registro de candidaturas: Gobernador: del 15 al 30 de abril. Diputados: del 1 al 30 de abril. Ayuntamientos: del 1 al 30 de abril. Día de la elección: primer domingo de julio

Fuente: Códigos Electorales de los Estados, elaborado por Pablo Javier Becerra Chávez, "La regulación de las precampañas en México". Ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional y I Congreso Internacional de Estudios Electorales, Querétaro, Octubre de 2005

A nivel local los tiempos de las precampañas aprobadas van desde 1 mes hasta 6 meses antes de hacerse públicas las convocatorias. Sin embargo, de estos 11 Estados sólo nueve contemplan los topes de gastos, que va desde el 15 hasta el 25% del de gastos de campañas, rango propuesto en la iniciativa del 22 de marzo que estipula un 20%.

TABLA 34. Topes de gasto de precampañas

Estado	Topes
Aguascalientes	El 25% del tope de gastos de campaña fijado para la última elección de que se trate.
Baja California	El 20% del establecido para cada caso, en la elección inmediata anterior
Baja California Sur	No establece.
Campeche	El 25% del que se autorice para las campañas.

Coahuila	El 15% del monto total fijado como límite de los topes de gastos de campaña para la elección de que se trate.
Guerrero	Monto conjunto para todos los candidatos internos del partido político no podrá ser mayor al 20% del monto asignado al Partido Político para gastos de campaña en la elección inmediata anterior del mismo nivel.
Nayarit	El 25% de los límites que para cada elección haya acordado el Consejo Electoral del Estado para el proceso inmediato anterior.
Querétaro	El 20% de los gastos autorizados para la elección correspondiente en el proceso electoral inmediato anterior
Quintana Roo	El 15% del monto total fijado como límite de los topes de gastos de campaña para la elección de que se trate.
Tlaxcala	No establece.
Zacatecas	El 15% del monto del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate.

Fuente: Códigos Electorales de los Estados, elaborado por Pablo Javier Becerra Chávez, "La regulación de las precampañas en México". Ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional y I Congreso Internacional de Estudios Electorales, Querétaro, Octubre de 2005

Obviamente al no existir ley que regule y tome en cuenta las precampañas, los órganos electorales estatales estaban imposibilitados de pedir cuentas a los partidos sobre los gastos efectuados fuera del tiempo de las campañas.

De las entidades analizadas, sólo en Baja California Sur y Campeche no se solicitan informes de gastos de precampañas. Si no es corregida esta situación es posible que vayan acumulando vicios en las precampañas difíciles de erradicar.

Cuadro 35. Informes de gastos de precampañas ante el órgano electoral

Estado	Informes	Tiempos
---------------	-----------------	----------------

	Si	No	
Aguascalientes	X		No Establece
Baja California	X		Los aspirantes a candidatos deben presentar un informe financiero, sobre el origen y aplicación de recursos, ante el partido político o coalición, dentro de los tres días anteriores a la realización del evento en el cual se elija o designe al candidato. Una vez que el partido político haya recibido los informes, en un plazo no mayor a veinte días hábiles informará de ello al Consejo Estatal Electoral.
Baja California Sur		X	
Campeche		X	
Coahuila	X		Dichos gastos deberán especificarse en un apartado especial del informe trimestral de gastos ordinarios que presenten al Instituto.
Guerrero		X	
Nayarit	X		Dentro de los quince días naturales posteriores al registro de candidatos.
Querétaro	X		Por lo menos cinco días antes del inicio del período de registro de candidatos.
Quintana Roo	X		Los aspirantes a candidatos deben presentar un informe financiero, sobre el origen y aplicación de recursos, ante el partido político o coalición, dentro de los tres días anteriores a la realización del evento, en el cual se elija o designe candidato. Una vez que un partido político haya recibido los informes, en un plazo no mayor a diez días hábiles informará de ello a la Dirección de Partidos Políticos a efecto de que la Junta General efectúe las observaciones a que haya lugar.
Tlaxcala	X		Se presentan los montos destinados a cada aspirante dentro de la notificación que hacen los partidos políticos al Consejo General del inicio de su proceso interno (cinco días antes de que inicie el proceso interno de selección de candidatos) El informe preliminar de precampaña se presenta dentro de los sesenta días naturales posteriores a la conclusión de ésta.
Zacatecas	X		En cada uno de los diversos informes trimestrales que rindan al Instituto los partidos

			políticos.
--	--	--	------------

Fuente: Códigos Electorales de los Estados, elaborado por Pablo Javier Becerra Chávez, "La regulación de las precampañas en México". Ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional y I Congreso Internacional de Estudios Electorales, Querétaro, Octubre de 2005.

El punto de inflexión y quizá de mayor preocupación para la salud del sistema electoral y de partidos es la falta de regulaciones en materia de precampaña a nivel federal.

Las fuertes cantidades de dinero se gastan durante los procesos electorales federales y no locales; sin embargo estos avances a nivel local deberán ser sólo el primer paso para una legislación completa y eficaz a nivel federal.

4. 5 Debate constante en México.

Las preguntas que se hacen Woldemberg, Becerra y Salazar corresponden a los problemas que han surgido a partir la legislación mexicana en torno a las finanzas de los partidos y los imperativos a que han obedecido las reformas electorales. Las preocupaciones principales son:⁶⁹

- a) Reconocer la debilidad de los partidos políticos en México y por esa vía contribuir a la incipiente construcción del sistema de partidos.
- b) Evitar el traslado ilegal de recursos públicos a los partidos políticos.
- c) Propiciar una mayor competitividad
- d) Evitar la dependencia de las organizaciones políticas a grupos corporativos, evitar que por la vía de las aportaciones a las campañas, candidatos o partidos, grupos de interés incidan en la política o gestión pública.

⁶⁹ José Woldemberg, Op. Cit., p. 324

Elizondo Gasperín⁷⁰ reconoce que es complicada la aprobación y aplicación de una Ley Federal de Partidos, sin embargo reconoce que es viable realizar a corto plazo ciertas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en tres ámbitos o planos: a) legislación federal ordinaria, b) reglamentos y acuerdos que emita el IFE y; c) cada uno de los partidos políticos y su régimen estatutario y normas internas complementarias.

Lo cierto es que para el 2006 se veía casi imposible, y así fue, que se aprobara una reforma en torno a los límites a las precampañas y se perfeccionara la regulación de las campañas en cuanto a los tiempos.

La ausencia de voluntad política por parte de los partidos y de los actores políticos impidió llevar a cabo una reforma que definiera aquellas lagunas como la precaria fiscalización, la indefinición de tiempos y topes a los gastos de precampañas, entre otras.

El investigador Ernesto Villanueva, especialista en derecho a la información, subraya que si bien los partidos políticos han cumplido con el IFE al rendir cuentas de sus procesos internos, ello no garantiza que se quite el velo que cubre la identidad de los aportantes, los contratos de publicidad, los convenios con las televisoras y las ligas de intereses que se establecen.⁷¹

⁷⁰ Ma. Macarita Elizondo Gasperin, Op. Cit., www.bibliojurídicas.com.mx

⁷¹ Citado por Juan Arvizu y Alberto Morales, "Se cifra en más de mil mdp el gasto en precampañas", El Universal", enero 24, 2006 en www.eluniversal.com.mx

3.6 Conclusión del capítulo

Las reformas de carácter electoral se plantearon a nivel constitucional y en códigos de naturaleza electoral.

