

PARTE III  
EL MARCO TEÓRICO GENERAL:  
TEMAS NOVEDOSOS EN EL ESTUDIO  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Capítulo undécimo. El financiamiento de los partidos políticos . . .	223
I. Introducción . . . . .	223
1. La teoría general de los partidos políticos, el financiamiento de los partidos y su regulación jurídica . . . .	226
2. Las características esenciales de un régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos “ideal” y la teoría general de los partidos políticos . . . . .	229
3. Relación entre el financiamiento de los partidos políticos y su organización . . . . .	230
II. Las fuentes “sospechosas” tradicionales del financiamiento de los partidos . . . . .	233
1. Concepto . . . . .	233
2. Las cuotas obligatorias de los trabajadores al servicio del Estado . . . . .	234
3. Las cuotas de legisladores y miembros a su propio partido . . . . .	234
4. El soborno o cohecho . . . . .	235
5. Las contribuciones de la delincuencia organizada . . .	235
III. El régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos y las actividades políticas . . . . .	238
1. Los grandes problemas sociales y políticos que justifican la regulación del financiamiento de los partidos y sus controles . . . . .	239
2. Los principales rubros temáticos de la regulación jurídica . . . . .	240
3. La presentación periódica de informes contables sobre las finanzas partidarias y su divulgación . . . . .	242
4. Los límites a las contribuciones a candidatos, partidos o entidades parapartidarias . . . . .	245

5. “Techos” sobre gastos de partidos y de campañas . . .	245
6. La aplicación de la legislación en materia de financiamiento de partidos y actividades políticas . . . . .	247
IV. El financiamiento público de las actividades políticas . . .	248
1. Causas de la adopción del financiamiento público . . .	249
2. Las ventajas del establecimiento del financiamiento público de los partidos y las actividades políticas . . . . .	251
3. Categorías contemporáneas fundamentales del financiamiento público . . . . .	252
4. Consecuencias de los controles y sistemas de financiamiento . . . . .	258
V. El origen y la evolución del actual sistema de financiamiento de partidos y actividades políticas de los Estados Unidos de América desde 1971 hasta 2002 . . . . .	262
1. Consideraciones generales . . . . .	262
2. 1971: el <i>Federal Election Campaign Act</i> (FECA) . . .	264
3. 1974: la legislación surgida del escándalo de <i>Watergate</i> . . . . .	264
4. El activismo de la Suprema Corte estadounidense en materia electoral y el caso de <i>Buckley vs. Valeo</i> de 1976 .	266
5. 1978 a 1990: el subterfugio del uso y abuso del “dinero suave” . . . . .	267
6. 1991: el primer intento de regulación y contención del abuso del “dinero suave” . . . . .	268
7. 1996: el caso de <i>Colorado Republican Federal Campaign Committee vs. Federal Election Commission</i> y el clímax del abuso del “dinero suave” . . . . .	268
8. 2001-2002: el escándalo político-financiero de Enron y la Ley H. R. 2356 de marzo de 2002 . . . . .	269

PARTE III

EL MARCO TEÓRICO GENERAL:  
TEMAS NOVEDOSOS EN EL ESTUDIO  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

## CAPÍTULO UNDÉCIMO

### EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### I. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo, se harán una serie de consideraciones esenciales sobre el financiamiento de los partidos políticos —privado y público— tema medular de la presente obra cuyo fin es contextualizar la materia en el ámbito histórico, social, político, económico y jurídico generales en que se presenta el fenómeno. La importancia y la novedad del tema, como ya lo hemos señalado a lo largo de estas páginas, agudizan la necesidad de su ubicación conceptual y estructural.

Ahora bien, a diferencia de los 10 capítulos precedentes, en que se revelaron las variadas y a veces inesperadas y poco estudiadas interconexiones entre el *tema-eje* de esta obra —el financiamiento de los partidos— y los temas clásicos de la teoría de los partidos políticos, aquí abordaremos a la *financiación de los partidos políticos, pero ya como objeto directo de análisis*, refiriéndonos sistemáticamente a los grandes rubros del tema y destacando las inevitables referencias cruzadas a muchos de los temas estudiados en los 10 capítulos previos, tales como la génesis de los partidos políticos, su organización, sus miembros, líderes, dirigentes y candidatos; sus plataformas políticas y programas, y, finalmente, su teoría general.

Debemos señalar de inmediato que el tema del financiamiento de los partidos políticos es —bajo nuestro punto de vista— uno de los tópicos más importantes, sino el más significativo, dentro del derecho partidario y electoral contemporáneo. La presencia, el uso y el abuso del “dinero” en la política es un tema tan viejo como la humanidad misma. En este sentido, el fenómeno social, político y económico que implica el financiamiento de los partidos políticos, no es pues un dato nuevo, lo que sí es relativamente nuevo, es el estudio científico y la regulación jurídica del fenómeno. Para ser más precisos, los primeros intentos de regulación

jurídica del financiamiento de los partidos se pueden rastrear a finales del siglo XIX en Inglaterra con leyes que buscaban regular y controlar actividades o prácticas corruptas en el escenario político-electoral. Por otro lado, en los Estados Unidos de América, también desde principios del siglo XX, en 1907, se legisló para frenar la influencia de los grandes conglomerados económicos en la política. Sin embargo, en ambos casos la legislación elaborada resultó ser ineficaz ante una realidad política harto huidiza y compleja, lo que dio como resultado su nula, o en el mejor de los casos, deficiente observancia, situación que aún en pleno año 2002, prevalece en la gran mayoría de los países del mundo, y que el caso de los Estados Unidos América sigue en “proceso de perfeccionamiento” —por ello incluimos en el apartado V y último del presente capítulo una referencia a los aspectos e impactos inmediatos más destacados de la última reforma legislativa<sup>1</sup> en materia de financiamiento de partidos y de campañas políticas en dicho país, aprobada por 60 votos a 40 en el Senado norteamericano el 21 de marzo de 2002,<sup>2</sup> firmada por George W. Bush, el 27 de marzo de 2002,<sup>3</sup> y que entrará en efecto después de las elecciones legislativas norteamericanas a celebrarse en noviembre de 2002, tras 28 años de conservar en lo fundamental un sistema de financiamiento de partidos y de campañas electorales altamente polémico y pletórico de lagunas e imperfecciones jurídicas— y así evitar politizar excesiva y fácilmente las controversias, o diferendos en la materia.

Ahora bien, cabe destacar que los primeros antecedentes legislativos instrumentados para regular el fenómeno del financiamiento de actividades políticas, tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos de América, que, en realidad, nunca fueron observados, pero tampoco fueron abrogados, constituyendo el inicio primitivo y rudimentario de la regulación jurídica del fenómeno del financiamiento de los partidos políticos, y se consigna como un antecedente, aunque no llega a configurar un cuerpo normativo elaborado científicamente sobre la base de una teoría general de los partidos, como la descrita en el capítulo noveno, de esta obra, y que permita contar con un marco legislativo sobre el financia-

1 “Bipartisan Campaign Reform Act of 2002”, conocida en el lenguaje formal legislativo secuencial como H. R. 2356, en “Bush Campaign Finance Text”, nota del *New York Times*, colocada en <http://www.nytimes.com>.

2 “Campaign Finance Bill Wins Final Approval in Congress”, nota de Alison Mitchell, en el *New York Times*, colocada en <http://www.nytimes.com/2002/>.

3 *Ibidem*, *supra* nota 1.

miento de partidos que se caracterice por ser coherente, equitativo y eficiente.

Para poder apreciar la “novedad” del tema del financiamiento de los partidos políticos, basta con recordar que el tema mismo de la regulación jurídica general de los partidos políticos en el mundo es también un tema de muy reciente aparición legislativa debido a múltiples razones teóricas, estructurales, y hasta de cierto “rechazo profesional” de constitucionalistas en el mundo entero.

De lo anteriormente expuesto, se desprende la novedad del tema del financiamiento que, como subtema del también relativamente nuevo derecho de los partidos políticos, es quizá el tópico menos explorado del campo junto con el de la participación de los partidos en los medios masivos de comunicación, otro tema de “nuestro tiempo” que se analizará en el capítulo duodécimo, y, que, dicho sea de paso, explica también el porqué en países en estado de “consolidación democrática”, como México, los propios integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han tenido que “hacer camino al andar” en muchas de sus resoluciones y sentencias tratándose de controversias electorales en que se suscitan hechos y se deben valorar fenómenos políticos electorales insólitos en México, y sobre los cuales existe un muy magro cuerpo de teoría, análisis y antecedentes de fractura nacional; bajo este espectro de fenómenos inéditos, se incluyen los casos de financiamiento de campañas presidenciales que han suscitado polémicas en los procesos de 1994, y muy especialmente en los comicios de julio del 2000, cuando el PRI y el PRD,<sup>4</sup> por un lado, buscaron al principio investigar los fondos de la campaña presidencial de Vicente Fox, y posteriormente el PRD, el propio PAN y el gobierno emanado de este último, investigan el supuesto uso de fondos de Pemex en la campaña del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Francisco Labastida Ochoa.<sup>5</sup> Cabe destacar que en los últimos episodios de las citadas controversias sobre los citados financiamientos de Fox, y el supuesto desvío de fondos

4 “Critica PRI actuación de IFE”, nota de Jorge Arturo Hidalgo, publicado en [www.reforma.com](http://www.reforma.com), el 19 de agosto de 2001.

5 “Pediremos datos del presunto desvío: IFE”, nota de Lilia Saúl Rodríguez y Jorge Octavio Ochoa, en *El Universal en línea*, el 22 de enero de 2002, sección Nación, p. 4; “Exige PRD investigar el posible desvío en Pemex”, nota de Lilia Saúl Rodríguez y Jorge Terán, en *El Universal en línea*, 22 de enero de 2002, sección Nación, p. 5.

de Pemex, el 7 de mayo de 2002, la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió instruir al IFE para reabrir la investigación de los *supuestos* recursos extranjeros que recibió Vicente Fox Quesada para su campaña presidencial en 2000,<sup>6</sup> de hecho, ampliando las facultades del Consejo General del propio IFE para

transparentar los recursos públicos asignados a los partidos, al otorgar al máximo órgano electoral en México atribuciones legales para obtener información bancaria y hacendaría sobre personas o empresas investigadas por un posible financiamiento ilícito en materia de campañas electorales.

De esta manera, *el secreto bancario, fiduciario fiscal no opera, según el fallo redactado por el magistrado Leonel Castillo, cuando el IFE indaga el uso del presupuesto asignado a los partidos*, bajo la lógica de que dejarlo fuera de las salvedades incluidas en las leyes sobre la materia implicaría perder el control sobre buena parte de los recursos públicos.<sup>7</sup>

Por otro lado, el 6 de mayo de 2002, el juzgado decimotercero de distrito en materia penal libró órdenes de aprehensión por los delitos de ejercicio indebido del servicio público, peculado y uso indebido de atribuciones y facultades contra seis implicados en el caso Pemex, entre ellos el ex director general de la paraestatal Rogelio Montemayor Seguy, si bien todos los delitos son considerados como no graves, por lo que los acusados tendrán derecho a libertad bajo fianza, no habiéndose emitido —hasta la citada fecha— ningún mandamiento judicial en contra de altos dirigentes del PRI, o líderes del sindicato petrolero.<sup>8</sup>

### 1. *La teoría general de los partidos políticos, el financiamiento de los partidos y su regulación jurídica*

La formulación de una verdadera teoría general de los partidos políticos debe abarcar ineludiblemente el financiamiento de los mismos, ex-

<sup>6</sup> “Ordenan investigar campaña de Fox”, nota de Jorge Herrera, periódico *El Universal*, 7 de mayo de 2002; “Desahogarán expedientes sobre presunto dinero ilícito en la campaña de Fox”, nota de Karina García, periódico *Crónica*, 7 de mayo de 2002.

<sup>7</sup> “Dan más facultades al IFE”, nota de Daniel Lizárraga, periódico *Reforma*, 8 de mayo de 2002.