En primer lugar, ha sido abordado por la Constitución en el artículo 41 y abarca aspectos que van desde la conformación de la autoridad electoral hasta los derechos y obligaciones de los partidos.

A nivel de ley electoral la primera reforma fue en 1963. Esta reforma planteó en términos generales la exención del timbre, lo relacionado con rifas, sorteos y festivales. Además, pretendía pluralizar la Cámara de Diputados ofreciendo representación a partidos débiles.

La reforma de 1977 sustituyó la Ley Federal de 1946 por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE). Tenía como objetivo incluir y dotar de derechos y prerrogativas a los partidos

La reforma más fugaz quizá por su poca permanencia en la legislación mexicana fue la de 1986, cuando se implementa el Código Federal Electoral y se instituyen las prerrogativas a los partidos sin establecer montos, formas de distribución y mecanismos de control.

Después de cuatro años, en 1990, se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y con ello una serie de cambios en la ley electoral; el más significativo fue la creación del IFE

Si embargo, el tema del financiamiento se aborda hasta la reforma de 1993 cuando se toma en cuenta el financiamiento privado; se declaró que el

financiamiento podría provenir del Estado, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros.

Para el control y supervisión de los movimientos de recursos de los partidos se estableció la tarea de rendición cuentas ante las autoridades electorales mediante un informe anual de sus ingresos y egresos.

Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el Estado repartirá el 70% de acuerdo a los votos de manera proporcional y el 30% con un criterio inverso a la fuerza electoral de los partidos

Sin embargo, los informes presentados por partidos y precandidatos no garantizan que realmente se incluyan los ingresos y egresos reales, ni mucho menos quienes son los individuos aportantes en las campañas políticas.

Nuestro país pertenece al bloque de Estados latinoamericanos que tienen campañas políticas largas y costosas. Aunado a esto, los tiempos de proselitismo político nacional van más allá de lo estipulado en las campañas.

Por ejemplo, las precampañas del 2005 en México se caracterizaron: a) por las grandes sumas de dinero y; b) el inicio de la publicidad aún antes de que los partidos emitieran sus convocatorias, es decir, los aspirantes llevaron a cabo pre-precampañas.

Así como en otros países latinoamericanos, o incluso en Estados Unidos o Canadá, México no cuenta con legislaciones que regulen tiempos y límites a gastos en precampañas.

A nivel local, diversos Estados han regulado este tópico, sin embargo, las precampañas van desde 1 mes hasta 6 meses antes de hacerse públicas las

convocatorias. Sin embargo, de estos 11 Estados sólo nueve contemplan los topes de gastos, que van desde el 15 hasta el 25% del de gastos de campañas

A nivel federal, el intento de legislar estas acciones ha llegado a la formulación de iniciativas que no se concretan; todas ellas conceden seis meses más a los procesos electorales, que si se suman a los cinco meses de campaña electoral, México estaría en procesos electorales todo el año.

El tope de gastos de precampañas propuesto es del 20% de los gastos que se efectúan durante las campañas electorales.

Por su parte el IFE aún no tiene incidencia ni la posibilidad de vigilar los tiempos de las precampañas y pre-precampañas políticas. La precaria legislación al respecto ha sido el resultado de la falta de voluntad política por parte de los actores.

Es necesario una revaloración del sistema electoral mexicano, la democracia y sus mecanismos, pues cada vez nos acercamos al modelo norteamericano que utiliza grandes sumas de dinero en los procesos electorales.

Capítulo 4. PEMEX y Amigos de Fox

El inicio del trabajo publicitario de los aspirantes antes de las convocatorias, las grandes cantidades de dinero utilizado para ello y la deficiente regulación, supervisión y control de los informes de ingresos y egresos por parte de ciudadanos no acreditados oficialmente como candidatos de un partido, ha provocado polémica.

En las democracias occidentales, “el financiamiento y la fiscalización se presentan como los mayores problemas...las soluciones genéricas residen en el incremento de atribuciones de control y vigilancia de la autoridad electoral a los partidos y en la profundización de los niveles de transparencia de los actos y conductas de los partidos, en cuanto a su financiamiento”.⁷²

Además de la aprobación de una ley que regule tiempos y topes de gastos de precampañas es necesario perfeccionar las regulaciones sobre los gastos de campaña privilegiando el financiamiento público sobre el privado de manera efectiva.

Las soluciones genéricas residen en el incremento de atribuciones de control y vigilancia de la autoridad electoral a los partidos y en la profundización de los niveles de transparencia de los actos y conductas de los mismos, en cuanto a su financiamiento.

⁷² Jaime Cárdenas Gracia, *Lecciones de los asuntos de PEMEX y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.

Estos vacíos legales y electorales han propiciado que candidatos y partidos, dentro del ámbito de su libertad como individuos, lleven a cabo actividades fuera de la ley.

En América Latina ha habido algunos escándalos por financiamiento ilegal, relacionados principalmente con el narcotráfico como son:⁷³

- a) El caso “drogas, mentiras y videos” en 1989 en Bolivia, mostraba imágenes que involucraban a miembros de los partidos políticos bolivianos más importantes. El candidato del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Jaime Paz Zamora fue acusado de recibir a su campaña cien mil dólares por parte líder del narcotráfico boliviano, Isaac Chavarría.
- b) El escándalo de 1994 en Colombia en el que se acusaba a Ernesto Samper, recién electo Presidente de la República, por haber financiado su campaña con dinero proveniente del narcotráfico.
- c) En Panamá el Presidente Pérez Balladares admitió que cincuenta mil dólares provenientes del narcotráfico habían ingresado a su campaña.
- d) En Venezuela se sentencia a varios años de prisión a William Fajardo (líder del Partido Social Demócrata) por su involucramiento en el narcofinanciamiento de las campañas regionales de 1989.

En México existen varios casos, sin embargo, más notorios y con mayor repercusión política han sido los casos de PEMEX y Amigos de Fox; el primero de carácter público y el segundo de carácter privado.

⁷³ Daniel Zovatto, “América Latina”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Op. Cit., p. 46-47.

Estos dos casos generaron polémica no solo al interior de la clase política sino también de la opinión pública, debido a dos aspectos:

- a) Las figuras centrales que habían cometido la irregularidad eran los principales partidos a nivel nacional y;
- b) Estos acontecimientos se dan a conocer cuando un partido de oposición gana el gobierno federal, que había estado presidido por el Partido Revolucionario Institucional por más de setenta años.

4.1 Caso “PEMEX”

Este caso comenzó con la presentación de la queja QCFRPSP 01/02 PRD vs. PRI, iniciada a partir de información previa aparecida en los medios de comunicación desde mediados de 2001 y posteriormente completada a principios de 2002.

La queja del PRD, apoyada por información periodística, sostenía el posible desvío de recursos públicos de la paraestatal PEMEX, vía el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) al Partido Revolucionario Institucional.

El once de abril de 2001, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, Rafael Ortiz Ruíz, interpuso un recurso de apelación en contra del acuerdo del seis de abril del 2001, relativo a las irregularidades encontradas en la revisión de los

informes de campaña presentados por los partidos políticos y coaliciones correspondientes al proceso electoral federal de dos mil.⁷⁴

En esta mismo documento el TEPJF señala que el partido político no sólo incumplió con la obligación que le impone el Reglamento de recibir los recursos en una cuenta CBCEN, de abrir una cuenta CBPEUM para manejar los gastos de la campaña presidencial y de separar ambos tipos de cuentas de cheques, sino que además, realizó 86 traspasos prohibidos por el Reglamento aplicable.⁷⁵

Con base en estas irregularidades el TEPJF impone las siguientes sanciones al Partido Revolucionario Institucional

1. La reducción del 1.30% de la ministración del Financiamiento Público que le corresponda al partido por concepto de Gasto Ordinario Permanente por un mes.
2. Una multa de tres mil setecientos diecisiete días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal equivalente a ciento cincuenta mil pesos, que deberá ser pagada ante la Dirección Ejecutiva de Administración.
3. La reducción del 0.73% de la ministración del Financiamiento Público que le corresponda al partido por concepto de Gasto Ordinario Permanente por un mes.

El 10 de diciembre de 2001 la Secretaría de la Función Pública (SFP) presentó la denuncia correspondiente ante la Procuraduría General de la República (PGR) y el 26 de febrero de 2002 la amplió, tras comprobar que PEMEX había

⁷⁴Recurso de apelación, expediente **SUP-RAP-015/2001** (PRI), México, Distrito Federal, 13 de julio de 2001, Resoluciones del Trife en www.ife.gob.mx.

⁷⁵ *Ibíd.* p. 11

incrementado la suma erogada al STPRM, hasta mil quinientos ochenta millones de pesos.

A fines también de 2001 la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) denuncia el presunto desvío de recursos públicos a la campaña del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República, mediante el préstamo por seiscientos cuarenta millones otorgado por Petróleos Mexicanos al Sindicato Petrolero (afiliado al PRI).⁷⁶

El 20 de enero del 2002 la Procuraduría General de la República inició una investigación sobre el presunto desvío de fondos de Pemex a la campaña del priísta Francisco Labastida Ochoa, en ella incluye al ex director de la paraestatal, Rogelio Montemayor, y al líder del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, Carlos Romero Deschamps.⁷⁷

Las bases para llevar a cabo el trabajo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE fueron las distintas averiguaciones previas abiertas en la Procuraduría General de la República.

El IFE acreditó los siguientes hechos.⁷⁸

- a) El convenio administrativos 9399, por medio del cual PEMEX otorgó un préstamo al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana por la cantidad de seiscientos cuarenta millones de pesos.

⁷⁶ Camilo Saavedra (comp.), “Documentos Oficiales”, *Foren (sic)*, no. 3, *Boletín Electrónico del Instituto de Investigaciones Sociales*, en www.unam.mx

⁷⁷ Guillermo Ortega, “Crónica de una crisis política”, *Crónica*, septiembre 29, 2002.

⁷⁸ Jaime Cárdenas Gracia, Op. Cit., p. 27

- b) El cheque emitido por PEMEX en favor del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana por seiscientos cuarenta millones de pesos.
- c) El recibo por seiscientos cuarenta millones de pesos, firmado por Carlos Romero Deschamps y Ricardo Aldana, dirigentes del Sindicato.
- d) El depósito del cheque de PEMEX en favor del Sindicato de Trabajadores Petroleros en Banorte por seiscientos cuarenta millones de pesos.
- e) El escrito de fecha 8 de junio de 2000, del secretario tesorero del (STPRM), Luis Ricardo Aldana Prieto, mediante el que autoriza la caja general del Banco Mercantil del Norte, a entregar a Elpidio López Melitón Antonio Cázares astro, Alonso Veraza López. Gerardo Trejo Mejía, Andrés Heredia Jiménez y Joel Hortiales Pacheco diversas cantidades de dinero del Sindicato del STPRM
- f) Ochenta y seis comprobantes de servicios de valores en tránsito del Grupo financiero Banorte a través de los cuales fueron entregados en efectivo diversas cantidades de dinero que suman un total de seiscientos cuarenta millones de pesos. De esa cantidad quinientos millones fueron entregados a las personas autorizadas por el Secretario del STPRM, en tanto que los ciento cuarenta millones restantes se dispusieron personalmente por el tesorero del STPRM.
- g) Las copias certificadas de catorce cheques que corresponden a la cuenta del Banco Mercantil del Norte cuyo titular es el STPRM.
- h) Los retiros tuvieron como origen la misma cuenta bancaria en la que se depositó el cheque por seiscientos cuarenta millones de pesos.

- i) Cinco de las personas autorizadas para realizar los retiros eran funcionarios del PRI, cuatro de ellos laboraban en la secretaria de administración y finanzas y el otro era el encargado de la coordinación administrativa de la secretaria de elecciones
- j) No existe documentación que pruebe que Andrés Heredia Jiménez hubiera laboraba en el PRI.
- k) Ninguno de los actores antes mencionados quedó aislado entre sí al momento de los retiros
- l) Los retiros se efectuaron entre 9 y 20 de Junio de 2000

A partir de lo anterior el IFE realizó los siguientes razonamientos⁷⁹

- a) El cobro de seiscientos cuarenta millones de pesos por un grupo de seis personas relacionadas entre si; el común denominador es la pertenencia al PRI
- b) El dinero se recibió en un breve plazo de tiempo en efectivo y de manera coordinada
- c) Estos y otros razonamientos, permitieron concluir a las autoridades que el dinero retirado ingresó al patrimonio del PRI

Para concluir con este caso el, el Consejo General convocó el 14 de marzo del 2003 a una sesión extraordinaria del Consejo General en donde se impuso una multa de **mil millones de pesos**, por no haber reportado el PRI ingresos a la autoridad electoral por un monto de quinientos millones de pesos.

⁷⁹ Íbid, p. 28

La principal polémica entre los magistrados electorales estribó en sí los hechos estaban claramente probados debido a la agilización de la investigación y del procedimiento.

La confrontación se centró en sí los recursos del STPRM habían ingresado al PRI

El caso PEMEX fue una investigación teñida de incidencia y presiones, por ejemplo, el PRI recusó a los miembros de Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas que había decidido dar vista al Ministerio Público con los hechos.

La rapidez del proceso influyó para que no quedaran acreditados los siguientes hechos: el desvío de los recursos públicos de petroleros mexicanos al PRI, las posibles violaciones a los topes de gastos de campaña, la relación del STPRM como una organización adherente al PRI, la violación a los topes por aportaciones de simpatizantes o las posibles aportaciones de simpatizantes no reportadas.

La Comisión de Fiscalización nunca sancionó por recursos provenientes de empresas u organismos públicos, si no *por ingresos no reportados a la autoridad electoral*.

La inexistencia de sanción por otros actos claramente fuera de la ley, se debió, a que se cerró la instrucción de manera apresurada y no se agotaron las líneas de investigación necesarias para acreditar o desvirtuar de manera plena las conductas señaladas.

Para Cárdenas Gracia, Consejero Electoral en este período, la norma violada es la prevista en el artículo 49, párrafo 11, inciso b, fracción III del COFIPE que se refiere a los límites autorizados en la ley para que las personas físicas o morales

puedan aportar a los partidos, cuyo monto no puede superar el 0,05% del monto total del financiamiento publico. Para el año 2000 dicha cantidad ascendía a setecientos cincuenta mil doscientos veintiocho.

Además, también se violó la norma contenida en el artículo 49, párrafo 11, inciso b, fracción del COFIPE relativa al límite de las aportaciones en dinero de los simpatizantes a los partidos, el cual para el año 2000 era de ciento cincuenta millones, cuarenta y cinco mil, seiscientos doce pesos.

Los mil millones de sanción obedecen a que el PRI no reportó en su informe anual correspondiente al año 2000 ingresos por un monto de quinientos millones de pesos.⁸⁰

TABLA 36. Informe de campaña 2000.