<sup>8</sup> “Órdenes de aprehensión contra implicados en el Pemexgate: ‘no graves’, los delitos atribuidos a Montemayor”, nota de Gustavo Castillo, Jesús Aranda y La Jornada de Oriente, periódico *La Jornada*, sección Política, 9 de mayo de 2002.

plicando su: *a)* origen, *b)* dinámica, y *c)* control, que son los prerrequisitos más importantes para formular a su vez, un marco electoral jurídico del fenómeno que sea funcional y aceptable éticamente, puesto que, en general, en el mundo actual el régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos se ha visto rebasado en gran parte de los países —democráticos o no— debido al embate de la realidad política y económica, y por ende no ha sido posible confeccionar esquemas jurídicos que regulen eficaz y equitativamente el fenómeno. Las normas jurídicas electorales —en especial las relativas a la democracia interna y al financiamiento de los partidos— se han visto desbordadas por la dinámica social, porque no se ha confeccionado todavía un cuerpo de conocimientos teóricos generales lo suficientemente profundo, extenso y sistematizado sobre los partidos políticos, como para poder estructurar una normatividad efectiva, además de justa. Por otro lado, en la actualidad, en las democracias nacientes o en “estado de consolidación” de las más variadas regiones del mundo, se presenta ante los legisladores, académicos y juristas en general que participan en la formación de legislación sobre financiamiento de los partidos de esos países, *la oportunidad histórica de evitar los errores legislativos y, por ende, las consecuencias sociales negativas que se cometieron en otros países.*

En relación con el anterior punto es necesario contrastar los distintos contextos bajo los cuales surge el régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos en Europa occidental y en Estados Unidos, por un lado, y en México, por el otro.

En Europa occidental, y en los Estados Unidos de América, la estructuración de normas sobre financiamiento de los partidos políticos implicó el reconocimiento impostergable por parte del Estado, de un complejo fenómeno político y social de tal magnitud que de hecho amenazaba con controlar al gobierno mismo. Ahora bien, en su momento, y en su descargo, hay que destacar que inicialmente —tanto en la etapa “heroica” de principios del siglo XX, como en la década de los setenta de dicho siglo, los legisladores en Europa occidental y en los Estados Unidos de América, no contaban en realidad ni con los elementos teóricos ni con los antecedentes legislativos que inspiraran la creación de una normativa sobre financiamiento de los partidos políticos. Enfrentaron, pues, dicho fenómeno con un vacío conceptual y jurídico que explica, *en parte*, los errores y los constantes ajustes realizados en la bús-



queda de una legislación equitativa y a la vez eficaz, puesto que, como se verá más adelante, el fenómeno del dinero en la política es de tal complejidad, que incluso las legislaciones más avanzadas y los mejores propósitos aún siguen siendo insuficientes, aunque en mucho menor medida que antaño.

Por lo que respecta a México, el panorama ha sido totalmente distinto al observado en Europa y en los Estados Unidos. *En nuestro país, la normación del financiamiento de los partidos no se ha llevado a cabo ante el vacío de herramientas conceptuales y jurídicas antes citado, sino que comienza de manera integral y holística con la Reforma Política de 1986-1987 —ya que la incipiente regulación de la materia bajo la LOPPE de 1977, no fue más que el tímido esbozo referente al tema— época en que en el ámbito de derecho comparado se contaba ya con un andamiaje electoral teórico y práctico legislativo sobre el tema que era el resultado de las más variadas condiciones políticas, sociales y económicas, todo lo cual en apariencia facilita en cierta forma la labor de los legisladores y los juristas en México.*

La anterior afirmación la podemos respaldar personalmente porque nos tocó participar junto con un equipo de trabajo multidisciplinario en la propuesta y la configuración del primer esquema integral de financiamiento público de los partidos políticos en México, en noviembre de 1986, como consta en la publicación de la ponencia de quien esto escribe.<sup>9</sup>

Ahora bien, bajo las anteriores afirmaciones sería un grave error ignorar en México las experiencias de otros países en materia de regulación del financiamiento de partidos y actividades políticas, independientemente de que la idiosincrasia mexicana requiriera importar del derecho comparado sobre la materia sólo aquellas figuras e instituciones adaptables al contexto mexicano.

<sup>9</sup> *Renovación política: renovación política electoral*, México, Secretaría de Gobernación, Audiencias Públicas de Consulta, septiembre de 1986, t. I, pp. 567-571.

## 2. *Las características esenciales de un régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos “ideal” y la teoría general de los partidos políticos*

Para nosotros, un régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos ideal, debe reunir 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, y 5. Propiciar, asimismo, la formación de una tradición política nacional duradera.

Ahora bien, para que las normas jurídicas que regulan el financiamiento de los partidos políticos, además de eficaces, sean también justas deberán basarse necesariamente en una *teoría general de los partidos*, que ofrezca los elementos necesarios para estructurar un esquema normativo de financiamiento comprobado de manera científica.

Por otro lado, cuando las normas de financiamiento de los partidos políticos son violadas constantemente en la realidad, entonces es necesario adecuar sus disposiciones a dicha realidad política para que sean operativas. Asimismo, si un régimen jurídico de financiamiento beneficia a determinado partido o partidos, aquél deberá ser reformado para que dicho sistema político colabore en la configuración de un Estado de justicia social. Sin embargo, para poder realizar los ajustes necesarios en una legislación dada, hace falta contar primero con una teoría general de los partidos que tenga como “piedra angular” al tema-eje de la temática partidaria y electoral, que es el financiamiento de los mismos.

Por todo lo anterior, en el presente capítulo se presentará un análisis de material teórico general y legislativo comparado sobre el financiamiento de partidos políticos, candidatos y grupos paralelos de acción política, que puede servir —entre otras cosas— de base, junto con otros estudios, para la posterior *elaboración de un esquema normativo más eficaz y equitativo sobre la materia en México*, como parte del proceso de modernización del sistema electoral y político que enmarca al Estado mexicano del siglo XXI y que constituye un corolario al proceso de reforma económica y financiera que se puso en marcha a principios de la década de los noventa del siglo XX. En este sentido, cabe expresar de

entrada que, analizando el perfil actual del sistema político mexicano, es claramente observable *la urgencia* de dicha modernización político-electoral, sin la cual la propia reforma económica, de por sí tambaleante, no podrá fructificar plenamente, afirmación que hicimos varios años antes de la crisis de diciembre de 1994,<sup>10</sup> cuando señalamos que:

The third important reform phase is the legal reform, the overhauling of the entire Mexican legal system to accommodate it to a new economic world order where competition and quality in the production of goods and services will be the only avenue available to achieve prosperity in Mexico. However, for this prosperity to become a reality, it is my view that economic and legal reforms are not sufficient. They must be coupled with a full-fledged effort on the part of the PRI and governmental structure, as well as by opposition parties, in order to respond to the social dynamics unfolding currently in Mexico. The political and economic modernization of Mexico will enable the country to achieve a real and genuine multiparty system with a healthy alternance in power. It would be unwise for the Mexican political elite to believe that a probable second Mexican “economic miracle” would make it unnecessary to open up the “grip” on the political system, thus returning again to the almost “historical” period of the one-party system. The real Mexican miracle will occur if the State, the PRI, and the opposition parties muster the political will necessary to carry out a true political modernization that accompanies the economic modernization already in process.

### 3. *Relación entre el financiamiento de los partidos políticos y su organización*

Existe una relación vital entre el tema del financiamiento de los partidos políticos y el de la organización de éstos, ya que cualquier esfuerzo de reforma político-electoral que se refiera al financiamiento de los partidos afectará por necesidad tanto a los partidos políticos individualmente considerados, como al sistema de partidos a nivel macro. De ahí que cualquier esfuerzo de ingeniería electoral legislativa sobre la materia deba tener identificado con precisión qué sistema de partidos se desea promover.

<sup>10</sup> En la conferencia intitulada “Protecting Strategic and Economic Sectors: Petroleum and Energy in México”, Ottawa, Canadá, 16 de octubre de 1991, publicada después, en junio de 1993, en *Doinag Business in México: The Free Trade Challenge (Legal and Trade Aspects)*, Universidad de Ottawa, pp. 59-77.

En la Gran Bretaña, por ejemplo, los añejos límites legales establecidos en cuanto a los gastos distritales de campaña, durante el periodo oficial de la misma, fomentaron en alguna época actividades fuera de esos límites: gastos entre elecciones dentro de un distrito dado, y gastos de las organizaciones centrales durante y entre campañas electorales. Por otro lado, en el pasado reciente, los límites legislativos establecidos en Estados Unidos sobre el financiamiento de partidos, han favorecido de manera eficaz a las organizaciones políticas metapartidarias que no tienen dichas limitaciones.

A la inversa, los partidos y sus líderes, más que los candidatos parlamentarios individuales y otros grupos políticos, se han beneficiado de los requerimientos legales, establecidos claramente en Gran Bretaña y en otras naciones europeas en cuanto al uso gratuito de tiempo de radio y televisión por parte de los partidos políticos nacionales.

Así pues, el financiamiento público directo de las actividades políticas, aunque de reciente adopción a gran escala en el mundo tiene importantes consecuencias para la organización de los partidos, tema analizado en detalle en el capítulo quinto de esta obra, por lo que tanto el monto como la forma de su distribución son cruciales. En este sentido, hasta el momento, en aquellos países en donde el financiamiento público de las elecciones nacionales está más desarrollado —fuera de los Estados Unidos—, el dinero ha sido dirigido principalmente hacia los propios partidos políticos. Alemania, e Italia son casos ejemplificativos de lo anterior.

Los partidos políticos existentes en los anteriores países, al ver que sus fuentes privadas eran insuficientes, fueron lo suficientemente fuertes como para requerir y obtener del propio gobierno la consagración a nivel constitucional o ley secundaria de sistemas de financiamiento público. Como ejemplo de lo anterior, están los partidos políticos de Alemania que en general —en las últimas décadas— obtienen aproximadamente la mitad de su financiamiento de la hacienda pública y, gozando de lo mejor de dos mundos, no tienen límites legislativos sobre el total de financiamiento que podían continuar recibiendo de contribuciones y donaciones privadas. El monto total de dinero público que cada partido político recibe está determinado por el número de votos obtenidos en las elecciones en turno, por su lista de candidatos, con un ajuste definitivo de cuentas después del recuento final. Una fórmula similar es usada en otras naciones que contemplan a los partidos políticos como los bene-

ficiarios del financiamiento público, aunque fuera de Alemania las cantidades están más bien relacionadas en parte al desempeño electoral previo, medido ya sea en votos totales o por el número de representantes elegidos y, por lo tanto, la distribución favorece a los partidos ya establecidos y bien cimentados,<sup>11</sup> tendencia ya destacada en el capítulo precedente, en que analizamos la inclinación de todos los sistemas electorales —de mayoría o de representación proporcional— a beneficiar a los partidos fuertes y penalizar a los pequeños.

Ahora bien, aun en los casos en los que los fondos públicos se otorgan en forma directa a los candidatos políticos, los partidos también han sido subsidiados directamente tal como sucede en el Canadá. Además, los partidos se pueden beneficiar —en tanto instituciones intermediarias paradigmáticas en entre el electorado y el gobierno— del financiamiento directo de candidatos, siempre y cuando éstos sean los seleccionados a través de los mecanismos, sistemas y cuadros directivos de la organización partidista. Sin embargo, la situación cambia en países como los Estados Unidos de América, en donde los candidatos a puestos de elección popular no deben sus candidaturas directa y exclusivamente al proceso de selección de la organización partidista y, por lo tanto, mantienen sus propias organizaciones de campaña fuera de la estructura organizativa y física del partido político que lo cobija bajo su membrete.

De esta manera, el financiamiento público directo de candidatos confirmaría o promovería la debilidad de los partidos políticos en tanto instituciones. Así, en los Estados Unidos de América, es de vital importancia que los recursos del financiamiento de campañas presidenciales —cuando un candidato se acoge a dicho sistema voluntariamente— se otorguen a los candidatos o a los partidos. Juzgando por las campañas presidenciales norteamericanas —hasta el momento la única elección nacional apoyada por el financiamiento público en Estados Unidos—, los “candidatos” en tanto individuos, han sido los principales beneficiarios del financiamiento público.<sup>12</sup>

De las anteriores consideraciones se desprende que la estructuración de un marco normativo para regular el financiamiento de las actividades políticas de los partidos políticos es una labor de gran delicadeza que

11 Epstein, Leon D., *Parties: Organization*, Washington, American Enterprise Institute, 1982, pp. 171-200.

12 *Ibidem*, p. 174.

encuadra dentro de la llamada “ingeniería electoral y política”, en tanto que el derecho electoral —teniendo como subsistema al conjunto normativo que contempla el financiamiento de los partidos— es usado para configurar el sistema de partidos políticos existente en un país dado, de acuerdo con las fuerzas políticas vivas. Por esto, debemos enfatizar una vez más que es de vital importancia conocer las experiencias que nos ofrece el derecho electoral comparado en el tema del financiamiento de los partidos políticos, para poder evaluar y seleccionar el sistema normativo que más le convenga a la idiosincrasia política mexicana.