PARTIDO	Ingresos obtenidos	Ingresos auditados	% Monto revisado
Revolucionario Institucional	902 776 336.43	902 776 336.43	100
	Ingresos obtenidos	Ingresos auditados	% Monto revisado
	901 392 199.91	901 392 199.91	100

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes anuales y de campaña. En www.ife.org.mx

Con estos hechos podemos comprobar que los informes que se presentan ante el IFE no garantizan los verdaderos movimientos de ingresos y egresos que llevan a cabo los partidos, sobre todo en tiempos electorales.

⁸⁰ *Íbid*, p. 50.

Cárdenas Gracia afirma que no hubo pruebas ciertas y contundentes de la recepción de recursos por el PRI ya que se trataba de dinero que no dejó huella en los circuitos financieros bancarios y contables del partido.⁸¹

En mayo de 2005 el secretario de la Función Pública (SFP), Eduardo Romero Ramos, anunció que la investigación en torno al *Pemexgate* concluía con la aplicación de las siguientes sanciones económicas.

TABLA 37. Sanciones Económicas

CARGO	SANCIÓN ECONÓMICA (pesos)	INHABILITACIÓN
Ex director general (Rogelio Montemayor)	1 421 149 mil 746.08	20 años
Ex director corporativo de Finanzas	532 322 792.96	15 años
Ex director corporativo de Administración	532 322 792.96	15 años
Ex director corporativo de Administración	35 354 414	10 años
Ex subdirector corporativo de Relaciones laborales	321 149 746.08	10 años
Ex gerente corporativo de Control Presupuestal	Sin sanción económica	5 años
Total	2 842 299 492.16	-

Fuente: "Revive el Pemexgate", *Noticieros Televisa*, mayo 10, 2005 en www.esmas.com/noticierostelevisa

⁸¹ *Ibid*, p. 73

4.2 Caso “Amigos de Fox”

La asociación Amigos de Fox fue fundada el 16 de septiembre de 1998 por un grupo de guanajuatenses, encabezados por José Luis González. Esta asociación civil y Vicente Fox rebasaron al Partido Acción Nacional en las elecciones presidenciales del año 2000.

Una característica primordial de esta asociación fue la utilización de grandes cantidades de dinero destinadas a la campaña de Vicente fox para colocarlo en la Presidencia Nacional.

Este dinero no sólo provino del financiamiento público, sino en mayor medida del financiamiento privado procedente de grandes corporaciones nacionales e internacionales y por lo tanto de figuras relevantes del sector empresarial.

Formalmente, este caso tiene su origen en las quejas presentadas por Jesús Ortega de coalición Alianza por México y por el PRI el 14 de Junio del 2000, por presuntas irregularidades en la campaña de la coalición Alianza por el Cambio, como la obtención de recursos ilegales, transferencia y utilización ilegal de fondos en la campaña de Vicente Fox.

El 21 de junio de 2000 Enrique Jackson denunció ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el mecanismo de financiamiento paralelo de la campaña de Vicente Fox, mostrando copias de 60 cheques y registros de operaciones por un monto de 300 mil dólares.

El representante del PRI afirmó que hubo financiamiento proveniente del extranjero que se dirigió al Instituto Internacional de Finanzas de Puebla y de ahí se transfirió a sus filiales en León, Guanajuato y Monterrey.

De las filiales del IIF los recursos se transfirieron a las empresas de Lino Korrodi, de las cuentas de este se transfirieron recursos a la cuenta de Carlotta Robinson, ella los transfería por 3 vías distintas: a) a un fideicomiso de Bancomer a nombre del señor Rojas Magnon; b) diversas personas físicas que convierten en efectivo los cheques y; c) en otro caso a la cuenta bancaria amigos de Fox.⁸²

EL 18 de julio de 2000 la comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE notificó a la Alianza por el Cambio el inicio del procedimiento de que queja promovido por el PRI.⁸³

El tema quedó estancado hasta la conclusión del proceso electoral. El 29 de Noviembre del 2000 se pidió información a la Procuraduría General de la República sobre la denuncia que había presentado el PRI ante el Ministerio Público Federal, los intercambios continuaron hasta principio del 2001, sin embargo, la Comisión Bancaria y la Secretaría de Hacienda y Crédito publico negaron la información.

Para el 12 de Julio del 2001, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas determinó que no existían juicios o medios de impugnación que pudieran interponerse ante las respuestas de la SHyCP a los requerimientos formulados por el presidente del Consejo General.

Así, el 9 de agosto de 2001 el Consejo General decidió por mayoría de votos desechar todas las quejas; ante esta decisión el PRI y el PRD promovieron recursos de apelación⁸⁴

⁸² *Íbid*, p. 34

⁸³ Korrodi, Lino, *Me la jugué. El verdadero Amigo de Fox*, México, Grijalbo, 2003, p. 63.

⁸⁴ Mientras que la intención de Lino Korrodi, del PAN y de los consejeros miembros del Consejo General era acallar cualquier posicionamiento crítico y público ante los medios de comunicación, en Jaime Cárdenas Gracia, *Op. Cit.*, p. 51.

El PAN presenta un recurso de apelación en contra de la Resolución del Consejo General del IFE respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al ejercicio de 2000.

Las irregularidades consignadas del PAN encontradas en el Dictamen Consolidado son:

- a)** En el capítulo de Conclusiones Finales del Dictamen Consolidado se señalala multa que se le impone al PAN con monto total de \$215,666.37,
- b)** En el capítulo de Conclusiones Finales del Dictamen Consolidado se señala: El partido no comprobó, de acuerdo con los lineamientos establecidos, un monto total de \$41,360.00, registrado en el rubro Servicios Personales, subcuenta Reconocimientos por Actividades Políticas, correspondientes al monto excedente de recibos “REPAP” que superaron el límite de 400 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal por pagos hechos a una misma persona en el transcurso de un mes, permitido por los mismos lineamientos para ser comprobados mediante tal clase de recibos.
- c)** En el capítulo de Conclusiones Finales del Dictamen Consolidado se señala: El partido no comprobó ingresos por un monto de \$1'862,880.15 con documentación comprobatoria que reuniera los requisitos exigidos por los lineamientos aplicables, integrados de la siguiente manera:
 - 1. Aportaciones de militantes soportadas con recibos que carecen del Registro de Causantes y firma del aportante, por un monto de \$312,880.15.

2. Aportaciones de Simpatizantes en efectivo soportadas con documentación comprobatoria en copia fotostática, por un monto total de \$50,000.00.
3. Aportaciones de Simpatizantes en efectivo soportadas con documentación comprobatoria que carece del Registro Federal de Causantes, por un monto de \$1,500,000.00.

En el capítulo de Conclusiones Finales del Dictamen Consolidado se señala: De la revisión efectuada a la contabilidad del Partido Acción Nacional se determinó que existen diferencias entre la contabilidad agregada de los partidos que conformaron la Coalición Alianza por el Cambio y sus respectivos informes, en tanto que los partidos que integraron la Coalición Alianza por el Cambio presentan en sus respectivos informes anuales diferencias con respecto a los resultados de la revisión de los informes de campaña efectuada por esta autoridad.

Por estas razones, el TEPJF impone las siguientes sanciones a Acción Nacional:

- a) Una multa de **quinientos treinta y cuatro días de salarios mínimos** general vigente en el Distrito Federal, equivalente a \$21,566.64 (Veintiún mil quinientos sesenta y seis pesos
- b) Una multa de **ciento cincuenta y tres días de salarios mínimos** general vigente en el Distrito Federal, equivalente seis mil doscientos cuatro pesos.
- c) La reducción del **1.80% de las ministraciones del Financiamiento Público** que le corresponda al partido por concepto de Gasto Ordinario Permanente **durante un mes.**

d) Una multa de **un mil doscientos ochenta y tres días de salario mínimo** general vigente en el Distrito Federal, equivalente a Cincuenta y un mil setecientos cincuenta pesos.⁸⁵

Sin embargo, el único recurso que prosperó ante el TEPJF fue el del Diputado Jaime Vázquez Castillo del PRD presentado el 15 de agosto de 2001.

El 7 de mayo del 2002 el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación determinó la revocación de la resolución del 9 de agosto del año anterior y señaló que el Consejo General del IFE debería de remitir el expediente a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Las autoridades bancarias siguieron negando información por lo que el 9 de Septiembre del 2002 la autoridad electoral promueve un incidente para la ejecución de sentencia dando cuenta que la CNBV por conducto de su presidente se negaba a proporcionar información al IFE.

A finales de Junio del 2003 se determinó emplazar a los partidos de la Coalición Alianza por el Cambio, acción que implicaba, para la mayoría de los integrantes de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la imposibilidad de practicar nuevas investigaciones. La estrategia de defensa del pan y del PVEM fue diversa.

El PAN en su contestación negó la vinculación con el financiamiento paralelo de la asociación Amigos de FOX y con el fideicomiso para el desarrollo y la

⁸⁵ Recurso de apelación, expediente SUP-RAP-055/2001 (PAN), México, D. F., 25 de octubre de 2001, Resoluciones del Trife en www.ife.gob.mx,

democracia. Mientras que el PVEM consistía en negar la responsabilidad conjunta con el PAN en la coalición ⁸⁶

El Consejo General resolvió el caso en 10 de octubre del 2003; esta resolución sancionó al PAN por los siguientes conceptos y montos

TABLA 38. Multa impuesta el IFE al PAN

CONCEPTO	NORMAS VIOLADAS	PAN	PVEM	TOTAL
Aportaciones no reportadas y superación de límites individuales	Art. 49-A, párrafo 1, inciso a y b, fracciones III y IV del COFIPE	142 985 525.36	39 469 619.10	182 455 144.46
Origen: empresas	Art. 49, párrafo 2, inciso g del COFIPE	28 134 319.39	7 760 174.13	35 894 493.52
Origen: extranjero	Art. 49, párrafo 2, inciso f, del COFIPE	246 040.20	110 539.80	356 580.00
Origen: recursos provenientes del Senado de la República	Art. 49, párrafo 2, inciso a, del COFIPE	931 760.58	418 617.08	1 350 377.66
Origen: fuente no identificada	Art. 49, párrafo 3, del COFIPE	71 714 432.14	19 780 698.21	91 495 130.35
Violación al tope de gastos de la campañas presidencial	Art. 182-A, párrafo 1 del COFIPE	116 658 961.73	116 658 961.73	233 317 923.46
Empresas mexicanas de carácter mercantil: Grupo Alta Tecnología de Impresos al PAN	Art. 49, párrafo 2, inciso g, del COFIPE	200 000.00	0.00	200 000
Entrega tardía de recibos (PAN) de simpatizantes y militantes.	Art. 38, párrafo 1, inciso k, del COFIPE	100 000.00	0.00	100 000

⁸⁶ Jaime Cárdenas Gracia, Op. Cit., p. 54

TOTAL		360 971 039.40	184 198 610.05	545 169 649.45
--------------	--	-----------------------	-----------------------	-----------------------

Fuente: Jaime Cárdenas Gracia, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, 2004, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 56

Para Cárdenas Gracia los principales defectos de la investigación fueron:⁸⁷

a) No existió una investigación adecuada de los recursos del financiamiento paralelo provenientes del extranjero.

b) No existió una investigación adecuada de la participación de Vicente Fox, en los hechos relativos al financiamiento paralelo.

Aunque IFE a través de la Comisión de Fiscalización encontró el primer vínculo de Vicente Fox y la asociación civil Amigos de Fox.

Vicente Fox Quesada recibió el pago por honorarios por un monto de 345 mil pesos entre el 17 de diciembre de 1999 y el 3 de julio de 2000.

El 17 de diciembre de 1999, cuando Vicente Fox aún era precandidato, recibió de Amigos de Fox un pago de 18 mil 600 pesos por "honorarios de diciembre de 1999". De esa cantidad, 3 mil 600 pesos se destinaron a la retención del impuesto sobre la renta (ISR) y 15 mil fueron al bolsillo del beneficiario. El desembolso de esa cantidad se hizo con el cheque número 5916 de Bancomer. El 17 de enero de 2000, un día antes del registro de Vicente Fox Quesada como candidato presidencial de la Alianza por el Cambio, éste recibió de la cuenta de Bancomer 15 mil pesos

El 3 de julio de 2000, un día después de la elección presidencial, Fox Quesada recibió un pago por 300 mil pesos, cantidad a la que no se descontaron

⁸⁷ *Ibid*, p. 107

impuestos, porque se justificó en el ramo de "acreedores diversos" con el número 999 070⁸⁸

No sólo Vicente Fox participó en este sistema de financiamiento paralelo como candidato y militante, sino también actuaron otros panistas destacados, entre ellos:⁸⁹: Ramón Corral, Emilio Goicochea, Fernando Gonzáles Corona, Patricio Patrón, Ernesto Rufo, Marcelo de los Santos, Humberto Treviño Landois.

c) Deficiente investigación de la posible conexión entre el Instituto Internacional de Finanzas, el Senado y la empresa Medios Masivos Mexicanos.

Luis Ernesto Derbez⁹⁰ y el Instituto Internacional de Finanzas fueron los principales ejes de las triangulaciones bancarias realizadas desde el extranjero para llevar recursos a la campaña.

El homólogo de Derbez fue Miguel Hakim,⁹¹ quién dirigía el Instituto Internacional de Finanzas en Puebla, creación encomendada por Derbez y fundada en 24 de junio de 1998.

Los recursos se manejaron a través de bancos e instituciones que llevaron a cabo las siguientes operaciones como: Casa de Cambio de Puebla, Ixe, K Beta, Bancomer, Grupo Alta Tecnología en Impresos, K Beta, ST and K de México.

⁸⁸ Roberto Garduño, "Descubrió el IFE que entre diciembre de 1999 y julio de 2000 recibió 345 mil pesos Amigos de Fox transfirió dinero a Fox Quesada como "pago de honorarios", *la jornada*, 10 octubre, 2003

⁸⁹ Antonio, Jáquez, "Korrodi se decide y salpica", *Proceso*, 1370, febrero, 2003:13

⁹⁰ En 1983 Derbez ingresó al Banco Mundial, siendo economista en la división del Pacífico (1983-1986); en el Departamento de México y Centroamérica (1986-1989); como jefe de división en economía y finanzas del Departamento Técnico Africano (1989-1992); de las operaciones el campo; finanzas e industrias para la India, Nepal y Bután (1994-1997). Sus oficinas del Instituto Internacional de Finanzas IIF en León, Guanajuato, fueron el "war room" de los foxistas entre 1998 y 1999, pues ahí se reunían Martha Sahagún, Sojo y Carlos Flores. En José Gil Olmos, "Los legionarios de Fox", *Proceso*, 1336, junio, 2002.

⁹¹ Hakim ocupa un cargo a nivel federal: Subsecretario de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sus lazos con Derbez se habían fortalecido desde que fueron consultores externos del Banco Mundial de proyectos financieros y fiscales para diversos países y en el Banco Interamericano de Desarrollo.