## II. LAS FUENTES “SOSPECHOSAS” TRADICIONALES DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS

### 1. *Concepto*

Históricamente, existen a nivel comparativo mundial, cuatro fuentes “sospechosas” e irregulares del financiamiento de los partidos políticos en tanto que constituyen las vías utilizadas durante décadas —aún vigentes en ciertos países— y que precedieron a los actuales esquemas legislativos contemporáneos de financiamiento público y privado que se analizarán posteriormente en este capítulo. Ahora bien, cabe hacer una referencia a dichas fuentes “sospechosas” tradicionales, en tanto que dan precisión a la razón de ser y a la motivación de los actuales esquemas legislativos, que en gran medida están diseñados para combatir las citadas fuentes “teñidas de sospecha” que se caracterizan por su elevado grado de corrupción. Dos de las cuatro fuentes —las cuotas obligatorias de servidores público, y los sobornos o el “cohecho”— están íntimamente vinculadas con el concepto del “clientelismo político”. Una tercera fuente es más reciente, y surge de la introducción e incremento de las dietas de los legisladores. Finalmente, la cuarta y última fuente que analizaremos —las contribuciones de la delincuencia organizada— constituye el flagelo contemporáneo para los juristas y legisladores que buscan diseñar un régimen jurídico en materia de financiamiento de actividades y partidos políticos, eficaz y anclado en principios éticos, que permitan salvaguardar la soberanía y la democracia, y por ello será analizada en detalle.

## *2. Las cuotas obligatorias de los trabajadores al servicio del Estado*

El recurrir a los ejércitos de servidores públicos para la obtención de contribuciones o cuotas para financiar partidos y campañas políticas, constituyó un fenómeno común durante el periodo de las designaciones de funcionarios públicos bajo el sistema del “clientelismo político”, antes de que se dieran las grandes reformas legislativas que establecieron los cuerpos de servicio civil y la introducción del “principio del mérito” en Canadá, los Estados Unidos y muchos países europeos.

Actualmente, el sistema subsiste en algunas partes del mundo, en especial en algunas democracias incipientes del tercer mundo. Sin embargo, la virtual eliminación de este sistema, generalmente se considera como un paso esencial previo e indispensable para la creación de un sistema de servicio público neutral y eficiente, y para la democratización irreversible e integral de una determinada sociedad.

## *3. Las cuotas de legisladores y miembros a su propio partido*

Las cuotas a cargo de legisladores y miembros afiliados a un partido difiere del sistema de cuotas forzosas, en cuanto a que quienes son presionados para “contribuir” con recursos a las arcas partidistas son los legisladores y miembros cuyo puesto o cargo electoral-representativo o partidario-interno depende y está directamente vinculado con el “favor” de la nomenclatura partidista. En este sentido, las dietas parlamentarias han permitido a los partidos políticos contar con más vías de acceso al erario público; los partidos políticos de izquierda, usualmente exigen que sus representantes políticos contribuyan una suma fija de sus dietas al fondo común de su partido político. De esta manera, la citada cuota promueve, de hecho, la ruptura del vínculo entre la voluntad popular de un electorado y el representante político elegido, desvirtuando el mandato dirigido del elector al candidato, que posteriormente será un representante. Para nosotros, esta práctica constituye un fraude al espíritu del sistema de democracia representativa, que en última constancia configura, en el mejor de los casos, una “partidocracia”. En Alemania, por ejemplo, históricamente el SPD ha llegado a requerir que sus diputados contribuyan hasta el 20% de sus dietas al partido. En este sentido, en Italia y en Francia, algunos partidos incluso han obligado a los miembros de sus

bancadas parlamentarias a reintegrar totalmente sus emolumentos al partido político conservando únicamente el equivalente del salario de un trabajador manual calificado, lo que también constituye una práctica antidemocrática en cuanto que el representante elegido en realidad está otorgando un control sobre sus acciones a la maquinaria externa de un partido.<sup>13</sup>

#### 4. *El soborno o cohecho*

El soborno o cohecho (“mordida” en el léxico popular) en el contexto político-electoral es el sistema mediante el cual los detentadores de permisos, concesiones o contratos gubernamentales son “invitados” para hacer contribuciones regulares a las tesorerías de los partidos políticos en el poder. Por otro lado, las “comisiones confidenciales” son montos que se devuelven de una suma recibida como contraprestación por el desarrollo de una obra sujeta a concurso público, y que se fijan con base en un porcentaje del valor de los contratos públicos otorgados al partido en el poder, ya sea nivel local o federal. *En la actualidad, desafortunadamente, diversas variaciones del anterior esquema son, quizás, el medio más común, tradicional y extendido usado por los políticos para reforzar sus posiciones financieras*, como lo demuestran los más de 100 millones de dólares reunidos en cuentas europeas por Raúl Salinas de Gortari.

#### 5. *Las contribuciones de la delincuencia organizada*

Una cuarta fuente, ciertamente también teñida de sospecha e ilegalidad, para la obtención de recursos por parte de candidatos y/o partidos políticos, ancestralmente usada, han sido las “donaciones” o “contribuciones” realizadas por los jefes o “capos” de la delincuencia organizada. En el siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, la delincuencia organizada —tratándose de las bandas o mafias controladoras de las actividades del bajo mundo que abarcaban desde la trata de blancas, la producción y comercialización, en la época de “la prohibición” en los Estados Unidos, de las bebidas alcohólicas, los recursos obtenidos por el pago de protección a comercios, hasta la administración de la pros-

<sup>13</sup> Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 93.



titución— constituía una fuente fundamental de financiamiento de actividades políticas que teñía y comprometía de tal forma a los propios gobiernos, que sorprende su paulatino decrecimiento en comparación con el fortalecimiento de fuentes de financiamiento públicas y privadas legalmente contempladas en la actualidad.

Sin embargo, en el último cuarto del siglo XX, florecieron los grandes cárteles del narcotráfico que se convirtieron, en algunos países, en los principales donadores y contribuyentes a las arcas de los partidos y los candidatos políticos. En este sentido, cabe citar el caso —desafortunadamente ya paradigmático— de Colombia durante la precampaña e incluso la campaña electoral del ex presidente Samper en 1994, que ocasionó un escándalo nacional e internacional mayúsculo que tuvo a dicho presidente en la cuerda floja durante gran parte de su mandato imposibilitándolo para ejercer eficazmente su mandato. El caso colombiano tiene *algunos elementos paralelos* en México en cuanto a la existencia de un contexto nacional con estructuras de delincuencia organizada muy fuertes, lagunas legislativas en materia de precampañas políticas y el surgimiento y consolidación de una guerrilla importante. En este sentido:

a) ambos países evidencian un problema de *narcotráfico* que amenaza incluso su seguridad nacional y su desarrollo político y económico;

b) asimismo, encontramos como paralelo el hecho de que en Colombia la fase electoral de las *precampañas carecía de una regulación* para enfrentar la infiltración de recursos financieros provenientes del narcotráfico;

c) en ambos países el escenario nacional se complica con la existencia de *movimientos guerrilleros* establecidos que cuestionan al propio Estado.

El interés y la importancia del caso colombiano radican en que el vacío normativo en la regulación de las precampañas a la Presidencia de la República, existente en México, entraña una *variedad de riesgos que hasta el momento México parece haber evitado, pero que se dieron plenamente en el caso colombiano* y que podrían presentarse eventualmente en nuestro país, si no se toman medidas preventivas legislativas y políticas que nulifiquen la posibilidad de que grupos importantes de la delincuencia organizada —cárteles del narcotráfico— puedan infiltrarse a través de fuertes contribuciones económicas y lavado de dinero en las actividades político-electorales previas al inicio del proceso electoral formal o incluso durante el desarrollo del mismo.

*La delincuencia organizada y los peligros del vacío legislativo en materia de financiamiento de precampañas electorales presidenciales en México*

Para México, como sucedió ya en Colombia en 1994, el gran problema de la potencial infiltración y penetración de recursos del narcotráfico en las precampañas presidenciales, no es únicamente el hecho de que recursos cuantiosos no controlados ni divulgados adecuadamente, pueden dar una ventaja injusta a algunos candidatos en dicha contienda, sino en el hecho de que la *potencial* canalización de fondos de cárteles del narcotráfico mexicanos a una futura precampaña presidencial, de realizarse, puede condenar irremediablemente a la *Presidencia de la República a una situación de convertirse en sujeto constante de chantaje por parte de los citados cárteles —o de adversarios políticos frustrados—* durante los seis años del periodo presidencial, poniéndose en entredicho la estabilidad política y económica del país en dicho lapso.

Bajo el anterior contexto, y para aclarar nuestra “llamada de alerta”, baste recordar nuevamente que debido a la infiltración muy temprana de recursos del llamado cártel de Cali en la precampaña y campaña oficial de Ernesto Samper en 1994, su presidencia fue impugnada y acechada en lo interno, y a nivel internacional por parte de los Estados Unidos de América en diversas ocasiones a través de su ya famosa “*des-certificación*” a dicho país respecto a su lucha contra el narcotráfico.

Por otro lado, numerosos fueron los *grupos políticos internos* —particularmente el de Andrés Pastrana que en 1994 perdió la contienda presidencial ante Ernesto Samper debido a la influencia de recursos del narco en la precampaña y campaña de Samper— que no cesaron en su cuestionamiento interno de la gestión del mismo. Fue así como la Presidencia de Samper distrajo enormes cantidades de recursos económicos, políticos y de atención para enfrentar dicho cuestionamiento en lugar de atender los graves problemas sociales y económicos internos que desde hace décadas padece Colombia.

Asimismo, los conflictos y los enfrentamientos entre los diversos cárteles colombianos se agudizaron en vista de que aparentemente Ernesto Samper había *favorecido al cártel de Cali* —a los hermanos Rodríguez— sobre otros cárteles del narcotráfico colombiano, lo que abrió un frente más de conflictos en Colombia y de distracción del entonces Presidente Samper. Así, no será nunca aceptable ni factible, para un gobierno sano,

sólido y eficaz, la utilización de fondos del narcotráfico, no solamente por lo grave del problema moral y de seguridad que ello implica, sino porque *incluso estratégicamente es imposible favorecer a un cártel en particular por encima de otros cárteles existentes en un país*, puesto que todas estas organizaciones buscarán influir y “pervertir” el proceso político electoral de dicho país vía sus contribuciones con peticiones y requerimientos —que además de ilegales— son irreconciliables entre sí.

Igualmente, en ambos casos, el de Colombia y el de México, existe una *crisis económica endémica no resuelta*, en la que las estructuras financieras de ambos países están íntimamente ligadas a las instituciones financieras internacionales y norteamericanas de las cuales dependen para sostener un desarrollo y estabilidad económicos relativos. En este sentido, cualquier polémica con las autoridades gubernamentales de un país debido a la canalización real —o sospechada— de financiamientos del narcotráfico a las precampañas o campañas políticas de los funcionarios del gobierno en el poder en estos países, debilita irremediablemente la soberanía del país de que se trate.

### III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS ACTIVIDADES POLÍTICAS

A continuación, se hará una presentación de los problemas, fenómenos, patologías y condiciones, que han promovido el desarrollo y la promulgación de la regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos en el mundo democrático contemporáneo. Esta sección III estará dividida, a su vez, en seis grandes apartados.

En el primer apartado, se abordarán los problemas generales que han hecho necesario el surgimiento de la regulación jurídica del financiamiento de los partidos, así como los controles que han sido introducidos para enfrentarlos. En un segundo apartado, se hará una referencia sumaria a los principales rubros temáticos que abarca la legislación comparada sobre el financiamiento de los partidos y las actividades políticas. En el tercer apartado, se hará un análisis de la primera gran categoría de disposiciones sobre financiación, que es la referida a la presentación de informes financieros y la publicidad o divulgación posterior de éstos. El cuarto apartado abordará el tema de los límites a las contribuciones a los partidos y candidatos. El quinto apartado tratará sobre los límites a

los gastos de los partidos y candidatos, y el sexto apartado abordará el tema de la aplicación y eficacia de la normatividad sobre el financiamiento de partidos y actividades políticas. Cabe hacer dos aclaraciones a estas alturas del capítulo undécimo: en primer lugar, en la presente sección III, se abordará el tema del financiamiento desde una perspectiva amplia que incluye esquemas *de financiamiento fundamentalmente “privado”*, si bien algunos esquemas invaden, como se verá después, el campo del financiamiento público. Por otro lado, la regulación del financiamiento público en sí, se analizará en la sección IV de este capítulo, y en dicho apartado nos referiremos, en primer lugar, a las tres grandes categorías del apoyo público a los partidos que es el financiamiento directo, los servicios o prerrogativas específicas y los subsidios o financiamientos indirectos.