Por Ixe 10 cheques suscritos por Valeria Korrodi por 8 mil 500 dólares, salidos de su cuenta en Bank of the West y fechado el 4 de abril de 2000. Robinson expidió 3 cheques de Ixe por 300 mil pesos a favor de TV Azteca.

Hubo un cheque al portador por casi 315 mil pesos y otro a nombre de Korrodi y su hija Karla y a Martín Huerta y Padilla García. En el estado de cuenta de Bancomer figura Antonio Elosúa Mugerza como beneficiario de un cheque de 70 mil pesos.

Los cargos a la cuenta de Bital incluyen montos a Carlota Robinson Kauachi y Ramón Martín Huerta. Salieron 17 cheques de caja, que compró a favor de Pablo Hurtado Robledo. Otros 11 cheques por un total de 250 mil pesos a favor de Padilla García, éste entregó en cinco cheques a uno de los auxiliares de campaña en Guanajuato, Alberto Campos Campos.

Entre los beneficiarios que no se conocían de la cuenta de Bital sobresalen: V. M. Medios S. A. de C. V. (3 millones 700 mil), Medios Masivos Mexicanos (200 mil), Genaro Baca Madrid (1 millón), Claudia Narváez Provencio (975 mil), Edgar Cruz López (100 mil).

De la cuenta K Beta se re canalizaron 3 millones 259 mil pesos al Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia que presidía Rojas Magnon (administrador de Los Pinos durante algunos meses durante el gobierno de Fox). De Bital salieron también 110 mil pesos al “El Cerrito”

a) Deficiente investigación de la empresa belga *Dehydration Technologies Belgium*.

b) Deficiente investigación sobre los recursos no identificados.

Entre otros los de los empresarios como Carlos Slim Helú, quien el 2 de mayo de 2000 giró un cheque por casi 19 millones de pesos, Roberto Servitije, Ricardo Salinas Pliego, Alberto Bailleres, Eugenio Garza, Juan Sánchez Navarro, Roberto González y quién el 2 de mayo de 2000 giró un cheque por casi 19 millones de pesos y Lorenzo Zambrano (Cemex) quien donó 14 millones de pesos en dos remesas, en marzo y octubre de 1999 cuando Foz aún estaba en precampaña.

También hubo una Deficiente investigación de de la transferencia de ochenta y cinco mil dólares de Valeria Korrodi Ordaz a Carlota Robinson y los siete millones de gastos personales de Carlota Robinson.

Contrario al criterio asumido por la mayoría de la Comisión de adoptar una interpretación amplia y no restringida que toma como fecha de partida de las pesquisas el 12 de septiembre de 1999 y concluye el 31 de diciembre de 2000, en el rubro relativo a gastos de campaña la temporalidad comprende del 19 de enero de 2000 al 31 de diciembre del mismo año.⁹²

El 12 de septiembre de 1999 Vicente Fox era el candidato del PAN y desde esa fecha se empezaron a realizar gastos para la campañas de un candidato a la Presidencia de la República.

PEMEX y Amigos de Fox tuvieron varios procedimientos en material penal, electoral y administrativa, así como una extradición (en contra de Rogelio Montemayor, entonces Director General de PEMEX) y uno de desafuero (en contra de dos dirigentes del STPRM, ambos legisladores), sin embargo, la polémica se desarrolló principalmente en el ámbito político

⁹² Cárdenas Gracia, Op. Cit., p. 115

El clímax de estos casos se da durante el gobierno de Vicente Fox, quien se vio envuelto en una paradoja de exigir transparencia al PRI y al mismo tiempo, justificar el sistema de financiamiento paralelo de la asociación civil.

En ambos casos, quedaron huecos en la fiscalización debido a que no se pudo comprobar el sistema de financiamiento irregular: por un lado, las limitantes del IFE para solicitar informes financieros a la CNBV y a la SHCP; y por el otro, la falta de documentos que pudieran acreditar que el dinero que había erogado el sindicato de PEMEX entró al Revolucionario Institucional.

El problema de la fiscalización es que no puede controlar ni comprobar movimientos que tiene la intención de ser ilegales. Como afirma Ricardo Becerra, los comprobantes no existieron precisamente porque se trató de un gasto ilegal que buscaba no dejar rastro.⁹³

Otro argumento, que sigue la misma lógica, pero con el caso PEMEX, es que “no existió un recibo, que pruebe que los 500 millones de pesos hubieran ingresado a las finanzas del PRI y es que no hay un registro contable de ello, no fueron detectados en la revisión de los gastos de campaña del año 2000 y tampoco fueron encontrados por un perito contable que el propio partido contrató. Fueron ocultados. Todo eso es natural y propio del ilícito cometido, pues por definición, cualquier actividad ilegal se hace con la intención de no dejar rastro alguno”.⁹⁴

⁹³ Ricardo Becerra, “El tribunal electoral y el futuro de la fiscalización”, *Crónica*, mayo 12, 2003

⁹⁴ Ezequiel González Matus “Pemexgate, el debate de fondo”, *Milenio*, Marzo 19, 2003

Cárdenas Gracia hace una revisión de las lagunas en las leyes electorales sobre todo en el tema de fiscalización, encontrando que:⁹⁵

- a) La revisión tradicional a los partidos y agrupaciones políticas prevista en el artículo 49-A del COFIPE, tanto a los informes anuales como a los de campaña sobre el origen y monto de los ingresos y gasto de los partidos y agrupaciones, no proporciona la verdad histórica sobre el financiamiento. La revisión a estos informes es un instrumento limitado, que tiene como mérito obligar a los partidos con un orden contable y financiero y a que respeten ciertas reglas de racionalidad administrativa. No es la herramienta que sirve para tener una idea clara, precisa y completa sobre el origen y destino de los recursos.

A través de la revisión de los informes se ha podido realizar una política preventiva importante que ha servido para que algunos partidos mejoren sus prácticas administrativas y contables y cumplan las disposiciones administrativas de la autoridad.

La vía para las más importantes revisiones está en las quejas de otros partidos, las denuncias de particulares o anónimas y las gestiones oficiosas de la autoridad.⁹⁶

Otro elemento importante es el momento de divulgación de los informe, en México se decidió que se difundiera hasta que terminara la revisión de la autoridad,

⁹⁵ Íbid, p. 133

⁹⁶ Íbid, p. 134.

hasta que se emitiera el dictamen y resolución correspondiente. Según Cárdenas lo mayor hubiera sido difundir los informes al presentarse ante la autoridad.

Sobre estos informes no hay un esfuerzo por diseccionar la información, analizarla desde diferentes ángulos para presentarlos a los ciudadanos en general.