1. *Los grandes problemas sociales y políticos que justifican la regulación del financiamiento de los partidos y sus controles*

Existen tres problemas fundamentales, entre otros, que provocan el surgimiento y la posterior evolución de los esquemas de regulación jurídica de los partidos políticos en los países democráticos contemporáneos. Estos problemas son: *a)* los escándalos políticos, *b)* una preocupación por dotar de principios éticos y morales a la política, *c)* los crecientes gastos de las campañas políticas necesarias para acceder a los cargos electorales en un mundo de también creciente complejidad tecnológica y mediática, *d)* la influencia perniciosa de la delincuencia organizada en las actividades políticas contemporáneas, y *e)* la existencia de grandes capitales corporativos o individuales que en plena globalización de la economía mundial buscan favorecer sus intereses económicos mediante contribuciones desproporcionadas a las campañas y partidos políticos. De esta manera, las herramientas jurídicas para regular y controlar los anteriores cinco fenómenos, buscan los siguientes objetivos generales:

1. La limpieza y transparencia del proceso político-electoral y de las campañas electorales.
2. Detener y revertir la escalada de gastos.
3. Reducir la competencia “desleal” o injusta entre partidos y candidatos.

4. Disminuir cualquier influencia excesiva de los contribuyentes sobre los políticos.
5. Impedir la supeditación de los tres poderes constituidos a los intereses de la delincuencia organizada.
6. Salvaguardar la soberanía nacional.

Ahora bien, la financiación pública, que se analizará en la sección IV de este capítulo undécimo, está dirigida, pues, a proveer una fuente alternativa de fondos que disminuya la dependencia de los partidos y de los candidatos respecto de fondos de origen “sospecho”, y permitir que participantes de aquellos partidos “débiles” o candidatos “pobres” económicamente, pero que pueden representar intereses sociales dignos de consideración, tengan acceso a la contienda electoral, que de otra manera estaría peligrosamente dominada por billonarios como los Rockefeller, Ross Perrot o más recientemente, aunque con poca fortuna después de gastar más de 20 millones de dólares en su campaña de 1996, Steve Forbes, el heredero de la fortuna Forbes. En este sentido, cabría hablar de una muy saludable posibilidad de “movilidad política” realizable fundamentalmente a través del financiamiento público de los partidos y de las actividades políticas.

## *2. Los principales rubros temáticos de la regulación jurídica*

La regulación jurídica del financiamiento de los partidos y las actividades políticas en las democracias contemporáneas abarca variados y complejos temas. Sin embargo, es factible, mediante una decantación temática, destacar los siguientes once rubros temáticos, que se reducirán para su análisis a cuatro grandes apartados temáticos —numerales 3 a 6— de la presente sección III, a saber:

1. Presentación periódica de informes contables sobre las finanzas partidarias.
2. Divulgación pública o privada de las finanzas de un partido y de sus candidatos.
3. Auditorías respecto a los informes financieros.
4. Límites a las contribuciones a candidatos, partidos o entidades parapartidarias.
5. “Techos” sobre gastos de partidos y de campañas.
6. Prohibición de donaciones o regalos provenientes de ciertas fuentes

7. Restricción sobre cierto tipo de actividades de campaña.
8. Incentivos a contribuciones políticas mediante disposiciones fiscales.
9. Frenos a ciertas contribuciones mediante disposiciones que establezcan categorías de “prácticas corruptas”.
10. Sanciones a las violaciones de las normas en materia de financiamiento de partidos y actividades políticas.
11. Financiamiento público de partidos y actividades políticas (se tocará en la sección IV de este capítulo, en sus diversas modalidades).

### *Los acuerdos entre partidos*

Antes de comenzar nuestro análisis de los grandes temas del financiamiento de los partidos políticos contemporáneos, a través de su regulación jurídica, debe señalarse que no obstante que la fuente principal del derecho sobre el financiamiento de las actividades políticas es la legislación electoral, existen, por otro lado, diversos países y ejemplos en donde se ha preferido, respecto a ciertos temas muy delicados, la figura de los *acuerdos voluntarios entre partidos*, lo que permite regular ciertos temas vinculados a la actividad partidaria, que de regularse a través de legislación general constituiría una afrenta y una intervención inaceptables para la integridad interna y la autonomía de los partidos, como ya lo asentamos en el capítulo quinto de esta obra. De esta manera, la discrecionalidad, la libertad y la autonomía de la voluntad de los partidos para celebrar acuerdos voluntarios con otros partidos, a veces logran obtener el mismo resultado final que una disposición legislativa, que, por su carácter netamente impositivo, sería inaceptable para ciertos partidos, los cuales alegrarían la existencia de la intromisión estatal en su vida interna.

Por otro lado, la figura del *acuerdo voluntario* entre partidos, bien manejado, coloca una responsabilidad “activa” sobre los propios partidos políticos, que se ven ante una opinión pública vigilante de su “voluntad” partidaria para facilitar la vida política, por lo que un partido que no coopere será visto como renuente a colaborar en el perfeccionamiento de la democracia.

### 3. *La presentación periódica de informes contables sobre las finanzas partidarias y su divulgación*

#### *Concepto*

Un sistema de presentación de “informes financieros” —el requisito de que los partidos y/o candidatos políticos elaboren y presenten informes financieros periódicos ante funcionarios especializados— se considera generalmente y, ante todo, como una necesidad administrativa indispensable para la aplicación de los “techos” sobre gastos, limitaciones sobre contribuciones de individuos y grupos designados, además de la distribución de subsidios públicos. En segundo lugar, e independientemente de la urgencia administrativa, existen razones de índole preventiva e inhibitoria que hacen de los informes y de su divulgación, herramientas muy efectivas en el proceso de “purificación” de los procesos electorales mediante la eliminación de algunas prácticas corruptas que florecen en la tierra fértil del anonimato y la secrecía, pero que tienden a desaparecer bajo esquemas eficientes de requisitos informativos y de divulgación.

La divulgación de informes financieros permite no sólo controlar montos y fuentes de financiamiento, sino que también proporciona al propio ciudadano elector la posibilidad de votar con mayor inteligencia al tener información —contable y de fuentes de financiamiento— más detallada que pone al descubierto lazos entre intereses y partidos o candidatos que, si bien no son ilícitos, sí son “cuestionables” moralmente. En este sentido, resulta inevitable vincular el anterior comentario con los trascendentales acontecimientos en materia de financiamiento de partidos actividades políticas que se están generando en el primer semestre de 2002 en México, en que como ya hemos mencionado reiterada e *independientemente del resultado final de las investigaciones que tanto el TEPJF como el Consejo General del IFE hagan con respecto a las dos grandes controversias en la materia —el supuesto financiamiento externo de la campaña política del presidente Vicente Fox, y el supuesto desvío de fondos de Pemex a la campaña presidencial de Francisco Labastida— y de que procedan o no algunas sanciones en ambos casos, lo cierto es que la sanción más importante, en términos de repercusión política y electoral, será la valoración que de los datos que se divulguen*

*eventualmente sobre ambos casos haga el electorado mexicano, y que sin duda afectará tanto el proceso electoral legislativo intermedio de 2003 como la elección presidencial de 2006; de ahí la importancia del tema de la divulgación de la información financiera relacionada con las actividades y campañas políticas.*

*Los informes financieros y su divulgación auspician de esta manera, lo que en esta obra llamamos “la racionalización del sufragio”. Haciendo un símil, resulta claro que nadie pensaría en comprar una “acción” bursátil en un mercado de valores sin tener la información financiera suficiente que le permita reducir riesgos y asegurar una buena selección. Igualmente, en el campo electoral “votar a ciegas”, constituiría un error mayúsculo en las sociedades contemporáneas. En resumen, el requisito de la presentación de informes y su divulgación, bien aplicados, es casi un requisito “sine qua non” en las democracias representativas contemporáneas.*

Por último, cabe anotar que contemplar en forma legislativa los dos requisitos arriba citados, usualmente, es más exitoso cuando la iniciativa proviene de la fuerza de una opinión pública vigilante que cuando surge del propio gobierno, puesto que en este último caso, la oposición política de un país dado argumenta por lo general un ánimo intervencionista y persecutor del gobierno que busca sofocar a la oposición.

Por otro lado, muchos países, además, requieren la “publicidad o revelación” de los informes, que usualmente consisten en la revelación o divulgación sistemática de los detalles de las finanzas de un partido o de un candidato, que se ponen a disposición del público, lo que incluye a: a) los medios masivos de comunicación tradicionales —impresos y electrónicos—, b) el internet —que dicho sea de paso proporciona a la ciudadanía una herramienta increíblemente rápida, útil y actualizada sobre la información financiera de los partidos y candidatos—, c) otros partidos políticos y, por supuesto como consecuencia de la anterior divulgación, la citada información también quedará a disposición de: d) los rivales y competidores políticos.

Ahora bien, el requisito de la publicación de informes financieros en la prensa nacional o su colocación en el internet, merece que nos detengamos un momento en su análisis. Si bien es cierto que el requisito de presentación de informes y su divulgación son deseables, cabe apuntar



que una regulación jurídica más “invasiva” y detallada que obligue a su publicación en los diarios de circulación nacional o el internet, es quizá sólo recomendable para ciertos países en los que la evolución de las garantías individuales y las tradiciones políticas, permiten prever una aplicación normativa libre de conflictos desestabilizadores innecesarios entre los partidos y el gobierno; de ahí quizá, que la Secretaría de Hacienda, en México, ha declinado repetidamente —incluso a pesar de que ya existe una orden al respecto dirigida al IFE, contenida en sentencia del TEPJF del 7 de mayo de 2002— de entregar documentación crucial respecto al financiamiento de la campaña presidencial de Vicente Fox, en los años 1998, 1999 y 2000. En la sentencia arriba referida, el TEPJF “exige a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como la propia Secretaría de Hacienda, entregar la información disponible sobre las personas y cuentas supuestamente involucrados en una triangulación de dinero proveniente del extranjero”.<sup>14</sup> Debido a lo anterior es que debe calcularse con gran cuidado si el requisito de la publicación de informes financieros de los partidos políticos puede convertirse en una especie de “Espada de Damocles” usada con criterios de “revanchismo”, de persecución política, o de búsqueda de una desestabilización frívola de un sistema político en vías de transición.

Finalmente, cabe también enfatizar que, de darse el caso —en algunas de las dos grandes controversias en materia de financiamiento de campañas políticas arriba referidas— de que en uno o ambos casos quedasen totalmente libres de responsabilidad o culpa los personajes y entes involucrados, es también factible concluir que la reputación pública de estos últimos podría incluso, dependiendo del contexto y circunstancias de los casos, verse fortalecida notoriamente.

<sup>14</sup> “Vuelve al banquillo la campaña de Fox”, nota de Daniel Lizárraga ubicado en el periódico *Reforma*, 8 de mayo de 2002.

#### 4. *Los límites a las contribuciones a candidatos, partidos o entidades parapartidarias*

##### A. *Concepto*

En muchos países, la búsqueda por alcanzar una supuesta “pureza química” en los procesos electorales, más que la preocupación responsable por los costos de campañas políticas, ha sido el motor principal detrás del establecimiento de muchas de las restricciones sobre las fuentes de ingreso de los partidos y de los candidatos políticos. Por otro lado, los techos sobre el monto de las contribuciones han sido adoptados con la idea de lograr dos objetivos, a saber: *a)* ampliar la base del apoyo financiero —bajo la filosofía de la ingeniería electoral que busca diseñar un sistema que promueva muchas contribuciones de cantidades pequeñas y no pocas contribuciones de grandes cantidades— y, *b)* en segundo lugar, disminuir la dependencia respecto de personas físicas o morales de gran capacidad financiera y capitalista, en otras palabras, disminuir la influencia desproporcionada de los “ricos” en la política y las elecciones.

Los “techos” a las cantidades de las contribuciones a los partidos y candidatos políticos no han sido adoptados en forma generalizada, pero se ha legislado al respecto en los Estados Unidos a nivel federal y estatal, en Puerto Rico, en la provincia canadiense de Ontario, en Nueva Zelanda, y en Japón.

##### B. *Las prohibiciones sobre contribuciones corporativas*

En los Estados Unidos de América y en las provincias canadienses de Québec y Manitoba, por ejemplo, se establecen prohibiciones a las contribuciones corporativas directas —factibles mediante comités de acción política (CAP’s) y sujetas a limitaciones—.

#### 5. *“Techos” sobre gastos de partidos y de campañas*

##### A. *Concepto*

Las limitaciones sobre los gastos electorales son más comunes que las restricciones sobre las cantidades y fuentes de ingreso, y generalmente

han sido adoptadas en un intento por conservar las erogaciones en niveles bajos. Cabe anotar que la en mayor parte de los países del mundo, los límites sobre los gastos de partidos y candidatos se aplican tan sólo durante el periodo de campaña electoral propiamente dicho.

Por otro lado, existen los llamados *límites segmentales*, que pueden ser impuestos a partidos y candidatos a través de restricciones sobre actividades específicas.

### B. *El caso de los Estados Unidos de América*

En los Estados Unidos, la actividad de la Suprema Corte, desde 1976, ha confinado los “techos” o límites a los gastos al caso excepcional de aquellos candidatos presidenciales que opten por acogerse y disfrutar de la vía del financiamiento público. En este sentido, se remite al lector al apartado V de este capítulo, en que se hace un repaso histórico-analítico del sistema de financiamiento de partidos y actividades políticas en los Estados Unidos de América, y en el cual se resalta la importancia de la decisión de la Suprema Corte norteamericana en *Buckley vs. Valeo* 424 U.S. 1, 13 (1976) (USSC), que en su aspecto medular declaró anticonstitucionales los límites de gastos establecidos con respecto a las candidaturas de los aspirantes a diputados o senadores sobre la base de consideraciones que equipara los gastos hechos por un candidato en su propia campaña electoral con la libertad de expresión constitucionalmente protegida como garantía individual; en otras palabras, quien gasta en su propia campaña electoral, de hecho, se está “expresando” en términos políticos y electorales por lo que cualquier cortapisa a dicha libertad de expresión es considerada anticonstitucional.

### C. *El Canadá*

El derecho electoral canadiense federal, y el de varias de sus provincias, ha impuesto “techos” globales a los gastos de los partidos y a los candidatos durante el periodo de campaña electoral.<sup>15</sup>

A nivel distrital, el gasto permitido es determinado mediante una escala fija o flexible, de acuerdo con el número de votantes en ejercicio de su derecho en el distrito respectivo.

<sup>15</sup> Seidle, F. Leslie, *Provincial Party and Election Finance in Canada*, vol. 3, Research Studies, 1991.

Las erogaciones partidarias durante las campañas nacionales o provinciales se fijan según una cantidad específica o tantos centavos multiplicados por el número total de votos en la suma agregada de curules en las que el partido presente candidatos.<sup>16</sup>

Debe señalarse que solamente los partidos y los candidatos pueden efectuar gastos electorales durante el periodo formal electoral, a diferencia de los Estados Unidos y otros países que permiten gastos de “grupos paralelos de acción política” y de los ciudadanos en general.

Quizá una de las limitaciones segmentales más significativas sobre los gastos electorales son las restricciones sobre el uso de los medios masivos de comunicación-difusión por radio, televisión, e impresos, tema que se analizará en detalle en el capítulo duodécimo de esta obra. Este esquema busca lograr dos objetivos fundamentales que a continuación analizaremos.

En primer lugar, se busca reducir el “bombardeo” incesante de publicidad electoral que —como lo han demostrado encuestas e investigaciones de derecho comparado— resulta contraproducente puesto que la ciudadanía lo considera como un verdadero obstáculo para el disfrute de la televisión y radio como medios masivos de comunicación fundamentalmente destinados al esparcimiento y el entretenimiento, por lo que el uso excesivo de dichos medios para difundir plataformas electorales en realidad reduce el interés del electorado en el acontecer político creándole, de hecho, un rechazo instintivo hacia los partidos y la política.

Por otro lado, está el objetivo —claramente de ingeniería electoral— de igualar la contienda electoral reduciendo la fuerza desproporcionada de los grandes capitales en la compra de tiempo o espacios en televisión y radio.

## 6. *La aplicación de la legislación en materia de financiamiento de partidos y actividades políticas*

La efectividad de las medidas de control jurídico contempladas anteriormente en este capítulo, depende, en última instancia, de las actitudes de aquellos órganos y funcionarios que aplican las leyes electorales en materia de financiamiento de actividades políticas, independientemente

<sup>16</sup> *Idem.*

de cuáles sean las sanciones formales existentes para el caso de su violación o inobservancia.

Un repaso breve de la experiencia comparada, nos indica que las desviaciones, las patologías, los ilícitos —incluyendo el fraude, el soborno, el cohecho— y los escándalos nacionales —como el asunto Watergate en los Estados Unidos, o el soborno de funcionarios públicos por parte de funcionarios de compañías multinacionales en Italia y Japón, o las controversias —a la fecha— aún pendientes de resolución tratándose de los casos del supuesto financiamiento externo a la campaña de Vicente Fox, o del supuesto desvío de fondos de Pemex a la campaña del candidato presidencial del PRI, en México —son asuntos de trascendencia nacional que acaparan la atención del público que gradualmente es envuelto por un cinismo comprensible al presenciar la defectuosa o confusa aplicación de la legislación en materia de financiamiento de partidos y de actividades políticas—.

#### IV. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS ACTIVIDADES POLÍTICAS

En el rubro II de este capítulo, se presentó un análisis de las cuatro fuentes “sospechosas” —tradicionales— del financiamiento de los partidos y de las actividades políticas: las cuotas obligatorias de los trabajadores al servicio del Estado, las cuotas de legisladores y miembros a su propio partido, el soborno o “cohecho”, y las “contribuciones” de la delincuencia organizada, usadas desde tiempo inmemorial, y que en gran parte funcionaban —y que en muchos lugares del mundo aún operan— fuera del marco regulatorio del derecho, amparadas dichas prácticas en la fuerza de la costumbre y de las necesidades reales de la política, y que a veces están emparentadas con prácticas corruptas. En el rubro III de este capítulo, se analizó el tratamiento del régimen jurídico del financiamiento de actividades políticas —concepto que abarca a los partidos y asociaciones políticas, a los candidatos en tanto actores individuales (y que en algunas jurisdicciones son tanto o más importantes que los propios partidos), y a las agrupaciones de acción política paralelas, como son los CAP’s en los Estados Unidos de América—. Ahora bien, en dicha parte de nuestro trabajo se analizaron los esquemas jurídicos que regulan fundamentalmente el *financiamiento privado* de la política.

En el rubro IV, que a continuación se presentará, se analizará el tema del *financiamiento público* de los partidos y las actividades políticas.

### 1. *Causas de la adopción del financiamiento público*

Existen una serie de factores que han hecho que se difundiera entre juristas, académicos y legisladores en general, la idea de que el Estado contemporáneo debe participar económica y financieramente en el sostenimiento de las organizaciones políticas y sus variadas actividades. En este sentido, es obvio también, por otro lado, que existen diversas causas que explican el porqué en los distintos países del mundo se han ideado e implementado sistemas de financiamiento público como parte esencial de la legislación electoral contemporánea. Pero independientemente de las particularidades que aparecen en cada sistema político, cabe identificar ciertas condiciones, fenómenos y problemas comunes en todos ellos a los que el financiamiento público de partidos y candidatos trata de dar solución, y que a continuación referiremos.

#### A. *Igualdad de oportunidades*

Ni en la Gran Bretaña ni en los Estados Unidos, es factible establecer que la igualdad de oportunidades entre los distintos partidos políticos ha quedado satisfactoriamente garantizada por la limitación de los gastos electorales de los candidatos ni por la prohibición de que éstos recibieran determinados tipos de contribuciones privadas; la primera de las medidas citadas tiene su origen en la legislación electoral británica de fines del siglo XIX y la segunda figura fue adoptada en los albores del siglo XX por la legislación electoral norteamericana. El fracaso anterior llevó a que tanto en estos dos países anglosajones, como en otros con sistemas políticos y electorales democráticos se contemplara la canalización de fondos públicos a algunos partidos y candidatos como un instrumento más eficaz para equilibrar, democratizar y transparentar su financiamiento.

#### B. *Medios de comunicación e incremento de gastos electorales*

Por otro lado, a finales de los años cincuenta y comienzo de los años sesenta del siglo XX, se dio un notorio aumento de los gastos electorales

debido al uso inevitable de técnicas publicitarias y de medios de comunicación cada vez más sofisticados en la difusión de plataformas, programas políticos y propaganda electoral, como se verá en detalle en el capítulo duodécimo de este libro. Dichas demandas económicas llevaron a que muchas organizaciones políticas buscarán obtener activamente, y cada vez con mayor frecuencia, fondos provenientes de individuos multimillonarios o de grupos de interés de gran capacidad económica, lo que desgraciadamente, en algunos casos, condujo a que los partidos políticos prestaran una atención preferente en su actuación parlamentaria o de gobierno, a las necesidades de tales personas o grupos que, por otra parte, casi nunca coinciden con los intereses del pueblo.

### *C. Los escándalos políticos*

Los cada vez más numerosos y universales escándalos político-financieros surgidos en todo el mundo, en ciertos casos han sido provocados por la utilización ilegal de fondos públicos con fines partidistas llevada a cabo por parte de algunos partidos en el gobierno. Los problemas de este tipo se han suscitado con frecuencia en Italia, Alemania, Japón, los Estados Unidos de América, Colombia y México, entre muchos otros, y fueron particularmente importantes entre los precedentes que llevaron hace ya varias décadas a los Estados Unidos e Italia al financiamiento público de los candidatos presidenciales, en el primero de los casos, y al de los partidos, en el segundo.

### *D. La constitucionalización de los partidos políticos*

Otro factor que brinda fundamento lógico a la idea de que el Estado contemporáneo debe cubrir al menos parcialmente los gastos de los partidos políticos fue el reconocimiento a nivel de norma constitucional del papel vital que éstos desempeñan en el proceso de formación de la voluntad popular en un sistema político democrático. Cabe recordar, aquí, que algunas Constituciones europeas que fueron promulgadas después de la Segunda Guerra Mundial, como la alemana y la de Italia, reconocieron la posición clave que los partidos desempeñan en la articulación y el funcionamiento del sistema democrático de representación política, y es a partir de dicha constitucionalización de los partidos políticos, que se considera que el establecimiento del financiamiento pú-

blico de los partidos políticos es una garantía de que estas entidades cumplirán con las funciones que les son reconocidas en los textos constitucionales.

## *2. Las ventajas del establecimiento del financiamiento público de los partidos y las actividades políticas*

La doctrina jurídica y electoral contemporánea ha establecido una serie de consideraciones acerca de las ventajas que tiene el establecimiento de un sistema de financiamiento público de los partidos políticos y de las actividades políticas. De esta manera, las ventajas fundamentales, aunque no únicas, sobre las que existe consenso son las siguientes cuatro.

En primer término, se ha establecido que para obtener una razonable igualdad de oportunidades entre los contendientes en una elección, la única forma de paliar las ventajas de partidos o candidatos apoyados por fuerzas económicas poderosas en relación con partidos desprovistos de dicho apoyo, es el “equilibrio controlado” de las fuerzas políticas mediante el uso planeado de fondos estatales, en una suerte de aplicación de “acción afirmativa” en el ámbito político-electoral.

En segundo término, el financiamiento público de los partidos ayuda a permear de prestigio y credibilidad al sistema electoral que lo utiliza y, por ende, a los resultados comiciales que se deriven de un proceso electoral, puesto que se reduce el escepticismo ciudadano que inevitablemente surge cuando una sociedad duda en forma generalizada de la independencia de los partidos victoriosos o candidatos elegidos con respecto a los grandes capitales nacionales e internacionales o con respecto a factores de poder presentes en toda sociedad como sería, por ejemplo, la iglesia.

En tercer lugar, el financiamiento público de los partidos y las actividades políticas, promueve la integración estructural de los sistemas políticos, porque al estar regulado el aspecto económico de los procesos electorales, los partidos se consolidan e integran voluntaria y fácilmente a la lucha electoral institucionalizada con mayor firmeza y convicción, soslayando conductas y actividades clandestinas.

Por último, los sistemas de financiamiento público —inteligente y eficazmente diseñados— evitan la penetración nociva de recursos prove-



nientes de segmentos de la delincuencia organizada en los procesos políticos y electorales de un país, con lo que se obtiene como subproducto la salvaguarda de la soberanía nacional ante los embates, por ejemplo, de recursos provenientes del narcofinanciamiento.

De esta manera, resulta claro que en el mundo contemporáneo las contribuciones particulares son tan sólo una de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos, y usualmente han sido insuficientes para sufragar las campañas electorales, aun en aquellos lugares en los que los miembros (véase el capítulo sexto de esta obra) de los partidos eran lo suficientemente numerosos en el pasado como para apoyar mediante cuotas la existencia de infraestructuras y de equipos de trabajo permanentes.