- b) Uno de los mecanismos más poderosos para la fiscalización consiste en la vía de las denuncias y quejas ante la autoridad electoral.
- c) La exhaustividad además de ser un principio constitucional consagrado en el artículo 17 de la norma fundamental, es un elemento clave en cualquier investigación y procedimiento si se quiere conocer la verdad. Las investigaciones de PEMEX y Amigos no fueron exhaustivas. Debe investigarse aquello que permita a la autoridad conocer de manera plena la verdad sobre los hechos sometidos a su potestad.
- d) No es un secreto para nadie que los medios de comunicación electrónica tienen cada vez un papel más destacado en la democracia y en las campañas. En los últimos procesos electorales casi el 60% del financiamiento de los partidos se destina a la compra de tiempos en radio y TV.
- e) Los elementos o criterios para sancionar no pueden ser automáticos. No sólo debe descansarse en los montos, sino también es necesario acudir al grado de culpa o dolo, el beneficio de los partidos, el poder financiero de cada uno de ellos, el origen de los recursos, el carácter sistemática de la violación, la posible relación con otras violaciones a la ley, el tipo de elección en juego, el uso de precedentes, la existencia o no de interpósitas personas.
- f) PEMEX y Amigos de Fox ilustran la deficiencia punitiva del sistema mexicano; las multas a los partidos o lo suspensión de sus prerrogativas no son

suficientes porque al final esas sanciones económicas se cubren en cómodos plazos con recursos del financiamiento público, es decir, e los contribuyentes. Al conjunto de sanciones habría que incorporar otras que tengan un impacto decididamente electoral, como:

1. La nulidad de la elección perspectiva
2. La revocación en el cargo del candidato
3. La suspensión temporal o definitiva de una candidatura.

Las sanciones que tienen un costo político son las más temidas. El abanico de responsabilidades no puede tener el carácter que hasta hoy ha poseído; es una invitación a seguir violando la ley.

Cárdenas asevera que si se desea que las normas electorales en material de financiamiento se cumplan, el costo por su afectación debe ser elevado. Ese costo no sólo debe pagarlo la organización política, deben sufragarlo de diversas maneras, los candidatos, los dirigentes y los particulares, que son lo que por acción u omisión infringen directamente las normas⁹⁷.

4.3 Conclusión del Capítulo

La lucha por el poder político, la voracidad de los aspirantes y la precaria regulación en materia de campañas y precampañas en México condujo a varios actores políticos a llevar acabo acciones fuera de la ley.

⁹⁷ Ibid, p. 166.

Los casos notorios y con mayor repercusión política en México, han sido PEMEX y Amigos de Fox; el primero de carácter público y el segundo de carácter privado.

Las figuras centrales que habían cometido la irregularidad eran los principales partidos a nivel nacional y además, uno de ellos era del partido opositor que derrumbó al priísmo.

PEMEX erogó una suma al STPRP de mil quinientos ochenta millones de pesos, sin embargo el Consejo General solo impuso una multa de **mil millones de pesos**, por no haber reportado el PRI ingresos a la autoridad electoral por un monto de quinientos millones de pesos.

El IFE no pudo fiscalizar las siguientes actividades: que el PRI efectivamente recibió dinero del PEMEX, las posibles violaciones a los topes de gastos de campaña, la relación del STPRM como una organización adherente al PRI, la violación a los topes por aportaciones de simpatizantes o las posibles aportaciones de simpatizantes no reportadas.

Por su parte Amigos de Fox utilizó grandes cantidades de dinero que provino no sólo del financiamiento público, sino en mayor medida del financiamiento privado procedente de grandes corporaciones nacionales e internacionales y figuras relevantes del sector empresarial.

Después de que la Comisión de Fiscalización decide dar por concluido el caso, el TEPJF determinó la revocación de la resolución del 9 de agosto del año anterior y señaló que el Consejo General del IFE debería de remitir el expediente a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Amigos de Fox fue un caso complicado al interior de la Comisión por varias razones, entre ellas la investigación al propio Presidente de la República, la utilización de un sistema de financiamiento de triangulación en donde se involucraron empresas extranjeras y ciudadanos, sin la posibilidad de acceder a sus documentos y la negación de otorgar información por parte de la CNBV y la SHCP.

El 10 de octubre de 2003 el IFE impuso una sanción a Alianza por el Cambio de **quinientos cuarenta y cinco millones, ciento sesenta y nueve mil, seiscientos cuarenta y nueve pesos**, y al PAN de trescientos sesenta millones novecientos setenta y un mil treinta y nueve pesos, una tercera parte de la multa impuesta al PRI por el caso PEMEX.

Estos dos casos evidenciaron la falta de eficacia y eficiencia del IFE; dejaron entrever que todo el aparato formal construido para regular las finanzas de los partidos es ineficaz y difícil de poner en práctica.

Quedo claro que los informes no muestran la realidad de los movimientos, como los ingresos y egresos reales que manejan los partidos durante las actividades permanentes y/o electorales.

Además, las sanciones económicas siempre terminan siendo solventadas por los partidos en pagos; por lo que es necesario que existan sanciones políticas para que se ponga un alto a estas actividades ilícitas.

Teniendo como premisa estos antecedentes y ante la falta de regulación sobre estos temas, es posible que las elecciones de 2006 no escapen a algún escándalo que tenga que ver con dinero y campañas políticas.

CONCLUSIONES

El financiamiento a los partidos políticos se ha convertido en un tema fundamental en las democracias en consolidación, entre otras razones por el crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes.

El tipo de financiamiento que predomina, tanto en América Latina como Canadá, es el mixto. En la primera región la mayor parte de países establecen prohibiciones a algún tipo de contribución privada y límites al monto de las contribuciones privadas, por ejemplo en nuestro país.

En Europa existe tanto financiamiento público directo e indirecto, aunque en menor medida el segundo, y en algunos casos las subvenciones económicas sólo se otorgan en procesos electorales.

En casi todos los países existe un órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, en la mayoría de los casos, esta tarea la llevan a cabo los organismos electorales.

Los períodos tan largos de campañas y precampañas en la región latinoamericana son la razón principal de los gastos excesivos; mientras que en Europa los gastos son menores, entre otras cosas, debido al mínimo tiempo de actividades electorales.

La reducción de los tiempos de campañas y el establecimiento de límites a los montos de dinero son fundamentales, no sólo para salud democrática, sino para la vida partidaria y el equilibrio de la competencia electoral.

México se caracteriza por tener tiempos de campañas muy largos, esto propicia el alargamiento de las actividades proselitistas y por ende, el despliegue de grandes cantidades de dinero para cubrir espacios en televisión, radio y otros medios de propaganda.

El esquema actual de financiamiento es producto de una serie de reformas en nuestro país. A partir de 1963 se llevaron a cabo reformas electorales planteadas a nivel constitucional y en códigos de naturaleza electoral.

Posterior a esta reforma, hubo una serie de modificaciones, en 1977, 1986 y 1990, sobre prerrogativas y órganos fiscalizadores.

Es hasta 1993 cuando se aborda el tema del financiamiento privado en sus diversas vertientes: financiamiento por la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento, y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Llevamos 10 años sin reformular o plantear una nueva legislación, ya que por ejemplo, no se cuenta con una regulación federal de tiempos y límites a gastos en precampañas.

Diversos Estados de México han regulado este tópico, sin embargo, las precampañas van desde un mes hasta seis meses antes de hacerse públicas las convocatorias. Es decir, se están repitiendo los mismos patrones de vacíos legales.

Aún con estos avances, en el nivel federal, el IFE no tiene incidencia ni la posibilidad de vigilar los tiempos y los gastos de las precampañas y pre-

precampañas políticas. La precaria legislación ha sido el resultado de la falta de voluntad por parte de los actores políticos.

Este contexto genera que los partidos políticos y los candidatos, tanto aquellos que reciben financiamiento público como los que no, opten por recibir dinero de fuentes no aprobadas por las legislaciones.

Tenemos que entender que si el Estado mexicano financia a los partidos políticos, no sólo en actividades ordinarias sino también para gastos de campaña, se deben instrumentar medidas de control, supervisión y castigo que puedan poner altos al sistema de financiamiento privado.