De esta forma, no únicamente en los Estados Unidos de América —donde los partidos y los candidatos siempre han dependido de individuos no afiliados a los partidos para apoyo económico— se da el fenómeno de que quienes buscan votos buscan también apoyo de las diversas fuentes externas al partido político. La mayor parte de los partidos —por largo tiempo— ha buscado contribuciones para sus campañas tanto del exterior como del interior de sus propias organizaciones, pero su incentivo —de hecho su necesidad— para hacerlo se ha incrementado en una época en que los gastos de la comunicación política han ido en aumento. Uno de los resultados de la anterior situación ha sido la mayor participación de los gobiernos, al mismo tiempo que reguladores de las contribuciones y gastos privados, como en el papel de proveedores de fondos del erario público, en los procesos electorales.

### 3. *Categorías contemporáneas fundamentales del financiamiento público*

#### A. *Apoyos directos*

Los apoyos directos constituyen la categoría más importante y socorrida de asistencia económica pública brindada a los partidos y a los candidatos políticos. Consisten en sumas de dinero canalizadas a los citados actores de la escena política, a través de distintos mecanismos y para apoyar distintas actividades. De esta manera, los apoyos directos pueden, a su vez, subdividirse en cuatro grandes tipos:

1. Recursos para los grupos parlamentarios y los equipos de investigación legislativa de los partidos políticos.
2. Recursos para el sostenimiento de partidos políticos en periodos interelectorales.
3. Recursos para subsidiar las campañas políticas de los candidatos de los partidos políticos o las coaliciones de las que forman parte.
4. Recursos para desarrollar e implementar mecanismos de democracia participativa o directa que expresen líneas políticas de los candidatos o partidos políticos
5. Recursos para el sostenimiento de fundaciones, institutos y escuelas de cuadros.

Ahora bien, en la mayor parte de los países del mundo democrático la asistencia económica se canaliza directamente a los partidos políticos, excepto cuando las elecciones son de candidatos locales, en el caso de la elección directa de los jefes del Ejecutivo, o en las llamadas candidaturas independientes.

El Canadá y sus provincias, por lo general, llevan a cabo devoluciones a los candidatos que logran obtener un porcentaje mínimo del voto popular dentro de sus demarcaciones electorales.

Algunos otros países distribuyen los fondos según el número de curules obtenidas en una legislatura.

En los Estados Unidos, el gobierno federal no subsidia las campañas legislativas, pero sí contempla un sistema para apoyar el financiamiento de las elecciones primarias presidenciales y generales. Bajo el sistema de *matching grants* (igualación de contribuciones), los candidatos en las elecciones primarias norteamericanas que satisfagan ciertos requisitos reciben un subsidio igual a la suma que han logrado recaudar en forma privada, hasta ciertos topes.

Por otro lado, el gobierno norteamericano canaliza sumas fijas, establecidas en la ley e indexadas al costo de la vida, a los partidos principales para costear sus convenciones nacionales y a los candidatos presidenciales que satisfagan los requisitos legales para sus campañas.

## B. *Derechos, prerrogativas y servicios específicos*

En contraste con los apoyos generales directos, los subsidios específicos o prerrogativas según la terminología mexicana, se establecen para satisfacer necesidades particulares, como:

1. Difusión de plataformas y campañas a través de radio y televisión.
2. Franquicias y privilegios postales.
3. Apoyo técnico de telecomunicaciones.
4. Anuncios, posters, carteles.
5. Papelería en general.
6. Foros, consultas y audiencias públicas.
7. Infraestructura de prensa e información.
8. Nominaciones.
9. Sosténimiento de grupos vulnerables o socialmente desprotegidos y/o sectores juveniles, y de mujeres (de especial importancia bajo la reforma legislativa aprobada en México, en abril de 2002, en materia de cuotas de género aplicables a las candidaturas de los partidos políticos).
10. Fundaciones para la investigación y educación.
11. Registro y empadronamiento de afiliados.

### a. Medios masivos de comunicación

En muchos de los países en que los algunos medios de comunicación constituyen un servicio público o un oligopolio estatal, los partidos y/o los candidatos disponen de tiempo —igual, o bien proporcional según su fuerza electoral— al aire como forma de paliar las ventajas disfrutadas por ciertos partidos con respecto a los medios que están totalmente en manos privadas.

### b. Asistencia a órganos partidarios

En Europa, un número importante de países contempla apoyos a los órganos o secciones de los partidos políticos establecidos relacionados con los asuntos de:

1. Prensa.
2. Publicaciones periódicas y monográficas y/o mantenimiento de páginas en el internet.
3. Educación, capacitación y difusión cultural política.
4. Información.
5. Movimientos de mujeres.
6. Movimientos juveniles.
7. Movimientos que agrupan a minorías raciales o religiosas.
8. Movimientos de homosexuales y lesbianas.

*c.* Fundaciones afiliadas a partidos

Los ejemplos más significativos de la asistencia a los partidos políticos son las grandes sumas de dinero canalizadas por varias secretarías de estado alemanas a las cinco fundaciones afiliadas a los principales partidos alemanes, sumas que son usadas para realizar trabajo partidario doméstico e internacional. Cabe destacar que en el contexto internacional se han dado acusaciones de intervencionismo por parte de dichas fundaciones en los asuntos políticos soberanos de otros países.

En el anterior sentido, bajo el clásico modelo alemán de fundaciones, las cuatro fundaciones tradicionales afiliadas a los principales partidos alemanes, originalmente establecidas para perpetuar y honrar la memoria y las enseñanzas de líderes socialistas, liberales y conservadores —Friedrich Ebert (SPD), Friedrich Naumann (FDP), Konrad Adenauer (CDU), y Hans Seidel (CSU)— se consolidaron como un canal constitucionalmente aceptable, a través del cual podrían continuar fluyendo los recursos gubernamentales hacia los partidos en apoyo de actividades de investigación, información y educación cívica. Cabe añadir, que ya más recientemente el Partido Verde alemán también estableció su propia Fundación, la Fundación Heinrich Boll. La mayoría de los fondos canalizados a las fundaciones alemanas provienen de los presupuestos del Centro Federal para la Educación Política, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio para la Cooperación Económica; es resaltable también que en un informe público presentado por la propia Fundación Friedrich Naumann en 1996, las cinco fundaciones alemanas antes citadas tenían un presupuesto combinado en dicho año de aproximadamente 450 millones de dólares, lo que las coloca al mismo nivel general de los partidos políticos a los que se encuentran vinculados en términos tanto del tamaño de sus equipos de trabajo como de sus

presupuestos. La importancia e impacto de las fundaciones alemanas es de tal magnitud, que en la página de internet de la Fundación Naumann, por ejemplo, llama la atención la existencia de documentos básicos, históricos, jurídicos y políticos en cuatro idiomas, así como una cobertura real y mundial de la citada Fundación que abarca ya más de 80 países.<sup>17</sup>

Resaltamos el surgimiento y las características generales de las fundaciones alemanas, por considerar que el tema es de interés para fundaciones mexicanas de reciente creación, y por ser en Alemania precisamente donde estas entidades han florecido y demostrado su utilidad, en contraposición con los esquemas norteamericanos donde existe un vacío institucional respecto a las funciones realizadas por las fundaciones alemanas, y que en parte explica la declinación de los partidos políticos norteamericanos, y el fortalecimiento de la figura del candidato político como actor central del escenario político.

En este sentido, cabe plantearse qué rumbo le conviene seguir a México, el de un fortalecimiento de los líderes políticos en tanto individuos, o el camino institucional, por necesidad más equilibrado de las instituciones como son los partidos políticos. Los acontecimientos recientes en el mundo, como son los casos de escándalo de Hart y Clinton, muestran una faceta de los inconvenientes de la política excesivamente personalizada, en que se debate y se discuten los pecados personales de un candidato, cuando los temas a tratar deberían ser los que se refieran al bienestar de la colectividad.

### *C. Apoyos indirectos*

Muchos de los sistemas de financiamiento público de los partidos políticos contemporáneos contemplan disposiciones de orden fiscal vinculadas al subsidio de actividades políticas. De esta manera, en Canadá, Alemania y los Estados Unidos, entre otros países, se establecen dos vías para ello:

1. Los créditos fiscales.
2. Las deducciones fiscales.

<sup>17</sup> <http://www3.fnst.de/spa/>.

Las ventajas de estos esquemas son: que se pone en manos directas de la ciudadanía la selección y responsabilidad en la asignación de fondos para:

1. Las actividades políticas en general (sin destinatario específico).
2. Los partidos políticos en particular.
3. Los candidatos.

Por otro lado, se “integra” al ciudadano-elector al proceso político, haciéndolo un protagonista directo en la asignación de fondos, por lo que se alienta la actividad y la participación en asuntos públicos, creándose —donde no la hay— y fortaleciéndose —donde sí la hay— una tradición política nacional.

Por otro lado, se reduce el cuestionamiento sobre la imparcialidad e intervención del aparato de Estado en los procesos políticos, puesto que es el ciudadano mismo el que determina qué montos se canalizarán para apoyar las actividades políticas y a quién se destinarán. En este sentido, en pleno año 2002, las crecientes y graves críticas de académicos, políticos y legisladores a la perversión y adulteración del sistema de financiamiento de partidos en México —debido al existencia de partidos de utilería, familia o fachada— se vería anulada por completo, si en México existiese un sistema de financiamiento público atado a mecanismos de créditos o deducciones fiscales que en manos del propio contribuyente trasladarían la responsabilidad de los apoyos financieros del IFE y el Estado al ciudadano directamente.

Por último, los esquemas fiscales que contemplan créditos o deducciones bajo un sistema de financiamiento público de actividades políticas, establecen una suerte de “puente vinculatorio” entre ciudadanos, partidos y candidatos, que hace al político más receptivo a las necesidades sociales de quienes le dan o quitan apoyo —económico y electoral—.

Cabe aclarar que los sistemas de subsidio indirecto deben adoptarse de acuerdo a la idiosincrasia de cada país, por lo que en algunos países, los créditos canalizados hacia un fondo neutral común, pueden asegurar el flujo de recursos que se verían inhibidos de establecerse un sistema de crédito o deducción en que se descubre la inclinación partidaria o la preferencia ideológica.

#### 4. *Consecuencias de los controles y sistemas de financiamiento*

El derecho en general y, en el trabajo que nos ocupa, las normas electorales en materia de partidos políticos y su financiamiento, son herramientas usadas en un proceso de ingeniería social, que idealmente buscan construir países más equitativos con sistemas políticos más democráticos.

Sin embargo, para que dicho ideal sea una realidad palpable, debe conocerse bien la idiosincrasia colectiva e individual de la sociedad a la que se le diseña un cuerpo normativo que rija su actividad.

De no haber armonía entre norma jurídica y sociedad receptora, el resultado será una norma inoperante u obsoleta. Ahora bien, en el campo del régimen jurídico del financiamiento de las actividades políticas, el terreno está “minado” por doquier, pero esto no debe ser obstáculo para resignarse al vacío jurídico, puesto que actualmente México se encuentra en el umbral de grandes cambios, como los que está ocasionando desde hace ya varios años el Tratado de Libre Comercio para Norteamérica, y la alternancia electoral y política gestada en el año 2000, que nos obliga a “hacer camino al andar” adoptando lo positivo y lo probado en otros países y rechazando lo que va en contra de nuestra naturaleza política, o bien ha fracasado en otros países. En vista de las anteriores consideraciones, a continuación se hará un breve balance analítico de las consecuencias generales y específicas que han tenido los sistemas de financiamiento público de los partidos y de las actividades políticas expuestos a lo largo de este capítulo, con el objeto de alertar al lector sobre los peligros latentes en la implementación de las medidas usadas en la mayor parte de los países del mundo democrático.

##### *A. Justificaciones para la adopción de sistemas de control y de financiamiento público de las actividades políticas*

La regulación jurídica del financiamiento de las actividades políticas encuentra cuatro justificaciones torales:

1. La corrupción en el ámbito político y electoral afecta la estabilidad, la integridad y la legitimidad de cualquier sistema constitucional y político.

2. El acceso desigual a los fondos para las campañas políticas, y la dependencia perniciosa de fuentes de financiamiento clandestinas y de intereses especiales constituyen una amenaza para los valores democráticos de cualquier país.
3. Los elevados costos de las actividades políticas contemporáneas dependientes de los medios masivos de comunicación electrónicos y de las herramientas sofisticadas de investigación y análisis político-electoral, deben ser contenidos o subsidiados puesto que impiden una participación equitativa y efectiva de todos los actores en el proceso electoral.
4. Los procesos de globalización económica y financiera amenazan como nunca antes la soberanía nacional desde distintos frentes: los Estados contemporáneos deben salvaguardar su integridad política y territorial ante el embate de las corporaciones transnacionales y de los cárteles del narcotráfico.