Sería dañino para los alcances democráticos mexicanos, que el sistema de partidos se convirtiera en un reflejo de lo que son los partidos en Estados Unidos, en donde se compite con dinero y no con ideas, alternativas o propuestas

Aunque en la opinión pública e incluso en los medios académicos, vean este problema como un ciclo interminable y difícil de solucionar, es posible replantear propuestas que abarquen desde la legislación hasta el comportamiento de los actores políticos, transformando ese clima de resistencia y apatía a uno de voluntad política para solucionar este problema.

Si no trabajamos sobre este tema, no sólo se verá dañado el sistema político mexicano sino en buena medida la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Lo primordial es eliminar la falsa premisa de que si no se establecen reglas específicas en etapas previas al registro de los candidatos es posible llevar a cabo cualquier actividad porque en dado caso, no se está violando ninguna norma o ley.

Es necesario diseñar mecanismos para la vigilancia y el control de los informes presentados por partidos y precandidatos, ya que estos no garantizan que

realmente se incluyan los ingresos y egresos reales, ni mucho menos quienes son los individuos aportantes en las campañas políticas.

En cada elección mexicana, los partidos políticos se acercan más al esquema norteamericano donde la mercadotecnia electoral, los sondeos y los asesores de imagen predominan.

El sistema de partidos mexicano se ha visto en la necesidad de buscar por todos lados dinero que pueda canalizarse a las campañas políticas, el peligro está cuando estas fuentes de financiamiento provienen del narcotráfico, de corporaciones o cualquier fuente no aprobada por la ley.

A estos problemas, propongo como solución:

- e) Reducir los tiempos de campañas y eliminar las actividades proselitistas fuera del propio partido durante las precampañas.**
- f) Que la campaña se realice únicamente con recursos otorgados por el Estado.**
- g) Que los medios de comunicación no puedan promocionar a los precandidatos y que tengan límites para promocionar a los candidatos.**
- h) Que el IFE y la Comisión de Fiszcalización asuman su carácter autónomo al vigilar, supervisar y controlar los ingresos y egresos de los partidos.**

BIBLIOGRAFÍA

- Alcocer, Jorge, *Dinero y poder*, México, Nuevo Horizonte-CEPNA, 1993.
- Andrade Eduardo, *Deficiencias del Sistema Electoral Norteamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, pp. 159.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldemberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005, pp. 590.
- Bobbio, Norberto, et. al., *Diccionario de política*, México, Siglo Veintiuno Editores, 13 a. edición, 2002.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, pp. 190.
- Castillo Vera, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, España, 1985.
- Castillo Vera, Pilar del (Ed.), Zovatto G., Daniel (Coed.), *La financiación de la política en Iberoamerica*, San José, Costa Rica, Instituto interamericano de Derechos Humanos, 1998, pp. 621.
- Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, et. al., *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE, 2003
- De Andrea Sánchez, José Francisco, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pp.346.

- Dieten Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, México, CFE-IFE, 1998.
- Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, México, FCE, 1992, pp. 461.
- Korrodi, Lino, *Me la jugué. El verdadero Amigo de Fox*, México, Grijalbo, 2003, pp.232.
- Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid, Alianza Editorial, 1987, pp.414.
- Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México, 1997, IFE, pp. 52.
- *Las reglas del dinero: análisis comparado de los regímenes de financiamiento de los partidos políticos en México*, México, IFE, 2003, pp.127.

HEMEROGRAFÍA.

- Arvizu Juan y Alberto Morales, “Se cifra en más de mil millones de pesos el gasto en precampañas”, *El universal*, enero 24, 2006.
- Becerra, Ricardo, “El tribunal electoral y el futuro de la fiscalización”, *Crónica*, mayo 12, 2003.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, “La regulación de las precampañas en México”. Ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional y I Congreso Internacional de Estudios Electorales, Querétaro, Octubre de 2005.
- Canal y Soto, Diego, “La democracia simulada, danza de los millones en las campañas”, *Gente Sur*.

- Coordinación Nacional de Comunicación Social, “Por primera vez fiscaliza el IFE precampañas presidenciales”, *IFE*, marzo 15, 2006.
- De Andrea Sánchez, Francisco, “Las lagunas jurídicas en materia de financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda”, XII Congreso Interamericano de Derecho Constitucional, Biblioteca Jurídica Virtual.
- Elizondo Gasperín, María Macarita, “Precampañas y campañas electorales. Un análisis en conjunto”, Biblioteca Jurídica Virtual.
- “Iniciativa de reforma a Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, núm. 1631, noviembre 22, 2004.
- “Iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de precampañas”, *Gaceta Parlamentaria*, año 2005, núm. 124, octubre 4, Tercer año de ejercicio, Primer Período Ordinario.
- Garduño, Roberto, “Descubrió el IFE que entre diciembre de 1999 y julio de 2000 recibió 345 mil pesos. Amigos de Fox transfirió dinero a Fox Quesada como pago de honorarios”, *La Jornada*, 10 octubre, 2003
- Garza, Javier, “Llegó la hora de evaluar la democracia de Estados Unidos”, *Diario Monitor*, Primera A18, septiembre 18, 2004.
- Gil Olmos, José, “Los legionarios de Fox”, *Proceso*, 1336, junio, 2002.
- González Matus, Ezequiel “Pemexgate, el debate de fondo”, *Milenio*, Marzo 19, 2003.

- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales”, *Dinero y Democracia*, serie núm. 6, Cultura de la Rendición de Cuentas.
- Jáquez, Antonio, “Korrodi se decide y salpica”, *Proceso*, 1370, febrero, 2003:13
- Murayama, Ciro, “Dinero, medios y elecciones”, *Nexos*, julio, 2005.
- Ortega, Guillermo “Crónica de una crisis política”, *Crónica*, septiembre 29, 2002
- Rabasa, Emilio, “El artículo 41 constitucional”, *Boletín de Derecho Comparado, Revista Jurídica*, Biblioteca Jurídica Virtual, num. 53.
- Saavedra, Camilo (comp.), “Documentos Oficiales”, *Foren (sic)*, no. 3, *Boletín Electrónico del Instituto de Investigaciones Sociales*.
- Serrano, Pascual, “Dinero para conseguir votos, ausencia del derecho a votar, abstención y corrupción electoral de Estados Unidos”, junio 14, 2004.
- Suárez Dávila, Catalina, “Regulación de precampañas”, julio 2005, H. Congreso del Estado de Colima.
- Valadés, Diego, “Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes”, Biblioteca Jurídica Virtual.
- Woldemberg, José, “Dinero y política”, *Nexos*, mayo, 2002: 15-19.
- “Revive el Pemexgate”, *Noticieros Televisa*, mayo 10, 2005

REGLAMENTOS Y LEYES

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

- Reglamento de Fiscalización del IFE
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

- Recurso de apelación, expediente SUP-RAP-055/2001 (PAN), México, D. F., 25 de octubre de 2001, Resoluciones del TEPJF.
- Recurso de apelación, expediente **SUP-RAP-015/2001** (PRI), México, Distrito Federal, 13 de julio del 2001, Resoluciones del TEPJF.

TESIS

- Serrato Castañeda, Magdalena, Financiamiento y partidos políticos, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, 1995, pp.180.

PÁGINAS WEB

- www.bibliojuridicas.unam.mx
- www.canaldelcongreso.gob.mx
- www.eluniversal.com.mx
- www.gente-sur.com.mx
- www.ife.org.mx
- WWW.pascualserrano.net
- www.senado.gob.mx
- www.eluniversal.com.mx
- www.unam.mx
- www.esmas.com/noticierostelevisa