#### B. *Consecuencias generales de la implementación de la normatividad*

Una gran parte de las instituciones, figuras jurídicas y políticas, así como las reformas repasadas en las secciones anteriores de este capítulo medular de nuestra obra, han ayudado a despejar el misterio que rodea los aspectos monetarios y financieros de la política. Sin embargo, no hay evidencia empírica clara y contundente de que los citados “costos” generales se hayan reducido.

Por otro lado, tampoco parece que los esquemas de financiamiento público han promovido ni una más amplia e “incluyente” participación popular, ni tampoco han facilitado la entrada permanente de variados y nuevos grupos —realmente representativos— al escenario político-electoral.

Finalmente, en algunos países como México, los sistemas de financiamiento público de los partidos y de las actividades políticas, después de una larga época de relativo esplendor en que se reconocía ampliamente su positiva y constructiva contribución estructural al fortalecimiento del sistema de partidos en el país, y por lo tanto, su papel como institución clave para el arribo de una anhelada alternancia en la Presidencia de la República, en la actualidad, han pasado ocupar el lugar favorito de los críticos que subrayan sus desventajas y abusos.



### C. *Consecuencias específicas de la implementación de la normatividad*

#### a. La burocratización

Los hechos y las estadísticas electorales comparativas parecen demostrar que en el Canadá, Alemania, Suecia, Finlandia, Austria e Italia, se ha dado un incremento considerable en el personal asalariado de las organizaciones partidarias ante la adopción de esquemas de financiamiento público de los partidos políticos, así como en el de las burocracias que integran los organismos electorales cupulares.

Las técnicas usadas para diseñar e implementar las campañas políticas se han vuelto crecientemente más sofisticadas, pero la creciente dependencia de los partidos y de los políticos respecto de los expertos profesionales (nacionales e internacionales) —asesores políticos, estrategas, constructores de imagen, encuestadores— ha hecho decaer la importancia de los líderes, dirigentes y candidatos partidarios (véase el capítulo séptimo de esta obra), arrinconando a los militantes a la realización de tareas rutinarias.

En conclusión, la variedad y la complejidad de los conocimientos, contactos y procedimientos requeridos para cumplir con los controles ha ampliado el papel de los funcionarios asalariados y reforzado la tendencia a la burocratización tanto de partidos como de cuerpos electorales cupulares.

#### b. La centralización

La experiencia en Finlandia, Italia, Alemania y Canadá generalmente ha demostrado que los controles y apoyos públicos fortalecen a las organizaciones centrales de los partidos políticos *vis a vis* los partidos a nivel regional y local y refuerzan la posición de las nomenclaturas respecto de facciones minoritarias y sus líderes.

Esta tendencia ha sido revertida sólo en aquellos países en los que los órganos partidarios locales y regionales han tenido acceso directo e independiente a las fuentes de financiamiento público, como en el caso de Suecia, o en donde los candidatos a nivel nacional o local reciben apoyo directo independientemente de los canales centrales de los partidos.

### c. El federalismo

El sistema federal también juega un papel importante en la reducción de la dependencia de las regiones de un país del centro del mismo, al establecer una fuente alternativa de apoyo de las tesorerías estatales.

Por otro lado, la autonomía estatal, departamental, provincial o local de los partidos políticos también puede ser promovida a través de regulaciones como las promulgadas en algunas entidades o provincias canadienses, que prohíben o restringen severamente las transferencias entre partidos del nivel federal al provincial, o entre provincias.

En los Estados Unidos, el énfasis sistémico colocado sobre los candidatos políticos en tanto individuos, ha ayudado a erosionar la cohesión partidaria interna, mientras que el crecimiento de esquemas provinciales de control y subsidio en el Canadá ha debilitado los de por sí frágiles lazos entre los partidos federales y los provinciales.

Por último, en México, a partir de 1989, con la victoria del primer gobernador de origen no priísta en Baja California, pero muy particularmente desde 1994 hasta 2002, el equilibrio alcanzado entre el número de los gobernadores de entidades federativas pertenecientes al PRI, y aquellos pertenecientes al PAN o al PRD, ha ocasionado una verdadera cascada de reformas y transformaciones legislativas y políticas inimaginables hace tan sólo dos sexenios. En este sentido, al modificarse la geografía electoral de la hegemonía priísta de antaño, los gobernadores emanados del PAN y del PRD han promovido —conjuntamente con los congresos locales también transformados— reformas legislativas innovadoras en materia político-electoral que han afectado las dinámicas tradicionales existentes entre los partidos políticos nacionales y sus antiguas “sucursales” locales, que en la actualidad, en muchos casos, son partidos que se manejan ya con casi total independencia de las directrices emanadas del centro del país.

Por otro lado, al haberse dado una alternancia en la titularidad del Ejecutivo federal en México en 2000, se trastocaron los equilibrios de funcionamiento y operación del PRI a nivel nacional y estatal —carente ya de un líder máximo real, como lo era antiguamente el presidente de la República— acelerándose la modificación de la disciplina partidaria y de la organización del antiguo partido hegemónico que se ha tenido que transformar, como mencionamos ya en forma detallada en el capítulo quinto, en especial bajo una nueva concepción del federalismo mexicano

del siglo XXI, que parece generar el crecimiento de unidades partidarias locales autosuficientes y adelgazadas —y por lo tanto más eficientes en lo político— que el antiguo PRI monóticamente centralizado y contrario al espíritu del nuevo federalismo en auge hoy día.

## V. EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y ACTIVIDADES POLÍTICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DESDE 1971 HASTA 2002

### 1. *Consideraciones generales*

En el presente apartado se hará referencia a las principales etapas del desarrollo del sistema de financiamiento de partidos y de actividades políticas norteamericano, desde sus orígenes hasta la actualidad, bajo el impulso de que dicho sistema normativo constituye —con respecto a muchos de los temas abordados en el presente capítulo undécimo— el cuerpo normativo más sofisticado, depurado e influyente en el campo del derecho electoral contemporáneo.

Por otro lado, debemos enfatizar que no es nuestro objetivo presentar a dicho sistema como un modelo paradigmático “ideal” que inspire necesariamente las reformas o modificaciones que en el futuro se le hagan al sistema de financiamiento de partidos actividades políticas vigente en México en 2002, debido sobre todo a las siguientes dos consideraciones: En primer término, debemos enfatizar que la referida normativa estadounidense está concentrada sobre todo en la limitación, control y canalización de recursos financieros aplicados bajo la modalidad del *financiamiento privado* de campañas y actividades políticas, debido a que, como ya referimos previamente, el sistema de financiamiento norteamericano sólo adquiere la naturaleza de “*público*” con respecto al financiamiento de aquellas campañas presidenciales que de manera voluntaria optan por un *sui generis* y limitado mecanismo de financiamiento público, por encima de la vía netamente privada que en la realidad política ha sido la opción de varios candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos de América que se caracterizan por tener una gran capacidad para obtener apoyos financieros de una diversidad de fuentes privadas, que, en dichos casos, han hecho innecesario “cobijarse” bajo el esquema de la opción del

financiamiento público existente para dichas campañas. En segundo lugar, el financiamiento público de las campañas de los candidatos a puestos de elección popular para integrar las dos cámaras del congreso norteamericano —en alguna época propuesto como deseable— no existe en los Estados Unidos en la actualidad. En contraste, en México la tendencia de legislador federal ha sido la de favorecer claramente el desarrollo y consolidación de un sistema de financiamiento público omniabarcante que incluye el financiamiento de elecciones tanto presidenciales como legislativas.

Ahora bien, por otro lado, y en este sentido sí es dable tomar al modelo norteamericano como un ejemplo a seguir por parte de la legislación mexicana, cabe enfatizar que hay al menos tres rubros temáticos bajo los cuales la normativa norteamericana ha tenido un desarrollo sostenido, profundo y de vanguardia: nos referimos a aquellos temas vinculados con la prohibición y el control de financiamientos provenientes de ciertas fuentes corporativas, foráneas o sospechosas, así como con respecto a la conceptualización sofisticada —desarrollada desde los años setenta del siglo XX— de aquellos recursos que son considerados *soft money*, o “dinero suave”, y, por lo tanto, libre, como veremos a continuación, de una gran cantidad de limitaciones y restricciones aplicables, de otra forma, a los flujos financieros no considerados “dinero suave”.

En segundo término, la legislación norteamericana se ha desarrollado notablemente con respecto al financiamiento de la propaganda electoral conocida bajo su terminología en inglés como *issue advocacy adds*, que se refiere a propaganda política o de *spots* promocionales —diseñados estratégicamente para evadir diversas limitaciones y prohibiciones en materia de financiamiento de campañas— cuyo fin es promover e impulsar el apoyo o la crítica de ciertos grandes temas de la agenda nacional sin referencia directa a un candidato o partido determinado —evadiendo así las limitaciones aplicables a campañas de candidatos o partidos— pero que todo mundo sabe son temas, posturas o plataformas referidas a candidatos o partidos indirectamente identificables y ligados a dichas posturas.

Finalmente, el derecho norteamericano en materia de financiamiento de actividades políticas, también ha tenido un desarrollo considerable —que lo coloca como un cuerpo normativo modelo— tratándose de las consideraciones sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de algunas disposiciones jurídicas que limitan los gastos de candidatos a

puestos de elección popular en las campañas electorales, tema que la Suprema Corte norteamericana resolvió desde 1976 mediante una célebre sentencia en el caso *Buckley vs. Valeo*, que analizaremos posteriormente y cuya temática fundamental ha sido colocada nuevamente en la mesa de la discusión a través de la impugnación judicial llevada a cabo por diversos grupos particulares y agrupaciones laborales norteamericanas que cuestionan la constitucionalidad de la Ley H. R. 2356, que es como se conoce formalmente la nueva legislación norteamericana en materia de financiamiento de campañas, el Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, aprobado por el Senado norteamericano, el 20 de marzo de 2002, y que entrará en vigor después de las elecciones legislativas de noviembre de 2002.

### 2. 1971: *el Federal Election Campaign Act (FECA)*

Diversos problemas y fenómenos como los crecientes costos de las campañas electorales a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta del siglo XX, llevaron al Congreso norteamericano a aprobar el Federal Election Campaign Act de 1971,<sup>18</sup> que conservó muchas de las instituciones y figuras elaboradas en el pasado para regular el financiamiento de elecciones, incluyendo algunas secciones del Tillman Act de 1907, que prohibía a las corporaciones, incluidos los bancos y sindicatos laborales, contribuir recursos a las campañas políticas de los candidatos a puestos de elección federal. Cabe destacar que la primera sección de la anterior legislación contemplaba límites a las contribuciones que un candidato podía inyectar a su propia campaña y establecía límites sobre las cantidades que una campaña en general podía gastar en los medios masivos de comunicación, tanto a nivel primarias, como en las elecciones generales.

### 3. 1974: *la legislación surgida del escándalo de Watergate*

A raíz del mundialmente conocido escándalo político-electoral de Watergate, el Congreso norteamericano, en 1974, se dedicó a revisar integralmente el sistema de financiamiento de campañas federales norteamericanas ante una presión pública apremiante. Como producto de esta

<sup>18</sup> Public Law 92-225 (S. 382, 92<sup>nd</sup> Congress).

revisión integral fue que surgió la Federal Election Campaign Act<sup>19</sup> actualizada y ampliada, y se creó la Comisión Federal Electoral (Federal Electoral Commission —FEC—) como órgano autónomo e independiente encargado de regular el financiamiento de elecciones. Cabe destacar que la reforma de 1974 hizo más rigurosos los requisitos en materia de presentación y divulgación de informes financieros contemplados en la legislación previa y estableció límites a las contribuciones muy estrictos con respecto a las campañas federales y los partidos políticos por parte de individuos y comités de acción política, a la vez que se contemplaban nuevas reglas en materia de financiamiento aplicables a las organizaciones nacionales de los partidos políticos.

Por otro lado, los añejos límites a los gastos en materia de medios masivos de comunicación de 1971, fueron remplazados con límites a los gastos divididos por rubros tratándose de las elecciones y los candidatos presidenciales, senatoriales y de diputados, indexados, todos ellos, al índice inflacionario. Cabe destacar también que se establecieron límites respecto a los gastos independientes que se realizaron en favor o en contra de un candidato a un puesto de elección de nivel federal. Finalmente, la reforma de 1974 conservó los límites existentes desde 1971 con respecto a gastos realizados por candidatos a través de recursos personales o familiares, y se mantuvo la prohibición con respecto a contribuciones de corporaciones, bancos o sindicatos relativas a elecciones federales.

La gran reforma de 1974 también estableció límites con respecto a las contribuciones directas canalizables a candidatos. De esta manera, cada comité de campaña de un partido podía —a nivel nacional y estatal— canalizar 5,000 dólares a un candidato a diputado en cada una de las etapas del proceso electoral que incluía las elecciones primarias, segundas vueltas y la elección general. Por otro lado, los comités de campaña de un partido a nivel nacional, en el ámbito senatorial, podrían contribuir cantidades mayores que daban un total combinado de 17,500 dólares en un ciclo electoral a un candidato al Senado. Asimismo, los comités estatales de un partido político podrían contribuir con 5,000 dólares adicionales a un candidato al Senado.

Por último, otra característica notable de la reforma de 1974, como ya habíamos adelantado, se refiere a la creación de un programa optativo

19 Public Law 93-443 (S. 3044, 93<sup>rd</sup> Congress).

de financiamiento público integral de las campañas electorales presidenciales generales y un sistema voluntario de apoyos públicos de igualación —Matching Grants— aplicable a las campañas primarias presidenciales. De esta manera, con respecto a las campañas realizadas con motivo de una elección general, los candidatos presidenciales de los principales partidos podían recibir una cantidad equivalente al límite de gastos establecido si acordaban abstenerse de recibir fondos privados adicionales. Cabe destacar que el anterior mecanismo funcionaba con base en un gran fondo creado mediante una deducción voluntaria realizada por los contribuyentes en su declaración fiscal anual.

#### 4. *El activismo de la Suprema Corte estadounidense en materia electoral y el caso de Buckley vs. Valeo de 1976*

Uno de los acontecimientos más importantes en materia de financiamiento de actividades políticas en los Estados Unidos de América, se dio en la víspera de las elecciones federales de 1976, cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos decidió en el célebre caso *Buckley vs. Valeo*, declarar la anticonstitucionalidad de los límites a los gastos establecidos para candidatos a la Cámara de Diputados o al Senado norteamericanos. De esta forma, los únicos “techos” en materia de gastos que continuaron observándose se refieren a las campañas presidenciales que a través de la opción voluntaria fueran financiadas con recursos públicos. El *quid* de la sentencia del máximo tribunal norteamericano sostuvo que la racionalización propuesta por el Congreso para limitar los gastos citados era fundamentalmente anticonstitucional puesto que un gobierno jamás debe restringir la libertad de expresión de algunos individuos de dicha sociedad con el fin de promover la posibilidad de expresión de otros individuos o segmentos de esa misma sociedad, con lo que se violaba la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana. Por otro lado, en la redacción de la sentencia citada, la Corte sostuvo “techos” a las contribuciones con respecto a organizaciones partidarias y comités de acción política.

### 5. 1978 a 1990: *el subterfugio del uso y abuso del “dinero suave”*

Puede tomarse 1978, como el punto de partida para la utilización del llamado “dinero suave” en la política norteamericana a través de una opinión emitida por la Comisión Federal Electoral norteamericana, que permitía la existencia de grandes contribuciones tratándose de actividades para la “construcción” de partidos políticos, siempre y cuando los fondos no fueran utilizados directamente para apoyar a candidatos políticos específicos.

Ahora bien, como secuela del caso Buckley, los partidos políticos a nivel estatal y local, criticaron el sistema de financiamiento norteamericano, en tanto que desincentivaba los esfuerzos de los voluntarios de las bases de un partido bajo el argumento de que se veían obligados a concentrar sus esfuerzos en la utilización de los recursos financieros limitados legalmente —el llamado “dinero duro”— en propaganda mediática en apoyo a sus candidatos lo que dejaba cantidades muy limitadas de recursos para las actividades de promoción a nivel base de los partidos políticos.

Fue precisamente a partir de la anterior postura, que las reformas de 1979 se propusieron corregir esta situación modificando el concepto y la definición de lo que constituía una contribución o un gasto —en tanto se aplicaba partidos políticos— para excluir cantidades gastadas en tales actividades, siempre y cuando dichos recursos fueran obtenidos de acuerdo con los límites establecidos por la FECA. Esto, de hecho, significó que además de las contribuciones directas y los gastos coordinados, los partidos políticos podrían, a partir de 1979, gastar cantidades ilimitadas en programas de promoción de actividades a nivel de base partidista.

Toda la anterior dinámica colocó los cimientos para el surgimiento irreversible del llamado “dinero suave” que en términos conceptuales se refiere a los *recursos otorgados a los partidos políticos que no se encuentran regulados por la ley federal pero que la Comisión Federal Electoral permite a los partidos políticos aceptar y utilizar en gastos administrativos que tengan que ver con el fortalecimiento de partidos políticos o la promoción del voto*. Como resultado de la anterior dinámica de reforma del sistema de financiamiento norteamericano, el que el “dinero suave” pudiera ser canalizado al fortalecimiento de partidos políticos y promoción del voto, significaba indirectamente que el “dinero



duro” quedaba de facto liberado para su utilización en gigantescas campañas mediáticas publicitarias. Adicionalmente, cabe señalar que los gastos realizados mediante el uso de “dinero suave” quedaban fuera de las reglas de divulgación e informes financieros de la Comisión Federal Electoral norteamericana.

6. *1991: el primer intento de regulación y contención del abuso del “dinero suave”*

A partir del 1990, la Comisión Federal Electoral norteamericana intentó regular la obtención, utilización y control del “dinero suave” contemplando requisitos para la presentación y divulgación de informes contables y los mecanismos a través de los cuales los partidos políticos podían distribuir la utilización del “dinero suave”. Sin embargo, y a pesar del intento de racionalización y control del “dinero suave”, las reformas de 1991 no contemplaron restricciones respecto a las campañas de promoción del voto y obtención del “dinero suave” ni sobre las cantidades de dichos fondos que podrían ser gastadas.

7. *1996: el caso de Colorado Republican Federal Campaign Committee vs. Federal Election Commission y el clímax del abuso del “dinero suave”*

*Un caso de 1996, Colorado Republican Federal Campaign Committee vs. Federal Election Commission,*<sup>20</sup> condujo al clímax en el abuso del “dinero suave” cuando se invalidó la regla que contemplaba la posibilidad de que las organizaciones de los partidos políticos participaran en actividades que implicaban gastos independientes, ante lo cual el Partido Republicano constituyó un ente operativo político independiente del Comité Senatorial del propio Partido Republicano nacional para que éste, pudiera realizar gastos independientes en favor del Comité Senatorial Republicano. Este desarrollo eventualmente establecería los cimientos para que en marzo de 2002, se realizara la segunda gran reforma integral del sistema de financiamiento de actividades políticas norteamericano de escala omniabarcante después de la de 1974, y que fue factible, en

<sup>20</sup> (95-489), 518 U.S. 604 (1996) (USSC)

parte, gracias a la “puntilla” que significó otro escándalo financiero político de dimensiones nacionales e internacionales: el caso Enron.

#### 8. 2001-2002: *el escándalo político-financiero de Enron y la Ley H. R. 2356 de marzo de 2002*

Como consecuencia de la avalancha de abusos en la utilización del “dinero suave” en los procesos electorales norteamericanos, el 20 de marzo de 2002, el Senado norteamericano finalmente aprobó una transformación radical de la legislación en materia de financiamiento de campañas en Estados Unidos —a través de un voto de 60 a 40— contenida en la llamada Ley H. R. 2356 (*Bipartisan Campaign Reform Act of 2002*) que fue firmada por el presidente George W. Bush, el 27 de marzo de 2002, y que entrará en vigor después de las elecciones legislativas de noviembre de 2002, y cuyas principales innovaciones se referirán a continuación.

En primer término, y como principal innovación de la nueva legislación norteamericana en materia de financiamiento de partidos y actividades políticas, la citada Ley H. R. 2356 *prohíbe el “dinero suave”*, consistente en contribuciones ilimitadas que los sindicatos, las corporaciones y los individuos donaban a los partidos políticos nacionales para ser utilizados con propósitos distintos a la promoción expresa de la victoria o derrota electorales de un candidato específico.

En segundo lugar, el límite respecto al “dinero duro”, consistente en contribuciones individuales a los candidatos en cada ciclo electoral, establecido en 1,000 dólares en 1974, pero que creció hasta 2,000 dólares tratándose de candidatos a diputados o senadores. En la actualidad, una persona física puede contribuir hasta con 50,000 dólares a través de un ciclo electoral bianual a partidos y candidatos. *La nueva medida en vigor después de las elecciones legislativas de noviembre de 2002, contempla permitir una contribución de 95,000 dólares en un lapso de dos años a candidatos y partidos.*

En tercer lugar, bajo la nueva legislación, los sindicatos, las corporaciones y algunos grupos independientes *no podrán transmitir cierto tipo de promocionales políticos temáticos —issue adds—* dentro de los 60 días previos a una elección general o en los 30 días previos a la celebración de una elección primaria. Estos comerciales, que como ya habíamos adelantado, son conocidos como “promocionales temáticos”

porque se abstienen de promover la derrota o victoria electoral de candidatos específicos, si bien se refieren a ellos y pueden atacarlos o defenderlos.

En cuarto término, *se prohíbe a los extranjeros llevar a cabo contribuciones a procesos electorales federales estatales o locales.*

Quinto, *se prohíbe la sollicitación de contribuciones de campaña en propiedad federal, lo que incluye a la Casa Blanca y a las instalaciones del Capitolio.*

Sexto, se dispone que la Suprema Corte de justicia estadounidense, *debe juzgar e interpretar cada disposición de la nueva legislación norteamericana en materia de financiamiento de manera individual, y nunca podrá considerar la legislación como nula o válida en su totalidad.*

Séptimo, se exige a la radio y a la televisión que *se haga pública toda información relacionada con promocionales o publicidad política* transmitida por sus estaciones, incluyendo los promocionales pagados por organizaciones independientes. Asimismo, se ordenará a la Comisión Federal Electoral colocar en internet toda la información vinculada con los anteriores rubros dentro de un lapso perentorio de 24 horas a partir de su recepción por parte de la propia CFE.

Finalmente, se contempla que cuando se dé el caso de un candidato político “pobre” cuyo oponente disponga de grandes cantidades de recursos económicos y que este último gaste más allá de cierto umbral de su propio dinero, el primero podrá buscar obtener contribuciones de “dinero duro” que incluso tripliquen la cantidad usual e independientemente de que podrá recibir más donaciones de su propio partido político.

### *Las impugnaciones a la Ley H. R. 2356*

Aún no ha entrado en vigor la nueva legislación estadounidense en materia de financiamiento de campañas políticas, y ya se han desatado en los meses de marzo y abril de 2002, una andanada de ataques e impugnaciones jurídicas que cuestionan su constitucionalidad. La primera de estas impugnaciones es la del senador Mitch McConnell, el diputado más agresivo con respecto a los supuestos defectos de la legislación, quien presentó una demanda en una corte federal el 27 de marzo de 2002, que alega que la nueva legislación “intenta regular la médula

de la expresión política” y “alteraría radicalmente, de una manera fundamental y anticonstitucional, las formas y canales a través de los cuales los ciudadanos, las corporaciones, los sindicatos laborales, los candidatos, y los órganos de los partidos políticos normalmente han participado en los procesos democráticos de nuestra nación”.<sup>21</sup>

La segunda de las impugnaciones la presentó la AFL-CIO, que es la principal federación laboral norteamericana que representa a 13 millones de trabajadores sindicalizados, el 22 de abril de 2002, impugnando la constitucionalidad de distintas disposiciones de la nueva legislación en materia de financiamiento de campañas. La demanda, interpuesta, ante la Corte Federal Distrital en Washington, afirma que la legislación viola la Primera Enmienda de la Constitución estadounidense, al prohibir a los sindicatos la difusión de promocionales temáticos que contengan el nombre de un candidato federal dentro de los 60 días anteriores a una elección general o de los 30 previos a la celebración de una elección primaria o convención. De esta forma, según la agrupación, la disposición fundamental de la nueva ley impide a los individuos, corporaciones y sindicatos laborales donar “dinero suave” a los partidos políticos nacionales. Por otro lado, la propia agrupación citada también impugnó una disposición que redefine qué tipo de coordinación entre un sindicato de trabajadores y un candidato político es considerada ilegal.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> “Foes of New Campaign Law Bring Two Suits Against It”, nota de David E. Rosenbaum, en la sección Política del *New York Times*, 28 de marzo de 2002.

<sup>22</sup> “Labor Sues Over Campaign Finance Law”, nota del *New York Times* del 23 de abril de 2002.